

PROSES PELEMBAGAAN PERDA NOMOR 07 TAHUN 2017 KOTA SAMARINDA : UPAYA PEMBINAAN PENGEMIS ANAK JALANAN DAN GELANDANGAN (Studi Kasus Jalan Pramuka Kelurahan Sempaja Selatan)

Lailatul Fitriyah¹

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan upaya dari Dinas Sosial dan Satpol PP Kota Samarinda dalam pelebagaan Perda Nomor 07 Tahun 2017, mendeskripsikan kendala dalam penegakan Perda Nomor 07 Tahun 2017, mendeskripsikan proses pelebagaan yaitu tahap dikenal, diketahui, ditaati dan dihargai pada norma Perda Nomor 07 Tahun 2017 dan untuk mendeskripsikan pada tahap mana masyarakat Jalan Pramuka dalam pelebagaan Perda Nomor 07 Tahun 2017. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif-kualitatif. Hasil yang di peroleh dari penelitian ini menunjukkan bahwa Upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial adalah dengan sosialisasi secara langsung yaitu sosialisasi di sekolah, kelurahan dan rapat dinas, kemudian sosialisasi secara tidak langsung melalui plang himbuan, brosur dan pamflet. Proses pelebagaan Perda Nomor 07 Tahun 2017 belum terinternalisasi oleh masyarakat Jalan Pramuka, masyarakat hanya melalui satu tahap pertama yaitu tahap dikenal. Pada tahap dikenal masyarakat mengetahui Perda melalui plang himbuan yang terpasang di beberapa lampu merah, tetapi sebagian masyarakat tidak mengetahui Perda tersebut karena tidak adanya sosialisasi secara langsung di Kelurahan Sempaja Selatan. Kendala dalam penegakan oleh pihak penyelenggara 1.) Dinas Sosial : terbatasnya dana untuk sosialisasi secara menyeluruh, 2.) Satpol PP : jumlah anggota Satpol PP yang tidak cukup dalam mengcover seluruh Kota Samarinda, serta rasa segan dalam menindak masyarakat yang masih memberi, karena dinilai memberi adalah hak asasi manusia, 3.) Dishub: tidak adanya koordinasi dengan Dinas Sosial atau Satpol PP terkait laporan pengawasan cctv yang terpasang di beberapa titik lampu merah.

Kata Kunci: Proses Pelebagaan, Peraturan Daerah, pengemis.

Pendahuluan

Pengemis merupakan masalah sosial yang dialami hampir semua kota besar di Indonesia, masalah sosial dipandang oleh sejumlah orang dalam masyarakat sebagai suatu kondisi yang tidak diharapkan. Samarinda dengan kepadatan penduduk mencapai 837,573 jiwa (BPS Kaltim: 2017) belum termasuk penduduk

¹ Mahasiswa Program S1 Sosiatri-Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. Email: lailatulfit30@gmail.com

yang tidak tercatat di Catatan Sipil memiliki masalah sosial yang sudah menahun, salah satunya adalah masalah pengemis, dalam kenyataannya karakteristik pengemis tiap-tiap kota besar di Indonesia memiliki hal yang berbeda. Di Samarinda sendiri pengemis sudah menjadi pilihan profesi dan mulai terstruktur, bukan lagi muncul karena kemiskinan namun para pengemis jalanan memiliki seorang atasan yang biasa disebut koordinator, mereka mengkoordinasi pergerakan para pengemis. Misalnya lokasi penempatan pengemis, cara mengemis, target penghasilan dari mengemis, dan lainnya. Peneliti melakukan observasi lapangan serta wawancara dengan Dinas Sosial Kota Samarinda para pengemis Kota Samarinda sengaja didatangkan dari luar pulau Kalimantan (pengemis kiriman), kebanyakan para pengemis di datangkan dari pulau Jawa dan pulau Sulawesi. Berdasarkan data dari Dinas Sosial Kota Samarinda pengemis dan gelandangan berjumlah 123 jiwa (Dinas Sosial: 2017) dan jumlah anak jalanan mencapai 69 jiwa (Satpol PP : 2016). Jumlah tersebut akan meningkat di saat ada momen tertentu, momen ketika masyarakat Kota Samarinda berbondong-bondong melakukan sedekah untuk dilipatgandakan pahalanya, misal di hari Jumat atau bulan Ramadhan. Mereka memanfaatkan momen ramadhan untuk mencari uang, memanfaatkan orang-orang yang ingin mendapat pahala dengan bersedekah sebanyak-banyaknya. Momen ini adalah trik mereka dalam mengemis, serta menentukan strategi jitu dengan memilih waktu yang tepat dalam mengemis dan dari situlah mereka bisa mendapatkan uang yang banyak.

