

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENANGGULANGAN  
PENGEMIS DAN PENGAMEN DI KABUPATEN PONOROGO DALAM  
PERSPEKTIF *SIYÂSAH DUSTURIYÂH***

**SKRIPSI**



Oleh:

**ALYA NISRINA  
103200021**

Pembimbing:

**MARTHA ERI SAFIRA, S.H., M.H.  
NIP. 19820729 200901 2 011**

**JURUSAN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO**

**2024**

## ABSTRAK

**Nisrina, Alya**, 2024. *Peran Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Pengemis dan Pengamen di Kabupaten Ponorogo Dalam Perspektif Siyâsah Dusturiyâh*. **Skripsi**. Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo. Pembimbing Martha Eri Safira, S.H., M.H.

**Kata kunci/keywords:** Pemerintah Daerah, Pengemis dan Pengamen, *Siyâsah Dusturiyâh*

Pengemis dan pengamen merupakan fenomena sosial yang ada di Kabupaten Ponorogo. Keberadaan pengemis dan pengamen ini menimbulkan fenomena baru yang perlu penanganan serius. Banyak tanggapan yang muncul dari beberapa kalangan masyarakat, ada yang peduli tapi tidak sedikit yang kurang simpatik dengan keberadaan pengemis dan pengamen yang sering muncul di jalanan. Melihat fenomena tersebut, ada upaya politik di dalam menangani pengemis dan pengamen melalui sistem penegakan hukum dengan mengeluarkan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana regulasi dan implementasinya terhadap penanggulangan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo dalam perspektif *Siyâsah Dusturiyâh*? (2) Bagaimana tugas dan fungsi Pemerintah Daerah dalam menangani pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo dalam perspektif *Siyâsah Dusturiyâh*?

Adapun skripsi ini merupakan penelitian kualitatif dengan jenis penelitian lapangan (*field research*) yang berlokasi di wilayah Kabupaten Ponorogo meliputi, Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo serta *traffic light*, perempatan jalan, Aloon-Aloon Ponorogo, terminal dan lain sebagainya. Sedangkan teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara dan dokumentasi.

Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa peran Pemerintah Daerah dalam menangani pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo sudah cukup maksimal dari hal penertiban dan pembinaan akan tetapi untuk sanksi yang dijatuhkan belum terlaksanakan karena tidak ada regulasi hukum mengenai sanksi atau hukuman yang dapat memperberat pengemis dan pengamen yang meresahkan masyarakat Kabupaten Ponorogo. Dalam *Siyâsah Dusturiyâh* secara amanah Pemerintah Daerah belum memenuhi secara efektif karena prasarana untuk pengemis dan pengamen belum tersedia.

## LEMBAR PERSETUJUAN

Skripsi atas nama saudara:

Nama : Alya Nisrina  
NIM : 103200021  
Jurusan : Hukum Tata Negara  
Judul : **PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM  
PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN  
PENGAMEN DI KABUPATEN PONOROGO  
DALAM PERSPEKTIF *SIYASÂH DUSTURIYÂH***

Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji dalam ujian skripsi.

Ponorogo, 18 Desember 2023

Pembimbing/Ketua Jurusan



**MARTHA ERI SAFIRA, S.H., M.H.**  
NIP. 19820729 200901 2 011



**KEMENTERIAN AGAMA RI  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO**

**PENGESAHAN**

Skripsi atas nama saudari:

Nama : Alya Nisrina  
NIM : 103200021  
Jurusan : Hukum Tata Negara  
Judul : **PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM  
PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN PENGAMEN  
DI KABUPATEN PONOROGO DALAM  
PERSPEKTIF *SIYÁSAH DUSTURIYÂH***

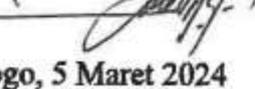
Skripsi ini telah dipertahankan pada sidang munaqosah Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Ponorogo pada:

Hari : Selasa  
Tanggal : 27 Februari 2024

Dan telah diterima sebagai bagian dari persyaratan untuk memperoleh gelar sarjana dalam Ilmu Syariah pada:

Hari : Selasa  
Tanggal : 5 Maret 2024

**Tim Penguji:**

1. Ketua Sidang : Dr. Moh. Mukhlas, M.Pd. (  )
2. Penguji I : Dr. Lukman Santoso, M.H. (  )
3. Penguji II : Martha Eri Safira, M.H. (  )

Ponorogo, 5 Maret 2024

**Mengesahkan,  
Dekan Fakultas Syariah**



**Dr. Hj. Khusniati Rofiah, M.S.I.**  
NIP. 19740110 200003 2 001

## SURAT PERSETUJUAN PUBLIKASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Alya Nisrina  
NIM : 103200021  
Jurusan : Hukum Tata Negara  
Judul : **PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM  
PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN PENGAMEN  
DI KABUPATEN PONOROGO DALAM  
PERSPEKTIF *SIYÂSAH DUSTURIYÂH***

Menyatakan bahwa naskah skripsi/tesis telah diperiksa dan disahkan oleh dosen pembimbing. Selanjutnya saya bersedia naskah tersebut dipublikasikan oleh perpustakaan IAIN Ponorogo yang diakses di [etheses.iainponorogo.ac.id](https://etheses.iainponorogo.ac.id). Adapun isi dari keseluruhan tulisan tersebut, sepenuhnya menjadi tanggung jawab dari penulis.

Demikian pernyataan saya dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Ponorogo, 27 Februari 2024



Alya Nisrina

103200021

## PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Alya Nisrina  
NIM : 103200021  
Fakultas : Syariah  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Judul : **PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM  
PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN  
PENGAMEN DI KABUPATEN PONOROGO  
DALAM PERSPEKTIF *SIYĀSAH DUSTURIYĀH***

Dengan ini menyatakan bahwa naskah skripsi tersebut benar-benar hasil karya sendiri. Di dalam tidak terdapat bagian yang berupa plagiat dari karya orang lain, dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku. Apabila dikemudian hari ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan di dalam karya ini, saya bersedia menanggung resiko atau sanksi yang dijatuhkan kepada saya.

Ponorogo, 19 Desember 2023

Yang Membuat Pernyataan



Alya Nisrina

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Kendala sosial merupakan hal yang lumrah dalam kehidupan manusia, terutama pada masyarakat yang sering terlihat sebagai pengemis atau pengamen di tempat umum, disebabkan oleh berbagai alasan yang mendasarinya. Pengemis dan pengamen menjadi bagian tak terhindarkan dari fenomena sosial yang melekat dalam kehidupan masyarakat. Keberadaan mereka dapat memberikan dampak negatif pada kemajuan suatu wilayah, mengurangi daya tarik lingkungan, dan merusak reputasi lingkungan tersebut. Selain itu, peningkatan jumlah pengemis dan pengamen dapat mengganggu rutinitas sehari-hari dalam lingkungan dan merusak ketertiban umum.

Sebagai suatu negara yang berkembang, Indonesia kerap menghadapi tantangan terkait dengan permasalahan kemiskinan yang persentasenya pada tahun 2023 ini sebesar 9,36% atau sekitar 25,90 juta orang.<sup>1</sup> Ini disebabkan oleh tingginya standar hidup, kondisi infrastruktur yang kurang baik, dan tingkat Sumber Daya Manusia (SDM) relatif rendah dibandingkan dengan negara berkembang lainnya. Faktor-faktor tersebut menyebabkan Indonesia terus menghadapi tantangan kemiskinan yang memengaruhi berbagai wilayah, termasuk kota-kota besar dan daerah pedesaan.<sup>2</sup> Kesulitan dalam memperoleh

---

<sup>1</sup> Yusaviera, Farodis, dan Fajrin, "Kajian yuridis peraturan daerah mengenai larangan pengemis", Jurnal Cakrawala Hukum, Vol. 11 No. 2.

<sup>2</sup> Badan Pusat Statistik, "Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2023", dalam <https://www.bps.go.id/pressrelease/2023/07/17/2016/profil-kemiskinan-di-indonesia-maret-2023.html>, (diakses pada tanggal 4 November 2023)

pekerjaan menyebabkan menurunnya kualitas sumber daya manusia di Indonesia. Fenomena pengemis dan pengamen muncul sebagai dampak negatif dan kondisi pembangunan yang sulit ini serta keterkaitannya yang erat dengan masalah kemiskinan serta kurangnya peluang kerja.

Kemiskinan dapat diklasifikasikan dalam tiga konsep utama, ini mencakup kemiskinan absolut, kemiskinan relatif, dan kemiskinan kultural. Kelompok yang mengalami kemiskinan absolut mencakup individu-individu yang memiliki pendapatan di bawah ambang batas kemiskinan. Pendapatan tersebut tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, kesehatan, papan, dan pendidikan. Seseorang dianggap mengalami kemiskinan relatif jika meskipun hidup di atas garis kemiskinan, namun masih berada di bawah tingkat ekonomi yang umum di masyarakat sekitarnya. Kemiskinan kultural berkaitan erat dengan keengganan individu atau kelompok masyarakat untuk meningkatkan standar hidup mereka, meskipun ada upaya dari pihak lain yang bertujuan membantu. Garis kemiskinan digunakan sebagai parameter untuk menilai kemampuan rata-rata masyarakat untuk memenuhi kebutuhan subsisten minimumnya.<sup>3</sup>

Pengetahuan mengenai penyebab kemunculan pengemis dan pengamen dalam masyarakat memiliki signifikansi penting dalam upaya penanganan terhadap mereka di Indonesia. Pemikiran ini sesuai dengan konsep yang ditegaskan dalam penelitian di bidang ilmu hukum dan ilmu sosial, yang

---

<sup>3</sup> Babo dan Suardi, "Mengemis Sebagai Suatu Pekerjaan" *Equilibrium: Jurnal Pendidikan*, Vol. 4 No. 1.

mendalaminya sebagai disiplin ilmu yang memeriksa berbagai aspek kehidupan masyarakat, termasuk elemen-elemen yang menjadi pemicu perilaku yang melenceng di dalam komunitas.

