

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Kemiskinan adalah suatu kondisi seseorang atau sekelompok orang yang tidak terpenuhi hak-hak dasarnya, yang antara lain mencakup kebutuhan pangan, tempat tinggal, pendidikan, dan kesehatan, sehingga tidak mampu mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.<sup>1</sup> Sedangkan Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.<sup>2</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, kemiskinan merupakan suatu ketidakmampuan untuk membuat taraf kehidupannya menjadi lebih baik sebagaimana mestinya, baik secara individu ataupun berkelompok. Kaya dan miskin merupakan suatu kata yang saling berdampingan bukan termasuk masalah sosial, hingga pada saat perdagangan berkembang pesat namun sebagian orang tidak mampu untuk menyesuaikan taraf kehidupannya maka akan muncul nilai-nilai sosial yang baru.<sup>3</sup>

Kemiskinan suatu masalah yang sering dihadapi di Indonesia. Masalah sosial tersebut tidak jauh-jauh dari nilai-nilai sosial, moralnya, dan tata kelakuannya yang tidak sesuai dengan nilai-nilai kehidupan yang ada sehingga sifatnya merusak dan melawan hukum.<sup>4</sup>

Kemiskinan seringkali ditimbulkan oleh kemalasan, ketidakmampuan secara individual maupun kelompok, keterbatasan penduduk untuk memperoleh pelayanan dasar dalam memenuhi kebutuhannya yang menjadi faktor penghambat seseorang

---

<sup>1</sup> Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 04 Tahun 2018 Tentang Penanggulangan Kemiskinan. Pasal 1 ayat (7)

<sup>2</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Pasal 1 ayat (1).

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: CV. Rajawali. 1986. Hlm. 349

<sup>4</sup> *Ibid*, Hlm. 341

menjadi sukses, timbulnya suatu permasalahan yang muncul terhadap aspek perkembangan di Indonesia.

Urbanisasi adalah salah satu faktor semakin pesatnya penduduk di perkotaan. Memunculkan berbagai permasalahan seperti kepadatan penduduk di perkotaan, kesulitan mengikuti pekerjaan di kota-kota besar, masalah sosial ataupun masalah ekonomi. Tak jarang mereka tinggal di kolong jembatan, pinggiran rel kereta api, di pertokoan kaki lima. Karena dengan pendapatan yang sangat minim mereka hanya cukup untuk makan, sehingga berapapun upah yang diterima hanya cukup untuk bisa bertahan hidup.<sup>5</sup>

Terdapat berbagai faktor lain seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya sesuai standar kehidupan, seperti kurangnya keterampilan, tingkat pendidikan rendah, keadaan fisik yang cacat sehingga tidak adanya ruang bagi mereka untuk mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan latar belakangnya mereka.

Persoalan mengenai gelandangan bukan hanya tentang keamanan, ketertiban, dan keindahan kota. Melainkan lebih dari itu, yakni bagaimana pemerintah dapat menyelesaikan suatu permasalahan mengenai keadilan, pemerataan, kesejahteraan rakyatnya, dan persoalan lainnya terhadap gelandangan tersebut yang tentunya ada berbagai macam faktor yang menjadi penyebab maraknya dan sekaligus dampak yang diakibatkan dari fenomena gelandangan dan pengemis di suatu daerah.<sup>6</sup>

Semakin tingginya angka kemiskinan tidak menutup kemungkinan banyaknya gelandangan. Contohnya dengan muncul ketidakteraturan sosial seperti adanya kesemrawutan, ketidaknyamanan, ketidaktertiban yang sering kita lihat

---

<sup>5</sup> Ruaida Murni, "Peran Jejaring Kerja Dalam Pelaksanaan Pelayanan Dan Rehabilitasi Sosial Terhadap Gelandangan Dan Pengemis Di Panti Sosial Bina Karya Pangudi Luhur Bekasi", Sosio Konsepsia, Vol 5, Nomor 02, Januari-April, Tahun 2016. Hlm, 46.

<sup>6</sup> Maghfur ahmad, "Strategi kelangsungan hidup gelandangan pengemis (gepeng)", Jurnal Penelitian, Volme 7, Nomor 2 Nopember 2010. Hlm. 1.

ditempat tempat umum. Sehingga timbul ketidaknyamanan masyarakat ketika ada gelandangan di tempat umum, yang tentunya meresahkan masyarakat.<sup>7</sup>

Kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai suatu keadaan dapat terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan dan perawatan kesehatan, dan kondisi permasalahan kehidupan sosialnya dapat dikelola dengan baik.<sup>8</sup> Dengan melakukan pembangunan sosial secara merata tentunya menjadi tujuan nasional setiap negara sehingga terciptanya kehidupan yang sejahtera dan keadaan sosial yang sejahtera bagi masyarakatnya.