Upaya Pemerintah daerah untuk mengentaskan masalah pengemis dengan di keluarkan peraturan yaitu Perda Nomor 16 Tahun 2002 tentang penertiban dan penanggulangan pengemis, anak jalanan dan gelandangan dalam wilayah Kota Samarinda, dalam Ketentuan larangan Pasal 5 dilarang melakukan pengemis di jalan-jalan umum atau simpang-simpang jalan baik secara perorangan, kelompok atau dengan cara apapun untuk mempengaruhi / menimbulkan belas kasihan orang lain dengan sanksi bagi para pelanggan dari Peraturan Daerah ini tercantum dalam : Ketentuan Pidana Pasal 9 Pelanggaran ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah ini diancam pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).

Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2002 tidak mampu menuntaskan masalah pengemis Kota Samarinda, pada tahun 2017 Pemerintah Kota Samarinda kembali mengeluarkan Peraturan dengan paradigma yang sangat berbeda, Perda Nomor 07 Tahun 2017 kali ini sasaran yang ditekankan oleh Pemerintah adalah bagi si pemberi dalam hal ini adalah masyarakat. Tujuan yang ingin dicapai oleh perubahan paradigma ini adalah ketika masyarakat senantiasa tidak memberi uang atau barang ke pengemis maka profesi pengemis tidak lagi menghasilkan uang, kemudian Samarinda akan bebas dari masalah pengemis. Secara garis besar substansi Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 adalah dilarang memberi uang

pada pengemis, anak jalanan dan gelandangan dengan sanksi denda Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) atau tiga bulan kurungan penjara.

Berdasarkan observasi peneliti, pengemis mudah dijumpai di area lampu merah dan pasar, sedangkan pada malam hari pengemis mudah dijumpai di sekitar tempat-tempat makan dan tempat ramai lainnya. Pada kenyataannya ekspektasi berbanding terbalik dengan kenyataan, setelah berlakunya peraturan tersebut pengemis sudah berkurang di beberapa titik lampu merah, namun di Jalan Pramuka masih banyak pengemis dan anak jalanan yang melakukan aktivitas di sana karena wilayah Jalan Pramuka adalah tempat yang di padati oleh rumah makan dan mahasiswa yang menghuni kos. Karakteristik Jalan Pramuka yang sangat padat tersebut mampu menjadi peluang oleh pengemis, sehingga masih banyak di jumpai di Jalan Pramuka menandakan masyarakat daerah tersebut masih banyak memberi para pengemis dan anak jalanan. Peraturan Daerah nomor 07 tahun 2017 melarang masyarakat dengan tegas untuk tidak memberi uang kepada pengemis tapi kenyataannya masih banyak di jumpai masyarakat yang memberi uang.

Peraturan larangan memberi mempunyai tujuan untuk mentertibkan masyarakat melalui kepastian hukum yang dapat melindungi warga masyarakat agar dapat hidup tenang dan damai, dengan tujuan tersebut seharusnya masyarakat ikut serta dalam melaksanakan agar mencapai kehidupan yang di harapkan. Untuk mencapai tujuan tersebut perlu melalui proses yang harus di lalui oleh masyarakat agar peraturan tersebut dapat terinternalisasi. Untuk itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Proses Pelembagaan Perda Nomor 07 Tahun 2017 Kota Samarinda : Upaya Pembinaan Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan”**

Rumusan Masalah

Bagaimana proses pelembagaan Perda Nomor 07 Tahun 2017 Kota Samarinda sebagai upaya Pembinaan Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti dalam melakukan penelitian ini adalah (1) untuk mendeskripsikan upaya dari Dinas Sosial dan Satpol PP Kota Samarinda dalam pelembagaan Perda Nomor 07 Tahun 2017, (2) untuk mendeskripsikan kendala dalam penegakan Perda Nomor 07 Tahun 2017, (3) untuk mendeskripsikan proses pelembagaan yaitu tahap dikenal, diketahui, ditaati dan dihargai pada norma baru Perda Nomor 07 Tahun 2017 dan (4) untuk mendeskripsikan pada tahap mana masyarakat Jalan Pramuka dalam pelembagaan Perda Nomor 07 Tahun 2017.

Kerangka Dasar Teori

Pengertian Lembaga

Istilah lembaga, menurut ensiklopedia Sosiologi diartikan sebagai institusi, sebagaimana Machmillan (dalam Saharuddin : 2001) lembaga sebagai sebuah perangkat hubungan norma-norma, keyakinan-keyakinan dan nilai-nilai yang nyata, yang berpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial dan serangkaian penting yang berulang. Secara sosiologis, istilah lembaga dapat diartikan sebagai suatu format yang mantap, stabil, terstruktur dan mapan.

