

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH TERHADAP
PENDIDIKAN ANAK TUNA WISMA BERDASARKAN QANUN ACEH
NOMOR 11 TAHUN 2013 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL
(Suatu Penelitian Di Kota Banda Aceh)**

Skripsi

**Diajukan Untuk Melengkapi Salah Satu Syarat Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum**



Oleh

**Nama : Khaira Affandi
NPM : 21011101134
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH ACEH
FAKULTAS HUKUM**

2025

Telah disetujui

Untuk Diajukan Kepada Panitia Ujian Skripsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh

Judul Skripsi

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH TERHADAP
PENDIDIKAN ANAK TUNA WISMA BERDASARKAN QANUN ACEH NOMOR 11
TAHUN 2013 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL
(Suatu Penelitian Di Kota Banda Aceh)**

Banda Aceh, 21 Januari 2025

Pembimbing



Syarifah Sharah Natasya, S.H., M.H






**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH TERHADAP
PENDIDIKAN ANAK TUNA WISMA BERDASARKAN QANUN ACEH NOMOR 11
TAHUN 2013 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL
(Suatu Penelitian Di Kota Banda Aceh)**

Oleh

Nama Mahasiswa : KHAIRA AFFANDI
No.Mahasiswa : 2101110134
Program Studi : Ilmu Hukum Bagian
: Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Sidang Penguji,
Pada Tanggal 11 Februari 2025
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

DEWAN PENGUJI

- | | | |
|-----------------------------|--------------------------------------|---|
| 1. Ketua | : Dr. Mainita, S.H., M.H.Kes | () |
| 2. Sekretaris | : Trio Yusandy, S.H., M.Kn. | () |
| 3. Pembimbing/
Penguji I | : Syarifah Sharah Natasya, S.H., M.H | () |
| 4. Penguji II | : Mudhafar Anzari, S.H., M.H | () |
| 5. Penguji III | : Dr. Mainita, S.H., M.H.Kes | () |

Banda Aceh, 28 Februari 2025
Universitas Muhammadiyah Aceh
Dekan Fakultas Hukum




Dr. Mainita, S.H., M.H.Kes

ABSTRAK

Khaira Affandi,
2025

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH TERHADAP PENDIDIKAN ANAK TUNA WISMA BERDASARKAN QANUN ACEH NOMOR 11 TAHUN 2013 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL (Suatu Penelitian Di Kota Banda Aceh)
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh
(v.53) pp.,bibl.,app.

Syarifah Sharah Natasya, S.H., M.H

Pasal 46 Qanun Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial menyebutkan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban menyelenggarakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial untuk meningkatkan kehidupan dan penghidupan yang layak bagi gelandangan dan pengemis melalui bimbingan fisik, agama, mental, sosial, pelayanan Kesehatan, pelayanan pendidikan dan pelatihan, pelayanan kesempatan kerja dan berusaha, bantuan sosial dan asistensi sosial dan pemulangan ke daerah asal dan pendampingan sosial. Namun dalam kenyataannya tanggung jawab pemerintah kota banda aceh terhadap Pendidikan anak tuna wisma berdasarkan Qanun Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Tujuan penulisan ini untuk menjelaskan tanggung jawab pemerintah Kota Banda Aceh terhadap Pendidikan anak tuna wisma berdasarkan Qanun Nomor 11 Tahun 2013, untuk menjelaskan hambatan yang dihadapi Pemerintah Aceh dalam penyelenggaraan Pendidikan anak tuna wisma di Kota Banda Aceh, untuk menjelaskan Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh.

Penelitian ini menggunakan metode *yuridis empiris*. Data dalam penelitian skripsi ini diperoleh melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan (*library research*) untuk memperoleh data sekunder dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, buku-buku dan pendapat para ahli hukum yang berkaitan dengan masalah yang dibahas. Sedangkan penelitian lapangan (*field research*) dimaksudkan untuk memperoleh data primer dengan mewawancarai responden dan informan.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa tanggung jawab Pemerintah Kota Banda Aceh terhadap pendidikan anak tuna wisma berdasarkan Qanun Nomor 11 Tahun 2013 dengan pengembangan tenaga pendidikan, buku pelajaran, pelatihan sebagai wujud tanggung jawab pemerintah Kota Banda Aceh, hambatan yang dihadapi Pemerintah Aceh dalam penyelenggaraan pendidikan anak tuna wisma di Kota Banda Aceh yaitu lingkungan tempat tinggal tidak lagi mampu memberikan pekerjaan, dan tingkat pendidikan yang rendah, upaya yang dilakukan pemerintah Kota Banda Aceh dalam penyelenggaraan pendidikan terhadap tuna wisma dengan cara upaya preventif, upaya represif, upaya rehabilitasi, dan operasi penertiban.

Diharapkan kepada pemerintah Kota Banda Aceh khususnya Dinas Sosial meningkatkan kerjasama dengan dinas-dinas terkait agar tuna wisma di Kota Banda Aceh mendapatkan pendidikan yang layak.

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb.

Syukur Alhamdulillah dipanjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulisan skripsi dengan judul **TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH TERHADAP PENDIDIKAN ANAK TUNA WISMA BERDASARKAN QANUN ACEH NOMOR 11 TAHUN 2013 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL** dapat diselesaikan. Shalawat serta salam tak lupa selalu tercurahkan kepada pangkuan alam Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia dari alam kebodohan menuju alam yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Selama penulisan skripsi ini banyak mengalami kesulitan dan hambatan. Sehingga penyelesaian skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, serta dukungan dari berbagai pihak baik secara materil maupun non materil. Oleh karena itu dengan kerendahan hati diucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Ibu Syarifah Sharah Natasya, S.H., M.H, selaku Dosen Pembimbing yang telah banyak membimbing dan memberikan arahan tiada hentinya dari awal penulisan hingga selesai.
2. Ibu Dr. Mainita S.H.,M.H.Kes, selaku Dosen Wali dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh yang telah banyak memberikan bimbingan akademik dan naehat-nasehat dalam menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.

3. Seluruh Dosen dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh, yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat.
4. Tenaga Kependidikan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh, yang telah memberikan layanan administrasi akademik dan non akademik selama perkuliahan.
5. Kepada sahabat angkatan 2021 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh, yang tidak henti-henti mendorong dan memberika semangat.
6. Kepada pihak responden dan informan yang sudi kiranya memberikan waktu informasi beserta data dalam penelitian skripsi ini.

Ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada yang tercinta Ayahanda Ir. H. Sulaiman Ary dan Ibunda tercinta Hj. Nuriza yang telah membesarkan, serta mencurahkan kasih sayang, pengertian dan telah memberikan cinta yang begitu besar dan senantiasa memanjatkan do'a, membantu dan memberikan motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan studi pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh. Terimakasih juga kepada pihak-pihak yang telah mendukung dan membantu dalam penelitian ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu. yang telah membantu dan memberikan motivasi sehingga dapat menyelesaikan studi pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.

Terimakasih juga kepada pihak-pihak yang telah mendukung dan membantu dalam penelitian ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu. yang telah membantu dan memberikan motivasi sehingga dapat menyelesaikan studi pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.

Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi saya dan bagi yang membacanya. Disadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati diharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun dari berbagai pihak demi kesempurnaan skripsi ini.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Banda Aceh, 30 Desember 2024

Penulis

Khaira Affandi
NPM: 2101110134

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Permasalahan	1
B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penulisan	6
C. Metode Penelitian.....	6
D. Sistematika Pembahasan	8
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP PENDIDIKAN ANAK TUNA WISMA	
A. Tanggung Jawab Pemerintah di Bidang Pendidikan.....	10
B. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Bidang Pendidikan dan Kesejahteraan Sosial.....	20
C. Tuna Wisma atau Gelandangan dan Pengemis	24
D. Tinjauan Umum tentang Penyelenggaraan Pendidikan	34
BAB III TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH TERHADAP PENDIDIKAN ANAK TUNA WISMA BERDASARKAN QANUN ACEH NOMOR 11 TAHUN 2013 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL	
A. Tanggung Jawab Pemerintah Kota Banda Aceh Terhadap Pendidikan Anak Tuna Wisma Berdasarkan Qanun Nomor 11 Tahun 2013	37
B. Hambatan Yang Dihadapi Pemerintah Aceh Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Anak Tuna Wisma Di Kota Banda Aceh	39
C. Upaya Yang Dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Terhadap Anak Tuna Wisma	44
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	50
B. Saran.....	51
DAFTAR PUSTAKA	52
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Kemiskinan di Indonesia disebabkan oleh berbagai faktor yang saling terkait. Salah satu faktor kemiskinan adalah adanya masyarakat yang memiliki rendahnya pendidikan, tidak memiliki keterampilan hingga kurang tersedianya lapangan pekerjaan. Karena masalah ini, banyak masyarakat Indonesia yang bertahan hidup dengan cara terpaksa menjadi pengemis.

Kemiskinan merupakan tantangan dan ancaman yang sering dihadapi oleh negara-negara berkembang. Problematika kemiskinan juga terus menjadi masalah besar sepanjang sejarah Indonesia sebagai sebuah bangsa.¹

Sesungguhnya penghidupan anak tuna wisma dijamin oleh pemerintah yang mana sudah diamanatkan dalam Pasal 31 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang bunyinya “setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan”. Berdasarkan Pasal tersebut Pemerintah dan Negara mempunyai kewajiban serta tanggung jawab untuk pembinaan dan pemeliharaan dalam melindungi para tuna wisma. Tuna wisma memiliki kedudukan yang sama seperti manusia pada umumnya dimata Tuhan Yang Maha Esa yang artinya mereka mempunyai hak dan kewajiban yang sama, begitupun hak untuk dilindungi oleh Negara dengan semestinya.

