BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di era zaman modern seperti saat ini, kemiskinan merupakan masalah yang seolah abadi sepanjang zaman. Permasalahan kesejahteraan yang belum merata dalam masyarakat merupakan tanggungjawab pemerintah sebagai pengayom terhadap warga negaranya. Meskipun pemerintah telah berupaya dalam mengatasi kemiskinan yang ada, namun pada kenyataannya masih ada saja rakyat golongan menengah ke bawah yang kehidupan ekonominya jauh dari kata sejahtera. Hal ini merupakan tugas terbesar untuk pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan dan meningkatkan taraf hidup rakyat yang lebih baik.

Gelandangan dan pengemis merupakan hal yang tidak asing lagi dalam pendengaran dan penglihatan kita, dalam kehidupan sehari-hari kita sering memperhatikan manusia-manusia yang duduk dijembatan penyebrangan dan mereka yang berada di lampu merah jalan raya yang mereka menadahkan kedua telapak tangan untuk meminta belas kasihan orang lain. Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal yang tetap dan mengembara di tempat umum, sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum.

Masalah sosial gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada didaerah perkotaan. Masalah sosial gelandangan dan pengemis di Indonesia, terutama di Blitar kemudian mendorong Pemerintah Kota Blitar untuk mengeluarkan kebijakan untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis. Kalau kita telaah lebih mendalam pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea IV menjelaskan antara lain adalah "Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh rakyat Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan perdamaian dunia"[1]

Ketentuan tersebut menunjukkan keaktifan pemerintah kita dalam memberikan hukum warga negara sesuai dengan hak-hak mereka, guna mengembangkan dan meningkatkan kesejahteraan sosialnya, sebagai mana dijamin secara pasti oleh Konstitusi Negara di bawah undang-undang dasar 1945, Pasal 27 ayat (2) menyebutkan :

> "*Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yanglayak bagi kemanusiaan"*[2]

Dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan :

> "*Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara".*[3]

---

[1] Inur Hidayat, *UUD 1945 Dan Perubahannya*, (Yogyakarta: Indonesiatera 2009), Cet.Ke-6, hlm. 4.

[2] *Ibid*, hlm. 31.

Undang-undang ini menunjukkan betapa tinggi hasrat dan martabat bangsa Indonesia untuk memajukan bangsanya, demi mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata di semua lapisan masyarakat, tetapi pada kenyataannya yang ada dilapangan bahwa tidak semua orang miskin yang bergantung pada penghasilan dijalanan merupakan masalah yang harus dihadapi semua pihak, bukan hanya orang tua atau keluarga saja, tetapi juga setiap orang yang berada dekat anak tersebut harus dapat dibantu pertumbuhan anak dengan baik, Mandat Negara terutama untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar merupakan sesuatu yang hakiki. Fakir miskin terutama mereka yang menggelandang dan mengemis, hidup dalam kondisi serba kekurangan dan tidak bermartabat. Hal ini disebabkan oleh kelangsungan hidup mereka hanya bergantung pada belaskasihan orang lain,tidak mempunyai tempat untuk berlindung, sehingga mereka hidup secara berpindah-pindah. Gelandangan dan pengemis juga rentan terhadap eksploitasi dan tindakan kekerasan, berdasarkan indentifikasi peneliti dilapangan bahwa gelandangan dan pengemis Kota Blitar belum seutuhnya dipelihara, karena tidak setiap razia pihak dari Dinas Sosial menemukan gelandangan dan pengemis dikarenakan gelandangan dan pengemis sering lolos terhadap adanya razia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial ditegaskan tujuan itu dapat dicapai apabila masyarakat dan

---

[3] *Ibid*, hlm. 39.

negara dalam taraf kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya serta menyeluruh dan merata. Kesejahteraan sosial itu sendiri dibatasi sebagai suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materil maupun spirituil yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir dan bathin. Ini memungkinkan setiap warga untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya.

Masalah umum gelandangan dan pengemis pada hakikatnya erat terkait dengan masalah ketertiban dan keamanan yang menganggu ketertiban dan keamanan di daerah kota Blitar. Dengan berkembangnya gepeng maka diduga akan memberi peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban di kota Blitar.

Tampaknya gepeng tetap menjadi masalah dari tahun ke tahun, baik bagi wilayah kota maupun bagi wilayah desa walaupun telah diusahakan penganggulangannya secara terpadu di wilayah penerima dan pengirim. Setiap saat pasti ada sejumlah gepeng yang kena razia dan dikembalikan ke daerah asal setelah melalui pembinaan.

Dinas Sosial Kota Blitar telah melakukan razia di setiap persimpangan dan beberapa tempat strategis ternyata tidak bisa membuat gelandangan dan pengemis (Gepeng) ini menjadi jera.

Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2017 Bab III Pasal 17 yang berisi : Setiap orang, badan dilarang meminta bantuan atau sumbangan dengan cara dan alasan apapun baik dilakukan sendiri-sendiri, ataupun bersama-sama di jalan, angkutan

umum, rumah tempat tinggal, kantor dan tempat umum lainnya, tanpa izin Walikota.

