

**IMPLEMENTASI QANUN KOTA BANDA ACEH NOMOR 6  
TAHUN 2018 DAN PERATURAN WALIKOTA BANDA ACEH NOMOR  
7 TAHUN 2018 TERHADAP PENANGANAN GELANDANGAN DAN  
PENGEMIS DI KOTA BANDA ACEH**

**SKRIPSI**



**Diajukan Oleh:**

**T. AZAM NAGAMA**

NIM. 150105093

Mahasiswa Fakultas Syari'ah Dan Hukum  
Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY  
BANDA ACEH  
1443 H /2022 M**

**IMPLEMENTASI QANUN KOTA BANDA ACEH NOMOR 6 TAHUN  
2018 DAN PERATURAN WALIKOTA BANDA ACEH NOMOR 7  
TAHUN 2018 TERHADAP PENANGANAN GELANDANGAN DAN  
PENGEMIS DI KOTA BANDA ACEH**

**SKRIPSI**

Diajukan Kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry  
Darussalam-Banda Aceh Sebagai Salah Satu Beban Studi  
Program Sarjana (S.1) Dalam Hukum Tata Negara

Oleh:

**T. AZAM NAGAMA**

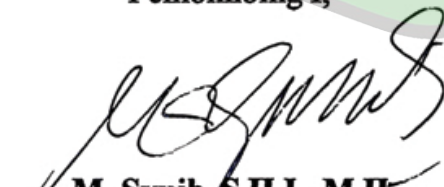
**NIM. 150105093**

Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah)

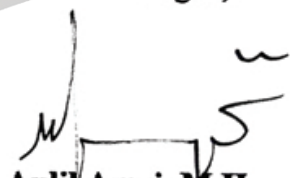
جامعة الرانيري

Disetujui untuk Diuji/Dimunaqasyahkan oleh:

Pembimbing I,

  
**M. Syuib, S.H.L., M.H**  
NIP. 198109292015031001

Pembimbing II,

  
**Aulil Amri, M.H**  
NIP. 199005082019031016

**Prof. Muhammad Siddiq, MH., Ph.D**  
NIP. 197703032008011015



## LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : T. Azam Nagama  
NIM : 150105093  
Prodi : Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syariah dan Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini, saya:

- 1. Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.*
- 2. Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.*
- 3. Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.*
- 4. Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data.*
- 5. Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.*

Bila kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syariah dan Hukum UIN AR-Raniry.

Demikian Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 21 April 2022

Yang Menyatakan,



(T. Azam Nagama)

Nama : T. Azam Nagama  
NIM : 150105093  
Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/ Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah)  
Judul : Implementasi Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 Terhadap Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Banda Aceh  
Tanggal Munaqasyah : 21 April 2022  
Tebal Skripsi : 57 Halaman  
Pembimbing I : M. Syuib, S.H.I.,M.H  
Pembimbing II : Aulil Amri, M.H  
Kata Kunci : *Sumbangan, Gelandangan dan Pengemis, Qanun dan Perwal Kota Banda Aceh*

### ABSTRAK

Gelandangan dan pengemis merupakan masalah sosial yang dialami hampir seluruh kabupaten dan kota di Indonesia, termasuk Kota Banda Aceh, Provinsi Aceh. Banda Aceh merupakan Ibukota Propinsi yang mana menjadi daya tarik warga untuk mengadu nasib dan tidak pula terlepas dari adanya gelandangan dan pengemis yang berasal dari berbagai wilayah yang ada di Propinsi Aceh. Adapun yang menjadi rumusan masalahnya adalah apakah penerapan Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 sudah efektif terhadap Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Banda Aceh, dan bagaimana pemahaman masyarakat Kota Banda Aceh terhadap Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 terhadap larangan memberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis. Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian empiris normatif dengan pendekatan kualitatif dan pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang mencoba menjawab terhadap permasalahan yang diteliti. Hasil penelitian menjelaskan bahwa penerapan Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh sudah efektif sebagaimana apa yang diharapkan, hal ini dibuktikan dengan kebijakan razia yang dilakukan oleh Satpol PP WH dan Dinas Sosial Kota Banda Aceh dengan rumah singgahnya. Adapun tingkat pemahaman masyarakat Kota Banda Aceh terhadap Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 masih belum menyeluruh memahami dan mengaplikasikan pada kehidupannya, hal ini dapat dibuktikan masih terdapat banyak masyarakat yang memberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh padahal sudah ada himbauannya yang melarang.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, karunia-Nya serta kesehatan sehingga penulis mampu menyelesaikan Tugas Akhir ini, Shalawat dan salam marilah sama-sama kita hatur-sembahkan kepada Nabi besar Muhammad SAW, keluarga, serta sahabat-sahabat beliau sekalian, yang telah mengantarkan kita kepada dunia yang bermoral dan berilmu pengetahuan. Atas berkat rahmat-Nya akhirnya skripsi yang berjudul **“Implementasi Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 Terhadap Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Banda Aceh”** ini bisa terselesaikan.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak akan selesai tanpa bantuan pihak lain, sebab itu dalam kesempatan ini dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Muhammad Siddiq, M.H., Ph.D selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry.
2. Ibu Mumtazinur, S.I.P., MA selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Hukum.
3. Bapak M. Syuib, S.H.I., M.H sebagai Pembimbing I, dan kepada Bapak Aulil Amri, M.H sebagai Pembimbing II, yang telah berkenan meluangkan waktu dan menyempatkan diri untuk bimbingan dan memberi masukan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat selesai dengan baik.
4. Bapak Prof. Dr. Mukhsin Nyak Umar, Ma selaku Penasehat Akademik (PA). Serta kepada seluruh bapak/ ibu dosen Fakultas Syari'ah dan

Hukum khususnya bapak/ ibu dosen Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah).

5. Kepada Rekan-rekan satu Prodi Hukum Tata Negara dan kawan-kawan semua jurusan yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.
6. Kepada keluarga penulis, Ayah dan Nyanyak selaku support system pertama dalam penyusunan skripsi ini. Juga kepada Cut Anggraini Roza dan Hendradi Putra selaku kakak dan abang ipar pertama yang selalu mensupport saya untuk menyelesaikan skripsi ini, tak lupa juga kepada Cut Wyzayani Roza dan Cut Tya Ascary serta abang tunggal saya, T. Putra Kencana yang selalu ada buat saya. Dan juga untuk sepupu dan teman teman terbaik saya, Mohd Iqram Alhaq, Prima Juana, Yoga Maulana dan Zulkifli yang selalu siaga menemani saya dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Dan tidak lupa juga penulis ucapkan terimakasih banyak kepada Desi Silvia yang tidak bosan-bosan nya, mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan skripsi ini, dan telah banyak meluangkan waktunya untuk membantu penulis dalam menyusun skripsi ini.
8. *Last but not least, I wanna thank me, for believing in me, for doing all this hard work, for having no days off, for never quitting, for just being me at all times.*

Akhirnya penulis menyadari bahwa penulisan karya ilmiah ini masih terdapat kekurangan dan kesalahan, maka dengan senang hati penulis menerima kritik dan saran yang bersifat konstruktif dari semua pihak untuk penyempurnaan penulisan di masa yang akan datang.

Banda Aceh, 22 Desember 2021

Penulis

## TRANSLITERASI ARAB-LATIN DAN SINGKATAN

Dalam skripsi ini banyak dijumpai istilah yang berasal dari bahasa Arab ditulis dengan huruf latin, oleh karena itu perlu pedoman untuk membacanya dengan benar. Pedoman Transliterasi yang penulis gunakan untuk penulisan kata Arab berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K Nomor: 158 Tahun 1987 – Nomor: 0543 b/u/1987. Adapun Pedoman Transliterasi yang penulis gunakan untuk penulisan kata Arab adalah sebagai berikut:

### 1. Konsonan

| No. | Arab | Latin              | Ket                        | No. | Arab | Latin | Ket                        |
|-----|------|--------------------|----------------------------|-----|------|-------|----------------------------|
| 1   | ﺍ    | Tidak dilambangkan |                            | ١٦  | ط    | t     | t dengan titik di bawahnya |
| 2   | ﺏ    | B                  |                            | ١٧  | ظ    | z     | z dengan titik di bawahnya |
| 3   | ﺕ    | T                  |                            | ١٨  | ع    | ‘     |                            |
| 4   | ﺙ    | Ś                  | s dengan titik di atasnya  | ١٩  | غ    | gh    |                            |
| 5   | ﺝ    | J                  |                            | ٢٠  | ف    | f     |                            |
| 6   | ﺡ    | h                  | h dengan titik di bawahnya | ٢١  | ق    | q     |                            |
| 7   | ﺦ    | kh                 |                            | ٢٢  | ك    | k     |                            |
| 8   | ﺩ    | D                  |                            | ٢٣  | ل    | l     |                            |
| 9   | ﺫ    | Ẓ                  | z dengan                   | ٢٤  | م    | m     |                            |

|    |   |    |                            |    |   |   |  |
|----|---|----|----------------------------|----|---|---|--|
|    |   |    | titik di atasnya           |    |   |   |  |
| 10 | ر | R  |                            | ٢٥ | ن | n |  |
| 11 | ز | Z  |                            | ٢٦ | و | w |  |
| 12 | س | S  |                            | ٢٧ | ه | h |  |
| 13 | ش | sy |                            | ٢٨ | ع | ' |  |
| 14 | ص | Ṣ  | s dengan titik di bawahnya | ٢٩ | ي | y |  |
| 15 | ض | Ḍ  | d dengan titik di bawahnya |    |   |   |  |

## 2. Konsonan

Konsonan Vokal Bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

| Tanda | Nama          | Huruf Latin |
|-------|---------------|-------------|
| ◌َ    | <i>Fathah</i> | a           |
| ◌ِ    | <i>Kasrah</i> | i           |
| ◌ُ    | <i>Dammah</i> | u           |

## b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

| Tanda dan | Nama | Gabungan |
|-----------|------|----------|
|-----------|------|----------|

| Huruf |                       | Huruf |
|-------|-----------------------|-------|
| يَ    | <i>Fatḥah</i> dan ya  | Ai    |
| وَ    | <i>Fatḥah</i> dan wau | Au    |

Contoh:

كيف = *kaifa*,

هول = *haula*

### 3. *Maddah*

*Maddah* atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

| Harkat dan Huruf | Nama                                  | Huruf dan tanda |
|------------------|---------------------------------------|-----------------|
| اِيْ             | <i>Fatḥah</i> dan <i>alif</i> atau ya | Ā               |
| يِ               | <i>Kasrah</i> dan ya                  | Ī               |
| وِ               | <i>Dammah</i> dan wau                 | Ū               |

Contoh:

قَالَ = *qāla*

رَمَى = *ramā*

قِيلَ = *qīla*

يَقُولُ = *yaqūlu*

### 4. *Ta Marbutah* (ة)

Transliterasi untuk *ta marbutah* ada dua.

#### a. *Ta marbutah* (ة) hidup

*Ta marbutah* (ة) yang hidup atau mendapat harkat *fatḥah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah t.

#### b. *Ta marbutah* (ة) mati

Ta *marbutah* ( ة ) yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

- c. Kalau pada suatu kata yang akhir huruf ta *marbutah* ( ة ) diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta *marbutah* ( ة ) itu ditransliterasikan dengan h.

Contoh:

الأطفال روضة : *raudah al-atfāl/ raudatul atfāl*

المنورة المدينة : *al-Madīnah al-Munawwarah/  
al-Madīnatul Munawwarah*

طلحة : *Talḥah*

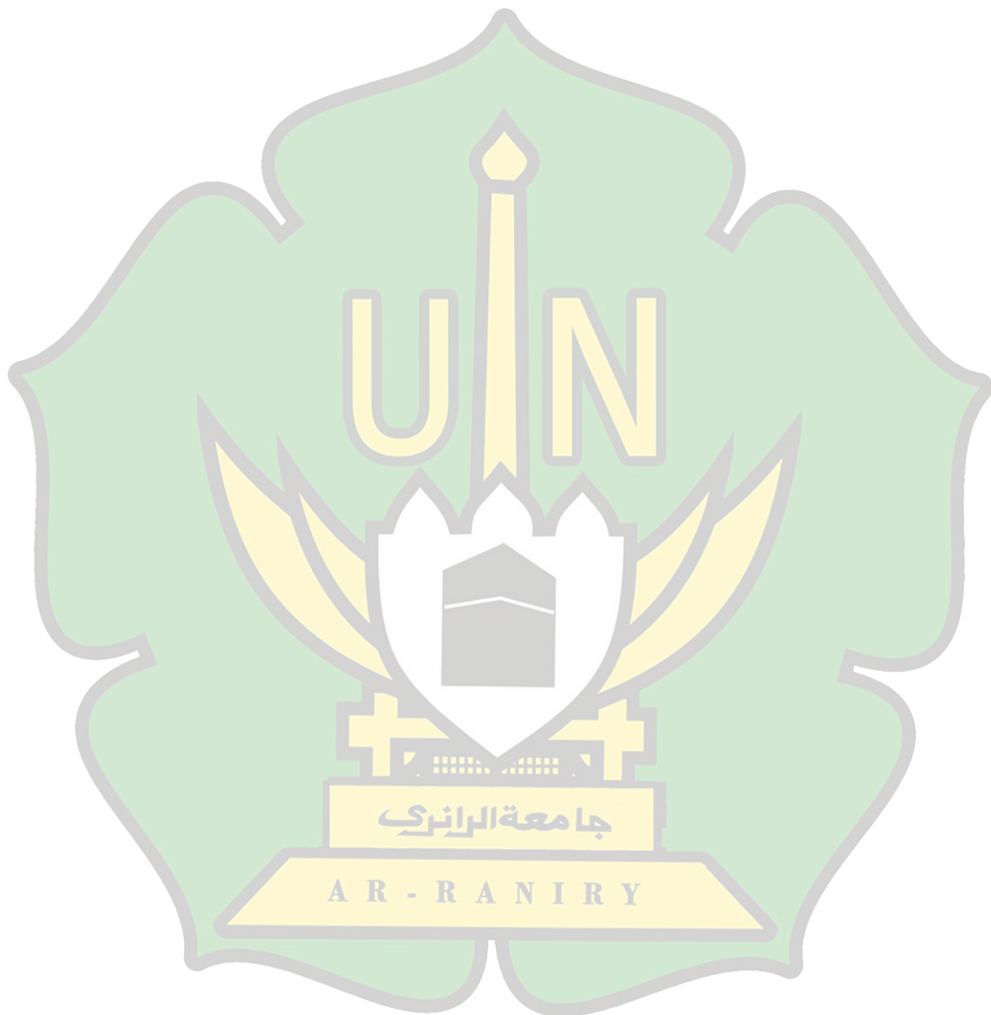
### Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Ḥamad Ibn Sulaiman.
2. Nama negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr ; Beirut, bukan Bayrut ; dan sebagainya.

## DAFTAR ISI

|                                                            |            |
|------------------------------------------------------------|------------|
| <b>LEMBARAN JUDUL .....</b>                                | <b>i</b>   |
| <b>PENGESAHAN PEMBIMBING .....</b>                         | <b>ii</b>  |
| <b>PENGESAHAN SIDANG.....</b>                              | <b>iii</b> |
| <b>PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS .....</b>               | <b>iv</b>  |
| <b>ABSTRAK.....</b>                                        | <b>v</b>   |
| <b>KATA PENGANTAR .....</b>                                | <b>vi</b>  |
| <b>PEDOMAN TRANSLITERASI.....</b>                          | <b>vii</b> |
| <b>DAFTAR TABEL.....</b>                                   | <b>xiv</b> |
| <b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>                               | <b>xv</b>  |
| <b>DAFTAR ISI.....</b>                                     | <b>xvi</b> |
| <b>BAB SATU PENDAHULUAN .....</b>                          | <b>1</b>   |
| A. Latar Belakang Masalah .....                            | 1          |
| B. Rumusan Masalah.....                                    | 6          |
| C. Tujuan Penelitian .....                                 | 7          |
| D. Kajian Pustaka .....                                    | 7          |
| E. Penjelasan Istilah .....                                | 10         |
| F. Metode Penelitian .....                                 | 12         |
| 1. Pendekatan penelitian.....                              | 12         |
| 2. Jenis penelitian.....                                   | 12         |
| 3. Sumber data.....                                        | 13         |
| 4. Teknik pengumpulan data .....                           | 14         |
| 5. Teknik analisis data.....                               | 14         |
| 6. Pedoman penulisan.....                                  | 15         |
| G. Sistematika Pembahasan.....                             | 15         |
| <b>BAB DUA TINJAUAN UMUM TENTANG PENGEMIS DI</b>           |            |
| <b>INDONESIA.....</b>                                      | <b>17</b>  |
| A. Pengertian Pengemis.....                                | 17         |
| B. Penanganan Pengemis dalam Hukum Islam dan Positif ..... | 19         |
| C. Pengaturan Sanksi Bagi Pemberi Sumbangan Terhadap       |            |
| Pengemis.....                                              | 26         |
| D. Kriteria Gelandangan dan Pengemis.....                  | 30         |
| E. Peran Pemerintah dalam Pemenuhan Hak-Hak Pengemis...    | 31         |
| F. Teori Efektivitas.....                                  | 36         |
| <b>BAB TIGA IMPLEMENTASI QANUN KOTA BANDA ACEH NOMOR</b>   |            |
| <b>6 TAHUN 2018 DAN PERWAL BANDA ACEH NOMOR 7</b>          |            |
| <b>TAHUN 2018 TERHADAP PENANGANAN</b>                      |            |
| <b>GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA BANDA</b>              |            |
| <b>ACEH.....</b>                                           | <b>40</b>  |
| A. Efektivitas Penerapan Qanun Kota Banda Aceh dan Perwal  |            |
| Terhadap Penanganan Pengemis di Kota Banda Aceh .....      | 40         |
| B. Pemahaman Masyarakat Kota Banda Aceh Terhadap           |            |

|                                                  |           |
|--------------------------------------------------|-----------|
| Larangan Memberi Sumbangan Kepada Pengemis ..... | 50        |
| <b>BAB EMPAT PENUTUP .....</b>                   | <b>58</b> |
| A. Kesimpulan .....                              | 58        |
| B. Saran .....                                   | 58        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b>                            |           |
| <b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b>                      |           |
| <b>LAMPIRAN</b>                                  |           |



## **BAB SATU PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kota Banda Aceh merupakan Ibukota Provinsi Aceh yang tidak lepas dari keberadaan gelandangan dan pengemis. Hal ini dianggap Ibukota Provinsi selalu identik sebagai kota sentral dalam mengadu nasib atau mengais rejeki. Atas pemahaman ini, tidak sedikit orang dari luar Kota Banda Aceh melakukan aktivitasnya di wilayah ini, tidak terkecuali dengan aktivitas gelandangan dan pengemis.

