



## Analisis Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen

Marif Marif<sup>1</sup>.

### ARTICLE INFO

**Keywords:**

Peraturan Daerah, Pembinaan, Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Makassar.

**How to cite:**

Marif, Marif. (2022). Analisis Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen. *Amsir Law Journal*, 4(1), 96-111.

**DOI:**

10.36746/alj.v4i1.118

### ABSTRACT

*Based on Article 34 Paragraph 1 of the 1945 Constitution of the State of the Republic of Indonesia, the Law on Human Rights, the Law on Child Protection, and the Decree of the President of the Republic of Indonesia Number 36 of 1990 concerning the Enforcement of the Convention on the Rights of the Child, basically it provides protection for street children, homeless people, and beggars in Indonesia. This includes Makassar City. In Makassar itself, several regulations have been established as a form of implementation in the regions, such as: Makassar City Regional Regulation Number 2 of 2008, then Makassar City Regulation Number 3 of 2009, along with Mayor Regulation Number 87 of 2016. As a form of implementation, the government has brought order community by taking preventive and repressive measures. The government deployed Civil Service Police Unit officers in the regions to carry out rehabilitation and raids on the homeless with one goal, to provide guidance. All this is done with the hope that they do not return to the streets, and can carry out their social functions in society. This study used a descriptive analysis type of research, with a normative sociological-juridical approach. That is research conducted by abstracting social phenomena, concepts, principles, doctrines, theories, legal norms and legal rules (written and unwritten) in addition to values, principles, norms and rules that will be described in relation to by fostering street children, homeless people, beggars and buskers.*

Copyright © 2022 ALJ. All rights reserved.

### 1. Pendahuluan

Konstitusi Republik Indonesia, Pasal 34 Ayat 1 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), telah mengatur bahwa “fakir miskin dan anak telantar dipelihara oleh Negara. Artinya, pemerintah bertanggung jawab terhadap pemeliharaan dan pembinaan fakir miskin dan anak-anak telantar, termasuk anak jalanan dan gelandangan. Hak asasi fakir miskin, anak telantar, anak jalanan dan gelandangan pada hakikatnya sama dengan hak-hak asasi manusia pada umumnya, sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dan Keputusan Presiden (Kepres) Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Convention on the Right of the Child (Konvensi tentang Hak-hak Anak).

<sup>1</sup> Fakultas Hukum, Universitas Islam Makassar, Makassar, Indonesia. E-mail: magfirah.cahyani22@gmail.com .

Mereka perlu mendapatkan hak-haknya secara normal sebagaimana layaknya anak lainnya, seperti hak sipil dan kemerdekaan (*civil right and freedoms*), lingkungan keluarga dan pilihan pemeliharaan (*family environment and alternative care*), kesehatan dasar dan kesejahteraan (*basic health and welfare*), pendidikan, rekreasi dan budaya (*education, leisure and culture activities*), dan perlindungan khusus (*special protection*).

Kepedulian terhadap kesejahteraan anak sebagai bagian peningkatan sumber daya manusia juga telah pernah dikeluarkan pemerintah melalui Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Secara khusus pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Dalam konsiderannya, disebutkan bahwa gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, perlu diadakan usaha-usaha penanggulangan. Usaha penanggulangan tersebut, di samping usaha-usaha pencegahan timbulnya gelandangan dan pengemis, juga untuk memberikan rehabilitasi kepada gelandangan atau pengemis agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, penghidupan yang layak sebagai warga negara.

Salah satu tugas utama negara adalah memerdekakan warga dari kemiskinan. Oleh karena itulah, para pendiri negara ini merumuskan aturan dasar bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Konstitusi pun secara tegas memerintahkan agar fakir miskin dan anak-anak telantar dipelihara atau menjadi tanggung jawab negara, sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya.

Istilah anak jalanan sering disebut gelandangan, kata gelandangan artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman yang tetap, pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal dari desa dan mencoba nasib peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian, pengetahuan, spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang.<sup>2</sup> Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap terutama di sektor informal, semisal pemulung, pengamen, dan pengemis. Gelandangan dan pengemis yang masuk dalam kategori orang miskin di perkotaan sering mengalami praktik diskriminasi dan pemberian stigma yang negatif. Pemberian stigma negatif tersebut justru dapat menjauhkannya pada kumpulan masyarakat normal.

Penanganan anak jalanan di seluruh wilayah Indonesia pada umumnya belum mempunyai model dan pendekatan yang tepat dan efektif. Keberadaan “Rumah Singgah”<sup>3</sup> misalnya, belum dapat menjadi solusi efektif menyelesaikan permasalahan anak jalanan dan gelandangan di perkotaan. Model Rumah singgah (*open house for street children*), secara konseptual menggunakan metode dan teknik yang meliputi *street based, centre based, community based*, bimbingan sosial dan pemberdayaan<sup>4</sup> model tersebut yang dapat dikatakan Rumah Singgah merupakan salah satu alternatif strategi dalam penanganan anak jalanan yang dimana di dalamnya telah masuk pemberdayaan anak jalanan pada aspek pendidikan, kesehatan, ekonomi, kesenian dan agama. Secara umum tujuan dibentuknya “Rumah Singgah” adalah untuk membantu anak jalanan dalam mengatasi masalah-masalah dan menemukan alternatif ikatan dengan keluarganya, baik yang masih ada ataupun yang sudah tidak mempunyai ikatan dengan keluarganya.

---

<sup>2</sup> Parsudi Suparlan. (1993). *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 179.

<sup>3</sup> Pemerintah dalam hal ini, Departemen Sosial Republik Indonesia yang bekerja sama dengan United Nation United Programme (UNDP) dalam sebuah proyek Rumah Singgah (INS/94/007). Lihat pada Departemen Sosial RI. (1999). *Pedoman Penyelenggaraan Pembinaan Anak Jalanan melalui Rumah Singgah*. Jakarta: Depsos RI.

<sup>4</sup> *Ibid*.

Lebih lanjut dikemukakan bahwa menyangkut masalah kepedulian pemerintah daerah pada masalah anak-anak, saat ini baru ada sekitar 12 provinsi di Indonesia yang memiliki Peraturan Daerah (Perda) soal anak, termasuk yang menyoal juga masalah anak jalanan. Dari 12 provinsi tersebut, di antaranya Sumatera Utara (Medan), Jawa Barat (Bandung), Jawa Tengah (Semarang), dan Sulawesi Selatan (Makassar).<sup>5</sup> Seringkali pemerintah menganggap anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen sebagai pengganggu arus lalu lintas. Sumber ketidakteraturan kota terutama keamanan pengguna jalan, ketenteraman lingkungan perumahan dan pertokoan. Aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berfokus pada pemenuhan hak-hak anak, menuding Perda ini sebagai bentuk marginalisasi, anti orang miskin, diskriminatif, tidak berwawasan HAM, tidak peka gender dan tidak ramah anak (*child friendly*).

