

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada zaman modern seperti masa ini, kemiskinan adalah persoalan yang seolah-olah awet sepanjang zaman. Persoalan kesejahteraan yang belum menyeluruh dalam masyarakat adalah tanggungjawab pemerintah sebagai pengayom atas warga negaranya. Walaupun pemerintah sudah berusaha untuk mengatasi kemiskinan yang ada, tetapi pada realitanya masih ada saja rakyat yang golongannya menengah ke bawah dengan kehidupan ekonominya jauh dari kata makmur. Hal ini adalah tugas terbesar untuk pemerintah guna mewujudkan kesejahteraan dan menaikkan taraf hidup rakyat yang lebih baik.

Menjadi negara berkembang, Indonesia kerap mengalami intimidasi yang berkenaan dengan kemiskinan. Hal tersebut ditimbulkan karena standar hidup bangsa yang tinggi, pembangunan infrastruktur yang kurang baik, serta sumber daya manusia yang *relative* rendah bila dibandingkan beserta negara berkembang lainnya. Hal itulah yang menjadikan negara Indonesia terus bergelut dengan persoalan kemiskinan sebab berdampak pada berbagai wilayah di Indonesia, baik di Kota-kota besar maupun di pedesaan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Nyimas Aziziah Jehan Yusaviera, Holiyatul Farodis, Yaris Adhial Fajrin, “*Kajian Yuridis Peraturan Daerah Mengenai Larangan Pengemis*”, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol 11 No 2, (2020),h. 203

Namun, saat ini masih ada beberapa masalah tentang ketertiban dan ketenteraman umum contohnya yaitu, permasalahan penertiban pengemis adalah salah satu permasalahan sosial yang sukar untuk ditangani. Mengemis itu sendiri diartikan meminta bantuan sumbangan, baik terhadap perorangan atau lembaga. Seorang pengemis identik seperti berpenampilan dengan pakaian berbagai kumal dan lusuh, yang digunakan sarana untuk mencurahkan kebutuhannya.<sup>2</sup>

Mengemis yaitu meminta bantuan, amal, sumbangan, baik pada perorangan atau lembaga. Mengemis selalu identik menggunakan pakaian yang selalu kumal, untuk digunakan sarana guna mencurahkan kebutuhan apa adanya, disebut dengan pengemis. Mengemis melahirkan budaya saat ini, sebab banyak sekali seseorang yang sebenarnya masih dalam keadaan sehat memutuskan jalan untuk mengemis.<sup>3</sup>

Ada beberapa faktor yang mendorong seseorang untuk melakukan mengemis adapun salah satu penyebabnya yaitu, disebabkan cepat serta mudahnya hasil yang diperoleh. Cukup dengan menjulurkan kedua tangan pada masyarakat supaya memberikan sedikit sedekah ataupun sumbangan. Tak hanya itu yang menjadi faktor lahirnya pengemis merupakan akibat dari adanya urbanisasi, yang mana perpindahan masyarakat dari desa ke kota yang bertujuan guna memperoleh pekerjaan yang layak dan cocok. Kemudian menurut Effendi, T.N mobilitas penduduk adalah salah satu strategi yang

---

<sup>2</sup> Dimas Dwi Irawan, 2013, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, Titik Media Publosher, Jakarta, hlm. 1.

<sup>3</sup> Sahriana Irwan, *Mengemis Sebagai Suatu Pekerjaan*, Jurnal Equilibrium Pendidikan Sosiologi, Vol. 4 No. 1, Tahun 2016, 3.

krusial bagi rumah tangga pedesaan demi mendapatkan dan menaikkan penghasilan mereka.<sup>4</sup>

Namun ternyata dalam prosesnya untuk memperoleh pekerjaan di kota tak segampang yang telah di bayangkan sebelumnya. Alhasil, masyarakat tersebut menjadi pengemis dijadikan sebagai profesi sehari-hari. Pemicu lain yang menjadikan akar persoalan yaitu faktor kemiskinan, yang mana masyarakat yang membuat pengemis tidak memiliki pilihan lain disebabkan faktor ekonomi.