¹ Nano Prawoto, *Memahami Kemiskinan dan Strategi Penanggulangannya*, Jurnal Ekonomi dan Studi Pengembangan, Vol. 9, No. 1, Fakultas Ekonomi UMY, Yogyakarta, 2009, hlm. 57

Pemerintah merupakan kelompok yang berkewajiban dalam menyelesaikan permasalahan pengemis ini, sehingga penanganan dari berbagai kalangan dapat bekerja sama dalam satu visi yang sama, yakni pemberantasan pengemis demi terciptanya kedamaian dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat. Kota Banda Aceh sebagai Ibukota Provinsi Aceh dan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan berdirinya perkantoran, pusat perbelanjaan, restaurant, serta sarana hiburan sehingga memikat masyarakat desa untuk mengadu nasib ke Kota Banda Aceh. Namun, kenyataannya laju urbanisasi tidak seimbang dengan lapangan pekerjaan yang tersedia. Selain itu juga karena kurangnya keterampilan masyarakat urban, tuntutan persaingan yang ketat, membuat mereka akhirnya memilih menjadi tuna wisma di Kota Banda Aceh.

Perbuatan mengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan Bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, oleh karena itu perlu diadakannya penanggulangan, dalam hal upaya pencegahan timbulnya pengemis bertujuan pula untuk memberikan rehabilitasi kepada pengemis agar mampu mencapai taraf hidup yang layak sebagai seorang warga Negara Indonesia. Qanun atau peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan Perundang-Undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila, fungsinya sangat strategis yaitu sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar.

Banyak dijumpai orang-orang sehat menjadi tuna wisma, dengan merubah penampilannya menjadi sosok yang perlu dikasihi. Mereka memainkan peran yang oleh Erving Goffman disebut dengan konsep *dramaturgi* melalui manajemen kesan atau pengaturan kesan (*impression management*), sehingga orang yang melihatnya merasa kasihan dan berkeinginan membantu, padahal mereka sebenarnya sehat dan dapat melakukan aktifitas lain selain mengemis.

Berbagai macam cara telah dilakukan Pemerintah Aceh, dalam menangani anak tuna wisma. Program-program yang telah dirancang tersebut tidak akan berjalan jika dana yang tidak cukup dan tidak didukung oleh partisipasi masyarakat. Terkait mengenai sumber daya manusia, sarana dan prasarana, yang telah ada, salah satu pegawai Dinas Sosial mengatakan tidak bisa menanganinya mengingat kasus anak tuna wisma hampir boleh dikatakan bertambah setiap tahunnya. Bahkan sarana dan prasarana disetiap kabupaten/kota juga tidak bisa menanganinya. Walaupun demikian upaya pemerintah terhadap kasus tersebut sudah lumayan baik, dan ke depan akan selalu dicoba untuk menuntaskan kasus-kasus yang muncul terhadap penelantaran anak.

Di kota Banda Aceh keberadaan pengemis masih dapat dijumpai pada persimpangan lalu lintas, warung kopi, terminal, pusat perbelanjaan serta pada keramaian lainnya. Bahkan tempat-tempat wisata pun sudah menjadi incaran para pengemis. Banyak dijumpai orang-orang yang sehat menjadi

pengemis, dengan merubah penampilannya menjadi sosok yang perlu dikasihi.

Untuk menarik perhatian masyarakat, mereka mempunyai beberapa cara dalam meminta seperti, menggunakan anak dibawah umur, membawa surat palsu perintah dari lembaga dayah, pembangunan mesjid, dan lain-lain. Perintah tersebut hanya sebuah rekayasa pengemis tersebut untuk menarik perhatian orang-orang banyak. Kehadiran pengemis tersebut disebabkan oleh faktor internal dalam diri pengemis, yaitu kurangnya penghargaan terhadap diri, sifat malas serta menjadikan pengemis sebagai profesi.

Yang menjadi dasar Peraturan Pemerintah ini yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Pemerintah Aceh sendiri menerbitkan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial. Pada Pasal 46 menyatakan bahwa:

1. Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/ Kota berkewajiban menyelenggarakan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial untuk meningkatkan kehidupan dan penghidupan yang layak bagi gelandangan dan pengemis, melalui:
 - a. bimbingan fisik, agama, mental, dan sosial;
 - b. pelayanan kesehatan;
 - c. pelayanan pendidikan dan pelatihan;
 - d. pelayanan kesempatan kerja dan berusaha;
 - e. bantuan sosial dan asistensi sosial dan pemulangan ke daerah asal; dan

f. pendampingan sosial.

2. Upaya pencegahan dan penanganan gelandangan pengemis dilakukan oleh Dinas Sosial yang berkoordinasi dengan instansi terkait, aparat Kecamatan dan Gampong atau nama lain, tokoh masyarakat, ulama, tokoh agama lainnya dan masyarakat.

Selanjutnya di pertegas lagi dalam Pasal 53 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan.

Oleh karena itu secara khusus penanganan pengemis sudah tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang meliputi usaha preventif, represif, dan rehabilitatif.

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab Pemerintah Kota Banda Aceh terhadap pendidikan anak tuna wisma berdasarkan Qanun Nomor 11 Tahun 2013?
2. Apakah hambatan yang dihadapi Pemerintah Aceh dalam penyelenggaraan pendidikan anak tuna wisma di Kota Banda Aceh?
3. Apa upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh dalam penyelenggaraan pendidikan terhadap anak tuna wisma?

B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penulisan

Sesuai dengan judul yaitu “Tanggung Jawab Pemerintah Kota Banda Aceh Terhadap Pendidikan Anak Tuna Wisma Berdasarkan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial”, maka yang menjadi ruang lingkup dalam penelitian ini adalah dalam bidang Hukum Tata Negara, yaitu khusus melakukan penelitian tentang Tanggung Jawab Pemerintah Kota Banda Aceh Terhadap Pendidikan Anak Tuna Wisma Berdasarkan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial. Adapun tujuan Penulisan yang ingin ditulis dalam skripsi ini adalah sebagai berikut yaitu :

1. Untuk menjelaskan tanggung jawab pemerintah Kota Banda Aceh terhadap Pendidikan anak tuna wisma berdasarkan Qanun Nomor 11 Tahun 2013.
2. Untuk menjelaskan hambatan yang dihadapi Pemerintah Aceh dalam penyelenggaraan Pendidikan anak tuna wisma di Kota Banda Aceh.
3. Untuk menjelaskan Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh dalam penyelenggaraan Pendidikan terhadap anak tuna wisma.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penulisan ini yaitu penelitian yuridis empiris yang pendekatan melalui penelitian lapangan (*field research*) dan kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan dilakukan untuk memperoleh data sekunder dengan cara mempelajari buku-buku, literatur dan perundang-undangan dan penelitian lapangan dilakukan guna memperoleh data primer melalui wawancara dengan responden dan informan.

1. Definisi Operasional Variabel Penelitian

- a. Tanggung Jawab adalah keadaan dimana wajib menanggung segala sesuatu hingga kewajiban menanggung, memikul jawab, menanggung segala sesuatunya atau memberikan jawab dan menanggung akibatnya.
- b. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum bersama Undang-Undang serta kewenangan untuk mengatur komunitas di wilayah tertentu, yang umumnya adalah negara.
- c. Tuna Wisma adalah seseorang yang tidak memiliki tempat tinggal yang stabil dan layak.

2. Lokasi dan Populasi Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, lokasi yang diambil adalah di Wilayah Hukum Banda Aceh. Alasannya, karena Tanggung Jawab Pemerintah Kota Banda Aceh Terhadap Pendidikan Anak Tuna Wisma Berdasarkan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial terjadi di Kota Banda Aceh.

3. Cara Pengambilan Sampel

Penentuan sampel dalam penelitian ini dilakukan secara *total sampling*, dimana semua data yang ada dalam populasi diambil sebagai sampel dalam penulisan skripsi ini, sebagai responden dan informan. yaitu sebagai berikut:

1. Responden :
 - a. Kepala Dinas Sosial Kota Aceh
 - b. Kepala Satpol PP dan WH
2. Informan :
 - a. Kepala UPTD Rumoh Sejahtera
 - b. Akademisi

4. Cara Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini dilakukan penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, jurnal hukum serta pendapat para sarjana yang relevan dengan penulisan skripsi ini. Sedangkan untuk melengkapi juga dilakukan Penelitian lapangan (*field research*) yang dilakukan dengan cara mewawancarai responden dan informan.

5. Cara Analisis Data

Dari keseluruhan data yang diperoleh baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif sehingga menghasilkan sebuah karya tulis berbentuk skripsi.

D. Sistematika Pembahasan

Penulisan skripsi ini dibagi dalam 4 bab agar mempermudah pemahaman pembaca dalam memahami ruang lingkup skripsi ini. keempat tersebut adalah sebagai berikut.

Bab I, Merupakan Bab Pendahuluan yang terdiri dari 4 (empat) sub bab yang memuat Latar Belakang Permasalahan, Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Pembahasan.

Bab II, Merupakan Tinjauan Umum Tentang Tanggung Jawab Dan Tuna Wisma yang menguraikan tentang Tanggung Jawab Pemerintah di Bidang Pendidikan, Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Bidang Pendidikan, Tuna Wisma atau Gelandangan dan Pengemis, Tinjauan Umum tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

Bab III, Merupakan Bab hasil penelitian yang berjudul Tanggung Jawab Pemerintah Kota Banda Aceh Terhadap Pendidikan Anak Tuna Wisma Berdasarkan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial, yang menguraikan tentang Tanggung Jawab Pemerintah Kota Banda Aceh Terhadap Pendidikan Anak Tuna Wisma Berdasarkan Qanun Nomor 11 Tahun 2013, Hambatan Yang Dihadapi Pemerintah Aceh Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Anak Tuna Wisma Di Kota Banda Aceh, Upaya Yang Dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Terhadap Anak Tuna Wisma.

Bab IV, Merupakan Bab Penutup yang memuat tentang Kesimpulan dan Saran yang menguraikan tentang solusi dalam Tanggung Jawab Pemerintah Kota Banda Aceh Terhadap Pendidikan Anak Tuna Wisma Berdasarkan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG TANGGUNG JAWAB DAN TUNA WISMA

A. Tanggung Jawab Pemerintah di Bidang Pendidikan

Setiap orang yang berbuat tidak baik kepada orang lain, termasuk perbuatan tidak baik yang dilakukan oleh pemerintah haruslah dipertanggung jawabkan secara hukum maupun secara politik. Apabila, tanggung jawab tersebut masuk ke dalam ranah hukum, maka tanggung jawab pemerintah seperti itu disebut sebagai tanggung jawab hukum.

