

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Populasi manusia di dunia terus bertambah setiap detiknya, salah satunya di Indonesia. Saat ini Indonesia mendapat peringkat keempat dengan jumlah penduduk terbanyak di dunia setelah India, China dan Amerika. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) yang berperan penting mencatatkan pertumbuhan jumlah penduduk setiap tahunnya di Indonesia, mencatat bahwa jumlah penduduk di Indonesia mencapai 278, 69 juta jiwa yang tercatat selama tahun 2023 ini, dari tahun sebelumnya yakni tahun 2021 sebanyak 272, 682 juta jiwa dan tahun 2022 sebanyak 275, 773 juta jiwa.¹

Meningkatnya jumlah penduduk di Indonesia merupakan suatu hal positif bagi sebagian orang karena menganggap dengan banyaknya jumlah penduduk dapat dijadikan subjek perekonomian dan pembangunan jika jumlah tenaga kerjanya banyak. Namun disisi lain, beberapa kalangan justru mempertanyakan apakah dengan banyaknya jumlah penduduk tersebut merupakan hal positif seperti yang diinginkan. Karena pada kenyataannya, yang terjadi adalah kebalikannya. Meningkatnya jumlah penduduk justru menjadi beban bagi pembangunan, hal ini

¹ Cindy Mutia Annur, "Penduduk Indonesia Tembus 278 Juta Jiwa Hingga Pertengahan 2023," 1 November 2023, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/07/13/penduduk-indonesia-tembus-278-juta-jiwa-%20hingga-pertengahan-2023>.

berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan yang semakin lama tentunya semakin banyak.²

Kenaikan jumlah penduduk Indonesia yang tiap tahunnya terus meningkat tentunya akan meningkatkan pemenuhan kebutuhan ekonomi, yang mana jika tidak diiringi dengan sumber lapangan kerja yang cukup dan memadai serta kualitas sumber daya manusia yang kompeten, maka akan memunculkan masalah pengangguran. Jika tenaga kerja yang membludak seiring meningkatnya jumlah penduduk ini tidak terserap dalam suatu lapangan pekerjaan maka mereka akan tergolong kedalam orang-orang yang menganggur.³

Pengangguran merupakan salah satu masalah sosial di Indonesia yang berpengaruh terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi. Pengangguran menyebabkan orang-orang tidak memiliki sumber pendapatan untuk memenuhi kebutuhannya dan keluarga sehingga memicu kedalam hal kemiskinan.⁴ Kebutuhan yang wajib terpenuhi namun karena tidak memiliki sumber pendapatan mengakibatkan banyak orang melakukan segala hal untuk mendapatkan uang. Terutama dalam kehidupan kapitalis dan individualistis saat ini dimana segala sesuatunya mahal. Di sisi lain, kebutuhan keluarga akan pangan atau kebutuhan sekunder lainnya tidak pernah berkurang, meskipun sesaat. Dalam keterdesakan keadaan, banyak

² Eny Rochaida, "Dampak Pertumbuhan Penduduk Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Keluarga Sejahtera Di Provinsi Kalimantan Timur," *Forum Ekonomi*, 18, no. 1 (2016): 14.

³ Khairina Tambunan, Rizky Febrian Saragih, dan Purnama Ramadani Silalahi, "Pengaruh Indeks Pembangunan Manusia, Tingkat Pengangguran Terbuka Terhadap Tingkat Kemiskinan Di Indonesia Tahun 2007–2021," *Jurnal Pendidikan, Sosial Dan Humaniora*, 1, no. 6 (2022): 56.

⁴ Tambunan, Saragih, dan Silalahi.

yang terjerumus dalam aktifitas meminta- minta kepada orang lain, dalam hal ini yaitu gelandangan dan pengemis serta tuna susila.

