BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Gelandangan

1. Pengertian Gelandangan

Gelandangan berasal dari gelandang yang berarti selalu mengembara atau berkelana (lelana). Dengan strata demikian maka gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran didalam kota, makan minum serta tidur disembarang tempat.[1]

Gelandangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai pengertian sebagai berikut:

a. Berjalan kesana sini tidak tentu tujuannya; berkeliaran; bertualangan.
b. Orang yang tidak tentu tempat kediaman dan pekerjaannya.[2]

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum.[3]

---

[1] Ongbokham, *Gelandangan: Pandangan Ilmuan Sosial*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hal.3.

[2] Purwadarminta W.J.S... Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jakarta: Balai Pustaka 1990, hal. 261.

[3] Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS): *Jenis, Definisi dan Kriteria Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) pada tuna sosial*, dalam https://intelresos.kemsos.go.id/new/?module=Pmks&view=tunas (online) diakses 3 Oktober 2018

Dalam pengertian lain gelandangan adalah mereka yang tidak memiliki tempat tinggal tetap, atau tempat tinggal "tetapnya" tidak termasuk dalam wilayah pencacahan atau blok sensus yang ada. Karena pada dasarnya blok sensus dan wilayah pencacahan sudah memasukkan semua tempat tinggal yang lazim maka gelandangan merupakan mereka yang tidak tinggal di rumah tangga dan pemukiman yang ada. Dalam pelaksanaan sensus pencacahan gelandangan ditunjukkan pada daerah-daerah bukan tempat tinggal tetapi merupakan tempat-tempat konsentrasi hunian orang-orang dibawah jembatan, di pinggir rel kereta api, teras took, di taman-taman atau daerah hunian gelandangan yang dikenali. Jadi menurut definisi ini gelandangan adalah orang-orang yang bertempat tinggal di kawasan yang tidak layak untuk ditinggali.[4]

Bisa dikatakan juga sebagai orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara ditempat umum. Gelandangan tersebut disebabkan oleh gangguan ekonomi dan sosial sehingga mereka hidup mengembara, bertualang, berkeliaran, atau menggelandang.

Pada dasarnya mereka merupakan sekelompok orang yang sedang mengalami penyimpangan nilai-nilai kehidupan manusia disekelilingnya.

---

[4] Soetjipto Wirosardjono, *Gelandangan dan Pilihan Kebijaksanaan Penanggulangan*, (Jakarta: LP3E, 1998), hal. 12.

Mereka mengalami kehidupan dibawah martabat manusia yang bertanggungjawab. Menurut umum gelandangan adalah mereka yang tidak mempunyai mata pencaharian yang layak dan tempat tinggalpun juga tidak layak, seperti lazimnya mempunyai masyarakat sekelilingnya dan relative sering berpindah-pindah.

Pengertian gelandangan tersebut memberikan pengertian bahwa mereka termasuk golongan yang mempunyai kedudukan lebih terhormat daripada pengemis. Gelandangan pada umumnya mempunyai pekerjaan tetapi tidak memiliki tempat tinggal yang tetap (berpindah-pindah). Sebaliknya, pengemis hanya mengharapkan belas kasihan orang lain serta tidak menutup kemungkinan golongan ini mempunyai tempat tinggal.[5]

Pada hakikatnya gelandangan adalah para subjek yang tidak memiliki tempat tinggal, juga secara yuridis formal subjek tersebut tidak memiliki domisili secara otentik. Dalam pemahaman yang lain gelandangan adalah kumpulan individu yang lapangan pekerjaannya belum memenuhi syarat martabat kemanusiaan secara *representative universal*. Multi kompleks masalah gelandangan dan pengemis bergeser menjadi salah satu problem

[5] Saptono Iqbali, *Studi Kasus Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) di Kecamatan Kubu Kabupaten Karangasem,* Jurnal Piramida vol. 4 no. 1 Juli 2008, hal 3 dalam https://ojs.unud.ac.id/index.php/piramida/article/view/2972 *diakses 10 Maret 2019.*

sosial yang cenderung pada kondisi distruktif dan mendegradasikan nilai-nilai moralitas.[6]

Pengertian gelandangan dalam Peraturan Daerah Kota Blitar nomor 1 tahun 2017 tentang ketentraman dan ketertiban umum pasal 1 ayat 27 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 ditempat umum. Diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis Pasal 1 ayat (1). "Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma dan 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 orangorang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain".[7]

Departemen Sosial Republik Indonesia lebih memandang gelandangan sebagai orang yang tak mampu beradaptasi dengan lingkungannya (masyarakat). Menurut mereka gelandangan adalah mereka

---

[6] Sudarsono, *Kenakalan Remaja:Prevensi, Rehabilitasi, Resosialisasi,* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2012), hlm 55.