Semakin pesatnya perkembangan penduduk di perkotaan dengan ruang pekerjaan yang tidak seimbang, persaingan hidup yang semakin keras, tidak memiliki keterampilan, memiliki tingkat pendidikan yang tinggi tidak menjamin seseorang untuk mendapatkan kehidupan yang layak.<sup>9</sup>

Indonesia merupakan negara hukum seperti yang telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat 3, dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia Undang-Undang Dasar menjadi suatu peraturan tertinggi, jadi dalam pembentukan undang-undang turunan tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 34 yang mengatur mengenai tanggung jawab negara terhadap fakir miskin yang berbunyi:<sup>10</sup>

1. *Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.*
2. *Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.*

---

<sup>7</sup> Novi Nur Rohmah, "Model Penanganan Bagi Pengemis Gelandangan Dan Orang Terlantar Di Kabupaten Banyumas". Skripsi (untuk memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang). 2017. Hlm. 5

<sup>8</sup> Suradi, "Pembangunan Manusia, Kemiskinan Dan Kesejahteraan Sosial", Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Vol 12, No. 03, 2007. Hlm. 4

<sup>9</sup> Betha Dwidinanti Zefianningsih, et al., "Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Oleh Pantii Sosial Bina Karya "Pangudi Luhur" Bekasi". Prosiding Ks: Riset & Pkm. Volume: 3. Nomor 1. Hlm. 10

<sup>10</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 34.

3. *Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan umum yang layak.*
4. *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.*

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34, Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah wajib memberikan jaminan rehabilitasi, jaminan sosial, pemberdaya, dan perlindungan sebagai suatu perwujudan negara dalam menjamin atas terpenuhinya hak kebutuhan dasar warga negara yang fakir miskin. Pada kenyataannya pemerintah juga belum mampu melaksanakan secara sepenuhnya yang telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34 serta di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin ini secara keseluruhan karena, belum semua masyarakat miskin dan orang terlantar dipelihara oleh negara. Masih banyak masyarakat miskin dan orang terlantar menggantungkan diri dengan belas kasihan orang lain.

Adanya suatu Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi kewajiban dari sistem otonomi daerah yang digunakan di Indonesia. Sebagai salah satu negara kesatuan yang memiliki pembagian yang sangat luas dengan beragam etnis dan budaya yang ada di Indonesia, dengan melakukan pemberian otonomi kepada daerah seolah menjadi salah satu pilihan tepat sehingga dapat memfasilitasi terjadinya akselerasi pembangunan di daerah.

Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga dapat Terjadi beberapa perubahan yang mendasar terkait dengan pembagian urusan pemerintahan konkuren tersebut. Ada beberapa urusan pemerintahan konkuren yang sebelumnya merupakan kewenangan kabupaten/kota kemudian menjadi kewenangan provinsi.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Budiyono, “*Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah*”, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 67, Th. XVII (Desember, 2015). Hlm. 421

Pasal yang mengatur mengenai urusan pemerintahan konkuren tersebut dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 19 dan Pasal 20. Dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa yang menjadi urusan Pemerintahan konkuren yaitu Pemerintah Pusat dan menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi. Dan urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi menjadi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Berikut yang menjadi urusan pemerintahan konkuren:<sup>12</sup>

1. Pemerintahan konkuren Pemerintah Daerah Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar:
  - 1) Pendidikan.
  - 2) Kesehatan.
  - 3) Pekerjaan umum dan Penataan Ruang.
  - 4) Perumahan rakyat dan Kawasan permukiman,
  - 5) Ketenteraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan sosial.

Pemerintahan konkuren pemerintah daerah wajib - tidak berkaitan dengan pelayanan dasar:

- 1) Tenaga kerja.
- 2) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
- 3) Pangan.
- 4) Pertanahan.
- 5) Lingkungan hidup.
- 6) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
- 7) Pemberdayaan masyarakat dan Desa.

---

<sup>12</sup> *Ibid.* Hlm. 426

- 8) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
  - 9) Perhubungan.
  - 10) Komunikasi dan informatika.
  - 11) Koperasi, usaha kecil, dan menengah.
  - 12) Penanaman modal.
  - 13) Kepemudaan dan olah raga.
  - 14) Statistik.
  - 15) Persandian. Kebudayaan.
  - 16) Perpustakaan; dan kearsipan.
2. Pemerintahan konkuren pemerintah daerah yang menjadi pilihan, yaitu:
- 1) Kelautan dan perikanan.
  - 2) Pariwisata
  - 3) Pertanian
  - 4) Kehutanan.
  - 5) Energi dan sumber daya mineral.
  - 6) Perdagangan.
  - 7) Perindustrian dan transmigrasi

Apabila dilihat dalam *Rule Of Law* dalam Tindakan pemerintahan harus berdasarkan dengan negara hukum, sehingga dalam pembagian urusan konkuren akan terlihat apakah mencerminkan *rule of law* yang secara substantif atau *rule of law* secara formalitas saja. Dalam hal ini terlihat bahwa Pemerintah Kota Bekasi dalam menjalankan urusan Pemerintahan Konkuren wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar belum secara sepenuhnya dilakukan sehingga masih adanya masyarakat yang memiliki masalah kesejahteraan sosial di Kota Bekasi.

Terkait kewajiban negara dalam hal menuntun masyarakat dan memberikan bantuan kepada mereka untuk mencapai kesejahteraan. Yang artinya fakir miskin dan gelandangan berhak untuk mendapatkan jaminan sosial serta kesejahteraan sosial yang sebagaimana tertuang Undang-Undang turunan dari Undang-Undang Dasar sehingga

menjadi pijakan untuk pemerintah Kota Bekasi dalam melakukan upaya memelihara gelandangan. Kenyataannya para gelandangan belum mendapatkan yang seharusnya mereka dapatkan.

