

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai sebuah negara yang maju, Indonesia menghadapi banyak permasalahan sosial yang berkaitan dengan kehidupan jalanan, termasuk provinsi Kalimantan Selatan khususnya Kabupaten Banjar yang merupakan salah satu bagian dari provinsi Kalimantan Selatan yang tidak terlepas dari fenomena permasalahan sosial kehidupan di jalanan, salah satu yang menjadi permasalahan yang sulit diatasi adalah adanya permasalahan gelandangan dan pengemis. Bukan hanya di Kabupaten Banjar saja tetapi kota-kota besar juga mempunyai permasalahan yang sama tentang keberadaan gelandangan dan pengemis.

Pada umumnya gelandangan, pengemis, tuna susila dan anak jalanan banyak berada di kota-kota, keberadaan mereka pun juga tersebar hampir di seluruh dunia terutama negara berkembang, seperti di Indonesia. Memang permasalahan ini telah menjadi permasalahan nasional dimana telah mendapat perhatian khusus dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Timbulnya perilaku tersebut yaitu karena himpitan perekonomian dan juga didasari karena tidak didukungnya pendidikan yang cukup, keahlian yang didapat kurang memadai sehingga terjadinya pengangguran dan terjadinya kemiskinan maka dari itulah seseorang mengambil jalan pintas untuk mendapatkan uang secara instan.¹

Gelandangan dan pengemis merupakan bagian dari fenomena dalam masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari realitas kehidupan masyarakat. Gelandangan dan pengemis adalah orang miskin yang hidup di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tertentu yang sah menurut hukum orang-orang ini menjadi beban pemerintah kota karena kehadiran mereka ikut menyedot dan

¹Mambang dan Harry Wahyudi, *Implementasi Kebijakan Gelandangan, Pengemis, Tuna Susila dan Anak Jalanan di Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah*, (Jurnal Pencerah Publik, Vol 3 No. 2 Oktober Tahun 2016).

memanfaatkan fasilitas perkotaan, maupun tidak membayar kembali fasilitas yang mereka nikmati, tidak membayar pajak misalnya.²

Keberadaan gelandangan dan pengemis merupakan salah satu dampak negatif dari pembangunan, terlebih di perkotaan. Percepatan pembangunan di perkotaan berbanding terbalik dengan keterlambatan pembangunan di wilayah pedesaan, sehingga masyarakat desa memandang bahwa hidupnya lebih terjamin jika mampu mengais rezeki di perkotaan. Dengan berkembangnya gelandangan dan pengemis maka patut diduga menimbulkan keresahan akan gangguan keamanan dan ketertiban, yang pada intinya juga mengganggu stabilitas pembangunan. Maka dari itu diperlukan usaha-usaha dalam penanganan gelandangan dan pengemis tersebut. Munculnya gelandangan secara struktural dipengaruhi oleh sistem ekonomi yang menimbulkan dampak berupa terasingnya sebagian kelompok masyarakat dari sistem kehidupan ekonomi. Kaum gelandangan membentuk sendiri sistem kehidupan baru yang kelihatannya berbeda dari sistem kehidupan ekonomi kapitalis. Munculnya kaum gelandangan ini di akibatkan oleh pesatnya perkembangan kota yang terjadi secara paralel dengan tingginya laju urbanisasi.³

Menurut Pasurdi Suparlan, gelandangan berasal dari kata gelandang dan mendapat akhiran “an” yang berarti selalu bergerak, tidak tetap dan berpindah-pindah. Beliau juga mengemukakan pendapatnya tentang apa yang dimaksud dengan masyarakat gelandangan adalah sejumlah orang yang bersama-sama mempunyai tempat tinggal yang relatif tidak tetap dan mata pencaharian yang relatif tidak tetap serta dianggap rendah dan hina oleh orang-orang diluar masyarakat kecil itu yang merupakan suatu masyarakat yang lebih luas. Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh anggota-anggotanya serta norma-norma yang ada pada masyarakat gelandangan tersebut dianggap tidak pantas dan tidak

²Sarlito Wirawan Sarwono, *Masalah-Masalah Kemasyarakatan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2005), hlm. 49.

