

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Di zaman modern seperti saat ini, kemiskinan merupakan masalah yang seolah abadi sepanjang zaman. Permasalahan kesejahteraan yang belum merata dalam masyarakat merupakan tanggung jawab 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. Sebagaimana dijamin secara pasti oleh Undang-Undang Dasar 1945 di Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan : *“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*<sup>1</sup>

Serta dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan : *“Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”*<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> Pasal 27 Ayat (2) UUD Tahun 1945

<sup>2</sup> Pasal 34 Ayat (1) UUD Tahun 1945

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, hidup dalam kondisi serba kekurangan dan tidak bermartabat.

Gelandangan atau bisa disebut sebagai penyandang masalah tuna sosial merupakan hal yang tidak asing lagi dalam pendengaran dan penglihatan kita, dalam kehidupan sehari-hari kita sering memperhatikan manusia-manusia yang duduk dijembaran 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.

Masalah sosial gelandangan merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada didaerah perkotaan, khususnya di Kota Surabaya. Menurut data dari BPS pada tahun 2022 terdapat 62 gelandangan dengan rincian 43 orang laki-laki serta 19 orang perempuan. Berkaitan dengan masih banyaknya angka gelandangan serta masih rendahnya kesejahteraan masyarakat di Kota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya membentuk sebuah lembaga

dibawah naungan Dinas Sosial dengan nama Lingkungan Pondok Sosial (LIPONSOS) Keputih dengan dasar hukum Peraturan Walikota Surabaya Nomor 22 tahun 2013 tentang Standart Operasional Prosedur Pelayanan Kesejahteraan Sosial Di Unit Pelaksana Teknis Dinas Sosial Lingkungan Pondok Sosial Keputih pada Dinas Sosial Kota Surabaya.

Sebagai unit pelaksana teknis dinas (UPTD) dinas sosial kota Surabaya Liponsos Keputih ditujukan untuk rehabilitasi sosial bagi ODGJ, gelandangan, pengemis, lansia terlantar, dan anak jalanan serta penyandang masalah tuna sosial lainnya. Para penghuni Liponsos Keputih merupakan orang-orang penyandang masalah tuna sosial yang terkena razia yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL-PP), Kepolisian. Akan tetapi pendirian LIPONSOS Keputih sebagai lembaga pelaksana teknis Dinas Sosial dirasa masih belum optimal dalam mengurangi angka penyandang masalah tuna sosial di Kota Surabaya, khususnya gelandangan. terhambatnya pelayanan yang dilakukan oleh LIPONSOS Keputih diakibatkan jumlah penghuni LIPONSOS Keputih melebihi kapasitas yang ada, hal ini dibenarkan oleh Kepala Dinas Sosial Kota Surabaya Anna Fajriatin yang menuturkan bahwa ada 900 ODGJ jumlah ini membuat LIPONSOS Keputih kelebihan kapasitas, dan membuat pendamping ODGJ kuwalahan. jumlah pendamping ODGJ yang berada di LIPONSOS Keputih hanya ada 20 orang, padahal seharusnya 1:10, satu orang mendampingi 10 orang ODGJ.<sup>3</sup> Kelebihan kapasitas LIPONSOS yang didominasi oleh

---

<sup>3</sup> <https://www.sonora.id/amp/423128091/capai-900-orang-liponsos-keputih-kirim-odgj-ke-balai-kemensos> diakses pada 25 Agustus 2023, pada pukul 12.00 WIB.

ODGJ membuat pelayanan terhadap penyandang masalah tuna sosial lainnya terhambat, khususnya gelandangan yang dalam pasal 6 ayat (2) angka 5 yang menyebutkan bahwa “apabila PMKS tersebut merupakan gelandangan, pengemis, psikotik atau wanita tuna susila, maka petugas UPTD LIPONSOS Keputih memberikan pembinaan dan pelayanan selama paling cepat 2 (dua) hari dan paling lama 5 (lima) hari”.