Hal ini nampak dari kampanye yang dilakukan oleh Dinas Sosial (Dinsos) di Kota Makassar. Mereka mengancam akan menjatuhkan sanksi berupa denda bagi orang yang memberi uang di jalan. Begitupun, patroli dan pendirian posko lengkap dengan Polisi dan Satpol PP yang kehadirannya sebagai pos jaga dan terkesan sebagai upaya untuk “menakut-nakuti” anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen. Belum lagi wacana mem-pulaukan anak jalanan, sebagai upaya memberi efek jera, dinilai sangat tidak manusiawi.

Pandangan Pemerintah Kota Makassar ini menjadi ironi lantaran dicantumkan pada bagian “menimbang” dalam Perda tersebut, bahwa mengingat keberadaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen cenderung membahayakan dirinya sendiri dan/atau orang lain dan ketenteraman di tempat umum serta memungkinkan mereka menjadi sasaran eksploitasi dan tindak kekerasan, sehingga perlu segera dilakukan “penanganan” secara komprehensif, terpadu dan berkesinambungan. Kata “penanganan” di sini lebih bersifat represif. Padahal kata “pembinaan” dan “penanggulangan” jauh lebih bermakna manusiawi dan mengedepankan bentuk preventif (pencegahan) dengan menyelesaikan akar masalahnya.

Landasan filosofis sebuah peraturan perundang-undangan mestinya sinkron dengan implementasi di lapangan. Selain usaha-usaha pencegahan timbulnya gelandangan dan pengemis juga bertujuan pula untuk memberikan rehabilitasi kepada gelandangan atau pengemis, agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, penghidupan yang layak sebagai Warga Negara Republik Indonesia.

Keberadaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen di Kota Makassar tetap perlu diapresiasi sebagai sebuah langkah maju untuk mengisi kevakuman hukum menyangkut anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Lagi pula, Perda ini akan memiliki bobot fungsi untuk meminimalisir kesenjangan undang-undang nasional dan menjaga harmonisasi pelaksanaan program-program intervensi secara teknis. Kemudian, tidak bisa dipungkiri ada nilai-nilai budaya tradisional dari tiap daerah yang mempengaruhi cara pandang dan pola asuh orang tua terhadap anak. Dengan Perda berarti semangat nilai-nilai budaya tradisional akan diakomodasi. Dengan begitu, Perda lebih sejalan dengan kondisi daerah setempat. Bila peraturan hukum cocok dengan situasi dan kearifan budaya lokal maka tentu lebih bisa diterima dan dipatuhi oleh masyarakat.

Ketentuan yang memuat larangan yang berisi ancaman hukuman pidana dalam Perda pembinaan anak jalan, gelandangan, pengemis dan pengamen sudah diberlakukan di beberapa daerah. Contohnya sanksi administrasi dan/atau hukuman kurungan, seperti sanksi pidana berupa kurungan paling lama 3 (tiga) bulan termuat pada Peraturan Daerah Kota

---

<sup>5</sup> A. Arpin, A. Agustang, dan A.M. Idkhan. (2022). Analisis Terhadap Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Kota Makassar. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan)*, 6(1). <http://dx.doi.org/10.36312/jisip.v6i1.2745> .

Makassar Nomor 2 Tahun 2008. Hal mana menjadi tidak sinkron dengan prinsip hukum pidana sebagai “obat terakhir” atau *ultimum remedium* sebuah penanganan. Ada beberapa hal di mana penjatuhan sanksi pidana menjadi tidak tepat, apalagi kalau sifatnya pelanggaran terhadap Perda.<sup>6</sup>

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen, yang memuat ketentuan pidana, dan beberapa hal yang tidak sesuai dengan apa yang seharusnya dilakukan dalam menetapkan ketentuan pidana dalam Perda tersebut. Antara lain, dalam Perda tersebut terdapat pengkriminalisasian bagi pemberi sedekah yang menurut penulis merupakan suatu hal yang *over criminalitation* karena hal ini bertentangan dengan salah satu syarat pengkriminalisasian suatu perbuatan yaitu tidak mengkriminalisasikan suatu perbuatan yang tidak jelas korbannya.

Ada substansi ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti pengkriminalisasian anak jalanan dan pengemis. Hal ini bertentangan dengan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa “fakir miskin dan anak telantar dipelihara oleh Negara”.

Selain itu, muatan isi peraturan daerah tersebut harus memberi porsi lebih besar pada kegiatan dan upaya pembinaan pencegahan dan rehabilitasi yang dilakukan secara terencana dan terorganisir untuk mencegah timbulnya anak jalanan melalui pemantaun, pendataan, penelitian, sosialisasi, pengawasan, dan pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah, *stakeholder*, LSM, tokoh masyarakat, akademisi dan institusi pendidikan dan perguruan tinggi untuk bersama-sama meningkatkan taraf hidup anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Hal yang perlu secara tegas dan khusus juga mesti diatur dalam Perda tersebut upaya “Pembinaan Lanjutan” bagi anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Pengaturan berupa kegiatan yang dilaksanakan secara terencana dan terorganisir dengan maksud menekan, meniadakan, mengurangi dan mencegah meluasnya anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen untuk mewujudkan ketertiban di tempat umum dan yang terpenting melaksanakan amanat kontitusi, sebagaimana termuat dalam Pasal 34 Ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 bahwa fakir miskin dan anak telantar dipelihara oleh Negara. Pengaturan tersebut bisa dalam bentuk revisi Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008, juga bisa dalam bentuk Peraturan Walikota Makassar (Perwali).

Banyaknya permasalahan yang sangat urgen dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Anak Jalanan, Pengemis dan Pengamen, sehingga dengan sendirinya perubahan dan perkembangan sosial, politik, ekonomi, kemasyarakatan dan berbagai peraturan daerah, hingga perlu dilakukan penelitian terkait regulasi pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di Kota Makassar. Beberapa permasalahan telah diidentifikasi dalam artikel ini seperti: bagaimanakah kebijakan dalam pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di Kota Makassar? dan, bagaimanakah bentuk pemeliharaan, pembinaan berkelanjutan dan program Lingkungan Pondok Sosial (Liposos) dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen.

## **2. Metode**

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yang bersifat deskriptif-analisis, dengan pendekatan sosilogis-yuridis normatif. Yaitu penelitian yang dilakukan dengan

---

<sup>6</sup> Pasal 54 Ayat 1 dan 2 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen.

mengabstraksikan gejala sosial, konsep-konsep, asas-asas, doktrin, teori-teori, norma-norma hukum dan aturan-aturan hukum (tertulis maupun tidak tertulis) selain nilai, asas, norma dan aturan yang akan diuraikan terkait dengan pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Penggunaan yuridis normatif untuk menjawab masalah yang diajukan, dengan menggunakan teori dan ajaran hukum yang mengkaji substansi permasalahan dengan mendasarkan pada data kepustakaan atau data sekunder.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji teori-teori yang ada dengan menganalisis obyek penelitian dengan berbagai perspektif, yaitu dengan pendekatan konseptual dan filosofis. Adapun jenis dan sumber data yang digunakan sebagai dasar untuk menunjang hasil penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari sumber-sumber tertentu, seperti peraturan daerah, dokumen-dokumen, hasil penelitian, termasuk juga literatur bacaan lainnya yang sangat berkaitan dengan pembahasan penelitian seperti wawancara, studi dokumen, dan kuesioner.