[7] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Pasal 1

yang karena sesuatu sebab mengalami ketidakmampuan mengikuti tuntutan perkembangan tata kehidupan masyarakat zamannya, sehingga hidup terlepas dari aturan-aturan masyarakat yang berlaku dan membentuk kelompok tersendiri dengan tata kehidupan yang tidak sesuai dengan ukuran martabat manusiawi masyarakat sekeliling lingkungannya.

Menurut Sarlito W. Sarwono, gelandangan adalah orang-orang miskinyang hidup di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tertentu yang sah menurut hukum. Orang-orang ini menjadi beban pemerintah kota karena mereka ikut menyedot dan memanfaatkan fasilitas perkotaan, tetapi tidak membayar kembali fasilitas yang mereka nikmati itu, tidak membayar pajak misalnya.[8]

Adapun Peraturan Pemerintah Tentang Gelandangan dan Pengemis adalah:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34 yang berisi: “Fakir Miskin dan Anak-anak terlantar dipelahara oleh Negara” dan selanjutnya dalam Pasal 27 ayat (2) menyatakan “Bahwa tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Pengemis.

[8] Sarlito Wirawan Sarwono, Masalah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia, (Jakarta: Sinar Harapan 1978), Cet. Ke-I, hal. 49

Bab 1 Ketentuan Umum Pasal (1) Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

a. 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.
b. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
c. Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan, sehingga akan tercegah terjadinya:
    1) Pergelandangan dan pengemisan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya
    2) Meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya

3) Pergelandangan dan pengemisan kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah direhabilitasi dan telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ketengah masyarakat.

e. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat.

f. Usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warga negara Republik Indonesia.

3. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 40 Tahun 1983 Tentang Koordinasi Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Bab I Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Pasal (1) Koordinasi Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis dilaksanakan melalui suatu Tim yang bersifat konsultatif dan koordinatif. Pasal (2) Tim sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Keputusan Presiden ini mempunyai tugas

membantu Menteri Sosial dalam menetapkan kebijaksanaan Pemerintah di bidang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Pasal (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Keputusan Presiden ini.

Tim sebagaimana dimaksud dalam Pasal I Keputusan Presiden ini mempunyai berfungsi :

a. Mengajukan perumusan kebijaksanaan pelaksanaan penanggulangan gelandangan dan pengemis secara terpadu.
b. menyusun dan memperinci kebijaksanaan tersebut pada huruf a bagi tiap-tiap Departemen yang melaksanakan penanggulangan gelandangan dan pengemis sesuai dengan bidangnya masing masing berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
c. mengikuti dan mengkaji pelaksanaan kebijaksanaan tersebut pada huruf a dan huruf b yang dilaksanakan oleh Departemen departemen atau oleh masyarakat, baik di Pusat maupun di Daerah.

4. Pasal 504 KUHP :
   a. Barang Siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) minggu
   b. Pengemisan yang dilakukan tiga orang atau lebih yang berumur diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan

5. Pasal 505 KUHP :
   a. Barang Siapa bergelandang tampa pencaharian diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
   b. Pergelandangan yang dilakukan tiga orang atau lebih yang berumur diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.
6. Peraturan Daerah Kota Blitar nomor 1 tahun 2017 tentang ketentraman dan ketertiban umum pasal 1 ayat 27 :

   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 ditempat umum.

2. Jenis-jenis gelandangan[9]

a. Tuna-karya dan tuna-wisma, jenis tersebut sama sekali tidak mempunyai pekerjaan dan tidak bertempat tinggal tetap
b. Tuna-karya dan berwisma tidak layak, jenis tersebut sama sekali tidak mempunyai pekerjaan tetapi mempunyai tempat tinggal yang tidak layak

[9] Chainur Arrasjid, *Gelandangan Dalam Pengertian Hukum Pidana*, (Medan: Fakultas Hukum, 1986), hlm 1

c. Berkarya-tidak layak dan tuna wisma, jenis yang mempunyai pekerjaan yang tidak layak dan tak bertempat tinggal tetap

d. Berkarya-tidak layak dan berwisma-tidak layak, yaitu mempunyai pekerjaan yang tidak layak dan bertempat tinggal tetap yang tak layak.