Adapun yang melatar belakangi penulis memilih Kota Blitar karena dari banyaknya gelandangan dan pengemis yang ada dikota Blitar padahal pemerintah telah mengeluarkan peraturan daerah dan kebijakan-kebijakan yang melarang aktivitas pergelandangan maupun pengemisan dijalur hijau dan tempat-tempat strategis.

Islam menghendaki semua masyarakat berada dalam keadaan kaya sehingga Islam menganjurkan semuanya untuk berusaha dengan baik.Sehingga dengan usaha yang mereka lakukan dikehendaki mereka untuk biasa member karena dalam Islam perbuatan mengemis/ meminta-minta sangat hina.

Menurut pandangan Islam, tidak dapat dibenarkan seseorang yang hidup di tengah masyarakat Islam, sekalipun *ahlal-dzimmah* (warga negara nonMuslim), menderita lapar, tidak berpakaian, menggelandang (tidak bertempat tinggal) dan membujang. Di tempat lain, Yusuf Qardhawi menyatakan bahwa biaya pengobatan dan pendidikan pun termasuk kebutuhan primer yang harus dipenuhi.[4]

Indonesia merupakan salah satu negara yang berbentuk republik namun penduduknya mayoritas memeluk ajaran agama Islam, dan menurut kepercayaan yang mereka yakini tidak mengenal adanya gelandangan dan pengemis tapi seperti hal yang kita jumpai dan kita temukan pada saat sekarang ini Indonesia

[4] M. Quraish Shihab, *Wawasanal Qur'an*, (Bandung: Mizan, 1996), Cet. Ke-5, hlm.335

merupakan salah satu negara terbesar di dunia yang memiliki gelandangan dan pengemis. Adanya kementrian sosial di Indonesia menurut cita-cita berdirinya pada hakikatnya adalah untuk mengentaskan kemiskinan sehingga para pengemis tidak dikenal lagi ada di negara tercinta ini.[5]

Upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Blitar dalam memberikan kesejahteraan kepada masyarakat yang miskin juga merupakan salah satu perintah agama Islam. Islam memandang kemiskinan sebagai sunnatullah. Kemiskinan yang ditimpakan kepada manusia bukan bertujuan untuk menghinakan atau merendahkan manusia, melainkan hadir untuk menguji keimanan. Islam senantiasa memperhatikan umatnya yang termasuk dalam kategori kurang mampu atau miskin. Hal ini dibuktikan dengan adanya kewajiban membayar zakat yang nantinya akan diberikan kepada masyarakat yang kurang mampu tersebut. Islam mengenal adanya baitul mal, dimana pemerintah berkewajiban untuk menyalurkan dana yang ada di baitul mal kepada para masayarakat yang membutuhkan, maka dikenallah adanya zakat, zakat bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan.[6]

Al-Quran memandang bahwa kemiskinan adalah masalah sosial yang harus ditangani. Oleh karena itu di dalam Al-Quran telah ditawarkan berbagai model pengentasan kemiskinan untuk meningkatkan kesejahteraan umatnya dalam

---

[5] Faried Ma'ruf Noor, *Menuju Keluarga Bahagia Dan Sejahtera*, (Bandung: PT. AlMa'rif 1976), Cet. Ke-1, h. 71

[6] Tim Penyusun, *Ensiklopedi Hukum Islam,* editor Abdul Aziz Dahlan dkk, (Jakarta : PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), Cet. Ke-2, hlm. 845

bidang ekonomi diantaranya dengan bekerja. Hal ini dikarenakan di dalam Islam meminta-minta merupakan perbuatan yang hina dan dilarang, sebagaimana ajaran yang sering kita dengar bahwa tangan di atas lebih baik dari pada tangan di bawah. Disisi lain, Islam menuntut adanya distribusi kekayaan yang dapat menjamin standar kehidupan yang layak bagi setiap orang, seperti zakat yang diberikan kepada 8 ansaf yang ditentukan.

Sedangkan mewujudkan kemaslahatan dalam konteks geografis, sosial, politik dan kebudayaan, dalam wacana politik Islam dikenal istilah *as-siyasah asy-syaríyyah*, yaitu teori yang mengatakan bahwa untuk mewujudkan kemaslahatan umum, penguasa dan berbagai pihak yang berkompeten bias mengambil dan memutuskan suatu kebijakan tertentu untuk menegakkan kemaslahatan.