Pada tahap selanjutnya, setelah memperoleh data dan mengelola data tersebut, maka dilanjutkan dengan menganalisis data yang diperoleh baik dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dan membahas permasalahannya dengan menganalisa data primer dan data sekunder secara kualitatif dan kuantitatif dari sudut pandang ilmu hukum. Data primer dan data sekunder yang diperoleh dari penelitian telah disusun dengan teratur dan sistematis, kemudian dianalisa untuk mendapatkan suatu kesimpulan.

### **3. Kebijakan dalam Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen di Kota Makassar**

Pasal 1 Angka 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, sebagaimana telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dan diubah kedua kalinya dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, sebagaimana yang telah ditetapkan sebagai Undang-undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Menjadi Undang-undang, bahwa yang dimaksud dengan “anak telantar” adalah anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar, baik fisik, mental, spiritual, maupun sosial.

Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh dan berkembang secara optimal, termasuk di dalamnya untuk memperoleh pelayanan kesehatan secara layak sesuai dengan kebutuhan fisik dan mental spiritualnya. Hal ini dijamin dalam Pasal 8 UU Perlindungan Anak maupun Pasal 62 UU HAM, baik bagi anak yang memiliki keluarga maupun anak telantar tanpa keluarga, semuanya memiliki hak yang sama dan tidak dapat dirampas darinya.<sup>7</sup>

Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Sosial Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pengasuhan Anak, menjelaskan bahwa pengasuhan anak adalah upaya untuk memenuhi kebutuhan akan kasih sayang, kelekatan, keselamatan, dan kesejahteraan yang menetap dan berkelanjutan demi kepentingan terbaik anak yang dilaksanakan baik oleh orang tua atau keluarga sampai derajat ketiga maupun orang tua asuh, orang tua angkat, wali serta pengasuhan berbasis residensial sebagai alternatif terakhir. Selanjutnya dalam Pasal 55 Ayat 1 UU Nomor 35 Tahun 2014 di mana pemeliharaan, perawatan, dan rehabilitasi sosial anak telantar wajib diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik dalam lembaga (melalui

---

<sup>7</sup> R. Fitriani. (2016). Peranan Penyelenggara Perlindungan Anak Dalam Melindungi dan Memenuhi Hak-hak Anak. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 11(2), 250-358.



sistem panti pemerintah dan panti swasta) maupun di luar lembaga (sistem asuhan keluarga/perseorangan). Selain itu, Pasal 57 UU Perlindungan Anak juga memberikan kemungkinan bagi lembaga yang menyelenggarakan pemeliharaan anak telantar atau pejabat yang berwenang dapat mengajukan permohonan ke pengadilan untuk menetapkan anak sebagai anak telantar. Penetapan pengadilan tersebut nantinya sekaligus menetapkan tempat penampungan, pemeliharaan, dan perawatan anak telantar yang bersangkutan.

Sebagaimana diketahui bahwa payung hukum hak-hak warga negara Indonesia terkait kesejahteraan sosial terdapat dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Undang-undang tersebut berisi mengenai kesejahteraan sosial, yaitu suatu kondisi terpenuhinya kebutuhan materiel, spiritual, dan sosial bagi setiap warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga mampu melaksanakan fungsi sosialnya. Dengan undang-undang tersebut pemerintah dibantu swasta dalam hal ini LSM berupaya menangani permasalahan sosial yang ada di masyarakat.

Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) Kementerian Sosial mencatat adanya 24 jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Selanjutnya Kementerian Sosial Republik Indonesia (Kemensos RI) yang mengemban tugas dan fungsi penanganan PMKS telah mengelompokkan ke dalam tujuh sasaran,<sup>8</sup> yaitu:

- 1) kemiskinan;
- 2) ketelantaran;
- 3) kecacatan;
- 4) keterpencilan;
- 5) ketunaan dan penyimpangan perilaku;<sup>9</sup>
- 6) korban bencana; dan
- 7) korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi.

Berdasarkan hasil penelitian ketujuh kelompok sasaran PMKS tersebut di atas, ada beberapa permasalahan sosial yang saling berkaitan. Akar permasalahan yang saling berkaitan didominasi masalah kemiskinan. Kemiskinan dapat mendorong seseorang melakukan tindak kriminal seperti mencuri, menjambret dan merampok. Kemiskinan dapat memicu seseorang untuk berkecimpung di dunia gelap (prostitusi), baik di tingkat lokal, nasional maupun internasional.

Perdagangan anak (*trafficking*), penculikan anak, dan eksploitasi anak untuk mencari nafkah dengan mengemis atau meminta-minta, jualan koran/tisu di perempatan jalan lampu merah di tengah hiruk pikuk keramaian lalu-lintas membuat miris bagi yang melihatnya. Tiga permasalahan lain yang disebabkan kemiskinan dan menjadi topik khusus dalam kajian ini adalah gelandangan pengemis (gepeng) dan anak jalanan (anjel) yang memiliki kesamaan karakteristik. Masalah gepeng dan anjel menjadi pusat perhatian para pemerhati kesejahteraan sosial yang berupaya untuk mengatasinya. Kemensos dengan program rehabilitasi gepeng melalui panti yang tersebar di Indonesia belum menunjukkan hasil yang signifikan. Hal tersebut disebabkan:<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> S.E. Nursyamsi., dan N. Siregar. (2019). Pengaruh Iklan Layanan Masyarakat Lanjut Usia Kementrian Sosial RI terhadap Tingkat Pengetahuan Remaja. *IKON*, 23(2), 120-141.

<sup>9</sup> Meliputi tuna susila, pengemis, gelandangan, bekas warga binaan lapas, dan korban Napza.

<sup>10</sup> A. Arpin, A. Agustang, dan A.M. Idkhan. (2022). *Loc.Cit.*

- 1) Tidak seimbangnya jumlah permasalahan di banding penanganan kasus. Jumlah panti dan rumah singga dengan tenaga yang menangani tidak sebanding dengan banyaknya kasus yang terjadi dan harus ditangani, dan tidak tuntasnya program rehabilitasi dan pembinaan berkelanjutan yang harusnya dijalankan, sehingga masih banyak gepeng yang berkeliaran.
- 2) Makin berkembangnya pola konsumsi masyarakat yang disebabkan perubahan sosial akibat pesatnya kemajuan dan globalisasi. Faktor kedua ini disebabkan adanya kecenderungan bersifat sosial dan budaya, bukan ekonomi semata. Makin terlihat adanya kenaikan selera masyarakat, dengan banyaknya “iming-iming” yang dilihat setiap harinya. Hal tersebut dapat dilihat munculnya indikator kemiskinan bukan karena mereka tidak bisa makan.
- 3) Terbatasnya lapangan pekerjaan berbanding terbalik dengan cukup tingginya angka usia kerja yang membutuhkan lapangan pekerjaan, sehingga memicu meningkatnya angka pengangguran yang berimbas pada meningkatnya jumlah kemiskinan di berbagai daerah, sehingga memancing sikap urban dengan harapan keinginan ke kota mencari pekerjaan, meski pada akhirnya banyak yang gagal mendapatkan pekerjaan dan harapan merubah hidupnya, sehingga menjadi gelandangan, pengemis dan anak jalanan di kota, seperti keberadaan gepeng dan anjal di Makassar.