3. Faktor Penyebab Munculnya Gelandangan

Keadaan sosial ekonomi yang belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang baik, menyeluruh dan merata dapat berakibat meningkatnya gelandangan dan pengemis terutama di kota-kota besar. Menurut Noer Effendi, munculnya gelandangan juga dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu :

a. Faktor eksternal, antara lain :

1) Gagal dalam mendapatkan pekerjaan.

2) Terdesak oleh keadaan, seperti tertimpa bencana alam, perang, dll

3) Pengaruh orang lain.

b. Faktor internal, antara lain:

1) Kurang bekal pendidikan dan keterampilan

2) Rasa rendah diri, rasa kurang percaya diri

3) Kurang siap untuk hidup di kota besar

4) Sakit jiwa, cacat tubuh[10]

Menurut Buku Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis, selain faktor eksternal dan faktor internal,

[10] Noer Effendi, Tadjuddin, *Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan*, (Yogyakarta: Tiara Wacana 1993), hlm. 114.

ada pula beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu :

a. Tingginya tingkat kemiskinan.

Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.

b. Rendahnya tingkat pendidikan.

Tingkat pendidikan yang rendah dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.

c. Kurangnya keterampilan kerja.

Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.

d. Faktor sosial budaya.

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu :

1) Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.

2) Sikap pasrah pada nasib.

Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tida ada kemauan untuk melakukan perubahan.

3) Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang. Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.

4. Ciri-ciri Gelandangan

a. Anak sampai usia dewasa, tinggal disembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya dikota-kota besar.

b. Tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas atau liar.

c. Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.

B. Pengemis

1. Pengertian Pengemis

Kata pengemis rupanya telah masuk salah satu kosa kata bahasa Indonesia yang tentunya memiliki kata dasar kemis(kamis) bukan emis. Sebutan emis pun lebih sering digunakan daripada kata peminta-minta. Padahal jika diuraikan dan diambil kata dasarnya kata kemis atau emis tidak dikenal dalam kosa kata bahasa Indonesia kecuali jika ada tambahan awalan pe- sehingga membentuk kata-kata pengemis. Lain halnya kata peminta-

minta yang memiliki kata dasar minta yang artinya sudah jelas bahkan bisa berdiri sendiri.

Pengemis merupakan arti dari seseorang yang mencari uang dengan cara meminta-minta kepada orang lain. Pengemis juga diidentikkan sebagai golongan miskin yang tidak berharta, kekurangan dalam memenuhi kebutuhan hidup. Begitu pula yang dianggap seseorang miskin, yaitu identik dengan dengan gelandangan pengemis dan lain sebagainya. Namun kemiskinan mempunyai banyak segi dan dimensi. Mulai yang bersifat material sampai segi rohaniah, sehingga tidak mudah untuk menemukan tolak ukur yang tepat mengenai kemiskinan dari sosok pengemis tersebut.

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.[11] Selanjutnya pengemis sering digunakan untuk sebutan bagi orang yang membutuhkan uang, makanan, tempat tinggal, atau hal lainnya dari orang yang ditemuinya dengan cara meminta. Berbagai atribut mereka gunakan seperti pakaian compang-camping dan lusuh, topi, gelas, plastic atau bungkus permen atau kotak kecil untuk menempatkan uang yang mereka dapatkan dari meminta-minta. Mereka menjadikan mengemis sebagai pekerjaan mereka dengan berbagai

[11] Asep Usman Ismail, *Al-Qur'an dan Kesejahteraan Sosial,* (Tangerang:Lentera Hati, 2012), hlm. 56

macam alasan seperti kemiskinan dan ketidakberdayaan mereka karena lapangan kerja yang sempit.[12]

Ada dua tipe pengemis, yaitu miskin materi dan miskin mental. Pengemis miskin materi adalah pengemis yang kondisi ekonominya memang sulit atau tidak mampu, sehingga mereka memutuskan unruk mencari penghasilan lewat mengemis. Pada tipe ini, pengemis sangat erat berkaitan dengan kemiskinan. Sedangkan pengemis miskin mental adalah pengemis yang kondisi ekonominya masih tergolong mampu, namun mereka tetap mengemis karena mereka memiliki mental malas untuk berusaha mencari penghasilan lewat pekerjaan yang layak.[13]

