

PENARAPAN ASAS PERSAMAAN KEDUDUKAN DI DEPAN HUKUM TERHADAP GELANDANGAN DALAM PERSPEKTIF SOSIOLOGI HUKUM

Oleh:
Isetyowati Andayani

Gelandangan diatur dalam pasal 1 PP No. 31 Tahun 1980, yang berarti hak dan kewajiban gelandangan diatur oleh hukum. Dengan mendasarkan pada peraturan hukum yang ada, maka haruslah lebih diupayakan dalam pelaksanaannya. Dan persamaan kedudukan di depan hukum bagi orang gelandangan, sudah diupayakan oleh pemerintah melalui peraturan perundang-undangan yang terlalu dan juga melalui beberapa kebijakan yang bertujuan mengangkat harkat dan martabat gelandangan.

PENDAHULUAN

Negara Indonesia sebagai Negara Hukum yang diproklamkan pada tanggal 17 Agustus 1945. Telah mempunyai UUD 1945, yang di dalam pasal 27, menyebutkan :

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Hal tersebut menunjukkan adanya persamaan dihadapan hukum, ini merupakan salah satu ciri dari Negara Hukum. Persamaan

disini tidak hanya saja, tetapi juga kewajiban. Pengakuan tersebut jelas tertuang dalam perundangan, mungkin akan berbeda dalam implementasi atau pelaksanaannya. Menurut Selo Soemardjan:

“Bagi sementara orang, Negara Hukum menjanjikan harga yang lebih rendah, lebih banyak pengaruh dan lebih kurang ketidakpasitan dalam suatu penyelesaian yang tersirat antara kelompok-kelompok pinggir, dan kelompok-kelompok yang kebetulan berada di sentra-sentra kekuasaan. Bagi pihak lain, Negara Hukum tampak lebih merupakan implementasi penataan

kembali masyarakat secara lebih utuh dan menyeluruh untuk memperluas pelbagai kepentingan dalam bentuk kepastian, keteraturan/ketertiban, perlindungan hak-hak pribadi, dan kesamaan prosedural melewati mereka yang makmur di kota kepada yang miskin di kota maupun di desa". (Bambang Sunggono, 1994:86)

Dalam pernyataan adanya persamaan di hadapan hukum di atas, maka dikaitkan dengan fenomena masyarakat miskin dalam hal ini para gelandangan perlu mendapat sorotan dalam kehidupan masyarakat. Dalam konsep Negara Hukum tidak mengenal diskriminasi. Bagi Indonesia yang menjadi permasalahan bagaimana mengimplementasikan kerangka ideal secara proporsional dalam segala langkah dan kehidupan dihadapan hukum yang khususnya mampu menjangkau para gelandangan.

Dalam tulisan ini, orang-orang gelandangan dilihat sebagai produk dari kemiskinan. Kemiskinan kalau dikaji lebih mendalam, dapat dilihat sebagai suatu keadaan, bahwa hak asasi manusia tidak terimplementasi dengan sempurna. Dari hal tersebut permasalahan yang akan dibahas

mengenai bagaimana hukum mampu mewujudkan persamaan kedudukan di depan hukum bagi orang gelandangan, dengan kata lain semakin terbukanya kesempatan bagi para gelandangan untuk turut serta menikmati jalur pemerataan kesempatan untuk memperoleh keadilan yang seluas-luasnya.

PERMASALAHAN

Dari uraian latar belakang di atas, perlu dirumuskan suatu permasalahan tentang hak dan kewajiban orang gelandangan dalam perspektif sosiologi hukum.

PEMBAHASAN

Hukum merupakan instrumen (alat) untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu. Hukum dapat dilihat sebagai suatu alat yang digunakan secara sadar oleh manusia di dalam masyarakat untuk mengubah lingkungan hidupnya.

Pada dasarnya hukum merupakan perlengkapan masyarakat untuk menjamin agar kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat dapat dipenuhi secara teratur. Kalau kita membicarakan hukum dalam kenyataan, maka hal itu berarti membicarakan hukum dengan masyarakatnya, dimana hukum tersebut berlaku, karena bekerjanya hukum ada dalam masyarakat. Demikian juga

sebaliknya bahwa hukum harus memperhatikan perkembangan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, sebagai basis sosialnya.