Akibat kelebihan kapasitas yang dialami oleh LIPONSOS Keputih akibat dari banyaknya ODGJ serta kurangnya personil mempengaruhi terhambatnya pelayanan yang diberikan terhadap gelandangan yang harusnya 2-5 hari selesai menjadi lebih dari waktu yang ditentukan dalam Peraturan Walikota Nomor 22 tahun 2013. Permasalahan kelebihan kapasitas ini harus segera diatasi serta pengoptimalan dalam pelayanan terhadap penyandang masalah sosial khususnya gelandangan ini harus menjadi perhatian Pemerintah Kota Surabaya terlebih lagi jika tidak segera teratasi dikhawatirkan penghuni LIPONSOS Keputih justru semakin bertambah yang akan membuat program rehabilitasi terhadap para penyandang masalah tuna sosial khususnya gelandangan menjadi semakin sulit untuk dijalankan.

Permasalahan pelayanan terhadap penyandang masalah tuna sosial (gelandangan) di Kota Surabaya, jika dikaitkan dengan perspektif Hukum Islam, terdapat beberapa prinsip korelasi masalah dengan prinsip Islam tentang kemaslahatan umat terhadap kebijakan publik (*policy government*). Dalam muatan pembuatan politik terdapat istilah fiqh siyasah. Menurut

Ibn 'Aqil sebagaimana dikutip Ibn al-Qayyim, Siyasaah adalah segala sesuatu perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemaslahatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkan dan Allah SWT tidak menentukannya.<sup>4</sup>

Kesejahteraan umat terdapat di beberapa lingkup siyasaah. Salah satunya yaitu siyasaah dusturiyah. Siyasaah dusturiyah ialah hubungan antara pemimpin di satu tempat atau wilayah dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu biasanya dibatasi hanya membahas persoalan pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemasyarakatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>5</sup> Berbicara tentang Penanganan Kemiskinan dalam Islam, Islam, sebagai agama Rahmatan lil'alamini mempunyai tanggung jawab besar untuk merespons masalah kemiskinan. Menurut Yusuf Al-Qardhawi,<sup>6</sup> sebagai agama yang sempurna, Islam mempunyai perhatian besar terhadap problem kesejahteraan umat. Berbicara tentang fungsi pemerintahan dalam menangani kesejahteraan umat. Sebagai mana dalam Hadits Rasulullah SAW yang menegaskan:

الإِمَامُ رَاعٍ وَمَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ (رواه بخاری)

*artinya: Pemimpin atas manusia adalah pengurus dan Ia*

---

<sup>4</sup> Suyathi Pulungan, *Fiqh Siyasaah: Ajaran Sejarah Dan Pemikiran*, (Jakarta: PT RAJA GRAFINDO PERSADA, 2002) hal 22-24

<sup>5</sup> Al-Maududi, Abul A'la, *Hukum Dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Bandung: Mizan, 1993) hal 34

<sup>6</sup> Yusuf, Qardhawi *Darul Qiyam Wal Akhlaq Fil Iqtishadil Islam*, (Terj) Zainal Arifindan Dahlia Husin, *Norma Dan Etika Ekonomi Islam*. (Jakarta: Gema Insani Press 1997) hal 225-226