Masalah gelandangan dan pengemis di kota-kota besar merupakan masalah sistemik lintas daerah yang membutuhkan solusi cepat dan berkelanjutan. Jumlah gelandangan dan pengemis jauh lebih besar jika dibandingkan angka perkiraan mengingat pendataan pengemis dan gelandangan di lapangan kendalanya banyak. Permasalahan ini muncul akibat Pembangunan yang tidak merata yang mendorong warga miskin di perdesaan dan daerah-daerah dengan perekonomian kurang baik mengadu peruntungan ke kota-kota besar. Merujuk pada hal tersebut, di Kabupaten Ponorogo juga mengalami dampak seperti itu dengan banyaknya pengemis dan pengamen yang tersebar luas di sudut-sudut kota di Kabupaten Ponorogo.

Pemerintah daerah merupakan pengembangan lanjutan dari pemerintah pusat dan berkomitmen meningkatkan daya saing daerah sesuai prinsip demokratis, keadilan, peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, dan peran serta masyarakat menurut prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tindakan pemerintah daerah untuk mengesahkan peraturan yang melarang praktik mengemis atau mengamen di tempat umum merupakan langkah konkret yang telah diambil. Inisiatif ini bertujuan untuk mengatasi permasalahan pengemis atau pengamen yang tersebar luas dan dapat mengganggu ketertiban di masyarakat. Terutama di Kabupaten Ponorogo, seringkali kita dapat

menemukan pengemis atau pengamen berkeliling di lokasi ramai, terlibatnya individu-individu dari beragam rentang usia, dari remaja hingga dewasa.

Untuk mencapai efektivitas Pemerintah Daerah, diperlukan pengembangan Peraturan Daerah yang sejalan dengan prinsip keadilan dalam masyarakat.<sup>4</sup> Satu tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo terkait isu pengemis dan pengamen adalah melalui Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Aturan tersebut dimaksudkan untuk mengimplementasikan penghormatan, perlindungan, serta pemenuhan hak-hak warga dan masyarakat, serta untuk membentuk budaya disiplin dalam masyarakat. Selain itu, peraturan ini juga menyediakan landasan dan panduan untuk menjalankan ketertiban umum serta menjaga ketenangan masyarakat.

Dalam Peraturan Daerah ini, pada Pasal 21 disebutkan bahwa “Pemerintah Kabupaten Ponorogo akan melakukan upaya penertiban terhadap individu, badan hukum, atau kelompok yang mengumpulkan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis untuk dimanfaatkan melalui kegiatan meminta-inta atau mengamen dengan tujuan menarik penghasilan mereka, serta terhadap individu tuna susila yang berkeliaran di taman kota, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan lokasi-lokasi yang digunakan untuk perbuatan asusila”. Pasal 22 ayat (1) dan (2) menjelaskan bahwa “Pemerintah Kabupaten Ponorogo akan mengorganisir program pendidikan, pelatihan, dan pengembangan keterampilan bagi individu

---

<sup>4</sup> Soeleman D. Baranyanan, “Efektivitas Eksekusi Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009”, Jurnal Sasi, Vol. 23 No. 1.

yang termasuk dalam kategori tuna sosial dan tuna susila. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Ponorogo juga berkomitmen untuk mengupayakan pemulangan individu yang menjadi tunawisma, pengemis, pengamen, tuna susila, dan orang yang terlantas dalam perjalanannya kembali ke daerah asal mereka”.

Adapun yang terbaru dari regulasi yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo yakni Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 73 Tahun 2022 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan. Melalui peraturan ini dijelaskan secara spesifik mengenai cara penanganan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo. Upaya preventif yang dilakukan seperti penyuluhan sosial dalam masyarakat, bimbingan mental sosial bagi masyarakat, bantuan sosial bagi masyarakat, peningkatan derajat kesehatan. Sedangkan upaya represif berupa penertiban, penjangkauan, pembinaan di rumah singgah, rujukan.<sup>4</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 mengenai Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, disebutkan bahwa “ketidaksejahteraan sosial dan ekonomi yang belum mencapai tingkat kesejahteraan yang memadai secara menyeluruh dapat menyebabkan peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis, terutama di kota-kota besar. Permasalahan ini dianggap sebagai salah satu tantangan sosial yang muncul sebagai dampak samping dari proses pembangunan nasional, sehingga penanggulangan memerlukan koordinasi yang baik. Pentingnya partisipasi

---

<sup>4</sup> Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 73 Tahun 2022 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan.

masyarakat juga ditekankan dalam upaya meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab sosial diharapkan dapat memanfaatkan potensi masyarakat untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis”.<sup>5</sup>

Perilaku yang diperlihatkan oleh pengemis atau pengamen dapat bervariasi. Beberapa di antaranya sengaja membawa anak-anak dalam upaya untuk memperoleh simpati, sementara yang lain mungkin menunjukkan tindakan cacat, seperti berpura-pura buta atau berjalan dengan tongkat, dengan harapan mendapatkan simpati lebih banyak dari orang sekitar. Saat ini, praktik mengemis atau mengamen telah mengalami variasi dengan penggunaan berbagai cara agar dapat menarik perhatian dan simpati dari masyarakat yang melintas. Ada individu yang sengaja mengenakan pakaian yang tidak layak, terkadang bahkan memasukan luka atau melilit kaki seolah-olah hanya satu bagian tubuh yang berfungsi atau sebagai tanda bahwa tangan tersebut cacat. Memberikan uang kepada mereka sudah menjadi kebiasaan, mungkin karena rasa simpati terhadap pengemis atau pengamen tersebut, yang pada gilirannya memberikan keuntungan kepada mereka melalui kesan yang berhasil mereka ciptakan.

Orang yang melakukan kegiatan mengemis atau mengamen dianggap sebagai penyebab ketidaknyamanan dalam ketertiban umum dan mengganggu estetika lingkungan, praktik pengemis dan pengamen dianggap tidak mendukung pertumbuhan dan perkembangan suatu kota, terutama di

---

<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Kabupaten Ponorogo. Selain itu, banyak orang merasa terganggu dengan keberadaan pengemis dan pengamen, terutama di daerah Aloon-Aloon Ponorogo. Beberapa orang bahkan merasa kesal karena terkadang pengemis atau pengamen meminta dengan cara yang mengganggu dan terkadang mereka bisa marah jika diminta menolak memberi bantuan. Keluhan masyarakat terfokus pada keberadaan pengemis atau pengamen yang seringkali melakukan permintaan dengan frekuensi yang cukup dekat dengan pengemis atau pengamen sebelumnya.

Razia terhadap pengemis dan pengamen pada dasarnya merupakan strategi yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo untuk mengatasi masalah pengemis dan pengamen. Terutama pada periode tertentu, contohnya termasuk bulan puasa, perayaan hari raya keagamaan seperti Idul Fitri Idul Adha, dan peristiwa-peristiwa lainnya, jumlah pengemis dan pengamen cenderung meningkat. Secara nyata, di lokasi-lokasi tertentu seperti perempatan lampu merah dan tempat umum di Kabupaten Ponorogo, kehadiran pengemis dan pengamen telah menjadi pemandangan yang mengkhawatirkan. Beberapa pengemis dan pengamen jalanan ditangkap oleh Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo. Boedijono, Sub Koordinator Operasional dan Pengendalian Satpol PP Kabupaten Ponorogo, menjelaskan bahwa kegiatan ini bertujuan untuk meningkatkan kenyamanan masyarakat dan pengunjung di Kabupaten Ponorogo.

Setiap penganut agama islam diperintahkan untuk terus berusaha dengan sungguh-sungguh seccara moral dan benar apabila ingin mencapai sesuatu.

Islam dengan tegas menentang praktik berbohong dan memaksa dalam meminta-minta, perbuatan tersebut dianggap merendahkan martabat umat islam dan tidak hanya melanggar prinsip hukum, tetapi juga dapat berujung pada kejahatan. Meskipun demikian, islam juga menekankan pentingnya menjaga harga diri dan melarang umatnya untuk meminta-minta kepada orang lain. Hal ini sesuai dengan ajaran Al-Qur'an, seperti yang tercantum dalam Surat Al-Baqarah ayat 273:<sup>6</sup>

لِلْفُقَرَاءِ الَّذِينَ أُحْصِرُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ لَا يَسْتَطِيعُونَ ضَرْبًا فِي الْأَرْضِ يَحْسَبُهُمُ الْجَاهِلُ  
أَغْنِيَاءَ مِنَ التَّعَفُّفِ تَعْرِفُهُمْ بِسِيمَاهُمْ لَا يَسْأَلُونَ النَّاسَ إِلْحَافًا ۗ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ حَيْرٍ  
فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

Artinya:

“(Apa yang kamu infakkan) adalah untuk orang-orang fakir yang terhalang (usahanya karena jihad) di jalan Allah, sehingga dia yang tidak dapat berusaha di bumi; (orang lain) yang tidak tahu, menyangka bahwa mereka adalah orang-orang kaya karena mereka menjaga diri (dari meminta-minta). Engkau (Muhammad) mengenal mereka dari ciri-cirinya, mereka tidak meminta secara paksa kepada orang lain. Apapun harta yang baik yang kamu infakkan, sungguh Allah Maha Mengetahui.”

