

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota)¹. Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah terdiri atas:

- Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak sama terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

¹ Undang-undang RI No.12 Tahun 2011 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

Munculnya Perda diberbagai daerah di Indonesia menjadi satu mata rantai dengan kemunculan otonomi daerah yakni untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Peningkatan pelayanan masyarakat yang semakin baik.
2. Pengembangan kehidupan demokrasi.
3. Keadilan.
4. Pemerataan.
5. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI.
6. Mendorong untuk memberdayakan masyarakat.
7. Menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah².

. Kewenangan yang besar diberikan kepada daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota dimanfaatkan oleh sebagian kepala dan para pejabat daerah untuk membuat Perda dengan maksud melindungi, mempertahankan dan menjaga berbagai karakteristik adat dan ciri khas masyarakat daerahnya.

Juga dapat dilihat sebagai bentuk undang-undang yang bersifat lokal, meskipun dalam tata urutannya menurut ketentuann UU No. 12 Tahun 2011, Peraturan daerah (Perda) itu adalah bentuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dan Perpu, Peraturan pemerintah, dan Peraturan presiden, akan tetapi dari segi isinya maupun mekanisme pembentukannya, Perda itu mirip dengan undang-undang³.

² <http://naddiiiiiaa.wordpress.com/2011/04/26/otonomi-daerah/> 17/07/2013 09.15 am

³ UU RI No.12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan <http://peraturan-pemerintah-pp-pdf.blogspot.com/2012/10/pdf-uu-no-12-tahun-2011-tentang.html>, 7/6/2013 Jam 08.44 am.

Penerapan Perda disejumlah daerah perlu di dukung dan harus diterapkan sesuai dengan komitmen bersama. Di dalam undang-undang ini setidaknya menyerahkan sebelas kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yakni mencakup bidang pertahanan, pertanian, pendidikan dan kebudayaan tenaga kerja, kesehatan, lingkungan, pekerjaan umum, transportasi, perdagangan dan industri, investasi, modal dan koperasi⁴. Peluang yang diberikan oleh kebijakan otonomi daerah itu diterjemahkan dalam beragam pengertian oleh daerah. Salah satu “terjemahan” yang dipakai adalah membuat beragam Perda di beberapa daerah termasuk di Kalimantan selatan, yakni pembuatan Perda yang menarik untuk dikaji secara akademik, khususnya di kaji dari perspektif hukum tata negara⁵.

Dari segi pembentukannya, telah ditentukan bahwa Perda ini dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintah daerah⁶. Hal ini mirip dengan pembentukan undang-undang di tingkat nasional yang dibentuk oleh DPR setelah di bahas bersama dan mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, yang selanjutnya disahkan sebagaimana mestinya oleh Presiden, dengan demikian Peraturan daerah itu adalah produk legislatif daerah⁷.

⁴<http://rifq.1.wordpress.com/2011/05/30/tinjauan-terhadap-peraturan-daerah-dikalimantan-selatan/ftn3.13/01/3013> Jam 11: 00 am

⁵*Ibid.*

⁶Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2010), Cet. Ke 1, h.65

⁷*Ibid.*

Menurut ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, agar berlaku mengikat untuk umum, rancangan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama antara lembaga legislatif dan eksekutif di daerah yang bersangkutan, harus diajukan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dinilai sebagaimana mestinya⁸. Melalui mekanisme demikian, produk Perda oleh pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia akan dapat terkontrol dengan baik, sehingga pemerintah pusat dapat bertindak apabila timbul keadaan yang tidak menguntungkan kepentingan nasional ataupun kepentingan antar daerah yang terkait sebagai akibat terbitnya berbagai Peraturan daerah yang tidak saling menunjang upaya pembangunan daerah dan pembangunan nasional secara keseluruhan⁹.