Menurut jurnal yang ditulis oleh Arifin Idrus, berjudul *Synergy-Based Beggar Handling Economic Independence In Indonesia*, menjelaskan bahwa, setiap orang memiliki pandangan yang berbeda-beda terhadap gelandangan dan pengemis maupun tuna susila. Tindakan mereka tidak dapat disalahkan, tetapi tidak dapat dibenarkan pula tindakan tersebut. Ada diantara mereka yang malu namun terpaksa melakukannya karena tahu hal tersebut tidak pantas dan tidak sesuai dengan norma serta hukum yang berlaku. Namun ada juga yang beranggapan bahwa hanya pekerjaan ini yang bisa dilakukan dan lebih baik daripada mencuri.⁵

Menurut pengertiannya masing-masing, gelandangan adalah orang-orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan sehingga mereka hidupnya terluntang-lantung di jalanan dan bergantung pada pemberian orang lain untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.⁶ Pengemis adalah orang-orang yang mengemis dijalanan, merendah diri untuk meminta-minta dan berharap mendapatkan belas kasihan dari orang lain untuk memberikan uang. Sedangkan tuna susila adalah

⁵ Arifin Idrus, "Synergy-Based Beggar Handling Economic Independence In Indonesia," *International Journal Of Engineering Sciences & Research Technology*, 7, no. 9 (September 2018): 211.

⁶ Ridwan Da'I Malarangeng, Ruslan, dan Suryaningsi, "Pemenuhan Hak Asasi Terhadap Permasalahan Sosial Oleh Pemerintah Daerah Dalam Konsep Rumah Singgah," *Nomos : Jurnal Penelitian Ilmu Hukum*, 3, no. 2 (2023): 53.

seseorang yang melakukan hubungan seksual secara berulang-ulang dan bergantian diluar perkawinan yang sah dengan tujuan untuk mendapatkan uang.⁷

Banyaknya gelandangan, pengemis serta tuna susila masih sering dijumpai di kota-kota besar di Indonesia. Banyak faktor yang menyebabkan orang-orang terjerumus kedalam kegiatan ini yaitu, merantau ke kota besar dengan modal nekat, malas berusaha, memiliki kecacatan pada fisik, tidak adanya lapangan pekerjaan, tradisi yang turun temurun, harga kebutuhan pokok yang kian naik harganya, kemiskinan dan terlilit masalah ekonomi yang akut, terpengaruh pergaulan dan ikut-ikutan saja.⁸

Pemberantasan masalah kemiskinan merupakan salah satu tugas negara yang krusial yang dihadapi oleh masyarakat global. Hal ini merupakan masalah kompleks dan memiliki banyak aspek yang beragam dalam lingkup nasional maupun internasional.⁹ Menurut Konstitusi Republik Indonesia, Pasal 34 Ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara. Artinya negara melalui pemerintahnya memiliki tanggungjawab besar terhadap permasalahan penanganan gelandangan dan pengemis serta tuna susila yang ketiganya merupakan cikal bakal dari kemiskinan.

Salah satunya di kota Banjarmasin, Provinsi Kalimantan Selatan. Fenomena sosial bertambahnya gelandangan, pengemis serta tuna susila di kota

⁷ Annur, "Penduduk Indonesia Tembus 278 Juta Jiwa Hingga Pertengahan 2023."

⁸ Annur.

⁹ Aidil Novia, "Faktor Yang Mempengaruhi Kehadiran Pengemis Boneka Badut Di Kota Padang," *Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Islam*, 6, no. 2 (2021): 4.

Banjarmasin menjadi perhatian Pemerintah kota Banjarmasin. Gelandangan, pengemis dan tuna susila bisa dijumpai di beberapa waktu dan titik keramaian tertentu seperti; di ruas-ruas jalan raya maupun simpangan lampu merah tempat, perbelanjaan tradisional, tempat hiburan bahkan kadang bisa ditemukan disekitar luar tempat ibadah, dan lain sebagainya.

Di kota Banjarmasin, pengelolaan penanganan gelandangan dan pengemis serta tuna susila mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah kota Banjarmasin Nomor 3 Tahun 2010 kota Banjarmasin tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila. Adanya amandemen pada peraturan daerah tersebut berdasarkan oleh pertimbangan Ayat (b) Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila yang menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 tersebut belum bisa diterapkan dengan optimal di lapangan. Dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 kota Banjarmasin tentang penanganan gelandangan dan pengemis serta tuna susila menyebutkan bahwa ada tiga upaya dalam menangani masalah sosial tersebut yaitu upaya preventif, responsif dan rehabilitatif.

Upaya preventif adalah usaha yang dilakukan secara sistematis yang meliputi penyuluhan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan kerja, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan penggelandangan dan pengemisan serta tuna susila. Upaya responsif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun

bukan lembaga dengan maksud menghilangkan penggelandangan, pengemis dan tuna susila serta mencegah meluasnya didalam masyarakat. Upaya rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian pendidikan dan pelatihan kerja, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan setra pembinaan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis serta tuna susila kembali memiliki kemampuan untuk hidup lebih layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara Republik Indonesia.