Kebijakan negara yang dibuat para legislator pusat seperti undang-undang berlaku secara nasional dan terkadang dalam implementasinya di daerah akan dijalankan sesuai dengan kondisi daerah itu. Sebagai contoh, suatu Pemerintah Propinsi membuat aturan yang berlaku untuk daerahnya saja (Peraturan Daerah). Peraturan Daerah memang penting, dibuat untuk mengatur daerahnya, termasuk untuk mengatur masalah-masalah sosial seperti pemukiman kumuh, pengemis dan gelandangan, urbanisasi, pengangguran dan mungkin masalah anak jalanan dan anak terlantar. Dari beberapa sifat kebijakan publik diatas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan

atau diimplmentasikan tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

Berdasarkan hal hal diatas, penulis berkeinginan untuk menyusun proposal Skripsi yang berjudul "**PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI DINAS SOSIAL KOTA BLITAR**"

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang dipaparkan diatas maka fokus penelitian tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Dinas Sosial Kota Blitar dengan rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana penanggulangan gelandangan dan pengemis oleh Dinas Sosial di Kota Blitar?
2. Apa kendala Dinas Sosial dalam mengantisipasi dan mencegah gelandangan dan pengemis di Kota Blitar?
3. Bagaimana penanggulangan Gelandangan dan Pengemis oleh Dinas Sosial dalam Perspektif Fiqih Siyasah?

C. Tujuan Penelitian

Sedangkan Tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Penanggulangan gelandangan dan pengemis oleh Dinas Sosial Kota Blitar.

2. Untuk mengetahui kendala Dinas Sosial dalam mengatisipasi dan mencegah gelandangan dan pengemis di Kota Blitar.
3. Guna mengetahui Persfektif Fiqih Siyasah atas penanggulangan Gelandangan dan pengemis oleh Dinas Sosial di Kota Blitar.

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan bisa bermanfaat untuk hal-hal sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

   Dilihat dari dimensi teoritis, penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai referensi yang dapat menunjang untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya untuk memperkaya khazanah ilmu dibidang Hukum Tata Negara (*Siyasah Syar'iyyah*) dan sebagai bahan masukan atau referensi untuk penelitian yang akan datang terkait Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis Di Dinas Sosial Kota Blitar, serta sebagai kontribusi bagi Dinas sosial dalam mengawasi gelandangan dan pengemis yang ada di kota Blitar.

2. Kegunaan Praktis

   Untuk mengumpulkan data sehingga hasil dari penelitian tersebut bisa bermanfaat bagi dunia akademik dan dapat menjadi keilmuan yang berguna bagi penelitian yang sama pada waktu mendatang.

E. Penegasan Istilah

Terkait dengan judul proposal ini, terdapat beberapa istilah yang perlu di berikan penjelasan dengan tujuan memberikan batasan penafsiran agar tidak keluar dari makna sebenarnya sesuai yang telah dirumuskan.

1. Penegasan secara konseptual:
   a. Penanggulangan adalah upaya yang dilaksanakan untuk mencegah, menghadai, atau mengatasi suatu keadaan mencakup aktivitas preventif dan sekaligus berupaya untuk memperbaiki perilaku seseorang yang telah dinyatakan bersalah di lembaga pemasyarakatan.[7]
   b. Gepeng (gelandangan dan pengemis) adalah seorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolong jembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta apai, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari.[8]
   c. Dinas sosial adalah pelaksana tugas daerah di bidang sosial dan tugas pembantuan.[9] Kebijakan yang dijalankan oleh Dinas Sosial yang berkaitan dengan pengendalian masalah-masalah public atau

---

[7] "Upaya Penanggulangan Kejahatan" melalui *http://raypratama.blogspot.com.* diakses tanggal 29 November 2013 pukul 11.15 WIB.

[8] "Gelandangan Dan Pengemis" melalui *https://bulelengkab.go.id/detail/artikel/gelandangan-dan-pengemis-gepeng-14* diakses tanggal 23 April 2018

[9] "Dinas Sosial" melalui *https://www.blitarkab.go.id/2012/06/11/dinas-sosial/* diakses tanggal 11 Juni 2012

administrasi pemerintah.[10] Dalam sebuah tatanan pemerintah Dinas Sosial mempunyai tugas membantu walikota melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang sosial yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan.[11]

2. Penegasan secara operasional

Secara operasional yang dimaksud dengan Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Dinas Sosial Kota Blitar adalah mengetahui bagaimana kinerja Dinas sosial dalam menanggulangi Gelandangan dan Pengemis apakah sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku di daerah Kota Blitar.

F. Sistematika Pembahasan

Agar penelitian ini terarah dan sistematis maka perlu di susun sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, dalam bab pendahuluan ini membahas tentang Pendahuluan, meliputi konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, metode penelitian, penelitian terdahulu, sistematika pembahasan

BAB II Kajian Pustaka, dalam bab ini menjelaskan tentang gelandangan, Pengemis, dinas sosial, dan konsep siyasah.

---

[10] William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik.* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000), hlm. 22-25

[11] Peraturan Walikota Blitar No. 61 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kota Blitar

BAB III Metode Penelitian, dalam bab ini menegaskan konsep penelitian yang dilakukan oleh peneliti yang terdiri dari jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan data, tahap-tahap penelitian.

BAB IV Paparan data/ temuan penelitian, dalam bab ini akan diuraikan data-data hasil penelitian

BAB V Pembahasan, pada bab ini berisi tentang pembahasan sesuai dengan fokus penelitian

BAB VI Penutup, dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran.

Bagian akhir, yang terdiri dari daftar rujukan, lampiran-lampiran, surat pernyataan keaslian tulisan, dan daftar riwayat hidup.