Pengertian lain dari lembaga adalah pranata. Koentjaningrat (1994) misalnya, lebih menyukai sebutan pranata dan mengelompokkannya menjadi delapan golongan, dengan prinsip penggolongan berdasarkan kebutuhan hidup manusia. Kedelapan golongan pranata tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan kehidupan kekerabatan, yang disebut *kinships* atau *domestic institution*.
2. Pranata-pranata yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia, yaitu untuk mata pencaharian, memproduksi, menimbun, mengolah dan mendistribusikan harta dan benda, disbut dengan *economic institution*. Contoh: pertanian, peternakan, perburuan, feodalisme, industri, barter, koperasi, penjualan dan sebagainya.

Pelembagaan Sosial

Menurut Robert M.Z. Lawang (dalam Soerjono: 2006) proses tersebut dinamakan pelembagaan. Pelembagaan adalah suatu proses terlaksananya suatu kebiasaan dalam masyarakat menjadi lembaga yang harus menjadi panduan dalam kehidupan bersama.

Proses pelembagaan suatu norma sosial menjadi lembaga sosial pada umumnya melalui 4 tahapan (Pelembagaan) dapat dilakukan apabila norma-norma itu telah diketahui, dipahami, ditaati dan dihargai dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Norma sosial diketahui oleh sebagian besar anggota masyarakat, artinya orang-orang telah tahu bahwa norma sosial merupakan pedoman untuk bersikap dan bertingkah-laku.
2. Norma sosial telah dipahami oleh sebagian besar anggota masyarakat, artinya masyarakat telah paham bahwa setiap sikap dan tingkah-lakunya senantiasa diatur oleh norma sosial yang ada.
3. Jika kepatuhan itu benar-benar datang dari kesadaran dan keyakinan masyarakat itu sendiri, bahwa norma sosial itu benar-benar dirasakan telah bermanfaat bagi kehidupannya (masyarakat), maka proses pelembagaan sudah sampai pada tahap yang lebih tinggi.

4. Jika norma-norma sosial telah diketahui, dipahami dan dipatuhi oleh masyarakat pada umumnya, mau tidak mau norma tersebut kemudian akan dihargai sebagai sesuatu yang tidak bisa dipisahkan dari kehidupannya.

Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017

Berdasarkan peraturan daerah Kota Samarinda Nomor 07 Tahun 2017 tentang pembinaan terhadap pengemis, anak jalanan dan gelandangan melatarbelakangi:

1. Bahwa pengemis, anak jalanan dan gelandangan merupakan permasalahan daerah yang membutuhkan penanganan yang sistematis, terkoordinasi dan terintegrasi antara pemerintah maupun non pemerintah agar mendapatkan kehidupan dan penghidupan yang layak.
2. Bahwa keberadaan pengemis, anak jalanan dan gelandangan, selain cenderung membahayakan dirinya sendiri dan atau orang lain, juga menimbulkan ketidaktentraman di jalan umum serta memungkinkan mereka menjadi sasaran eksploitasi dan tindak kekerasan, sehingga perlu dilakukan penanganan.
3. Bahwa untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum terhadap pembinaan pengemis, anak jalanan dan gelandangan maka di perlukan pengaturan tentang pembinaannya.

Ketentuan Larangan

Pemerintah Daerah juga mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 7 Tahun 2017 tentang pembinaan terhadap pengemis, anaka jalanan, dan gelandangan yaitu pasal 14 tentang larangan yaitu setiap orang dilarang memberikan sejumlah uang atau barang kepada pengemis, anjal, gelandangan, pengamen, pedangang asongan, penjual koran atau kegiatan sejenisnya di jalanan, lingkungan rumah penduduk dan tempat umum lainnya dan setiap orang yang melanggar ketentuan, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Definisi metode penelitian kualitatif yaitu metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati, Bog dan Taylor (dalam Moleong : 2014). Penelitian kualitatif dari sisi definisi lainnya dikemukakan bahwa hal itu merupakan penelitian yang memanfaatkan wawancara terbuka untuk menelaah dan memahami sikap, pandangan, perasaan dan perilaku individu atau sekelompok orang.

Hasil Penelitian

Peraturan Larangan Memberi Uang kepada Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan Kota Samarinda

Tujuan Peraturan Larangan Memberi

Berdasarkan peraturan daerah Kota Samarinda Nomor 07 Tahun 2017 Tentang pembinaan terhadap pengemis, anak jalanan dan gelandangan dalam pasal 3 (tiga) yaitu memuat tujuan selain mengurangi jumlah pengemis, yaitu untuk memberikan perlindungan dan menciptakan ketertiban serta ketentraman masyarakat serta meningkatkan ketertiban bermasyarakat melalui kepastian hukum yang dapat melindungi warga masyarakat

Sasaran Peraturan Larangan Memberi

Sasaran dalam Perda baru ini mempunyai paradigma yang berbeda, pada Perda Nomor 16 Tahun 2002 sasarannya adalah si pengemis, sedangkan pada Perda Nomor 07 Tahun 2017 sasarannya adalah si pemberi dalam hal ini adalah seluruh masyarakat Kota Samarinda. Selain itu pelaku eksploitasi baik orang tuanya sendiri maupun orang lain yang dengan sengaja menyuruh orang lain, keluarga dan mempekerjakan anak dibawah umur untuk turun ke jalan sebagai pengemis dan anjal yang tercantum dalam pasal 4.