Tetapi meminta-minta sedekah atau mengemis pada dasarnya tidak disyari'atkan didalam agama Islam. Bahkan dilakukan dengan cara menipu atau berbohong pada orang lain ataupun instansi tertentu yang dimintai sumbangan dan sedekah dengan cara usaha memperlihatkan diri seolah-olah sebagai orang yang tengah kesulitan finansial atau ekonomi, yang sangat membutuhkan biaya untuk pendidikan bersekolah atau pengobatan dan perawatan anggota keluarganya yang sedang sakit.<sup>5</sup> Maka dari itu hukumnya adalah haram dan tergolong dosa yang besar. Selain itu, Majelis Ulama Indonesia (MUI) DKI Jakarta juga mengeluarkan fatwa yang menegaskan dengan melontarkan fatwa haram atas segala kegiatan yang mengganggu ketertiban seperti mengemis, berjualan asongan, mengelap kaca mobil, bahkan memberi uang saat di jalan raya.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Tadjudin N. Effendi (1986). *Mobilitas Pekerjaan. Studi kasus di Diroprajan Yogyakarta*, PPK UGM. Yogyakarta, hlm. 24.

<sup>5</sup> Ustadz Muhammad Wasitho Abu Fawaz ,<https://almanhaj.or.id/36383-mengemis-dan-meminta-sumbangan-dalam-perspektif-hukum-islam-3.html>. diakses 8 Juni 2023.

<sup>6</sup> Fauzan, *Liputan 6* <https://www.liputan6.com/regionnal/read/4700305/mui-sulsel-terbitkan-fatwa-haram-memberi-uang-kepada-pengemis-di-jalan>. diakses 08 Februari 2023

Fenomena ini sering terjadi di wilayah perkotaan. Para pengemis umumnya datang di *trafficlight*, warung atau pertokoan, apalagi ada yang masuk ke dalam kompleks perumahan. Mengutip dari [antarnews.com](https://www.antarnews.com), bahwasannya tidak gampang untuk memperoleh data pasti mengenai pengemis secara nasional, mengingat banyaknya jumlah pengemis yang semakin hari semakin bertambah-tambah. Sama dengan yang disampaikan oleh Menteri Sosial, bahwa: “diperkirakan masih ada beberapa 77.500 pengemis serta gelandangan yang menyeluruh di kota-kota besar di Indonesia pada saat tahun 2019”. Maka dari itu pengemis masih menjadi suatu persoalan nasional yang terjadi di berbagai kota, tidak terkecuali yang sedang terjadi di negara maju.<sup>7</sup>

Meningkatnya penyandang masalah sosial yang tampak dari banyaknya pengemis dapat memperburuk wajah kota yang diiringi gangguan keamanan, dan ketertiban. Menurut Priyo Istanto selaku Kepala Dinas Sosial masalah keberadaan pengemis memang wajib ditertibkan dan diamankan sebab berpotensi mengganggu ketertiban umum. Kegiatan meminta-minta di jalan raya dinilai bisa menghalangi lalu lintas dan membahayakan bagi pengguna jalan serta bagi diri pengemis itu.<sup>8</sup>

Harus diakui bahwa keberadaan Pengemis merupakan persoalan sosial. Serta masalah pengemis yaitu ranah dari pemerintah, baik pemerintah daerah, pemerintah kota, ataupun pemerintah pusat dan merupakan tanggung jawab

---

<sup>7</sup> [Antarnews, https://www.antarnews.com/berita/1024742/populasi-gelandangan-dan-pengemis-diperkirakan-77500](https://www.antarnews.com/berita/1024742/populasi-gelandangan-dan-pengemis-diperkirakan-77500). diakses 08 Juni 2023.

<sup>8</sup> [Dinas Kota Blitar, https://www.blitarkota.go.id/id/berita/dinas-sosial-kota-blitar-himbau-masyarakat-tidak-berikan-uang-ke-anjal-dan-gepeng](https://www.blitarkota.go.id/id/berita/dinas-sosial-kota-blitar-himbau-masyarakat-tidak-berikan-uang-ke-anjal-dan-gepeng) diakses 08 Juni 2023.

bagi kita bersama. Menurut pemerintah Aceh melalui Dinas Sosial (Dinsos) sejatinya telah melaksanakan penindakan pengemis. Pengemis sudah diberikan bekal pendidikan berupa keterampilan kerja dan rumah di panti sosial yang bertujuan supaya mereka tak kembali lagi turun ke jalan untuk mengemis. Akan tetapi, karena sulitnya mendapat pekerjaan, para pengemis yang sudah diberikan pembinaan mereka kembali lagi untuk mengemis.<sup>9</sup>