Bahwa pemerintah harus bertanggung jawab secara hukum kepada rakyatnya muncul dalam dua teori sebagai berikut:

- a. Teori hukum umum, yang menyatakan bahwa setiap orang, termasuk pemerintah, harus mempertanggung jawabkan setiap tindakannya, baik karena kesalahan atau tanpa kesalahan (*strict liability*). Dari teori ini selanjutnya muncul tanggung jawab hukum berupa tanggung jawab pidana, perdata, dan administrasi negara. Tanggung jawab hukum dari pemerintah seperti ini dilakukan di depan badan pengadilan.
- b. Teori demokrasi, yang menyatakan bahwa setiap yang memerintah harus mempertanggung jawabkan tindakannya kepada yang diperintah, karena kekuasaan yang memerintah tersebut berasal dari yang diperintahnya (rakyatnya). Dari teori ini muncul tanggung jawab yang berakibat kepada “pemakzulan” (*impeachment*).

Tanggung jawab pemerintah secara politis ini dilakukan di depan parlemen dengan atau tanpa keikutsertaan badan-badan lain.

Terdapat juga suatu tanggung jawab selain tanggung jawab pribadi dari pihak eksekutif, termasuk tanggung jawab presiden dan atau perdana menteri, berupa tanggung jawab secara pidana, perdata dan tata usaha negara, pada waktu yang bersamaan berlaku juga tanggung jawab tanggung jawab kolektif dari para eksekutif tersebut. Yang dimaksud dengan tanggung jawab kolektif dalam hal ini adalah tanggung jawab bersama atas setiap tindakan dan kebijaksanaan yang dilakukan oleh salah satu atau lebih dari para eksekutif tersebut. Misalnya tanggung jawab bersama di antara semua menteri bersama dengan perdana menteri atau presiden, atas tindakan atau kebijaksanaan yang dilakukan oleh salah satu atau lebih dari menteri dan atau perdana menteri atau presiden tersebut.

Doktrin tanggung jawab kolektif ini pada perinsipnya berlaku di berbagai negara dengan berbagai variasinya, tetapi biasanya dijalankan dengan cara-cara sebagai berikut:

- a) Perdana menteri atau presiden secara kolektif bertanggung jawab kepada parlemen untuk kebijaksanaan nasional di negara tersebut. Kebijakan tersebut dapat diubah oleh pemerintahan selanjutnya yang dipilih oleh umum berikutnya.
- b) Jika perdana menteri atau presiden meninggal atau meletakkan jabatannya maka semua susunan kabinet dapat dirubah oleh

penggantinya, meskipun struktur perimbangan kekuatan kekuasaan partai-partai di parlemen masih seperti semula.

- c) Meskipun seorang menteri juga bertanggung jawab secara pribadi terhadap kebijaksanaan yang telah diambilnya, tetapi biasanya pemerintah secara bersama-sama akan membela menteri tersebut. maka dalam hal ini doktrin tanggung jawab kolektif dapat menjadi cara untuk mempertahankan menteri yang tidak kompeten atau tidak populer.
- d) Karena ada kemungkinan para menteri berasal dari partai yang berbeda-beda, sehingga timbul potensi untuk saling berbeda pendapat satu sama lain. Tetapi adab politik mengharuskan bahwa antar satu menteri dengan yang lainnya tidak boleh saling mengkeritik secara terbuka.
- e) Dalam doktrin tanggung jawab secara kolektif melekat prinsip menjaga kerhasiaan. Jika misalnya satu putusan diambil oleh pemerintah, bagaimana perdebatan dari pihak anggota cabinet dalam proses pengambilan putusan tidak boleh diketahui oleh publik. Karenanya, segala dokumentasi, isi perdebatan, proses pengambilan keputusan, dan isi percakapan dan komunikasi antar departemen pemerintah merupakan rahasia negara yang tidak boleh dibuka untuk umum, kecuali jika seluruh anggota cabinet atau perdana menteri atau presiden menyetujuinya untuk diekspos.

f) Kebijakanaksanaan cabinet yang telah diputuskan dianggap keputusan bersama, sehingga menteri yang mungkin tidak setuju, tidak boleh menampakan ketidaksetujuannya kepada pejabat manapun atau kepada public. Karena itu, doktrin tanggung jawab secara kolektif dapat berarti kepatuhan secara kolektif kepada perdana menteri atau presiden.¹

Salah satu prinsip negara hukum adalah asas legalitas, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan bersandar pada asas legalitas itulah pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum. Karena pada setiap tindakan hukum itu mengandung makna penggunaan kewenangan, maka di dalamnya tersirat adanya kewajiban pertanggung jawaban, sesuai dengan prinsip “*geen bevoegedheidzonder verantwoordelijkheid.*”

Tanggung jawab pemerintah terhadap warga negara atau pihak ketiga dianut oleh hampir semua negara yang berdasarkan atas hukum. Sekedar contoh berikut ini dapat disebutkan beberapa negara yang secara tegas memberikan beban tanggung jawab kepada pemerintah, berdasarkan yurisprudensi maupun ketentuan hukum positifnya. Berdasarkan yurisprudensi *Conseil d'Etat*, pemerintah atau negara dibebani membayar

¹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Reflika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 147

ganti rugi kepada seseorang rakyat atau warga negara yang menjadi korban pelaksanaan tugas administratif.

Tindakan hukum pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dalam dan dipergunakan beberapa instrument hukum kebijaksanaan seperti peraturan perundang-undangan (*reegling*), peraturan kebijakan (*beleidsregel*), dan keputusan (*beschikking*). Di samping itu, pemerintah juga sering menggunakan instrumen hukum keperdataan seperti perjanjian dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Setiap penggunaan wewenang dan penerapan instrument hukum oleh pejabat pemerintahan pasti menimbulkan akibat hukum, karena memang dimaksudkan untuk menciptakan hubungan hukum dan akibat hukum. Hubungan hukum ini ada yang bersifat intern (*interne rechtsbetrekking*), yakni hubungan di dalam hal hubungan hukum ekstern, akibat hukum yang ditimbulkannya ada yang bersifat umum, dalam arti mengenai setiap warga negara, dan akibat hukum yang bersifat khusus, yakni mengenai seseorang atau badan hukum perdata tertentu.

Telah jelas bahwa setiap penggunaan kewenangan itu didalamnya terkandung pertanggung jawaban, namun demikian harus pula dikemukakan tentang cara-cara memperoleh dan menjalankan kewenangan. Sebab tidak semua pejabat tata usaha negara yang menjalankan kewenangan pemerintahan itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum. Badan atau pejabat tata usaha negara yang melakukan tindakan atas dasar kewenangan yang diperoleh secara atribusi

dan delegasi adalah sebagai pihak yang memikul pertanggung jawaban hukum, sedangkan badan atau pejabat tata usaha negara yang melaksanakan tugas dan pekerjaan atas dasar mandate bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum, yang memikul tanggung jawab adalah pemberi mandate (*mandans*). Telah dijelaskan bahwa dalam prespektif hukum public, yang melakukan tindakan hukum adalah jabatan (*ambt*) yakni suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.

Pemerintah dapat diartikan dalam arti luas dan sempit.

1. Pemerintah dalam arti sempit dikhususkan pada kekuasaan dari eksekutif, contoh:
 - a) Menurut Undang-Undang 1945, pemerintah yaitu Presiden yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri-Menteri;
 - b) Menurut Undang-Undang 1950, pemerintah yaitu Presiden, Wakil Presiden bersama-sama dengan Menteri-Menteri;
 - c) Menurut Konstitusi RIS 1949, pemerintah yaitu Presiden bersama Menteri-Menteri.²
2. Pemerintah dalam arti luas yaitu semua organ negara termasuk Dewan Perwakilan Rakyat. Bentuk pemerintah yang terkenal yaitu Kerajaan (Monarki) dan Republik.
 - a. Kerajaan atau monarki, yaitu negara yang memiliki kepala seorang raja yang bersifat turun-temurun dan raja tersebut

² C.S.T Kansil dan Chritine Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 17

menjabat seumur hidup. Selain raja terdapat kepala negara monarki juga dapat berupa kaisar atau syah seperti kaisar Kerajaan Jepang, Syah Iran, dan sebagainya. Contoh monarki: Inggris, Belanda, Norwegia, Swedia, dan Muang Thai.³

- b. Republik yang berasal dari Bahasa latin yaitu *res publica* atau dapat diartikan kepentingan umum. Republik ialah negara dengan pemerintahan rakyat yang mempunyai kepala negara seorang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu, contoh: Amerika Serikat 4 tahun, Indonesia 5 tahun. Dan biasanya Presiden yang sebelumnya bisa dipilih kembali setelah habis masa jabatannya tetapi ada batasnya.⁴

Yang dimaksud dengan pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.⁵

Indonesia sendiri memiliki bentuk pemerintahan republik. Yang pemilihan Presidennya dipilih oleh rakyat-rakyatnya. Pemerintahan Indonesia berawal dari pembentukan badan yang diberi nama Dokuritsu Junbi Tyoosakai atau Badan Penyelidik Persiapan Kemerdekaan (BPPK) yang dibentuk tanggal 29 April 1945 dan dibentuk oleh pemerintah Jepang yang

³ Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 259

⁴ *Ibid*, hlm. 18

⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. V, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta, 1983, hlm. 171

berada di Jakarta. Badan tersebut beranggotakan 62 orang dan diketuai oleh Dr. Radjiman Wedyodiningrat, dalam badan ini banyak pimpinan Indonesia yang memiliki tujuan untuk membelokan tujuan pemerintah Jepang.