Ketentuan Larangan Larangan Memberi

Di dalam pasal 14 tentang larangan disebutkan bahwa Setiap orang dilarang memberikan sejumlah uang atau barang kepada pengemis, anjal, gelandangan, pengamen, pedangang asongan, penjual koran atau kegiatan sejenisnya di jalanan, lingkungan rumah penduduk dan tempat umum lainnya. jadi peraturan ini berlaku di seluruh tempat umum atau pemukiman penduduk, dengan ketentuan sanksi yang diberikan kepada orang yang melanggar ketentuan akan dipidana dengan kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Pandangan Dinas Sosial

1. Upaya Dinas Sosial

a. Sosialisasi Secara Langsung

Dinas Sosial mengaku telah melakukan sosialisasi secara langsung dengan beberapa pihak yaitu kelurahan dan sekolah terkait Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 Tentang Larangan Memberi Uang kepada Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan Kota Samarinda.

b. Secara tidak langsung

Dinas Sosial menyatakan bahwa telah melakukan sosialisasi tidak langsung dengan penyebaran brosur, pamphlet dan pemasangan plang himbauan untuk menginformasikan kepada masyarakat terkait Peraturan

Daerah Nomor 07 Tahun 2017 Tentang Larangan Memberi Uang kepada Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan Kota Samarinda.

2. Penyelenggara Perda

Pihak penyelenggara dari Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 Tentang Larangan Memberi Uang Kepada Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan Kota Samarinda adalah Dinas Sosial sebagai Pembina yaitu melakukan pembinaan terhadap masyarakat pemberi (pelanggar perda) atau pengemis, anak jalanan dan gelandangan, selanjutnya untuk pengawasan diberlakukannya CCTV diawasi oleh Dinas Perhubungan sedangkan sesuai ketentuan penyidikan Satuan Polisi Pamong Praja adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil mempunyai wewenang untuk menindak atau melakukan razia.

3. Sanksi Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017

Berdasarkan hasil wawancara penelitian Dinas Sosial menyatakan bahwa sanksi Rp.50.000.000 dan kurungan 3 bulan penjara itu hanya untuk efek jera bagi masyarakat, namun apabila ada masyarakat yang di tindak karena memberi uang pada pengemis bisa dipertimbangkan terlebih dahulu untuk pemberian sanksi terkait pelanggaran tersebut. Untuk menanggulangi pengemis, pemerintah harus tegas dalam menindak pelanggar yang sudah ada dalam ketentuan Peraturan.

4. Setelah Adanya Perda

Berdasarkan wawancara penelitian maka dapat disimpulkan bahwa terkait Peraturan Larangan Memberi, dari Dinas Sosial belum menguasai perda tersebut, di buktikan pada hasil wawancara di atas, beliau menyatakan bahwa perda tersebut hanya berlaku di jalanan saja, padahal dalam pasal 14 berbunyi "Setiap orang dilarang memberikan sejumlah uang atau barang kepada pengemis, anjal, gelandangan, pengamen, pedagang asongan, penjual koran, atau kegiatan lain sejenisnya di jalanan, lingkungan rumah penduduk dan tempat umum lainnya". Sudah jelas bahwa seharusnya perda tersebut di keseluruhan tempat yang telah tercantum dalam peraturan tersebut.

Kemudian Dinas Sosial sering mengalami kendala dalam pembinaan para pengemis, anak jalanan dan gelandangan yang sudah di serahkan dari Satpol PP. kendala tersebut adalah keterbatasan dana untuk merawat, memberi makan dan memulangkan para pengemis atau gelandangan Kota Samarinda.

Dinas Sosial sudah tau pola pengemis yang ada di Samarinda, yaitu dengan bentuk tim yang di sebar di beberapa tempat yang strategis untuk mengemis dan mereka akan memberikan hasil pengemisan tersebut kepada bos mereka yang di sebut koordinator.