³M. Justin Sihombing, *Kekerasan Terhadap Masyarakat Marginal*, (Yogyakarta: Narasi, 2005), hlm. 79.

dibesarkan oleh golongan-golongan lainnya dalam masyarakat yang lebih luas yang menyangkut masyarakat kecil itu.⁴

Pemerintah daerah Kabupaten Banjar memiliki visi Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Banjar yang Sejahtera dan Barokah. Dari visi tersebut pemerintah Kabupaten Banjar melalui Dinas Sosial Kabupaten Banjar berkewajiban melaksanakan pembinaan, penanggulangan dan penyelenggaraan dan pengasawasan terhadap penanganan gelandangan dan pengemis yang ada di Kabupaten Banjar.

Permasalahan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Banjar diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banjar No 2 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis menyebutkan pengertian gelandangan dan pengemis adalah sebagai berikut:

Gelandangan adalah seseorang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai norma kehidupan yang layak dalam masyarakat, tidak mempunyai mata pencaharian dan tidak mempunyai tempat tinggal tetap.

Sedangkan pengertian pengemis adalah seseorang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan.⁵

Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis adalah upaya dari pemerintah daerah Kabupaten Banjar dalam menanggulangi keberadaan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Banjar. Seperti halnya disebutkan dalam peraturan daerah Kabupaten Banjar

⁴Parsudi Suparlan, *Gambaran Tentang Suatu Masyarakat Gelandangan Yang Sudah Menetap*, 1978. FSUI. hlm.1

⁵Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis tentang Usaha Penanggulangannya dalam Bagian 3 Pasal 7 yang berbunyi:

(1) Usaha penanggulangan merupakan usaha untuk mengurangi atau membebaskan tempat-tempat umum dari gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok.

(2) Usaha Penanggulangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Razia.
- b. Perlindungan.
- c. Pengendalian sewaktu-waktu
- d. Penampungan sementara.
- e. Pendekatan awal.
- f. Pengungkapan dan pemahaman masalah (assessment).
- g. Pendampingan sosial.
- h. Rujukan berdasarkan seleksi.

Namun pada faktanya ketika telah dilakukan penanggulangan oleh Dinas Sosial masih dijumpai pengemis yang mengemis dipinggir jalan khususnya dikawasan wisata religius Kelampaian dan ini merupakan salah satu hal yang masih sulit ditangani.

Penanggulangan gelandangan dan pengemis sebenarnya adalah ranah dari Dinas Sosial. Satpol PP hanya bertugas membantu mentertibkan ketika ada laporan atau temuan terkait pelanggaran peraturan daerah tersebut. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Banjar telah melakukan implementasi dengan baik untuk wilayah perkotaan nya sendiri bisa dilihat bersih dari adanya gelandangan dan pengemis. Namun mereka kesulitan untuk wilayah dalam seperti pasar atau tempat yang terletak jauh dari perkotaan.

Data dari Satpol PP Kabupaten Banjar dari bulan Januari-November 2019 ada 24 kasus (Pengaduan + Temuan) dari Pelanggaran Peraturan Daerah No 2 Tahun 2014 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Banjar

Kabupaten Banjar sendiri memiliki 20 kecamatan, beberapa Kecamatan memiliki tempat wisata yang banyak dikunjungi. Seperti di Kecamatan Astambul yang mempunyai wisata religus yang terletak di Desa Kelampaian.

Wisata religius tersebut adalah sebuah Makam Keramat Ulama Besar Syekh M Arsyad Al-banjari. Beliau merupakan ulama terkemuka Mazhab Syafi'i abad ke 12 Hijriah. Nama beliau terkenal luas khususnya di Kalimantan Selatan. Tidak heran jika makam beliau banyak dikunjungi oleh masyarakat luar daerah bahkan luar provinsi sekalipun.