Gelandangan diartikan sebagai orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup menggelandang di tempat umum.<sup>1</sup> Sedangkan pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.<sup>2</sup> Sepintas keberadaan gepeng memang tidak menimbulkan permasalahan, namun apabila ditilik lebih lanjut, gepeng dapat meresahkan masyarakat, menimbulkan gangguan kamtibmas, dan gangguan terhadap lingkungan. Kehadiran mereka oleh sebagian orang dianggap mengotori dan bercitra negatif, serta dapat mengganggu ketertiban, keindahan, kesusilaan, kebersihan, dan ketenteraman masyarakat.<sup>3</sup>

Gepeng dilihat dari sudut pandang teori struktur-fungsionalis dapat dinarasikan, bahwa kelas gepeng sebagai bagian dari komunitas kelas pinggiran atau marginal (dilihat aspek ekonomi) di dalam tataran status

---

<sup>1</sup> Tim Penulis Departemen Sosial RI, *Standart Pelayanan Minimal Pelayanan Dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*, (Jakarta: Departemen Sosial RI, 2007), hlm. 99.

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 99-100.

<sup>3</sup> Fahrudin Adi, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 52.

struktur keadaan sosial masyarakat yang secara sengaja atau tidak sengaja berusaha untuk mengaktualisasikan keberadaan komunitasnya dengan cara menjalani secara berkelanjutan terhadap dunia yang informal, dimana mereka sebagai bagian dari ketahanan terhadap sektor atau ruang pembangunan yang cenderung mengarah pada sektor formal. Artinya, pada kawasan perkotaan keberadaan *economic society* (masyarakat ekonomi) akan menentukan wajah kota dan karena keberadaan kelompok *economic society* (masyarakat ekonomi) ini memiliki peran besar maka perhatian pemerintah terhadap sektor ini juga semakin besar.<sup>4</sup>

Fenomena di atas sering kita jumpai di fasilitas-fasilitas umum, *traffic light* bahkan masuk di wilayah kampus dan pemukiman warga. Mudah-mudahan mencari uang di kota besar seperti Kota Banda Aceh telah menjadi daya tarik tersendiri bagi pendatang dari luar daerah tanpa membawa bekal keterampilan dan pendidikan yang memadai untuk mengadu nasib.

Penyebab banyaknya gelandangan dan pengemis bukan hanya karena sebagai korban dari tidak adanya lapangan pekerjaan, tetapi juga dari faktor tidak adanya keinginan untuk berusaha dan ketidak memilikinya keterampilan.<sup>5</sup> Kalau melihat dari sisi dampak positif dan negatif, maka tampak semakin sulit dihindari dalam pembangunan, sehingga selalu diperlukan usaha untuk lebih mengembangkan dampak positif pembangunan serta mengurangi dan mengantisipasi dampak negatifnya. Gelandangan dan pengemis (gepeng) merupakan salah satu dampak negatif pembangunan, khususnya pembangunan perkotaan. Keberhasilan percepatan pembangunan di wilayah perkotaan dan sebaliknya keterlambatan pembangunan di wilayah pedesaan mengundang arus migrasi desa-kota yang antara lain memunculkan gepeng karena sulitnya pemukiman dan pekerjaan

---

<sup>4</sup> Mahasin Aswab, *Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial*, (Jakarta, LP3ES, 1986), hlm. 34.

<sup>5</sup> Kurniawan, J. Lutfhi, dkk., *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*, (Malang: Intrans Publishing, 2014), hlm. 77.

di wilayah perkotaan dan pedesaan.<sup>6</sup> Masalah umum gelandangan dan pengemis pada hakikatnya erat terkait dengan masalah ketertiban dan keamanan yang mengganggu ketertiban dan keamanan di daerah perkotaan.

Masalah gepeng menjadi pusat perhatian para pemerhati kesejahteraan sosial yang berupaya untuk mengatasinya. Kementerian Sosial dengan program rehabilitasi gepeng melalui panti yang tersebar di Indonesia, belum menunjukkan hasil yang signifikan. Hal tersebut disebabkan; *pertama*, tidak imbangnya jumlah permasalahan dibanding dengan penanganan. *Kedua*, makin berkembangnya pola konsumsi masyarakat yang disebabkan perubahan sosial akibat globalisasi.<sup>7</sup>

Secara formal Pemerintah Kota Banda Aceh telah mengambil sikap yang jelas terhadap permasalahan gelandangan dan pengemis yang ada di kota Banda Aceh dengan diterbitkannya Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban umum dan Ketenteraman Masyarakat. Tidak sampai disitu dalam menangani gelandangan dan pengemis, Pemerintah Kota Banda Aceh juga menerbitkan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Orang Terlantar Dan Tuna Sosial Lainnya. Pasal 35 ayat 1 Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban umum dan Ketenteraman Masyarakat, disebutkan bahwa:

Setiap orang dan/atau badan dilarang meminta bantuan dan/atau sumbangan yang dilakukan sendiri-sendiri dan/atau bersama-sama di jalan, pasar, kendaraan umum, lingkungan pemukiman, rumah sakit, sekolah, kantor dan tempat ibadah.

Dalam hukum Islam meminta-minta sumbangan atau mengemis pada dasarnya tidak disyari'atkan dalam agama Islam. Bahkan jika melakukannya

---

<sup>6</sup> Parsudi Suparlan, *Gambaran tentang suatu masyarakat gelandangan yang sudah menetap*, (Jakarta: FSUI, 1978), hlm. 1.

<sup>7</sup> Tim LP3ES, *Gelandangan*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 88.

dengan cara menipu atau berdusta kepada orang atau lembaga tertentu yang dimintai sumbangan dengan menampakkan dirinya seakan-akan dia adalah orang yang sedang kesulitan ekonomi, atau sangat membutuhkan biaya pendidikan anak sekolah, atau perawatan dan pengobatan keluarganya yang sakit, atau untuk membiayai kegiatan tertentu, maka hukumnya haram dan termasuk dosa besar. Allah SWT berfirman didalam Al-Qur'an:

وَلَنَبْلُوَنَّكُمْ بِشَيْءٍ مِّنَ الْخَوْفِ وَالْجُوعِ وَنَقْصٍ مِّنَ الْأَمْوَالِ وَالْأَنْفُسِ وَالثَّمَرَاتِ وَبَشِّرِ الصَّابِرِينَ  
الَّذِينَ إِذَا أَصَابَتْهُمْ مُصِيبَةٌ قَالُوا إِنَّا لِلَّهِ وَإِنَّا إِلَيْهِ رَاجِعُونَ ١٥٦ - ١٥٥

Dan sungguh akan Kami berikan cobaan kepadamu, dengan sedikit ketakutan, kelaparan, kekurangan harta, jiwa dan buah-buahan. Dan berikanlah berita gembira kepada orang-orang yang sabar. (yaitu) orang-orang yang apabila ditimpa musibah, mereka mengucapkan: "Inna lillaahi wa innaa ilaihi raaji'uun". (QS. Al-Baqarah [2]: 155-156).

Allah SWT telah memberikan manusia harta yang melimpah, kekayaan, fasilitas, serta kedudukan, disamping itu juga sebagian dari manusia ditakdirkan dengan kehidupan yang serba kecukupan, dan ada pula yang kekurangan baik harta, buah buahan, dan kesehatan dan semua itu adalah bentuk cobaan atau ujian dari Allah kepada hambanya unuk mengetahui seberapa kuat keimanan dan kesabaran hamba-Nya, sehingga sebagian orang yang kecil kesabarannya dan kerdil pengetahuannya lebih memilih untuk menengadahkan tangannya kepada orang lain, bahkan tidak sedikit dari manusia yang rela mengganti keimanannya hanya untuk memenuhi kebutuhannya.<sup>8</sup>

Selain itu, pengemis yang tidak dalam keadaan terpaksa atau gadungan sangat melanggar norma kebaikan serta merugikan masyarakat, dan tingkah laku tersebut merupakan penyakit sosial yang dilarang baik oleh Negara maupun agama sesuai sabda Nabi Muhammad SAW.

---

<sup>8</sup> Yazid, *Hukum Meminta-minta*, (Bogor: At-Taqwa, 2009), cet. ke-1, hlm. 7.

حَدَّثَنَا يَحْيَى بْنُ آدَمَ، وَيَحْيَى بْنُ أَبِي بُكَيْرٍ، قَالَا: حَدَّثَنَا إِسْرَائِيلُ، عَنْ أَبِي إِسْحَاقَ، عَنْ حُبْشِيِّ بْنِ جُنَادَةَ، قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: «مَنْ سَأَلَ مِنْ غَيْرِ فَقْرٍ، فَكَأَنَّمَا يَأْكُلُ الْجُمْرَةَ»

Yahya bin Adam dan Yahya bin Abi Bukair menuturkan kepada kami, mereka berdua mengatakan, Israil menuturkan kepada kami, dari Abu Ishaq, dari Hubsyi bin Junadah Ra, ia berkata: Rasulullah SAW, bersabda: “Barangsiapa yang meminta-minta padahal ia tidak fakir maka seakan-seakan ia memakan bara api”. (HR. Ahmad).

Dalam hadits lainnya, Rasulullah Saw juga bersabda,

لَأَنْ يَغْدُوَ أَحَدُكُمْ، فَيَخْطُبَ عَلَى ظَهْرِهِ، فَيَتَصَدَّقَ بِهِ وَيَسْتَغْنِيَ بِهِ مِنَ النَّاسِ، خَيْرٌ لَهُ مِنْ أَنْ يَسْأَلَ رَجُلًا، أَعْطَاهُ أَوْ مَنَعَهُ ذَلِكَ، فَإِنَّ الْيَدَ الْعُلْيَا أَفْضَلُ مِنَ الْيَدِ السُّفْلَى، وَابْدَأْ بِمَنْ تَعُولُ

Jika salah seorang di antara kalian pergi di pagi hari lalu mencari kayu bakar yang di panggul di punggungnya (lalu menjualnya), kemudian bersedekah dengan hasilnya dan merasa cukup dari apa yang ada di tangan orang lain, maka itu lebih baik baginya daripada ia meminta-minta kepada orang lain, baik mereka memberi ataupun tidak, karena tangan di atas lebih baik daripada tangan di bawah. Dan mulailah dengan menafkahi orang yang engkau tanggung. (HR. Bukhari dan Muslim).

Rasulullah SAW sangat menentang orang-orang yang meminta-minta. Dengan tindakan seperti itu berarti ia telah mengotori “air muka”nya sendiri, moncoreng nama baik, harga diri, dan meruntuhkan kehormatannya. Padahal tidak ada alasan yang memaksanya untuk meminta-minta.<sup>9</sup>

Adapun sebagaimana sudah ada Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban umum dan Ketenteraman Masyarakat dan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Orang Terlantar dan Tuna Sosial Lainnya serta kegiatan operasi razia gelandangan dan pengemis yang dilaksanakan oleh Satpol PP/ WH Kota Banda Aceh dan melakukan

<sup>9</sup> Yusuf Qardawi, *Halal Haram dalam Islam*, (Solo: Darul Ma’rifah, 2000), hlm. 181.

pembinaan pada rumah singgah oleh Dinas Sosial Kota Banda Aceh. Namun, masih saja ditemukan gelandangan dan pengemis pada seputaran Kota Banda Aceh dan melakukan kegiatan mengemis. Padahal beragam himbauan yang dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis, salah satunya memberi seruan kepada masyarakat agar tidak melayani dan memberi sumbangan kepada pengemis sudah dilakukan, tetapi masih ada juga masyarakat yang memberikan sumbangannya kepada pengemis di pinggir jalan maupun di warung kopi. Berbagai macam pandangan pemberi sedekah terhadap pengemis, bahkan ada yang tidak tahu bahwa ada larangan untuk tidak melayani pengemis, ada juga sebagian pemberi sumbangan yang sudah mendapatkan informasi tersebut tetapi tetap melayaninya.

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis tertarik mengkaji secara mendalam dalam bentuk skripsi dengan judul, **“Implementasi *Qanun* Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 Terhadap Penanganan Gelandang dan Pengemis di Kota Banda Aceh”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjabaran di atas, maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Apakah Penerapan *Qanun* Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 efektif dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh?
2. Bagaimana pemahaman masyarakat Kota Banda Aceh terhadap *Qanun* Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 terhadap larangan memberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam kajian ini adalah:

1. Mengetahui efektivitas terhadap penerapan *Qanun* Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 terhadap Penanganan Pengemis di Kota Banda Aceh.
2. Mengetahui sejauh mana pemahaman masyarakat Kota Banda Aceh terhadap *Qanun* Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 terhadap larangan memberi sumbangan kepada pengemis.

### D. Kajian Pustaka

Adapun untuk menghindari kesamaan dalam penulisan skripsi ini, maka penulis membuat beberapa kajian terdahulu, sehingga terdapat perbedaan antara yang penulis kaji dengan penelitian terkait. Adapun kajiannya sebagai berikut.

*Pertama*, skripsi yang ditulis oleh Naya Afra dengan judul, “Peran Dinas Sosial Kota Banda Aceh Dalam Menangani Pengemis Anak Ditinjau Menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak” tahun 2020 menjelaskan bahwa penyebab maraknya serta perlindungan terhadap pengemis anak yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Banda Aceh telah dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 dan Perwal Nomor 7 tahun 2018 tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Orang Terlantar dan Tuna Sosial lainnya di Kota Banda Aceh, namun dalam pelaksanaannya ada kendala-kendala yang mempengaruhi kelancaran dan keberhasilan penanganan pengemis anak tersebut, seperti masih banyak pengemis anak yang tidak memiliki identitas

seperti KK dan Akte kelahiran sehingga sulit untuk mendata, serta keterbatasan Sumber Daya Manusia pada Dinas Sosial Kota Banda Aceh.<sup>10</sup>

*Kedua*, skripsi yang ditulis oleh Fifit Yunailisa dengan judul, “Pelaksanaan Kesejahteraan Sosial Bagi Pengemis Berdasarkan Peraturan Wali Kota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018” tahun 2020 menjelaskan bahwa Pemerintah kota Banda Aceh dalam menanggulangi pengemis sudah sesuai dengan peraturan walikota Banda Aceh nomor 7 tahun 2018 yang dilakukan melalui empat tahapan yaitu melakukan tindakan pencegahan (*preventif*) agar tidak muncul pengemis-pengemis musiman, melakukan upaya koersif yaitu penertiban yang melibatkan satpol PP dan WH untuk menertibkan kehadiran pengemis. Langkah selanjutnya adalah rehabilitasi dengan melakukan latihan fisik agar pengemis merasa jera dan menampung pengemis di rumah sementara. Tahap akhir yang dilakukan adalah penyerahan pengemis kepada keluarga untuk pengemis yang berasal dari Banda Aceh, dan memulangkan kembali pengemis yang berasal dari luar Banda Aceh ke daerah masing-masing. Adapun salah satu kendala yang dihadapi oleh dinas sosial kota Banda Aceh dalam penertiban pengemis adalah, banyaknya masyarakat yang masih memberikan sumbangan kepada pengemis sehingga pengemis terus menjadikan kegiatan mengemis sebagai sumber penghasilannya.<sup>11</sup>

*Ketiga*, skripsi yang ditulis oleh Indri Suryani dengan judul, “Kewenangan Dinas Sosial dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis (suatu penelitian di Kota Banda Aceh)” tahun 2018 menjelaskan bahwa penanganan permasalahan gelandangan dan pengemis di wilayah

---

<sup>10</sup> Naya Afra, “Peran Dinas Sosial Kota Banda Aceh Dalam Menangani Pengemis Anak Ditinjau Menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak” (Skripsi tidak dipublikasi), Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, 2020, hlm. v.

<sup>11</sup> Fifit Yunailisa, “Pelaksanaan Kesejahteraan Sosial Bagi Pengemis Berdasarkan Peraturan Wali Kota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018” (Skripsi tidak dipublikasi), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Syiah Kuala, 2020, hlm. 3.

Kota Banda Aceh menjadi kewenangan dari Dinas Sosial Kota Banda Aceh, yang berkoordinasi dengan beberapa instansi terkait lainnya, salah satunya adalah Dinas Sosial Aceh. Dalam penanggulangan permasalahan ini, Dinas Sosial Kota Banda Aceh masih belum melaksanakan kewenangannya secara efektif yang disebabkan oleh beberapa hambatan salah satunya adalah kurangnya dukungan dana/anggaran dari APBD yang diterima pertahun, selain itu juga lemahnya sanksi yang diberikan sehingga tidak mampu membuat efek jera bagi gelandangan dan pengemis, padahal dari Dinas Sosial Aceh, setiap individu gelandangan dan pengemis dan PMKS lainnya diberi usaha ekonomi produkti untuk memulai usaha setelah pembinaan, yang dana itu berasal dari Kementerian Sosial.<sup>12</sup>

*Keempat*, jurnal yang ditulis oleh Wahyu Ramadhani dan Radhali dengan judul, “Jaminan Sosial Terhadap Gelandangan dan Pengemis (Studi Pelaksanaan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial)” tahun 2021 menjelaskan bahwa Qanun Nomor 11 Tahun 2013 tentang kesejahteraan sosial, hal itu untuk menjalankan program pembinaan sosial di berbagai lapisan masyarakat. Qanun dikeluarkan sebagai kebijakan yang lebih operasional yang menjadi landasan hukum bagi upaya-upaya untuk melakukan perlindungan, rehabilitasi sosial dan pemberdayaan. Dinas Sosial telah memberikan pembinaan dan pelatihan terhadap para gelandangan dan pengemis yang terjaring razia di Rumah Perlindungan Sosial (RPS), pembinaan dan pelatihan tersebut diberikan dengan tujuan agar para gelandangan dan pengemis dapat membuka usaha, memiliki pekerjaan yang layak, dan menjadi mandiri agar mereka berhenti menjadi gelandangan dan pengemis.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Indri Suryani, “Kewenangan Dinas Sosial dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis (suatu penelitian di Kota Banda Aceh)” (Skripsi tidak dipublikasi), Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, 2018, hlm. vi.