Kedudukan pemerintah yaitu sebagai hukum publik yang berarti melekat dengan hak dan wewenang untuk menggunakan dan menjalankan peraturan maupun keputusan maka fungsi pemerintah dapat dikelompokkan menjadi fungsi pembuatan peraturan peundangundangan beserta penegakannya, membuat sebuah keputusan, membuat sebuah kebijakan, dan berkewajiban memberikan pelayanan publik atau dapat melaksanakan fungsi pelayanan terutama negara penganut *welfare state*, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt menyatakan bahwa:⁶

“Negara kesejahteraan, negara pelayan, negara hukum sosial merupakan suatu negara, suatu masyarakat dimana pemerintah bertanggungjawab untuk memberikan kesejahteraan dan kesehatan bagi warganya, setidaknya harus menciptakan dan mendistribusikan kesejahteraan dan kesehatan itu. Pemikirannya tersebut sejalan dengan tuntutan hak-hak sosial dasar yaitu setiap orang berhak mendapatkan jaminan kepastian hidup, pendidikan, perumahan, pendapatan, pelayanan kesehatan: ia berhak terhadap ‘persamaan’ dan pemerintah harus melayaninya sehingga hak-hak tersebut dapat dihormati.”

Sedangkan Tatiek Sri Djatmiati mengatakan bahwa pelayanan publik itu merupakan hak-hak sosial dasar dari masyarakat, hak-hak untuk menerima dari pemerintah seperti jaminan sosial, pendidikan, dan sebagainya maka dari itu pemerintah harus memberikan pelayanan terbaik pada masyarakat. Dalam

⁶Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, 2014, hlm. 103

teori negara kesejahteraan fungsi dari pelayanan kepada masyarakat adalah fungsi utama negeri atau pemerintah.

Amrah Muslim mengatakan bahwa tugas suatu negara menurut faham modern dalam negara kesejahteraan (*social service state*) adalah mengadakan kepentingan umum untuk mewujudkan kemakmuran dan perasaan sejahtera yang sebesar-besarnya berdasar pada keadilan dalam suatu negara hukum. Menurut B.L. Jones pemerintah dituntut untuk memperhatikan berbagai aspek kesejahteraan warga negara baik individu atau kolektif.

Pemerintah memiliki tanggung jawab yaitu melayani masyarakat, fungsi dari pelayanan terhadap masyarakat di Indonesia yaitu mewujudkan kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan, pekerjaan, ialah amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, disamping tuntutan hak-hak asasi manusia atau memenuhi *the rights to receive* warga negara. Kewajiban pemerintah dalam memberikan pelayanan umum (*bestuurszorg*) berakibat pada pemerintah yang harus terlibat aktif dalam kehidupan warga negara (*staatsbemoeyenis*). Pelayanan yang harus diberikan oleh pemerintah itu tidak mudah ditentukan tetapi pemerintah bisa saja mengabaikan persoalan masyarakat yang muncul. Kewenangan diskresi sangat melekat pada organ pemerintah dan keterlibatannya secara aktif dalam kehidupan warga negara menyebabkan terlaksananya fungsi pelayanan dengan cepar dan tepat. Pemerian diskresi tersebut sejalan dengan paham negara yang mewajibkan pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan bagi warga negara.

Negara Republik Indonesia menggambarkan adanya kewajiban negara di dalam melaksanakan perlindungan kepada warga negara. Sebagaimana ditegaskan di dalam preambule bahwa: “melindungi segenap bangsa Indonesia”, maka dipahami bahwa negara mempunyai tanggung jawab di dalam melindungi negara warga negara, sedangkan negara dimaksudkan adalah pemerintah sebagai pengelola negara, sedangkan pemerintah yang dimaksudkan adalah orang-orang yang diberikan tugas dan fungsi dengan segala haknya. Sedangkan hak dan kewajibannya adalah melekat pada suatu jabatan yang dimiliki masing-masing.

Hak pendidikan anak pada dasarnya pemerintah memiliki kewenangan dalam melaksanakan pengawasan pendidikan, dan memberikan bantuan beasiswa, selain itu juga adalah pemerintah bertanggung jawab di dalam menyediakan sarana dan prasarana pendidikan dalam rangka menunjang proses belajar mengajar.

Tanggung jawab perlindungan hak pendidikan anak adalah ditingkat kementerian pendidikan. Secara umum kementerian adalah bertanggung jawab dalam pengelolaan sistem pendidikan nasional. Sebagai wujud tanggung jawab kementerian terhadap anak di dalam memperoleh pendidikan pengajaran adalah pengadaan, pendayagunaan, dan pengembangan tenaga pendidikan, kurikulum, buku pelajaran, dan peralatan pendidikan dari satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui kementerian.

B. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Bidang Pendidikan

1. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah di Bidang Pendidikan

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa pendidikan menjadi urusan pemerintah konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Itu artinya kewenangan urusan pendidikan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi juga pemerintah daerah. Itu artinya, persoalan pendidikan yang terjadi di daerah dapat diselesaikan melalui pemerintah daerah setempat.⁷

Kewenangan urusan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah meliputi pendidikan anak usia dini, pendidikan nonformal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Dalam lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ini ada enam hal yang terbagi kewenangannya di bidang pendidikan. Keenam hal itu adalah manajemen pendidikan, kurikulum, akreditasi, pendidik dan tenaga kependidikan, perizinan pendidikan, serta bahasa dan sastra. Khusus untuk akreditasi, kewenangan hanya ada di pemerintah pusat.

Pendidikan diatur dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Aceh. Dalam Undang-Undang tersebut, pendidikan merupakan salah satu keistimewaan Aceh. Selain Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999, pendidikan di Aceh juga diatur dalam Qanun Aceh, seperti Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2008 dan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014.

⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1997, hlm. 81

Standar pendidikan di Aceh adalah kriteria minimal yang didasarkan pada standar nasional pendidikan, ditambah dengan kekhususan dan keistimewaan Aceh.

2. Qanun Aceh di Bidang Pendidikan

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, *Qanun* diistilahkan dengan nama kanun yang artinya adalah undang-undang, peraturan, kitab undangundang, hukum dan kaidah. Sedangkan menurut kamus Bahasa Arab, Qanun adalah: undang-undang, kebiasaan atau adat. Dengan demikian Qanun adalah suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum yang berlaku di suatu daerah.

Dalam masyarakat Aceh sendiri, istilah Qanun diamanatkan sebagai suatu aturan hukum atau suatu penamaan atas kegiatan adat yang telah menjadi bagian masyarakat dan berisikan aturan-aturan syariat yang telah beradaptasi menjadi adat sebuah komunitas masyarakat. Pada dasarnya, keberadaan Qanun dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia merupakan bentuk pengakuan pemerintah terhadap realitas hukum di daerah.

Qanun adalah peraturan perundang-undangan setingkat Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Itu kata Pasal 1 angka 21 UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Qanun Hukum Jinayah dikeluarkan pemerintahan provinsi, sehingga berlaku untuk seluruh wilayah Aceh.

Proses pembentukan qanun ini tetap tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Naskahnya dibahas bersama pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Eksekutif dan legislatif akhirnya setuju mengesahkan rancangan itu menjadi qanun.

Istilah qanun dalam bahasa Arab merupakan bentuk kata kerja dari qanna. Hal ini sebagaimana penjelasan Ridwan, dalam bahasa Arab kata kerja qanun adalah qanna yang artinya membuat hukum yang artinya membuat hukum (*to make law, to legislate*). Dalam perkembangannya, kata qanun berarti hukum (*law*), peraturan (*rule, regulation*), dan Undang-Undang (*statute, code*).⁸

Sumber lain, Efendi merujuk pada Mohd. Din, menjelaskan bahwa kanon berasal dari kata Yunani kuno, yang berarti buluh. Oleh karenanya pemakaian “buluh” dalam kehidupan sehari-hari pada zaman itu adalah untuk mengukur, maka kanon juga berarti sebatang tongkat atau kayu pengukur atau penggaris.

Lebih lanjut Ridwan merujuk pada A. Qodri Azizy menjelaskan, istilah qanun sebagai sebuah terminologi hukum sudah dipakai oleh al-Mawardi dalam kitabnya al-ahkam al-Sultaniyah. Dalam praktiknya, penggunaan kata qanun digunakan untuk menunjukkan hukum yang berkaitan dengan masyarakat (*mu'amalat bayna al-nas*) bukan ibadah.

⁸ Ridwan, *Positivisasi Hukum Pidana Islam (Analisis Atas Qanun Nomor. 14/2003 Tentang Khalwat/Mesum Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam)*

Selain itu, istilah qanun dipakai juga untuk dokumen-dokumen yang bernuansa hukum, seperti daftar (*list*), rekaman pajak tanah (*register and list recording land taxes*). Mahmassani dalam bukunya menyebutkan tiga macam makna qanun :⁹

1. Kodifikasi hukum (kitab undang-undang) seperti qanun pidana Libanon (KUHP Turki Usmani, KUH Perdata Libanon, dll).
2. Sebagai istilah padanan untuk hukum ilmu qanun, qanun Islam berarti Hukum Islam. Qanun NAD berarti Peraturan Daerah (Perda) Nanggroe Aceh Darussalam.
3. Undang-Undang. Apa bedanya yang pertama dengan yang ketiga ini Yang pertama itu sifatnya lebih umum sedangkan yang ketiga ini sifat lebih khusus, misalnya khusus Undang-Undang perkawinan saja.

Secara terminologi sebagaimana disebutkan diatas, qanun merupakan ketetapan hukum yang berlaku dalam masyarakat dan digunakan untuk kemaslahatan masyarakat. Qanun dalam tinjauan istilah, sebagaimana penjelasan tersebut bukan aturan terhadap ibadah saja, tetapi termasuk aspek mu'amalah antar sesama manusia yang ditetapkan oleh pemerintah.

Tanggungjawab pemerintah daerah sebagaimana ketentuan Pasal 46 Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial bahwa Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban menyelenggarakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial untuk

⁹ M. Solly Lubis, Jurnal Hukum, *Aceh Mencari Format Khusus*, Vol. 01. No. 1, 2005, hlm. 6

meningkatkan kehidupan dan penghidupan yang layak bagi gelandangan dan pengemis melalui pelayanan pendidikan dan pelatihan.

Bentuk tanggung jawab pemerintah adalah dengan melakukan pemenuhan sarana dan prasarana pembelajaran, penyediaan bantuan/subsidi keterjangkauan layanan pendidikan dan pelatihan. Dari hal tersebut pemerintah daerah menunjukkan adanya etika baik yang diwujudkan dalam bentuk regulasi untuk melakukan tanggungjawab dalam bidang pendidikan.