Berdasarkan ayat tersebut, terdapat orang-orang yang melakukan mengemis dengan cara mengeluhkan penderitaannya di hadapan hamba-hamba Allah, mengganggu mereka yang sedang berdzikir, serta ada yang terlibat dalam tindakan berbohong, memalsukan surat resmi, dan mengadakan cerita yang tidka benar. Meski sebenarnya mereka memiliki banyak harta yang hanya diketahui oleh Allah SWT, namun terkadang mereka sengaja menceraikan

---

<sup>6</sup> Al-Qur'an, 2: 273.

anggota keluarganya ke berbagai tempat untuk mengumpulkan sedekah dan berpindah dari satu tempat ke tempat lain.<sup>7</sup>

*Siyâsah Dusturiyâh* merupakan konsep politik islam yang bertautan dengan hukum islam. Dalam proses ini *Siyâsah Dusturiyâh* dijadikan sebagai alat kritik dalam membedah permasalahan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo.

Menginspirasi dan memotivasi oleh hal ini, penulis melakukan penelitian dan penulisan terkait dengan Peraturan Daerah, khususnya peran Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo, terutama Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo dengan perspektif *Siyâsah Dusturiyâh*. Oleh karena itu, penulis telah memilih judul penelitian yang berkaitan dengan permasalahan tersebut yakni **“PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN PENGAMEN DI KABUPATEN PONOROGO DALAM PERSPEKTIF SIYÂSAH DUSTURIYÂH”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan merujuk pada konteks permasalahan yang telah dijelaskan, masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana regulasi dan implementasinya terhadap penanggulangan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo dalam persepektif *Siyâsah Dusturiyâh*?

---

<sup>7</sup> Muhammad Abduh dan Muhammad Rasyid Ridha, “Mengemis Dalam Perspektif Al-Quran, Analisis Tafsir Al-Manar, EL-Waroqoh,” Jurnal Ushuluddin dan Filsafat, Vol. 4 No. 1.

2. Bagaimana tugas dan fungsi Pemerintah Daerah dalam menangani pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo dalam perspektif *Siyâsah Dusturiyâh*?

### **C. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah di atas, maka dapat diuraikan beberapa tujuan penelitian ini, yakni:

1. Untuk mendeskripsikan kebijakan dan implementasinya terhadap penanggulangan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo dalam persepektif *Siyâsah Dusturiyâh*.
2. Untuk mendeskripsikan tugas dan fungsi Pemerintah Daerah dalam menangani pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo dalam perspektif *Siyâsah Dusturiyâh*.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari keberhasilan penelitian ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis
  - a) Dari segi teoritis, diharapkan penelitian ini dapat berkontribusi pada pengetahuan dalam domain hukum tata negara terkait peran Pemerintah Daerah dan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 ddalam penanganan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo.
  - b) Bisa digunakan sebagai referensi oleh para akademisi dan praktisi.
  - c) Memberikan kesadaran kepada masyarakat muslim agar memahami peran Pemerintah Daerah dalam mengatasi pengemis dan pengamen di

Kabupaten Ponorogo dengan menggunakan perspektif *Siyâsah Dusturiyâh*.

## 2. Manfaat Praktis

### a) Bagi Masyarakat

Memahami peran, langkah-langkah, dan hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam upaya penanggulangan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo dilihat dari perspektif *Siyâsah Dusturiyâh*.

### b) Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo

Dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas sistem penanganan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan.

## E. Telaah Pustaka

Telaah Pustaka ini bertujuan untuk mendapatkan pemahaman mengenai pembahasan penelitian yang akan dilakukan dan membandingkannya dengan penelitian sebelumnya, guna menghindari duplikasi atau kesamaan dalam penelitian. Dari sejumlah informasi yang berhasil dikumpulkan oleh peneliti, beberapa data terkait dengan penelitian yang sedang dilakukan telah ditemukan, antara lain:

Pertama, Artikel yang ditulis oleh Arfandi Syam Lambi dan Ipanang (IAIN Kendari, 2022) dengan judul, “Analisis Peraturan Daerah No. 9 Pasal 3 Tahun 2014 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan

Pengamen dalam Tinjauan *Siyâsah Dusturiyâh* (Studi Kec. Kadia Kota Kendari)”, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen dalam Tinjauan *Siyâsah Dusturiyâh*. Dalam penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 melibatkan upaya pembinaan atau edukasi yang dilakukan oleh Dinas Sosial terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Selain itu, terdapat program pemberdayaan lanjutan yang mencakup bantuan materi dan upaya edukasi kepada masyarakat melalui penggunaan media seperti spanduk, baliho, stiker di jalan, dan sejenisnya. Selain itu, Dinas Sosial juga melakukan Program Rehabilitasi melalui kerja sama dengan Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) untuk membina anak jalanan.<sup>8</sup>

Artikel ini memiliki kesamaan dan perbedaan dengan penelitian penulis. Kesamaannya terletak pada fokus pembahasan mengenai pengemis dan pengamen. Namun, perbedaannya terletak pada sumber data. Penelitian yang dilakukan oleh Arfandi Syam Lambi dan I pandang membahas analisis terkait Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 9 Pasal 3 Tahun 2014, sedangkan penelitian yang akan peneliti teliti akan mengkaji Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011.

---

<sup>8</sup> Rifky Arfandi Syam Lambi dan I pandang, “Analisis Peraturan Daerah No. 9 Pasal 3 Tahun 2014 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen dalam Tinjauan Siyasah Dusturiyah (Studi Kec. Kadia Kota Kendari),” *Skripsi* (Sulawesi Tenggara: IAIN Kendari).

Kedua, Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Yusuf Reski Paldi Nur (IAIN Parepare, 2022) dengan judul “Peranan Pemerintah Dalam Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Parepare Perspektif *Siyâsah Dusturiyâh Tasyiriyyah*”, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana Peranan Pemerintah Kota Parepare dalam Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Parepare, (2) Bagaimana Perspektif *Siyâsah Dusturiyâh* terhadap Gelandangan dan Pengemis di Kota Parepare. Dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 menjadi dasar bagi Peran Pemerintah Kota Parepare dalam menangani masalah tuna wisma dan pengemis. Pasal 15 dari peraturan tersebut melarang praktik tunwisma dan pengemis. Meskipun Satpol PP Kota Parepare bertanggung jawab atas pengawasan, imbauan, dan tindakan penindakan terhadap gelandangan dan pengemis, Dinas Sosial Kota Parepare lebih berfokus pada penyuluhan, pencegahan, pendataan, kehumasan, dan penanganan masalah tunawisma dan pengemis. Meski demikian, upaya tersebut belum optimal karena masih memungkinkan para pengemis dan tunawisma untuk terus mencari nafkah. Kurangnya fasilitas dan pusat rehabilitasi di Parepare untuk menampung mereka dan mengembangkan karakter mereka menjadi lebih baik menjadi salah satu penyebab upaya Dinas Sosial Parepare tidak mencapai hasil sepenuhnya.<sup>9</sup>

Skripsi ini memiliki kesamaan dan perbeddaan dengan penelitian penulis. Kesamaannya terletak pada fokus pembahasan mengenai pengemis dan

---

<sup>9</sup> Muhammad Yusuf Reski Paldi Nur, “Peranan Pemerintah Dalam Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Parepare Perspektif *Siyâsah Dusturiyâh Tasyiriyyah*”, *Skripsi* (Sulawesi Selatan: IAIN Parepare).

pengamen. Namun, perbedaannya terletak pada lokasi penelitian dan sumber daya yang digunakan. Muhammad Yusuf Reski Paldi Nur dalam penelitiannya membahas di Kota Parepare dengan mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 tentang Ketertiban Umum, khususnya Pasal 15. Sementara itu, penelitian yang akan peneliti teliti akan menjelaskan lokasinya di Kabupaten Ponorogo dengan merujuk pada Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011.

Ketiga, Artikel yang ditulis Endang Sri Hidayah (Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2020) dengan judul “Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen di Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan”, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana implementasi Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen, (2) Apa saja strategi yang dilakukan Pemkot Makassar dalam menangani Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen. Dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa upaya pembinaan ini tidak berhasil sepenuhnya. Terdapat kebijakan dan tujuan yang belum tercapai dan diperlukan tambahan dana untuk mendukung staf yang beroperasi di lapangan setiap harinya. Karakteristik lembaga pelaksana dalam menerapkan kebijakan ini akan diadaptasi sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Meskipun komunikasi antar organisasi, dinas sosial dan pusat rehabilitasi berjalan dengan baik di lapangan, namun lingkungan ekonomi dan sosial politik belum menunjukkan aktivitas yang signifikan. Peran pemerintah kota juga dianggap penting dalam mendukung pelaksanaan kebijakan ini. Meski

masih ada banyak orang yang mengalami masalah sosial yang dilatih untuk kembali ke jalanan, pelaksanaannya belum mencapai tingkat optimal. Meskipun begitu, postur pelaksanaannya tetap mengedepankan prinsip koordinasi, konsistensi dan sinkronisasi, baik secara vertikal maupun horizontal.<sup>10</sup>

Artikel ini memiliki kesamaan dan perbedaan dengan penelitian penulis. Kesamaannya terletak pada fokus pembahasan mengenai pengemis dan pengamen. Namun, perbedaannya terletak pada sumber data. Ending Sri Hidayah dalam penelitiannya membahas Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 yang berkaitan dengan pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Sementara itu, penelitian yang akan peneliti teliti mengkaji Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011 yang berkaitan dengan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat terhadap pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo.