<sup>13</sup> Wahyu Ramadhani dan Radhali dengan judul, “Jaminan Sosial Terhadap Gelandangan dan Pengemis (Studi Pelaksanaan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial)”. *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*, Volume 16, Nomor 1, Januari – Juni 2021, hlm. 156.

*Kelima*, jurnal yang ditulis oleh Ulfia dan Rahmi dengan judul, “Analisis Kehidupan Sosial Ekonomi Pengemis dan Penanggulangannya di Kota Banda Aceh” tahun 2018 menjelaskan bahwa penyebab para pengemis ini melakukan aksinya dengan mengemis karena beberapa faktor yang terjadi dalam kehidupannya, baik faktor eksternal maupun faktor internal. Sedangkan upaya pemerintah Kota Banda Aceh untuk penanggulangannya melalui Dinas Sosial Kota Banda Aceh bekerja sama dengan masyarakat untuk pemberantasan pengemis. Upaya-upaya yang telah dilakukan diantaranya berupa upaya preventif, upaya koersif, upaya rehabilitasi, dan upaya reintegrasi sosial untuk mencegah agar tidak terjadi lagi kegiatan mengemis ini. Dan upaya memberikan himbau kepada masyarakat untuk tidak memberikan uang atau sumbangan kepada para pengemis dan menyalurkannya kepada lembaga/badan sosial sesuai peraturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Banda Aceh.<sup>14</sup>

Perbedaan kajian di atas dengan penelitian yang sedang penulis lakukan terletak pada dampak hukum bagi pemberi sedekah kepada pengemis tersebut, sehingga si pemberi ini telah melakukan pelanggaran hukum terhadap apa yang telah diatur dalam Peraturan Walikota dan Qanun yang ada di Kota Banda Aceh. Sedangkan kajian di atas lebih melihat pada peran Dinas Sosial dan dampak ekonomi pengemis dalam melakukan aksinya serta upaya pemerintah dalam melakukan upaya penertiban umum.

#### **E. Penjelasan Istilah**

Adapun untuk memudahkan pembaca memahami teks dan konteks yang terdapat dalam skripsi ini, maka penulis memberikan beberapa pemahaman istilah sebagai berikut.

---

<sup>14</sup> Ulfia dan Rahmi, “Analisis Kehidupan Sosial Ekonomi Pengemis dan Penanggulangannya di Kota Banda Aceh”. *Jurnal Humaniora*, Vol.2, No. 2, Oktober 2018, hlm. 130.

1. Implementasi, adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.<sup>15</sup> Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, Implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan.<sup>16</sup>
2. Pengemis, yaitu orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Sedangkan gelandangan pengemis adalah seseorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis. Pengemis kebanyakan adalah orang-orang yang hidup mengelandang. Istilah gelandangan berasal dari kata gelandangan, yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap.<sup>17</sup> Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Dalam kaitannya dengan ini, Rubington dan Weinberg menyebutkan bahwa pemberian stigma negatif justru menjauhkan orang pada kumpulan masyarakat pada umumnya.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Jakarta: Grasindo, 2002), hlm. 70.

<sup>16</sup> Purwanto dan Sulistyastuti, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 199), hlm. 21.

<sup>17</sup> Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 29.

<sup>18</sup> Paulus Tangdilintin, *Masalah-Masalah Sosial (Suatu Pendekatan Analisis Sosiologis)*, (Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka, 2000), hlm. 1-5.

3. Qanun, adalah Istilah qanun dalam bahasa Arab merupakan bentuk kata kerja dari *qanna*. Hal ini sebagaimana penjelasan Ridwan, dalam bahasa Arab kata kerja qanun adalah *qanna* yang artinya membuat hukum yang artinya membuat hukum (*to make law, to legislate*). Dalam perkembangannya, kata qanun berarti hukum (*law*), peraturan (*rule, regulation*), dan Undang-Undang (*statute, code*).<sup>19</sup> Menurut Efendi *kanon* berasal dari kata Yunani kuno, yang berarti buluh. Oleh karenanya pemakaian “buluh” dalam kehidupan sehari-hari pada zaman itu adalah untuk mengukur, maka *kanon* juga berarti sebatang tongkat atau kayu pengukur atau penggaris.<sup>20</sup>

## F. Metode Penelitian

Metode adalah suatu cara atau jalan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan dengan menggunakan alat-alat tertentu.<sup>21</sup> Setiap penelitian memerlukan metode dan teknik pengumpulan data tertentu yang sesuai dengan masalah yang diteliti. Adapun penelitian yang penulis gunakan sebagai berikut.<sup>22</sup>

### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, bertujuan untuk menjawab persoalan yang ada dalam penelitian ini.<sup>23</sup>

### 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah empiris normatif. Adapun metode empiris merupakan penelitian yang melihat bagaimana bekerjanya hukum di tengah-tengah masyarakat dan metode

---

<sup>19</sup> Ridwan, *Positivisasi Hukum Pidana Islam (Analisis atas Qanun No. 14/2003 Tentang Khalwat/Mesum Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*.

<sup>20</sup> Efendi, *Kedudukan Qanun Bidang Sumberdaya Alam Dalam Sistem Hukum Nasional*, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14 No. 1 Januari 2014, hlm. 30.

<sup>21</sup> Sutrisno Hadi, *Metode Penelitian Hukum*, (Surakarta: UNS press, 1989), hlm. 4.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1989), hlm. 3.

<sup>23</sup> Iskandar, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Gaung Persada, 2009), hlm. 11.

normative penelitian yang melihat hukum atau kaedah-kaedah yang berlaku. Penelitian normatif atau disebut juga penelitian hukum doktrinal, yaitu peneliti menelaah bahan hukum sekunder kemudian melanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian.<sup>24</sup>

### 3. Sumber Data

Sumber data adalah sumber-sumber yang dimungkinkan seorang peneliti mendapatkan sejumlah informasi atau data-data yang dibutuhkan dalam sebuah penelitian, baik data utama maupun data pendukung. Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari bahan-bahan pustaka dinamakan data primer sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka dinamakan data sekunder.<sup>25</sup>

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua sumber data, yaitu:

#### a. Data Primer

Adapun data yang diperoleh dari kegiatan lapangan seperti wawancara terhadap responden dan informan yang telah ditetapkan, angket, kuisioner yang berkaitan dengan permasalahan.

##### 1) Responden

- a) Kepala Bidang Ketentraman Umum dan Masyarakat pada SatPol PP/ WH Kota Banda Aceh; dan
- b) Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial pada Dinas Sosial Kota Banda Aceh.

#### b. Data Sekunder

Adapun data yang diperoleh dari sejumlah data yang meliputi bahan perpustakaan yang bersumber dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, hasil penelitian yang berhubungan dengan penelitian.

---

<sup>24</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 118 dan 133.

<sup>25</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 12.

### 1) Bahan Hukum Primer

Adapun yang menjadi bahan primer dalam penelitian ini adalah Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 tahun 2018 hal lainnya yang berkaitan dengan kajian peneliti.<sup>26</sup>

### 2) Bahan Hukum Sekunder

Data sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum dan jurnal-jurnal hukum.<sup>27</sup> Adapun bahan sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku, skripsi, jurnal artikel serta bahan dari internet.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun dalam penelitian, lazimnya dikenal paling sedikit tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.<sup>28</sup> Bentuk alat pengumpulan data yang dibutuhkan oleh penulis adalah studi dokumen, yaitu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis*.<sup>29</sup>

### 5. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan secara berkesinambungan dari awal sampai akhir penelitian, baik dilapangan maupun diluar lapangan dengan mempergunakan teknik seperti yang dikemukakan oleh Miles dan huberman:<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 141.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 142.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm.66.

<sup>29</sup> *Ibid*.

<sup>30</sup> Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, (Terj. Tjejep Rohendi Rohidi, (Jakarta: UI-Press, 1992), hlm. 19-20.

- a. Reduksi data, yaitu membuat abstraksi seluruh data yang diperoleh dari catatan di perpustakaan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis data yang menajamkan, mengaharapkan hal-hal penting, menggolongkan mengarahkan, membuang yang tidak dibutuhkan dan mengorganisasikan data agar sistematis serta dapat membuat satu simpulan yang bermakna.
- b. Penyajian data, yaitu sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dalam pengambilan tindakan.<sup>31</sup>
- c. Kesimpulan dan verifikasi Data yang sudah diatur sedemikian rupa (dipolakan, difokuskan, disusun secara sistematis) kemudian disimpulkan sehingga makna data dapat ditemukan.

#### 6. Pedoman Penulisan

Mengenai teknik penulisan yang digunakan dalam penulisan ini penulis berpedoman pada buku panduan penulisan skripsi dan laporan akhir studi Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh edisi revisi, tahun 2019.

#### G. Sistematika Pembahasan.

Agar skripsi ini lebih mudah dipahami secara integral dan terarah, terlebih dulu penulis menggunakan sistematika yang dapat menjawab pokok permasalahan yang sedang dirumuskan dengan sistematika sebagai berikut:

Bab Satu, pendahuluan yang meliputi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kajian Pustaka, Penjelasan Istilah, Metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

Bab Dua, Tinjauan Umum Tentang Pengemis di Indonesia, terdiri dari Pengertian Pengemis, Penanganan Pengemis Dalam Hukum Islam dan

---

<sup>31</sup> Sugiono, *Metode Penelitian Pendidikan, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2008) cet.6, hlm. 341.

Hukum Positif, Pengaturan Sanksi Bagi Pemberi Sumbangan Terhadap Pengemis, Kriteria Gelandangan dan Pengemis, Peran Pemerintah Dalam Pemenuhan Hak-Hak Pengemis dan Teori Efektivitas.

Bab Tiga, Implementasi Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 terhadap Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Banda Aceh, terdiri dari Efektivitas Penerapan Qanun Kota Banda Aceh dan Peraturan Walikota Terhadap Penanganan Pengemis di Kota Banda Aceh, Pemahaman Masyarakat Kota Banda Aceh Terhadap Larangan Memberi Sumbangan Kepada Pengemis dan Analisis Penulis.

Bab Empat, Penutup terdiri dari Kesimpulan dan Saran.



## **BAB DUA**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG PENGEMIS DI INDONESIA**

#### **A. Pengertian Pengemis**

Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Sedangkan gelandangan pengemis adalah seseorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis. Pengemis kebanyakan adalah orang-orang yang hidup mengelandang.<sup>32</sup> Selain itu, pengemis juga dapat diartikan sebagai orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Pengemis yang masuk dalam kategori orang miskin di perkotaan sering mengalami praktek diskriminasi dan pemberian stigma yang negatif. Pemberian stigma negatif justru menjauhkan orang pada kumpulan masyarakat pada umumnya.<sup>33</sup>

Di sisi lain, gelandangan dan pengemis digabung dalam satu kata yang dikenal dengan “*gepeng*” (gelandangan dan pengemis). Masyarakat Indonesia secara umum sudah sangat akrab dengan singkatan “*gepeng*” tersebut yang mana tidak hanya menjadi kosa kata umum dalam percakapan sehari-hari dan topik pemberitaan media massa, tetapi juga sudah menjadi istilah dalam kebijakan Pemerintah merujuk pada sekelompok orang tertentu yang lazim ditemui di kota-kota besar.<sup>34</sup> Dalam Pasal 1 ayat (20) Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 disebutkan, pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di muka

---

<sup>32</sup> Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 29.

<sup>33</sup> Paulus Tangdilintin, *Masalah-Masalah Sosial (Suatu Pendekatan Analisis Sosiologis)*, (Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka, 2000), hlm. 1-5.

<sup>34</sup> Magfud Ahmad, Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng), *Jurnal Penelitian STAIN Pekalongan*: Vol. 7. No. 2, tahun 2010, Pekalongan, hlm. 2.

umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “mengemis” menurut KBBI, berasal dari “emis” dan punya dua pengertian: meminta-minta sedekah dan meminta dengan merendah-rendah dan dengan penuh harapan. Sedangkan Pengemis adalah orang yang meminta-minta.<sup>35</sup> Pengemis lazim digunakan untuk sebutan bagi orang yang membutuhkan uang, makanan, tempat tinggal, atau hal lainnya dari orang yang ditemuinya dengan cara meminta. Berbagai atribut mereka gunakan, seperti pakaian compang-camping dan lusuh, topi, gelas plastik atau bungkus permen, atau kotak kecil untuk menempatkan uang yang mereka dapatkan dari meminta minta. Mereka menjadikan mengemis sebagai pekerjaan mereka dengan berbagai macam alasan, seperti kemiskinan dan ketidakberdayaan mereka karena lapangan kerja yang sempit.<sup>36</sup>

Menurut Kementerian Sosial R.I pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta dimuka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.<sup>37</sup> Dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, yang dimaksud pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk

---

<sup>35</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet. ke delapan Belas, Edisi IV, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2014), hlm. 436.

<sup>36</sup> Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, (Jakarta: Titik Media Publisher, 2013), hlm. 1.

<sup>37</sup> Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, *Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*, (Jakarta: Departemen Sosial RI, 2005), hlm. 75.

mengharapkan belas kasihan dari orang lain.<sup>38</sup> Seharusnya pengemis adalah orang yang benar-benar dalam kesulitan dan mendesak karena tidak ada bantuan dari lingkungan sekitar dan dia tidak punya suatu keahlian yang memadai, bukan karena malas untuk mencari mata pencaharian layak lain.

## B. Penanganan Pengemis Dalam Hukum Islam dan Hukum Positif

Dalam hukum Islam, pengemis atau peminta-minta diartikan dengan *al-Sa'il*, yaitu orang miskin yang meminta-minta, sedangkan kata *al-Mahrum* adalah orang miskin yang tidak memiliki harta, tetapi ia tidak meminta-minta sehingga tidak diketahui dimana ia berada.<sup>39</sup> Dalam bahasa Arab, kata miskin terambil dari kata *sakana* yang berarti diam atau tenang, sedang kata *masakin* ialah bentuk jama' dari miskin yang menurut bahasa diambil dari kata *sakana* yang artinya menjadi diam atau tidak bergerak karena lemah fisik atau sikap yang sabar dan qana'ah.<sup>40</sup> Mengemis atau meminta-minta dalam definisi lain disebut dengan "*tasawwul*". Di dalam Al- Mu'jam Al-Wasith disebutkan, *tasawwala* (bentuk *fi'il madi* dari *tasawwul*) artinya meminta-minta atau meminta pemberian. Sebagian ulama mendefinisikan *tasawwul* (mengemis) dengan upaya meminta harta orang lain bukan untuk kemaslahatan agama melainkan untuk kepentingan pribadi.<sup>41</sup>

Sedangkan dalam tinjauan ilmu *fiqih*, mengemis adalah perbuatan yang pada dasarnya tidak disyariatkan dalam agama Islam. Bahkan jika melakukannya dengan cara menipu atau berdusta kepada orang atau lembaga tertentu yang dimintai sumbangan dengan menampakkan dirinya seakan-akan dia adalah orang yang sedang kesulitan ekonomi, atau sangat

---

<sup>38</sup> Peraturan pemerintah Nomor 31 tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

<sup>39</sup> A.Muhtadi Ridwan, *Geliat Ekonomi Islam, Memangkas Kemiskinan, Mendorong Perubahan*, (Malang : Uin Maliki Press, 2011), hlm. 37.

<sup>40</sup> Sidi Gazalba, *Ilmu Islam: Asas Agama Islam*, Cet 2, (Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1985), hlm. 134.

<sup>41</sup> Ibrahim Anis, dkk., *Al-Mu'jam Al-Wasit*, (Mesir: Dar Al Ma'arif, 1972), hlm. 281.

membutuhkan biaya pendidikan anak sekolah, atau perawatan dan pengobatan keluarganya yang sakit, atau untuk membiayai kegiatan tertentu, maka hukumnya haram dan termasuk dosa besar.<sup>42</sup> Bahkan, Rasulullah Saw sangat menentang orang-orang yang meminta-minta. Dengan tindakan seperti itu berarti ia telah mengotori “air muka” nya sendiri, mencoreng nama baik, harga diri, dan meruntuhkan kehormatannya. Padahal tidak ada alasan yang memaksanya untuk meminta-minta.<sup>43</sup>

Islam telah melarang untuk mengemis atau meminta-minta. Nabi Muhammad SAW dalam hadist-Nya menganjurkan kita untuk berusaha dan mencari nafkah apa saja bentuknya, selama itu halal dan baik, tidak ada *syubhāt*, tidak ada keharaman, dan tidak dengan meminta-minta dan juga disunnahkan untuk *ta’affuf* (memelihara diri dari meminta-minta). Seperti yang dijelaskan oleh firman Allah SWT dalam al-Quran surat Al-Baqarah ayat 273 dan dalam hadist yang berbunyi:

لِلْفُقَرَاءِ الَّذِينَ أُحْصِرُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ لَا يَسْتَطِيعُونَ ضَرْبًا فِي الْأَرْضِ يَحْسِبُهُمُ الْجَاهِلُ  
أَغْنِيَاءَ مِنَ التَّعَفُّفِ تَعْرِفُهُمْ بِسِيمَاهُمْ لَا يَسْأَلُونَ النَّاسَ إِلْفًا يَوْمًا يُنْفِقُوا مِنْ خَيْرٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ  
عَلِيمٌ ٢٧٣ - ع

(Berinfqlah) 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 minta-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 Mengatahui. (QS. Al-Baqarah [2]: 273).

حَدَّثَنَا يَحْيَى بْنُ آدَمَ، وَيَحْيَى بْنُ أَبِي بُكَيْرٍ، قَالَا: حَدَّثَنَا إِسْرَائِيلُ، عَنْ أَبِي إِسْحَاقَ، عَنْ  
حُبَشِيِّ بْنِ جُنَادَةَ، قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: «مَنْ سَأَلَ مِنْ غَيْرِ فَقْرٍ،  
فَكَأَنَّمَا يَأْكُلُ الْجُمْرَةَ»

<sup>42</sup> A.Muhtadi Ridwan, *Geliat Ekonomi Islam*..., hlm. 65.