C. Tuna Wisma atau Gelandangan dan Pengemis

1. Pengertian Gelandangan dan Pengemis

Kata gelandangan dan pengemis disingkat dengan “gepeng”, masyarakat Indonesia secara umum sudah sangat akrab dengan singkatan “gepeng” tersebut yang mana tidak hanya menjadi kosa kata umum dalam percakapan sehari-hari dan topik pemberitaan media massa, tetapi juga sudah menjadi istilah dalam kebijakan Pemerintah merujuk pada sekelompok orang tertentu yang lazim ditemui dikota-kota besar khususnya di Kota Banda Aceh.

Kosa kata lain yang juga sering digunakan untuk menyebutkan keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut dimasyarakat Indonesia adalah Tunawisma.¹⁰ Kemudian kita lihat dan bandingkan dengan fenomena gelandangan dan pengemis yang terjadi di luar Negeri seperti Amerika Serikat, maka istilah populer yang sering digunakan di Amerika Serikat untuk menyebut gelandangan dan pengemis adalah *Homeless*.¹¹

¹⁰ Magfud Ahmad, *Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng)*, Jurnal Penelitian STAIN Pekalongan: Vol. 7. No. 2, Pekalongan, 2010, hlm. 2

¹¹ Engkus Kuswarno, *Metode Penelitian Komunikasi Contoh-Contoh Penelitian Kualitatif Dengan Pendekatan Praktis: Manajemen Komunikasi Pengemis*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2008, hlm. 88

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, 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. Sedangkan, pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Selanjutnya, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa pengertian gelandangan dan pengemis, yaitu: gelandangan adalah “orang yang tidak punya tempat tinggal tetap, tidak tentu pekerjaannya, berkeliaran, mondar-mandir kesana-sini, tidak tentu tujuannya, bertualang”. Berikutnya, pengemis adalah “orang yang memintaminta”.¹²

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Pasal 5 ayat (1) tentang Kesejahteraan Sosial. Menjelaskan, Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditujukan kepada: perseorangan. Keluarga, kelompok, masyarakat. gelandangan dan pengemis dikategorikan sebagai kelompok masyarakat yang mengalami disfungsi sosial atau Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Sebagai aturan hukum tentang kesejahteraan sosial di Indonesia, maka Undang-undang ini menekankan kegiatan pokok yaitu penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi masyarakat yang

¹² Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke-3, Balai Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 281

diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial: kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, keturunan sosial dan penyimpangan pelaku, korban bencana, dan atau korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Dalam lingkup ini gelandangan dan pengemis jelas sebagai kelompok masyarakat yang mengalami masalah kemiskinan sehingga masalah kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut haruslah menyentuh gelandangan dan pengemis.

Kemudian, menurut Muthalib dan Sudjarwo gelandangan dan pengemis adalah kelompok yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan, mereka sudah terbiasa hidup dengan kemiskinan dan keterbatasan.¹³

Begitu juga Menurut Y. Argo Twikromo, Gelandangan adalah orang yang tidak tentu tempat tinggalnya, pekerjaannya dan arah tujuan kegiatannya.¹⁴ Dalam keterbatasan ruang lingkup sebagai gelandangan tersebut, mereka berjuang untuk mempertahankan hidup di daerah perkotaan dengan berbagai macam strategi, seperti menjadi pemulung, pengemis, pengamen, dan pengasong. Perjuangan hidup sehari-hari mereka mengandung resiko yang cukup berat, tidak hanya karna tekanan ekonomi, tetapi juga

¹³ Isma Riskawati, Abdul Syani, *Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung)*, *Jurnal Sociologie*, Vol. 1, No. 1, 2013, hlm.43

¹⁴ Y. Argo Twikromo, *Gelandangan Yogyakarta: Suatu Kehidupan Dalam Bingkai Tatanan Sosial-Budaya "Resmi"*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 1999, hlm. 6

tekan sosial budaya dari masyarakat, kerasnya kehidupan jalanan, dan tekanan dari aparat ataupun petugas ketertiban kota.¹⁵

Selanjutnya menurut Dimas Dwi Irawan, Khusus untuk kata pengemis lazim digunakan untuk sebutan bagi orang yang membutuhkan uang, makan, tempat tinggal, atau hal lainnya dari orang yang ditemuinya dengan cara meminta. Berbagai atribut mereka gunakan, seperti pakaian compang-camping dan lusuh, topi, gelas plastik, atau bungkus permen, atau kotak kecil untuk menempatkan uang yang mereka dapatkan dari meminta-minta. Mereka menjadikan mengemis sebagai pekerjaan mereka dengan berbagai macam alasan, seperti kemiskinan dan ketidak berdayaan mereka karna lapangan kerja yang sempit.¹⁶

Dari beberapa pengertian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa gelandangan adalah seseorang yang menjalankan hidup dalam lingkungan masyarakat dengan keadaan kehidupan sosial yang tidak normal serta mengembara untuk mencari pekerjaan dan tempat tinggal walupun itu tidak tetap. Sedangkan pengemis adalah seseorang yang menjalankan hidupnya dengan meminta-minta di muka umum untuk penghasilannya.

Adapun yang menjadi indikator untuk menjustifikasi bahwa seseorang adalah pengemis adalah sebagai berikut:

- 1) Anak-anak sampai usia lanjut.
- 2) Meminta-minta dirumah-rumah penduduk, persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah dan tempat umum lainnya.

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, Titik Media Publisher, Jakarta, 2013, hlm. 1

- 3) Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan, merintih dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, sumbangan organisasi tertentu.
- 4) Biasanya memiliki tempat tinggal tertentu atau tetap, membaaur dengan penduduk seperti umumnya.

Kesimpulan dari penjelasan diatas ialah pengemis memiliki indikator usia dari anak-anak, dewasa sampai usia lanjut, tempat yang menjadi sasaran ialah tempat-tempat keramaian seperti diperempatan jalan, toko-toko dan pasar, juga tidak memiliki tempat tinggal tetap.

Pengemis dibedakan menjadi dua golongan yaitu pengemis usia produktif dan pengemis usia lanjut.

- a) Pengemis usia produktif adalah pengemis yang berumur 19 tahun sampai dengan umur 59 tahun termasuk pengemis yang bertindak mengatasmakan lembaga sosial.
- b) Sedangkan pengemis usia lanjut adalah pengemis yang sudah berumur 60 tahun lebih.

2. Kriteria Gelandangan dan Pengemis

Gelandangan adalah orang-orang dengan criteria antara lain:

- a) Tanpa kartu tanda penduduk.
- b) Tanpa tempat tinggal yang pasti/tetap.
- c) Tanpa penghasilan yang tetap.
- d) Tanpa rencana hari kedepan anak-anaknya maupun dirinya.

Pengemis adalah orang-orang dengan kriteria, antara lain:

- a. Mata pencarian tergantung pada belas kasihan orang lain.
- b. Berpakaian kumuh, compang camping, dan tidak wajar.
- c. Berada di tempat-tempat umum.
- d. Memperalat sesame untuk merangsang belas kasihan orang lain.

Namun secara spesifik, karekteristik gelandangan dan pengemis dapat dibagi:

a) Karakteristik Gelandangan

- 1) Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun, tinggal disembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar.
- 2) Tidak mempunyai tanda pengenalan atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas dan liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya.
- 3) Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan bau atau barang bekas.

b) Karakteristik Pengemis

- 1) Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun.
- 2) Meminta minta di rumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan, lampu lalu lintas, pasar, tempat ibadah, dan tempat umum lainnya.

- 3) Bertingkah laku untuk mendapat belas kasihan, berpura-pura sakit, merintih dan kadang mendoakan, sumbangan untuk organisasi tertentu.
- 4) Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaur pada penduduk pada umumnya.

3. Faktor-Faktor Munculnya Gelandangan dan Pengemis

Gelandangan dan pengemis disebut sebagai salah satu penyakit sosial atau penyakit sosial (Patologi Sosial). Segala bentuk tingkah laku dan gejala-gejala sosial yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma-norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak bisa diintegrasikan dalam pola tingkah laku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat.¹⁷

Pada umumnya penyebab munculnya gelandangan dan pengemis bisa dilihat dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan kondisi diri yang peminta-minta, sedangkan faktor eksternal berkaitan dengan kondisi diluar yang bersangkutan.¹⁸

Menurut Dimas Dwi Irawan, ada beberapa faktor yang menyebabkan orang-orang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis tersebut, yaitu:¹⁹

¹⁷ Kartini Kartono, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 4

¹⁸ Maghfur Ahmad, *Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan-Pengemis (Gepeng)*, Jurnal Penelitian, Vol. 7, No. 2, 2010

¹⁹ Dimas Dwi Irawan, *Op.cit*, hlm. 6

a) Merantau dengan modal nekad

Dari gelandangan dan pengemis yang berkeliaran dalam kehidupan masyarakat khususnya di kota-kota besar, banyak dari mereka yang merupakan orang desa yang ingin sukses di kota tanpa memiliki kemampuan ataupun modal yang kuat. Sesampainya di kota, mereka berusaha dan mencoba meskipun hanya dengan ketekatan untuk bertahan menghadapi kerasnya hidup di kota. Belum terlatihnya mental ataupun kemampuan yang terbatas, modal nekad, dan tidak adanya jaminan tempat tinggal membuat mereka tidak bisa berbuat apa-apa di kota sehingga mereka memilih menjadi gelandangan dan pengemis.

b) Malas Berusaha

Prilaku dan kebiasaan meminta-minta agar mendapatkan uang tanpa usaha, payah cenderung membuat sebagian masyarakat menjadi malas dan ingin enaknja saja tanpa berusaha terlebih dahulu.

c) Cacat fisik

Adanya keterbatasan kemampuan fisik dapat juga mendorong seseorang untuk memilih seseorang menjadi gelandangan dan pengemis dibidang kerja. Sulitnya lapangan kerja dan kesempatan bagi penyandang cacat fisik untuk mendapatkan pekerjaan yang layak membuat mereka pasrah dan bertahan hidup dengan cara menjadi gelandangan dan pengemis.