5. Pandangan Satuan Polisi Pamong Praja

Satpol PP memandang Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 Tentang Larangan Memberi Uang Kepada Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan Kota Samarinda sangat dilematis karena manusia punya hak atas apa yang di

lakukannya, ketika diterapkan untuk razia si pemberi uang ke pengemis maka semua masyarakat akan tertangkap. Lebih lanjut dalam pelaksanaan peraturan ini juga dinilai kurangnya koordinasi dari pihak-pihak terkait seperti kelurahan atau kecamatan yang dengan mudah mengeluarkan izin untuk melakukan galang dana atau bentuk sumbangan lainnya sebagai legalitas yang digunakan masyarakat dalam meminta uang di jalanan.

a. *Upaya Satuan Polisi Pamong Praja*

Satuan Polisi Pamong Praja menyatakan bahwa mereka sejauh ini masih berpedoman pada peraturan daerah nomor 16 tahun 2002 untuk menindak para pengemis, anak jalanan dan gelandangan dan selama dua tahun berjalan nya peraturan daerah nomor 07 tahun 2017 belum ada penindakan kepada masyarakat atau pemberi uang kepada pengemis. Pemerintah memberikan apresiasi kepada masyarakat melalui plang yang berbunyi “Terimakasih anda tidak memberikan uang pecahan kepada pengamen, gelandangan, pengemis dan anak jalanan di persimpangan jalan karena mengganggu keamanan dan ketertiban”.

b. *Kendala dalam Penegakan Perda*

Kendala dalam menegakkan peraturan daerah nomor 07 tahun 2017 ini adalah bagaimana menselaraskan hak manusia memberi dengan peraturan yang melarang memberi, dalam diri satpol pp sendiri juga tidak sejalan dengan peraturan tersebut karena melawan hak asasi manusia lainnya. Selain itu jumlah satpol pp sebagai penindak perda ini juga tidak cukup untuk mengcover seluruh Kota Samarinda.

6. Pelembagaan Perda Nomor 07 Tahun 2017 di Masyarakat

Temuan di lapangan adalah hasil wawancara dengan beberapa narasumber yang sudah ditentukan dan dari hasil pengamatan peneliti. Proses Pelembagaan norma baru harus melalui beberapa tahap sebagai berikut:

a. *Pemahaman*

a) *Tahap dikenal*

• *Substansi*

Mengenai sejauh mana masyarakat mengetahui substansi dari peraturan daerah nomor 07 tahun 2017 ternyata 7 dari 12 informan dari masyarakat mengetahui peraturan ini hanya secara garis besarnya saja yaitu pemerintah melarang masyarakat untuk memberi uang kepada pengemis, sedangkan sebagian masyarakat tidak mengetahui adanya peraturan tersebut karena lokasi yang di pilih Dinas Sosial yang hanya di beberapa titik lampu merah, menjadikan masyarakat yang tidak sering melewati lampu merah tidak tau adanya plang himbuan tersebut, masyarakat mengenal peraturan larangan memberi itu dari

beberapa media sosial dan plang himbauan yang di pasang di beberapa titik lampu merah.

- *Penyelenggara*

Kebanyakan informan yang berhasil peneliti wawancarai, 9 dari 12 informan menyatakan bahwa mereka tidak mengetahui siapa pihak penyelenggara dan siapa pihak penindak peraturan tersebut. Sedangkan disisi lain sebagian masyarakat mengetahui pihak penyelenggara. Jadi hanya segelintir masyarakat yang mengetahui pihak penyelenggara Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 Kota Samarinda.

- *Sanksi*

Terkait pengetahuan mereka mengenai sanksi dalam Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 Tentang Larangan Memberi Uang kepada Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan Kota Samarinda, Abdurrahman menyatakan :

“Yang tertera di plang himbauan itu denda Rp.50.000.000 dan kurungan penjara selama tiga bulan”.

Berdasarkan hasil wawancara penelitian dengan masyarakat Jalan Pramuka 7 dari 12 orang mengetahui sanksi yang di berlakukan kepada pelanggar peraturan tentang larangan memberi uang kepada pengemis.

- *Sosialisasi*

Mengenai sosialisasi peraturan larangan memberi uang kepada pengemis, anak jalanan dan gelandangan Kota Samarinda, ternyata 7 dari 12 informan dari masyarakat Jalan Pramuka adalah tidak pernah ada sosialisasi secara langsung kepada masyarakat. Untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat heterogen seperti masyarakat Jalan Pramuka tidak mudah dalam mengumpulkan warga, karena kesibukan dari para perantau, pelajar dan pekerja lainnya. Sebagian Masyarakat hanya mengetahui informasi terkait larangan memberi dari plang himbauan di beberapa titik lampu merah. Maka dapat dinyatakan Dinas Sosial belum mengadakan sosialisasi di kecamatan Sempaja Selatan sehingga pernyataan dari RT 04 sebagai perwakilan masyarakat mampu menjadi bukti bahwa sosialisasi Dinas Sosial tidak menyeluruh.