Dari penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila yang kemudian di amandemen menjadi Nomor 12 Tahun 2014 belum efektif penegakkannya, disebabkan oleh belum tegasnya sanksi dan denda untuk menjerat pelaku. Pelakuhnya ditangkap lalu direhabilitasi dan tidak sampai ke tahap pemeriksaan hingga diberi sanksi kurungan penjara sehingga tidak muncul rasa jera. Pemerintah melakukan razia, menangkap beberapa pelaku dan di rehabilitasi lalu di lepaskan kembali dan kembali ke aktifitas mereka tersebut.¹⁰

Bukan perkara kecil, aktifitas meminta-minta karena kesengajaan diserupakan dengan memakan baraapi. Sebagaimana dalam hadits berikut.

¹⁰ Diah Kesumasari, "Efektivitas Perda No. 3 Tahun 2010 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Serta Tuna Susila Di Kota Banjarmasin," UIN Antasari Banjarmasin, no. 2504 (2013): 1-13.

Berdasarkan hadits oleh Ibnu Khuzaimah Nomor 2446.

حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ بَشَّارٍ، وَزَيْدُ بْنُ أَحْرَمَ الطَّائِيُّ، قَالَا: حَدَّثَنَا أَبُو أَحْمَدَ، حَدَّثَنَا إِسْرَائِيلُ، عَنْ أَبِي إِسْحَاقَ، حَدَّثَنَا حُبَيْبُ بْنُ جُنَادَةَ السُّلُولِيُّ، قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ: مَنْ سَأَلَ وَلَهُ مَا يُغْنِيهِ، فَإِنَّمَا يَأْكُلُ الْحَمْرَ، وَقَالَ زَيْدُ بْنُ أَحْرَمَ: مَنْ سَأَلَ مِنْ غَيْرِ فَقَرٍ، فَإِنَّمَا يَأْكُلُ الْجَمْرَ¹¹

Muhammad bin Basyar dan Zaid bin Akhzam Ath-tha'I telah menceritakan kepada kami, keduanya berkata: Abu Ahmad menceritakan kepada kami, Israil menceritakan kepada kami dari Abu Ishaq, Hubsyi bin Junadah As-Saluli menceritakan kepada kami, Ia berkata: Rasulullah SAW bersabda, "*Barangsiapa yang meminta-minta padahal ia memiliki kecukupan, berarti ia memakan bara api*".¹²

Kemudian dalam Hadits Shahih Muslim Nomor 1040:

وَحَدَّثَنَا أَبُو بَكْرِ بْنُ أَبِي شَيْبَةَ. حَدَّثَنَا عَبْدُ الْأَعْلَى بْنُ عَبْدِ الْأَعْلَى عَنْ مَعْمَرٍ، عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ مُسْلِمٍ أَحَى الزُّهْرِيِّ، عَنْ حَمْرَةَ بْنِ عَبْدِ اللَّهِ عَنْ أَبِيهِ أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: لَا تَزَالُ الْمَسْأَلَةُ بِأَحَدِكُمْ حَتَّى يَلْقَى اللَّهَ وَلَيْسَ فِي وَجْهِهِ مُرْعَةٌ¹³ أَحْمٍ.

Dan, Abu Bakar bin Abu Syaibah menceritakan kepada kami, Abdul A'la bin Abdil A'la menceritakan kepada kami, dari Ma'mar, dari Abdullah bin Muslim saudara Az-Zuhri, dari Hamzah bin Abdillah, dari ayahnya, bahwa Nabi shallallahu 'alaihi wa sallam telah bersabda, "*Apabila salah seorang di antara kalian terus meminta-minta, maka kelak dia akan bertemu Allah dalam keadaan tidak memiliki sekerat daging pun pada bagian wajahnya*".¹⁴

Berdasarkan hadits, jelaslah bahwa kegiatan mengemis atau meminta-minta yang disengaja dan dibuat-buat, yang timbul karena mentalitas yang tidak etis, bukanlah perbuatan yang patut dilestarikan melainkan justru harus ditinggalkan. Adapun kesenjangan antara kaya dan miskin yang semakin besar

¹¹ Muhammad Mushthafa Al A'zhami, *Shahih Ibnu Khuzainah* (Jakarta: Pustaka Azzam, 2009), 249.