Setiap daerah biasanya mempunyai peraturannya sendiri dalam mengatur mengenai penanganan pengemis dan gelandangan. Di setiap daerah pun pasti mempunyai suatu masalah dan situasi yang berbeda. Maka dari itu di setiap daerah mempunyai cara penanggulangan terhadap gelandangan, kepada Pemerintah Daerah perlu diberi wewenang kebijaksanaan khusus sehingga dapat menerapkan rencana dan usahanya sesuai dengan situasi dan kondisi daerah. Di kota Bekasi sendiri terdapat peraturan daerah yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 04 Tahun 2018 tentang penanggulangan kemiskinan.

Anzari, Kepala BPS Kota Bekasi mengatakan, penduduk miskin di Kota Bekasi sempat meningkat pada tahun 2014-2015. Berdasarkan data dari BPS, pada 2012 mencapai 139.000, di tahun 2013 menurun menjadi 137.000. Dua tahun berikutnya 2014 -2015 cenderung naik yaitu mencapai 139.840 dan 146.940 pada 2015, lalu kembali turun pada 2016 mencapai 140.000 ribu dan di tahun 2017 kembali turun di angka 136.000 ribu keluarga<sup>13</sup> pada tahun 2018 angka kemiskinan turun dengan angka 113,650 ribu. Data itu didapat melalui susenas atau survei dengan mengumpulkan data informasi data ekonomi warga. Berikut gambar penurunan angka kemiskinan di Kota Bekasi : <sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Adi Nugroho, “Kemiskinan Bekasi menurun, BPS klaim karena banyak warga kerja di perusahaan”, <https://www.merdeka.com/peristiwa/kemiskinan-bekasi-menurun-bps-klaim-karena-banyak-warga-kerja-di-perusahaan.html>. Merdeka.com. Kamis 9 April 2020

<sup>14</sup> <http://bdt.tnp2k.go.id/sebaran/>. Kamis 9 April 2020

### Analisis Relevansi Persentase Penduduk Miskin di BEKASI, Tahun 2015–2019



**Gambar 1 Penduduk Miskin Di Bekasi**

Salah satu elemen penting dalam pemerintahan yaitu adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik, hal ini terkait mengenai tugas dan wewenang pemerintahan dalam struktur ketatanegaraan. Setiap elemen pemerintahan wajib menjalankan asas pemerintahan yang baik.<sup>15</sup> Dalam kasus ini yaitu untuk mengurangi gelandangan, asas kepastian umum lah yang menggambarkan pemerintah dalam menjalankan tugasnya karena pemerintah wajib mengedepankan kepentingan rakyat diatas kepentingan pribadinya dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan.

Tujuan dari sebuah negara ialah untuk menciptakan keamanan dan ketentaraman dalam kehidupan masyarakat serta mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Dalam mewujudkan tujuan negara, diperlukan konsep dasar yang jelas untuk melaksanakan tujuan negara<sup>16</sup>. Hal itu tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Alenia ke IV yang menyatakan bahwa tujuan Negara Republik Indonesia adalah memberikan perlindungan terhadap bangsa dan Negara Republik Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan ikut serta dalam mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hal tersebut merupakan sebagai pedoman bagi bangsa Indonesia dalam menjalankan kehidupannya.

Tujuan negara merupakan suatu hal yang amat penting bagi dalam suatu negara. berdasarkan tujuan negara ini, maka akan ditetapkan apa sebenarnya tugas dari organisasi negara (fungsi negara) yang berkaitan erat dengan lembaga lembaga

<sup>15</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2019. Hlm. 62

<sup>16</sup> Arfa'I, "Pembukaan UUD 1945 Sebagai Norma Hukum Dalam Etika Politik Guna Mencapai Tujuan Negara". *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 6, Nomor 2, Oktober, 2015. Hlm. 91



pendukungnya. Fungsi suatu negara pada dasarnya memiliki kaitan yang erat dengan usaha pembelaan negara. Jadi, bisa dikatakan bahwa fungsi negara dan tujuan negara merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan, keduanya saling berkaitan.

Fungsi negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu dengan melindungi seluruh tumpah darah Indonesia yang tercantum dalam Premabule Alinea empat yaitu Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>17</sup>

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 fungsi negara dapat dijelaskan menjadi:

1. Melaksanakan penertiban (*Law and order*) dan mencegah bentrokan–bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melaksanakan penertiban. Dalam fungsi ini negara dapat dikatakan sebagai stabilisator
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya.
3. Pertahanan untuk menjamin tegaknya kedaulatan negara dan mengantisipasi kemungkinan adanya serangan yang dapat mengancam kelangsungan hidup bangsa (negara). Untuk itu negara dilengkapi dengan alat pertahanan.
4. Menegakkan keadilan dilaksanakan melalui lembaga peradilan.

Negara Indonesia menghendaki kesejahteraan dan kemakmuran untuk rakyatnya. Fungsi ini sangat penting, hal ini tercermin dalam usaha pemerintah untuk membangun. Setiap negara, termasuk Indonesia mencoba untuk melaksanakan dan

---

<sup>17</sup> Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alenia ke 4.

mempertinggi taraf hidup rakyatnya dengan memperluas taraf ekonomi dan kehidupan masyarakat. Selain itu dengan menjaga ketertiban pemerintah juga mengusahakan agar setiap anggota masyarakat dapat menikmati kemakmuran secara adil dan merata, sehingga masyarakat miskin dan gelandangan berada pada tahap layak untuk hidup serta mendapatkan hak-haknya seperti memiliki Kartu Tanda Penduduk, tempat tinggal yang layak serta memiliki pekerjaan sehingga mendapatkan penghasilan untuk mendapatkan kehidupan yang layak.