*bertanggung jawab atas rakyat yang diurus (HR Al-Bukhari).<sup>7</sup>*

Di Madinah, sebagai Kepala Negara, Rasulullah SAW. menyediakan lapangan kerja bagi rakyatnya dan menjamin kehidupan mereka. Pada zaman beliau ada ahlu-shuffah. Mereka adalah para sahabat tergolong dhuafa. Mereka diizinkan tinggal di Masjid Nabawi dengan mendapatkan santunan dari kas Negara. Negara dalam hal ini pemerintah juga bertanggung jawab dalam menyediakan kebutuhan-kebutuhan hidup bagi si miskin dan kaum yang lemah dalam masyarakat. Jika dana perbendaharaan Negara tidak cukup, maka pemerintah dapat menggunakan pajak orang-orang kaya untuk memenuhi kebutuhan orang-orang yang tidak mampu; sebab jika ada seseorang yang hidup dalam kelaparan atau tidak mempunyai pakaian atau tidak mempunyai tempat tinggal pada suatu hari, maka seluruh masyarakat akan diminta untuk mempertanggung jawabannya di hadapan Allah di hari perhitungan nanti. Oleh karena itu, mutlak diperlukan kerja keras masyarakat untuk membangun semangat persaudaraan, saling mencintai dan bekerja sama di antara anggota-anggotanya agar dapat meningkatkan kesejahteraan umat di daerahnya.<sup>8</sup>

Dari Hadist tersebut dapat dilihat bahwa penguasa atau pemerintah mempunyai hak dalam penanganan kesejahteraan masyarakat yang artinya pemerintah juga berkewajiban memberikan pelayanan yang layak terhadap para penyandang masalah kesejahteraan sosial. Dan hadis yang lain yang

---

<sup>7</sup> Al-Bukhori, Abu Abdullah Muhammad Bin Ismail, *Ensiklopedia Hadits: Shahih Al-Bukhari I*. Terj. Masyhar Dan Muhammad Suhadi, (Jakarta: Almahira, Cet. I. 2011) hal 40

<sup>8</sup> Mustafa Husni As-Siba'i, *Kehidupan Sosial Menurut Islam: Tuntutan Hidup Bermasyarakat* (Bandung: CV Diponegoro, 1993), hal 160

mengatakan:

*“Wajib bagi para pemerintah untuk membantu orang miskin dari sumber sumbernya sendiri untuk memenuhi kebutuhan mereka.”*

Ayat ini memperlihatkan pentingnya pelayanan umum dalam Islam, mengutuk mereka yang tidak memberikan hak-hak orang-orang miskin dan lemah.. Islam menginstruksikan untuk mengambil setiap langkah yang memungkinkan untuk menolong mereka dan memperlihatkan kepada pemerintah bahwa jika mereka tidak adil pada si miskin dan si lemah, maka mereka akan dimurkai oleh Allah Swt. Dalam Islam, pemerintah bertanggungjawab dalam memenuhi kesejahteraan para penyandang masalah kesejahteraan sosial, kewajiban ini bisa dimaknai berupa pemberian sandang, pangan serta membantu penuntasan masalah kesejahteraan sosial yang mereka alami agar dapat kembali beraktifitas seperti masyarakat pada umumnya.<sup>9</sup>

Berdasarkan uraian diatas perlu adanya perhatian khusus dari pihak berwenang dalam hal pelayanan terhadap para penyandang masalah tuna sosial (gelandangan) di Kota Surabaya yang dilakukan oleh LIPONSOS Keputih Kota Surabaya. Oleh karena itu peneliti bertujuan mengkaji lebih lanjut dalam sebuah penelitian yang berjudul **“Optimalisasi Pelayanan Penyandang Masalah Tuna Sosial (Gelandangan) Di Kota Surabaya (Study Kasus di LIPONSOS Keputih Kota Surabaya)”**

---

<sup>9</sup> As-Siba’i, Musthafa Husni, *Kehidupan Sosial Menurut Islam: Tuntunan Hidup Bermasyarakat*. (Bandung: Cv Diponegoro,1993)