¹² Muhammad Mushthafa Al A'zhami, 250.

¹³ Imam An-Nawawi, *Syarah Shahih Muslim*, trans. oleh Wawan Djunaedi Soffandi (Jakarta: Pustaka Azzam, 2010), 389.

¹⁴ Imam An-Nawawi, 389–90.

hingga menimbulkan permasalahan sosial seperti ini, maka diperlukan peran serta banyak pihak untuk menyelesaikannya.

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, maka penting kiranya dilakukan penelitian yang berfokus untuk mengkaji lebih dalam permasalahan tersebut yang dituangkan dalam sebuah skripsi dengan judul **“Optimalisasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 12 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Serta Tuna Susila”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana optimalisasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin nomor 12 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis serta tuna susila di kota Banjarmasin?
2. Bagaimana kendala dan solusi dalam penanganan gelandang dan pengemis di Kota Banjarmasin?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui Peraturan Daerah Kota Banjarmasin nomor 12 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis tersebut sudah optimal atau belum dalam pelaksanaannya di lapangan.
2. Menjelaskan hal-hal yang menjadi kendala dan solusi apa yang diberikan oleh pihak terkait dalam penanganan gelandang dan pengemis di Kota Banjarmasin.

D. Signifikansi Penelitian

Melalui penelitian ini, besar harapan penulis agar hasil penelitian ini dapat membawa manfaat sebanyak-banyaknya baik secara teoritis maupun praktis yakni:

1. Manfaat teoritis, berguna untuk memberikan wawasan sebanyak-banyaknya terhadap peneliti dan pembaca lain dalam menelusuri dan mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang yang ditekuni yaitu hukum, khususnya program studi Hukum Tata Negara. Serta memperbanyak literatur bacaan di perpustakaan UIN Antasari Banjarmasin, sebagai buku bacaan pengetahuan atau bahan informasi untuk peneliti lain yang ingin meneliti tema yang sama namun dari sudut pandang lainnya.
2. Manfaat praktis, yaitu memberikan sumbangsih bagi kepentingan luar akademik. Peneliti menaruh harapan besar agar penelitian ini menjadi referensi atau masukan bagi para akademisi pada bidang hukum.

E. Definisi Operasional

Untuk memudahkan pemahaman dan menghindari salah penafsiran serta kesalahpahaman dalam meninterpretasi judul serta permasalahan yang akan diteliti, maka diperlukan adanya batasan-batasan istilah yakni:

1. Optimalisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata optimalisasi berasal dari kata optimal artinya terbaik atau tertinggi. Mengoptimalkan berarti menjadikannya paling baik atau paling tinggi. Menurut Winardi, optimalisasi adalah proses mengoptimalkan sesuatu, dengan sebutan lain adalah proses

menjadikan sesuatu menjadi paling baik atau paling tinggi. Optimalisasi adalah ukuran yang menjadikan tujuan tercapai, namun jika dipandang dari sisi lain, optimalisasi merupakan upaya memaksimalkan kegiatan sampai akhirnya terwujud hal yang dikehendaki.¹⁵

Optimalisasi adalah suatu proses mengoptimalkan sesuatu atau proses menjadikan sesuatu menjadi paling baik. Sehingga jika ditarik kesimpulan, optimalisasi memiliki makna yaitu upaya/usaha/cara untuk mengoptimalkan suatu hal agar tujuan yang paling baik tercapai. Dalam penelitian ini yang dimaksud adalah sebuah usaha yang digunakan dalam rangka mengoptimalkan peraturan daerah kota Banjarmasin nomor 12 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis serta tuna susila di kota Banjarmasin.

2. Peraturan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah yang kemudian disingkat menjadi Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala. Peraturan daerah ada 2 yaitu peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan daerah berada di posisi paling bawah dari hierarki peraturan perundang-undangan yaitu yang paling atas adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang- Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan

¹⁵ Asep Hidayat dan M Irvanda, "Optimalisasi Penyusunan Dan Pembuatan Laporan Untuk Mewujudkan Good Governance," *Hospitality*, 11, no. 1 (2022): 3.

Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; Dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas suatu daerah masing-masing dan menampung kondisi khusus daerah. Adapun dalam penelitian ini, khusus mengkaji Peraturan Daerah kota Banjarmasin Nomor 12 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila di kota Banjarmasin.