Keempat, Skripsi yang ditulis Norika Priyantoro (Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015) dengan judul “Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif *Siyâsah* (Studi Pasal 24 Perda DIY No. 1 Tahun 2014)”, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana pandangan *Siyâsah Dusturiyâh* terhadap Pasal 24 Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Dalam penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014 mencerminkan seriusnya pemerintah setempat dalam menangani masalah gelandangan dan

---

<sup>10</sup> Endang Sri Hidayah, “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBINAAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, PENGEMIS DAN PENGAMEN DI KOTA MAKASSAR PROVINSI SULAWESI SELATAN,” *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*.

pengemis. Proses pembuatan Peraturan Daerah ini melibatkan tahapan-tahapan agar pelaksanaannya tidak melanggar hak-hak objek sasaran Peraturan Daerah tersebut. Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi DIY dalam menangani gelandangan dan pengemis, yang sesuai dengan hak-hak asasi manusia, mencakup pemberian keterampilan, pelatihan kerja dan hak untuk bertahan hidup melalui penempatan mereka di sebuah penampungan yang disebut rumah singgah. Penanganan gelandangan dan pengemis oleh Pemerintah DIY, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014, sesuai dengan prinsip-prinsip *Siyâsah Dusturiyâh* dalam implementasinya, yang terbukti melalui program-program yang diterapkan oleh pemerintah.<sup>1110</sup>

Skripsi ini memiliki kesamaan dan perbedaan dengan penelitian penulis. Kesamaannya terletak pada fokus pembahasan mengenai kekhawatiran terkait keberadaan pengemis dan fenomena sejenis. Namun, perbedaannya terletak pada sumber data. Norika Priyantoro dalam penelitiannya membahas implementasi dari Peraturan Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014. Sementara itu, penelitian yang akan peneliti teliti akan mengkaji Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011 yang berkaitan dengan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat terhadap pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo.

---

<sup>11</sup> Norika Priyantoro, "Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif *Siyâsah* (Studi Pasal 24 Perda DIY No 1 Tahun 2014), *Skripsi* (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta).

Kelima, Skripsi yang ditulis Adi Nugroho (Universitas Negeri Semarang, 2019), dengan judul “Peran Satpol PP Dalam Menertibkan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Kabupaten Demak”, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana peran Satpol PP dalam menertibkan PGOT di Kabupaten Demak, (2) Apa saja faktor penghambat yang dihadapi Satpol PP dalam menertibkan PGOT di Kabupaten Demak. Dalam penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) memiliki peran krusial dalam menjaga perdamaian dan keamanan, terutama dalam pengelolaan pekerja gelandangan, pengemis dan orang terlantar (PGOT) di Kabupaten Demak. Dalam menjalankan tugasnya, Satpol PP mengontrol PGOT dengan melibatkan pengawasan sebagai tahap awal, yang kemudian diikuti oleh kegiatan penangkapan atau penertiban. Sebelum melakukan penertiban, Satpol PP memberikan pengarahan yang dipimpin oleh Direktur Wilayah Hukum, fokus pada barang (Prohuda) atau Ketertiban Umum (Trantibum). Setelah pengarahan, Satpol PP melakukan operasi penertiban di lokasi yang telah ditentukan. Pasca penertiban, PGOT dibawa ke kantor Satpol PP lalu diarahkan untuk rehabilitasi dan diserahkan kepada Dinas Sosial Kabupaten Demak. Satpol PP menjalankan tugasnya dengan baik dan melaksanakan penindakan sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP). Salah satu kendala yang dihadapi Satpol PP dalam pengendalian PGOT di

Kabupaten Demak adalah keterbatasan kendaraan dan sarana transportasi untuk melaksanakan kegiatan pengendalian.<sup>12</sup>

Skripsi ini memiliki kesamaan dan perbedaan dengan penelitian penulis. Kesamaannya terletak pada fokus pembahasan mengenai kekhawatiran terhadap keberadaan pengemis dan aspek lainnya. Namun, perbedaannya terletak pada subjek penelitian. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Adi Nugroho, penelitian tersebut mengulas secara khusus peran Satpol PP beserta faktor-faktor penghambat yang dihadapi. Sementara itu, penelitian yang akan peneliti teliti membahas peran Pemerintah Daerah, termasuk Dinas Sosial dan Satpol PP dalam mengatasi pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo.

#### **F. Metode Penelitian**

Prinsip dasar dari metode penelitian adalah metode ilmiah yang digunakan untuk mengumpulkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Penelitian ini menggunakan metode penelitian berbasis kualitatif. Pemilihan metode ini dilakukan dengan maksud untuk mencapai hasil yang optimal dalam karya ilmiah. Penggunaan metode pengumpulan data yang sesuai memegang peran penting dalam meraih tujuan penulisan, karena hal ini menentukan keberhasilan suatu penulisan mencapai tujuannya. Oleh sebab itu, metode yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini ialah:

---

<sup>12</sup> Adi Nugroho, "Peran Satpol PP Dalam Menertibkan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Kabupaten Demak", *Skripsi* (Semarang: Universitas Negeri Semarang).

## 1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini mengadopsi jenis penelitian lapangan, yang merujuk pada tipe penelitian yang memeriksa fenomena yang terjadi secara alamiah dalam konteks lingkungannya.<sup>13</sup> Untuk memperoleh hasil dari penelitian ini, penulis mengumpulkan informasi yang dibutuhkan melalui eksplorasi lapangan dan penelusuran data yang telah ada. Selain itu, peneliti menyelidiki fakta-fakta yang terjadi secara alamiah dijelaskan melalui pendekatan lapangan. Proses pengumpulan data dan informasi dilakukan secara intensif, didukung oleh analisis dan pengujian ulang terhadap semua informasi yang telah dikumpulkan.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif yang menggunakan metode deskriptif yang bertujuan untuk menyajikan gambaran menyeluruh dan mendalam tentang realitas sosial dan berbagai fenomena yang terjadi di masyarakat yang menjadi objek penelitian. Metode ini berusaha untuk mengkaji suatu kelompok manusia, objek, sistem pemikiran atau peristiwa pada periode saat ini. Dalam penelitian ini, data yang dikumpulkan mencakup kata-kata, gambar, dan bahkan angka-angka. Oleh karena itu, laporan penelitian menyertakan kutipan data untuk memberikan gambaran yang utuh. Sumber data ini berasal dari wawancara, catatan lapangan, memo dan dokumen resmi seperti naskah.<sup>14</sup> Adapun objek penelitian dalam penelitian ini adalah regulasi dan

---

<sup>13</sup> Mulyana, *Metodologi penelitian kualitatif paradigma baru ilmu komunikasi dan ilmu sosial lainnya*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2010), 160.

<sup>14</sup> Burhan Bunga, *Analisis data penelitian kualitatif*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), 39.

implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 mengenai penanggulangan pengemis dan pengamen serta tugas dan fungsi Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo.

## 2. Kehadiran Peneliti

Dalam penelitian ini, peneliti berperan sebagai instrument dan pengumpul data, sehingga kehadiran peneliti di lapangan sangatlah penting. Peneliti berperan sebagai pengamat sempurna yang langsung mengamati objek penelitian dan diidentifikasi oleh subjek penelitian. Penelitian ini merupakan studi kasus dengan menggunakan pendekatan kualitatif, sehingga peneliti sangat menekankan penggunaan diri sebagai instrumen. Meskipun begitu, peneliti juga dapat memanfaatkan alat instrument lain sebagai pendukung untuk membantu tugasnya sebagai instrumen. Hal ini sesuai dengan asumsi-asumsi budaya dan sekaligus mengikuti data. Tujuan utama penelitian ini adalah untuk memperoleh hasil yang valid dengan kenyataan yang terjadi.

Peneliti hadir sebagai pengamat yang menyeluruh, mengawasi objek penelitian dan melakukan wawancara langsung dengan Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Ponorogo sebagai subjek penelitian. Dalam proses penelitian, Dinas Sosial dan Satpol PP diinformasikan mengenai kehadiran peneliti untuk memastikan transparansi dan kolaborasi selama pelaksanaan penelitian.

### 3. Lokasi Penelitian

Dilihat dari perspektif lokasi, penelitian ini dapat diklasifikasikan sebagai penelitian lapangan (*field research*). Data yang terkumpul terdiri dari informasi verbal, gambaran dan bukan data numerik karena pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Lokasi penelitian ini berada di Kabupaten Ponorogo meliputi *traffic light* seperti Jl. Soekarno Hatta, Jl. Sultan Agung, Jl. Arif Rahman Hakim, perempatan jalan, Aloon-Aloon Ponorogo, terminal dan lain sebagainya, yang terletak di wilayah Kabupaten Ponorogo. Peneliti memilih lokasi penelitian ini karena melakukan pengamatan langsung dan menemukan bahwa di area tersebut terdapat sejumlah besar pengemis dan pengamen, termasuk anak-anak dan orang dewasa.