Munculnya banyak Perda yang mengatur persoalan-persoalan yang terkait dengan keberagaman seseorang atau kelompok di masyarakat, salah satunya adalah Perda Nomor 3 tahun 2010 di kota Banjarmasin tentang penanganan gelandangan dan pengemis serta tuna susila, ini menjadi wacana yang menarik untuk diteliti, karena Perda ini ada beberapa permasalahan yang timbul yakni dalam hal pemberian sanksi dan denda yang tidak sesuai dengan Perda tersebut juga bertentangan dengan hukum Islam yakni tentang larangan orang untuk memberi suatu barang atau uang kepada para pengemis dan gelandangan yang meminta-minta yang berada di trotoar atau pinggir jalan raya, di sekitar *traffic*

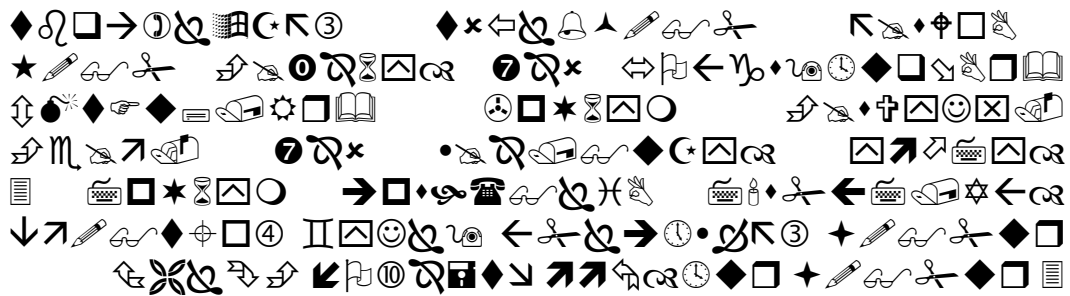
⁸*Ibid.*, h. 66

⁹*Ibid.*

light pertigaan atau perempatan jalan, di pasar, di taman dan alun-alun kota, di jembatan-jembatan, di tempat-tempat ibadah serta tempat-tempat umum lainnya. Serta larangan untuk melakukan perbuatan mengemis yang dilakukan dengan berbagai cara untuk menimbulkan belas kasihan orang lain. Ini merupakan penyakit mental atau pemalas yang tidak sejalan dengan ajaran agama.

Islam mengajak dan menganjurkan seseorang agar suka memberi dengan susunan kata yang memikat hati dan membangkitkan gairah, menggali makna-makna kebaikan dan kebajikan serta perbuatan mulia¹⁰.

Allah SWT berfirman :



Artinya: perumpamaan (nafkah yang dikeluarkan oleh) orang-orang yang menafkahkan hartanya di jalan Allah adalah serupa dengan sebutir benih yang menumbuhkan tujuh bulir, pada tiap-tiap bulir seratus biji. Allah melipat gandakan (ganjaran) bagi siapa yang Dia kehendaki. dan Allah Maha Luas (karunia-Nya) lagi Maha mengetahui.(al-baqarah :261)

Dalam sebuah hadist yakni :

و عن عدي بن حاتم رضي الله عنه أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : اتقوا

النار ولو بشق تمره (رواه البخارى)¹¹.

¹⁰Sayid Sabiq, *Fikih Sunnah 3* (Bandung : Alma'arif, 1990) , h.139.

Artinya : Dan dari Adi bin Hatim, Rasulullah SAW. Bersabda:“Peliharalah dirimu dari siksa neraka, sekalipun hanya dengan sedekah separoh biji kurma”. (HR.Bukhari)¹²

Dalam Islam membolehkan kita untuk bersedekah dengan siapapun, kapanpun dan dimanapun kita berada, oleh sebab itu dalam wacana ini ada suatu permasalahan yang menarik untuk diteliti dan dikaji yakni, larangan terhadap seseorang yang memberi uang kepada gelandangan dan pengemis di jalan raya atau tempat umum lainnya di dalam Perda (Peraturan Daerah) nomor 3 tahun 2010 tentang penanganan gelandangan dan pengemis serta tuna susila ini.