3. Penanganan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, penanganan adalah sebagai proses, cara, pembuatan menangani dan penggarapan.¹⁶ Secara garis besar, penanganan bisa memiliki arti sebagai suatu jenis tindakan yang bisa berupa perbuatan mengendalikan dan atau mengelola dan ditujukan untuk menyelesaikan suatu perkara atau masalah. Dalam penelitian ini, penanganan yang dimaksudkan adalah penanganan untuk menanggulangi para gelandangan, pengemis dan tuna susila di kota Banjarmasin.

Ada 3 upaya dalam menangani masalah sosial tersebut yaitu upaya preventif, responsif dan rehabilitatif.

- a. Upaya preventif adalah usaha yang dilakukan secara sistematis yang meliputi penyuluhan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan kerja, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada

¹⁶ *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI, 2024)*, <https://kbbi.web.id/penanganan>.

hubungannya dengan penggelandangan dan pengemisan serta tuna susila.

- b. Upaya responsif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan lembaga dengan maksud menghilangkan penggelandangan, pengemisan dan tuna susila serta mencegahnya didalam masyarakat.
- c. Upaya rehabilitatif adalah usaha- usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian pendidikan dan pelatihan kerja, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan setra pembinaan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis serta tuna susila kembali memiliki kemampuan untuk hidup lebih layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara Republik Indonesia.

4. Gelandangan, pengemis dan tuna Susila

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dengan masyarakat setempat, serta tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum contohnya seperti manusia gerobak. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain, contohnya seperti pengamen, manusia silver, dan lain sebagainya. Sedangkan Tuna susila adalah seseorang yang melakukan hubungan seksual secara berulang-ulang dan bergantian diluar perkawinan yang sah dengan tujuan untuk mendapatkan uang,

contohnya seperti pekerja seks komersil (PSK).

Gelandangan dan Pengemis Serta Tuna Susila di kelompokkan dalam Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang dalam lingkupnya termasuk perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani maupun sosial secara memadai dan wajar.¹⁷ Selain gelandangan dan pengemis, yang termasuk dalam PMKS adalah pemulung, kelompok minoritas, bekas warga binaan lembaga permasyarakatan, orang dengan HIV/AIDS, korban penyalahgunaan NAFZA, korban trafficking, pekerja migran bermasalah sosial, dan korban bencana alam.

Sebagian masyarakat biasanya menganggap mereka sebagai kelompok yang malas dan menganggur, tidak memiliki motivasi, pasrah menerima nasib dan memaksakan pola perilaku yang dianggap tidak sesuai menurut masyarakat umum, tidak memiliki semangat kerja keras, tidak memiliki perhatian terhadap berbagai permasalahan yang berkaitan dengan usaha peningkatan kualitas diri dan tidak memiliki rasa harga diri dan kehormatan.¹⁸

¹⁷ Haryanto dan Syamsi, *Penyandang Masalah Kesejahteraan Dalam Pendekatan Rehabilitasi Dan Pekerjaan Sosial*, t.t., 7.

¹⁸ Arifin Idrus, "Synergy-Based Beggar Handling Economic Independence In Indonesia," 211.

F. Kajian Pustaka

Penelitian ini membahas dan berfokus pada optimalisasi penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Banjarmasin yang termuat dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2014. Untuk menghindari kekeliruan atau kesalahpahaman maka menjadi keharusan adanya kajian pustaka agar bisa membedakan penelitian ini dengan penelitian yang lain.

1. Penelitian yang ditulis oleh Zaenal Abidin, Sangidun, dan Alief Budiyono yang diterbitkan oleh Komunika Jurnal Dakwah & Komunikasi, berjudul *Penanganan Problematika Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) Melalui Bimbingan dan Konseling Islami di Balai Rehabilitasi Sosial "MARTANI" Cilacap*. Berisi tentang fenomena munculnya PGOT dimana-mana, kemudian Pemerintah memberikan fasilitas berupa pembinaan selama 6 bulan di balai rehabilitasi. Namun dengan adanya balai tersebut justru dimanfaatkan oleh beberapa PGOT. Tetapi setelah adanya program bimbingan konseling islami di balai rehabilitasi "Martani", banyak PGOT yang mampu meningkatkan kemampuannya untuk hidup lebih layak dan menjadi pribadi yang lebih mandiri.¹⁹ Dari penelitian ini terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang akan di lakukan peneliti yakni, persamaannya adalah sama-sama meneliti tentang penanganan pengemis, pengamen, dan orang terlantar. Namun yang menjadi perbedaan adalah tempat penelitian. Penelitian ini dilakukan di Kota Cilacap, Provinsi Jawa

¹⁹ Zainal Abidin, "Penanganan Problematika Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) Melalui Bimbingan dan Konseling Islami di Balai Rehabilitasi Sosial 'MARTANI' Cilacap," Purwokerto: Komunika, 2013.