Perihal mengemis ini benar-benar erat kaitannya dengan soal kemiskinan serta tersedianya sebuah lapangan pekerjaan. Kebanyakan memang seperti itu faktanya, meskipun dalam beberapa kasus tidak semata-mata hanya soal kemiskinan saja. Bahkan, dalam beberapa kasus yang ada tentu ada berkaitan dengan persoalan budaya dan tradisi.<sup>10</sup> Dengan kuantitas yang banyak akhirnya menjadikan keadaan tidak serasi dengan apa yang diinginkan warga sekitar dan juga masyarakat luar yang berkunjung di sekitar pusat-pusat kota. Karena jumlah permasalahan yang tidak sedikit seperti mengganggu keindahan dilingkungan makam, memadat ke jalanan akibatnya mengganggu aktivitas pengguna pejalan kaki, dan bahkan menyebabkan tindak kejahatan.

Karena aktivitas sehari-harinya mengganggu kenyamanan masyarakat, seperti meminta-minta saat berwisata di Makam Soekarno, di Alun-alun Kota Blitar, bahkan sampai datang ke rumah-rumah warga. Beragam upaya yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah guna menegakkan hukum disikapi

---

<sup>9</sup> [Sinta Rahmawai, TUGAS: FENOMENA PENGEMIS \(sintarahmawaty.blogspot.com\)](https://sintarahmawaty.blogspot.com). diakses 08 Juni 2023

<sup>10</sup> [Bandaacehkota, https://dinsos.bandaacehkota.go.id/mengurai-fenomena-gelandangan-dan-pengemis-di-indonesia/](https://dinsos.bandaacehkota.go.id/mengurai-fenomena-gelandangan-dan-pengemis-di-indonesia/) . diakses 08 Juni 2023.

perlawanan oleh para pengemis. Masalah sosial ini kemudian mendorong pemerintah Kota Blitar untuk mengeluarkan himbauan agar masyarakat ikut serta mendirikan peraturan yang sudah ada, dengan tidak memberikan sumbangan kepada pengemis, supaya terciptanya lingkungan yang nyaman, aman, dan tenteram. Kebijakan yang dibentuk dan dikeluarkan serta disahkan oleh Pemerintah Kota Blitar yaitu kebijakan publik, sebab kebijakan publik (*publicpolicy*) bermakna serangkaian aktivitas dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang memiliki harapan tertentu demi keperluan seluruh warga masyarakat.<sup>11</sup>

Peraturan tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 1 Tahun 2017 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum yang berisi Setiap orang, badan dilarang meminta sedekah atau sumbangan dengan cara dan alasan apa pun baik dilaksanakan sendiri-sendiri, ataupun bersama-sama di jalan, angkutan umum, rumah tempat tinggal, kantor dan tempat umum lainnya, tanpa izin Wali Kota. Kebijakan yang dibuat tersebut perlu di terapkan oleh para pelaksana kebijakan serta diperlukan dapat mengurangi peningkatan banyaknya para pengemis di Kota Blitar ini.

Keamanan dan ketertiban adalah suatu keadaan yang bergerak sebagai penunjang terselenggaranya proses pembangunan di daerah untuk mewujudkan masyarakat yang aman, adil dan makmur.<sup>12</sup> Serta untuk mewujudkan Kota Blitar yang tertib serta memupuk rasa disiplin dalam

---

<sup>11</sup> <https://blitarkota.go.id/berita/dinas-sosial-kota-blitar-himbau-masyarakat-tidak-berikan-uang-ke-anjal-dan-gepeng>. Diakses 08 Juni 2023.

tindakan bagi masyarakat, sehingga diperlukan adanya usaha dalam memajukan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Pelaksanaan ketenteraman dan ketertiban umum masyarakat telah menjadi pekerjaan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Blitar dalam penyelenggaraannya harus dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan ketertiban umum telah menunjukkan bahwa pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum belum terlaksana sebagaimana mestinya. Hal tersebut menunjukkan bahwa fakta di lapangan yang sudah penulis dapatkan dari situs jejaring sosial bertentangan dengan tujuan diterbitkannya Peraturan Daerah ini.

