

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri tanpa orang lain. Untuk itu manusia tidak hanya bertahan hidup saja, namun juga memerlukan aspek yang lain untuk mencukupi kebutuhan dasarnya, setelah manusia beranjak hidup lebih dewasa, manusia tersebut dalam mencapai keinginan dasarnya sangatlah bervariasi, ada yang hidupnya bermewah-mewahan dan ada pula yang hanya bisa mencukupi kebutuhan sehari-hari, bahkan ada pula yang tidak memiliki pekerjaan tetap maupun tempat tinggal.² Allah SWT menciptakan manusia dengan berbagai macam keadaan, kemiskinan merupakan salah satu masalah yang dihadapi oleh manusia. Kemiskinan identik dengan gelandangan, pengemis, pemulung, dan pengamen. Kemiskinan terjadi dikarenakan pemerintah belum mampu dalam mengembangkan perekonomian Negara, termasuk menciptakan lapangan kerja secara menyeluruh guna mengatasi masalah pengangguran. Hal ini menjadi salah satu alasan bahwa pemerintah belum mampu menyamaratakan pendapatan untuk mengatasi kemiskinan yang semakin mencekik golongan menengah ke bawah.

Gelandangan dapat muncul dari semua golongan, termasuk anak-anak. Anak yang tumbuh dan berkembang dalam keadaan keluarga yang tidak diharapkan seperti kedua orang tuanya bercerai, sering bertengkar, kesulitan ekonomi, dan lain sebagainya dapat membuat tumbuh kembang anak akan berjalan dengan tidak baik. Anak akan merasa orang tuanya tidak memperdulikannya lagi, mental dan psikisnya akan terganggu yang membuat mereka tidak tahan berada di rumah, sehingga mereka memutuskan untuk pergi keluar dan bergaul dengan orang-orang disekitarnya tanpa memilah mana yang baik dan mana yang buruk. Tak jarang pula si anak tidak ingin pulang ke rumah dan memilih untuk tinggal di jalanan bersama teman-teman barunya sehingga anak lebih memilih untuk tinggal di jalanan dan menjadi gelandangan.

Gelandangan dan anak jalanan merupakan salah satu bentuk anak terlantar. Anak terlantar atau gelandangan identik dengan kemiskinan, sehingga bertambahnya populasi mereka dapat menjadi indikator bertambahnya keluarga miskin. Kemiskinan memunculkan gelandangan dan pengemis (gepeng), mereka menjadikan tempat

² Muhammad Helmy, *Persepsi Masyarakat Bukonang Terhadap Keberadaan Anak Jalanan*, Jurnal Sosialitas, Vol. 2, No. 1, tahun 2012, hal. 2

apapun sebagai arena hidup termasuk pasar, kolong jembatan, trotoar maupun ruang terbuka yang ada. Fenomena gelandangan di Negara Indonesia merupakan persoalan sosial yang sangat kompleks dengan berbagai macam latar belakang.³ Latar belakang merebaknya gelandangan kebanyakan disebabkan oleh masalah ekonomi.

Kehidupan gelandangan dan anak jalanan penuh dengan kekerasan dan perjuangan untuk mempertahankan hidup. Intensitas keterkaitan mereka dengan jalanan sangat bervariasi, mulai dari sekedar untuk menghabiskan waktu luang hingga menjadikan jalanan sebagai tumpuan sumber kehidupan. Kehadiran gelandangan dan anak jalanan dipandang negatif oleh sebagian besar masyarakat. Hidup menjadi gelandangan memang bukan merupakan pilihan yang menyenangkan, karena mereka berada dalam kondisi yang tidak bermasa depan jelas, dan keberadaan mereka tidak jarang menjadi masalah bagi banyak pihak, keluarga, masyarakat dan Negara.