Tengah, dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan mengambil kota Banjarmasin, Provinsi Kalimantan Selatan sebagai tempat penelitian dan menggunakan pendekatan metode penelitian hukum empiris.

2. Penelitian yang disusun oleh Emilia Norsaimah, M. Uhaib As'ad, Beni Akhmad yang berjudul *Implementasi Kebijakan Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Pengemis dan Pengamen di Kota Banjarmasin*. Membahas mengenai bagaimana implementasi kebijakan Dinas Sosial Kota Banjarmasin terhadap maraknya pengemis dan pengamen yang terkendala sulitnya mengubah pola pikir pengemis dan pengamen serta masyarakat mengenai Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 12 Tahun 2014. Dari penelitian ini terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti. Penelitian ini sama membahas tentang penanganan pengemis dan pengamen di Kota Banjarmasin. Namun yang menjadi perbedaan adalah penanganan tersebut perspektif dari kebijakan Dinas Sosial Kota Banjarmasin dan dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi bersama beberapa orang informan dengan memakai teori implementasi kebijakan George C. Edward sehingga bisa dijelaskan implementasi kebijakan oleh Dinas Sosial kota Banjarmasin. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan ini menggunakan metode penelitian hukum empiris, dan lebih berfokus kepada peraturan daerah kota Banjarmasin nomor 12 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis serta tuna susila.²⁰

²⁰ Emilia Norsaimah, M. Uhaib As'ad, dan Beni Akhmad, "Implementasi Kebijakan

3. Penelitian skripsi yang dilakukan oleh Farhat Amaliyah Ahmad yang berjudul *Perspektif Hukum Islam Tentang Mengemis (Studi Kasus di Kota Bandar Lampung)*. Berisi pandangan Hukum Islam tentang praktek meminta-minta di daerah Bandar Lampung saja dan terkhusus hanya di Ramayana Tanjung Karang, Simpur Center dan Masjid Al-Furqon. Ditemukan banyak modus dalam praktek meminta-minta ini seperti berpura-pura cacat fisik, mengemis dengan pakaian lusuh, bahkan ada yang membawa bayi serta modus lainnya. Hukum Islam menghukumi praktek meminta-minta dengan hukum Makruh dan Haram untuk pekerjaan tidak mulia tersebut.²¹ Dari penelitian ini terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti yaitu, sama-sama membahas tentang aktifitas meminta-minta. Perbedaannya adalah penelitian terdahulu ini berlokasi di kota Bandar Lampung dan bersifat deskriptif analisis yang mengambil perspektif Hukum Islam, sedangkan penelitian yang akan dilakukan ini berlokasi di kota Banjarmasin.
4. Penelitian skripsi yang ditulis oleh Savana Endang Endarto, berjudul *Penanganan Anak Jalanan Gelandangan dan Pengemis Oleh Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang*. Membahas bagaimana penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis oleh Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang serta menganalisis faktor-faktor yang menghambat penanganan tersebut. Dasar hukum penanganan ini adalah Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014, didalamnya

Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Pengemis dan Pengamen di Kota Banjarmasin. (Studi kasus di Kota Banjarmasin),” 2014.

²¹ Farhat Amaliyah Ahmad, “Perspektif Hukum Islam Tentang Praktik Mengemis (Studi Kasus Di Bandar Lampung),” 2017.

terdapat beberapa upaya penanganan diantaranya penyuluhan, bimbingan, pembinaan, pelatihan keterampilan, pemberian modal usaha dan rehabilitasi melalui Panti Among Jiwa. Adapun kendala yang dialami dalam penanganan ini yaitu kurangnya SDM Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang, sarana dan prasarana yang dimiliki serta mobilitas para gelandangan dan pengemis yang mengakibatkan pelaksanaannya belum efektif dan terarah.²² Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan lokasi penelitian adalah Dinas Pemuda dan Olahraga Kota Semarang.