Dalam kehidupan masyarakat dituntut untuk memenuhi kebutuhan pokok, yaitu sandang, pangan, dan papan yang sesuai dengan proporsinya, sesuai dengan tingkat penghasilannya. Pada dasarnya hukum merupakan perlengkapan masyarakat untuk menjamin agar kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat dapat dipenuhi secara teratur. Hukum harus mampu menjadi sarana agar tujuan-tujuan kebijaksanaan pemerintah dapat terwujud dalam masyarakat. Hal ini mengingat ciri-ciri yang melekat pada hukum yaitu : (Satjipto Rahardjo, 1987:149-151)

1. Kehadiran hukum menimbulkan suatu kemantapan dan keteraturan dalam usaha manusia;
2. Memberikan kerangka sosial terhadap kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat. Di dalam ruang lingkup kerangka yang telah diberikan dan dibuat oleh masyarakat itu, anggota-anggota masyarakat memenuhi kebutuhan-kebutuhan;

3. Sebagai kerangka sosial untuk kebutuhan manusia itu, maka hukum menampilkan wujudnya sebagai sarana untuk menjamin agar anggota-anggota masyarakat dapat dipenuhi kebutuhannya secara terorganisasi;

4. Di dalam masyarakat ditemui pelbagai subsistem yang jalin menjalin satu sama lain, dimana perubahan pada suatu subsistem akan memberikan dampaknya pada subsistem lainnya.

Hukum juga dapat dipandang sebagai suatu nilai atau suatu proses yang fundamental dalam perwujudan nilai-nilai tertentu, sehingga ia menjadi terkait dengan erat kepada nilai-nilai itu sendiri, misalnya, banyak orang percaya bahwa hukum itu penting untuk melindungi perorangan serta perwujudan kesamaan. (Bambang Sunggono, 1994:3)

Membicarakan orang-orang gelandangan, sebenarnya dan senyatanya sebagai orang miskin. Dalam kenyataan mereka kurang mendapat perhatian bahkan terkesan lepas dari amatan, seolah-olah orang yang satu dengan yang lain tidak memperdulikannya.

Yang dimaksud gelandangan dalam pasal 1 PP No. 31 Tahun 1980, 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.

Kalau kita perhatikan dengan cermat, hampir diseluruh pelosok Indonesia ada orang gelandangan. Walaupun kurang jelas jumlahnya tetapi dalam kenyatannya muncul dalam kehidupan sehari-hari.

Mereka tampak lebih tersisih dalam hidup dan pergaulan sehari-hari, oleh karena golongan masyarakat miskin ini memang berbeda dari golongan masyarakat yang lainnya yang relatif lebih berada dalam keadaan yang lebih mampu, minimal secara sosial ekonomi, sehingga hal ini nantinya akan menimbulkan suatu perlapisan dalam kehidupan masyarakat (*stratification*), yaitu bisa berupa lapisan atas (*upper class*), lapisan menengah (*middle class*), dan lapisan bawah (*lower class*). Para gelandangan bisa dikategorikan ke lapisan bawah.

Stratifikasi sosial tersebut dapat diartikan sebagai perbedaan penduduk atau masyarakat ke dalam kelas-kelas secara bertingkat atau masyarakat ke dalam kelas-kelas secara bertingkat atau secara hierarkhis (Pitirim A. Sorokin,

Social and Cultural Mobility, 1959). (Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, 1982:197)

Stratifikasi sosial merupakan aspek vertikal dari kehidupan sosial, dimana terjadi distribusi yang tidak seimbang dari sandang, pangan, tanah, bahan-bahan mentah dan seterusnya, sehingga adakalanya stratifikasi sosial diidentikkan dengan ketidakseimbangan kekayaan materiil. (Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, 1982:197)

Apabila kita memperbincangkan kebutuhan pokok manusia yang berupa sandang, pangan, dan perumahan, berarti termasuk dalam masalah hak asasi manusia, yaitu yang menyangkut khususnya di bidang ekonomi. Kalau membicarakan sekitar hak asasi manusia berarti memberi upaya-upaya untuk meningkatkan taraf kehidupan dari akibat adanya kemiskinan dalam hal ini para gelandangan.

Dalam membicarakan "hak asasi manusia" disini, yaitu menyangkut hak asasi yang terletak pada bidang ekonomi dan kultural. Dengan demikian hak-hak (kebutuhan) ekonomi dan kultural adalah sama pentingnya dengan pemenuhan kebutuhan hukum dan politik. Misal: hak untuk mendapatkan kesempatan kerja

tidak kalah pentingnya dengan hak-hak demokrasi, seperti hak atau kebebasan untuk berserikat/berorganisasi, dan untuk menyatakan pendapat.