Pada perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat 3 mengatakan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum yang sangat berkaitan erat dengan kesejahteraan (*Welfare State*), dan dalam ketentuannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 34 dalam pelaksanaan materilnya akan mempercepat tercapainya kesejahteraan rakyat.<sup>18</sup>

Telah ditetapkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 bahwa dalam penanganan fakir miskin merupakan suatu arahan yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah. Dalam bentuk suatu program kebijakan pemerintah agar dapat memenuhi kebutuhan dasarnya dari setiap warga negaranya yang tentunya setiap pemerintah daerah ataupun pemerintah pusat memiliki perannya masing-masing dalam penanggulangannya fakir miskin.

Kegiatan Pemerintah dalam melakukan penaggulangan gelandangan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah untuk meningkatkan suatu kesejahteraan masyarakatnya dengan melakukan bantuan sosial, dan pemberdayaan masyarakat melalui suatu usaha atau kegiatan ekonomi mikro untuk dapat meningkatkan nilai ekonomi masyarakat tersebut.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Zulkarnain Ridlwan, “*Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat*,” *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012. Hlm 163

<sup>19</sup> Anwar Sitepu & Togiaratua Nainggolan, “*Pengelolaan Dan Pemanfaatan Data Terpadu Pada Program Penanganan Fakir Miskin Di Deli Serdang*”, *SOSIO KONSEPSIA* Vol. 8, No. 02, Januari – April, Tahun 2019. Hlm. 76

Apabila angka tingkat kemiskinan semakin bertambah maka pemerintah tentunya dianggap telah gagal dalam melakukan mengurangi fakir miskin dan gelandangan tersebut, tentunya ini bukannya masalah yang mudah dan akan impact nya pun akan terlihat, dan masyarakat pun akan menganggap bahwa pemerintah tidak serius untuk mengurangi angka kemiskinan.

Penelitian ini mendalami bagaimana penanganan pemerintah dalam melakukan tanggung jawabnya terhadap gelandangan dan fakir miskin di Kota Bekasi. Kemiskinan merupakan salah satu persoalan mendasar yang menjadi perhatian serius dari pemerintah. Berdasarkan uraian latar belakang, maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul

**“TINJAUAN YURIDIS TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH KOTA BEKASI SEBAGAI PENYEDIA LAYANAN SOSIAL BAGI GELANDANGAN DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA BEKASI NO. 4 TAHUN 2018 TENTANG PENANGGULANGAN KEMISKINAN.”**

## **1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah**

### **1.1.1 Identifikasi Masalah**

Identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah Kota Bekasi sebagai penyelenggara lembaga negara di wilayah Kota Bekasi dengan memiliki peran untuk mengatasi gelandangan di Kota Bekasi hal tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bekasi No 04 Tahun 2018 Tentang Penanggulangan Kemiskinan.
2. Dengan adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Penanganan Fakir Miskin dapat memberikan aspek perlindungan terhadap gelandangan di Kota Bekasi, sehingga terciptanya suatu kehidupan yang layak bagi kehidupan gelandangan.

### **1.1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian permasalahan di atas maka yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana tinjauan yuridis terhadap Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Kemiskinan mengenai permasalahan gelandangan yang ada di Kota Bekasi?
2. Bagaimana aspek perlindungan terhadap gelandangan di Kota Bekasi ditinjau dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Penanganan Fakir Miskin?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang akan dicapai oleh hasil penelitian ini adalah:

1. Untuk dapat mengetahui bagaimana tinjauan yuridis terhadap Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2018 tentang penanggulangan kemiskinan mengenai permasalahan gelandangan yang ada di Kota Bekasi
2. Untuk dapat mengetahui apakah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Penanganan Fakir Miskin dapat memberikan aspek perlindungan terhadap gelandangan di Kota Bekasi.

#### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini yakni untuk memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Sebagai sumbangan pemikiran dan pengetahuan bagi ilmu hukum pada umumnya dan ilmu hukum tata negara mengenai pertanggung jawaban pemerintah terhadap gelandangan. Selain itu juga dapat menjadi bahan referensi bagi kepentingan pendidikan yang bersifat akademis.

## 2. Manfaat Praktis

Sebagai bahan masukan dan acuan bagi sistem hukum di Indonesia, sehingga dapat memberikan gambaran kepada masyarakat luas dalam memahami dan menyadari bahwa pentingnya perlindungan hukum terhadap gelandangan yang terjadi di Kota Bekasi.

### 1.4 Kerangka Teoritis, Konseptual, dan Pemikiran

#### 1.4.1 Kerangka Teoritis

Untuk menjawab suatu masalah dalam penelitian dibutuhkan teori sebagai landasan utama dalam menjawab pertanyaan dari rumusan masalah. Kerangka teoritis berisikan teori-teori hukum atau asas-asas hukum yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, sebagai berikut :

#### 1. Teori Negara Hukum (*rechtsstaat*)

Istilah teori negara hukum disebut juga sebagai "*rechtsstaat*"<sup>20</sup> istilah lain yang digunakan di Indonesia adalah *rule of law*, yang juga digunakan untuk "negara hukum". Menurut Philipus M. Hadjon, Konsep Negara Hukum sudah populer sejak abad ke-19, kemudian dikemukakan oleh Plato dan di pertegas oleh Aristoteles.