Pada fakta sebenarnya bahwa, masih banyak gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di jalan-jalan umum yang masih dijumpai oleh masyarakat sekitar yang tidak sesuai dengan peraturan yang dibuat, ada apa dengan Perda tersebut? Apakah sudah berjalan dengan efektif penerapannya atau tidak? Dalam pengamatan yang penulis lihat ketika awal tahun 2010 yang berarti sudah terbitnya Perda tersebut dan mulai diterapkan di berbagai titik tempat yang diyakini menjadi tempat para pengemis dan gelandangan berada, salah satunya di persimpangan empat jalan Jati (Ramayana), penulis melihat ada petugas pemantau pengemis (Satgas PP) yang berjaga dipersimpangan tersebut untuk mengawasi dan melarang para pengemis dan gelandangan berkeliaran di jalan untuk memintaminta, akan tetapi hal tersebut tidak berlangsung lama pada saat jam sepuluh

¹¹Muhammad Nashiruddin Al-albani, *مختصر صحيح الامام البخاري* (Istanbul :Darul Fikri,1990), h.140, Juz. 2, Cet. Ke 1

¹²As'ad Yasin,dkk, *Ringkasan Shahih Al-Bukhari*(Jakarta: Pustaka as-sunnah, 2010), h. 741, Cet. ke 1.

malam petugas pemantau pengemis itu selesai bertugas, pada saat itulah para pengemis dan gelandangan kembali melakukan aktivitas di jalan untuk memintaminta. Akan tetapi apabila para pengemis dan gelandangan tersebut masih tetap melakukan kegiatan memintaminta di jalan maka petugas Satgas PP tersebut melaporkan ke Satpol PP untuk menangani para pengemis dan gelandangan tersebut dan di bawa ke Dinas sosial untuk di rehabilitasi, ini tidak memberikan efek jera terhadap para pengemis dan gelandangan tersebut.

Pemerintah yang baik akan terus memperkuat legitimasi dengan cara memberikan himbauan dan inspirasi kepada masyarakat tentang bagaimana mengejar kemajuan, memberi pelayanan yang adil, menyelesaikan masalah dengan cermat dan tepat agar dapat menghemat energi yang tidak terbuang dengan sia-sia untuk menyelesaikan masalah dan yang mereka ciptakan sendiri¹³.

Dengan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dan dicanangkan kedalam sebuah skripsi yang berjudul, **“EFEKTIVITAS PERDA NOMOR 3 TAHUN 2010 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS SERTA TUNA SUSILA DI KOTA BANJARMASIN”** .

¹³Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), Cet.ke-4,h.357-358.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah yang perlu di bahas dalam penelitian ini, sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan Perda No.3 tahun 2010 di kota Banjarmasin pada tahun 2010 sampai sekarang dalam hal pelanggaran yang dikenakan sanksi dan dendanya ?
2. Bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap penerapan Perda No.3 Tahun 2010 ini ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bertujuan untuk mengetahui efektif atau tidak pelaksanaan Perda No.3 Tahun 2010 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila di kota Banjarmasin. Sebagai lembaga pemerintahan, yakni Pemerintah daerah yang berwenang mengatur sedemikian rupa peraturan yang telah dibuat, maka dalam menerapkan dan melaksanakannya pun harus sesuai dengan apa yang telah disetujui dan disahkan dalam Perda tersebut. Satgas PP yang di utus oleh Dinas Sosial sebagai pemberdaya sosial serta Satpol PP sebagai penanganan sosial yang ditugaskan walikota atau pemerintah kota yang menjadi

pemandu dalam menerapkan dan melaksanakan apa yang ada dalam Tap MPR No.3 tahun 2000 tentang sumber hukum dan tatanan negara salah satunya Perda dibuat atas kerja sama DPRD dengan Bupati (Kepala Daerah), yakni bertanggung jawab atas jalannya suatu peraturan tersebut. Masyarakat memerlukan pelayanan dari pemerintah agar dapat memahami bagaimana fungsi dari Peraturan daerah (Perda) kota Banjarmasin No.3 tahun 2010 tentang penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila tersebut.