Norma sosial yang diberlakukan oleh pemerintah daerah untuk mengatasi masalah pengemis. Setelah ditetapkan maka peraturan tersebut harus di sebarluarkan agar setiap orang dapat mengetahui peraturan, pemerintah wajib menyebarluaskan peraturan perundang-undangan diharapkan masyarakat mengerti dan memahami maksud yang terkandung dalam peraturan, sehingga dapat melaksanakan ketentuan dari peraturan daerah tersebut. Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 diketahui oleh masyarakat melalui kegiatan sosialisasi

dari Dinas Sosial agar dapat dilaksanakan. Namun faktanya Berdasarkan hasil wawancara dengan masyarakat, tokoh masyarakat di Jalan Pramuka bahwa kebanyakan masyarakat tidak mengetahui subtasnsi dari peraturan mengenai larangan memberi uang kepada pengemis, anak jalanan, dan gepeng. Penyebabnya adalah tidak pernah ada sosialisasi secara langsung kepada masyarakat dari Dinas Sosial, sebagian Masyarakat hanya mengetahui informasi terkait larangan memberi dari plang himbauan di beberapa titik lampu merah. Kemudian mengenai pihak penyelenggara, Masyarakat di Jalan Pramuka juga tidak mengetahui siapa pihak penyelenggara dan siapa pihak penindak peraturan tersebut.

b) *Tahap Dipahami*

- *Substansi Peraturan Larangan Memberi*

Berdasarkan hasil wawancara di atas maka dapat disimpulkan bahwa, kebanyakan masyarakat memahami peraturan tersebut sebagai larangan memberi yang tidak sesuai dengan hati nurani mereka, dan tidak sesuai dengan pengajaran saling memberi yang mereka terima sejak dini, jadi kebanyakan masyarakat merasa kasihan apabila pengemis atau anak jalanan tidak boleh diberi. Sedangkan sebagian masyarakat memahami peraturan tersebut dengan pernyataan setuju disertai alasan karena memberi pengemis terus menerus menjadikan mereka semakin malas mencari kerja dan nyaman di zona pengemisan tersebut.

- *Sanksi Peraturan Larangan Memberi*

Berdasarkan hasil wawancara penelitian maka dapat di simpulkan bahwa masyarakat memahami sanksi Rp. 50.000.000 dan pidana kurungan penjara 3 bulan, kebanyakan masyarakat memahami sanksi yang di berlakukan ketika masyarakat melanggar peraturan tersebut terlalu tinggi secara nominalnya dan berlebihan, tidak adanya sosialisasi dari pemerintah juga menjadikan masyarakat tidak tau dan tidak paham, masyarakat juga melihat sanksi tersebut hanya sebuah gertakan untuk membuat masyarakat takut padahal sejauh ini masyarakat mengaku belum ada yang di tindak karena melanggar peraturan tersebut.

Norma sosial dipahami oleh masyarakat, artinya masyarakat paham apa yang di maksud dengan isi peraturan Nomor 07 Tahun 2017 tesebut. Secara normative tata cara dan syarat-syarat atau standar pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sudah di atur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa setiap undang-undang,

Peraturan Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diberi penjelasan. Peraturan Larangan Memberi yang di sosialisasikan pada plang himbauan yang terdapat di beberapa titik lampu merah hanya menghimbau masyarakat agar tidak memberi padahal dalam pasal 9 bertuliskan “masyarakat dapat berperan serta dalam kegiatan pembinaan pengemis, anak jalanan dan gelandangan dengan cara menyalurkan dana langsung ke panti sosial yang resmi dan berbadan hukum” namun pada kenyataannya yang di pahami oleh masyarakat adalah secara garis besarnya saja dari peraturan tersebut yaitu pemerintah melarang masyarakat untuk memberi, padahal dalam peraturan tersebut masyarakat di bolehkan memberi tetapi melalui panti sosial yang berbadan hukum.

Fungsi penjelasan dari pemerintah digunakan untuk tafsir secara resmi agar masyarakat tidak salah memahami. Berdasarkan hasil wawancara di Jalan Pramu ka kebanyakan masyarakat memahami peraturan tersebut sebagai larangan memberi, menurut masyarakat itu tidak sesuai dengan hati nurani mereka, dan tidak sesuai dengan pengajaran saling memberi yang mereka terima sejak dini, jadi kebanyakan masyarakat merasa kasihan apabila pengemis atau anak jalanan tidak boleh diberi.