Berdasarkan data yang diperoleh, para gepeng dan anjal di Makassar, selain berasal dari Makassar ada juga yang dari luar Makassar. Bahkan jumlah terbanyak merupakan warga urban yang berasal dari Kabupaten Gowa, Takalar dan Jeneponto.<sup>11</sup> Keberadaan gepeng dan anjal tersebut dianggap masih sulit diatasi di Makassar. Komisi D Bidang Kesejahteraan Masyarakat (Kesra) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Makassar menganggap bahwa Makassar memerlukan *shelter* penampungan agar penanganan dapat berjalan efektif.<sup>12</sup> Sulitnya penanganan gepeng dan anjal lantaran belum adanya penampungan khusus tempat membina mereka secara intens.

Pengadaan penampungan ini dianggap sulit lantaran hal ini merupakan wewenang provinsi, “itu ada undang-undangnya untuk dinas sosial kota/kabupaten khusus di luar panti, sementara untuk di dalam panti itu kewenangan provinsi atau kementerian.”<sup>13</sup> gagasan program Lingkungan Pondok Sosial (Liponsos) sebagai salah satu solusi permasalahan anjal

---

<sup>11</sup> Kepala Dinas Sosial (Dinsos) Kota Makassar, pada waktu wawancara dilakukan dijabat oleh Akhmad Namsum, usai memimpin razia gepeng dan anjal. Menurutnya, gepeng dan anjal merupakan orang dari luar Makassar. “Banyak dari Takalar, Jeneponto, Gowa. Kami akan cari akar-akarnya. Kalau kami lihat ada yang perlu diberdayakan, kita carikan solusinya untuk tidak lagi tergiur jadi gepeng dan anjal”. Muhammad Yunus. (2019). *Akhmad Namsum Pimpin Langsung Razia Pengemis di Kota Makassar*. Diakses dari <<https://makassar.terkini.id/akhmad-namsum-pimpin-langsung-razia-pengemis-kota-makassar/>> [Diakses pada 12 Juni 2022].

<sup>12</sup> Irwan Djafar mengatakan bahwa gepeng dan anjal memerlukan penanganan yang intens. Menurutnya, “ini susah-susah gampang, gampangnya itu dijarah semua, tapi susahnya kita mau tempatkan di mana, *kan* tidak ada Liponsos (Lingkungan Pondok Sosial-*ed*). Sementara untuk mempidanakan mereka justru tidak mungkin, sehingga satu-satunya upaya yang paling efektif adalah mempercepat pengadaan *shelter* penampungan. Muhammad Yunus. (2019). *Akhmad Namsum Pimpin Langsung Razia Pengemis di Kota Makassar*. Diakses dari <<https://makassar.terkini.id/akhmad-namsum-pimpin-langsung-razia-pengemis-kota-makassar/>> [Diakses pada 12 Juni 2022].

<sup>13</sup> Kepala Seksi (Kasi) yang mengurus anjal dan gepeng Dinas Sosial (Dinsos) Kota Makassar, Kamil, mengakui sebelumnya pernah memiliki tempat penampungan khusus bagi gepeng dan anjal di Salodong, namun kemudian beralih fungsi oleh kementerian menjadi tempat rehabilitasi bagi orang berkebutuhan khusus. “Jadi susah juga, *mindset* mereka susah diubah apalagi tidak ada sanksi bagaimana itu mereka tidak melakukan tindakan kriminal. Ashari Prawira Negara. (2020). *Makassar Butuh Shelter untuk Atasi Persoalan Gepeng dan Anjal*. Diakses dari <<https://makassar.sindonews.com/read/175746/711/makassar-butuh-shelter-untuk-atasi-persoalan-gepeng-dan-anjal-1600963779>> [Diakses pada 13 Juni 2022].

dan gepeng. Liponsos diharapkan bisa menyelesaikan masalah anjal dan gepeng di Makassar. Liponsos nantinya bisa menjadi rumah pelatihan bagi anjal dan gepeng yang terjaring.<sup>14</sup>

Berikut data hasil patroli dan penanganan Dinsos Kota Makassar tahun 2019 terhadap gepeng dan anjal, dan pengamen, sebagaimana tabel berikut:

No	Klasifikasi PMKS	Jenis Kelamin		Bulan												Jumlah
		Lk	Pr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1	Anjal	139	52	5	18	24	12	12	10	34	8	9	22	12	16	191
2	Gepeng	30	38	-	10	6	7	13	7	3	2	3	3	1	5	68
3	Pengamen	43	5	-	3	-	8	6	6	10	5	11	4	3	-	48
4	Obat-obatan/lem	92	7	3	11	15	11	4	11	11	4	13	10	2	4	99
<b>Jumlah</b>		<b>304</b>	<b>102</b>	<b>8</b>	<b>42</b>	<b>45</b>	<b>38</b>	<b>44</b>	<b>34</b>	<b>58</b>	<b>14</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>406</b>

Sumber: Dinas Sosial Pemerintah Kota Makassar 2019.

Berdasarkan tabel tersebut, Pemerintah Daerah Kota Makassar bergerak melalui Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen, Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar dan Peraturan Walikota Nomor 87 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja.

Dalam rangka melaksanakan ketertiban umum, maka perangkat daerah dan dinas terkait melakukan tindakan yang bersifat preventif dan represif dengan menurunkan Satpol PP di areal operasi untuk melakukan pembinaan dan razia pada gepeng, anjal dan pengamen. Namun, upaya penertiban gepeng dan anjal melalui razia tentu dapat dirasakan dampaknya, tapi sifatnya hanya sementara, jika tidak dibarengi dengan upaya pemeliharaan dan pembinaan berkelanjutan. Perlu disiapkannya Liponsos dan “Rumah Singgah” ataupun *shelter* sebagai tempat penampungan untuk pemeliharaan, pembinaan dan rehabilitasi pasca razia gepeng dan anjal, yang bertujuan untuk melakukan pembinaan tidak lanjut yang membuat mereka tidak kembali ke jalan-jalan, dengan harapan dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Usaha tersebut dapat mengatasi permasalahan gepeng, anjal, dan pengamen, walaupun hanya bersifat sementara. Gepeng, anjal, dan pengamen kembali bergerak menyebar di berbagai tempat yang dianggap strategis seperti di perempatan jalan protokol dan lampu merah, rumah makan, restoran, rumah ibadah dan daerah sekitar perparkiran. Hal tersebut dimungkinkan kurangnya pendampingan ketika mereka ditampung setelah dirazia.