Pada hakekatnya tujuan pembangunan suatu Negara dilaksanakan adalah untuk mensejahterakan masyarakat, demikian halnya dengan Indonesia. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa tujuan pembangunan nasional bangsa Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat seluruhnya. Dalam merealisasikan tujuan pembangunan kesehatan maka segenap potensi alam harus digali, dikembangkan, dan dimanfaatkan sebaik-baiknya. Begitu pula dengan potensi manusia berupa penduduk yang banyak jumlahnya harus ditingkatkan pengetahuan dan keterampilannya sehingga, mampu menggali, mengembangkan dan memanfaatkan potensi alam secara maksimal, dan implementasi program pembangunan kesehatan tercapai.⁴

Sebagaimana di Kabupaten Kudus, masih banyak ditemukan gelandangan. Hal tersebut dikarenakan masih rendahnya tingkat pendidikan moral dan pendidikan hukum di dalam masyarakat. Selain itu, kurangnya lapangan pekerjaan dan tingginya tingkat pengangguran juga mempengaruhi adanya tindak kriminal dan

³ Imam Sukadi, "Tanggung Jawab Negara Terhadap Anak Jalanan Dalam Operasionalisasi Pemerintah Di Bidang Perlindungan Hak Anak," *Jurnal Syariah dan Hukum* 5, no. 2 (2013): 118.

⁴ Asrul Nurdin, dkk, "Implemtasi Kebijakan Pemerintah Daerah No 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar", *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 2 (2011): 72.

pelanggaran hukum. Faktor ekonomi dan pendidikan menjadi faktor yang paling berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut mengakibatkan beberapa orang atau beberapa kelompok masyarakat yang terpaksa mencari uang di jalan, seperti pengemis, khususnya gelandangan. Akhir-akhir ini kita tidak asing dengan segerombolan remaja yang ada dijalanan dengan pakaian yang menyerupai preman. Para remaja tersebut sering disebut dengan gelandangan dengan karakteristik pakaian compang-camping, telinga bertindik, dan rambut diwarnai sebagai identitasnya.⁵ Anak jalanan ataupun gelandangan adalah potret kehidupan anak-anak yang kesehariannya berada di jalan dan dapat dengan mudah kita jumpai keberadaannya disetiap penjuru Kota, seperti di Kota Kudus. Usia mereka yang relatif masih muda dan seharusnya masih dalam tahap belajar serta merasakan Pendidikan, sudah selayaknya tidak hidup sebagai gelandangan.

Gelandangan, anak jalanan dan pengemis merupakan salah satu bentuk fenomena penyakit masyarakat. Penyakit masyarakat atau disebut juga dengan patologi sosial merupakan fenomena yang sangat penting diperhatikan oleh siapapun. Patologi sosial adalah semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup rukun bertetangga, disiplin, kebaikan dan hukum formal. Berbagai macam kerugian termasuk terancamnya jiwa seseorang merupakan salah satu dampak patologi sosial. Kondisi ekonomi yang morat marit dan harga barang yang selalu membumbung tinggi merupakan salah satu penyebab dari timbulnya masalah penyakit masyarakat. Namun, dalam perkembangannya, masalah penyakit masyarakat sekarang ini sudah semakin menjadi-jadi, yang mana berbagai macam bentuk perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan norma agama serta adat sudah menjadi kebiasaan masyarakat.

Gelandangan merupakan masalah yang tidak hanya terjadi di Kabupaten Kudus saja, tetapi juga diseluruh wilayah Indonesia. Di Indonesia masalah gelandangan sebenarnya sudah mendapat perhatian dari pemerintah pusat dan juga pemerintah daerah. Negara menjamin hak dan kewajiban warga negaranya, sesuai dengan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "*Fakir Miskin dan Anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara*". Dalam hal ini jelas, Negara sebagai pengayom dan pelindung serta harus bertanggung jawab langsung dalam penanganan dan pembinaan terhadap anak-anak

⁵ M. Ramadhani, dkk, *Peran Dinas Sosial dalam Penanggulangan Anak Jalanan*, Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan, Vol. 6, No. 11, 947

terlantar. Pasal ini pada dasarnya merupakan hak konstitusional bagi seluruh warga miskin dan anak-anak yang terlantar di seluruh Indonesia sebagai subyek hak asasi yang seharusnya dijamin pemenuhannya oleh Negara. Oleh karena itu, Negara bertanggung jawab terhadap kelangsungan hidup mereka.⁶