Mengenai jaminan hak asasi manusia terlihat dalam pasal 22 *Universal Declaration of Human Rights*, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan hak-hak ekonomi, sosial dan kultural guna martabatnya dan guna perkembangan bebas dirinya. Undang-Undang Dasar 1945 juga mencantumkan hak asasi manusia tidak hanya hak-hak sipil dan politik akan tetapi juga hak ekonomi dan kultural. Dalam bidang hukum dalam pasal 17 UUD 1945.

Adanya kebutuhan pokok yang tidak dapat diterima oleh para gelandangan yaitu tidak terpenuhinya papan mungkin sandang dan pangan, maka akan menimbulkan kerawanan sosial, khususnya dalam kota-kota besar tempat bertumpunya para gelandangan mencari nafkah. Hal ini dapat menimbulkan kecemburuan sosial, sehingga ada kecenderungan melakukan tindakan yang melawan hukum, yang mengakibatkan kerugian bagi si pelaku sendiri maupun si korban.

Masalah gelandangan sebenarnya sejak dulu sebelum Indonesia mereka sudah diatur dalam beberapa peraturan hukum misalnya: dalam pasal 137a *Rechterlijke Organisatie* (RO), pasal 234 HIR, pasal 234 HIR, pasal 22 *Staatsblad* 1897/57. Kalau kita baca peraturan tersebut kurang layak dan kurang bijaksana, bahkan kurang manusia kalau diterapkan. Bukankah kehadiran hukum diciptakan agar pembangunan terasa lebih manusiawi.

Para gelandangan sebagai warga negara pada dasarnya mempunyai hak-hak yang sama dengan warga negara yang lain, cuma karena "proses kehidupan" saja kemudian mereka tergolong ke dalam warga negara atau warga masyarakat yang kurang beruntung. Dari pernyataan tersebut, kiranya tidaklah layak apabila aparat penegak hukum justru melakukan rasia-rasia dengan penggerebakan yang mendadak dengan cara pemaksaan, hal ini justru menunjukkan ketidakmanusiawian.

Para gelandangan perlu dibangun hak-hak dasarnya sebagai warga negara secara penuh dan utuh. Hal ini diperlukan adanya kebijaksanaan baru yang lebih berusaha mengupayakan hak-hak hukum baru, sehingga para gelandangan terefleksikan dalam

hukum artinya: hukum terhadap gelandangan dapat difungsikan sebagai perekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).

Hal tersebut memberikan suatu gambaran walaupun berstatus sebagai gelandangan, akan tetapi sebagai warga negara dan warga masyarakat pada dasarnya harkat dan martabat dapat diperoleh secara utuh sama seperti warga negara yang lain.

Dalam mewujudkan hal tersebut pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaannya setidaknya melibatkan 3 aspek yaitu: aspek pengaturan, aspek pelayanan hukum, dan aspek pembinaan.

Aspek pengaturan, dari pengaturan perundangan yang ada tampaknya agak memadai seperti:

UU No. 6/1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial PP No. 31/1980 tentang Gelandangan dan Pengemis, serta PP No. 42/1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin.

Dengan adanya rumusan kesejahteraan sosial (pasal 2 UU No. 6/1974), hal ini dapat dipakai sebagai pedoman yang nyata dalam mewujudkan harta dan martabat golongan masyarakat miskin termasuk orang gelandangan.

Berkaitan dengan pasal tersebut, akan sesuai dengan tujuan bangsa Indonesia yang tertuang dalam UUD 1945. Dari hal tersebut jelaslah bahwa membicarakan harkat dan martabat orang-orang gelandangan yang ditinjau lanjuti dengan usaha pemenuhan kebutuhan di bidang ekonomi yang khususnya menyangkut kebutuhan pokok, hal ini merupakan tugas seluruh masyarakat, baik menyangkut warga masyarakat, maupun penegak hukum (wakil pemerintah) untuk mewujudkan ketentuan tersebut di atas.

Aspek pelayanan hukum, bahwa hukum merupakan salah satu jalur untuk terciptanya pemerataan di bidang keadilan.