Mengemis dalam Peraturan Daerah Kota Blitar No. 1 Tahun 2017 tentang ketentraman dan ketertiban umum pasal 1 ayat 28 adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka (ditempat) umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain serta mengganggu ketertiban umum. Di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis pasal 1 ayat 2 mengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

---

[12] Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, (Jakarta:Titik Media Publisher, 2013), hlm. 1

[13] *Ibid.*, hlm.5

2. Ciri-ciri Gelandangan dan Pengemis:

a. Tidak memiliki tempat tinggal. Kebanyakan dari gelandangan dan pengemis ini tidak memiliki tempat huniam atau tempat tinggal. Mereka biasa mengembara di tempat umum. Tidak memiliki tempat tinggal yang layak huni seperti di bawah kolong jembatan, rel kereta api, gubuk liar di sepanjang sungai, emper took dan lain-lain.

b. Hidup di bawah garis kemiskinan. Para gepeng tidak memiliki penghasilan tetap yang bisa menjamin untuk kehidupan mereka kedepan bahkan untuk sehari-hari mereka harus mengemis atau memulung untuk membeli makanan untuk kehidupannya.

c. Hidup dengan penuh ketidakpastian. Para gepeng hidup menggelandang dan mengemis di setiap harinya.

d. Memakai baju yang compang-camping. Biasanya mereka tidak pernah menggunakan baju yang rapi atau berdasi melainkan baju yang kumal dan dekil.

e. Tidak memiliki pekerjaan tetap dan layak dan kekurangan makan.[14]

f. Meminta-minta di tempat umum.

g. Meminta-minta dengan cara berpura-pura atau sedikit memaksa disertai dengan tutur kata yang manis dan ibah.

h. Mempunyai lingkungan pergaulan, norma dan aturan tersendiri yang berbeda dengan lapisan masyarakat lainnya.[15]

---

[14] Soetjipto Wirosardjono, *Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial* …, hlm. 16

3. Jenis-jenis Pengemis

a. Pengemis membudaya, yaitu seseorang yang menjadi pengemis bukan karena keadaan perekonomiannya yang sulit, tetapi karena pekerjaan sebagai seorang pengemis tersebut telah diturunkan dari satu generasi kegenerasi lainnya, sehingga ada kemungkinan seseorang yang telah memiliki sepetak tanah dan beberapa ekor hewan ternak, tetapi pekerjaannya sehari-hari sebagai seorang pengemis.

b. Pengemis karena terpaksa, yaitu seseorang yang akibat ketidakmampuannya untuk melakukan pekerjaan sebagai pengemis sebagai satu-satunya jalan untuk menyambung hidup, mereka pada umumnya hanya makan sekali sehari tanpa lauk dan tidak memiliki rumah, tanah, ataupun hewan ternak. Umumnya mereka makan hanya sekali sehari dengan lauk pauk seadanya dan terkadang tanpa nasi atau hanya makan umbi-umbian atau bahan karbohidrat lainnya selain nasi.[16]

Dalam melakukan pekerjaannya atau dalam beroperasi sebagai seorang pengemis, mereka melakukan berbagai cara dan upaya dengan tingkah laku tertentu. Tingkah laku pengemis seperti yang dimaksud adalah dengan merintih-rintih, mengerang-ngerang, atau berbagai perilaku lain berupa tindakan-tindakan untuk menarik perhatian orang lain. Mereka

---

[15] *Ibid…,* hlm. 59

[16] Skripsi Ariya Akbarian, *Program Pemberdayaan Gepeng melalui pendidikan kecakapan hidup di Panti Sosial Binakarya Yogyakarta,* 2015, hlm 30

menggunakan pakaian yang compang camping, rambut tidak disisir, pakaian kumal, bau badan yang menyengat akibat tidak mandi, tidak mengenakan alas kaki, beratribut tertentu seperti mengenakan kopiah, selendang, topi jerami, alas tempat duduk.[17]