Persoalan gelandangan juga diatur dalam Islam. Islam merupakan salah satu agama yang *concern* (perhatian) terhadap masalah kemanusiaan. Mulai dari mengentaskan kemiskinan, menghapuskan kesenjangan sosial dan mengangkat harkat dan martabat *mustad'afin* (orang lemah). Bukti keberpihakan Islam terhadap kaum lemah adalah diwajibkanmnya zakat, disunahkannya sedekah, wakaf, hibah dan perilaku saling tolong menolong dalam kebaikan. Islam menginginkan bangunan masyarakat yang seimbang, adil dan tanpa kesenjangan agar terwujud harmonisasi sosial. Bahkan karena terlalu perhatiannya terhadap kaum lemah, Islam memasukkan zakat sebagai rukun Islam yang wajib dilakukan oleh orang-orang yang mampu. Allah SWT mengajarkan kepada umat Islam untuk mengeluarkan zakat dari harta yang dimiliki kepada mereka yang berhak. Pada hakekatnya, semua harta tersebut adalah pemberian Allah SWT yang didalamnya mengalir hak-hak orang miskin (*fuqara' wa al-masakin*) dan orang lemah (*mustad'afin*), termasuk didalamnya pengemis dan gelandangan.⁷

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah dan aparat penegak hukum untuk menanggulangi permasalahan terhadap gelandangan, salah satunya yaitu dengan mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan. Seperti halnya di Kabupaten Kudus, Pemerintah membuat peraturan untuk mengatasi permasalahan tersebut yaitu dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan. Tujuan dari adanya peraturan tersebut yaitu untuk menciptakan ketertiban umum, agar gelandangan, pengemis, dan anak jalanan yang dianggap mengganggu masyarakat dan lingkungan dapat berkurang. Untuk itu, Perda tersebut juga mengatur mengenai upaya penanggulangan terhadap gelandangan meliputi usaha-usaha preventif, responsif, koersif, dan rehabilitatif. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai pihak yang berwenang dalam menegakkan upaya penanggulangan gelandangan

⁶ Siti Badi'ah, "Problem Solving Patologi Sosial Dalam Perspektif Islam", *Jurnal Al-Adyan* 13, no. 2 (2018): 155.

⁷ Agus Moh. Najib, "Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Pengemis dan Gelandangan Perspektif Maqashid Syari'ah," *An-Nur Jurnal Studi Islam* IX, no. 2 (2017): 247.

tersebut, tentu mengalami berbagai faktor permasalahan yang mempengaruhi dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, Dan Anak Jalanan.

Berdasarkan data yang ada, setelah adanya Peraturan Daerah tersebut jumlah pengemis dan anak jalanan khususnya gelandangan di Kabupaten Kudus ternyata mengalami peningkatan, pada tahun 2021 terdapat 94 jumlah gelandangan dan pada tahun 2022 jumlah gelandangan meningkat sebanyak 101.⁸ Berangkat dari penjelasan tersebut, akhirnya penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian berjudul **“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017 Oleh Satpol PP terhadap Penanggulangan Pengemis dan Anak Jalanan Khususnya Gelandangan di Kabupaten Kudus”**.

B. Fokus Penelitian

Didalam penelitian ini penulis menentukan fokus penelitian. Fokus penelitian digunakan dengan tujuan untuk memberi batasan agar penelitian ini tidak melenceng dari apa yang akan diteliti oleh penulis. Fokus penelitian dalam skripsi ini adalah mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 terhadap penanggulangan gelandangan.

C. Rumusan Masalah

1. Mengapa jumlah gelandangan di Kabupaten Kudus meningkat?
2. Bagaimana implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2017 oleh Satpol PP terhadap penanggulangan gelandangan di Kabupaten Kudus?
3. Bagaimana tinjauan hukum Islam mengenai Implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2017 oleh Satpol PP terhadap penanggulangan gelandangan di Kabupaten Kudus?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui penyebab meningkatnya jumlah gelandangan di Kabupaten Kudus.
2. Untuk mengetahui implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2017 oleh Satpol PP terhadap penanggulangan gelandangan di Kabupaten Kudus.