Penanganan masalah gepeng, anjal, dan pengamen harus dilaksanakan secara terpadu dengan pihak swasta dan melibatkan masyarakat. Sebenarnya beberapa LSM telah memberikan pendampingan melalui wadah “Rumah Singgah”, akan tetapi upaya tersebut juga belum dapat menunjukkan hasil yang memuaskan. Namun paling tidak sudah ada

<sup>14</sup> Kepala Dinas Sosial (Dinsos) Kota Makassar, Mukhtar Tahir, menyebut bahwa “program Liponsos sudah diusulkan ke Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Makassar, sisa menunggu hasil kajian dari Bappeda dan mudah-mudahan ditanggapi dan segera dianggarkan pembangunannya. Menurutnya, kalau lokasi ada banyak tempat kecamatan yang kosong, sebelumnya ada di Untia Kecamatan Biringkanaya, mudah-mudahan bisa dipakai empat sampai lima hektare di sana”. Isak Pasabuan. (2020). *Gepeng dan Anjal Bakal Ditampung di Liposus*. Diakses dari <<https://makassartoday.com/2020/08/13/gepeng-dan-anjal-bakal-ditampung-di-liposus/>> [Diakses pada 13 Juni 2022].



penanganan meskipun tidak dapat menyelesaikan permasalahan secara tuntas. Penampungan hasil razia gepeng, anjal, dan pengamen memerlukan penanganan yang kompleks,<sup>15</sup> seperti:

- 1) Masalah tempat penampungan, pemerintah kota perlu menyiapkan lokasi untuk penampungan baik berupa panti asuhan, rumah singgah, tempat rehabilitasi, pembinaan dan pelatihan.
- 2) Ketersediaan logistik yang biayanya tentu tidak sedikit.
- 3) Perlu tenaga terampil dan khusus yang mendampingi mereka selama di penampungan dan tempat rehabilitasi.
- 4) Diperlukannya bentuk program, modal dan kegiatan untuk mengalihkan agar mereka tidak kembali ke jalanan. Cara menangani gepeng, anjal, dan pengamen tersebut memerlukan anggaran yang besar. Melihat masih seringnya gepeng, anjal, dan pengamen berkeliaran di jalan yang mengindikasikan belum ditemukannya cara ataupun solusi yang tepat untuk menangani permasalahan gelandangan dan anak jalanan.

Permasalahan gepeng, anjal, dan pengamen menurut para ahli sosial, biasanya disebabkan krisis ekonomi yang berkepanjangan, kurangnya lapangan pekerjaan yang menyebabkan meningkatnya angka pengangguran dan minimnya keterampilan kerja serta tidak memiliki modal usaha yang cukup untuk membuka usaha dan pekerjaan. Namun, secara detail dapat dijelaskan bahwa keberadaan gepeng dan anjal disebabkan terjadinya kemiskinan lokal secara kultural maupun struktural. Bentuk atau jenis kemiskinan yang berbeda memerlukan penanganan yang berbeda pula. Penanganan kemiskinan struktural akan berbeda dengan penanganan kemiskinan kultural<sup>16</sup> dan beberapa faktor lainnya menjadi penyebab menjadi gelandangan dan pengemis menurut hasil penelitian antara lain:

- 1) Tidak mampu bekerja;
- 2) Tidak punya modal usaha;
- 3) Tidak punya keterampilan kerja;
- 4) Tidak punya pilihan lain; dan
- 5) Lebih suka menjadi gepeng.

Dari kelima faktor penyebab tersebut poin yang kelima inilah yang masih perlu dikupas mengapa mereka lebih senang menjadi gepeng.<sup>17</sup> Faktor-faktor yang mendorong orang-orang untuk melakukan urbanisasi dan menjadi gepeng antara lain:<sup>18</sup>

- 1) Lajunya pertumbuhan penduduk di perdesaan;
- 2) Kondisi daerah perdesaan;
- 3) Kondisi lapangan kerja;
- 4) Warisan hidup menggelandang; dan
- 5) Faktor alam atau musibah/bencana.

---

<sup>15</sup> A. Arpin, A. Agustang, dan A.M. Idkhan. (2022). *Loc.Cit.*

<sup>16</sup> H. Lubis. (2017). Mengentaskan Kemiskinan: Multidimensional Approach. *Hermeneutika: Jurnal Hermeneutika*, 3(1), 1-9. <http://dx.doi.org/10.30870/hermeneutika.v3i1.2901> .

<sup>17</sup> Tateki Yoga Tursilarini, Warto, dan Andayani Listyawati. (2009). *Kajian Model Penanganan Gelandangan dan Penanganan Gelandangan dan Pengemis*. Yogyakarta: Citra Media.

<sup>18</sup> Parsudi Suparlan (ed.). (1993). *Orang Gelandangan di Jakarta: Politik pada Golongan Termiskin, Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Kelima faktor yang dikemukakan Parsudi Suparlan tersebut masih relevan dengan kondisi saat ini. Laju pertumbuhan penduduk berimplikasi pada meningkatnya angka ketergantungan, yaitu besarnya usia produktif tidak diimbangi banyaknya lapangan pekerjaan, sehingga terjadi peningkatan jumlah pengangguran. Kondisi daerah perdesaan yang kurang produktif, misalnya makin sempitnya lahan pertanian, kondisi tanah tandus menjadi salah satu faktor pendorong penduduk perdesaan melakukan urbanisasi ke kota.<sup>19</sup>

Keterbatasan lapangan kerja formal dan informal juga menjadi salah satu pendorong munculnya gepeng dan anjal. Faktor bencana alam yang terjadi tidak terduga juga menjadi penyebab munculnya masalah sosial gepeng dan anjal. Kondisi dis-harmoni yang dirasakan sebagian anggota kelompok tersebut mendorong mereka untuk pergi meninggalkan kelompoknya dan bermigrasi menuju perkotaan yang tidak ada kelompok yang mengikat. Kehadiran mereka dengan harapan mengadu nasib yang lebih baik dari kehidupan desa yang sudah dirasakan tidak menjanjikan untuk memperbaiki kehidupan ekonominya. Gepeng datang dengan berkelompok maupun perorangan.

Kehadiran mereka mulai terancam dengan adanya Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen di Kota Makassar, di antaranya mengenai ketertiban umum yang isinya melarang setiap orang untuk memberikan uang kepada pengemis, pengamen, pedagang asongan, serta pembersih mobil di jalanan dan tempat tertentu. Meskipun Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 sudah diberlakukan, namun pelaksanaannya belum terlihat kompak. Sebagai contoh memberi uang receh pada peminta minta dan pengamen jalanan masih sering dilakukan oleh sebagian orang. Mereka masih memberi dengan alasan belas kasihan, ada pula karena takut mobilnya dirusak, meskipun bagi yang melanggar terkena sanksi/denda tidak dihiraukan.

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 yang sudah diberlakukan di Kota Makassar pada tahun 2008 tersebut menuai pro dan kontra. Jika dilihat dari isi UUD NRI Tahun 1945 Pasal 34 yang berbunyi fakir miskin dan anak-anak telantar dipelihara oleh Negara, maka Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 dapat bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Gelandangan pengemis dan anak jalanan dapat dikategorikan orang-orang miskin, yang seharusnya dipelihara, dibantu, difasilitasi oleh negara untuk mendapatkan hidup yang layak.