Para ahli berpendapat bahwa untuk pelayanan hukum ini terdapat dua pendekatan. Pertama, pendekatan masyarakat miskin berupa nasihat (konsultasi) atau bantuan hukum yang diperlukan untuk mengenalkan ataupun menegakkan hak-hak mereka yang telah diwujudkan dalam hukum yang ada. Kedua, pendekatan kebijaksanaan yang berupaya untuk mengubah kebijaksanaan menuju kepada hak-hak hukum baru dan pokok bagi golongan masyarakat miskin. (Bambang Sunggono, 1994:97)

Pemerintah dalam membuat suatu kebijaksanaan, terlebih dulu harus mengadakan penelitian, untuk mengetahui, dan memahami permasalahan yang dihadapi khususnya dalam penanganan gelandangan. Dalam hal bantuan hukum bagi masyarakat miskin atau tidak mampu pemerintah telah mengadakan biro bantuan hukum di perguruan-perguruan tinggi. Namun ternyata dalam praktek masih kurang mengenal sasaran/kurang menyentuh khususnya bagi orang gelandangan.

Mengenai aspek pembinaan, dalam pasal 16 PP No. 31 Tahun 1980 tersirat adanya upaya-upaya untuk mengubah dan sekaligus mengentas para gelandangan hingga menjadi manusia yang mempunyai harkat dan martabat ditengah-tengah masyarakat Indonesia, tetapi hal ini tetap tergantung pada konsistensi dan kontinuitas untuk mengimplementasikan dalam praktek kehidupan sehari-hari.

Bahwa upaya tersebut untuk mencari jalan mewujudkan orang gelandangan sebagai subyek yang secara asasi memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan para warga masyarakat atau warga negara lainnya. Hal ini sebenarnya merupakan hak para gelandangan yang merupakan perwujudan persamaan hak didepan hukum dan

juga merupakan kewajiban seluruh masyarakat Indonesia, untuk ikut berpartisipasi.

Dengan adanya pandangan seperti ini, orang gelandangan yang merupakan bagian dari orang miskin merupakan bagian dari permasalahan kesejahteraan sosial dan bahkan merupakan masalah yang berdiri sendiri, akan tetapi merupakan masalah yang terkait dengan masalah kesejahteraan sosial yang lainnya dan yang secara kategoris di Indonesia dapat dibedakan dan diklasifikasikan menjadi beberapa masalah pokok yang saling kait mengkait satu sama lain, yaitu: (Roscou Pound, 1982:3)

1. Masalah kemiskinan;
2. Masalah keterlantaran;
3. Masalah ketunasiswaan;
4. Masalah kecacatan;
5. Masalah korban bencana alam dan kekacauan;
6. Masalah keterbelakangan, terutama menyangkut kelompok masyarakat terasing;
7. Masalah kerawanan daerah dan masyarakat;
8. Masalah sistem nilai dan sikap sosial yang tidak mendukung pembangunan/pembauran.

Dengan adanya amanat dalam pasal 34 dan 27 UUD 1945, maka jelaslah bahwa ide atau cita-cita

perjuangan bangsa Indonesia yang tersirat dalam UU 1945. UUD 1945 mengarahkan dan mengisyaratkan pada seluruh bangsa Indonesia, apabila memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak, demi untuk kemanusiaan, agar selalu peduli kepada mereka yang masih membutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, sehingga mereka tidak hidup miskin dan menggelandang. Keperdulian tersebut bisa berbentuk kegiatan sosial.

Pemerintah menyadari amanat yang dituangkan dalam UUD 1945, maka pemerintah melalui UU Nomor 6 Tahun 1974 ditugaskan untuk mengadakan upaya yang tertuang dalam pasal 4 ayat (1) yang menjadi usaha di bidang kesejahteraan sosial antara lain:

1. Bantuan sosial bagi warga negara, baik perorangan maupun kelompok yang mengalami kehilangan peranan sosialnya atau menjadi korban akibat terjadinya bencana-bencana, baik sosial maupun alamiah atau peristiwa lain;
2. Pemerliiharaan taraf kesejahteraan sosial melalui penyelenggaraan jaminan sosial;
3. Bimbingan pembinaan dan rehabilitas sosial termasuk di

dalamnya penyaluran ke masyarakat, kepada warga masyarakat yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidup dari keterlantaran baik secara perorangan maupun kelompok;