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah di paparkan diatas, maka fokus pada penelitian tentang “Optimalisasi Pelayanan Penyandang Masalah Tuna Sosial (Gelandangan) Di Kota Surabaya (Study Kasus LIPONSOS Keputih Kota Surabaya)” dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelayanan penyandang masalah tuna sosial (gelandangan) di LIPONSOS Keputih Kota Surabaya menurut Peraturan Walikota Kota Surabaya Nomor 22 Tahun 2013 tentang Standart Operasional Prosedur Pelayanan Kesejahteraan Sosial Di Unit Pelaksana Teknis Dinas Sosial Lingkungan Pondok Sosial Keputih pada Dinas Sosial Kota Surabaya.?
2. Bagaimana pandangan fiqih siyasah dusturiyah terhadap pelayanan yang dilakukan LIPONSOS Keputih terhadap penyandang masalah tuna sosial (gelndangan) di Kota Surabaya?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan hal yang menjadi motivasi dasar peneliti untuk mengkaji dan menganalisa secara kritis serta mencari jawaban terhadap masalah yang terumuskan di atas. Adapun tujuan dari pada pembahasan pokok-pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelayanan terhadap penyandang masalah tuna sosial (gelandangan) di LIPONSOS Keputih Kota Surabaya berdasarkan

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 22 tahun 2013 tentang Standart Operasional Prosedur Pelayanan Kesejahteraan Sosial Di Unit Pelaksana Teknis Dinas Sosial Lingkungan Pondok Sosial Keputih pada Dinas Sosial Kota Surabaya.

2. Untuk menjelaskan bagaimana pandangan fiqh siyasah dusturiyah terhadap pelayanan yang dilakukan LIPONSOS Keputih terhadap penyandang masalah tuna sosial (gelandangan) di Kota Surabaya.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan manfaat bagi semua pihak yang terlibat dalam penelitian ini, termasuk masyarakat, mahasiswa, peneliti, serta pihak lain yang berkaitan. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan baru dan pemahaman yang lebih mendalam tentang optimalisasi pelayanan penyandang masalah tuna sosial (gelandangan) di Kota Surabaya

Dalam hal ini, terdapat beberapa kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian ini:

1. Manfaat Teoritis

Dilihat dari teoritis, penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai referensi yang dapat menunjang untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya untuk memeperkaya khazanah ilmu di bidang Hukum Tata Negara dan sebagai bahan masukan atau referensi untuk penelitian yang akan mendatang terkait optimalisasi pelayanan penyandang masalah tuna sosial (gelandangan) di Kota Surabaya

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti diharapkan menjadi masukan yang berguna untuk meningkatkan keefektifan dalam optimalisasi pelayanan penyandang masalah tuna sosial (gelandangan) di Kota Surabaya
- b. Bagi penulis seluruh rangkaian kegiatan dan hasil penelitian diharapkan dapat lebih memantapkan fungsi keilmuan yang dipelajari selama mengikuti program perkuliahan di UIN Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung.

### **E. Penegasan Istilah**

Untuk menghindari kesalahan dalam pengertian penelitian yang berjudul optimalisasi pelayanan penyandang masalah tuna sosial (gelandangan) di Kota Surabaya, penulis akan memberikan penegasan sebagai berikut:

#### a. Optimaslisasi

Optimalisasi adalah suatu tindakan atau kegiatan untuk meningkatkan dan menjadikan lebih baik, menjadikan paling tinggi, pengoptimalan proses,cara, mengoptimalkan (menjadikan paling baik, paling tinggi, dan lain sebagainya). Maka optimalisasi dalam hal ini dapat dimaknai sebagai tindakan,proses atau metodeologi untuk membuat sesuatu yang lebih baik,sempurna,fungsional dan efektif.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Tim Prima Pena,2015, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Gita Media Press, Hal.562

## b. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan pelayanan yang diberikan pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakatnya guna memenuhi kebutuhan dari masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>11</sup>

Dengan demikian, berdasarkan uraian diatas dapat di simpulkan bahwa pelayanan publik adalah proses pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintah pusat maupun daerah. Negara pada hakikatnya di didirikan oleh publik (masyarakat) yang mana bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat.