Aristoteles mengatakan, dalam memerintahkan suatu negara bukanlah manusia nya itu sendiri, tetapi dengan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang mennetukan baik buruknya suatu hukum.<sup>21</sup>

Konsep negara hukum dapat dibedakan menjadi konsep Eropa Kontinental yang biasa dikenal dengan *Rechtsstaat* dan dalam konsep Anglo Saxon dikenal dengan *Rule of Law*. Yang dimana pelaksanaan kekuasaan pemerintahan yang dibatasi oleh hukum.

---

<sup>20</sup> *Op.cit*, Fajlurrahman Jurdi, Hlm. 42

<sup>21</sup> *Ibid*, Fajlurrahman Jurdi, Hlm. 42

Frederich Stahl sebagaimana disebut oleh Made Hendra Wijaya dalam Tesisnya, mengungkapkan setidaknya terdapat 4 unsur dari *Rechtsstaat*, yaitu:<sup>22</sup>

1. Jaminan terhadap Hak Asasi Manusia.
2. Adanya pembagian kekuasaan.
3. Pemerintah berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.
4. Adanya Peradilan Administrasi Negara yang berdiri sendiri.

Salah satu prinsip yang dianggap penting dalam Negara Hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* ialah:<sup>23</sup>

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara procedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
5. Kebebasan untuk berserikat/ berorganisasi dan berposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Negara Hukum merupakan negara yang tidak boleh mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan berdasarkan konstitusi, dengan landasan sistem hukum yang berlaku di Indonesia harus mengacu pada Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara juga memberikan pengaruh besar bagi hukum yang berlaku di Indonesia.

---

<sup>22</sup> Made Hendra Wijaya, “*Keberadaan Konsep Rule By Law (Negara Berdasarkan Hukum) Didalam Teori Negara Hukum The Rule Of Law*”. Tesis (untuk memperoleh gelar Pascasarjana pada Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana ) 2013. Hlm. 3

<sup>23</sup> Zulkarnain Ridlwan, “*Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat*” *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012. Hlm 144.

Pemerintah harus melaksanakan tugasnya yang berarti secara konstitusional pemerintah atau negara wajib melaksanakan tugasnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34 fakir miskin dipelihara oleh negara agar terciptanya negara yang sejahtera.

## 2. Teori Negara Kesejahteraan (*welfare state*)

Sebagaimana disebutkan oleh Oman Sukmana dalam Jurnalnya yang berjudul konsep dan desain negara kesejahteraan (*Welfare State*), Jeremy Bentham mengemukakan bahwa teori kesejahteraan rakyat atau *welfare state* pertama kali muncul pada abad ke-18. Bentham mengemukakan istilah *utility* atau kegunaan untuk menjelaskan teori kesejahteraan rakyat. Konstitusi dan penelitian sosial memiliki peran untuk mengembangkan kebijakan sosial.<sup>24</sup>

Kemudian teori ini dikembangkan Otto Von Bismarck pada tahun 1850-an di Eropa dan Amerika yang rakyatnya dapat hidup dengan sejahtera, di Jerman warga negaranya mendapatkan jaminan sekolah gratis dan memperoleh jaminan penghidupan yang layak dari sisi pendapatan standar hidup, yang dimana layanan tersebut berasal dari masyarakat sendiri dengan system asuransi dan perpajakan sehingga dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia dari warga negaranya.<sup>25</sup>

Tokoh lain seperti William Beveridge (1942) dan T.H. Marshall (1963) ikut mempopulerkan sistem negara kesejahteraan, di Inggris, mengenai *Social Insurance and Allied Services*, yang terkenal dengan nama *Beveridge Report*, Beveridge menyebut *want, squalor, ignorance, disease* dan *idleness* sebagai ‘*the five giant evils*’<sup>26</sup> Beveridge mengusulkan sebuah sistem asuransi sosial komprehensif yang dipandanginya mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (*from cradle to grave*) dan sistem ini berkembang hingga Eropa dan Amerika Serikat. Tetapi sistem

---

<sup>24</sup> Oman Sukmana, “Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)”, Jurnal Sospol, Vol 2 No.1 (Juli-Desember 2016). Hlm. 105

<sup>25</sup> *Loc.cit.*, Hlm. 105.

<sup>26</sup> Edi Suharto, “Peta Dan Dinamika *Welfare State* Di Beberapa Negara” Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia? (Dalam seminar “Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta 25 Juli 2006. Hlm. 4

ini terdapat kekurangan karena, mereka berdasarkan pada system pajak dan asuransi. Apabila mereka tidak mampu membayar maka asuransi sosial akan gagal.<sup>27</sup>

Marshall beranggapan bahwa warga negara wajib memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga negara yang disebut sebagai negara. Ketidakefektifan negara dalam menyediakan pelayanan sosial menimbulkan ketidakadilan warga negaranya. Marshall melihat sistem kesejahteraan negara sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat<sup>28</sup>

Terdapat Empat prinsip umum dari Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), yakni:<sup>29</sup>

1. Prinsip Hak-Hak Sosial dalam Negara Demokrasi
2. Prinsip *Welfare Rights* (Hak Kesejahteraan)
3. Prinsip Kesetaraan Kesempatan Bagi Warga Negara;
4. Prinsip Keseimbangan Otoritas Publik dan Ekonomi, dan Efisiensi Ekonomi.