Permasalahan gepeng dan anjal memerlukan penanganan secara komprehensif dan berkelanjutan dengan tidak melihat sebagai sumber permasalahan hukum dan kriminal semata, tetapi melihat dari perspektif sosial dan budaya. Tindakan persuasif dengan razia yang dilakukan sekarang ini bukan merupakan satu-satunya solusi yang tepat, meski dapat mengatasi gepeng dan anjal berkeliaran di jalan, tapi sifatnya hanya sementara. Perlu dilakukan pendekatan kultur atau budaya gepeng dan anjal. Mereka memiliki daerah asal dengan tatanan dan nilai kehidupan. Perlu dikaji alasan mereka meninggalkan daerah asal menuju kota tujuan. Ditempat tujuan mereka membentuk suatu komunitas dengan kebiasaan yang dapat berbeda ketika di daerah asal. Meskipun berbeda, mereka masih memiliki dan memahami tatanan dan nilai-nilai budaya di daerah asalnya. Oleh karena itu perlu bagi pihak yang menangani permasalahan gepeng dan anjal memahami nilai-nilai budaya daerah asal, dengan tujuan dapat menemukan cara yang tepat mengatasi masalah.

Imbauan masyarakat untuk menahan belas kasihan (yang merupakan salah satu sikap/budaya) diharapkan dapat mengurangi jumlah gepeng dan anjal secara bertahap. Mengembalikan mereka ke daerah asal dengan mengikuti kehidupan normal dan

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

terbangunnya mental mau bekerja keras menggapai kehidupan yang layak, dan dapat memerankan fungsi sosialnya dengan baik, merupakan langkah yang tepat. Perlunya pengampu kepentingan seperti pemerintah daerah, Kemensos melalui Dinsos bekerja sama secara terpadu menangani permasalahan berbasis kesejahteraan sosial. Perlakuan manusiawi dan mengembalikan harkat martabatnya sebagai bagian dari anggota masyarakat yang berbudaya merupakan pekerjaan yang harus disikapi dengan bijak dan terencana.

Selanjutnya, secara khusus penulis menyoroti pasal-pasal kontraversi dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen di Kota Makassar, di antaranya:

- 1) BAB V LARANGAN, dengan Pasal 46 dan 49 Ayat 5d.
- 2) BAB VI SANKSI, dengan Pasal 51 Ayat 1 dan 2, serta Pasal 52.
- 3) BAB VI SANKSI, dengan Pasal 54 Ayat 1 dan 2. Dan, beberapa pasal-pasal lainnya yang pada pokoknya memuat pemberian sanksi berupa denda dan/atau ancaman hukuman kurungan (pengkriminalisasian) bagi anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Selain itu, juga orang yang memberikan sumbangan, sedekah atau bantuan sebagaimana yang diatur pada Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen di Kota Makassar.

Dalam hubungan dengan masalah kriminalisasi, beberapa ukuran yang secara doktinal harus diperhatikan sebagai pedoman, yaitu:<sup>20</sup>

- 1) Kriminalisasi tidak boleh terkesan menimbulkan “over kriminalisasi” yang masuk kategori *the misuse of criminal sanction*.
- 2) Kriminalisasi tidak boleh bersifat *ad hoc*.
- 3) Kriminalisasi harus mengandung unsur korban (*victimizing*) baik aktual maupun potensial.
- 4) Kriminalisasi harus memperhitungkan analisa biaya dan hasil dan prinsip *ultimum remedium*.
- 5) Kriminalisasi harus menghasilkan peraturan yang *enforceable*.
- 6) Kriminalisasi harus mampu memperoleh dukungan publik.
- 7) Kriminalisasi harus mengandung unsur “*subsosialitet*” (mengakibatkan bahaya bagi masyarakat, sekalipun kecil sekali).
- 8) Kriminalisasi harus memperhatikan peringatan bahwa setiap peraturan pidana membatasi kebebasan rakyat dan memberikan kemungkinan kepada aparat penegak hukum untuk mengekang kebebasan itu.

Mengingat pentingnya tahap formulasi dalam fungsionalisasi atau operasionalisasi kebijakan hukum pidana (*penal policy*), maka kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam peraturan daerah sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*) sudah seharusnya memperhatikan ukuran atau kriteria tersebut di atas. Dasar pertimbangan adanya kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam peraturan daerah melalui pencantuman ketentuan (ancaman) pidana seharusnya tidak boleh melepaskan dari ukuran atau kriteria dalam kebijakan kriminalisasi. Penentuan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar mempunyai hubungan yang erat dengan sistem pidana dan pemidanaan.

Kebijakan kriminalisasi peraturan daerah merupakan kompetensi/kewenangan Pemerintah Daerah untuk membuat Peraturan Daerah, untuk mengetahui kompetensi ini,

---

<sup>20</sup> Muladi. (1995). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

maka digunakan teori kompetensi/kewenangan. Prajudi Atmosudirjo membedakan antara wewenang (*competence, bevoegdheid*) atau kewenangan (*authority, gezag*). Dimaksud “kewenangan” adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Selanjutnya dikatakan, kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan atau bidang urusan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu hal tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).

Peraturan daerah merupakan bagian dari tata urutan perundang-undangan, jadi dalam merumuskan suatu peraturan daerah yang memiliki sinkronisasi dengan perundang-undangan nasional haruslah menggunakan teori perundang-undangan. Dalam teori perundang-undangan juga harus tunduk pada asas-asas tertentu<sup>21</sup>, yaitu:

- 1) Asas yang bersumber pada politik konstitusi dan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 (asas konstitusional dalam penerapan hukum);
- 2) Asas tidak berlaku surut (*nonretroaktif*);
- 3) Asas peralihan hukum;
- 4) Asas pertingkatan peraturan perundang-undangan (*lex superiori derogat legi inferiori*);
- 5) Asas aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum (*lex specialis derogat legi generali*);
- 6) Asas aturan hukum yang baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama (*lex posteriori derogat legi priori*);
- 7) Asas mengutamakan atau mendahulukan hukum tertulis dari hukum tidak tertulis; dan
- 8) Asas kepatuhan, keadilan, kepentingan umum, dan ketertiban umum.

Pentingnya memperhatikan asas-asas dan teori perundang-undangan dalam pembentukan peraturan di daerah yang bermuatan pidana. Hal ini berguna supaya konsep harmonisasi hukum antara bidang hukum pusat dan hukum lokal dalam hukum acara penyelesaian perkara pidana dapat berjalan efektif. Sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi menjadi penting, mengingat banyaknya aturan hukum yang dapat dirujuk sebagai dasar untuk pembuatan peraturan daerah.

Berpijak dari Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen di Kota Makassar dapat disimpulkan bahwa konsep dasar Pemerintahan Daerah dalam memformulasikan kebijakan kriminalisasi lebih menitikberatkan untuk ketertiban umum, kepentingan dan keselamatan pengguna jalan serta keindahan kota. Belum memperhatikan alasan kriminalisasi sesuai dengan teori kriminalisasi, sehingga persyaratan untuk melakukan kriminalisasi tidak sepenuhnya dilakukan.