2. Untuk mengetahui tinjauan hukum Islam terhadap penerapan Perda No.3 tahun 2010.

D. Signifikansi Penelitian

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan berguna sebagai:

1. Bahan masukan dan sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak yang berkewajiban dan memotivasi agar Perda No.3 Tahun 2010 tentang penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila di kota Banjarmasin dapat diterapkan dan dilaksanakan dengan baik.
2. Acuan dan masukan bagi penelitian selanjutnya untuk meneliti permasalahan yang lebih mendalam lagi, baik melanjutkan ke masalah yang ada atau spesifikasi yang berbeda.

E. Definisi Operasional

Agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap judul penelitian ini, maka penulis memberikan definisi operasional sebagai berikut:

1. Efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya sesuatu efek atau akibat yang dikehendaki, apabila seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendakinya, maka orang itu dikatakan efektif, yakni yang dimaksud adalah efektif atau tidaknya Perda tersebut yang diterapkan oleh pemerintah.
2. Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang di bentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala daerah¹⁴. Dalam hal ini salah satunya adalah Perda No. 3 Tahun 2010 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila di Kota Banjarmasin.
3. Penanganan adalah cara untuk memberikan tindakan dan pertanggung jawaban yang telah dilakukan sesuai dengan kemampuan.
4. 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 diwilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum¹⁵.

¹⁴JimlyAsshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op. cit., h. 63

¹⁵Perda no.3 tahun 2010, *Op. Cit.* ,h. 3

5. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan memintaminta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain¹⁶.

6. Tuna Susila adalah seseorang yang sah dengan mendapatkan imbalan jasa finansial maupun materiil bagi dirinya maupun pihak lain dan perbuatannya tersebut bertentangan dengan norma sosial, agama dan kesusilaan (termasuk wanita tuna susila, mucikari, gigolo serta waria)¹⁷.

Perlu di garis bawahi bahwa penulis hanya memberikan batasan masalah pada Perda No.3 tahun 2010 ini tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis saja tidak terhadap Tuna susila, tentu saja terbatas pada masalah yang di rasa perlu menarik perhatian penulis yaitu dalam hal permasalahan sanksi dan dendanya. Serta dalam menangani Tuna susila ini sudah efektif dalam kinerja pemerintah di dalam menangani masalah tersebut. Juga keterbatasan kemampuan penulis dalam hal meneliti yang lebih difokuskan kepada kedua hal tersebut saja untuk lebih diketahui dan dipelajari serta dipahami.

F. Kajian Pustaka

Ketertarikan penulis dalam mengangkat permasalahan ini ketika penulis menemukan adanya wacana di masyarakat yang memperbincangkan tentang problema gelandangan dan pengemis, begitu pula ketika penulis menelusuri lebih

¹⁶*Ibid.*

¹⁷*Ibid.*

lanjut melalui media massa ternyata perihal mengenai gelandangan dan pengemis merupakan topik yang menarik dan cukup banyak di bahas, dan salah satu penelitian terdahulu juga ada yang membahas tentang permasalahan tersebut.

Sepengetahuan penulis berdasarkan observasi yang dilakukan dan informasi yang di dapat, ada salah satu penelitian yang berhubungan dengan masalah yang akan penulis angkat, seperti penelitian yang dilakukan oleh ; *Dewi Yana*, Jurusan Muamalat yang berjudul: *Problematika Sebagai Pengemis di Kota Banjarmasin*. Disini yang dipaparkan adalah masalah bagaimana problem atau kehidupan pengemis dan pekerjaan yang melatarbelakangi mereka. Dalam hal ini penulis telah melakukan penelaahan terhadap beberapa literatur yang berkaitan dengan pembahasan tersebut, diantaranya adalah “Gelandangan Pandangan Ilmuwan Sosial” karya LP3ES yang memaparkan masalah gelandangan secara terbuka, jujur dan obyektif, yakni banyak permasalahan yang diangkat tentang kehidupan dan latar belakang gelandang tersebut.