⁸ *Kabupaten Kudus dalam Angka 2022*, (Kudus: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kudus, 2022), hal. 80.

3. Untuk mengetahui tinjauan hukum Islam mengenai Implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2017 oleh Satpol PP terhadap penanggulangan gelandangan di Kabupaten Kudus.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu manfaat atau kegunaan yang dapat diambil. Adapun kegunaan atau manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penulisan ini diharapkan dapat memperkaya serta memberikan khasanah keilmuan mengenai Implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2017 oleh Satpol PP khususnya terhadap penanggulangan gelandangan, supaya nantinya dapat ditemukan solusi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penulisan ini diharapkan akan memberikan manfaat secara praktis, yaitu kepada:

- a. Masyarakat, memberi pengetahuan dan pemahaman khususnya mengenai gelandangan dan dampaknya bagi Masyarakat.
- b. Instansi terkait dan praktisi hukum, untuk memberikan masukan bagaimana nantinya permasalahan yang disebabkan oleh gelandangan dapat diselesaikan dengan baik agar tercipta keamanan, ketertiban, serta kenyamanan bagi masyarakat dan negara.
- c. Mahasiswa fakultas hukum, memberikan gambaran mengenai berbagai permasalahan yang disebabkan khususnya terhadap penanggulangan gelandangan, agar nantinya mahasiswa hukum dapat berperan serta untuk menanggulangi maraknya tindak pidana dan permasalahan yang disebabkan karena adanya gelandangan.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran keseluruhan mengenai penelitian ini, maka penulis menyusun sistematika penulisan skripsi secara sistematis beserta penjelasan secara umum. Pembahasan skripsi ini terdiri dari lima Bab, yang kesemuanya saling berkesinambungan. Adapun sistematika penulisannya sebagai berikut:

1. BAB I (Pendahuluan)

BAB I merupakan pendahuluam yang menjadi pengantar untuk memahami pembahasan dalam BAB berikutnya. Pada BAB I ini memuat tentang latar belakang masalah, fokus penelitian,

rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

2. BAB II (Kajian Teori)

Bab II merupakan kajian teori yang berkaitan dengan judul yang diambil penulis. Penulis menguraikan tinjauan umum tentang gelandangan yang meliputi pengertian, kriteria, dan faktor penyebabnya. Kerangka teori berikutnya yaitu tinjauan umum Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan yang meliputi gambaran umum tentang perda, pengertian penanggulangan, asas-asas, tujuan, dan penanganan penanggulangan gelandangan. Penulis juga menambahkan tinjauan umum hukum Islam mengenai gelandangan. Di samping itu, dalam BAB II ini, penulis juga memaparkan terkait penelitian terdahulu, dan kerangka berfikir dalam penelitian ini.

3. BAB III (Metode Penelitian)

Bab III berisi metode-metode yang digunakan dalam meneliti masalah sehingga memudahkan dalam pembuatan skripsi. Di samping itu, Bab III juga berisi jenis dan pendekatan penelitian, *setting* penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, pengujian keabsahan data, dan teknik analisis data.

4. BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab IV berisi tentang gambaran objek penelitian, dan data hasil penelitian terkait penyebab meningkatnya jumlah gelandangan di Kabupaten Kudus, implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2017 oleh Satpol PP khususnya terhadap penanggulangan gelandangan di Kabupaten Kudus, dan tinjauan hukum islam mengenai implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2017 oleh Satpol PP terhadap penanggulangan gelandangan di Kabupaten Kudus. Di samping itu pada Bab IV ini, peneliti akan menganalisis dengan meninjau pada deskripsi data terkait permasalahan dalam penelitian ini.

5. BAB V (Penutup)

Bab V merupakan bagian akhir dalam penulisan skripsi ini, yang memuat tentang kesimpulan terkait penelitian, saran, dan daftar pustaka yang digunakan sebagai referensi.