<sup>43</sup> Yusuf Qardawi, *Halal Haram dalam Islam*, (Solo: Darul Ma’rifah, 2000), hlm. 181.

Yahya bin Adam dan Yahya bin Abi Bukair menuturkan kepada kami, mereka berdua mengatakan, Israil menuturkan kepada kami, dari Abu Ishaq, dari Hubsyi bin Junadah ra, ia berkata: Rasulullah *SAW* bersabda: *Barangsiapa yang meminta-minta padahal ia tidak fakir maka seakan-seakan ia memakan bara api.* (HR. Ath-Thabrani).

Rasulullah Saw memberikan kelonggaran bagi seseorang dalam keadaan yang bersifat atau karena suatu kebutuhan yang mendadak. Maka, bagi siapa yang terpaksa meminta-minta karena dorongan kebutuhan yang mendesak dan meminta bantuan kepada pemerintah atau perorangan, maka tiada dosa baginya untuk meminta-minta. Islam memperbolehkan meminta-minta karena salah satu tiga perkara, yaitu:<sup>44</sup>

- a. Orang yang menanggung suatu tanggungan, sebelum dia hidup mampu dibolehkan baginya untuk meminta kepada orang lain hingga ia dapat menyelesaikan tanggungannya itu, jika tanggungannya telah selesai kemudian ia menahan diri dan tidak meminta lagi kepada orang lain.
- b. Orang yang ditimpa suatu musibah yang menyebabkan kehilangan harta, dibolehkan baginya untuk meminta kepada orang lain hingga ia mendapatkan penopang hidupnya.
- c. Orang yang ditimpa bencana, yang menyebabkan kehilangan seluruh harta benda, seperti: bencana tsunami, gempa bumi, dan lain sebagainya.

Dalam al-Qur'an dan hadits bahkan pendapat para fuqaha tidak menetapkan angka tertentu sebagai ukuran kemiskinan. Namun dalam hukum Islam dijelaskan bahwa akan menjadikan setiap orang yang memerlukan sesuatu dengan fakir miskin, sehingga para pakar berbeda pendapat dalam menetapkan standar kemiskinan. Penentuan seseorang atau keluarga yang dikategorikan miskin berdasarkan seberapa jauh terpenuhinya kebutuhan

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 170.

pokok yang meliputi: pangan, sandang, pemukiman, pendidikan dan kesehatan.<sup>45</sup>

Sehubungan dengan hal di atas perlindungan terhadap gelandangan, pengemis, fakir, miskin dan anak terlantar dalam pandangan atau perspektif Islam adalah orang-orang yang harus mendapatkan hak-haknya. Dengan alasan bahwa Islam sendiri juga memberi perlindungan terhadap mereka melalui ayat-ayat al-Qur'an dan hadits serta pendapat para Imam mazhab. Hakikatnya, dalam Islam, harta adalah hak mutlak Allah SWT, karena Dialah yang menjadikan dan menganugerahkannya, manakala manusia hanyalah wakil (*khalifah*) yang ditugaskan untuk menjaga, membangunkan dan membelanjakan harta mengikut suruhan dan keredhaan-Nya.<sup>46</sup> Allah SWT menyatakan hal ini dalam firman-Nya:

أَمِنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ ۖ وَأَنفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُم مُّسْتَحْلِفِينَ فِيهِ ۖ فَالَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَأَنفَقُوا  
هُمْ أَجْرٌ كَبِيرٌ ۖ - ٧

Berimanlah kamu kepada Allah dan Rasul-Nya dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya. Maka orang-orang yang beriman di antara kamu dan menafkahkan (sebagian) dari hartanya memperoleh pahala yang besar. (QS. Al-Hadid [57]: 7).

Pada hakikatnya harta yang mereka miliki adalah hanya milik Allah SWT, didalamnya terdapat bagai-bagaian dari para gelandangan, pengemis, fakir, miskin dan anak terlantar. Islam memandang tiga perkara (yaitu sandang, pangan, dan papan) tergolong pada kebutuhan pokok (primer), yang berkait erat dengan kelangsungan eksistensi dan kehormatan manusia. Apabila kebutuhan pokok (primer) ini tidak terpenuhi, maka dapat berakibat pada kehancuran atau kemunduran (eksistensi) umat manusia, tiga perkara

<sup>45</sup> Muhammad rafi, dkk., Makna Sa'il Dalam Alquran: Tujuan Implisit Pengentasan Pengemis Dalam Ayat-Ayat Sa'il dan Aktualisasinya, *Jurnal Studi Ilmu-Ilmu al-Qur'an dan Hadis*, Vol. 18, No. 1, Januari 2017, hlm. 26-27.

<sup>46</sup> Muhammad Bagir Al-Habsyi, *Fiqh Praktis menurut Al-Qur'an, As-Sunnah, dan Pendapat Para Ulama*, (Bandung: Mizan Media Utama, 2002), hlm. 337.

tersebutlah yang harus dapat dipenuhi oleh seseorang yang dianggap mampu dan tidak terjat dalam kemiskinan.<sup>47</sup>

Islam menganggap fenomena kemiskinan sebagai problem kehidupan yang semuanya ada solusi dan jalan keluar. Bahkan, dalam Islam sudah dijelaskan bahwa, kondisi ini merupakan hal yang dapat direalisasikan atau paling tidak memberikan jaminan perlindungan terhadap mereka sehingga dapat hidup layak seperti orang-orang yang ada disekelilingnya yang mempunyai kehidupan yang berkecukupan. Tapi bukan berarti, dengan berusaha mngentaskan kemiskinan tersebut. Untuk menyelesaikannya dibutuhkan iktikad baik dan keseriusan pemerintah, untuk mempraktikkan apa yang sudah digariskan konstitusi dan mengoptimalkan peran lembaga yang ada.<sup>48</sup>

Jadi, berdasarkan penjelasan di atas bisa dipahami bahwa batasan *tasawwul* atau “mengemis” adalah meminta untuk kepentingan diri sendiri bukan untuk kemaslahatan agama atau kepentingan kaum muslimin. Selain itu, istilah untuk gelandangan dapat simpulkan bahwa, gelandangan termasuk kedalam golongan fakir dan miskin dan lebih tepatnya bisa dikatakan sebagai pengemis atau peminta-minta. Dengan alasan karena gelandangan dikategorikan sebagi orang yang tidak dapat memenuhi kebutuhannya secara layak, baik fisik maupun jasmaninya.

Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal layak, pekerjaan tetap, dan hidup berpindah-pindah dari suatu tempat ke tempat lain yang tidak sepatasnya menurut aturan dan norma kehidupan masyarakat. Pergelandangan adalah suatu tindakan pengembaraan yang dilakukan oleh

---

<sup>47</sup> Fathurrahman Djamil, *Hukum Ekonomi Islam: Sejarah, Teori dan Konsep*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 45.

<sup>48</sup> Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1995), hlm. 87.

individu dan/atau sekelompok orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu, serta hidupnya berpindah-pindah di tempat umum.<sup>49</sup>

Perlindungan terhadap gelandangan, pengemis, fakir, miskin dan anak terlantar sebagai kebijakan dan aturan-aturan yang ada dalam undang-undang dan peraturan pemerintah. Kebijakan ini sebagai upaya untuk memberi perlindungan terhadap para gelandangan, pengemis, fakir, miskin dan anak terlantar. Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Kebijakan juga dapat diartikan sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu).<sup>50</sup>

Muthalib dan Sudjarwo dalam buku Ali Yafie memberikan tiga gambaran umum perbuatan mengemis, yaitu:<sup>51</sup>

1. Sekelompok orang miskin atau orang yang dimiskinkan oleh masyarakat.
2. Orang yang disingkirkan dari khalayak ramai.
3. Orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dari kemiskinan.

Tidak hanya itu, larangan untuk mengemis atau menggelandang juga diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku ke-3 tentang Tindak Pidana Pelanggaran. Pasal 504 KUHP:<sup>52</sup>

1. Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.

---

<sup>49</sup> James Midgley, *Pembangunan Sosial: Perspektif Pembangunan Dalam Kesejahteraan Sosial*, (Jakarta: Depag RI, 2005), hlm. 167.

<sup>50</sup> William Tiyudha, *Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindakan Penggelandangan dan Pengemis di Tempat Umum (Studi Dinas Sosial Kota Medan)*, *Skripsi* Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan, 2020, hlm. 49.

<sup>51</sup> Alie Yafie, *Islam dan Problema Kemiskinan*, (Jakarta: Pesantren P3M, 1986), hlm. 3

<sup>52</sup> Moeljatno, *Kitab Undang Undang Hukum Pidana*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm.

2. Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

#### Pasal 505 KUHP

1. Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
2. Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Pasal diatas bukan melarang kepada orang miskin yang “minta pertolongan”, akan tetapi melarang melakukan perbuatan itu ditempat umum, seperti di pasar, stasiun, di tepi jalan, dan sebagainya. Perbuatan tersebut dalam penjelasan pasal ini dapat mengganggu pada orang yang sedang berpergian, dan dianggap kurang pantas dan amat memalukan.<sup>53</sup> Karena sifatnya yang mencegah, maka penanggulangan non-penal mesti memperhatikan berbagai aspek sosial-psikologis yang menjadi faktor kondusif penyebab orang menjadi pengemis/gelandangan. Salah satu bentuk pencegahan non-penal adalah dengan memberikan pemahaman kepada masyarakat akan pelanggaran menjadi pengemis/gelandangan, akibat-akibat dan konsekuensinya.

Strategi negara dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis yaitu melalui *non penal policy* yang bersifat pencegahan juga tersirat dalam BAB III Visi dan Misi Pembangunan Nasional, UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025. Dalam undang-undang ini, salah satu dari 8 (delapan) misi pembangunan nasional adalah mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya dan beradab berdasarkan Pancasila.

---

<sup>53</sup> Nyoman Serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung: Karya Nusantara, 1988), hlm. 133-134.

Jadi, mengemis merupakan salah satu jalan pintas bagi orang miskin untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Ada yang benar-benar tidak mampu sehingga ia harus mengemis di jalan dan tidak sedikit pula yang berpura-pura mengemis hanya untuk mengambil keuntungan semata. Karena sifatnya yang mencegah, maka penanggulangan non-penal mesti memperhatikan berbagai aspek sosial-psikologis yang menjadi faktor kondusif penyebab orang menjadi pengemis/gelandangan.

### **C. Pengaturan Sanksi Bagi Pemberi Sumbangan Terhadap Pengemis**

Masalah dalam kehidupan sosial merupakan suatu kondisi yang bertentangan dengan suatu nilai positif yang sesuai dengan norma tertentu serta mereka secara bersama-sama mengubah kondisi tersebut agar menjadi lebih baik. Berbagai usaha dan tindakan dilakukan dengan harapan agar memiliki kehidupan yang lebih baik dan layak dalam menjalani kehidupan, namun hal tersebut tidak sejalan dengan harapan dan keinginan mereka karena masih ada yang belum mendapatkan hasil seperti yang diharapkan dan tetap dalam kondisi miskin atau kurang mampu sehingga mendorong mereka menjadi pengemis, gelandangan dan lain sebagainya.<sup>54</sup>

Pengemis adalah pekerjaan yang kurang baik, namun permasalahan perekonomian yang kurang baik membuat tidak ada pilihan lain, di tambah tidak ada keahlian lain untuk bekerja. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial seperti pengemis yang masih berkeliaran di tempat umum di Kota Banda Aceh mempunyai titik-titik tempat dimana mereka melakukan aktifitas mengemis seperti di lampu-lampu merah, halte, pasar, perumahan dan bahkan sampai ke dalam kafe dan restoran. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang, Qanun Aceh dan Peraturan Walikota Banda Aceh serta dianggap meresahkan warga karena banyaknya pengemis yang meminta-

---

<sup>54</sup> Soetomo, *Masalah Sosial dan Upaya Penanganannya*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 7.

minta dengan memaksa, sehingga masyarakat merasa kehadiran pengemis di Kota Banda Aceh sangat meresahkan serta tidak indah untuk dipandang dan membuat sebuah Kota terkesan kumuh.

Dalam Pasal 45 dan Pasal 46 ayat 1 Qanun Aceh Nomor 11 tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial disebutkan, Pemerintah Aceh dan Pemerintah kabupaten/Kota berkewajiban menyelenggarakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial untuk meningkatkan kehidupan dan penghidupan yang layak bagi gelandang dan pengemis, sehingga adanya jaminan kepada para pengemis. Di sisi lain, persoalan memberi sumbangan kepada pengemis merupakan hal yang baik, namun di sisi yang lain, perbuatan tersebut dilarang dalam undang-undang, karena dianggap dapat mengganggu ketertiban umum dan membuat para pengemis jadi malas bekerja.

Larangan untuk mengemis atau menggelandang diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku ke-3 tentang Tindak Pidana Pelanggaran.

#### Pasal 504 KUHP

- 1) Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
- 2) Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

#### Pasal 505 KUHP

- 1) Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
- 2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Selain itu, dalam upaya menanggulangi gelandangan dan pengemis, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Di dalam Peraturan Pemerintah ini diatur definisi gelandangan dan pengemis. Dalam Pasal 1

angka (1) disebutkan, 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 di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan dalam Pasal 1 angka (2) disebutkan, pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Meski demikian, Peraturan Pemerintah ini tidak memuat mengenai sanksi terhadap gelandangan dan pengemis, tetapi hanya diatur mengenai usaha preventif dan usaha represif yang dilakukan pemerintah dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis.

Dalam Aturan lain disebutkan pada Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Perkapolri) Nomor 14 Tahun 2007 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Perkapolri tersebut menyebutkan diantaranya mengatur tentang cara preventif dan penegakan hukum dalam menangani gelandangan dan pengemis. Jadi, mengemis dan menggelandang merupakan tindak pidana pelanggaran. Larangan mengemis atau menggelandang diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP maupun di dalam qanun di Aceh, seperti halnya di wilayah Kota Banda Aceh, yaitu Pasal 35 Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, yaitu;

Pasal 35 ayat (1)

Setiap orang dan/atau badan dilarang meminta bantuan dan/atau sumbangan yang dilakukan sendiri-sendiri dan/atau bersama-sama di jalan, pasar, kendaraan umum, lingkungan pemukiman, rumah sakit, sekolah, kantor dan tempat ibadah.

Pasal 35 ayat (2)

Permintaan bantuan atau sumbangan untuk kepentingan sosial, keagamaan dan kemanusiaan dapat dilakukan setelah mendapat izin dari Walikota atau pejabat yang ditunjuk.

Sanksi yang diberikan kepada pelanggar sebagaimana yang dimaksud dalam qanun ini akan dikenakan sanksi administratif. Hal ini dituangkan dalam Pasal 47, yaitu berupa teguran lisan, teguran tertulis, penyesegelan/penghentian sementara kegiatan, pencabutan izin, pembongkaran, dan denda administratif. Tidak hanya itu, dalam Pasal 49 ayat (1) Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat juga disebutkan ketentuan pidananya, yaitu: Selain dikenakan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47, terhadap pelanggaran Pasal 15, Pasa 17, Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 24, Pasal 25, Pasal 27 ayat (6), Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 29 ayat (1), Pasal 31, Pasal 35 ayat (1), Pasal 37, Pasal 39 ayat (1), dan Pasal 42 Qanun ini dapat dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (*lima puluh juta rupiah*).

Sedangkan dalam Pasal 49 ayat (3) Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat juga disebutkan ketentuan pidananya, yaitu: Ketentuan Pasal 35 ayat (1) dan Pasal 37 dikenakan sanksi pidana kurungan maksimal 6 (enam) bulan. Selain ketentuan hukum tersebut, Kota Banda Aceh juga memiliki Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Orang Terlantar dan Tuna Sosial Lainnya Dalam Wilayah Kota Banda Aceh. Dimana dalam peraturan ini hanya diatur terkait dengan penanganan atau upaya pemerintah dalam melakukan penertiban terhadap gelandangan dan pengemis.

Jadi, sanksi pidana untuk gelandangan dan pengemis tidak hanya diatur dalam KUHP saja, melainkan Pemerintah Daerah juga dapat menetapkan peraturan soal larangan mengemis dan menggelandang, seperti Kota Banda Aceh, dimana akan menerapkan sanksi hukum untuk mengemis, bahkan orang yang memberikan uang kepada pengemis.

#### D. Kriteria Gelandangan dan Pengemis

Secara umum, gelandangan adalah orang-orang dengan kriteria antara lain:<sup>55</sup>

1. Tanpa kartu tanda penduduk.
2. Tanpa tempat tinggal yang pasti/tetap.
3. Tanpa penghasilan yang tetap.
4. Tanpa rencana hari kedepan anak-anaknya maupun dirinya.

Sedangkan kriteria pengemis adalah orang-orang dengan kriteria, antara lain:<sup>56</sup>

1. Mata pencarian tergantung pada belas kasihan orang lain.
2. Berpakaian kumuh, compang camping, dan tidak wajar.
3. Berada di tempat-tempat umum.
4. Memperalat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain.

Namun secara spesifik, karekteristik gelandangan dan pengemis dapat dibagi:<sup>57</sup>

1. Karakteristik Gelandangan
  - a. Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun, tinggal disembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar.
  - b. Tidak mempunyai tanda pengenalan atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas dan liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya.
  - c. Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan bau atau barang bekas.

---

<sup>55</sup> Teteki Yoga Tursilarini dkk., *Kajian Model Penanganan Gelandangan dan Pengemis*, (Yogyakarta: Citra Media, 2009), hlm. 84.

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm. 86.

<sup>57</sup> M. Muslim Piramida, Penanggulangan Pengemis dan gelandangan di Kota Pekanbaru. *Jurnal El-Riyazah*, 4 (1), 2013, hlm. 24-25.

## 2. Karakteristik Pengemis

- a. Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun.
- b. Meminta minta di rumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan, lampu lalu lintas, pasar, tempat ibadah, dan tempat umum lainnya.
- c. Bertingkah laku untuk mendapat belas kasihan, berpura-pura sakit, merintih dan kadang mendoakan, sumbangan untuk organisasi tertentu.
- d. Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaur pada penduduk pada umumnya.