Perilaku Sosial

1. Tahap Ditaati

Pada tahap ditaati, norma sosial mengenai peraturan larangan memberi uang kepada pengemis, anak jalanan, dan gepeng. Di dalam pasal 14 menyebutkan setiap orang dilarang memberi sejumlah uang atau barang kepada pengemis, anak jalanan, gelandangan, pengamen, pedagang asongan, penjual koran, atau kegiatan lain sejenisnya di jalanan, lingkungan rumah penduduk dan tempat umum lainnya” Seharusnya muncul kesadaran dan keyakinan dari masyarakat itu sendiri, bahwa norma sosial itu harus ditaati. Pada proses pelembagaan tahap ditaati, masyarakat kebanyakan masih melanggar peraturan yaitu masih memberi uang kepada pengemis atau anak jalanan. Warga memberi uang kepada pengemis dengan memilih siapa yang akan di beri dan melihat si pengemis atau anak jalanan yang sedang meminta-minta. Peraturan larangan memberi uang kepada pengemis hanya di taati oleh masyarakat apabila berada di daerah titik plang himbauan yang terjangkau oleh pengawasan cctv saja, namun di tempat lain masyarakat masih memberi pengemis atau anak jalanan.

2. Tahap Dihargai

Setelah berlakunya Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 Tentang Larangan Memberi Uang kepada Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan Kota Samarinda jumlah pengemis yang biasanya marak di jalanan atau lampu

merah kini sudah jarang kita temui otomatis jumlah mereka berkurang di titik-titik tertentu, sedangkan di tempat ramai seperti Jalan Pramuka, Tepian, masjid dan tempat ramai lainnya masih banyak kita menemukan pengemis dan anak jalanan. Pada Proses pelembagaan tahap dihargai ini belum tercapai, karena jumlah pengemis yang masih marak di Samarinda menunjukkan bukti bahwa masyarakat masih dengan kebiasaan memberi, yang berbeda hanya jumlah pengemis di lampu merah sudah berkurang tapi masih banyak di tempat ramai lainnya.

Jika norma-norma sosial telah diketahui, dipahami dan dipatuhi oleh masyarakat, maka norma tersebut kemudian akan dihargai sebagai sesuatu yang tidak bisa dipisahkan dari kehidupannya. Pada kenyataannya masyarakat di Jalan Pramuka masih dengan kebiasaan (*folkways*) memberi kepada pengemis yang dilakukan secara berulang-ulang. Dengan anggapan ketika sudah di beri maka pengemis akan segera pergi. Hal itu terjadi karena masyarakat kebanyakan tidak mengetahui secara keseluruhan peraturan dan tidak memahami maksud dari peraturan, akhirnya tidak di taati oleh masyarakat. Maka Proses pelembagaan tahap dihargai ini belum tercapai, karena dilihat dari jumlah pengemis yang masih banyak di Jalan Pramuka menunjukkan bukti bahwa masyarakat masih dengan kebiasaan memberi uang kepada pengemis, jumlah pengemis hanya berkurang di lampu merah sudah berkurang tapi masih banyak di tempat ramai lainnya.

Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 dan Penanggulangan Pengemis

Pada implementasi Perda, ternyata pihak penyelenggara tidak serius dalam menanggulangi pengemis, melihat pihak penyelenggara yang sudah lengkap dari berbagai lembaga namun tidak terkoordinasi dengan baik. Dimulai dari Dinas Sosial yang ternyata tidak memahami secara utuh Perda, dengan anggapan bahwa Perda tersebut berlaku hanya di jalanan saja. Padahal sudah jelas dalam pasal 14 Perda tersebut berlaku di seluruh tempat, seperti pemukiman penduduk, jalanan dan tempat umum lainnya.

Kemudian Satpol PP sebagai penindak Perda, dalam kurung waktu 2 tahun Perda ini ditetapkan, ternyata tidak ada satu pun orang yang di tindak karena memberi uang atau barang kepada pengemis. Padahal sudah jelas dalam ketentuan larangan pasal 14 bahwa ketika ada seseorang yang memberi uang atau barang akan di pidana 3 bulan penjara atau denda Rp.50.000.000 . Namun Satpol PP merasa Perda tersebut sangat dilematis untuk diterapkan, ketika menindak masyarakat yang memberi yang di nilai memberi adalah hak asasi manusia.

Selanjutnya Dishub, yang memiliki fungsi melaporkan adanya pelanggaran yang di lakukan seseorang dengan pantauan cctv yang di pasang di beberapa titik lampu merah hingga saat ini Satpol PP tidak mendapatkan laporan tersebut.

Padahal peneliti menemukan masih banyak pengemis, anak jalanan atau penjual koran di beberapa titik lampu merah.

Upaya yang dilakukan oleh penyelenggara akan terlaksana dengan baik ketika sosialisasi, penegakan sanksi dan penguatan kelembagaan dari pihak penyelenggara namun upaya ini tidak akan berhasil ketika ada perbedaan pemahaman dari pihak penyelenggara. Untuk melembagakan suatu norma yang baru maka perlu adanya ketegasan dari pihak penyelenggara agar Perda ini terinternalisasi dalam setiap individu. Peraturan Nomor 07 Tahun 2017 ini tidak akan berhasil dalam menanggulangi pengemis, ketika pihak penyelenggara dan masyarakat tidak mengetahui tujuan peraturan tersebut.

Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

1. Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 Kota Samarinda adalah bentuk upaya pemerintah dalam menanggulangi masalah pengemis, anak jalanan dan gelandangan. Sasaran Perda kali ini berbeda dengan Perda sebelumnya, pada Perda Tahun 2002 sasarannya adalah si pengemis sedangkan Perda Tahun 2017 sasarannya adalah si pemberi atau masyarakat. Substansi dari Perda tersebut secara garis besarnya adalah *“dilarang memberi uang kepada pengemis, anak jalanan dan gelandangan. Sanksi RP.50.000.000 dan pidana kurungan 3 bulan penjara”* wacana tersebut terdapat pada plang himbuan yang terpasang di beberapa titik lampu merah, plang tersebut merupakan bentuk sosialisasi dari Dinas Sosial.
2. Dinas Sosial sebagai pembina Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017, ternyata tidak memahami peraturan secara utuh. Pihak Dinas Sosial menganggap bahwa peraturan tersebut hanya berlaku di jalanan saja, padahal dalam pasal 14 peraturan tersebut berlaku di seluruh tempat seperti lingkungan rumah penduduk dan tempat umum lainnya. Sedangkan Satpol pp sebagai penindak dalam Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 menganggap peraturan ini sangat dilematis dan segan untuk diterapkan, karena ketika menindak masyarakat yang memberi kepada pengemis dinilai memberi adalah hak asasi manusia selain itu jumlah satpol pp sebagai penindak perda ini juga tidak cukup untuk mengcover seluruh Kota Samarinda.
3. Masyarakat Jalan Pramuka merupakan salah satu sasaran dari Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017, dengan berjejernya rumah makan dan beragam aktivitas lainnya dijadikan peluang oleh pengemis untuk meminta-minta. Setelah berlaku Peraturan tersebut ternyata kebanyakan masyarakat masih memberi kepada pengemis atau anak jalanan, padahal mereka mengetahui peraturan tersebut.
4. Dalam proses pelebagaan masyarakat Jalan Pramuka sudah melalui tahap pertama pada proses pelebagaan, dilihat dari sebagian besar masyarakat

mengetahui peraturan melalui plang himbauann dan sebagian besar mengetahui pihak penyelenggara dan sanksi dari peraturan tersebut.

5. Pelembagaan Perda Nomor 07 Tahun 2017 ternyata hanya melalui tahap dikenal, pada tahap dipahami, ditaati dan di hargai tidak berhasil melembaga pada masyarakat Jalan Pramuka karena peraturan tersebut tidak sesuai dengan hati nurani mereka dan masyarakat tidak memahami peraturan dengan jelas. Seperti pada tahap dipahami masyarakat menganggap pemerintah melarang untuk memberi, padahal pada pasal 9 bertuliskan “*masyarakat dapat berperan serta dalam kegiatan pembinaan pengemis, anak jalanan dan gelandangan dengan cara menyalurkan dana langsung ke panti sosial yang berbadan hokum*” pihak penyelenggara tidak memberikan penjelasan secara resmi sehingga masyarakatv salah dalam memahami.

Saran

1. Dinas Sosial meningkatkan sosialisasi agar lebih intensif, sosialisasi yang tepat sasaran di daerah-daerah yang ramai dan teknik yang kreatif dalam melakukan sosialisasi kepada masyarakat agar diketahui seluruh masyarakat Kota Samarinda.
2. Dinas Sosial memberikan rekomendasi kepada masyarakat tentang bagaimana dan kemana menyalurkan sumbangan selain ke pengemis, anak jalanan dan gelandangan.
3. Adanya kejelasan tahap pembinaan dari Dinas Sosial, dengan melakukan pembinaan sesuai standar operasional prosedur (SOP).
4. Dinas Sosial dan Satpol PP agar lebih intensif untuk melakukan razia ke daerah-daerah yang ramai seperti Jalan Pramuka karena banyaknya pengemis, anak jalanan dan gelandangan. Selain itu Satpol PP juga menindak masyarakat yang masih memberi ke pengemis.

DaftarPustaka

- Koentjaningrat. 1994. *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Moleong, Lexy J. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Saharuddin. 2001. *Nilai Kultur dan Institusi Lokal Dalam Konteks Masyarakat Multi Etnis*. Depok: Program Pasca Sarjana. Universitas Indonesia.
- Soekanto, Soerjono. 2006. *Sosiologi suatu pengantar*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Sumber Dokumen:

- Dinas Sosial. 2017. *Dokumen Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2017 Kota Samarinda*. Samarinda.