

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Gelandangan dan pengemis merupakan masalah sosial yang akut. Fenomena ini menjadi masalah sosial di perkotaan, tidak hanya kota besar tetapi juga di kota-kota kecil. Hal ini karena beberapa faktor yang menyebabkan kemunculan mereka dan belum berhasil dituntaskan hingga ke akar-akarnya.

Gelandangan merupakan orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai pencarian dan tempat tinggal yang tetap. Kebanyakan dari mereka memenuhi kebutuhan hidup mengembara di jalanan dan ditempat umum. Sedangkan pengemis juga merupakan orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.¹

Ini merupakan fenomena yang mana terkadang sebagian mereka menjadi gelandangan dan pengemis bukan karena tidak memiliki kemampuan untuk bekerja seperti orang lain pada umumnya. Tetapi

¹Dori Rakasman Joni. *Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Kota Padang Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang no 11 tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta. 2014. hal. 7 dalam <https://www.e-jurnal.com/2017/02/pelaksanaan-penertiban-gelandangan-dan.html> diakses 10 Maret 2019

sebagian mereka menjadi demikian karena malas, tidak adanya rasa malu serta pola pikir yang rendah dan perilaku yang merasa diliputi kebodohan dan akses kemudahan dan kesenangan dalam mendapatkan uang dari hasil meminta-minta. Akhirnya mereka menjadi "manja" karena dengan belas kasih orang lain mereka mendapatkan uang tanpa harus bekerja keras².

Permasalahan sosial gelandangan dan pengemis merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai permasalahan seperti hal-hal kemiskinan, pendidikan rendah, minimnya keterampilan kerja yang dimiliki, lingkungan sosial budaya, kesehatan dan lain-lain. Kemudian masalah tersebut jika hal ini dibiarkan terus-menerus maka dapat menyebabkan peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis yang sangat pesat.

Dampak dari meningkatnya gelandangan dan pengemis adalah munculnya ketidak teraturan sosial (*social disorder*) yang ditandai dengan kesemrawutan, ketidaknyamanan, ketidaktertiban serta mengganggu keindahan kota. Padahal disisi lain mereka adalah warga negara yang memiliki hak dan kewajiban yang sama, sehingga mereka

²Robby Kurniawan Junaidy. *Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Tentang Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru (Studi Peraturan Daerah nomor 12 tahun 2008)*. JOM FISIP volume 1 no.2 Oktober 2014. hal. 6 dalam <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFISIP/article/view/2851> diakses 10 Maret 2019

perlu diberikan perhatian yang sama untuk mendapatkan penghidupan dan kehidupan yang layak.³

Kehadiran gelandangan dan pengemis di Kabupaten Tulungagung berdampak pada berbagai masalah sosial. Masalah umum gelandangan dan pengemis pada hakikatnya erat dengan masalah ketertiban dan keamanan di daerah perkotaan. Dengan berkembangnya gelandangan dan pengemis diduga akan memberi peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban yang pada akhirnya akan mengganggu stabilitas pembangunan perkotaan.

Menurut data dari Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur tahun 2016⁴ di Kabupaten Tulungagung jumlah pengemis 32 jiwa, gelandangan dan gelandangan psikotik 13 jiwa. Gelandangan psikotik sendiri adalah mereka yang hidup di jalan karena suatu sebab mengalami gangguan kejiwaan yakni mental dan sosial, sehingga mereka hidup mengembara, berkeliaran atau menggelandang di jalanan. Dalam gelandangan psikotik ini mereka sudah tidak memiliki rasa malu dan memiliki amarah yang tidak bisa di control jika sedang marah. Sedangkan untuk penghuni Panti Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur menurut jenis kelamin dari 5 tahun mengalami data yang tidak stabil (naik turun), mulai tahun 2012 mengalami peningkatan dari

³ Kementerian Sosial Republik Indonesia, *PSBK Pangudi Luhur*, dalam <https://kemsos.go.id/page/psbk-pangudi-luhur> (online) diakses tanggal 25 Februari 2019

⁴ Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, Penyandang Masalah kesejahteraan Sosial Menurut Kabupaten/Kota, dalam <http://jatim.bps.go.id/statictable/2017/10/10/650/penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-menurut-kabupaten-kota-2016.html> diakses 10 Maret 2019

jumlah 345 jiwa ke 400 jiwa dan untuk tahun 2016 mulai mengalami penurunan yaitu berjumlah 200 jiwa dengan 120 jiwa laki-laki dan 80 jiwa perempuan.