Menurut Soetjipto Wirosardjono, ciri-ciri dasar yang melekat pada kelompok masyarakat yang dikategorikan gelandangan adalah mempunyai lingkungan pergaulan, norma dan aturan tersendiri yang berbeda dengan lapisan masyarakat yang lainnya, tidak memiliki tempat tinggal, pekerjaan dan pendapatan yang layak.<sup>58</sup>

Jadi, berdasarkan kriteria di atas, maka tindakan gelandangan dan pengemis merupakan pelanggaran dan pelanggaran dalam kehidupan sosial karena bersifat mengganggu kebebasan orang lain. Atas dasar itu pula, peningkatan dan pengawasan pemerintah diperlukan agar ketertiban umum dapat dijaga.

## E. Peran Pemerintah Dalam Pemenuhan Hak-Hak Pengemis

Persoalan gepeng termasuk dalam golongan fakir miskin yang mana sesuai dengan UUD 1945, Pasal 34 ayat 1 berhak mendapatkan perlindungan negara. Pemerintah mempunyai kewajiban dan bertanggungjawab untuk menyelesaikan permasalahan gelandangan dan pengemis supaya mereka dapat hidup dengan layak bersama masyarakat lainnya.pengaruhnya

---

<sup>58</sup> Soetjipto Wirosardjono, *Gelandangan dan Pilihan Kebijaksanaan Penanggulangan*, (Jakarta: LP3E, 1998), hlm. 38.

kemiskinan atas kejahatan. Orang kaya yang hanya hidup untuk kesenangan dan memboroskan kekayaannya, jika pada suatu kali jatuh miskin, mudah menjadi pencuri (*de regime principum*). Kemiskinan biasanya memberi dorongan untuk mencuri (*summa contra gentiles*), yang juga menjadi menarik perhatian ialah pembelaan panjang lebar dari pada pendapatnya bahwa dalam keadaan yang sangat memaksa orang boleh mencuri (*summa theological*). pendapat yang dikemukakan, mendeskripsikan bahwa ada penyebab di luar kendali manusia sehingga cenderung melakukan kejahatan.<sup>59</sup>

Gelandangan dan pengemis mayoritas tidak mempunyai identitas yang jelas, tidak memiliki kartu pengenalan dan bahkan mereka memiliki banyak “topeng” ketika berada di jalanan. Hal ini menyebabkan susahny melakukan pendataan kependudukan. Gelandangan dan pengemis juga mempunyai pola hidup yang bebas, mereka tidak terikat oleh aturan yang ada di masyarakat, mereka membuat aturan mereka sendiri bahkan cenderung menghiraukan nilai-nilai dan norma- norma yang ada di masyarakat.<sup>60</sup>

Kehidupan gelandangan dan pengemis yang bebas membuat mereka betah berada di jalanan, mereka dapat melakukan hal-hal yang mereka inginkan meskipun itu melanggar nilai dan norma. Keberadaan mereka diperburuk dengan terbentuknya keluarga gelandangan dan pengemis, dimana *gepeng* ini dapat menjadi sebuah komunitas yang semua anggota keluarganya berprofesi sebagai gelandangan maupun pengemis. Selain itu, praktik penggelandangan dan pengemis seperti gelandangan dengan pakaian compang-camping, kotor mengais sampah untuk mencari makan, tidur sembarangan di emperan toko, jalan bahkan teras rumah orang.

---

<sup>59</sup> Suparlan Parsudi, *Gambaran Tentang Suatu Masyarakat Gelandangan Yang Sudah Menetap*, (Jakarta: FSUI, 1978), hlm. 42.

<sup>60</sup> Bongor, *Pengantar tentang kriminologi*, (Jakarta: PT. pembangunan, 1977 ), hlm. 41.

Permasalahan pengemis sebenarnya hanyalah turunan dari permasalahan kemiskinan. Selama persoalan kemiskinan belum teratasi jumlah pengemis, dan gepeng tidak akan pernah berkurang malah jumlahnya akan semakin bertambah. Perilaku menggembel dan mengemis erat kaitannya dengan urbanisasi, dan urbanisasi erat kaitannya dengan adanya kesenjangan pembangunan wilayah pedesaan dan perkotaan. Semasih adanya kesenjangan ini maka urbanisasi akan sulit dibendung, dan akan memberi peluang munculnya kegiatan sektor informal seperti kegiatan menggembel dan mengemis. Kebijakan penanggulangan gepeng yang dikembangkan adalah dengan lebih memacu pembangunan pedesaan agar serasi dengan pembangunan di daerah perkotaan.<sup>61</sup>

Pendekatan yang diperlukan adalah yang bersifat pendekatan holistik, yang tidak hanya terpaku pada pelaku *gepeng* itu sendiri tetapi berusaha menjangkau seluruh sub sistem yang mempengaruhi munculnya urbanisasi dan perilaku menggembel dan mengemis, serta termasuk seluruh sumber daya manusia yang ada. Sumber daya manusia yang ada di pedesaan diusahakan untuk dikembangkan sebagai subyek pembangunan yang mampu memanfaatkan peluang yang ada serta mengembangkan potensi yang dimiliki dengan memperhatikan kendala yang dihadapi. Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, disebutkan kebijakan dibidang penanggulangan gepeng merupakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Menteri berdasarkan pada kebijakan yang telah digariskan oleh pemerintah, dalam menetapkan kebijakan tersebut Menteri dibantu oleh badan koordinasi yang susunan, tugas dan wewenangnya diatur dengan Keputusan Presiden.

Penertiban gelandangan dan pengemis telah diatur dalam Keppres Nomor 40 tahun 1983 Tentang Koordinasi Penanggulangan Gelandangan

---

<sup>61</sup> Wirosardjono Soetjipto, *Gelandangan dan Pilihan Kebijakan Penanggulangan*, (Jakarta: LP3E, 1988), hlm. 73.

dan Pengemis, dalam keputusan bersama antara Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan dan Menteri Sosial dengan Nomor SKB. 102/MEN/1983 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi yang dikaitkan dengan penuntasan penyandang masalah kesejahteraan sosial. Masalah kemiskinan di Indonesia berdampak negatif terhadap meningkatnya arus urbanisasi dari daerah pedesaan ke kota-kota besar, sehingga terjadi kepadatan penduduk dan daerah-daerah kumuh yang menjadi pemukiman para urban tersebut, sulit dan terbatasnya pekerjaan yang tersedia serta terbatasnya pengetahuan, keterampilan dan pendidikan menyebabkan mereka banyak mencari nafkah untuk mempertahankan hidup dengan terpaksa menjadi gelandangan dan pengemis.<sup>62</sup>

Kementerian Sosial terus berupaya untuk mengurangi tingkat populasi gelandangan dan pengemis, sebagaimana pada tahun 2011 lalu pemerintah berusaha untuk lebih mengedepankan upaya penanggulangan kedua pokok permasalahan tersebut, di Indonesia terdapat sekitar 30 juta orang penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), yang terbagi dalam 22 kelompok, salah satunya adalah gelandangan, dan pengemis (*gepeng*) yang jumlahnya sekitar 3 juta jiwa. Maraknya jumlah gelandangan dan anak-anak jalanan di tengah-tengah kota besar tentu mengindikasikan meningkatnya tingkat kemiskinan kota yang pada akhirnya mengemis dan jadi gelandangan bukan nasib tapi pilihan mereka.<sup>63</sup>

Namun hakekatnya persoalan mereka bukanlah kemiskinan belaka, melainkan juga eksploitasi, manipulasi, ketidakkonsistenan terhadap cara-cara pertolongan baik oleh mereka sendiri maupun pihak lain yang menaruh perhatian terhadap anak jalanan dan *gepeng*. Gelandangan dan pengemis bukanlah sebuah prestasi atau pilihan hidup namun lebih mengarah kepada

---

<sup>62</sup> Budiman Arief, *Transmigrasi. Dari daerah asal sampai benturan budaya ditempat permukiman*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1998), hlm. 49.

<sup>63</sup> Fahrudin Adi, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 25.

tuntutan hidup yang dipengaruhi oleh kurangnya pengetahuan dan keterampilan serta tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya secara memadai dan wajar.<sup>64</sup>

Dalam pemenuhan hak-hak pengemis, maka tindakan utama yang dilakukan berupa perihal pendidikan dan pelatihan bagi gelandangan dan pengemis (*gepeng*) itu sendiri. Hal ini sangatlah diperlukan karena dengan memperoleh pendidikan dan pelatihan, mereka dapat memperoleh pengetahuan dan keterampilan yang sesuai dengan kebutuhan yang dapat dijadikan modal untuk bekerja secara layak sehingga mereka mampu meningkatkan kualitas hidupnya. Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang dilakukan pemerintah antar lain.<sup>65</sup>

1. Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan, sehingga akan tercegah terjadinya:
  - a. Berada dalam keadaan sulit penghidupannya.
  - b. Meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya.
  - c. Pergelandangan dan pengemisan kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah direhabilitasi dan telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat.
2. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan

<sup>64</sup> Shant Dellyana, *Konsep Penegakan Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 32.

<sup>65</sup> Ahmad Maghfur, Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng), *Jurnal Penelitian STAIN Pekalongan*, Vol. 7, No. 2, Pekalongan, 2010, hlm. 81.

pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat.

3. Usaha rehabilitasi adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warga negara Republik Indonesia.

Jadi, negara harus menjamin keberlangsungan para pengemis sehingga mereka tidak melakukan perbuatan yang melanggar hukum tersebut. Penegakan hukum yang dilakukan pemerintah merupakan amanah hukum. Namun disisi lain, pemenuhan hak-hak warga negara juga harus diperhatikan sehingga proses yang dilakukan para *gepeng* tersebut tidak terjadi dikemudian hari. Penegakan hukum ini merupakan perwujudan ide-ide, dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

## F. Teori Efektivitas

### 1. Definisi Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa inggris *effective* artinya berhasil, sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik.<sup>66</sup> Konsep efektivitas merupakan konsep yang luas, mencakup berbagai faktor di dalam maupun di luar organisasi.<sup>67</sup> Efektivitas merupakan hubungan antara output

---

<sup>66</sup> Moh. Pabundu Tika, *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Perusahaan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), hlm. 129.

<sup>67</sup> Donni Juni Priansa, dan Agus Garnida, *Manajemen Perkantoran Efektif, Efisien, dan Profesional*, (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 11.

dengan tujuan. Semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program, atau kegiatan.<sup>68</sup> Efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang tepat dan mencapainya. Karena itu efektivitas menunjuk pada kaitan antara output atau apa yang sudah dicapai atau hasil yang sesungguhnya dicapai dengan tujuan atau apa yang sudah ditetapkan dalam rencana atau hasil yang diharapkan. Suatu organisasi dikatakan efektif jika output yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan.

## 2. Pendekatan Pengukuran Efektivitas

Mengukur efektivitas organisasi dapat dilakukan dalam berbagai pendekatan. Beberapa diantaranya adalah didasarkan pada *goal approach*, *system resource approach*, atau *internal process approach*. Disamping itu dikembangkan pendekatan yang lebih integratif dan diterima secara luas. Pendekatan tersebut adalah *stakeholder approach* dan *competing-values approach*.<sup>69</sup>

## 3. Kriteria Efektivitas Organisasi

Gibson berpendapat bahwa kriteria efektivitas meliputi: *Pertama*, kriteria efektivitas jangka pendek yang terdiri dari produksi, efisiensi, dan kepuasan. *Kedua*, kriteria efektivitas jangka menengah yang terdiri dari persaingan dan pengembangan. *Ketiga*, kriteria efektivitas jangka panjang yaitu kelangsungan hidup. Efektivitas dikatakan berhasil apabila memenuhi kriteria produktivitas, kemampuan ber laba, dan kesejahteraan pegawai. Sementara dalam konteks perkantoran efektivitas dapat diukur dengan kriteria berikut:

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai.

---

<sup>68</sup> Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, (Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2015), hlm. 86.

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm. 418.

- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan.
- c. Proses analisa dan perumusan kebijakan yang mantap.
- d. Perencanaan yang matang.
- e. Penyusunan program yang tepat.
- f. Tersedianya sarana dan prasarana kerja.
- g. Pelaksanaan yang efektif dan efisien.
- h. Sistem pengawasan dan pengendalian yang mendidik.<sup>70</sup>

#### 4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Organisasi

Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi efektivitas organisasi, diantaranya adalah sebagai berikut:

##### a. Karakteristik Organisasi

Hubungan yang sifatnya relatif tetap seperti susunan sumber daya manusia yang terdapat dalam organisasi. struktur merupakan cara yang unik menempatkan manusia dalam rangka menciptakan sebuah organisasi. dalam struktur, manusia ditempatkan sebagai bagian dari suatu hubungan yang relatif tetap yang akan menentukan pola interaksi dan tingkah laku yang berorientasi pada tugas.

##### b. Karakteristik Lingkungan

Mencakup dua aspek. Pertama adalah lingkungan ekstern, yaitu lingkungan yang berada di luar batas organisasi dan sangat berpengaruh terhadap organisasi, terutama dalam pembuatan keputusan dan pengambilan tindakan. Aspek kedua adalah lingkungan intern yang dikenal sebagai iklim organisasi, yaitu lingkungan yang secara keseluruhan dalam lingkungan organisasi.

##### c. Karakteristik Pekerja

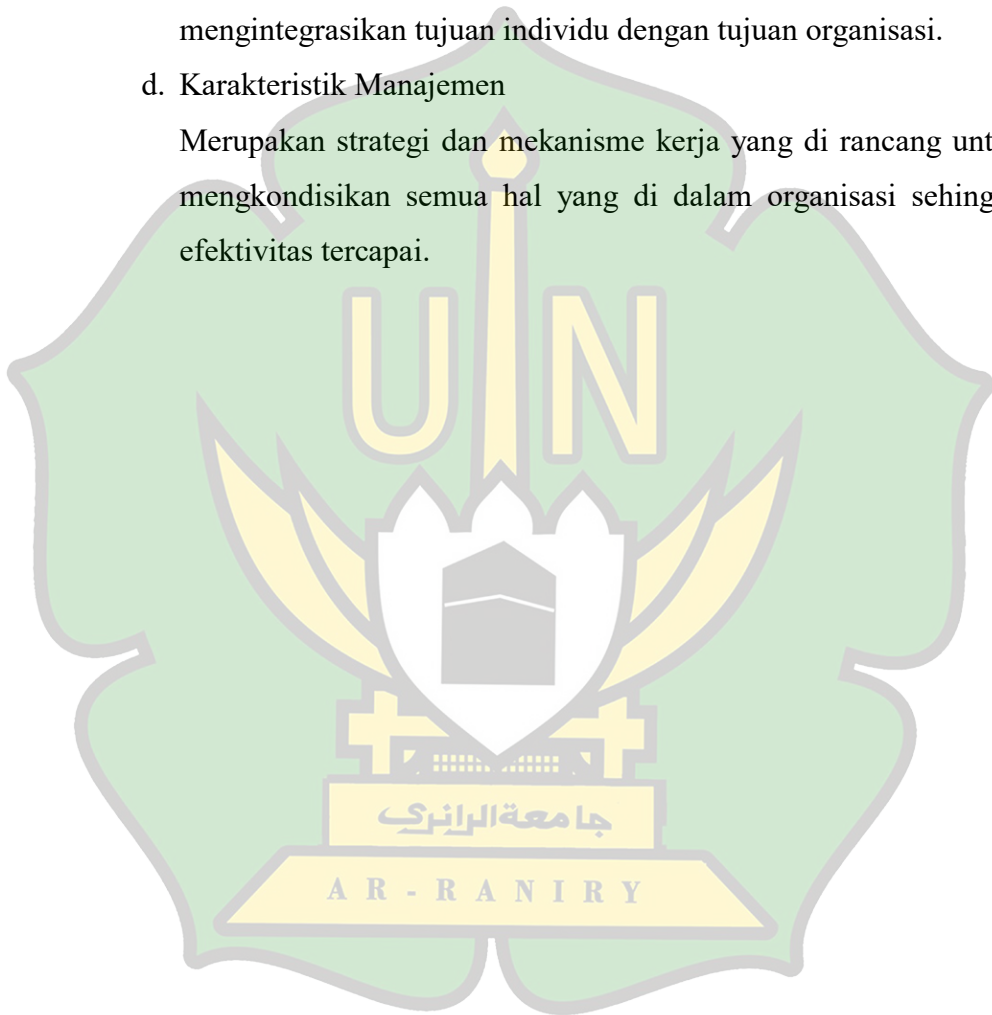
---

<sup>70</sup> Prianda dan Granisa, *Op.Cit.*, hlm. 14-15

Merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap efektivitas. di dalam diri setiap individu akan ditemukan banyak perbedaan, akan tetapi kesadaran individu akan perbedaan itu sangat penting dalam upaya mencapai tujuan organisasi. jadi apabila suatu organisasi menginginkan keberhasilan, organisasi tersebut harus dapat mengintegrasikan tujuan individu dengan tujuan organisasi.

d. Karakteristik Manajemen

Merupakan strategi dan mekanisme kerja yang di rancang untuk mengkondisikan semua hal yang di dalam organisasi sehingga efektivitas tercapai.



# **BAB TIGA**

## **IMPLEMENTASI *QANUN* KOTA BANDA ACEH NOMOR 6 TAHUN 2018 DAN PERATURAN WALIKOTA BANDA ACEH NOMOR 7 TAHUN 2018 TERHADAP PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA BANDA ACEH**

### **A. Efektivitas Penerapan Qanun Kota Banda Aceh dan Peraturan Walikota Terhadap Penanganan Pengemis di Kota Banda Aceh**

Fenomena munculnya gelandangan dan pengemis sering kali terlihat di Kota Banda Aceh, baik di tempat umum bahkan di sekitaran persimpangan jalan raya. Lokasi persebaran gelandangan dan pengemis yang paling sering terlihat di Kota Banda Aceh berada di sekitar simpang Surabaya, simpang Jambo Tape dan di persimpangan jalan lainnya. Gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh dalam melakukan kegiatannya tentu mempunyai ciri khas masing-masing, ada yang meminta-minta bahkan ada yang memasang wajah lesu dan lemas agar mengharapkan rasa iba. Secara sosial kemasyarakatan, hal ini dianggap dapat mengganggu kenyamanan dan ketertiban masyarakat.

Permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh tentu menjadi bagian dari tanggung jawab Pemerintah Kota. Karena hal itu, Pemerintah Kota Banda Aceh melalui Dinas Sosial Kota Banda Aceh melaksanakan berbagai upaya untuk menanggulangi maraknya gelandangan dan pengemis di Kota ini. Salah satu kegiatan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Banda Aceh dalam upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis adalah razia, dimana Dinas Sosial dan Satpol PP WH Kota Banda Aceh menggelar razia di sejumlah ruas jalan yang sering terdapat gelandangan dan pengemis.

Menindaklanjuti perintah Walikota Banda Aceh mengenai penertiban gelandangan dan pengemis (gepeng), Pemko Banda Aceh dalam hal ini Dinas Sosial dan Satpol PP WH Kota Banda Aceh telah melakukan penertiban di

sejumlah lokasi di Banda Aceh. Hal ini sejalan dengan Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Orang Terlantar dan Tuna Sosial Lainnya Dalam Wilayah Kota Banda Aceh. Dalam Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018, pada bab II Pasal 3 terdapat 11 tertib yang tertera salah satunya tertib sosial. Dalam poin tertib sosial dijelaskan bahwa:

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 meliputi:

1. Tertib bangunan;
2. Tertib PKL;
3. Tertib usaha;
4. Tertib reklame;
5. Tertib jalan dan angkutan jalan;
6. Tertib parkir;
7. Tertib sosial;
8. Tertib hiburan;
9. Tertib kebersihan dan keindahan;
10. Tertib pendidikan; dan
11. Tertib peran serta masyarakat.

Dinas Sosial Kota Banda Aceh dan Satpol PP WH Kota Banda Aceh juga pernah melakukan razia dan pengamanan kepada gelandangan dan pengemis sehingga dari pengamanan tersebut ditemukan gelandangan dan pengemis yang berkeliaran seputaran Jembatan Lamnyong, samping Polsek Ulee Lhee dan Kawasan Jalan T. Umar Dekat Simpang Tiga. Tidak hanya itu, mereka juga sering melakukan aktivitas di daerah-daerah yang dianggap tidak diketahui oleh Satpol PP dan WH Banda Aceh seperti, Simpang Kodim, Simpang Surabaya, Simpang BP2KP, Simpang Jambotape, Jalan Pocut Baren, dan Ulee Lhee.

Saat ditanyai terkait dengan penerapan Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Perwal Nomor 7 tahun 2018 dalam penanganan pengemis di Kota Banda Aceh, T.M. Syukri menjelaskan, terkait hal ini, penerapan kedua aturan tersebut dianggap sudah efektif, hal ini dibuktikan dengan

tugas-tugas dan tanggungjawab yang dijalankan oleh pihak Dinas Sosial dan Satpol PP WH Kota Banda Aceh dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis.

Menurut saya sudah efektif, sudah kami implementasikan. Artinya Dinas Sosial bekerjasama dengan Satpol PP WH Kota Banda Aceh untuk melakukan razia gabungan dengan masing masing tuganya, yaitu Dinas Sosial melakukan jangkauan gelandangan dan pengemis. Sedangkan Satpol PP dan WH melakukan penertiban, intinya kedua instansi ini melakukan tanggungjawab dengan cara masing-masing.<sup>71</sup>

Hal ini juga dibenarkan oleh Evendi, Kabid Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, dimana Evendi menjelaskan bahwa, pihaknya melakukan kerjasama dengan Dinas Sosial Kota Banda Aceh untuk melakukan penanggulangan gelandangan dan pengemis, sehingga aturan yang sudah ada di Banda Aceh dapat dilaksanakan dengan baik dan sistem yang sudah ada.

Untuk mengatasi gelandangan, Satpol PP dan WH Kota Banda Aceh bekerjasama dengan Dinas Sosial. Namun ada kalanya kedua instansi ini berkerja masing-masing, seperti Satpol PP dan WH turun ke lapangan untuk mengatasi para gelandangan dan pengemis, bahkan pihak Satpol PP dan WH mengikutsertakan atau mengajak Dinas Sosial untuk sama-sama ke lapangan. Bahkan, Satpol PP WH ini jam kerjanya pagi, siang dan malam, makanya disaat tertentu kami melibatkan Dinas Sosial dan juga ada yang mandiri.<sup>72</sup>

Selanjutnya, penanggulangan permasalahan gelandangan dan pengemis diatur di dalam Pasal 2 Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Orang Terlantar dan Tuna Sosial lainnya dalam Wilayah Kota Banda Aceh menyatakan,

Penanganan gelandangan, pengemis, orang terlantar dan tuna sosial lainnya dilakukan berdasarkan asas penghormatan pada martabat dan harga diri, asas non diskriminasi, asas non kekerasan, asas keadilan, asas

---

<sup>71</sup> Wawancara dengan T.M. Syukri, Kabid Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Banda Aceh pada tanggal 13 Desember 2021 di Banda Aceh.

<sup>72</sup> Wawancara dengan Evendi, Kabid Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di Satpol PP WH Kota Banda Aceh pada tanggal 13 Desember 2021 di Banda Aceh.

perlindungan, asas kesejahteraan, asas pemberdayaan, dan asas kepastian hukum.

Sedangkan dalam Pasal 4 menyatakan tentang penanganan gelandangan, pengemis, orang terlantar dan tuna sosial bertujuan untuk:

1. Mencegah terjadinya aktifitas menggelandang, mengemis, orang terlantar dan tuna sosial;
2. Memberdayakan gelandangan dan pengemis, orang terlantar dan tuna sosial;
3. Mengembalikan gelandangan dan pengemis, orang terlantar dan tuna sosial dalam kehidupan yang bermartabat; dan
4. Menciptakan ketertiban umum.

Selanjutnya, dalam Pasal 5 Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Orang Terlantar dan Tuna Sosial lainnya disebutkan: "Ruang lingkup pengaturan penanganan gelandangan, pengemis, orang terlantar dan tuna sosial lainnya meliputi prosedur penanganan, peran serta masyarakat, pembiayaan, larangan dan ketentuan sanksi".

Dalam pasal 6 Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Orang Terlantar dan Tuna Sosial Lainnya dalam Wilayah Kota Banda Aceh, menyatakan:

Penanganan gelandangan/pengemis orang terlantar dan tuna sosial lainnya diselenggarakan melalui upaya-upaya yang bersifat preventif, koersif, rehabilitasi dan integrasi sosial.

Dalam menjalankan tugas tersebut Dinas Sosial berkerjasama dengan Satpol PP dan WH Kota Banda Aceh dengan melakukan kegiatan pertama yaitu penjangkauan seluruh wilayah, menjalankan protokol ataupun razia. Dinas Sosial memberikan himbauan kepada masyarakat bahwa di Kota Banda Aceh tidak boleh ada kegiatan minta-minta, dan apabila sudah diingatkan, kemudian aktivitas gelandangan dan pengemis

masih ada, maka akan diamankan dan dibawa ke rumah singgah, dan akan dilakukan pembinaan selama 3 (tiga) hari.<sup>73</sup>

Saat penulis menjumpai pihak Satpol PP WH Kota Banda Aceh, Evendi menjelaskan bahwa, untuk melakukan upaya pencegahan kepada gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh perlu koordinasi dengan dinas terkait sehingga setiap kebijakan dan aturan hukum yang ada di Kota Banda Aceh tepat sasaran. Begitu juga dalam hal penanganan gelandangan dan pengemis di lapangan.

Terkait penanganan gepeng, Satpol PP WH Kota Banda Aceh cuma menertibkan dan mengamankan dan selanjutnya akan menyerahkan ke Dinas Sosial di rumah singgah, hanya itu saja tugas kita untuk mengatasi para gepeng di Kota Banda Aceh.<sup>74</sup>

Dari penjelasan di atas, dapat dijelaskan bahwa usaha-usaha untuk menangani gelandangan dan pengemis yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Banda Aceh sudah berjalan cukup baik dan sesuai dengan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Orang Terlantar dan Tuna Sosial Lainnya dalam Wilayah Kota Banda Aceh, namun dalam pelaksanaannya, Dinas Sosial Kota Banda Aceh memiliki berbagai hambatan yang akan mempersulit kinerja. Suatu tugas atau pekerjaan tidak akan terlaksana apabila ada hambatan yang mengganggu pekerjaan tersebut.

Terkadang Dinas Sosial Kota Banda Aceh mengalami kendala dan hambatan selama dilapangan, misalnya saat melakukan tindakan persuasif kepada para gepeng, tapi ada kalanya mereka tidak menerima dan melawan saat penertiban.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Wawancara dengan T.M. Syukri, Kabid Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Banda Aceh pada tanggal 13 Desember 2021 di Banda Aceh.

<sup>74</sup> Wawancara dengan Evendi, Kabid Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di Satpol PP WH Kota Banda Aceh pada tanggal 13 Desember 2021 di Banda Aceh.

<sup>75</sup> Wawancara dengan T.M. Syukri, Kabid Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Banda Aceh pada tanggal 13 Desember 2021 di Banda Aceh.

Secara umum, hambatan yang dihadapi Dinas Sosial Kota Banda Aceh dalam hal penanganan gelandangan dan pengemis dibagi menjadi 2 (dua) kategori, yaitu hambatan dari internal dan eksternal.

1. Hambatan internal, yaitu hambatan yang berasal dari Dinas Sosial Kota Banda Aceh, meliputi:

- a. Terbatasnya Sumber Daya Manusia (SDM) atau petugas yang tersedia dari Dinas Sosial Kota Banda Aceh, dalam hal ini adalah personil yang bertugas dalam pengamanan ataupun pengelola dari tempat penampungan atau rumah singgah, yang ditempati oleh gelandangan dan pengemis yang berhasil ditangkap dan di data, serta dalam proses pembinaan. Personil tersebut hanya berjumlah 3 orang, yang terdiri dari 2 orang Satuan Pengamanan (Satpam) dan 1 orang pengelola.
- b. Belum adanya tempat penampungan yang berupa rumah singgah untuk para gelandangan dan pengemis yang representatif, rumah singgah sementara binaan Dinas Sosial Kota Banda Aceh berada di Gampong Lamjabat, Kecamatan Meuraxa. Rumah singgah ini dianggap belum representatif.
- c. Dukungan dana/anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota (APBK) yang belum optimal. dana tersebut tidak hanya diperuntukkan khusus untuk pembinaan skill ataupun keterampilan, melainkan dana tersebut juga dipergunakan untuk melakukan kegiatan penangkapan/razia, pembangunan rumah singgah, serta fasilitas pendukung dalam pembinaan keterampilan dari gelandangan dan pengemis yang dibina dirumah singgah, seperti fasilitas menjahit bagi pembinaan keterampilan menjahit, fasilitas untuk memasak kue dan lain-lain.

2. Hambatan eksternal, yaitu hambatan yang berasal dari lapangan, meliputi;

- a. Mental dan kesadaran dari gelandangan dan pengemis sendiri, hal ini merupakan hal terbesar yang menyebabkan permasalahan ini terus berlanjut.
- b. Masyarakat yang memberikan sesuatu berupa sedekah ataupun sumbangan, hal ini juga dapat menyebabkan permasalahan gelandangan dan pengemis tidak dapat diselesaikan, dengan kesalahan dari masyarakat ini membuat gelandangan dan pengemis menjadi malas untuk mencari pekerjaan yang layak.<sup>76</sup>

Terkait dengan hambatan eksternal, T.M. Syukri menjelaskan, persoalan ini dianggap bahwa Kota Banda Aceh sebagai kota yang mudah untuk mencari uang, sumber penghasilan, sehingga para gelandangan dan pengemis bisa meraup keuntungan dari warga Kota Banda Aceh.

Kebiasaan mereka untuk melakukan pekerjaan yang instan, artinya dianggap mengemis itu pekerjaan yang paling tidak beresiko, dan tahan malu. Mereka dengan kondisi berbadan sehat, mampu bekerja, tapi tidak malu untuk meminta-minta. Sebagai contohnya, kota Banda Aceh itu dianggap surga bagi mereka untuk mengemis.<sup>77</sup>

Seperti yang dijelaskan di atas, Dinas Sosial Kota Banda Aceh dalam menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh dilakukan melalui beberapa usaha, yaitu usaha preventif, koersif, rehabilitasi, dan integrasi sosial. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup.

Upaya lain yang dilakukan Dinas Sosial Kota Banda Aceh membuat himbauan pada para pemilik usaha kuliner dan warkop dengan menempelkan stiker atau poster untuk ditempelkan di kafe-kafe atau warkop.<sup>78</sup>

Begitu juga halnya dengan Satpol PP WH Kota Banda Aceh. Mereka melakukan patroli untuk mengantisipasi adanya tindakan dari gelandangan dan pengemis, sehingga Kota Banda Aceh tetap terjaga ketertiban umum serta kenyamanan bagi masyarakat. Hal ini dilakukan untuk menindaklanjuti setiap aturan di Kota Banda Aceh dengan tujuan untuk menjaga ketertiban dan ketenteraman masyarakat. Walaupun demikian, hambatan-hambatan yang dihadapi Satpol PP WH Kota Banda Aceh dilapangan juga ada, diantaranya penanganan yang belum maksimal serta setelah dilakukan rehabilitasi, mereka akan kembali lagi untuk melakukan tindakan yang sama.

Kendalanya itu berupa orang yang ditangkap, kemudian di rehab di rumah singgah Dinas Sosial, selanjutnya para gepeng ini kembali lagi. Makanya kendalanya lebih ke penanganan yang belum tuntas dan pembinaan yang masih terbatas dari dinas sosial.<sup>79</sup>

Berdasarkan data yang penulis dapatkan dari Dinas Sosial Kota Banda Aceh terkait dengan rekapitulasi data penanganan tuna sosial tahun 2019 sampai tahun 2021 sebagai berikut:

Tabel. 3.1

Rekapitulasi Data Penanganan Tuna Sosial Dinsos Kota Banda Aceh tahun 2019

| No | Bulan    | Jenis PMKS  |          | Jenis Kelamin |    | TOTAL |
|----|----------|-------------|----------|---------------|----|-------|
|    |          | Gelandangan | Pengemis | PR            | LK |       |
| 1  | Januari  | 1           | 0        | 0             | 1  | 1     |
| 2  | Februari | 4           | 20       | 14            | 10 | 24    |
| 3  | Maret    | 1           | 9        | 8             | 2  | 10    |

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Wawancara dengan Evendi, Kabid Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat di Satpol PP WH Kota Banda Aceh pada tanggal 13 Desember 2021 di Banda Aceh.

|               |           |           |           |           |           |            |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 4             | April     | 11        | 8         | 13        | 6         | 19         |
| 5             | Mei       | 14        | 0         | 6         | 8         | 14         |
| 6             | Juni      | 3         | 4         | 3         | 4         | 7          |
| 7             | Juli      | 5         | 17        | 12        | 10        | 22         |
| 8             | Agustus   | 4         | 3         | 4         | 3         | 7          |
| 9             | September | 5         | 5         | 5         | 5         | 10         |
| 10            | Oktober   | 0         | 0         | 0         | 0         | 0          |
| 11            | November  | 8         | 2         | 6         | 4         | 10         |
| 12            | Desember  | 0         | 1         | 1         | 0         | 1          |
| <b>JUMLAH</b> |           | <b>56</b> | <b>69</b> | <b>72</b> | <b>53</b> | <b>125</b> |

Tabel. 3.2.

Rekapitulasi Data Penanganan Tuna Sosial Dinsos Kota Banda Aceh tahun 2020

| No            | Bulan     | Jenis PMKS  |            | Jenis Kelamin |           | TOTAL      |
|---------------|-----------|-------------|------------|---------------|-----------|------------|
|               |           | Gelandangan | Pengemis   | PR            | LK        |            |
| 1             | Januari   | 6           | 0          | 2             | 4         | 6          |
| 2             | Februari  | 12          | 0          | 3             | 9         | 12         |
| 3             | Maret     | 0           | 3          | 3             | 0         | 3          |
| 4             | April     | 0           | 11         | 6             | 5         | 11         |
| 5             | Mei       | 11          | 11         | 7             | 15        | 22         |
| 6             | Juni      | 1           | 8          | 3             | 6         | 9          |
| 7             | Juli      | 1           | 9          | 8             | 2         | 10         |
| 8             | Agustus   | 0           | 13         | 8             | 5         | 13         |
| 9             | September | 0           | 4          | 2             | 2         | 4          |
| 10            | Oktober   | 11          | 28         | 21            | 18        | 39         |
| 11            | November  | 5           | 25         | 21            | 9         | 30         |
| 12            | Desember  | 0           | 20         | 8             | 12        | 20         |
| <b>JUMLAH</b> |           | <b>47</b>   | <b>132</b> | <b>92</b>     | <b>87</b> | <b>179</b> |

Tabel. 3.3.