## c. Penyandang masalah tuna sosial

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 01 Tahun 2015 tentang standar lembaga penyelenggara rehabilitasi sosial tuna sosial definisi penyandang masalah tuna sosial adalah seseorang yang karena faktor tertentu, tidak atau sesuai dengan norma agama, sosial atau hukum serta secara sosial cenderung terisolasi dari kehidupan masyarakat seperti gelandangan, pengemis, pengamen, tuna susila, korban tindak perdagangan orang, bekas warga binaan pemasyarakatan, dan orang dengan HIV/AIDS.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Juniarso Ridwan dan Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung, Nuansa, 2009), Hal. 19

<sup>12</sup> Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Sosial Nomor 01 Tahun 2015 tentang Standar Lembaga Penyelenggaraan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial

d. Unit Pelaksana Teknis Dinas Lingkungan Pondok Sosial Keputih  
(UPTD LIPONSOS Keputih)

Menurut Perwali Surabaya Nomor 92 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Unit Pelaksana Teknis Dinas Lingkungan Pondok Sosial Keputih Pada Dinas Sosial Kota Surabaya, Unit Pelaksana Teknis Dinas Lingkungan Pondok Sosial Keputih(UPTD LIPONSOS Keputih) merupakan unsur pelaksana teknis Dinas yang melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu.<sup>13</sup> UPTD LIPONSOS Keputih berada di Kota Surabaya yang bertepatan di Jl. Keputih Tegal No.32 Surabaya.

## **F. Sistematika Pembahasan**

Agar pembahasan dapat tersusun rapi dan sistematis, maka perlu disusun adanya sistematika pembahasan, Penulisan skripsi nantinya akan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

**BAB I Pendahuluan**, pada bab ini berisi tentang konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, dan sistematika pembahasan terkait Optimalisasi Pelayanan Penyandang Masalah Tuna Sosial (Gelandangan) Di Kota Surabaya

**Bab II Tinjauan Pustaka**, pada bab ini berisi tentang kajian teori yang

---

<sup>13</sup> Pasal 3 ayat (1) Perwali Surabaya Nomor 92 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Unit Pelaksana Teknis Dinas Lingkungan Pondok Sosial Keputih Pada Dinas Sosial Kota Surabaya

berkaitan dengan Optimalisasi Pelayanan Penyandang Masalah Tuna Sosial (Gelandangan) Di Kota Surabaya. Dimana teori yang digunakan antara lain teori Kemiskinan, Teori Gelandangan, Teori Pelayanan Publik, Peraturan Walikota Nomor 22 Tahun 2013 Tentang Standart Operasional Prosedur Pelayanan Kesejahteraan Sosial di Unit Pelaksana Teknis Dinas Lingkungan Pondok Sosial Keputih pada Dinas Sosial Kota Surabaya, Konsep Siyasa (Siyasa Dusturiyah), Penelitian Terdahulu

**Bab III Metode Penelitian**, di bab ini menjelaskan tentang jenis dan pendekatan penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, teknik pengecekan keabsahan data dan tahap-tahap penelitian.

**Bab IV Hasil Penelitian**, pada bab ini memiliki ketentuan berisi tentang paparan data dan temuan penelitian yang telah diperoleh dari penelitian yang dilakukan secara langsung terkait Optimalisasi Pelayanan Penyandang Masalah Tuna Sosial (Gelandangan) Di Kota Surabaya. Setelah paparan data diperoleh selama kegiatan penelitian telah dipaparkan, maka hal berikutnya memaparkan temuan yang dilakukan secara langsung di lokasi penelitian. Dimana penelitian ini akan dianalisis guna mendapatkan kesimpulan sementara atas penelitian yang dilakukan.

**Bab V Pembahasan**, kemudian dalam bab ini berisi tentang pembahasan, pada bab ini peneliti akan membahas mengenai pembahasan atau analisis data nantinya data yang telah didapatkan akan digabung serta dianalisis dalam bentuk analisis diskriptif guna menjawab pertanyaan-pertanyaan

penelitian yang telah dirumuskan diawal. Dimana akan dibagi dalam bentuk sub-bab terkait hasil penelitian.