Penanggulangan masalah gelandangan dan pengemis menjadi tanggung jawab negara. Pasal 34 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa "fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara". Sementara itu pasal 34 ayat 2 menegaskan "Negara mengembangkan system jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan kemanusiaan". Namun pada kenyataannya pemerintah belum mampu mensejahterakan masyarakatnya, sehingga menimbulkan persoalan sosial di tengah masyarakat yaitu gelandangan dan pengemis yang mengakibatkan semakin membludaknya kehadiran mereka.

Pemerintah sebagai pelayan masyarakat harus mampu mengatasi gelandangan dan pengemis tersebut, karena jika persoalan tersebut dibiarkan maka tidak mungkin akan menjadikan Kabupaten Tulungagung yang lunak bagi para urban atau pendatang untuk melakukan aksi menggelandang dan mengemis. Oleh karenanya diperlukan suatu sistem dan program yang terorganisir untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis tersebut.

Peraturan tentang gelandangan dan pengemis di Tulungagung diatur dalam pasal 29 Peraturan Daerah nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum. Peraturan Daerah ini salah satu upaya untuk mewujudkan tata kehidupan masyarakat Tulungagung yang

tertib, tentram, nyaman, bersih dan indah. Kenyataannya masih ada gelandangan dan pengemis yang masih berkeliaran di tempat umum, misalnya di traffic light. Sehingga perbuatan tersebut bisa mengganggu ketertiban lalu lintas, kebersihan dan keamanan di suatu wilayah.

Di dalam pasal 29 disebutkan bahwa “*setiap orang atau badan dilarang melakukan pengemis dan pergelandangan diperempatan, traffic light, tempat-tempat ibadah, di lingkungan kantor pemerintahan dan di lingkungan sekolah*”. Tapi kenyataannya masih ada yang melakukan pengemis dan pergelandangan di traffic light.⁵

Sebenarnya Peraturan Daerah ini menegaskan adanya pemberian hukum/sanksi yang berat terhadap para pelaku gelandangan dan pengemis yang telah melanggar Peraturan Daerah nomor 7 tahun 2012, tapi kenyataannya disaat para gelandangan dan pengemis di razia mereka hanya diberikan pembinaan dan sosialisasi saja dan setelah itu dipulangkan. Maka hal ini membuat semakin maraknya gelandangan dan pengemis di Kabupaten Tulungagung. Padahal jika melanggar dalam pasal 45 ayat (1) berbunyi “*pelanggaran terhadap ketentuan pasal 6 sampai dengan 42 diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)*”.⁶

Masyarakat yang merupakan komponen penting dalam usaha ketertiban umum harus mengetahui kedudukan dan fungsi didalam

⁵ Pasal 29 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.

⁶ Ibid., Pasal 45

Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Peraturan Bupati nomor 10 tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum. Masyarakat yang merasa kasihan dengan gelandangan maupun pengemis cenderung memilih memberikan sebagian uangnya untuk mereka (gelandangan dan pengemis). Itu sama saja mendukung profesi mereka. Intinya bukan besaran uang yang diberikan tapi bagaimana kebiasaan sedekah masyarakat ini bisa dialihkan kepada yang lebih positif daripada gelandangan dan pengemis.

Islam sendiri tidak mensyariatkan meminta-minta dengan cara berbohong dan menipu. Alasannya bukan hanya karena melanggar dosa, tetapi juga karena perbuatan tersebut dianggap mencemarkan nama baik sebagai seorang muslim. Disisi lain Islam juga mendidik umatnya agar memiliki kehormatan diri untuk tidak meminta-minta kepada orang lain. Dalam hadist Al-Bukhari Rasulullah SAW dijelaskan bahwa

الْيَدُ الْعُلْيَا خَيْرٌ مِنَ الْيَدِ السُّفْلَى

artinya:

“Tangan yang di atas lebih baik daripada tangan yang di bawah”.

Hadis tersebut menjelaskan bahwa orang yang memberi lebih baik daripada orang yang menerima. Namun, ini bukan berarti bahwa orang yang diberi tidak boleh menerima pemberian orang lain. Bila seseorang memberikan hadiah kepadanya, maka dia boleh menerimanya.