Pengemis dibedakan atas 5 (lima) golongan, yaitu:

a. Pengemis berpengalaman, lahir karena tradisi. Bagi pengemis yang lahir karena tradisi, tindakan mengemis adalah sebuah tindakan kebiasaan. Mereka sulit menghilangkan kebiasaan tersebut karena orientasinya lebih pada masa lalu (motif sebab).
b. Pengemis Kontemporer kontinu tertutup, hidup tanpa alternatif. Bagi kelompok pengemis yang hidup tanpa alternative kekerjaan lain, tndakan mengemis menjadi satu-satunya pilihan yang harus diambil. Mereka secara kontinyu mengemis, tetapi mereka tidak mempunyai kemampuan untuk dapat hidup dengan bekerja yang akan menjamin hidupnya dan akan mendapat uang.
c. Pengemis sementara kontinyu terbuka, hidup dengan peluang. Mereka masih memiliki alternative pilihan, karena memiliki keterampilan lain yang dapat mereka kembangkan untuk menjamin hidupnya. Hanya saja keterampilan tersebut tidak dapat berkembang, karena tidak menggunakan peluang tersebut dengan sebaik-baiknya atau karena

[17] *Ibid*,…hlm. 31

kekurangan potensi sumber daya untuk dapat mengembangkan peluang tersebut.

d. Pengemis kontemporer, hidup musiman. Pengemis yang hanya sementara dan bergantung pada kondisi musim tidak dapat diabaikan keberadaannya. Jumlah mereka biasannya meningkat jika menjelang hari raya. Daya dorong daerah asalnya karena musim kemarau atau gagal panen menjadi salah satu pemicu berkembangnya kelompok ini.

e. Pengemis terencana, berjuang dengan harapan. Pengemis yang hidup berjuang dengan harapan pada hakikatnya adalah pengemis yang bersifat sementara . mereka mengemis sebagai sebuah batu loncatan untuk mendapatkan pekerjaan lain setelah waktu dan situasinya dipandang cukup.[18]

4. Faktor dari pengemis

Masalah sosial dan ekonomi sulit dihindari keberadaannya dalam kehidupan bermasyarakat, yang berada didaerah perkotaan adalah pemicu munculnya pengemis yang ada pada saat ini, munculnya pengemis merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai masalah yang ada seperti halnya kemiskinan, pendidikan yang rendah minimnya keterampilan kerja

[18] *Ibid,*…..hlm. 32-33

yang dimiliki, lingkungan sosial budaya, kesehatan dan lain sebagainya. Adapun gambaran permasalahan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:[19]

a. Faktor Kemiskinan

   Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan jangkauan pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.

b. Faktor Pendidikan

   Pada umumnya tingkat pendidikan gepeng relatif rendah sehingga menjadi kendala untuk memperoleh pekerjaan yang layak.

c. Faktor Keterampilan Kerja

   Pada umumnya pengemis tidak mempunyai keterampilan yang sesuai dengan tuntutan pasar kerja.

d. Faktor Sosial Budaya

   Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi pengemis.

e. Rendahnya Harga Diri

   Rendahnya harga diri pada sekelompok orang yang mengakibatkan tidakadanya rasa malu untuk meminta-minta

f. Sikap Pasrah Pada Nasib

---

[19] Skripsi Ahmad Nusahri, *Gelandangan dan Pengemis melalui Program Keterampilan montir di PSPKPanghudi LuhurBekasi*, 2011, hlm.28-30

Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.

g. Kebiasaan dan Kesenangan Hidup Mengemis

Ada kenikmatan yang hidup mengemis, karena mereka merasa tidak terkait oleh peraturan dan norma yang kadang memberi beban mereka, sehingga mengemis adalah salah satu cara mata pencaharian.

h. Masalah Kesehatan

Dari segi kesehatan pengemis termasuk kategori warga Negara dengan tingkat kesehatan fisik yang rendah, akibatnya rendahnya gizi makanan dan terbatasnya akses pelayanan kesehatan.

C. Dinas Sosial

Dinas Sosial merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan dibidang sosial yang menjadi kewenangan daerah dan dipimpin oleh Kepala Dinas yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dinas Sosial Kota Blitar memiliki tugas pokok yaitu membantu Walikota melaksanakan urusan pemerintahan daerah dibidang sosial yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan.[20] Dalam melaksanakan tugas tersebut, Dinas Sosial memiliki sarana kerja utama yaitu jumlah