### 4. Data dan Sumber Data

Data merupakan informasi empiris yang diperoleh oleh peneliti untuk membantu memecahkan masalah penelitian. Data penelitian dapat berasal dari berbagai sumber dan dikumpulkan selama proses penelitian dengan menggunakan berbagai teknik pengumpulan data.<sup>15</sup> Data dalam penelitian ini yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Sumber data merujuk pada segala hal yang dapat memberikan informasi terkait dengan penelitian. Dalam konteks penelitian, sumber data merupakan subjek atau

---

<sup>15</sup> Sandu Siyoto dan Ali Sodik, *Dasar Metodologi Penelitian*, (Yogyakarta: Literasi Media Publishing, 2007), 37.

asal informasi yang dapat diakses. Data yang diperlukan dalam penelitian ini dapat dikategorikan menjadi:

a) Sumber Data Primer

Sumber data primer merujuk pada informasi yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian menggunakan alat pengukuran atau perangkat pengambilan data langsung sebagai sumber informasi yang diinginkan.<sup>16</sup>

Dalam konteks ini, peneliti memperoleh sumber data langsung dari subjek penelitian, yakni Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Ponorogo. Kedua Pemerintah Daerah tersebut menjadi sumber informasi yang dijadikan rujukan untuk mendapatkan data mengenai regulasi, implementasi, tugas dan fungsi Pemerintah Daerah dalam menangani pengemis dan pengamen di wilayah Kabupaten Ponorogo. Selain itu, peneliti juga mengumpulkan dokumentasi terkait jumlah pengemis dan pengamen yang berada di Kabupaten Ponorogo.

b) Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder mengacu pada informasi yang diperoleh oleh peneliti dari pihak lain, bukan secara langsung dari subjek penelitiannya. Jenis data ini mencakup dokumen atau laporan yang sudah ada dan tersedia sebelumnya.<sup>17</sup> Data sekunder untuk penelitian ini diperoleh

---

<sup>16</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek Edisi Revisi VI*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), 129.

<sup>17</sup> Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 91.

dari buku referensi dan hasil observasi yang relevan dengan fokus penelitian. Seluruh informasi tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran terkait regulasi, implementasi, serta tugas dan fungsi Pemerintah dalam menangani pengemis dan pengamen di wilayah Kabupaten Ponorogo. Sumber data sekunder ini melibatkan data profil terkait Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo yang diambil dari situs web di internet.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam proses penelitian, selain kebutuhan akan metode penelitian yang efisien, pemilihan teknik dan alat pengumpulan data yang sesuai juga memiliki peranan penting. Memilih teknik operasional dan alat pengumpulan data yang tepat dapat meningkatkan objektivitas hasil data yang diperoleh. Berikut adalah teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini:

### a) Metode Observasi

Observasi merupakan metode pengumpulan data yang melibatkan pengamatan atau pemantauan terhadap objek penelitian atau kejadian, termasuk manusia, objek mati, atau fenomena alam.<sup>18</sup> penelitian ini menggunakan metode observasi partisipan dengan menerapkan teknik observasi. Dalam observasi ini, peneliti turut serta dalam aktivitas sehari-hari dari individu atau obyek yang akan menjadi fokus observasi atau

---

<sup>18</sup> Ahmad Tanzeh, *Metodologi Penelitian Praktis*, (Yogyakarta: Teras, 2011), 87.

sumber informasi untuk penelitian. Ketika melakukan observasi, peneliti mengikuti dan terlibat dalam kegiatan yang dilakukan oleh subjek serta merasakan pengalaman yang mereka alami. Melalui observasi partisipan ini, data yang dikumpulkan diharapkan menjadi lebih komprehensif, detail dan mampu mencapai pemahaman mendalam terhadap makna dari setiap perilaku yang diamati.<sup>19</sup>

Observasi dilakukan di lapangan untuk mengamati kejadian alam. Dalam teknik ini, peneliti aktif terlibat atau berinteraksi langsung dengan kegiatan penanganan pengemis dan pengamen yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo di Aloon-Aloon Ponorogo dan lain sebagainya, dengan mengumpulkan data secara sistematis sesuai dengan kebutuhan penelitian.

Dalam penelitian ini, peneliti memilih metode observasi karena sebagai seorang pengamat, mampu mengakses data secara langsung dan mencatat hasil observasi dengan cara yang sistematis di lokasi penelitian. Penulis melakukan observasi terhadap beberapa aspek, antara lain jumlah pengemis dan pengamen yang ada di Kabupaten Ponorogo, serta regulasi, implementasi, tugas dan fungsi Pemerintah Daerah dalam menangani pengemis dan pengamen yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo.

---

<sup>19</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, (Bandung: Alfabeta, 2014), 227.

b) Metode Wawancara

Wawancara merupakan suatu pendekatan untuk mendapatkan informasi melalui dialog lisan yang terjadi secara langsung, dimana pihak yang terlibat berhadapan muka dengan tujuan dan arah yang telah ditentukan sebelumnya. Penggunaan wawancara sebagai teknik pengumpulan data sering digunakan ketika peneliti ingin melakukan penelitian pendahuluan untuk mengidentifikasi topik yang perlu diselidiki.<sup>20</sup> Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data ketika peneliti ingin melakukan penelitian pendahuluan untuk mengidentifikasi topik yang perlu diselidiki. Selain itu, wawancara juga berguna ketika peneliti ingin memahami responden lebih dalam. Metode pengumpulan ini berdasarkan pada pelaporan diri atau setidaknya informasi serta keyakinan pribadi.

Panduan untuk pelaksanaan penelitian ini menggunakan metode wawancara. Dalam konteks ini, peneliti menggunakan teknik wawancara untuk mengumpulkan informasi mengenai regulasi, implementasi, tugas dan fungsi Pemerintah Daerah dalam menangani pengemis dan pengamen di wilayah Kabupaten Ponorogo. Peneliti akan melakukan wawancara dengan Ibu Etty Nooraini Khayasih selaku Kepala Bidang Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Bapak Boedijono selaku Sub Koordinator Operasional dan

---

<sup>20</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek Edisi Revisi VI*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), 155.

Pengendalian pada Satpol PP Kabupaten Ponorogo untuk memperoleh data terkait tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo dalam menangani masalah pengemis dan pengamen.

c) Metode Dokumentasi

Suharsimi Arikunto menyatakan bahwa metode pendokumentasian adalah dokumen yang mengacu pada catatan tertulis. Dalam menerapkan metode dokumentasi, peneliti mencari informasi dari objek tertulis seperti buku harian, laporan, buku, surat kabar, majalah, agenda, risalah rapat dan lain-lain.

Dokumen adalah rekaman peristiwa, bisa berupa tulisan dari individu tertentu, gambar, atau karya monumental. Peneliti memanfaatkan metode ini untuk menghimpun data yang terdokumentasi, seperti informasi mengenai jumlah pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo dan sebagainya.

6. Analisis Data

Teknik analisis data adalah upaya mengolah, menata, menyusun data menjadi unit-unit yang dapat dikelola, menjaga konsistensinya, mengidentifikasi dan menemukan aspek-aspek penting, serta memutuskan informasi apa saja yang dapat dikomunikasikan kepada pihak lain.

Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data Model *Miles dan Huberman*:<sup>21</sup>

a) Reduksi data

Proses reduksi data adalah langkah penyederhanaan data untuk memenuhi kebutuhan penelitian dan memudahkan pelayanan informasi. Data ini kemudian disederhanakan agar sesuai dengan tujuan penelitian dan dianggap mampu mewakili keseluruhan data yang telah dikumpulkan. Tujuannya adalah mempermudah proses selanjutnya sehingga informasi yang dihasilkan menjadi lebih bulat, jelas, dan dapat menjawab permasalahan yang ada.

b) Penyajian data

Pada fase ini, peneliti dapat memperlihatkan data yang telah melalui proses reduksi atau penyederhanaan pada tahap sebelumnya. Pentingnya proses penyajian data dalam analisis data kualitatif terletak pada kemampuan peneliti untuk menyajikan atau menampilkan data dengan efektif dalam pola hubungan yang terstruktur, sistematis, jelas, terorganisir, dan lain-lain. Dengan demikian, data yang disajikan tidak lagi dalam bentuk mentah, melainkan sudah menjadi suatu bentuk informasi yang dapat dipahami.

---

<sup>21</sup> Nurfadhela Faizti, "Macam-Macam Analisis Data Kualitatif dalam Penelitian" dalam <https://duniadosen.com/macam-macam-analisis-data-kualitatif/>, (diakses pada tanggal 4 November 2023).

c) Penarikan kesimpulan

Kesimpulan ini dapat diungkapkan dalam bentuk informasi yang disajikan dalam bagian penutup laporan penelitian. Proses merumuskan kesimpulan dapat dilakukan setelah seluruh data yang beragam telah mengalami penyederhanaan, penyusunan atau penyajian dengan menggunakan media tertentu, sehingga dapat dipahami dengan lebih mudah.

7. Pengecekan Keabsahan Data

Untuk memastikan keabsahan temuan data yang ditemukan pada lokasi penelitian, digunakan beberapa teknik pemeriksaan keabsahan temuan, yaitu:

a) Perpanjangan kehadiran

Dalam penelitian ini, penulis berperan sebagai alat penelitian dan keikutsertaan penulis dalam pengumpulan data tidak hanya memerlukan waktu yang singkat, namun juga memerlukan kehadiran yang lebih lama di lokasi penelitian untuk meningkatkan kepercayaan terhadap bahan yang dikumpulkan.