Dengan latar belakang yang sudah diuraikan di atas, sehingga penulis menginginkan untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan penertiban pengemis dalam penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, namun kenyataannya masih banyak perilaku yang bertentangan dengan ketertiban umum yang masih terjadi di Kota Blitar, sedangkan sudah ada peraturan daerah dan sosialisasi terkait masalah tersebut.

Perbedaan antara norma dan kenyataan dilapangan menjadi tanda tanya sehingga penulis untuk mengangkat judul penelitian **“PELAKSANAAN PENERTIBAN PENGEMIS DALAM PERATURAN DAERAH KOTA BLITAR NOMOR 1 TAHUN 2017 TENTANG KETENTERAMAN DAN KETERTIBAN UMUM”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari uraian latar belakang masalah tersebut diatas. Sehingga rumusan masalah tentang “Pelaksanaan Penertiban Pengemis Dalam Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum” adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 1 Tahun 2017 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum?
2. Apa kendala dan upaya dalam mengatasi masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 1 Tahun 2017 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sementara itu untuk tujuan penelitian yang ingin didapatkan oleh penulis atas pokok-pokok pembahasan dari “Pelaksanaan Penertiban Pengemis Dalam Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 1 Tahun 2017 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum” adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan pelaksanaan penertiban pengemis dalam Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 1 Tahun 2017 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum.
2. Menganalisis apa saja faktor kendala dalam pelaksanaan penertiban pengemis dalam Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 1 Tahun 2017 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum.

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

Sasaran dari sebuah penulisan pastinya diharapkan dapat berguna untuk para pembaca, berikut manfaat dari penulisan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

##### 1. Secara Teoretis

- a. Guna menambah ilmu pengetahuan di bidang akademik terkait tentang bagaimana pelaksanaan penertiban pengemis dalam peraturan daerah Kota Blitar tentang ketenteraman dan ketertiban umum.
- b. Penelitian kali ini diharapkan bisa menganalisis dan memberikan gambaran tentang pelaksanaan penertiban pengemis dalam peraturan daerah Kota Blitar tentang ketenteraman dan ketertiban umum.
- c. Menambah pengetahuan ilmu pengetahuan kepustakaan pada Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung.

##### 2. Secara Praktis

- a. Untuk peneliti, penelitian kali ini menjadi sarana mengimplikasi berbagai ilmu pengetahuan yang telah dikaji sekaligus untuk menambah pengetahuan tentang kebijakan publik serta untuk menyelesaikan tugas akhir skripsi.
- b. Menghasilkan laporan hasil penelitian secara komprehensif tentang pelaksanaan peraturan daerah Kota Blitar tentang upaya penciptaan ketertiban dan ketenteraman yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kota Blitar.

- c. Rumusan rekomendasi bagi Pemerintah Daerah Kota Blitar untuk melakukan perumusan kebijakan yang terkait dengan penertiban dan ketenteraman dalam mewujudkan Blitar yang aman dan tertib.
- d. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan hasil penelitian ini bisa dijadikan referensi atau bahan acuan dalam penelitian yang lebih spesifik pada pelaksanaan penertiban pengemis dalam peraturan daerah Kota Blitar tentang ketertiban dan ketertiban umum.

#### **E. Penegasan Istilah**

“Guna memudahkan pembaca dalam memahami penelitian ini dan menghindari kesalahpahaman dalam memahami beberapa konsep yang penulis maksud, maka penulis mendefinisikan beberapa konsep sebagai berikut:

1. Pelaksanaan penertiban merupakan upaya untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang diperlukan dan harus dilakukan. Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 1 Tahun 2017 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum, menguraikan larangan-larangan meminta bantuan ataupun sumbangan di tempat umum bahkan ke rumah tempat tinggal.
2. Ketertiban umum mempunyai makna yang luas serta bisa dianggap mengandung arti mendua. Dalam praktik dari berbagai penafsiran mengenai arti dan makna ketertiban umum, di antara lain:

Ketertiban umum dalam artian sempit. Menurut artian sempit lingkup ketertiban umum yaitu ketertiban yang hanya dimaksudkan

oleh hukum yang telah berlaku.<sup>13</sup> Sehingga yang dimaksud dengan bertentangan atau pelanggar dengan ketertiban umum, cuma terbatas pada pelanggaran kepada ketentuan peraturan perundang-undangan saja. Sehingga masyarakat yang telah bertentangan dengan ketertiban umum setara dengan peraturan perundang-undangan juga memiliki hak mendapatkan sanksi yang telah ditetapkan oleh undang-undang yang sudah berlaku.