Ke-Empat prinsip umum dari Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) memiliki relevansi dan sinergi dengan tujuan dari pembangunan negara Republik Indonesia. *Welfare state* merupakan suatu keadaan sejahtera di mana negara membebankan kepada pemerintah untuk menjalankan tugasnya disamping menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, serta negara juga mengambil tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan kemakmuran rakyat

Hukum Administrasi Negara adalah suatu peraturan yang mengatur tentang hubungan administrasi negara dengan warga masyarakat, dimana pemerintah negara diberi wewenang untuk melakukan suatu tindakan atau implementasi dari aturan suatu pemerintahan.<sup>30</sup> Hubungan dengan teori *welfare state* adalah pemerintah diberi wewenang untuk menjamin kesejahteraan, dalam hal ini kesejahteraan yang dimaksud adalah kesejahteraan hidup gelandangan dapat terlangsungkan kehidupannya.

### 3. Teori Jenis Pemerintahan.

---

<sup>27</sup> *Ibid.* Hlm. 5

<sup>28</sup> *Loc.cit.*, Hlm, 5

<sup>29</sup> Oman Sukmana, *Op.cit.*, Hlm 114

<sup>30</sup> Nur Aisyah. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: CV Budi Utama, 2018. Hlm. 16



Esensi dari pemerintahan yaitu berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus warga negaranya. Kewenangan pemerintahan berkaitan dengan pembagian kekuasaan dan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terpola yaitu system pemerintahan negara federal atau negara kesatuan. System negara federal terpola dalam 3 struktur tingkatan utama yaitu: pemerintah federal (pusat), pemerintah negara bagian (provinsi), dan pemerintah daerah otonom. Sedangkan system negara kesatuan, terpola dalam 2 struktur utama yaitu: pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten atau kota). Sedangkan system pemerintahan kesatuan, terpola dalam 2 sendi utama, yaitu: system pemerintahan yang sistmenya sentralisasi atau desentralisasi. Kedua pusat ini mencerminkan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, pembagian pusat atau kewenangan lainnya.<sup>31</sup>

Secara garis besar jenis pemerintahan yang masih eksis hingga saat ini yaitu jenis pemerintahan monarki dan republik. Apabila kehendak negara ditentukan oleh satu orang maka bentuk pemerintahannya yaitu pemerintahan monarki, sedangkan kehendak negara ditentukan oleh banyak orang maka disebut sebagai pemerintahan republik.

Dikutip dalam bukunya Ilmu Negara oleh Agussalim Andi Gadjong menjelaskan bahwa menurut Machiavelli suatu negara kalau tidak beebentuk monarki atau republik, yang pokok adalah negara sedangkan spesiesnya monarki atau republik. Machiavelli tidak memakai kedua istilah itu melainkan *Parcipant* untuk monarki sedangkan *Respublica* untuk Republik.<sup>32</sup>

Monarki berasal dari kata *Monos* yaitu satu-satunya dan *Archie* yaitu berkuasa. Jadi monarki merupakan suatu negara yang satu-satunya dikuasain oleh Raja atau Ratu yang sifatnya turun temurun dan menjabat tanpa Batasan yaitu seumur hidup. Terdapat 3 jenis yaitu.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Ilmu Negara*. Makassar: Kretakupa Print 2019. Hlm. 140

<sup>32</sup> *Opcit.* Hlm. 149

<sup>33</sup> Isrok & Dhia Al Uyun, *Ilmu Negara*. Malang: Brawijaya Press, 2017. Hlm. 55

1. Monarkhi absolut (monokrasi) yang artinya kekuasaan raja atau kaisar bersifat mutlak dan tak terbatas. Perintah raja merupakan Undang-Undang yang Harus dilaksanakan.
2. Monarkhi Konstitusional (Oligarki) yang artinya raja bertindak dibatasi oleh Undang-Undang dan Konstitusi.
3. Monarkhi Parlementer (Demokrasi) yang artinya dalam suatu negara yang dipimpin oleh raja terdapat dewan perwakilan rakyat dimana para Menteri bertanggung jawab pada dewan tersebut.

Demokrasi berasal dari kata *Demos* dan *cratein* yang artinya pemerintahan dari rakyat oleh rakyat. Salah satu contohnya yaitu Indonesia, Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut system demokrasi yang mana system pemilihannya dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat. Demokrasi dapat dibedakan menjadi 4 sudut pandang, yaitu:<sup>34</sup>

1. Sudut pandang dalam menyalurkan kehendak rakyat, yaitu:
  - A. Demokrasi langsung yang artinya seluruh warga dan masyarakatnya ikut serta dalam pemusyawaratan untuk menentukan peraturan.
  - B. Demokrasi tidak langsung yang artinya mewakili keterlibatannya dalam permusyawaratan pada Lembaga perwakilan.
2. Sudut pandang dalam ideologi, yaitu:
  - A. Demokrasi konstitusional (liberal) yang artinya demokrasi yang berdasarkan pada kebebasan individu.
  - B. Demokrasi rakyat yaitu demokrasi yang berdasarkan marxisme-komunisme yang artinya demokrasi yang mencita-citakan kehidupan tanpa kelas sosial.
3. Sudut pandang titik perhatiannya, yaitu:

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

- A. Demokrasi formal yaitu demokrasi yang menjunjung perasamaan politik semata.
  - B. Demokrasi material yaitu demokrasi yang menitikberatkan upaya menghilangkan perbedaan dalam bidang ekonomi semata.
4. Sudut pandang demokrasi modern, yaitu:
- A. Demokrasi parlementer yaitu demokrasi yang penerapan pembagian kekuasaan (antara Lembaga tidak terpisah melainkan saling timbal balik).
  - B. Demokrasi presidensial yaitu demokrasi dengan penerapan pemisahan kekuasaan antara Lembaga negara.
  - C. Demokrasi referendum adalah demokrasi dengan kontrol masyarakat secara langsung (referendum). Ada beberapa jenis referendum yaitu:
    - a) Obligatori yaitu bersifat wajib sehingga menentukan berlakunya peraturan.
    - b) Fakultatif yaitu bersifat tidak wajib sehingga menentukan peraturan yang sedang terjadi agar dapat berlaku atau butuh perubahan.

Plato menjelaskan demokrasi merupakan rezim yang manis tanpa adanya penguasa, dan ada banyak pihak yang menetapkan kesamaan tertentu pada orang-orang yang sama maupun yang tidak sama.<sup>35</sup> Aristoteles menjelaskan demokrasi adalah kebebasan pribadi, pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dasar dan pentingnya kelas menengah.<sup>36</sup> Yang dikutip dalam bukunya Ilmu Negara oleh Isrok menjelaskan pengertian demokrasi menurut John Locke dalam *A Letter concerning toleration and second treatise of civil government* yaitu suatu pandangan kemanusiaan yang akan memungkinkan kesediaan untuk hidup dalam suatu tatanan sipil dan penuh

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

toleransi tanpa adanya paksaan.<sup>37</sup> Sedangkan Jimlly Asshiddqie menjelaskan bahwa dalam system pemerintahan demokrasi mengandung 11 pokok prinsip, yaitu:

1. Adanya jaminan kesetaraan dan persamaan dalam kehidupan bersama.
2. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas.
3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikannya sumber rujukan utama.
4. Adanya mekanisme dalam penyelesaian sengketa yang berdasarkan aturan.
5. Pengakuan dan penghormatan hak asasi manusia.
6. Pembatasan kekuasaan.
7. Peradilan yang independent dan tidak memihak.
8. Adanya peradilan administrasi.
9. Adanya mekanisme *judicial review*.
10. Dibuatnya konstitusi dan jaminan hak-hak tertentu.
11. Adanya pengakuan terhadap legalitas.

#### **1.4.2 Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual dalam penelitian ini merupakan gambaran dari konsep-konsep khusus yang akan diteliti dan mencakup definisi-definisi operasional sebagai berikut :

1. Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.<sup>38</sup>
2. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Undang-Undang No 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir miskin. Pasal 1 ayat (1)

tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.<sup>39</sup>

3. *Welfare State* adalah suatu kesejahteraan membebaskan kepada negara tugasnya disamping menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, serta negara juga mengambil tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan kemakmuran rakyat.<sup>40</sup>
4. Standar pelayanan minimal ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal.<sup>41</sup>