Keputusan untuk melibatkan diri dalam penelitian ini dilakukan berdasarkan pertimbangan kondisi dan situasi di lapangan, serta data yang telah terkumpul. Kehadiran yang diperluas ini memungkinkan peneliti mempertajam penelitiannya dan memperoleh informasi yang lebih lengkap.

b) Triangulasi

Peningkatan validitas data dalam penelitian kualitatif sering kali menggunakan triangulasi sebagai metode yang umum. Moleong menggambarkan triangulasi sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data yang melibatkan penggunaan sumber informasi lain di luar data itu sendiri.<sup>22</sup>

c) Pemeriksaan sejawat melalui diskusi

Metode ini melibatkan penyajian hasil penelitian antara atau akhir melalui diskusi dengan rekan kerja. Rekan-rekan yang memiliki pemahaman umum yang serupa tentang topik penelitian turut serta dalam diskusi ini. Dengan berdiskusi bersama mereka, diharapkan dapat dilakukan *review* terhadap persepsi, pandangan dan analisis yang telah dilakukan, sehingga diskusi teman sejawat ini dapat menjadi landasan bagi penelitian lebih lanjut.

## G. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan pemahaman permasalahan penelitian ini, penulis merangkum sistematika penulisan dalam 5 (lima) bab. Berikut tata cara persiapan menulis:

### **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini akan membahas latar belakang suatu topik yang menjadi landasan atau titik tolak untuk memberikan pemahaman kepada

---

<sup>22</sup> Meleong, *Metologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1989), 173.

pembaca atau pendengar mengenai topik yang dikomunikasikan. Dalam konteks penelitian ini, latar belakang masalahnya menjelaskan mengenai permasalahan adanya pengemis dan pengamen serta peraturan perundang-undangan mengenai adanya pengemis dan pengamen. Dari konteks latar belakang tersebut, timbulnya permasalahan dirumuskan dalam bentuk pernyataan masalah yang bertujuan untuk mengarahkan tujuan tulisan ilmiah agar terfokus pada pembahasan tertentu. Tujuan penelitian adalah ungkapan “mengapa” penelitian itu dilakukan, efektivitas penelitian adalah seperangkat kegunaan hasil penelitian, tinjauan literatur adalah kajian terhadap penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian peneliti, penelitian teoritis adalah serangkaian definisi, konsep dan juga perspektif tentang masalah tersebut. Metode penelitian terstruktur yaitu proses yang harus dilalui setiap peneliti untuk mengumpulkan informasi sebelum mereka mulai menganalisis materi, dan pembahasan yang sistematis atau penjelasan deskriptif, tertulis biasanya terdiri dari awal, isi, dan akhir.

## **BAB II: KONSEP *SIYÂSAH DUSTURIYÂH* MENGENAI PENGEMIS DAN PENGAMEN**

Berisi kajian teoritis yang digunakan dalam menganalisis permasalahan dalam penelitian ini. Teori yang digunakan adalah teori *fiqh Siyâsah* yakni *Siyâsah Dusturiyâh* mengenai ketentuan

hukum yang dijadikan landasan penelitian ini. Kajian teori ini meliputi: pengertian Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011, konsep pengemis dan pengamen, dan *Siyâsah Dusturiyâh*.

### **BAB III: REGULASI, IMPLEMENTASI, TUGAS DAN FUNGSI PEMERINTAH DAERAH PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN PENGAMEN DI KABUPATEN PONOROGO**

Berisi paparan data seperti menjelaskan tentang gambaran umum lokasi penelitian yakni Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Ponorogo serta penjelasan mengenai peran Pemerintah Daerah dalam menanggulangi pengemis dan pengamen serta regulasi dan implementasi dari Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011.

### **BAB IV: TINJAUAN SIYÂSAH DUSTURIYÂH TERHADAP PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN PENGAMEN DI KABUPATEN PONOROGO**

Data yang diperoleh pada bab ini akan dianalisis dengan menggunakan teori *Siyâsah Dusturiyâh* untuk menjawab rumusan masalah, yaitu regulasi dan implementasi dari Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011 serta tugas dan fungsi

Pemerintah Daerah dalam menanggulangi pengemis dan pengamen yang berada di wilayah Kabupaten Ponorogo.

## **BAB V: PENUTUP**

Bab ini merupakan bab terakhir yang memuat kesimpulan dan saran. Simpulan dalam bab ini bukan merupakan rangkuman penelitian yang dilakukan, melainkan jawaban singkat atas rumusan masalah yang telah ditetapkan, sedangkan usulan penelitian ini merupakan rekomendasi penelitian bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penelitian.



## **BAB II**

### **KONSEP *SIYÂSAH DUSTURIYÂH* MENGENAI PENGEMIS DAN PENGAMEN**

#### **A. Konsep Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati**

##### **1. Pengertian Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati**

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh Kepala Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah. Menurut Jimmly Asshiddiqie, Peraturan Daerah (Perda) adalah bentuk aturan pelaksana undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan peraturan daerah bersumber dari kewenangan yang telah ditentukan suatu undang-undang. Peraturan daerah juga dapat dibentuk untuk mengatur hal-hal yang kewenangan untuk mengatur hal-hal tersebut tidak diatur secara eksplisit oleh suatu undang-undang. Perda dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan UUD 1945 sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (3) dan (4).<sup>1</sup>

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada

---

<sup>1</sup> Tim Detikcom, "Peraturan Daerah: Pengertian, Fungsi hingga Tujuannya," dalam <https://news.detik.com/berita/d-5995224/peraturan-daerah-pengertian-fungsi-hingga-tujuannya>, (diakses pada tanggal 7 November 2023).

diatasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Peraturan Daerah lain. Peraturan Perundang-undangan tingkat Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem Perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.<sup>2</sup>

Tujuan utama dari Peraturan Daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah dan pembentukan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain: memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.<sup>3</sup>

Adapun Peraturan Bupati yang merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat pengaturan yang ditetapkan oleh Bupati untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintah daerah. Perbedaan antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Bupati adalah Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati sedangkan Peraturan Bupati ditetapkan oleh Bupati.

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, (Bandung: Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, 1995), 6.

<sup>3</sup> Abdullah, *Pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala daerah secara langsung*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), 131.

## 2. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat ini diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2011 Tanggal 25 Juli 2011 Nomor 5 dengan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ponorogo dan Bupati Ponorogo yang diperuntukan untuk mewujudkan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan atas hak-hak warga masyarakat, menumbuhkembangkan budaya disiplin masyarakat guna mewujudkan visi dan misi daerah dan memberikan dasar serta pedoman dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.<sup>4</sup>

Dalam Peraturan Daerah ini pada pasal 21, Pemerintah Kabupaten Ponorogo melakukan penertiban terhadap setiap orang, badan hukum dan/atau perkumpulan yang menghimpun anak-anak jalanan, gelandangan dan pengemis untuk dimanfaatkan dengan jalan meminta-minta/mengamen untuk ditarik penghasilannya dan tuna susila yang berkeliaran di taman kota, fasilitas umum, fasilitas sosial dan tempat-tempat yang digunakan perbuatan asusila. Pada pasal 22 ayat (1) dan (2) dijelaskan Pemerintah Kabupaten Ponorogo menyelenggarakan Pendidikan, pelatihan dan keterampilan bagi tuna sosial dan tuna susila. Pemerintah Kabupaten Ponorogo mengupayakan pemulangan tuna wisma, pengemis, pengamen

---

<sup>4</sup> Kabupaten Ponorogo, *Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat*, (Pemerintah Kabupaten Ponorogo: Ponorogo, 2011), 7.

dan tuna susila dan orang yang terlantar dalam perjalanannya ke daerah asalnya.

## **2. Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 73 Tahun 2022**

Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 73 Tahun 2022 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan ini diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2022 Tanggal 3 Oktober 2022 guna sebagai pedoman dalam penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan.

Tujuan dari Peraturan Bupati ini untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup, memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian, mencegah dan mengantisipasi meningkatkan jumlah gelandangan, pengemis dan anak jalanan, meningkatkan kualitas manajemen penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan, dan terwujudnya kesejahteraan sosial masyarakat di Daerah.

## **B. Konsep Pengemis dan Pengamen**

### **1. Pengertian Pengemis**

Fenomena kehadiran pengemis merupakan realitas sosial yang berkembang di kehidupan bermasyarakat saat ini. Faktor tersebut didasari oleh keadaan sosial ekonomi keluarga dan tingkat urbanisasi yang tinggi menyebabkan seseorang menjadikan mengemis sebagai suatu pekerjaan untuk mencukupi kebutuhan hidup. 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.<sup>5</sup>

Sangat disayangkan, budaya mengemis yang tumbuh dalam masyarakat Indonesia, bukan hanya dilakukan oleh orang-orang yang benar-benar menghadapi kesulitan hidup, namun dimanfaatkan pula oleh segelintir orang sebagai pekerjaan untuk meraup kekayaan. Banyak cara yang dilakukan para pengemis dalam menjalankan pekerjaannya, baik oleh pengemis yang benar-benar menghadapi kehidupan yang sulit sehingga ia terpaksa mengemis, dan pengemis palsu yang hanya berpura-pura miskin.

Pengemis disebut sebagai salah satu penyakit sosial atau penyakit masyarakat (patologi sosial). Segala bentuk tingkah laku dan gejala-gejala sosial yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma-norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak bisa diintegrasikan dalam pola tingkah laku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat. Pengemis hidup dengan serba keterbatasan, cenderung bergantung pada belas kasihan atau pemberian orang lain, berkeliaran di tempat-tempat umum seperti pasar, terminal, stasiun, *traffic light*, perempatan jalan, dan tempat wisata yang mana keberadaannya dalam kehidupan masyarakat dirasa sangatlah mengganggu dan meresahkan.<sup>6</sup>

Pada dasarnya melakukan kegiatan mengemis tersebut tidaklah mudah. Sepanjang hari para pengemis harus berjalan menelusuri sudut-sudut kota

---

<sup>5</sup> Sri Kuntari dan Eni Hikmawati, "Melacak Akar Permasalahan Gelandangan Pengemis (Gepeng)." *Media Informasi Penelitian Kesejahteraan Sosial* Yogyakarta, Vol. 41 No. 1.