Perlunya sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan dengan hukum pidana kodifikasi, mengingat banyaknya aturan hukum yang dapat dirujuk sebagai dasar untuk pembuatan peraturan daerah, dan di antara masing-masing peraturan hukum tersebut terdapat rumusan sanksi yang berbeda-beda, juga dimungkinkan adanya perbedaan penafsiran dari pembentuk peraturan daerah. Teori pembedaan dan tujuan pembedaan dalam konteks penetapan sanksi pidana pada tahap kebijakan legislasi belum dipahami secara

---

<sup>21</sup> T.P. Alfath., dan I.N. Padli. (2021). Penerapan Asas-Asas Hukum Adat dalam Pembangunan Infrastruktur yang Berkeadilan. *Arena Hukum*, 14(1), 150-163. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2021.01401.8> .

utuh sehingga jenis dan bentuk-bentuk sanksi di dalam peraturan daerah bukan saja menimbulkan ketidak konsistenan peraturan daerah yang satu dengan yang lain, tetapi juga penetapan sanksi dirasakan kurang objektif, rasional dan tidak berkeadilan. Ketidaksinkronan peraturan daerah dapat dilihat masih terdapatnya Perda yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri maupun *judicial review* di Mahkamah Agung (MA).<sup>22</sup>

Dalam pembentukan peraturan daerah, selain penting memperhatikan ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Daerah. Sebaiknya perlu dikembangkan strategi untuk mewujudkan sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi, meliputi:

- 1) Aspek materi hukum peraturan daerah pidana harus ditumbuhkan acuan dalil di samping sinkronisasi dengan hukum yang berada di atasnya dengan menggunakan prinsip "*lex superiori derogat legi inferiori*", juga harus diperhatikan aspek kesetaraan dengan menggunakan prinsip "*lex specialis derogat legi generali*", serta memperhatikan jenis perbuatan masuk pelanggaran atau kejahatan.
- 2) Aspek pidana dalam Perda Kota Makassar harus dapat dikualifikasikan sebagai: sanksi kurungan sanksi denda dan sanksi administratif.
- 3) Dalam rangka menegakkan Perda, Pemerintah Daerah dapat membentuk badan-badan yang ditugasi untuk menegakkan Perda tersebut dengan mengacu kepada peraturan hukum acara pidana yang ada, sehingga dapat dihindari kerancuan penanganan terhadap pelanggaran Perda.

#### **4. Bentuk Pemeliharaan, Pembinaan Berkelanjutan dan Program Liposos Dalam Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008**

Dalam kajian mengenai penanganan gelandangan pengemis dan anak jalanan tentu akan lebih dapat mendekati sasaran apabila kita kaji latar belakang sosial budaya mereka untuk memperoleh model yang lebih kaya dengan pemaknaan, dan dapat diperoleh hasil yang memuaskan. Paling tidak, pihak pengampu kepentingan (pemerintah) tidak mendeskreditkan komunitas gepeng, anjal, dan pengamen. Walaupun tetap diakui keberadaannya sebagai bagian dari struktur masyarakat budaya di mana mereka berada.

Pekerjaan pemegang kekuasaan adalah membuat komunitas gepeng dan anjal tersebut tidak menjadi kelompok pemicu dis-harmoni tata kehidupan "kota". Dalam pendekatan dan analisisnya mengatakan bahwa analisis kultural dilakukan dengan menggali struktur-struktur konsepsi dan mengidentifikasi gagasan sebagai teori kebudayaan. Dengan analisis kultural dimaksudkan untuk memberikan makna di balik suatu tindakan, di balik persepsi, klasifikasi dan penafsiran yang sebenarnya. Teori Mulder tersebut dapat dianalogikan untuk memahami struktur budaya masyarakat yang melatarbelakangi gepeng dan anjal dalam menjalani kehidupan barunya.<sup>23</sup> Sebagai contoh, di Yogyakarta, pada hari Jumat di sekitar Masjid Besar (Kauman), para pengemis berbondong-bondong mendatangi Masjid Kauman untuk

---

<sup>22</sup> A. Saba'ni. (2017). Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Juncto Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah. *QISTIE*, 10(2). <http://dx.doi.org/10.31942/jqi.v10i2.2068> . Lihat juga A. Nasihuddin. (2013). Implementasi Hak Uji Materiil Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Mahkamah Agung dan Pengaruhnya Terhadap Pemberdayaan Daerah. *Jurnal Dinamika Hukum*, 13(3), 428-439. <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2013.13.3.248> .

<sup>23</sup> Mulder Niels. (1985). *Pribadi dan Masyarakat di Jawa*. Jakarta: Sinar Harapan.



mendapatkan sedekah (*shodakoh*) dari orang-orang yang berada di masjid maupun lingkungan sekitarnya. Pada situasi tersebut, orang beranggapan dengan memberi sedekah pada orang yang meminta-minta menjadi jalan mendapatkan kemudahan untuk mendapatkan “berkah” dan dapat terkabul apa yang diinginkan misalnya reski lancar, panen atau dagang lancar serta sebagai penerapan ibadah (agama Islam) untuk saling berbagi reski pada gepeng dan anjal dari perspektif sosial budaya.

Perlu rehabilitasi dan reintegrasi sosial dan ini menjadi penting karena sebagai anak-anak yang membutuhkan perlindungan khusus (*children in need of special protection*), anak jalanan dan gelandangan mengalami berbagai situasi yang mengakibatkan kondisi fisik, psikis dan moralnya terganggu. Selain itu perlu juga ada aspek pelayanan dan rujukan. Perlu diatur tentang bagaimana membuka akses yang seluas-luasnya terhadap anak-anak jalanan untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka, seperti akta kelahiran, layanan kesehatan, pendidikan, jaminan sosial dan program lingkungan pondok sosial. Untuk itu, harus dibuat Pedoman Standar Pelayanan Minimal (PSPM) yang menjamin kesejahteraan anak-anak jalanan, anak telantar dan gelandangan.

Penyediaan taman bermain, juga termasuk dalam aspek ini. Ketiga, aspek peningkatan kapasitas dan pemberdayaan ekonomi keluarga. Aspek ini harus memperhatikan secara cermat latar belakang aktivitas ekonomi, minat dan potensi anak serta *captive market* dari program-program *vocational training* dan pemagangan yang dilakukan. Aspek penegakan hukum juga perlu ditekankan, karena aspek ini memperhatikan penjatuhan sanksi yang dilakukan. Sanksi tegas harus dilakukan terhadap pelaku eksploitasi dan perdagangan anak. Bila orangtua sendiri pelakunya, perlu dipikirkan untuk mencabut hak kuasa asuhnya. Tentu pemerintah harus punya model program pengasuhan maupun pengangkatan anak. Pendekatan pada semua aspek, harus memperhatikan kebutuhan-kebutuhan spesifik dari perempuan dan mendengar pendapat anak-anak jalanan itu.