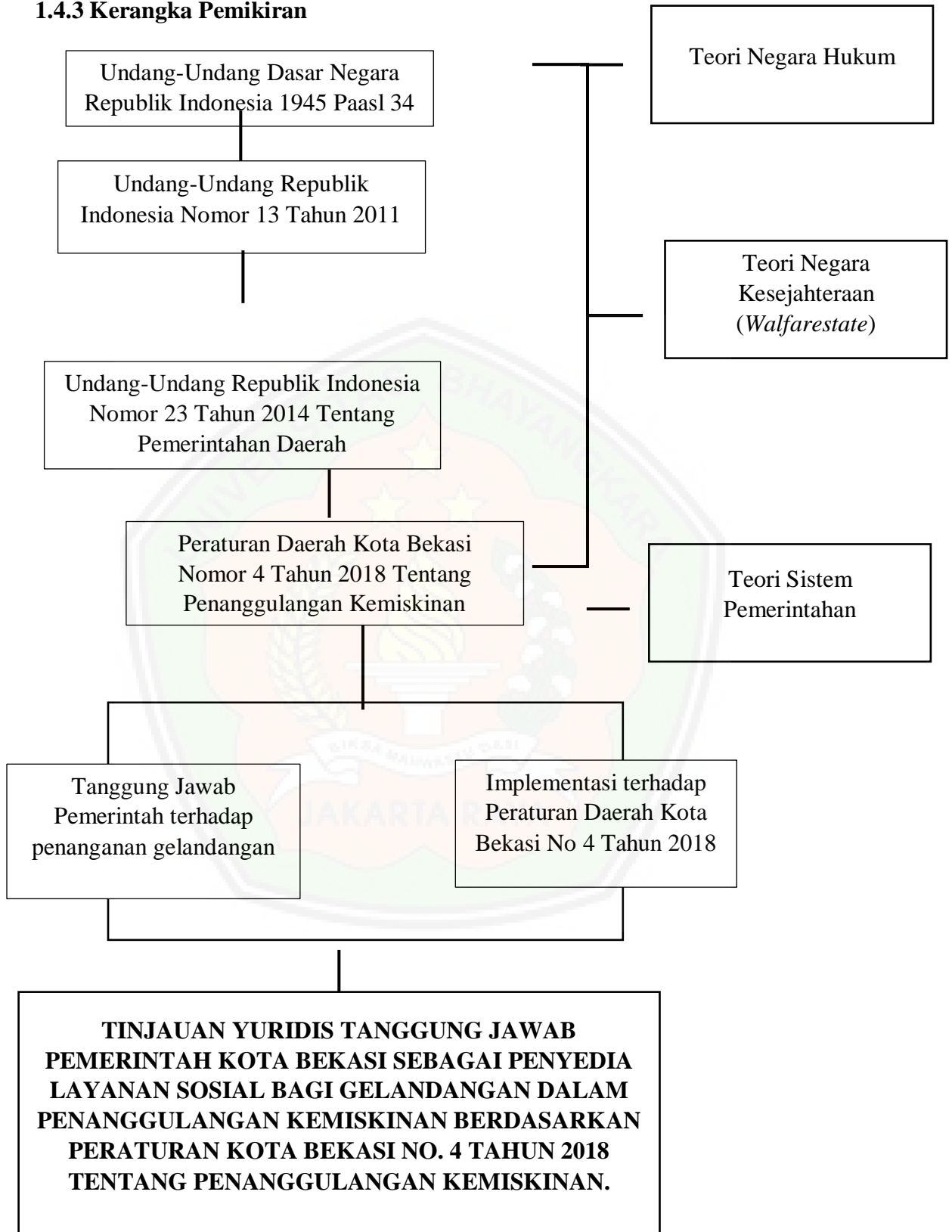
---

<sup>39</sup> Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Pasal 1 Ayat (1)

<sup>40</sup> Marilang, “*Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang*”, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012. Hlm. 276

<sup>41</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Standar Pelayanan Minimal. Pasal 1 Ayat 1.

### 1.4.3 Kerangka Pemikiran



## **1.5 Metode Penelitian**

### **1.5.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif yakni dengan menelaah dari teori-teori, asas, norma hukum, peraturan-peraturan, konvensi, serta perundang-undangan yang berkaitan ada dan relevan dengan penelitian ini. Penelitian hukum normatif meneliti menggunakan bahan pustaka atau data sekunder yang diperoleh melalui bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.<sup>42</sup>

Penelitian yuridis normatif bisa disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal, yang tertulis dalam didalam suatu peraturan perundang-undangan atau kaidah-kaidah hukum yang berlaku dan menjadi suatu merupakan patokan perilaku masyarakat<sup>43</sup>

### **1.5.2 Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah kualitatif normatif dengan menggunakan suatu metode studi kepustakaan. Penelitian ini menjelaskan secara deskriptif mengenai suatu objek atau fenomena dari gejala sosial yang terjadi, sehingga menitikberatkan pada fenomena yang akan dikaji dan dapat merinci menjadi suatu variable yang saling terkait.<sup>44</sup>

### **1.5.3 Sumber Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 04 Tahun 2018 Tentang Penanggulangan Kemiskinan, dan peraturan-perundangan lain yang

---

<sup>42</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2008, hlm. 52.

<sup>43</sup> Jonaedi Efendi & Johny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normative Dan Empriris*, Depok: Prenadamedia Group, 2018. Hlm. 124

<sup>44</sup> Mamik, *Metodologi Kualitatif*, Sidoarjo: Zifatama Publishing, 2015, Hlm. 5

berhubungan dengan gelandangan. Kemudian bahan hukum sekunder yang merupakan penunjang dalam penelitian seperti buku-buku hukum, jurnal, makalah, dan lain-lain.

#### **1.5.4 Teknik Pengumpulan Data**

Pengolahan data dan analisa bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan membandingkan peraturan-perundangan dalam bahan primer dan menelaah bahan-bahan pustaka pada bahan sekunder, kemudian bahan-bahan yang telah ada dianalisa dengan cermat untuk menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan.

#### **1.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai penelitian serta pembahasannya. Adapun sistematika dalam penelitian ini berupa :

##### **BAB I           PENDAHULUAN**

Pada bab ini berisi latar belakang permasalahan, identifikasi masalah beserta rumusan masalah, tujuan dan manfaat penulisan, kerangka teoritis, konseptual dan kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

##### **BAB II          TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini berisikan tinjauan kepustakaan mengenai teori-teori, konsep-konsep, kerangka berpikir yang digunakan dalam penelitian ini untuk menghubungkan antara hasil penelitian dengan tinjauan pustaka yang diperoleh dari buku-buku serta sumber-sumber lainnya. Menggunakan teori negara hukum kesejahteraan *welfare state*

##### **BAB III        HASIL PENELITIAN**

Pada bab ini akan membahas mengenai hasil penelitian yang berisikan permasalahan dalam penanganan fakir miskin.



#### **BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISIS HASIL PENELITIAN**

Pada bab ini akan membahas mengenai pembahasan mengenai tanggung jawab pemerintah dalam penyedia layanan sosial kepada gelandangan dan implementasi terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 dan analisa dari Hasil Penelitian.

#### **BAB V PENUTUP**

Pada bab ini membahas mengenai Kesimpulan dan saran.