<sup>6</sup> Kartini Kartono, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), 4.

dan keramaian, berdiri dibawah panas sinar matahari, kehujanan ataupun bersentuhan langsung dengan lingkungan yang kotor. Terkadang mereka juga harus mempertaruhkan nyawa ketika mengemis di jalanan yang ramai bahkan yang paling berat adalah menghilangkan rasa malu atau menjatuhkan harga diri sendiri dengan mengemis karena kegiatan tersebut selama ini dianggap oleh masyarakat sebagai kegiatan yang memalukan dan tidak memiliki harga diri bagi yang melakukannya.

Dalam perkembangan masyarakat Indonesia, kegiatan mengemis ini ternyata masih menjadi primadona tersendiri bagi orang-orang yang malas apalagi bagi orang-orang yang tinggal di desa dan berencana mengadu nasib ke kota tanpa dibekali dengan keterampilan ataupun kemampuan yang cukup. Hal tersebut membuktikan bahwa mengemis tersebut tidaklah mudah dan memerlukan kemampuan serta jiwa yang berani untuk mengemis, akan tetapi bagi sebagian orang yang tidak memiliki rasa malu, maka kegiatan mengemis merupakan hal yang mudah dan paling enak untuk dijalani.

Pengemis melakukan pekerjaan ini karena ketidakadilan sosial yang ada di masyarakat, kebutuhan finansial yang mendesak, dan kurangnya kesempatan bekerja. Banyak orang yang tidak mau bekerja keras karena ketatnya persaingan dalam hidup, sehingga mereka beralih ke mengemis sebagai jalan pintas. Oleh karena itu, terbukti bahwa mengemis tidak hanya dilakukan untuk kebutuhan dasar tetapi juga karena mentalitas dan gaya hidup. Akibatnya, mereka tidak memiliki pendidikan dan keterampilan

pekerjaan dan sumber pendapatan yang tidak stabil terpaksa menempuh Langkah-langkah putus asa untuk bertahan hidup, seperti menjadi pengemis, pengamen, dan bentuk-bentuk ekonomi informal lainnya.

## 2. Pengertian Pengamen

Pengamen adalah setiap orang yang melakukan aktivitasnya dalam mencari nafkah di jalanan dengan melakukan suatu pertunjukan baik itu merupakan pertunjukan seni tari maupun seni musik yang menjadi sumber pendapatan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Terdapat hubungan positif antara persepsi terhadap lingkungan sosial dengan motivasi menjadi pengamen, artinya semakin positif persepsi seseorang bahwa pengamen diterima di lingkungan sosialnya maka semakin tinggi pula motivasi orang tersebut untuk menjadi pengamen.<sup>7</sup>

Dampak positif pengamen jalanan jika diterima di lingkungan masyarakat dapat menghibur para pendengar apabila suara serta permainan alat musiknya senada, hal tersebut dapat dikatakan pengamen baik. Sedangkan dampak negatif pengamen jalanan jika tidak diterima di lingkungan masyarakat sehingga dianggap sampah masyarakat, hal tersebut karena pengamen dapat bertindak kriminalitas yang merugikan masyarakat.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Tabita Yudea Kembuan, Jenny Nelly Matheosz, Maria Heny Pratiknjo, "Kehidupan Pengamen Jalanan di Kawasan Boulevard Kota Manado", Jurnal Universitas Sam Ratulangi Manado, Vol. 14 No. 1.

<sup>8</sup> Rahma S, "Keberadaan Pengamen Remaja di Kota Palopo," *Skripsi* (Palopo: IAIN Palopo).

Fenomena pengamen jalanan merupakan persoalan sosial. Hidup menjadi seorang pengamen karena kemiskinan, tetapi sebagian besar mengamen dijadikan mata pencaharian. Pengamen merupakan komunitas yang relatif baru dalam kehidupan pinggiran perkotaan, setelah kaum gelandangan, pemulung, selain itu juga dianggap sebagai “penyakit sosial” yang mengancam kemampuan hidup masyarakat, artinya pengamen dianggap sebagai anak nakal, tidak tahu sopan santun, brutal ataupun mengganggu ketertiban masyarakat.

Pengamen jalanan terbagi menjadi beberapa kategori, yaitu pengamen jalanan yang hidup dan tumbuh di jalanan dan pengamen jalanan yang hanya untuk mencari nafkah tetapi secara periodik pulang ke rumah. Pengamen yang kurang perhatian dari orang tua rentan terhadap pengaruh lingkungannya dan untuk berbuat menyimpang. Kurangnya perhatian dari orang tua terutama dalam bentuk bimbingan untuk bersikap, berperilaku, serta memiliki kepribadian yang baik dan terkontrol untuk hal pergaulan membuat pertahanan diri rapuh.

Pengamen jalanan mengadopsi perilaku lingkungan dimana sedang mengamen tanpa filtrasi. Perilaku sekelilingnya sering diadopsi sebagai acuan dalam bersikap dan berperilaku, namun perilaku acuannya merupakan perilaku yang kurang dan bahkan bertentangan dengan norma sosial yang ada sehingga kondisi tersebut semakin parah dengan adanya pandangan masyarakat yang menganggap bahwa pengamen jalanan sebagai

sampah masyarakat.<sup>9</sup> Pengamen jalanan yang memiliki keahlian dalam bermain musik dan menarik perhatian masyarakat dengan alat musik yang mereka mainkan seperti menggunakan alat musik tradisional yaitu angklung dan lain sebagainya.

### 3. Faktor Penyebab dan Dampak Adanya Pengemis dan Pengamen

Secara umum terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi atau menyebabkan seseorang menjadi pengemis dan pengamen, yakni:<sup>10</sup>

- a) Tingginya tingkat kemiskinan yang menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
- b) Rendahnya tingkat pendidikan dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
- c) Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
- d) Faktor sosial budaya, hal ini di dukung oleh lingkungan sekitar dan para pemberi sedekah. Terdapat beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi pengemis dan pengamen, diantaranya seperti:
  - 1) Rendahnya harga diri pada sekelompok orang mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.

---

<sup>9</sup> Albaddri Duja Sa'adah Lutfiani, "Perilaku Beragama Pengamen Jalanan di Kota Bandar Lampung," *Skripsi* (Lampung: UIN Raden Intan Lampung).

<sup>10</sup> Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, (Jakarta: Titik Media Publisher, 2013), 14.

- 2) Sikap pasrah pada nasib, menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai pengemis dan pengamen adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
- 3) Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang, ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar pengemis dan pengamen yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang membebani mereka, sehingga mengemis dan mengamen menjadi salah satu mata pencahariannya.

Ketika sudah banyak pengemis dan pengamen yang berkeliaran di sebuah lingkungan maka akan menimbulkan dampak tertentu bagi pelaku atau masyarakat sekitar, antara lain:<sup>11</sup>

a) Menghambat pembangunan

Banyaknya pengemis dan pengamen membuat sebuah daerah akan sulit melakukan pembangunan. Banyaknya jumlah pengemis dan pengamen menandakan buruknya tatanan kota, hal ini memiliki makna harus memperbaiki sistem ini terlebih dahulu.

b) Mengganggu tatanan lingkungan

Pengemis dan pengamen biasa melakukan kegiatannya di lingkungan yang ramai dan banyak dikunjungi orang. Semakin banyak pengemis dan pengamen di daerah tersebut dianggap kurang mampu mengkondisikan lingkungan tersebut. Pengemis dan pengamen yang

---

<sup>11</sup> Dosen Sosiologi, "5 Dampak Adanya Pengemis dan Gelandangan dan Contohnya," dalam <https://dosensosiologi.com/dampak-pengemis-dan-gelandangan/>, (diakses pada tanggal 15 November 2023).

ada di jalanan akan membuat pemandangan yang buruk atau terkesan tidak rapi.

c) Menimbulkan gambaran bangsa yang buruk

Gambaran suatu bangsa dapat dilihat dari kesejahteraan masyarakatnya. Kesejahteraan ini diharapkan dapat menjadi gambaran keadaan negara tersebut. Jumlah pengemis dan pengamen yang tidak terkendali membuat banyak pertanyaan yang muncul tentang kesejahteraan bangsanya. Masalah ini merupakan contoh masalah sosial yang banyak kita temui.

d) Menciptakan kehidupan yang bodoh

Prinsip seseorang yang menjadikan pengemis atau pengamen merupakan jalan hidupnya, akan membuat masyarakat malas untuk belajar atau sekolah. Apabila ini terus menerus maka akan menciptakan bangsa yang bodoh. Pola pikir yang membuat sebuah negara sulit untuk maju dalam segi ekonomi.

e) Hilangnya percaya diri

Orang yang memilih menjadi pengemis dan pengamen kadang sudah tidak merasa percaya diri untuk mencari pekerjaan lain yang sebenarnya mampu ia lakukan. Orang tersebut tahu bahwa menjadi seorang pengemis dan pengamen merupakan salah satu hal tindakan yang merendah diri sendiri. Sulit untuk kembali memiliki rasa percaya diri melakukan sesuatu yang lebih bermakna.

f) Tingginya tuna Susila

Orang yang merasa dirinya rendah maka sudah tidak ada keinginan untuk dihargai oleh orang lain. Orang ini merasa tidak perlu di anggap oleh lingkungannya. Apabila hal ini terjadi maka banyak orang yang merasa tidak memiliki harga diri.