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

penyandang masalah kesejahteraan sosial yang dibantu dan ditangani. Untuk Bidang Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial mempunyai tugas :

a. Perumusan kebijakan teknis dibidang pelayanan dan rehabilitasi sosial berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan Kepala Dinas.
b. Penyusunan program/ kegiatan dibidang pelayanan dan rehabilitasi sosial.
c. Penyusunan dan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang rehabilitasi sosial
d. Pengkoordinasian dan penyelenggaraan pelayanan bidang pelayanan dan rehabilitasi sosial
e. Pelaksanaan pengawasan dan pembinaan badan/ organisasi sosial negeri/ swasta serta usaha masyarakat dibidang pelayanan dan rehabilitasi sosial.
f. Pelaksanaan pemberian fasilitasi dan dukungan aktivitas pelayanan dan rehabilitasi sosial.
g. Pelaksanaan rehabilitasi sosial dan pelayanan sosial bagi penyandang disabilitas, balita/anak, anak nakal, anak terlantar, anak bermasalah sosial, remaja, korban narkoba, tuna sosial, lansia diluar panti dan/lembaga serta advokasi permasalahan sosial.
h. Pelaksanaan pembinaan lanjut bagi penyandang disabilitas, anak nakal, anak bermasalah sosial, remaja, korban narkoba, tuna sosial, advokasi permasalahan sosial serta tuna susila.
i. Pelaksanaan pembinaan, koordinasi dan pengelolaan dibidang pelayanan dan rehabilitasi sosial

j. Pemberian fasilitasi dan dukungan aktivitas pelayanan dan rehabilitasi sosial.

k. Pelaksanaan penyuluhan dan bimbingan serta pendataan penyandang disabilitas, balita/ anak, anak nakal, anak terlantar, anak bermasalah sosial, remaja, korban narkoba, tuna sosial, lansia, advokasi permasalahan sosial.

l. Pengelolaan data pelayanan sosial orang dengan HIV/AIDS (ODHA) untuk dikoordinasikan dan dilaporkan kepada pemerintahan daerah provinsi.

m. Pengelolaan data pelayanan sosial korban penyalahgunaan NAPZA untuk dikoordinasikan dan dilaporkan kepada pemerintah daerah provinsi.

n. Pemrosesan teknis perizinan/rekomendasi sesuai bidangnya.

o. Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimalis (SPM) bidang Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial.

p. Pembinaan, pengendalian dan pelaporan kinerja bidang Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial.

q. Pelaksanaan tugas kedinasan lain yang diberikan olek Kepala Dinas sesuai dengan bidangnya. [21]

- Kedudukan Dinas Sosial sebagai berikut :

  a. Pelaksana urusan pemerintahan di bidang sosial yang menjadi kewenangan daerah.

  b. Dipimpin oleh Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

- Kewenangan Dinas Sosial :

[21] *Ibid*

Membantu Walikota melalui Sekretaris Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan di bidang sosial. Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Walikota Blitar No. 61 tahun 2016.

D. Konsep Siyasah *(Siyasah Dusturiyah)*

Fiqih Siyasah berasal dari kata fiqih dan siyasah Fiqih berarti paham yang mendalam, sedangkan kata siyasah berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Oleh karena itu, pengertian fiqih siyasah adalah salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Dalam fiqih siyasah ini ulama mujtahid menggali sumber-sumber hukum Islam baik dari al-Qur'an dan al-Sunnah, untuk mengeluarkan hukum-hukum yang terkadang didalamnya dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat.[22]

Berdasarkan ruang lingkup fiqh siyasah penulis mengkaji masalah berdasarkan fiqih siyasah *Dusturiyah*, *Siyasah Dusturiyah* membahas masalah perundang-undangan Negara agar sejalan dengan nilai-nilai syariat. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam al-

[22] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam,* (Jakarta Gaya Media Pratama, 2001) hlm. 4

Qur'an dan yang dijelaskan dalam sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lainnya.[23]

Islam tidak mensyari'atkan meminta-minta dengan berbohong dan menipu. Alasannya bukan hanya karena melanggar dosa, tetapi juga karena perbuatan tersebut dianggap mencemari perbuatan baik dan merampas hak orang orang miskin yang memang membutuhkan bantuan. Bahkan hal itu merusak citra baik orang-orang miskin yang tidak mau minta-minta dan orang-orang yang mencintai kebajikan. Karena mereka dimasukkan dalam golongan orang-orang yang meminta bantuan. Padahal sebenarnya mereka tidak berhak menerimanya, terlebih kalau sampai kedok mereka terungkap.