Banyaknya penziarah dimanfaatkan oleh beberapa orang untuk mendapat penghasilan. Salah satunya yang banyak terlihat bahkan sudah dianggap turun temurun oleh para penziarah adalah banyaknya pengemis anak kecil hingga orang tua disekitar wilayah makam. Di hari libur mereka akan terlihat semakin banyak menghiasi jalanan menuju makam dan didalam area makam. Mereka bukan hanya berasal dari Desa Kelampaian wilayah makam tetapi mereka juga berasal dari desa sebelah yang memang melakukan pekerjaan sebagai meminta-minta.

Keberadaan gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religius Kelampaian mendapatkan banyak keluhan dari para penziarah yang merasa resah akan keberadaan

mereka yang dianggap agresif. Dalam hal ini membuat kawasan wisata religius Kelampaian juga dikenal dengan banyaknya pengemis.

Jika dibandingkan, selain di Kelampaian ada pula makam ulama besar yang masih terletak di Kabupaten Banjar sekitar 30 menit dari Kelampaian ke makam beliau yaitu K.H. Muhammad Zaini bin Abdul Ghani atau akrab disapa dengan sebutan Guru Sekumpul. Makam beliau juga tidak pernah sepi dari penziarah namun tidak pernah terlihat adanya pengemis seperti di Kelampaian sendiri. Hal ini dapat menjadi perhatian khusus kenapa di Kelampaian saja yang mempunyai permasalahan gelandangan dan pengemis sedangkan wisata religius lain bebas dari gelandangan dan pengemis.

Hukum Islam pada dasarnya tidak mensyari'atkan meminta-minta sumbangan atau mengemis. Apalagi melakukannya dengan cara berdusta kepada orang-orang yang dimintai sumbangan dengan mengatasnamakan kesulitan ekonominya ataupun hal lain. Maka hukumnya haram dan dosa besar.

Rasulullah SAW sangat menentang orang-orang yang meminta-minta dengan tindakan seperti itu. Sama dengan dia mengotori nama baik, harga diri, dan kehormatannya. Sedangkan dia tidak mempunyai alasan yang memang memaksanya untuk meminta-minta.⁶

⁶Muhammad Fajar Sidqi. *Mengemis menurut Hukum Islam dan Hukum positif*. Diss. UIN Ar-Raniry Banda Aceh, 2017.hlm 2.

Allah SWT Berfirman:

لِلْفُقَرَاءِ الَّذِينَ أُحْصِرُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ لَا يَسْتَطِيعُونَ ضَرْبًا فِي الْأَرْضِ يَحْسَبُهُمُ الْجَاهِلُ أَغْنِيَاءَ مِنَ التَّعَفُّفِ تَعْرِفُهُمْ بِسِيْمَاهُمْ لَا يَسْأَلُونَ النَّاسَ إِحْقَاقًا وَمَا تَنْفِقُوا مِنْ خَيْرٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

“(Berinfaqlah) kepada orang-orang fakir, yang terikat (oleh jihad) di jalan Allah; mereka tidak dapat (berusaha) di bumi; orang yang tidak tahu menyangka mereka orang kaya karena memelihara diri dari meminta-minta, kamu kenal mereka dengan melihat sifat-sifatnya, mereka tidak meminta kepada orang secara mendesak, dan apa saja harta yang baik yang kamu nafkahkan (di jalan Allah), maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahui.” (QS. Al-Baqarah: 273)⁷

Berangkat dari permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti lebih lanjut mengenai masalah tersebut melalui karya ilmiah dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis di Kawasan Wisata Religius Kelampaian Kecamatan Astambul”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Religius Kelampaian Kecamatan Astambul?
2. Apa Kendala dalam Menegakkan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Religius Kelampaian Kecamatan Astambul?