d) Tidak adanya lapangan pekerjaan

Akibat sulit mencari kerja, apalagi yang tidak sekolah atau memiliki keterbatasan kemampuan akademis akhirnya membuat langkah mereka seringkali salah yaitu menjadikan minta-minta sebagai satu-satunya pekerjaan yang bisa dilakukan.

e) Tradisi yang turun temurun

Menggelandang dan mengemis merupakan sebuah tradisi yang sudah ada dari zaman kerajaan dahulu bahkan berlangsung turun temurun kepada anak cucu.

f) Mengemis dari pada menganggur

Akibat kondisi kehidupan yang serba sulit dan didukung oleh keadaan yang sulit untuk mendapatkan pekerjaan membuat beberapa orang mempunyai mental dan pemikiran dari pada menganggur maka lebih baik mengemis dan menggelandang.

g) Harga kebutuhan pokok yang mahal

Bagi sebagian orang, dalam menghadapi tingginya harga kebutuhan pokok dan memenuhi kebutuhannya adalah dengan giat bekerja tanpa mengesampingkan harga diri, namun ada sebagian yang lainnya lebih memutuskan untuk mengemis karena berfikir tidak ada cara lagi untuk memenuhi kebutuhan hidup.

h) Kemiskinan dan terlilit masalah ekonomi yang akut

Kebanyakan gelandangan dan pengemis adalah orang tidak mampu yang tidak berdaya dalam menghadapi masalah ekonomi yang berkelanjutan. Permasalahan ekonomi yang sudah akut mengakibatkan orang-orang hidup dalam krisis ekonomi hidupnya sehingga menjadi gelandangan dan pengemis adalah sebagai jalan bagi mereka untuk bertahan hidup.

i) Ikut-ikutan saja

Kehadiran pendatang baru bagi gelandangan dan pengemis sangat sulit dihindari, apalagi didukung oleh adanya pemberitaan tentang gelandangan dan pengemis yang begitu mudahnya mendapat uang di kota yang akhirnya membuat mereka yang melihat fenomena tersebut ikut-ikutan dan mengikuti jejak teman-temannya yang sudah lebih dahulu menjadi gelandangan dan pengemis.

j) Disuruh orang tua

Biasanya alasan seperti ini ditemukan pada pengemis yang masih anak-anak mereka bekerja karena diperintahkan oleh orang tua nya dan dalam kasus seperti inilah terjadi eksploitasi anak.

k) Menjadi korban penipuan

Penyebab seseorang menjadi gelandangan dan pengemis tidak menutup kemungkinan disebabkan oleh karena kondisi mereka yang menjadi korban penipuan. Hal ini biasanya terjadi di kota besar yang memang rentan terhadap tindak kejahatan apalagi bagi pendatang

baru yang baru sampai di kota. Pendatang baru ini sering mengalami penipuan seperti yang disebabkan oleh hipnotis dan obat bius. Peristiwa seperti itu dapat membuat trauma bagi yang mengalaminya dan akibat tidak adanya pilihan lain akhirnya merekapun memutuskan untuk menjadi peminta-minta untuk bisa pulang dan bertahan hidup di kota.

Sementara itu, Artidjo Alkostar dalam penelitiannya tentang kehidupan gelandangan melihat bahwa terjadinya gelandangan dan pengemis dapat dibedakan menjadi dua faktor penyebab, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi sifat-sifat malas, tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat, adanya cacat fisik ataupun cacat psikis. Sedangkan faktor eksternal meliputi faktor sosial, kultural, ekonomi, pendidikan, lingkungan, agama dan letak geografis.²⁰

D. Tinjauan Umum tentang Penyelenggaraan Pendidikan

Menurut Melmambessy Moses pendidikan adalah proses pengalihan pengetahuan secara sistematis dari seseorang kepada orang lain sesuai standar yang telah ditetapkan oleh para ahli. Dengan adanya transfer pengetahuan tersebut diharapkan dapat merubah sikap tingkah laku, kedewasaan berpikir dan kedewasaan kepribadian ke dalam pendidikan formal dan pendidikan informal.²¹

²⁰ Artidjo Alkostar, *Advokasi Anak Jalanan*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 14

²¹ Moses, Melmambessy, *Analisis Pengaruh Pendidikan, Pelatihan, dan Pengalaman Kerja terhadap Produktivitas Kerja Pegawai Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Papua*, Media Riset Bisnis & Manajemen 12.1, 2012, hlm. 18-36.

Kemudian, menurut Sugihartono, pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana yang dilakukan oleh pendidik untuk mengubah tingkah laku manusia, baik secara individu maupun kelompok untuk mendewasakan manusia tersebut melalui proses pengajaran dan pelatihan.

Menurut Teguh Triwiyanto, pendidikan adalah usaha menarik sesuatu di dalam manusia sebagai upaya memberikan pengalaman-pengalaman belajar terprogram dalam bentuk pendidikan formal, nonformal, dan informal di sekolah, dan luar sekolah, yang berlangsung seumur hidup yang bertujuan optimalisasi kemampuan-kemampuan individu agar di kemudian hari dapat memainkan peranan hidup secara tepat.²²

Dengan demikian, dapat diambil kesimpulan bahwa pada dasarnya pendidikan merupakan proses pengalihan pengetahuan secara sadar dan terencana untuk mengubah tingkah laku manusia dan mendewasakan manusia melalui proses pengajaran dalam bentuk pendidikan formal, nonformal, dan informal.²³

Pendidikan merupakan suatu hal yang sangat penting dan tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Maju mundurnya suatu bangsa akan ditentukan oleh maju mundurnya pendidikan dari suatu bangsa tersebut.

Menurut Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional di kemukakan bahwa fungsi pendidikan yaitu:

²² Teguh Triyanto, *Pengantar Pendidikan*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 23-24

²³ Muhammad Irham, et all, *Psikologi Pendidikan: Teori dan Aplikasi Dalam Proses Pembelajaran*, Ar-Ruzz Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 19

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Selain itu pendidikan mempunyai fungsi:

- a) Menyiapkan sebagai manusia
- b) Menyiapkan tenaga kerja, dan
- c) Menyiapkan warga negara yang baik

Dituliskan dalam fungsi pendidikan adalah menyiapkan tenaga kerja. Hal ini dapat dimengerti, bahwasanya melalui pendidikan dapat mengembangkan kemampuan karyawan, sehingga dapat melaksanakan tugas dan pekerjaan serta mengemban wewenang dan tanggung jawab yang diberikan. Untuk mencapai fungsi tersebut, pendidikan diselenggarakan melalui jalur pendidikan sekolah (pendidikan formal) dan jalur pendidikan luar sekolah (pendidikan non formal).

BAB III

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH TERHADAP PENDIDIKAN ANAK TUNA WISMA BERDASARKAN QANUN ACEH NOMOR 11 TAHUN 2013 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL

A. Tanggung Jawab Pemerintah Kota Banda Aceh Terhadap Pendidikan Anak Tuna Wisma Berdasarkan Qanun Nomor 11 Tahun 2013

Tanggung jawab sebagaimana dalam kamus bahwa secara harfiah dapat diartikan sebagai keadaan wajib mengganggu segala sesuatunya jika terjadi sesuatu boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan atau juga berarti hak yang berfungsi menerima pembebanan sebagai akibat sikapnya oleh pihak lain. Tanggung jawab pada dasarnya adanya kewajiban di dalam melakukan pemulihan atas adanya kerugian yang ditimbulkan.

Bahwa Pemerintah Kota Banda Aceh menggambarkan adanya kewajiban dari Pemerintah di dalam melaksanakan tanggung jawab kepada Masyarakat. Seperti yang kita lihat bahwa negara Republik Indonesia menggambarkan adanya kewajiban negara di dalam melaksanakan perlindungan kepada warga negara dan dipertegas lagi di dalam *preamblue* bahwa: “melindungi segenap bangsa Indonesia”, bahwa dipahami bahwa negara mempunyai tanggung jawab di dalam melindungi warga negara, sedangkan negara dimaksudkan adalah pemerintah sebagai pengelola negara, sedangkan pemerintah yang dimaksudkan adalah orang-orang yang diberikan tugas dan fungsi dengan segala haknya. Sedangkan hak dan

kewajibannya adalah melekat pada suatu jabatan yang dimiliki masing-masing.

Berdasarkan wawancara dengan Kasi Anak, Lansia dan Penyandang Disabilitas, Rehabilitas Sosial, Pemerintah Kota Banda Aceh memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam melaksanakan Pendidikan terhadap anak tuna wisma berdasarkan Qanun Nomor 11 Tahun 2013 dalam Pasal 46 menyebutkan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban menyelenggarakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial untuk meningkatkan kehidupan dan penghidupan yang layak bagi gelandanga dan pengemis, melalui:

- a. Bimbingan fisik, agama, mental, dan sosial
- b. Pelayanan Kesehatan
- c. Pelayanan Pendidikan dan pelatihan
- d. Pelayanan kesempatan kerja dan berusaha
- e. Bantuan sosial dan asistensi sosial dan pemulangan ke daerah asal dan
- f. Pendampingan sosial.⁴¹

Tanggung jawab Pemerintah Kota Banda Aceh terhadap Pendidikan anak tuna wisma adalah ditingkat Dinas sosial dan instansi Dinas Pendidikan. Secara umum Dinas Sosial dan Dinas Pendidikan bertanggung jawab dalam pengelolaan sistem Pendidikan anak tuna wisma. Sebagai bentuk wujud tanggung jawab Dinas Sosial dan Dinas Pendidikan terhadap

⁴¹ Keumalahayati, Kasi Anak, Lansia dan Penyandang Disabilitas, Rehabilitasi Sosial, Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara* Tanggal 30 Oktober 2024 Jam 09.30

anak tuna wisma dalam memperoleh Pendidikan dan pelatihan adalah dengan pengadaan pendayagunaan, pengembangan tenaga Pendidikan, buku Pelajaran, peralatan Pendidikan dari satuan Pendidikan, serta pelatihan yang diselenggarakan oleh Dinas Sosial dan Dinas Pendidikan.⁴²