Bolehnya kita meminta kepada penguasa, jika kita dalam kefakiran. Penguasa adalah orang yang memegang baitul maal harta kaum Muslimin. Seseorang yang mengalami kesulitan, boleh meminta kepada penguasa karena penguasalah yang bertanggung jawab atas semuanya. Namun, tidak boleh sering meminta kepada penguasa. Hal ini berdasarkan hadits Hakiim bin Hizaam Radhiyallahu 'anhuma, ia berkata: Aku meminta kepada Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam, lantas beliau memberiku. Kemudian aku minta lagi, dan Rasulullah memberiku.

Ketika Abu Bakar Radhiyallahu 'anhu menjadi khalifah, ia memanggil Hakîm Radhiyallahu 'anhu untuk memberikan suatu bagian yang berhak ia

---

[23] Yusuf al-Qardhawi, *Fiqih Daulah dalam Perspektif al-Qur'an dan Sunnah Alih Bahasa Kathun Suhadi*, hlm. 46-47

terima. Namun, Hakîm tidak mau menerimanya, sebab ia telah berjanji kepada Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam. Ketika ‘Umar menjadi khalifah, ia memanggil Hakîm untuk memberikan sesuatu namun ia juga tidak mau menerimanya. Kemudian ‘Umar bin al-Khaththab Radhiyallahu 'anhu berkata di hadapan para sahabat: "Wahai kaum Muslimin! Aku saksikan kepada kalian tentang Hakîm bin Hizâm, aku menawarkan kepadanya haknya yang telah Allah berikan kepadanya melalui harta rampasan ini (*fa’i*), namun ia tidak mau menerimanya. Dan Hakîm Radhiyallahu 'anhu tidak mau menerima suatu apa pun dari seorang pun setelah Nabi Shallallahu 'alaihi wa sallam sampai ia meninggal dunia”.[24]

Hadits ini menunjukkan tentang bolehnya meminta kepada penguasa. Akan tetapi tidak boleh sering, seperti kejadian di atas, yaitu Nabi Shallallahu 'alaihi wa sallam menasihati Hakîm bin Hizâm. Hadits ini juga menerangkan tentang *ta’affuf* (memelihara diri dari meminta kepada manusia) itu lebih baik. Sebab, Hakîm bin Hizâm Radhiyallahu 'anhu pada waktu itu tidak mau meminta dan tidak mau menerima.

Siyasah Dusturiyah membahas tentang konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan Negara serta ummah yang menjadi pelaksana perundang-undangan tersebut.

[24] Shahîh. Al-Bukhâri (no. 1472), Muslim (no. 1035), dan lainnya.

Disamping itu, kajian ini juga membahas konsep Negara hukum dalam siyasah syar'iyah, tujuan dan tugas-tugas Negara dalam fiqih siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak-hak warga Negara yang wajib dilindungi.[25]

Dalam siyasah dusturiyah menjelaskan hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat. Di dalam siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhanya[26]

Berdasarkan pemaparan garis besar diatas, siyasah dusturiyah merupakan kerangka konseptual untuk membantu mendeskripsikan dan menjelaskan pembuatan sebuah kebijakan harus mengedepankan hak-hak rakyat yang diberikan oleh imam/pemimpin dan kewajiban seorang pemimpin dalam melindungi rakyat dengan berbagai upaya agar rakyat dapat sejahtera.

Pembahasan tentang konstitusi ini berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu Negara, baik bersumber material, sumber sejarah, sumber pengundangan maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti

---

[25] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam,* (Jakarta Gaya Media Pratama, 2001) hlm.153

[26] Djazuli, Ahmad, Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah,(Jakarta : Kencana, 2009), hlm. 47.

persoalan dalam konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tidak dapat dipisahkan dari latar belakang sejarah Negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi tersebut sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam Negara tersebut.[27]

Adapun mengenai hak-hak rakyat, Abu A'laal-Maududi menyebutkan bahwa hak-hak rakyat atau warga Negara adalah:

a. Perlindungan terhadap hidupnya, hartanya dan kehormatannya;
b. Perlindungan terhadap kebebasan pribadi;
c. Kebebasan menyatakan pendapat dan berkeyakinan;
d. Terjamin kebutuhan pokok hidupnya, dengan tidak membedakan kelas kepercayaan.[28]