⁷<https://almanhaj.or.id/2981-hukum-meminta-minta-mengemis-menurut-syariat-islam.html>
Diakses pada 22-01-2020 Pkl 17:01 Wita

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilaksanakannya penelitian tentang Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Religius Kelampaian Kecamatan Astambul adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Religius Kelampaian Kecamatan Astambul.
2. Mengetahui Kendala dalam Menegakkan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Religius Kelampaian Kecamatan Astambul.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Menambah pengetahuan bagi akademisi dan memberikan informasi bagi mereka yang memerlukan dalam hal penelitian yang berkaitan.
2. Memberikan kontribusi untuk menambah khazanah keilmuan untuk perpustakaan Fakultas Syariah dan perpustakaan UIN Antsari Banjarmasin.
3. Sebagai tugas akhir untuk mendapatkan gelar Sarjana S1 jurusan Hukum Tata Negara

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari adanya kesalah pahaman dalam memahami judul serta permasalahan yang diteliti. Maka penulis membuat definisi operasional sebagai berikut:

1. Implementasi adalah pelaksanaan atau tindakan yang dilakukan untuk melakukan rencana yang sudah dibuat. Implementasi dilakukan setelah rencana tersebut matang dan tidak ada perubahan.⁸ Yang dimaksud Implementasi disini adalah penulis ingin mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Banjar sendiri khususnya fokus penulis di Desa Kelampaian.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 02 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis adalah Peraturan Daerah yang mengatur penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Banjar.
3. Penanggulangan adalah semua bentuk usaha/upaya meliputi usaha-usaha preventif, refresif, rehabilitatif terhadap gelandangan dan pengemis.⁹ Yang dimaksud penanggulangan oleh penulis adalah cara pemerintah khususnya Dinas Sosial Kabupaten Banjar dalam melakukan

⁸Raka Wijaya. *Implementasi Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 03 Tahun 2010 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis Menurut Perspektif Fiqh Siyash (Studi di Dinas Sosial Kota Bandar Lampung)* (Doctoral disseration, UIN Raden Intan Lampung) hlm,1

⁹Peraturan daerah Kabupaten Banjar No 02 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, hlm.4

penanggulangan gelandangan dan pengemis yang masih marak di Desa Kelampaian.

4. Gelandangan adalah seseorang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai norma kehidupan yang layak dalam masyarakat, tidak mempunyai mata pencaharian dan tidak mempunyai tempat tinggal tetap.¹⁰ Gelandangan yang dimaksud penulis adalah gelandangan yang berada disekitar wilayah wisata religius Kelampaian.
5. Pengemis adalah seseorang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain¹¹. Yang di maksud pengemis oleh penulis adalah pengemis yang meminta-minta di wilayah wisata religius Kelampaian.
6. Wisata adalah tempat yang sering dikunjungi oleh masyarakat luas, wisata yang dimaksud disini adalah wisata religius yaitu makam Syekh M Arsyad Albanjari atau yang dikenal dengan Datuk Kelampaian, makam beliau terletak di Desa Kelampaian Kecamatan Astambul.

¹⁰*Ibid.*,hlm.4

¹¹*Ibid.*,hlm.5

F. Kajian Pustaka

Penelitian terdahulu terkait permasalahan ini adalah sebagai berikut:

Penelitian oleh Diah Kesumasari mahasiswi Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Antasari Banjarmasin jurusan Hukum Tata Negara tahun 2013 tentang “Efektivitas Perda No.3 Tahun 2010 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Serta Tuna Susila di Kota Banjarmasin.”¹² Persamaan yang ditemukan dalam dalam skripsi ini adalah sama-sama membahas tentang permasalahan gelandangan dan pengemis serta penanganannya dan Penelitian ini menekankan pada efektif atau tidaknya Perda No.3 Tahun 2010 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila di Kota Banjarmasin dan menggunakan teknik pengumpulan data berupa observasi, studi dokumenter dan interview. Sedangkan Perbedaannya Penelitian yang peneliti lakukan ini mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Banjar khusus nya di kawasan wisata religius Kelampaian Kecamatan Astambul dan menggunakan teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara dan dokumen.