Rekapitulasi Data Penanganan Tuna Sosial Dinsos Kota Banda Aceh tahun 2021

| No | Bulan    | Jenis PMKS  |          | Jenis Kelamin |    | TOTAL |
|----|----------|-------------|----------|---------------|----|-------|
|    |          | Gelandangan | Pengemis | PR            | LK |       |
| 1  | Januari  | 2           | 22       | 14            | 10 | 24    |
| 2  | Februari | 0           | 5        | 2             | 3  | 5     |
| 3  | Maret    | 5           | 11       | 8             | 8  | 16    |
| 4  | April    | 4           | 11       | 5             | 10 | 15    |
| 5  | Mei      | 3           | 1        | 4             | 0  | 4     |

|               |           |           |           |           |           |            |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 6             | Juni      | 1         | 4         | 0         | 5         | 5          |
| 7             | Juli      | 2         | 6         | 7         | 1         | 8          |
| 8             | Agustus   | 0         | 13        | 8         | 5         | 13         |
| 9             | September | 0         | 11        | 4         | 7         | 11         |
| 10            | Oktober   | 0         | 10        | 3         | 7         | 10         |
| 11            | November  | 0         | 1         | 0         | 1         | 1          |
| 12            | Desember  | 0         | 0         | 0         | 0         | 0          |
| <b>JUMLAH</b> |           | <b>17</b> | <b>95</b> | <b>55</b> | <b>57</b> | <b>112</b> |

Dari penjelasan tabel di atas menjelaskan bahwa, di tahun 2019, angka gelandangan dan pengemis tergolong rendah dibandingkan tahun 2020 dan tahun 2021. Namun, di tahun 2020, angka gelandangan dan pengemis naik drastis mencapai 179 kasus, sehingga pihak Pemerintah Kota Banda Aceh melakukan upaya-upaya untuk meminimalisir terjadinya gelandangan dan pengemis. Dari upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh, di tahun 2021, angka gelandangan dan pengemis turun sebesar 67 kasus, yaitu 122 kasus.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa, penerapan Qanun Kota Banda Aceh dan Peraturan Walikota terhadap penanganan pengemis di Kota Banda Aceh dinilai efektif. Keberadaan gelandangan dan pengemis yang dianggap tidak sesuai dengan nilai dan norma sosial masyarakat serta gangguan yang ditimbulkan akibat adanya gepeng menjadi penyebab perlunya usaha-usaha dari pemerintah Kota Banda Aceh sebagai bentuk penanganan gepeng. Atas dasar ini, Pemerintah Kota Banda Aceh mengeluarkan Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Orang Terlantar dan Tuna Sosial Lainnya dalam Wilayah Kota Banda Aceh.

## **B. Pemahaman Masyarakat Kota Banda Aceh Terhadap Larangan Memberi Sumbangan Kepada Pengemis**

Permasalahan pengemis merupakan masalah sosial yang sulit untuk diatasi. Masalah pengemis telah menjadi isu sosial yang terus berusaha diatasi dengan berbagai cara oleh pemerintah kota Banda Aceh, misalnya dengan penertiban dan diberikan pelatihan-pelatihan keterampilan agar dapat digunakan untuk mencari nafkah selain mengemis. Namun demikian, umumnya, pengemis lari dari tempat latihan, ataupun kembali menjadi pengemis, selepas diberikan latihan keterampilan BPM (Badan Pemberdayaan Masyarakat) Kota Banda Aceh.

Upaya pemerintah untuk menciptakan Kota Banda Aceh bebas pengemis sudah maksimal. Pemerintah Kota Banda Aceh melalui Dinas Sosial telah menggelar aksi menempelkan selebaran larangan memberikan santunan kepada para gelandangan dan pengemis (gepeng) yang datang di tempat-tempat usaha, serta meminta kepada para masyarakat Kota Banda Aceh, untuk berhenti memberikan santunan kepada para pengemis.

Dalam hal ini, Prima Juana sebagai warga Kota Banda Aceh menjelaskan, kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Banda Aceh merupakan kebijakan yang positif, mengingat sudah sangat banyak gelandangan dan pengemis di kota ini sehingga Kota Banda Aceh dianggap tempat mengais rejeki dengan mudah.

Kebijakan yang diambil pemerintah terhadap larangan memberi sumbangan kepada pengemis sudah sangat tepat, tapi seperti yang kita ketahui, setiap kebijakan ada sisi negatif dan segi positifnya, seperti Kota Banda Aceh harus lebih terjaga dan tertata, kalau dari segi negatifnya, kadang kala saat pihak Satpol PP WH Kota Banda Aceh melakukan patroli, para gepeng ini luput dari pengawasan.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Wawancara dengan Prima Juana, Wiraswasta di Kota Banda Aceh pada tanggal 14 Desember 2021 di Banda Aceh.

Selain itu, seorang mahasiswa Zulkifli mengatakan, Kota Banda Aceh seharusnya sudah terbebas dari label-label gelandangan dan pengemis. Bahkan, Pemerintah juga sudah menyediakan tempat atau rumah singgah. Atas dasar ini seharusnya Kota Banda Aceh aman dan tenteram.

Sudah tepat yang dilakukan pemerintah Kota Banda Aceh, seharusnya keberadaan gelandangan dan pengemis ini tidak ada di Kota Banda Aceh, dan pemerintah kota harus sering melakukan Razia.<sup>81</sup>

Banyaknya jumlah pengemis di Kota Banda Aceh salah satu disebabkan masyarakat masih mau memberikan santunan atau sumbangan kepada pengemis di jalan atau tempat usaha. Fenomena yang tidak dapat dihindari adalah banyaknya jumlah pengemis yang berasal dari luar kota Banda Aceh yang datang ke Banda Aceh untuk mengemis. Himbuan dan larangan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Banda Aceh seakan tidak menjadi suatu peringatan bagi masyarakat untuk tidak memberikan sumbangan kepada pengemis. Tidak hanya menghimbau, pemerintah Kota Banda Aceh juga sering melakukan razia terhadap para gelandangan, anak jalanan dan pengemis yang ada di Banda Aceh. Namun, setelah dibina dan dipulangkan ke daerah masing-masing, pengemis tersebut selalu kembali karena merasa bahwa Kota Banda Aceh merupakan ladang bagi mereka untuk mencari nafkah dengan mengemis.

Hal ini juga diungkapkan oleh Rinda Balqis, seorang pegawai BUMN. Dalam hal ini, Rinda Balqis mengatakan, sebenarnya pemerintah Kota Banda Aceh sudah berupaya untuk melakukan penertiban dan kenyamanan warga Kota Banda Aceh dari gelandangan dan pengemis. Namun ada saja hal-hal yang tidak dijalankan oleh pengguna jalan atau warga kota. Bahkan, angka gelandangan dan pengemis pun saat ini sudah bervariasi, mulai dari anak-anak sampai orangtua.

---

<sup>81</sup> Wawancara dengan Zulkifli, mahasiswa di Kota Banda Aceh pada tanggal 14 Desember 2021 di Banda Aceh.

Larangan untuk memberi sumbangan kepada pengemis di Banda Aceh kurang diterapkan walaupun larangan tersebut sudah tertulis di setiap persimpangan jalan atau *traffic light*. Namun larangan tersebut tidak dihiraukan para pengendara. Tidak hanya itu, bahkan pengemis sudah sangat ramai, mulai dari anak-anak sampai lansia pun mereka mencari uang dengan cara ngemis bahkan mereka diantar oleh orang tua atau anak-anak mereka. Itu sangat tidak etis.<sup>82</sup>

Berbagai macam gaya yang dijadikan sebagai sarana mengemis antara pengemis yang satu dengan pengemis yang lain, ada yang membawa anak, membawa orang cacat, membawa bungkus, kotak amal dan lain-lain. Hal itu dilakukan untuk menarik simpati masyarakat agar mau mengeluarkan uangnya. Dalam menjalankan pekerjaannya, pengemis menggunakan trik-trik yang dapat meyakinkan orang lain untuk mencari belas kasihan dan memberi uang, trik-trik yang biasa dipakai adalah sebagai berikut:

#### 1. Menjual Kemiskinan

Sudah menjadi hal yang lumrah bagi para pengemis untuk mengatakan bahwa dirinya miskin atau sangat miskin. Pengemis yang berada di Banda Aceh biasanya berpenampilan kumuh, kotor, dan berpakaian robek-robek atau compang camping. Tampilan seperti itu memberikan kesan pada setiap orang yang melihatnya seakan-akan mereka sedang memikul beban berat yang perlu dibantu dan mendorong orang lain untuk memberi.

#### 2. Menampilkan wajah kesedihan

Sudah sangat lumrah bagi seorang pengemis menampilkan wajah dengan raut yang sedih dan merana. Kesedihan itu tidak bisa dikatakan apakah benar-benar sedih atau hanya pura-pura sedih untuk mendapatkan simpati masyarakat. Sebagai seorang pengemis, rasa iba masyarakat adalah hal yang sangat penting untuk didapatkan.

---

<sup>82</sup> Wawancara dengan Rinda Balqis, pegawai BUMN di Kota Banda Aceh pada tanggal 14 Desember 2021 di Banda Aceh.

Sehingga dengan berbagai cara, pengemis akan menampilkan wajah yang sedih sehingga masyarakat akan iba dan memberikan sumbangan kepadanya.

### 3. Komunitas pengemis

Komunitas pengemis yaitu kumpulan sejumlah pengemis yang terkoordinasi oleh koordinator yang menempatkan para pengemis-pengemis di wilayah-wilayah tertentu, seperti dipusat kota dengan lokasi yang berpindah-pindah dan para pengemis diwajibkan kepada koordinator pengemis yang biasa dikenal dengan bos pengemis. Hal ini jarang ditemukan di Banda Aceh karena tidak pernah ditemukan isu atau fakta tentang hal ini.

### 4. Pengemis dengan anak

Pengemis dengan anak adalah orang-orang yang meminta-minta di muka umum dengan cara memperlak anak, baik anak kandung maupun anak pinjaman untuk mendapat belas kasihan orang lain.

### 5. Pengemis Tuna Netra atau Cacat Fisik

Pengemis dengan cacat fisik adalah hal yang lumrah. Hal itu dapat diterima karena mereka tidak kuasa untuk mencari nafkah sendiri dengan keterbatasan fisik. Diantara kebanyakan pengemis yang cacat fisik, banyak diantara yang cacat penglihatan atau tuna netra. Pengemis tuna netra ini biasanya tidak pergi sendiri, namun ditemani oleh seseorang yang disebut kenet. Di Banda Aceh, tidak jarang kita jumpai pengemis tuna netra ini yang berpakaian modis dan juga kenetnya yang modis sehingga terkesan seseorang yang malas dalam bekerja.

### 6. Pengemis dengan membawa surat/map

Pengemis dengan membawa surat adalah pengemis yang meminta bantuan kepada orang-orang yang ditemuinya dengan membawa map yang berisi foto-foto bangunan atau foto anak-anak yatim. Pengemis

tersebut melampirkan surat-surat keterangan miskin tau surat keterangan bangunan dengan alasan untuk pembangunan Masjid atau Pondok Pesantren tertentu.

Adapun untuk mengantisipasi semua hal yang dimaksud di atas, Pemerintah Kota Banda Aceh mengeluarkan himbauan larangan melayani pengemis di persimpangan jalan dan di tempat-tempat umum, kebijakan tersebut lahir dilatarbelakangi oleh budaya masyarakat yang sering memberikan sumbangan kepada pengemis. Himbauan larangan melayani pengemis diharapkan mampu meminimalisir jumlah pengemis yang beroperasi di Kota Banda Aceh. Hal tersebut dikarenakan jika masyarakat masih mau melayani pengemis secara otomatis pengemis akan bertambah dan pengemisan itu akan dijadikan sebagai profesinya.

Adanya himbauan ini selain bertujuan untuk meminimalisir jumlah pengemis, juga bertujuan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat bahwa perbuatan pengemisan itu dilarang dalam Islam. dan diharapkan masyarakat memberikan sumbangannya ke lembaga pemerintahan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang menerima sedekah. Media sosialisasi himbauan larangan melayani pengemis diharapkan mampu menyampaikan isi dari kebijakan tersebut, sehingga hasilnya masyarakat mau mensukseskan kebijakan larangan melayani pengemis tersebut. Sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dilakukan di bawah koordinasi Dinas Sosial Kota Banda Aceh. Sosialisasi dilakukan oleh pemerintah dengan cara membuat surat dan striker yang ditujukan kepada pemilik usaha warung kopi, kafe-kafe, kemudian mengeluarkan himbauan melalui pamflet dan spanduk yang dipasang agar masyarakat mengetahuinya.

Bahkan, banyak warga Kota Banda Aceh berharap para pengemis ini dapat menyadari perbuatannya bahkan ada yang menyarankan agar peraturan ini lebih diperketat, agar kota Banda Aceh benar-benar bebas dari gelandangan dan pengemis.

Tolong di perketat lagi dan lebih diperhatikan kondisi mereka. Bina mereka agar mereka dapat mencari rezeki dengan cara yang layak.<sup>83</sup>

Tidak hanya itu, Rinda Balqis juga menjelaskan bahwa keberadaan gepeng di Kota Banda Aceh juga dianggap dapat meresahkan masyarakat, pasalnya Kota Banda Aceh dianggap sumber pencarian yang menjanjikan, sehingga lambat laun, gepeng semakin banyak.

Keberadaan gepeng di Kota Banda Aceh sudah sangat banyak dan sudah menjadi pekerjaan rutinitas, agar dapat uang dengan instan. Saran saya semoga gepeng ini sadar apa yang sudah lakukan karena apa yang dilakukan ini tidak benar dan melawan hukum.<sup>84</sup>

Efektivitas sosialisasi himbauan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Banda Aceh belum dapat berjalan dengan baik, hal itu disebabkan oleh ketidak berhasilan sosialisasi untuk mengubah budaya masyarakat untuk tidak memberikan sumbangannya kepada pengemis. Pasca sosialisasi kebijakan yang dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh ternyata masih banyak masyarakat yang memberikan sumbangan kepada pengemis, baik itu di warung kopi maupun di persimpangan jalan yang berada di Kota Banda Aceh. Sedangkan bicara hasil, tentunya juga tidak terlepas dari adanya kendala, seperti kurangnya pemahaman masyarakat terhadap himbauan tersebut, masyarakat lebih mau memberikan sumbangan kepada pengemis dari pada lembaga-lembaga yang membuka donasi sosial.

### C. Analisis Penulis

Isu Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), diantaranya gelandangan dan pengemis merupakan fenomena yang dikaji secara sosial tidak bisa dihindari dari ketidakberdayaan secara ekonomi serta telah dianggap sebagai mata pencaharian. Jika melihat secara lebih mendalam,

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Wawancara dengan Iqram, pegawai swasta di Kota Banda Aceh pada tanggal 14 Desember 2021 di Banda Aceh.

maka pemerintah sebagai regulator dan eksekutor harus memaksimalkan perannya dalam pencegahan dan penanggulangan gelandangan dan pengemis. Melihat sketsa munculnya pengemis, dapat dipahami bahwa ada juga perbuatan pengemisan itu dilakukan secara teroganisir. Hal ini terlihat dari adanya pembagian wilayah kerja, pemanfaatan anak-anak, dan adanya pembagian waktu kerja yang jelas.

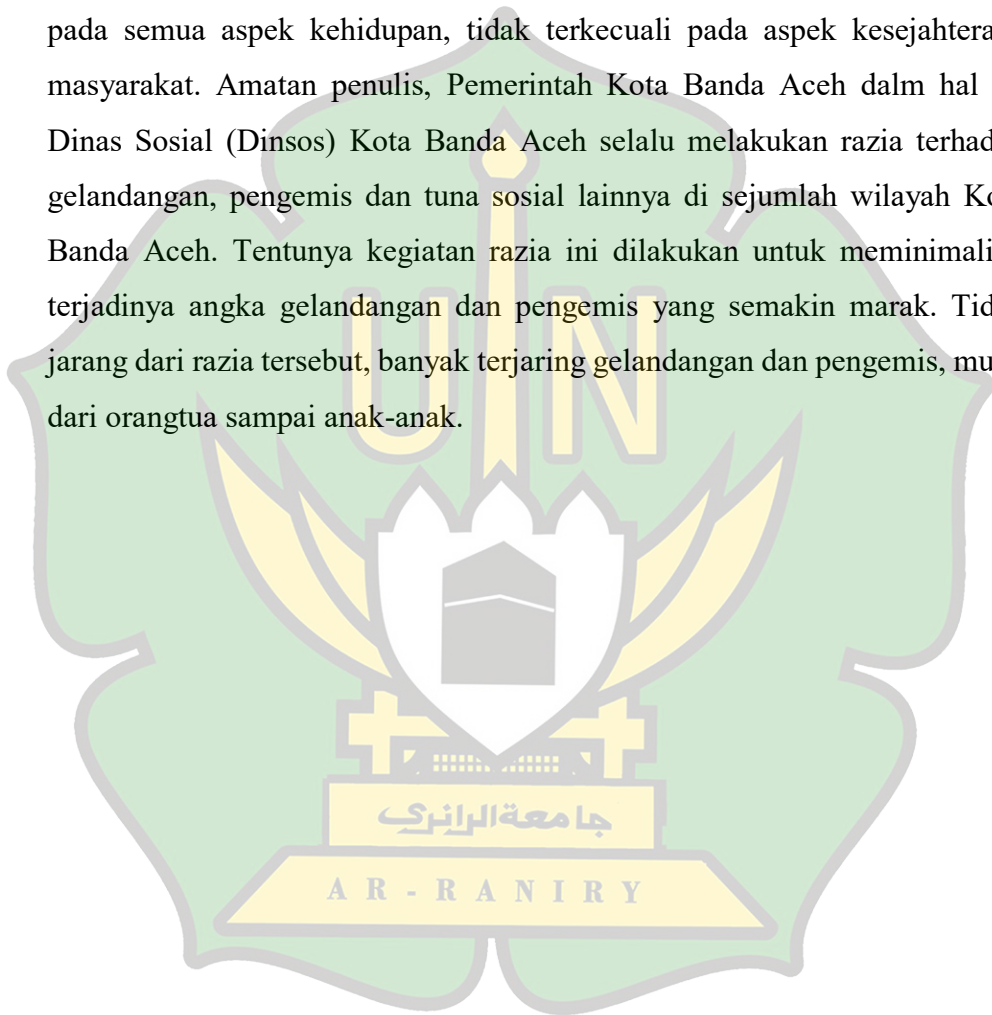
Oleh sebab itu, peranan Pemerintah Kota Banda Aceh penting untuk dilakukan supaya permasalahan sosial seperti ini dapat diselesaikan. Dinas sosial Kota Banda Aceh merupakan Satuan Kerja Perangkat Kota (SKPK) yang melaksanakan kegiatan pada bidang kesejahteraan masyarakat dan sosial. Perangkat daerah ini mempunyai peran dan tugas melaksanakan urusan pemerintahan di bidang sosial, diantaranya adalah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Keseriusan dan kecakapan Dinas sosial Kota Banda Aceh dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis merupakan tugas pokok struktur organisasi yang berkaitan dengan masalah sosial baik gelandangan, pengemis dan masalah sosial lainnya. Dimana dalam penanganannya perlu bekerja sama dengan Satpol PP Wilayatul Hisbah Kota Banda Aceh untuk merazia gelandangan dan pengemis. Salah satu upaya memutus mata rantai gelandangan dan pengemis adalah tersedianya rumah singgah atau panti sosial lengkap dengan sarana dan prasarana untuk dilakukannya pembinaan.