Ketertiban umum dalam penerjemahan arti luas. Penerjemahan arti luas tak membatasi lingkup serta arti ketertiban umum pada ketentuan hukum positif saja, tetapi melingkupi aneka macam nilai-nilai serta prinsip-prinsip hukum yang tumbuh dan hidup dalam kesadaran masyarakat.<sup>14</sup> Prinsip hukum yang berkembang tak hanya berketentuan nebggubakan hukum yang berlaky saat ini tapi ditambah pula menggunakan hukum yang berkembang dalam masyarakat, jadi masyarakat yang bertentangan dengan ketertiban umum sesuai peraturan perundang-undangan juga serta prinsip hukum yang hidup dalam kesadaran rakyat juga mendapatkan hukuman sesuai dengan undang-undang serta menerima hukuman yang berasal dari rakyat itu sendiri.

3. Gepeng (gelandangan dan pengemis) yaitu seorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis karena tidak memiliki tempat tinggal tetap dengan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal

---

<sup>13</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2013), hal 56.

<sup>14</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, hal 56.

di bawah kolong jembatan, taman kota, pinggir jalan, pinggiran sungai, stasiun kereta api, bahkan diberbagai fasilitas umum lain digunakan untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-harinya.<sup>15</sup>

Maksud pelaksanaan Penertiban Pengemis Dalam Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Ketenteraman dan Ketertiban umum yaitu menganalisa yang memiliki tujuan guna mengetahui seseorang atau sekelompok manusia yang tidak memiliki pekerjaan yang tetap ataupun meminta-minta belas kasihan orang lain apakah serasi dengan aturan perundang-undangan yang telah berlaku di daerah Kota Blitar.

#### **F. Sistematika Penulisan Skripsi**

Sistematika penulisan ini, penulis menjabarkan deskripsi yang cukup jelas, tentang skripsi ini sehingga disusunlah suatu sistematika penulisan yang berisi mengenai informasi materi dan hal-hal yang berhubungan dengan penelitian ini. Berikut sistematika penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

**BAB I : PENDAHULUAN**, Pada bab ini akan diuraikan tentang segala hal yang berhubungan dengan permasalahan peneliti yaitu pernyataan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan dan kegunaan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teoretis, hipotesis, ruang lingkup dan keterbatasan peneliti, definisi operasional atau penegasan istilah dan sistematika skripsi.

---

15 Gelandangan Dan Pengemis (Gepeng), Dinas Sosial Kabupaten Buleleng  
<https://dinsos.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/gelandangan-dan-pengemis-gepeng-14>, diakses 14 Juni 2023

BAB II : KAJIAN PUSTAKA pada bab ini termuat kajian teori dan juga hasil penelitian terdahulu yang mempunyai kaitan dengan Pelaksanaan Penertiban Pengemis dalam Peraturan Daerah Kota Blitar Nomo 1 Tahun 2017 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum.

BAB III: METODE PENELITIAN, Pada bab ini peneliti memberikan pemaparan metode penelitian yang berisikan jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, pengecekan keabsahan data, tahap-tahap penelitian yang dapat digunakan sebagai rujukan guna peneliti melakukan analisis data yang diperoleh dalam penelitian yang dilakukan.

BAB IV: TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN bab ini memaparkan hasil penelitian yang telah dilaksanakan dan juga pembahasan, yang mana di dalamnya terdapat deskripsi data dan juga bab ini berisi tentang analisis dan penelitian yang berpedoman pada bab I, II, dan bab III yang diambil dari permasalahan mengenai bagaimana pelaksanaan penertiban pengemis dalam peraturan daerah Kota Blitar nomor 1 tahun 2017 tentang ketenteraman dan ketertiban umum.

BAB V: PENUTUP, Pada terakhir memuat kesimpulan dan saran. Di mana kesimpulan itu sendiri diartikan sebagai pemaparan jawaban dari seluruh rumusan masalah yang ingin diteliti, setelah itu untuk saran berisi mengenai suatu hasil temuan dari penulis yang akan ditunjukkan bagi para segenap pihak atau bagi pihak-pihak lain yang berhubungan dengan persoalan yang diteliti.