Selain itu jika anak tuna wisma tersebut masih memiliki orang tua sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah anak tuna wisma tersebut dipulangkan kepada orang tuanya tetapi jika anak tuna wisma tersebut tidak memiliki orang tua lagi maka anak tuna wisma tersebut akan ditempatkan di panti sosial dan diberikan Pendidikan yang layak sebagai bentuk tanggung jawab Pemerintah Kota Banda Aceh.⁴³

Berdasarkan wawancara dengan Kasi Penyelidikan dan Penyidikan PLT Kepala Bidang Pengawasan Syariat Islam, Pendidikan terhadap anak tuna wisma menjadi tanggung jawab sepenuhnya Pemerintah Kota Banda Aceh. Pemerintah Kota Banda Aceh sepenuhnya memberikan Pendidikan yang layak, tenaga Pendidikan yang layak, Pelajaran serta pelatihan yang bermutu bagi anak tuna wisma.⁴⁴

B. Hambatan Yang Dihadapi Pemerintah Aceh Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Anak Tuna Wisma Di Kota Banda Aceh

Sebagai negara yang dikategorikan sebagai negara yang berkembang, di Indonesia memiliki masalah kesejahteraan sosial yang cukup tinggi. Oleh

⁴²Keumalahayati, Kasi Anak, Lansia dan Penyandang Disabilitas, Rehabilitasi Sosial, Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara* Tanggal 30 Oktober 2024 Jam 09.30

⁴³ Keumalahayati, Kasi Anak, Lansia dan Penyandang Disabilitas, Rehabilitasi Sosial, Dinas Sosial Kota Banda Aceh *Wawancara* Tanggal 30 Oktober 2024 Jam 09.30

⁴⁴ Marzuki M. Ali, Kasi Penyelidikan dan Penyidikan PLT Kepala Bidang Pengawasan Syariat Islam WH Kota Banda Aceh, *Wawancara* Tanggal 13 November 2024 Jam 11.30 WIB

karena itu, mengatasi masalah kesejahteraan sosial menjadi fokus utama pemerintah. Untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial bagi Masyarakat, pemerintah berpedoman pada Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 34 yang menyebutkan bahwa setiap warga negara, termasuk fakir miskin dan anak terlantar, di pelihara oleh negara dan berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Namun mengingat masalah kesejahteraan sosial di Indonesia sangat kompleks, maka penanganan masalah kesejahteraan sosial seringkali tidak tuntas dan tidak terpadu. Akibat penanganan masalah kesejahteraan sosial justru semakin kompleks. Salah satu permasalahan kesejahteraan sosial yang masih tinggi dan menimbulkan dampak negatif adalah masalah tuna wisma atau gelandangan dan pengemis.

Berdasarkan wawancara dengan Kasi Anak, Lansia dan Penyandang Disabilitas, Rehabilitas Sosial, hambatan yang dihadapi Pemerintah Aceh dalam penyelenggaraan pendidikan anak tuna wisma di Kota Banda Aceh saat ini belum adanya biaya pendidikan khusus untuk anak-anak tuna wisma. Selain itu, ada beberapa hambatan yang dihadapi Pemerintah Aceh dalam penyelenggaraan pendidikan anak tuna wisma yaitu:

a. Hambatan lingkungan

- 1) Lingkungan tempat tinggal tidak lagi mampu memberikan pekerjaan, dan penghidupan yang layak, sementara jumlah penduduk di lingkungan tersebut terus bertambah
- 2) Tingkat pendidikan yang rendah
- 3) Faktor sosial budaya masyarakat

- 4) Kondisi lingkungan tempat tinggal tidak menunjang kegiatan ekonomi
 - 5) Secara individu warga di lingkungan rawan jadi tuna wisma dan pengemis mempunyai sifat pemalas.
- b. Hambatan daya tarik kota
- 1) Para tuna wisma menganggap kota besar mudah mencari pekerjaan dan mewujudkan Impian
 - 2) Tersedia banyak cara untuk dapat memperoleh uang
 - 3) Adanya ajakan dan bujukan teman.⁴⁵

Masyarakat datang ke kota untuk mencari pekerjaan sangat sulit dan tidak mempunyai keterampilan, sehingga dapat mengakibatkan mereka menjadi pengemis dan tidak punya tempat tinggal, hingga mereka menjadi tuna wisma (gelandangan).⁴⁶

Berdasarkan wawancara dengan Kasi Penyelidikan dan Penyidikan PLT Kepala Bidang Pengawasan Syariat Islam, belum adanya biaya khusus untuk pendidikan anak tuna wisma. Selain itu faktor sosial, kondisi lingkungan yang tidak menunjang kegiatan ekonomi, serta adanya ajakan dan bujukan teman.⁴⁷

Hambatan yang dihadapi Pemerintah Aceh khususnya Dinas Sosila dalam penyelenggaraan pendidikan Anak Tunas Wisma adalah dalam

⁴⁵ Keumalahayati, Kasi Anak, Lansia dan Penyandang Disabilitas, Rehabilitasi Sosial, Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara* Tanggal 30 Oktober 2024 Jam 09.30

⁴⁶ Keumalahayati, Kasi Anak, Lansia dan Penyandang Disabilitas, Rehabilitasi Sosial, Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara* Tanggal 30 Oktober 2024 Jam 09.30

⁴⁷ Marzuki M. Ali, Kasi Penyelidikan dan Penyidikan PLT Kepala Bidang Pengawasan Syariat Islam WH Kota Banda Aceh, *Wawancara* Tanggal 13 November 2024 Jam 11.30 WIB

penangannya perlu bekerja sama dengan Satpol PP, Wilayatul Hisbah untuk merazia anak tuna wisma dan pengemis.⁴⁸

Keberadaan gelandangan dan pengemis dalam kehidupan bermasyarakat tidak terjadi begitu saja. Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan permasalahan tersebut, antara lain:

1) Masalah kemiskinan

Kemiskinan memberi kontribusi yang cukup besar dalam munculnya gelandangan dan pengemis. Seseorang atau kelompok tertentu hidup menggelandang dengan alasan menutupi kebutuhan keluarga, sehingga berbagai macam cara dapat dilakukan tanpa melihat efek dari perbuatannya tersebut. Kemiskinan membuat seseorang lupa diri akan aturan yang melekat pada masyarakat, gelandangan tidak peduli dengan norma maupun ketetapan yang telah disepakati.

2) Masalah pendidikan

Pendidikan yang rendah menyebabkan seseorang berbuat hanya mengandalkan ego pribadi tanpa memedulikan dampak yang akan diterima oleh orang lain. Gelandangan dan pengemis turun ke jalan dan meminta-minta dikarenakan tidak adanya kemampuan dalam menganalisa apakah kegiatan tersebut telah sesuai dengan aturan-aturan selama ini yang dijalankan dalam kehidupan masyarakat, maka dari itu gelandangan dan pengemis biasanya berasal dari anak-

⁴⁸Keumalahayati, Kasi Anak, Lansia dan Penyandang Disabilitas, Rehabilitasi Sosial, Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara* Tanggal 30 Oktober 2024 Jam 09.30

anak yang putus sekolah, atau bahkan tidak pernah mencicipi pendidikan sama sekali.

- 3) Masalah keterampilan kerja Perpindahan dan urbanisasi merupakan langkah awal bagi kemunculan gelandangan dan pengemis. Perpindahan dari desa ke kota menuntut para pencari kerja memiliki keterampilan yang memadai sehingga dapat diserap di lapangan kerja. Persaingan yang ketat ditambah dengan kurangnya pengalaman serta keterampilan para urban menjadikan mereka tidak terserap di lapangan kerja, sehingga akhirnya memutuskan untuk menggelandang dengan jalan meminta-minta.
- 4) Masalah sosial budaya Budaya dan kebiasaan malas yang telah menjadi modal dalam menjalani hidup sehari-hari menyebabkan suatu bentuk pergeseran nilai sosial terutama dalam bidang etos kerja. Gelandangan dan pengemis yang berasal dari urban yang tidak terserap di lapangan kerja lebih memilih menjadi pengemis dengan jaminan uang tunai perhari tanpa mereka memiliki suatu keahlian khusus. Kemalasan dan tidak mau berusaha menjadikan gelandangan dan pengemis nyaman hidup dalam rutinitas yang berkelanjutan.
- 5) Masalah harga diri Gelandangan dan pengemis kebanyakan mengesampingkan harga diri dalam menjalankan aksinya untuk mendapatkan keuntungan. Mereka tidak segan-segan untuk menadahkan tangan kepada orang lain meskipun memiliki badan yang kuat dan tidak memiliki kekurangan jika dilihat secara kasat mata.

Gelandangan dan pengemis tidak mempedulikan norma kesopanan dan kepatutan dalam menjalankan aksi, bahkan tidak jarang mereka melakukan tipu muslihat demi keuntungan yang lebih besar

C. Upaya Yang Dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Terhadap Anak Tuna Wisma

Kehadiran tuna wisma dan pengemis telah menjadi masalah sosial yang mengganggu dan meresahkan Masyarakat. Sebagian Masyarakat menganggap tuna wisma dan pengemis sebagai orang-orang dengan citra negative serta dapat mengganggu ketertiban, keindahan, kesusilaan, kebersihan, dan ketentraman Masyarakat.

Mengingat permasalahan tuna wisma dan pengemis yang cukup kompleks, maka permasalahan ini membutuhkan peran dari berbagai pihak termasuk pihak swasta dan Masyarakat umum. Pemerintah pusat dan daerah sudah melakukan berbagai Upaya untuk penanganan tuna wisma dan pengemis.

Berdasarkan wawancara dengan Kasi Anak, Lansia dan Penyandang Disabilitas, Rehabilitas Sosial, upaya yang dilakukan pemerintah Kota Banda Aceh khususnya dinas sosial dan dinas pendidikan dalam penyelenggaraan pendidikan terhadap anak tuna wisma adalah sebagai berikut:⁴⁹

⁴⁹ Keumalahayati, Kasi Anak, Lansia dan Penyandang Disabilitas, Rehabilitasi Sosial, Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara* Tanggal 30 Oktober 2024 Jam 09.30

1) Upaya preventif

Upaya preventif merupakan suatu usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, Latihan, serta Pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan juga pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan tuna wisma dan pengemis. Upaya ini dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh khususnya Dinas sosial untuk mencegah berkembang dan meluasnya jumlah, penyebaran dan kompleksitas permasalahan berkenaan dengan tuna wisma dan pengemis.