Penelitian oleh Wulan Sari; Alfiandri; Fitri Kurniangsih Program studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas

¹²Diah Kesumasari. “Efektivitas Perda No. 3 Tahun 2010 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Serta Tuna Susila Di Kota Banjarmasin.”(Skripsi, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, IAIN Antasari Banjarmasin, Banjarmasin, 2013)

Maritim Raja Ali Haji tentang Kebijakan Penangan Gelandangan dan Pengemis Oleh Dinas Sosial Kota Tanjung Pinang.¹³ Penelitian ini lebih fokus kepada penanganan gelandangan dan pengemis oleh Dinas Sosial kota Tanjung pinang dan menggunakan jenis penelitian deskriptif dan penelitian kualitatif, sedangkan penelitian ini berfokus pada Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang melibatkan Dinas Sosial dan juga Satpol PP Kabupaten Banjar dan menggunakan metode penelitian kualitatif.

Penelitian oleh Sahara Angriani Siregar Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Medan Area tentang Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan¹⁴ Persamaan yang ditemukan dalam penelitian ini adalah sama-sama membahas tentang Implementasi Peraturan Daerah dan sama-sama menggunakan metode penelitin kualitatif serta pengumpulan data observasi dan wawancara, namun perbedaanya adalah penelitian ini mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan sedangkan peneliti mengambil Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penanggulagnan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Banjar.

¹³Wulan sari, Alfiandri, Fitri Kurniangsih “*Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis oleh Dinas Sosial Kota TanjungPinang*(Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2019)

¹⁴Sahara Angriani Siregar “*Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Gelandangan dan Pemengisan serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan*” (Skirpsi, Fakultas Ilmu Soisal dan Ilmu Politik, Universitas Medan Area, Medan, 2018)

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari lima bab dan untuk memberikan gambaran yang jelas maka disusunlah suatu sistematika yang berisi informasi yang akan dibahas dalam tiap bab. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

Bab I pendahuluan terdiri dari latar belakang masalah penelitian yang berisikan gambaran dari permasalahan yang akan peneliti angkat, kemudian rumusan masalah merupakan pertanyaan dari latar belakang yang sudah digambarkan sebelumnya, selanjutnya tujuan penelitian merupakan hasil yang ingin dicapai oleh penulis, setelah itu disusunlah definisi operasional untuk memberikan pemahaman yang terarah sehingga tidak menimbulkan makna luas, kemudian kajian pustaka sebagai pengetahuan adanya penelitian terdahulu yang juga mengangkat permasalahan yang sama ataupun berbeda juga sebagai referensi penulis dalam hal ini, dan sistematika penulisan yang memudahkan penyusunan skripsi secara keseluruhan.

Bab II berisikan landasan teoritis yang berisikan permasalahan yang diangkat oleh penulis, serta teori-teori yang mendukung dalam penelitian ini.

Bab III membahas tentang jenis dan pendekatan penelitian, lokasi, data dan sumber data, teknik pengumpulan data dan analisis data, sesuai dengan data yang didapat peneliti kemudian menyusun nya untuk mudah di analisis dan menyusun nya secara sistematis.

BAB IV berisikan hasil dari penelitian yang didapat oleh penulis dengan teknik pengumpulan data yang dijelaskan pada bab III,

BAB V Penutup pada bab ini berisikan kesimpulan secara keseluruhan mengenai permasalahan yang penulis angkat baik itu kekurangan atau kelebihan dan saran yang penulis berikan untuk kedepannya supaya tidak terjadi kembali masalah serupa.