Penulis melihat bahwa, persoalan gelandangan dan pengemis melalui Dinas sosial Kota Banda Aceh sudah membuat beberapa kebijakan yang telah dilakukan, walaupun dalam kebijakan atau upaya yang telah dilakukan belum maksimal, setidaknya Pemerintah Kota Banda Aceh telah berbuat. Saat ini kita harus melihat peran warga Kota Banda Aceh untuk lebih selektif dalam menghadapi para gelandangan dan pengemis tersebut. Memang di satu sisi, gelandangan dan pengemis menjadi tanggungjawab bersama untuk membina para gepeng. Di sisi yang lain, Pemerintah Kota Banda Aceh juga

menyediakan fasilitas rumah singgah, guna apa yang mereka lakukan tidak terulang, sehingga mereka menerima penghidupan yang layak dan lebih terurus.

Saat ini, Pemerintah Kota Banda Aceh terus berupaya untuk mewujudkan Banda Aceh sebagai kota yang gemilang dalam bingkai syariah pada semua aspek kehidupan, tidak terkecuali pada aspek kesejahteraan masyarakat. Amatan penulis, Pemerintah Kota Banda Aceh dalam hal ini Dinas Sosial (Dinsos) Kota Banda Aceh selalu melakukan razia terhadap gelandangan, pengemis dan tuna sosial lainnya di sejumlah wilayah Kota Banda Aceh. Tentunya kegiatan razia ini dilakukan untuk meminimalisir terjadinya angka gelandangan dan pengemis yang semakin marak. Tidak jarang dari razia tersebut, banyak terjaring gelandangan dan pengemis, mulai dari orangtua sampai anak-anak.



## **BAB EMPAT PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Dari penjelasan pada bab sebelumnya, maka penulis menyimpulkan sebagai berikut.

1. Penerapan Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 secara keseluruhan sudah efektif dalam hal penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh. Hal ini dibuktikan dengan kebijakan razia yang dilakukan oleh Satpol PP WH Kota Banda Aceh dan Pemerintah Kota Banda Aceh melalui Dinas Sosial Kota Banda Aceh membuat kebijakan rumah singgah bagi para gelandangan dan pengemis yang berhasil dirazia guna untuk dibina dan dididik agar menerima penghidupan yang lebih layak.
2. Adapun tingkat pemahaman masyarakat Kota Banda Aceh terhadap Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2018 masih belum menyeluruh memahami dan mengaplikasikan pada kehidupannya, hal ini dapat dibuktikan masih terdapat banyak masyarakat yang memberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh padahal sudah ada himbauannya yang melarang untuk memberi sumbangan kepada mereka.

### **B. Saran**

Adapun saran yang dapat dikembangkan adalah:

1. Kepada Pemerintah Kota Banda Aceh melalui Satpol PP/WH dan Dinas Sosial Kota Banda Aceh semoga bisa lebih tegas lagi dalam memberantas

- kasus gelandangan dan pengemis ini yang telah menjadi penyakit sosial di Kota Banda Aceh.
2. Bagi masyarakat tentunya kita harus lebih selektif dalam membantu para gelandangan dan pengemis
  3. Semoga skripsi ini dapat dijadikan sebagai salah satu referensi bagi mahasiswa atau pihak umum kedepannya.
  4. Bagi penulis sendiri, semoga tulisan ini bermanfaat bagi semua kalangan.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.
- Donni Juni Priansa, dan Agus Garnida. *Manajemen Perkantoran Efektif, Efisien, dan Profesional*, Bandung: Alfabeta, 2013.
- Fahrudin Adi. *Pengantar Kesejahteraan Sosial*. Bandung: Refika Aditama, 2012.
- Iskandar. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Gaung Persada, 2009.
- Kurniawan, J. Lutfhi, dkk. *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*. Malang: Intrans Publishing, 2014.
- M. Suud. *Orientasi Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.
- Mahasin Aswab. *Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial*. Jakarta: LP3ES, 1986.
- Mahmudi. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2015.
- Miftachul Huda. *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Mattew B. Miles dan A. Michael Huberman. *Analisis Data Kualitatif*, Terj. Tjejep Rohendi Rohidi. Jakarta: UI-Press, 1992.
- Moh. Pabundu Tika. *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Perusahaan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2014.
- Nurdin Usman. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Jakarta: Grasindo, 2002.
- Putro Mugiono. *Pengkajian Model Penanganan Gelandangan Psikotik*. Yogyakarta, B2P3KS, 2008.

Parsudi Suparlan. *Gambaran Tentang Suatu Masyarakat Gelandangan Yang Sudah Menetap*. Jakarta: FSUI, 1978.

Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2006.

Purwanto dan Sulistyastuti. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara, 1991.

Paulus Tangdilintin. *Masalah-Masalah Sosial (Suatu Pendekatan Analisis Sosiologis)*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka, 2000.

Soejono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

-----, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.

Sugiono. *Metode Penelitian Pendidikan, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2008.

Sutrisno Hadi. *Metode Penelitian Hukum*. Surakarta: UNS press, 1989.

Tim Penulis Departemen Sosial RI. *Standart Pelayanan Minimal Pelayanan Dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*. Jakarta: Departemen Sosial RI, 2007.

Tim LP3ES. *Gelandangan*. Jakarta: LP3ES, 1986.

Yazid. *Hukum Meminta-minta*. Bogor: At-Taqwa, 2009.

Yusuf Qardawi. *Halal Haram dalam Islam*. Solo: Darul Ma'rifah, 2000.

## B. SKRIPSI

Fifit Yunailisa, “Pelaksanaan Kesejahteraan Sosial Bagi Pengemis Berdasarkan Peraturan Wali Kota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018” (Skripsi tidak dipublikasi), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Syiah Kuala, 2020.

Indri Suryani, “Kewenangan Dinas Sosial dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis (suatu penelitian di Kota Banda Aceh)” (Skripsi tidak dipublikasi), Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, 2018.

Naya Afra, “Peran Dinas Sosial Kota Banda Aceh Dalam Menangani Pengemis Anak Ditinjau Menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak” (Skripsi tidak dipublikasi), Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, 2020.

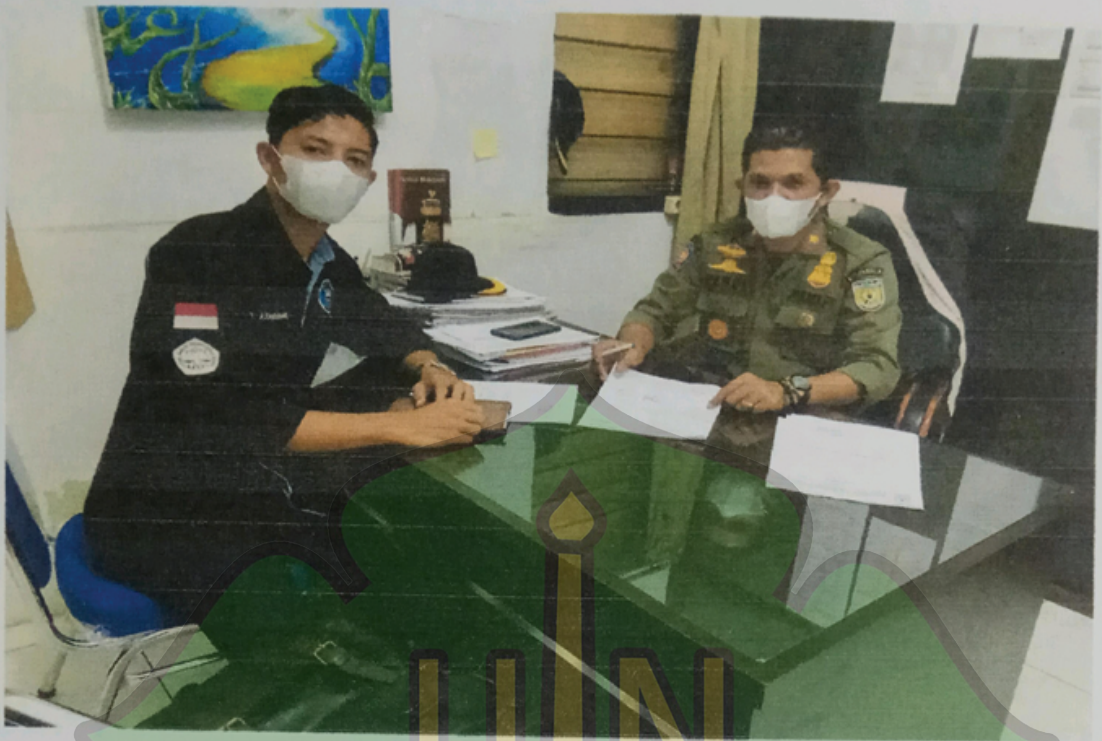
### C. JURNAL

Efendi. Kedudukan Qanun Bidang Sumberdaya Alam Dalam Sistem Hukum Nasional. *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14 No. 1 Januari 2014.

Ulfa dan Rahmi, “Analisis Kehidupan Sosial Ekonomi Pengemis dan Penanggulangannya di Kota Banda Aceh”. *Jurnal Humaniora*, Vol.2, No. 2, Oktober 2018.

Wahyu Ramadhani dan Radhali dengan judul, “Jaminan Sosial Terhadap Gelandangan dan Pengemis (Studi Pelaksanaan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial)”. *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*, Volume 16, Nomor 1, Januari – Juni 2021.





*Note : Bersama dengan Bapak Evendi, Kabid Ketentraman Umum dan Ketentraman Masyarakat di Satpol PP WH Kota Banda Aceh.*



*Note : Bersama dengan Bapak T.M Syukri, Kabid Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Banda Aceh.*



**PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH**  
**BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK**  
**KOTA BANDA ACEH**

Jln. Twk.Hasyim Banta Muda Nomor 1 Telepon (0651) 22888

Faxsimile (0651) 22888, Website : <http://kesbangpol.bandaacehkota.go.id>, Email : [kesbangpolbna@gmail.com](mailto:kesbangpolbna@gmail.com)

**SURAT REKOMENDASI PENELITIAN**

**Nomor : 070 / 871**

- Dasar** :
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor; 64 Tahun 2011, Tentang Pedoman Penerbitan Rekomendasi Penelitian.
  - Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 66 Tahun 2016, tentang Susunan Organisasi Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh.
  - Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 31 Tahun 2020, tentang Standar Operasional Prosedur pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh

**Membaca** : Surat dari Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Nomor: 5736/Un.08/FSHLI/PP.00.9/12/2021 Tanggal 3 Desember 2021 tentang Permohonan Rekomendasi Penelitian

**Memperhatikan** : Proposal Penelitian yang bersangkutan

Dengan ini memberikan Rekomendasi untuk melakukan Penelitian kepada :

**Nama** : T. Azam Nagama

**Alamat** : Jl. Tgk. Hasan No.10 Gp. Lamseupeng Kec. Lueng Bata Kota Banda Aceh

**Pekerjaan** : Mahasiswa

**Kebangsaan** : WNI

**Judul Penelitian** : Implementasi Hukum Memberi Sumbangan Kepada Pengemis di Kota Banda Aceh (Studi Kajian Terhadap Pasal 35 Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018)

**Tujuan Penelitian** : Untuk Mengetahui Implementasi Hukum Memberi Sumbangan Kepada Pengemis di Kota Banda Aceh (Studi Kajian Terhadap Pasal 35 Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018) (Pengumpul dan Wawancara)

**Tempat/Lokasi/  
Daerah Penelitian** :

- Satpol PP dan WH Kota Banda Aceh
- Dinas Sosial Kota Banda Aceh

**Tanggal dan/atau  
Lamanya Penelitian** : 3 (tiga) bulan

**Bidang Penelitian** : -

**Status Penelitian** : Baru

**Penanggung Jawab** : Dr. Jabbar, MA (Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kelembagaan)

**Anggota Peneliti** : -

Dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Peneliti wajib mentaati dan melakukan ketentuan dalam rekomendasi penelitian.
2. Peneliti menyampaikan rekomendasi penelitian kepada Instansi/Lembaga/SKPK/Camat yang menjadi tempat/lokasi penelitian.
3. Tidak dibenarkan melakukan Penelitian yang tidak sesuai/tidak ada kaitannya dengan Rekomendasi Penelitian dimaksud.
4. Harus mentaati semua ketentuan peraturan Perundang-undangan, norma-norma atau adat istiadat yang berlaku.
5. Tidak melakukan kegiatan yang dapat menimbulkan keresahan di masyarakat, disintegrasi bangsa atau kutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Surat Rekomendasi ini akan dicabut kembali dan dinyatakan tidak berlaku lagi, apabila ternyata pemegang Surat ini tidak mentaati/mengindahkan ketentuan-ketentuan seperti tersebut diatas.
7. Asli dari Surat Rekomendasi Penelitian ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dipergunakan seperlunya.
8. Peneliti melaporkan dan menyerahkan hasil penelitian kepada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh.

Ditetapkan : Banda Aceh  
Pada Tanggal : 7 Desember 2021

An. KEPALA BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK  
KOTA BANDA ACEH,  
..... Sekretaris,

معاليه الراني

AR - RANIRY

Ir. Yustanidar

Pembina / NIP. 19670711 20012 2 002

Tembusan :

1. Walikota Banda Aceh;
2. Para Kepala SKPK Banda Aceh;
3. Para Camat Dalam Kota Banda Aceh;
4. Peringgal.



**PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH**  
**SATUAN POLISI PAMONG PRAJA DAN WILAYATUL HISBAH**

Jalan Tgk. Abu Lam U Nomor 7 Telp. (0651) 637041 Banda Aceh - 23242  
Website: [www.satpolpp-wh.bandaacehkota.go.id](http://www.satpolpp-wh.bandaacehkota.go.id) Email: [satpolpp\\_wh@yahoo.com](mailto:satpolpp_wh@yahoo.com)

Banda Aceh, 13 Desember 2021

Nomor : 070 / 513 / 2021

Lampiran : -

Pertihal : Surat Keterangan Penelitian

Kepada Yth,

Dekan Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Ar-Raniry

di-

Tempat

Kepala Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kota Banda Aceh dengan ini menerangkan bahwa yang namanya tersebut di bawah ini:

Nama : T. Azam Nagama

NIM : 150105093

Jurusan : Hukum Tata Negara (Siyasah)

Alamat : Jln. Tgk. Hasan. No 10, Desa Lamseupeung, Kec. Lueng Bata, Kota Banda Aceh

Telah melakukan penelitian pada Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kota Banda Aceh untuk keperluan penyusunan Skripsi yang berjudul **"IMPLEMENTASI HUKUM MEMBERI SUMBANGAN KEPADA PENGEMIS DI KOTA BANDA ACEH (Studi Kajian Terhadap Pasal 35 Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dan Peraturan Walikota Banda Aceh nomor 7 Tahun 2008)"**.

Demikian untuk dapat dimaklumi, dan terima kasih.

Kepala Satuan Polisi Pamong Praja dan  
Wilayatul Hisbah Kota Banda Aceh

**Ardiansyah, S.STP, M.Si**

Pembina TK. I

Nip. 19810306 200012 1 001



PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH

**DINAS SOSIAL**

Jln. Residen Danubroto No.5 Telp. (0651) 48853 Geuceu Komplek  
BANDA ACEH

**SURAT KETERANGAN**

Nomor : 070/ 670 /2021

**KEPALA DINAS SOSIAL KOTA BANDA ACEH**, dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : T. AGAM NAGAMA  
N I M : 150105093  
Tempat/tgl.lahir : Yogyakarta, 22 Maret 1997  
Pekerjaan : Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum (Jurusan :  
Hukum Tata Negara) Universitas Islam Negeri (UIN)  
Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh  
Alamat : Jln. Tgk. Hasan No.10 Lamseupeung Kota Banda Aceh

Benar nama yang tersebut di atas telah melaksanakan penelitian dan telah mengambil data-data awal dalam rangka penyusunan skripsi yang bersangkutan yang berjudul, "**IMPLEMENTASI HUKUM MEMBERI SUMBANGAN KEPADA PENGEMIS DI KOTA BANDA ACEH**" berdasarkan Surat Rekomendasi Penelitian dari Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh Nomor : 070/871 tanggal 7 Desember 2021.

Demikian Surat Keterangan ini dikeluarkan agar dapat dipergunakan seperlunya.

Banda Aceh, 24 Desember 2021

A R - R A Kepala Dinas Sosial Kota Banda Aceh

**ARIE MAULA KAFKA, S.Sos**

Pembina Utama Muda

NIP. 19720515 199203 1 005

## RIWAYAT HIDUP PENULIS

### BIODATA

Nama : T. Azam Nagama  
Tempat / Tanggal Lahir : Yogyakarta, 22 Maret 1997  
Jenis kelamin : Laki-Laki  
Pekerjaan / No. HP : Mahasiswa / 08126946774  
Agama : ISLAM  
Kebangsaan / Suku : Indonesia / Aceh  
Status : Belum Kawin  
Alamat : Jln Tgk Hasan No 10, Desa Lamseupeung, Kec  
Lueng Bata, Kota Banda Aceh

### NAMA ORANG TUA / WALI

a. Ayah : Drs Zayana. M.Si  
b. Ibu : Rismanidar  
c. Pekerjaan : PNS  
d. Alamat : Jln Tgk Hasan No 10, Desa Lamseupeung, Kec  
Lueng Bata, Kota Banda Aceh

### PENDIDIKAN

a. Sekolah Dasar : SDN 03 Bakongan  
b. SLTP : MTSS Darussyari'ah Banda Aceh  
c. SLTA : SMK-SMTI Banda Aceh  
d. Perguruan Tinggi : Fakultas Syari'ah dan Hukum, Prodi Hukum  
Tata Negara (Siyasah) UIN Ar-Raniry  
Darussalam Banda Aceh Tahun 2015 s/d 2021

Demikianlah Daftar Riwayat Hidup ini saya perbuat dengan sebenarnya.

Banda Aceh, 22 Desember 2021

**T. Azam Nagama**