Selain itu ada lagi buku yang dikarang oleh Ramdlon Naning yang berjudul “Problema Gelandangan dalam Tinjauan Tokoh Pendidikan dan Psikologi” yang berusaha memaparkan tentang penanggulangan masalah gelandangan di dalam kehidupan serta pendidikan yang dicapai.

Hal ini tentu berbeda dengan masalah yang akan penulis teliti, yang mana masalah yang penulis teliti adalah Efektivitas Perda No. 3 tahun 2010 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila di Kota Banjarmasin

yang dibatasi dengan penelitian penanganan Gelandangan dan Pengemis saja. Dengan demikian terdapat perbedaan dalam pengkajian masalah yang diteliti.

G. Sistematika Penulisan

Sesuai masalah yang dibahas, keseluruhan tulisan ini akan disusun dalam lima bab, yaitu:

Bab pertama merupakan pendahuluan yang menjadi kerangka dasar penelitian, terdiri dari latar belakang masalah yang menguraikan gambaran permasalahan sehingga penelitian ini layak untuk dilakukan, rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan yang akan dijawab dalam hasil penelitian, tujuan penelitian merupakan arah-arah yang ingin dicapai dari penelitian, signifikansi penelitian, merupakan manfaat yang diinginkan dari hasil penelitian, definisi operasional sebagai pembatasan istilah agar tidak terjadi banyak pengertian, kajian pustaka merupakan bahan perbandingan hasil penelitian ilmiah mahasiswa sehingga tidak terjadi kesamaan dalam menentukan masalah yang akan diteliti dan sistematika penulisan proposal ini.

Bab kedua merupakan tinjauan umum dalam Perda No. 3 tahun 2010 tentang penanganan gelandangan dan pengemis serta tuna susila. Bab ini merupakan landasan teori sebagai bahan acuan dalam menganalisis bab empat dalam hal ini akan dikemukakan terlebih dahulu uraian mengenai maksud dan pengertian dari efektivitas Perda No. 3 Tahun 2010 tentang penanganan gelandangan dan pengemis serta tuna susila di kota Banjarmasin, serta bentuk-bentuk kinerja apa

saja yang dilaksanakan oleh Satgas PP dalam pelaksanaannya dan pandangan Islam terhadap gelandangan dan pengemis.

Bab ketiga penulis akan mengemukakan metode penelitian yang berfungsi sebagai penuntun yang memuat jenis, sifat, dan lokasi penelitian, subyek dan objek penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data dan analisis data. Pada bab ini juga dipaparkan tahapan penelitian dari awal persetujuan judul hingga penelitian ini siap untuk di munaqasyahkan

Bab keempat laporan hasil penelitian, yang memuat laporan hasil penelitian dan analisis, meliputi penyajian data mengenai pendapat masyarakat dan pihak yang berwenang, serta para pengemis dan gelandangan dalam adanya Perda No. 3 Tahun 2010 tentang penanganan gelandangan dan pengemis tersebut dalam memberikan pendapatnya, selanjutnya dari data yang diperoleh kemudian dianalisis secara deskriptif kuantitatif terhadap adanya Perda tersebut dan alasan yang mendasari pendapat mereka dalam penanganan tersebut.

Bab kelima adalah bab terakhir sebagai penutup. Bab ini terbagi atas dua sub bab. Sub bab pertama adalah simpulan dari semua pembahasan yang telah diuraikan. Selanjutnya sub bab kedua adalah saran dari penulis yang berkaitan dengan pembahasan.