2) Upaya represif

Upaya represif adalah usaha-usaha yang dilakukan oleh Lembaga ataupun yang bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan (tuna wisma) serta pengemisan, serta bagaimana mencegah meluasnya di dalam Masyarakat. Upaya represif dilakukan oleh Pemerintah Kota Banda Aceh dan Dinas Sosial untuk mengurangi dan meniadakan tuna wisma. Upaya represif dilakukan dengan cara:

a. Penjangkauan

Penjangkauan ini dilakukan melalui Razia yang biasanya dilakukan oleh Satpol PP Bersama-sama dengan kepolisian. Gelandangan dan pengemis yang Tekena Razia akan ditampung dalam penampungan sementara untuk diseleksi.

b. Seleksi

Seleksi dilakukan untuk menetapkan kualifikasi bagi pada gelandangan dan pengemis. Selain itu, sebagai dasar dalam menetapkan tindakan selanjutnya.

3) Upaya rehabilitasi

Upaya rehabilitasi dilakukan oleh Pemerintah Kota Banda Aceh agar fungsi sosial tuna wisma dan pengemis berperan Kembali sebagai warga Masyarakat. Upaya rehabilitasi ini dilakukan dengan cara:

- a) Penampungan
- b) Seleksi
- c) Penyantunan
- d) Penyaluran dan tindak lanjut

Upaya rehabilitasi dilaksanakan melalui panti sosial. Pemerintah dan Dinas Sosial Kota Banda Aceh bekerjasama dalam Upaya mengurangi banyaknya tuna wisma yang ada di Kota Banda Aceh.

Selain Upaya diatas, Pemerintah Kota Banda Aceh juga sudah berupaya membuat penampungan bagi warga Kota Banda Aceh khusus tuna wisma dan pengemis sebagai Upaya mengurangi tuna wisma yang ada di Kota Banda Aceh.⁵⁰

Berdasarkan wawancara dengan Kasi Penyelidikan dan Penyidikan PLT Kepala Bidang Pengawasan Syariat Islam, upaya yang dilakukan

⁵⁰ Keumalahayati, Kasi Anak, Lansia dan Penyandang Disabilitas, Rehabilitasi Sosial, Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara* Tanggal 30 Oktober 2024 Jam 09.30

Pemerintah Kota Banda Aceh dalam penyelenggaraan pendidikan terhadap anak tuna wisma dengan melakukan:⁵¹

1) Operasi penertiban

Operasi penertiban merupakan salah satu Upaya yang dilakukan Dinas Sosial dalam penanganan tuna wisma dan pengemis di Kota Banda Aceh. Operasi penertiban ini dilakukan dengan melakukan Razia rutin yang bekerja sama dengan pihak Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kota Banda Aceh serta patroli mandiri yang dilakukan oleh Dinas Sosial ataupun patrol mandiri yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kota Banda Aceh. Operasi penertiban pengemis dilakukan oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kota Banda Aceh ini bertujuan agar terciptanya kenyamanan, keteraturan dan ketertiban umum. Operasi penertiban juga merupakan salah satu upaya agar memutuskan rantai kehidupan pengemis agar kembali ke kehidupan yang normal di tengah-tengah masyarakat.

2) Pembinaan atau pemulangan

Upaya pembinaan ini diharapkan dapat memulihkan serta mengembangkan kemampuan/keterampilan yang dimiliki tuna wisma dan pengemis agar tidak kembali ke jalanan untuk mengharapkan dari orang lain sehingga bisa bekerja tanpa cara yang instan serta tanpa belas kasihan orang lain.

⁵¹ Marzuki M. Ali, Kasi Penyelidikan dan Penyidikan PLT Kepala Bidang Pengawasan Syariat Islam WH Kota Banda Aceh, *Wawancara* Tanggal 13 November 2024 Jam 11.30 WIB

Tahap lanjutan setelah pengemis yang terjaring operasi penertiban yaitu di bawa kerumah singgah yang selanjutnya dilakukan pendataan. Setelah dilakukan pendataan, tuna wisma dan pengemis akan mengikuti kegiatan pembinaan di rumah singgah untuk diberi pembinaan.

Kegiatan pembinaan di rumah singgah terdapat dua macam pembinaan yaitu yang pertama pembinaan mental/Aqidah dengan memberikan dakwah atau ceramah siraman Rohani kepada mereka yang terjading pembinaan ini sebagai salah satu Upaya guna menangkal sikap dan perilaku yang tidak sesuai dengan nilai-nilai serta norma yang ada di Masyarakat. Mereka dibentuk mentalnya diharapkan agar bisa berubah ke arah yang lebih baik. Yang kedua yaitu pembinaan fisik, pembinaan ini memberikan pembelajaran fisik seperti olahraga ataupun bisa dilakukan lebih keras tetapi tidak dengan kekerasan sebagai Upaya peringatan agar memberikan efek jera kepada para pengemis dan tidak Kembali turun ke jalanan.

3) Sosialisasi himbauan melalui pamflet

Dalam penanganan tuna wisma, Pemerintah Kota Banda Aceh khususnya Dinas Sosial Kota Banda Aceh mengeluarkan himbauan dalam bentuk tulisan yang terdapat di beberapa persimpangan lampu merah Kota Banda Aceh seperti pada simpang lampu merah Masjid Agung Al-Makmur, simpang lima, simpang kodim, simpang neusu, dan simpang jambo tape.

Pamflet himbauan yang dapat kita lihat di beberapa titik persimpangan jalan di Kota Banda Aceh ini bertujuan agar para pengguna jalan tidak memberikan sumbangan kepada pengemis dikarenakan dapat membahayakan

serta mengganggu pengguna jalan dan tuna wisma itu sendiri. Untuk mengatasi permasalahan ini juga dibutuhkan Kerjasama yang baik antara Masyarakat, Dinas Sosial serta instansi terkait seperti Satpol PP dan WH Kota Banda Aceh.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian diatas, sebagai rangkaian akhir penutup dari skripsi ini, maka peneliti menarik kesimpulan sebagai berikut;

1. Tanggung jawab Pemerintah Kota Banda Aceh terhadap Pendidikan anak tuna wisma berdasarkan Qanun Nomor 11 Tahun 2013 dengan pengadaan pendayagunaan, pengembangan tenaga Pendidikan, buku Pelajaran, peralatan Pendidikan dari satuan Pendidikan, serta pelatihan sebagai wujud dari tanggung jawab Pemerintah Kota Banda Aceh khususnya Dinas Sosial dan Dinas Pendidikan.
2. Hambatan yang dihadapi Pemerintah Aceh Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Anak Tuna Wisma di Kota Banda Aceh yaitu hambatan lingkungan yang terdiri dari lingkungan tempat tinggal tidak lagi mampu memberikan pekerjaan, dan penghidupan yang layak, tingkat Pendidikan yang rendah dan faktor sosial budaya Masyarakat.
3. Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh dalam penyelenggaraan Pendidikan terhadap Anak Tuna Wisma dengan cara Upaya preventif, Upaya represif, Upaya rehabilitasi, operasi penertiban, pembinaan dan pemulangan serta sosialisasi himbuan melalui pamphlet

B. Saran

Mengacu pada kesimpulan yang telah diuraikan diatas, maka dapat dikemukakan saran-saran sebagai berikut:

1. Diharapkan kepada Pemerintah Kota Banda Aceh khususnya Dinas Sosial terus mempertahankan tanggung jawab dan Kerjasama yang telah baik agar tuna wisma di Kota Banda Aceh mendapatkan Pendidikan yang layak.
2. Diharapkan kepada Dinas Sosial untuk dapat menanggulangi hambatan yang terjadi agar penyelenggaraan Pendidikan terhadap tuna wisma terlaksana dengan baik.
3. Diharapkan kepada Pemerintah Kota Banda Aceh melakukan Upaya yang semaksimal mungkin dalam penyelenggaraan Pendidikan terhadap anak tuna wisma..

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Artidjo Alkostar, *Advokasi Anak Jalanan*, Rajawali, Jakarta, 1984
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- C.S.T Kansil dan Chritine Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005
- Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, Titik Media Publisher, Jakarta, 2013
- Engkus Kuswarno, *Metode Penelitian Komuniaksi Contoh-Contoh Penelitian Kualitatif Dengan Pendekatan Praktis: Manajemen Komunikasi Pengemis*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2008
- Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2017
- Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1982
- Kartini Kartono, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- Maria Farida I.S, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998
- Muhammad Irham, et all, *Psikologi Pendidikan : Teori dan Aplikasi Dalam Proses Pembelajaran*, Ar-Ruzz Media, Yogyakarta, 2013
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Reflika Aditama, Bandung, 2011
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. V, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta, 1983
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1997
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke-3, Balai Pustaka, Jakarta, 2012

Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, 2014

-----, *Positivisasi Hukum Pidana Islam (Analisis Atas Qanun Nomor. 14/2003 Tentang Khalwat/Mesum Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam)*

Teguh Triyanto, *Pengantar Pendidikan*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2014

Y. Argo Twikromo, *Gelandangan Yogyakarta: Suatu Kehidupan Dalam Bingkai Tatanan Sosial-Budaya "Resmi"*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 1999

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Qanun Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan

C. Jurnal

Isma Riskawati, Abdul Syani, *Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung)*, *Jurnal Sociologie*, Vol. 1, No. 1, 2013

Maghfur Ahmad, *Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan-Pengemis (Gepeng)*, *Jurnal Penelitian*, Vol. 7, No. 2, 2010

M. Solly Lubis, *Jurnal Hukum, Aceh Mencari Format Khusus*, Vol. 01. No. 1, 2005

Moses, Melmambessy, *Analisis Pengaruh Pendidikan, Pelatihan, dan Pengalaman Kerja terhadap Produktivitas Kerja Pegawai Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Papua*, *Media Riset Bisnis & Manajemen* 12.1, 2012

Nano Prawoto, *Memahami Kemiskinan dan Strategi Penanggulangannya*, *Jurnal Ekonomi dan Studi Pengembangan*, Vol. 9, No. 1, Fakultas Ekonomi UMY, Yogyakarta, 2009