4. Pengembangan sosial untuk meningkatkan peradaban kemanusiaan dan kegotong royongan.

Dalam implementasi yang dalam usaha di bidang kesejahteraan sosial bagi gelandangan, pemerintah melalui Departemen Sosial membuat program pelokasian bagi para gelandangan misal: Lingkungan Pondok Sosial (LIPOSOS). Dalam upaya meningkatkan harkat dan martabat para gelandangan, maka sangat diharapkan peran dan partisipasinya lembaga kemasyarakatan misal: melalui LSM/LPSM, organisasi-organisasi keagamaan, organisasi sosial dan sebagainya, keikutsertaan menangani upaya pengentasan orang-orang gelandangan untuk mengurangi kesusahan dalam hidupnya.

Dari pembahasan tersebut di atas, bahwa pemerintah sebagai pihak yang mempunyai kekuasaan untuk mengendalikan kehidupan rakyatnya, telah berupaya untuk

mengubah bahkan mengentaskan kemiskinan khususnya disini adalah gelandangan yang perwujudannya dituangkan dalam peraturan perundangan. Sedangkan pemerintah dalam implementasinya di kehidupan masyarakat sudah sebagian melaksanakan yang diamanatkan dalam peraturan perundangan, tetapi hasilnya dalam kenyataannya masih belum menuntaskan secara keseluruhan, masih banyak terjadi gelandangan di kota-kota besar.

Hal ini juga terkait dengan keikutsertaan para gelandangan itu sendiri yang mau untuk dirubah nasibnya, misal: mau ikut transmigrasi, mengurangi urbanisasi ke kota-kota besar yang sudah sarat akan sulitnya mencari pekerjaan. Sehingga untuk tercapainya tujuan harus adanya kerjasama dari para pihak yang terkait yaitu antara para gelandangan sendiri, masyarakat yang lain, dan juga pemerintah.

Dengan adanya peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijaksanaan pemerintah. Agar supaya hukum tersebut efektif berlakunya dalam masyarakat maka harus didukung oleh sarana-sarana yang memadai.

Dalam hubungannya dengan keberlakuan hukum tersebut, maka agar supaya suatu peraturan

perundang-undangan dapat berfungsi dengan baik, diperlukan adanya keserasian empat unsur, yaitu: (Bambang Sunggono, 1994:157-158)

1. Peraturan hukum itu sendiri, dimana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan peraturan perundang-undangan mengenai bidang-bidang hukum tertentu, kemungkinan lainnya yang dapat terjadi adalah ketidakcocokan-ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum yang tertulis atau kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat, dan sebagainya;
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, penasehat/pembela hukum, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan, sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam sistem penegakan hukum;

3. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan sudah baik, ditunjang oleh mentalitas petugas pelaksana juga baik, namun (dalam ukuran-ukuran tertentu) tidak ditunjang adanya/ tersedianya fasilitas yang kurang memadai, maka juga akan menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya;
4. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.

PENUTUP

Dalam suatu kehidupan masyarakat, hukum mempunyai peranan untuk mewujudkan suatu tujuan yang dikehendaki oleh masyarakat, sehingga dikatakan hukum merupakan instrumen (alat) untuk mencapai tujuan. Hukum dapat dilihat sebagai suatu alat yang digunakan secara sadar oleh manusia di dalam kehidupan

masyarakat untuk mengubah lingkungan hidupnya.

Kalau kita membicarakan hukum dalam kenyataan, maka hal itu berarti membicarakan hukum dengan masyarakatnya dimana hukum tersebut berlaku, karena bekerjanya hukum tersebut dalam masyarakat.

Dalam membahas persamaan kedudukan di depan hukum bagi orang gelandangan, hal ini sudah diupayakan oleh pemerintah melalui peraturan perundangan yang berlaku, dan juga melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bertujuan mengangkat harkat dan martabat orang gelandangan agar mempunyai kedudukan yang sama dengan warga negara yang lain di depan hukum. Tetapi dalam kenyataannya masih banyak para gelandangan di kota-kota besar. Memang perlu lebih dipikirkan untuk agar hukum dapat berlaku efektif dalam penerapannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Sunggono Bambang, *Hukum Lingkungan dan Dinamika Kependudukan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- _____, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.

Pound Roscou, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bharata, Jakarta, 1982.

Rahardjo Satjipto, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1987.

_____, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Semarang, 1986.

Soekanto Soejono dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, 1982.