Serta dijelaskan pula dalam hadist Rasulullah SAW : *“seorang hamba yang senantiasa meminta-minta, padahal ia berkecukupan maka wajahnya menjadi melepuh, disisi Allah ia tidak mempunyai muka lagi.”*

Berdasarkan asumsi latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk mengkaji persoalan tersebut secara ilmiah dengan judul **“Analisis Gelandangan dan Pengemis Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Perspektif Hukum Islam”**.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan dalam latar belakang dan agar penelitian ini terarah dan terfokus pada satu kajian, maka penulis membatasi batasan terkait :

1. Apa faktor yang menjadi gelandangan dan pengemis di Kabupaten Tulungagung?
2. Apa alasan dibuatnya Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum?
3. Apa kendala atau hambatan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum? Dan bagaimana solusinya?
4. Bagaimana perspektif hukum Islam tentang gelandangan dan pengemis?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui yang menjadi faktor menjadi gelandangan dan pengemis di Kabupaten Tulungagung
2. Untuk mengetahui alasan dibuatnya Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum
3. Untuk mengetahui kendala atau hambatan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan solusinya.
4. Untuk mengetahui perspektif hukum Islam tentang gelandangan dan pengemis.

D. Kegunaan Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat untuk berbagai pihak, yaitu :

1. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berfungsi sebagai kontribusi dan sumbangan ilmiah untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan. Selain itu juga dapat digunakan sebagai bahan bacaan dan dasar untuk penelitian selanjutnya.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan

pemikiran dan masukan bagi para pihak yang berkepentingan terutama masyarakat luas tentang Analisis Gelandangan dan Pengemis menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan perspektif hukum Islam.

E. Penegasan Istilah

Untuk mempermudah memahami judul penelitian “Analisis Gelandangan dan Pengemis Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan perspektif hukum Islam” maka perlu dijelaskan beberapa istilah sebagai berikut :

1. Penegasan secara konseptual:
 - a. Gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal layak, pekerjaan tetap dan hidup berpindah-pindah dari suatu tempat ke tempat lain yang tidak sepatasnya menurut aturan dan norma kehidupan masyarakat.
 - b. Pengemis adalah orang yang mencari penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan orang lain.
 - c. Peraturan Daerah yaitu yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda

Kabupaten/Kota.⁷

d. Hukum Islam adalah kaidah, asas, prinsip, atau aturan yang digunakan untuk mengendalikan masyarakat Islam, baik berupa ayat Al-Qur'an, hadist Nabi SAW, pendapat sahabat, tabi'in, maupun pendapat yang berkembang disuatu masa dalam kehidupan umat islam.⁸

2. Penegasan secara operasional

Secara operasional yang dimaksud dengan Analisis Gelandangan dan Pengemis menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan perspektif hukum Islam adalah menganalisa yang bertujuan untuk mengetahui seseorang atau sekelompok manusia yang tidak mempunyai pekerjaan yang tetap atau meminta-minta belas kasihan orang lain apakah sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku di daerah Kabupaten Tulungagung dan bagaimana hukum Islam memandang.

⁷ pasal 1 angka 25 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁸ Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid IV, cetakan I.(Jakarta: PT.Ichtiar Baru Van Hoeve, 1997), hal. 1281.

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan adalah salah satu unsur penelitian yang sangat penting agar penulisan hasil penelitian bisa terarah. Penulisan skripsi ini secara keseluruhan terdiri dari enam bab. Dalam memaparkan penulisan yang sesuai dengan konteks atau fokus penelitian, maka sistematikanya adalah sebagai berikut.

BAB I, Pendahuluan, dalam bab ini membahas Latar Belakang, Fokus Penelitian, Tujuan Penelitian, Kegunaan Hasil Penelitian, Penegasan Istilah, Sistematika Pembahasan.

BAB II, Kajian Pustaka, dalam bab ini mengenai deskripsi teori tentang Gelandangan, Pengemis, Peraturan Daerah dan Hukum Islam.

BAB III, Metode Penelitian. dalam bab ini menjelaskan Jenis Penelitian, Lokasi penelitian, Kehadiran Peneliti, Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisis Data, Teknik Keabsahan Data dan Tahap-tahap Penelitian.

BAB IV, Hasil Penelitian, dalam bab ini berisi tentang Deskripsi Data, Temuan Penelitian dan Analisis Hasil Temuan yang sudah diperoleh peneliti di lapangan berkaitan dengan gelandangan dan pengemis, Peraturan Daerah nomor 7 tahun 2012, dan perspektif hukum Islam mengenai gelandangan dan pengemis.

BAB V, Pembahasan, berisi tentang pembahasan hasil penelitian yang sesuai dengan fokus penelitian yakni, Analisis Gelandangan dan Pengemis Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7

tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan hukum Islam.

BAB VI, Penutup. dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran-saran dari bapak ibu penguji dan pembaca agar skripsi ini mencapai harapan penulis.

Bagian terakhir terdiri dari daftar rujukan dan lampiran-lampiran.