5. Penelitian skripsi yang disusun oleh Diah Kesumasari, berjudul *Efektivitas Perda No. 3 Tahun 2010 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Serta Tuna Susila di Kota Banjarmasin*. Membahas mengenai penanganan para gelandangan dan pengemis di Kota Banjarmasin dengan dasar hukum peraturan daerah yang lama yaitu nomor 3 tahun 2010. Turut juga membahas tinjauan hukuman Islam terhadap peraturan daerah itu. Setelah ke lapangan ditemukan kesimpulan bahwa peraturan daerah tersebut belum efektif sebab belum ada sanksi/denda sehingga para gelandangan dan pengemis serta masyarakat tidak tahu terhadap aturan yang berlaku. Sedang, dalam hukum Islam tidak ada larangan untuk memberi makan tetapi tujuan memberi adalah kebaikan di jalan Allah. Namun tetap Islam tidak membenarkan praktek meminta-minta.²³ Penelitian ini merupakan penelitian

²² Savana Andang Andarto, "Penanganan Anak Jalanan Gelandangan dan Pengemis Oleh Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang" (Semarang, UNNES, 2016).

²³ Diah Kesumasari, "Efektivitas Perda No. 3 Tahun 2010 Tentang Penanganan

normatif yuridis, kemudian mendapatkan data dengan meminta keterangan dari beberapa informan. Perbedaan dengan yang penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian terdahulu ini adalah peraturan daerahnya, yang mana dalam penelitian terdahulu ini menggunakan peraturan daerah yang lama.

Dari beberapa penelitian tersebut, menunjukkan tidak adanya kesamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan di teliti dalam rancangan proposal skripsi ini. Meskipun penelitian sama mengenai penanganan gelandangan dan pengemis, namun yang akan peneliti bahas terkhusus mengarah kepada penanganan gelandangan dan pengemis yang termuat dalam Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 12 Tahun 2014.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan terdiri dalam lima bab yang disusun secara sistematis. Adapun sistematika penulisannya sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan. Bab ini berisi latar belakang masalah serta gambaran dari penelitian yang akan dibahas. Akan terdiri dari: Pertama, latar belakang masalah yang menjadi dasar skripsi ini layak menjadi sebuah penelitian. Kedua, rumusan masalah berisi pertanyaan- pertanyaan yang diajukan berdasarkan latar belakang masalah yang sudah digambarkan. Ketiga, signifikansi penelitian atau tujuan dari adanya penelitian. Keempat, definisi operasional untuk memberikan pemahaman istilah judul agar tidak menimbulkan makna yang lebih luas. Kelima,

Gelandangan dan Pengemis Serta Tuna Susila di Kota Banjarmasin” (Banjarmasin, UIN Antasari Banjarmasin, 2013).

kajian pustaka untuk mengetahui bahwa penelitian yang akan dilakukan oleh penulis berbeda dengan penelitian terdahulu walaupun ada persamaan namun juga perbedaan atau kebaruan. Keenam, sistematika penelitian untuk memberikan kemudahan bagi penulis dalam penyusunan skripsi secara keseluruhan.

Bab II Landasan teori. Bab ini memuat penjelasan dan menguraikan secara teoritis berkaitan permasalahan yang akan dikaji. Landasan teori dalam penelitian ini berisikan hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah, optimalisasi serta penanganan dalam hal menangani gelandangan dan pengemis di kota Banjarmasin.

Bab III Metode Penelitian. Metode penelitian untuk memberikan penjelasan metode- metode dalam pelaksanaan penelitian ini yang meliputi jenis, sifat, lokasi penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data serta teknik analisis data.

Bab IV Analisa Hasil. Pada bab ini akan mencakup laporan hasil penelitian sehingga nantinya akan terjawab apakah memiliki keterkaitan dengan landasan teori atau tidak. Dalam hal ini, pembahasan akan menjelaskan apakah peraturan daerah kota Banjarmasin nomor 12 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis sudah optimal atau belum di lapangan dengan cara menganalisis data hasil wawancara dengan para informan dan responden di lapangan. Selanjutnya, akan menjelaskan hal apa saja yang menjadi kendala dan solusi apa

yang diberikan oleh pihak terkait dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Banjarmasin.

Bab IV Penutup. Bab ini akan memuat sebuah simpulan dan saran dalam penulisan skripsi sebagai masukan pemikiran terhadap hasil penelitian yang sudah dilakukan. Bagian akhir juga akan menampilkan daftar pustaka, daftar riwayat hidup dan lampiran-lampiran.