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan hak asasi manusia setiap anggota masyarakat baik itu warga Negara Indonesia maupun Negara asing ataupun muslim dan non muslim dalam persamaan kedudukan semua orang di muka hukum tanpa membeda-bedakan stratifikasi social, kekayaan, pendidikan dan agama. Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan

[27] *Ibid,*……..hlm. 154
[28] *Ibid,*…… hlm. 98-99

untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip Fiqih Siyasah akan tercapai.[29]

Dalam penulisan ini penulis membahas tentang Kemakmuran Negara yang telah tercantum dalam Q.S Hud ayat 61 yang berbunyi:

قَرِيبٌ إِنَّ رَبِّي ۚ إِلَيْهِ ثُمَّ تُوبُوا فِيهَا فَاسْتَغْفِرُوهُ وَاسْتَعْمَرَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ أَنْشَأَكُمْ هُوَ مُجِيبٌ

Artinya : Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampunan-Nya, kemudian bertobatlah kepada-Nya, sesungguhnya Tuhanku amat dekat (rahmat-Nya) lagi memperkenankan (doa hamba-Nya).[30]

Berdasarkan ayat di atas Allah telah menciptakan kalian dari tanah dan menjadikan kalian mampu memakmurkan, mengembangkan dan mengeksploitasi kekayaan alamnya. Maka memohonlah kepada-Nya agar Dia mengampuni dosa-dosa kalian yang telah lalu. Bertobatlah kepada- Nya setiap kali kalian berbuat dosa dengan menyesali perbuatan maksiat yang telah kalian lakukan dan selalu taat kepada-Nya. Sesungguhnya Tuhanku amat dekat rahmat-Nya dan memperkenankan doa hamba- Nya yang memohon ampunan.

---

[29] *Ibid,*…….hlm.47
[30] Q.S Hud ayat 61

Dalam Q.S Hud ayat 61 membahas tentang Kemakmuran Negara yang berkaitan dengan tema yang diangkat dalam Skripsi ialah tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Blitar nomor 1 tahun 2017 tentang ketentraman dan ketertiban umum pasal 1 ayat 27 yang berisi: 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 ditempat umum. Dan sebagaimana tugas Dinas Sosial yang terdapat dalam Peraturan Walikota Blitar No. 61 tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kota Blitar yang bertugas untuk membantu kesejahteraan Negara dengan menanggulangan gelandangan dan pengemis.

E. Hasil Penelitian Terdahulu

Sebelum adanya penelitian ini, sudah ada beberapa penelitian yang dilakukan oleh beberapa peneliti yang membahas tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis, diantaranya:

a. Nama : Ariya Akbarian

Judul : Program Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis Melalui Pendidikan kecakapan Hidup di Panti Sosial Binakarya Yogyakarta

Kesimpulan : Perencanaan program pemberdayaan gelandangan dan pengemis melalui pendidikan kecakapan hidup, pelaksanaan program pemberdayaan gelandangan dan pengemis melalui pendidikan kecakapan hidup, serta evaluasi dan dampaknya program pemberdayaan gelandangan dan pengemis melalui pendidikan kecakapan hidup.

b. Nama : Fatmawati

Judul : Fungsi Dinas Sosial Dalam Pembinaan Pengemis Di Kota Bandar Lampung

Kesimpulan : Fungsi Dinas Sosial dalam pembinaan pengemis di Kota Bandar Lampung sesuai yang tercantum dalam peraturan daerah nomor 3 tahun 2010 masih belum optimal, dan kinerja Dinas Sosial yang hanya sekedar menertibkan saja. Hal ini dikarenakan kurangnya sarana yang dimiliki oleh Dinas Sosial untuk melakukan pembinaan.

c. Nama : Athia Rahmatika

Judul : Kinerja Dinas Sosial Dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kota Cilegon

Kesimpulan : Kinerja Dinas Sosial dalam penanganan terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Cilegon belum optimal karena terdendala oleh belum tersedianya sarana dan prasarana untuk menangani mereka supaya menjadi masyarakat yang mandiri

Perbedaan penelitian yang disusun oleh penulis dengan penelitian-penelitian sebelumnya yakni terletak pada bagaimana penanggulangan gelandangan dan pengemis di Dinas Sosial di Kota Blitar sudah berjalan sesuai ketentuan atau sebaliknya. Serta bagaimana penanggulangan tersebut di tinjau dari segi Fiqih Siyasah.