Agar permasalahan tidak semakin kompleks maka perlu penanganan melalui pendekatan sosial dan budaya, antara lain:

- 1) Mereka dikembalikan dengan tatanan sosial dan budaya yang normatif. Salah satu cara yang dapat dilakukan diantaranya menanamkan sikap mental yang baik agar mereka menjadi pribadi yang kuat dan menjauhi tindakan yang tidak terpuji. Selain upaya penanganan mental spiritual, perlu diberikan semacam pelatihan atau kursus agar mereka berdaya, dan mampu mendapat penghasilan secara mandiri dengan bekerja sesuai kemampuannya.
- 2) Perlu dukungan secara kultural dari masyarakat untuk tidak memberikan sedekah/belas kasihan pada komunitas gepeng dan anjal di jalanan sehingga mereka tidak lagi menjalankan aksinya dan mengundang mereka kembali kejalan yang dapat mengganggu ketertiban umum dan pengguna di jalan, serta dapat membahayakan keselamatan dirinya.
- 3) Perlu ada Liposos dan Rumah Singga atau *Shelter* bagi gepeng dan anjal pasca razia, dan harus ada pembinaan berkelanjutan, pendampingan, dan pembimbingan serta pelatihan keterampilan kerja dan permodalan untuk membuka usaha dan pekerjaan sebagai bentuk kewajiban pemerintah dalam pemeliharaan terhadap fakir miskin dan anak telantar.
- 4) Menempatkan komunitas gepeng dan anjal menjadi bagian dari keramahan kota maka identitas yang negatif dapat bergeser menjadi sebuah peran positif dalam tatanan kehidupan kota melalui berbagai program pemeliharaan dan pembinaan berkelanjutan bagi gepeng dan anjal melalui pemanfaatan program Liposos.

Melakukan upaya dan kebijakan pada akhirnya dapat ditempuh oleh pemerintah kota yaitu mengembalikan mereka ke daerah asalnya, melalui koordinasi dan kerja sama antar daerah dan menyiapkan daerah asal untuk mampu memberikan jawaban ketidakberdayaan dalam pemerataan pembangunan. Usaha pembukaan lapangan kerja di daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Pembukaan lapangan kerja di daerah perdesaan yang tergolong minus (sumber alam tidak mendukung), usaha pelatihan dan peningkatan keterampilan kerja dan berusaha merupakan salah satu solusi yang mungkin dapat mengurangi arus urbanisasi ke kota.

## **5. Kesimpulan**

Kebijakan dalam pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di Kota Makassar telah diatur melalui Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen di Kota Makassar, Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar, dan Peraturan Walikota Makassar Nomor 87 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja. Dalam rangka melaksanakan ketertiban umum, maka perangkat daerah dan dinas terkait melakukan tindakan yang bersifat preventif dan represif dengan menurunkan Satpol PP di areal operasi untuk melakukan pembinaan dan razia pada gepeng dan anjal.

Bentuk pemeliharaan, pembinaan berkelanjutan terhadap anjal, gepeng dan pengamen di Kota Makassar yaitu adanya Liposos dan Rumah Singgah atau *shelter* sebagai tempat penampungan untuk pemeliharaan, pembinaan dan rehabilitasi pasca razia gepeng dan anjal. Pihak Pemerintah Daerah berkoordinasi dengan Dinsos untuk melakukan pembinaan tidak lanjut dengan tujuan akhir membuat mereka tidak kembali ke jalan-jalan, dengan harapan dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Adanya penampungan khusus tempat membina mereka secara intens sebagai salah satu solusi atas permasalahan anjal, gepeng dan pengamen yang menjamur, sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan yang ada.

## **Referensi**

*Buku dengan penulis:*

Departemen Sosial RI. (1999). *Pedoman Penyelenggaraan Pembinaan Anak Jalanan melalui Rumah Singgah*. Jakarta: Depsos RI.

Muladi. (1995). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Niels, Mulder. (1985). *Pribadi dan Masyarakat di Jawa*. Jakarta: Sinar Harapan.

Suparlan, Parsudi. (1993). *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Suparlan, Parsudi (ed.). (1993). *Orang Gelandangan di Jakarta: Politik pada Golongan Termiskin, Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Tursilarini, Tateki Yoga., Warto., dan Listyawati, Andayani. (2009). *Kajian Model Penanganan Gelandangan dan Penanganan Gelandangan dan Pengemis*. Yogyakarta: Citra Media.

*Artikel jurnal:*

- Alfath, T.P., dan Padli, I.N. (2021). Penerapan Asas-Asas Hukum Adat dalam Pembangunan Infrastruktur yang Berkeadilan. *Arena Hukum*, 14(1), 150-163. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2021.01401.8> .
- Arpin, A., Agustang, A., dan Idkhan, A. M. (2022). Analisis Terhadap Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Kota Makassar. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan)*, 6(1). <http://dx.doi.org/10.36312/jisip.v6i1.2745> .
- Fitriani, R. (2016). Peranan Penyelenggara Perlindungan Anak Dalam Melindungi dan Memenuhi Hak-hak Anak. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 11(2), 250-358.
- Lubis, H. (2017). Mengentaskan Kemiskinan: Multidimensional Approach. *Hermeneutika: Jurnal Hermeneutika*, 3(1), 1-9. <http://dx.doi.org/10.30870/hermeneutika.v3i1.2901> .
- Nasihuddin, A. (2013). Implementasi Hak Uji Materiil Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Mahkamah Agung dan Pengaruhnya Terhadap Pemberdayaan Daerah. *Jurnal Dinamika Hukum*, 13(3), 428-439. <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2013.13.3.248> .
- Nursyamsi, S.E., dan Siregar, N. (2019). Pengaruh Iklan Layanan Masyarakat Lanjut Usia Kementerian Sosial RI terhadap Tingkat Pengetahuan Remaja. *IKON*, 23(2), 120-141.
- Saba'ni, A. (2017). Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Juncto Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah. *QISTIE*, 10(2). <http://dx.doi.org/10.31942/jqi.v10i2.2068> .

*World wide web:*

- Negara, Ashari Prawira. (2020). *Makassar Butuh Shelter untuk Atasi Persoalan Gepeng dan Anjal*. Diakses dari <<https://makassar.sindonews.com/read/175746/711/makassar-butuh-shelter-untuk-atasi-persoalan-gepeng-dan-anjal-1600963779>> [Diakses pada 13 Juni 2022].
- Pasabuan, Isak. (2020). *Gepeng dan Anjal Bakal Ditampung di Liposus*. Diakses dari <<https://makassartoday.com/2020/08/13/gepeng-dan-anjal-bakal-ditampung-di-liposus/>> [Diakses pada 13 Juni 2022].
- Yunus, Muhammad. (2019). *Akhmad Namsum Pimpin Langsung Razia Pengemis di Kota Makassar*. Diakses dari <<https://makassar.terkini.id/akhmad-namsum-pimpin-langsung-razia-pengemis-kota-makassar/>> [Diakses pada 12 Juni 2022].

**Conflict of Interest Statement:**

The author declares that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright © 2022 ALJ. All rights reserved.