Uraian diatas menunjukkan adanya beberapa faktor dan dampak sosial budaya yang juga menjadi penyebab munculnya pengemis dan pengamen dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

### C. Konsep Regulasi dan Implementasi

#### 1. Definisi Regulasi dan Implementasi

Regulasi adalah kata serapan dari bahasa inggris "*regulation*" yang artinya aturan. Menurut *Collins Dictionary*, regulasi adalah aturan yang dibuat oleh pemerintah atau otoritas lain untuk mengontrol cara sesuatu yang dilakukan atau cara orang berperilaku. Regulasi pemerintah adalah perpanjangan alami dari undang-undang, yang mendefinisikan dan mengontrol beberapa cara yang dapat dilakukan oleh bisnis atau individu untuk mengikuti hukum. Regulasi ini dirancang melalui proses-proses tertentu, di mana masyarakat atau suatu lembaga menyepakati untuk terikat dan mengikuti aturan yang telah dibuat dalam rangka mencapai tujuan Bersama. Biasanya jika ada yang melanggar regulasi tersebut akan dikenakan sanksi.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ayu Rifka Sitoesmi, "Regulasi adalah Peraturan untuk Mengendalikan Suatu Tatanan, Simak Fungsinya," dalam <https://www.liputan6.com/hot/read/4657735/regulasi-adalah-peraturan-untuk-mengendalikan-suatu-tatanan-simak-fungsinya?page=6>, (diakses pada tanggal 28 Februari 2024).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), implementasi memiliki makna pelaksanaan atau penerapan. Hal ini berkaitan dengan suatu perencanaan, kesepakatan, maupun penerapan kewajiban. Makna implementasi sebagai suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, implementasi adalah tindakan yang harus mengikuti pemikiran awal agar sesuatu benar-benar terjadi.<sup>13</sup>

## **2. Fungsi Regulasi dan Implementasi**

Secara umum fungsi regulasi adalah sebagai berikut:

- a) Sebagai kontrol dan memberikan batasan tertentu;
- b) Menciptakan rasa aman dan damai;
- c) Memberikan perlindungan hak dan kewajiban;
- d) Membuat anggota yang terlibat dalam lingkup regulasi menjadi patuh dan disiplin;
- e) Sebagai pedoman dalam bertingkah laku;
- f) Membentuk sistem regulasi yang dapat dijadikan sebagai pengendalian sosial;
- g) Menertibkan seseorang agar tidak melakukan perbuatan yang merugikan orang lain;

---

<sup>13</sup> Anindyadevi Aurellia, "Ap aitu Implementasi? Pengertian, Tujuan dan Contoh Penerapannya," dalam <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6185222/apa-itu-implementasi-pengertian-tujuan-dan-contoh-penerapannya>, (diakses pada tanggal 28 Februari 2024).

h) Untuk mencapai tujuan bersama.

Fungsi dari implementasi adalah untuk memastikan bahwa rencana yang sudah disepakati bisa diterapkan dan membawa dampak yang positif. Berkaitan dengan perencanaan implementasi harus dapat menjawab hal-hal detail tentang suatu rencana yang akan diterapkan, sebelum akhirnya masuk ke fase eksekusi. Rencana implementasi akan menjadi kunci untuk menguraikan langkah-langkah yang harus diambil untuk mencapai tujuan atau inisiatif bersama.

#### **D. Konsep *Siyâsah Dusturiyâh***

##### **1. Pengertian *Siyâsah Dusturiyâh***

*Siyâsah Dusturiyâh* merupakan bagian dari *Fiqh Siyâsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi, legislasi, lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.<sup>14,15</sup> Permasalahan di dalam *Fiqh Siyâsah Dusturiyâh* adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *Fiqh Siyâsah Dusturiyâh* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal

---

<sup>14</sup> Muhammad Iqbal, *Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), 177.

kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Secara Bahasa *Siyâsah* berasal dari kata سياسة - يسوس - ساس (*sasa, yâsusu, siyâsat*) yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *Siyâsah* adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu. Secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa *Siyâsah* adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan. Sedangkan menurut istilah, *Dusturiyâh* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).

Dapat disimpulkan bahwa kata *Dusturiyâh* itu adalah suatu norma aturan perundang-undangan yang mendasar sehingga dijadikan landasan utama dalam rujukan semua tata aturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai *syari'at*. Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada konstitusinya masing-masing setiap negara yang tercermmin dalam nilai-nilai islam dalam hukum-hukum *syari'at* yang telah dijelaskan oleh al-Quran dan Sunnah Nabi, baik mengenai akidah, akhlak, ibadah, muamalah, ataupun lainnya. Dengan demikian, *Siyâsah Dusturiyâh* adalah bagian *Fiqh Siyâsah* yang membahas

masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at.

## 2. Ruang Lingkup *Siyâsah Dusturiyâh*

*Fiqh Siyâsah Dusturiyâh* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalah *Fiqh Siyâsah Dusturiyâh* umumnya tidak lepas dari dalil-dalil *kully*, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun hadis, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. *Fiqh Siyâsah Dusturiyâh* terbagi beberapa bidang yakni:

- a) Bidang *Siyâsah Tasyri'iyâh*, termasuk dalam persoalan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslimi di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan Daerah, dan sebagainya;
- b) Bidang *Siyâsah Tanfidiyâh*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain-lain;
- c) Bidang *Siyâsah Qadlaiyâh*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan;
- d) Bidang *Siyâsah Idariyâh*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

## 3. Sumber dan Objek Kajian *Siyâsah Dusturiyâh*

Pembahasan dalam *Siyâsah Dusturiyâh* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain, serta kelembagaan-

kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, dalam *Siyâsah Dusturiyâh* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>15</sup> Adapun sumber atau dasar hukum dari *Siyâsah Dusturiyâh* yakni sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a) Al-Quran, yang meliputi prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil *kulli* dan semangat ajaran al-Quran.
- b) Hadist, yang berhubungan dengan imamah dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW dalam menerapkan hukum.
- c) Kebijakan *Khulafa al-Rasyidin*, yang berhubungan dengan pengendalian pemerintah yang masing-masing Khalifah mempunyai pola dan warna dalam setiap kepemimpinannya, tapi sama-sama mempunyai tujuan yang sama dalam memberikan kebijakan. Yaitu, kebijakan yang berorientasi pada kemaslahatan rakyat.
- d) Ijtihad ‘Ulama, yang berhubungan dengan kemaslahatan ummat karena dalam *fikh dusturiyâh* bahwa hasil Ijtimak ‘ulama sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip *fikh dusturiyâh*.

---

<sup>15</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyâsah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2013), 47.

<sup>16</sup> Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lunis, *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyâsah Dusturiyâh Refleksi atas Teori dan Praktek Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Semesta Aksara, 2019), 31-32.

- e) Adat kebiasaan, yang berhubungan dengan hukum yang berlaku dalam suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip al-Quran dan Hadits.

*Siyâsah Dusturiyâh* mempelajari hubungan antara pemimpin pada satu pihak dan rakyat pada pihak lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang terdapat dalam masyarakat. Pembahasan utama dari *Siyâsah Dusturiyâh* meliputi hal-hal di bawah ini:

- a) Kajian tentang konsep *imamah*, *khilafah*, *imarah*, *mamlakah*, berikut hak dan kewajibannya;
- b) Kajian tentang rakyat, kedudukan, hak, dan kewajibannya;
- c) Kajian tentang *bai'at* dari zaman ke zaman;
- d) Kajian tentang *Waliyul Âhdi*;
- e) Kajian tentang perwakilan atau *wakalah*;
- f) Kajian tentang *ahl al-halli wa al-âqd*;
- g) Kajian tentang wuzarah, sistem pemerintahan presidential dan parlementer;
- h) Kajian tentang pemilihan umum.

#### **4. Asas-Asas Dalam *Siyâsah Dusturiyâh***

Tujuan utama kekuasaan dan kepemimpinan dalam suatu pemerintahan dan negara adalah menjaga suatu sistem ketertiban supaya Masyarakat dapat menjalankan kehidupannya yang wajar. Pemerintah pada hakikatnya adalah pelayanan masyarakat. Pemerintah tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang

memungkinkan setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Melaksanakan tugas sebagai pejabat administrasi negara dalam membuat kebijakan, ada asas-asas yang harus di pegang yaitu:<sup>17</sup>

a) Asas Legalitas

Bahwa setiap tindakan administrasi negara harus memiliki dasar hukum (ada peraturan tertulis yang melandasinya). Terlebih untuk negara hukum (Indonesia), sehingga asas legalitas merupakan hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah.

b) Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Asas ini merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika yang merupakan norma tidak tertulis. Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan suatu bagian yang pokok bagi pelaksanaan hukum tata pemerintahan dan merupakan suatu bagian yang penting bagi perwujudan pemerintahan negara dalam arti luas. Macam-macam AUPB berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administarasi Pemerintahan yakni:

- 1) Asas kepastian hukum, asas yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan;

---

<sup>17</sup> Syaukani H. R, Gaffar, dan Rasyid, *Otonomi daerah dalam negara kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 67.

- 2) Asas kemanfaatan, manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang;
- 3) Asas ketidakberpihakan, memberikan kewajiban kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan keputusan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak;
- 4) Asas kecermatan, suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap;
- 5) Asas tidak menyalahgunakan kewenangan, tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi yang tidak sesuai;
- 6) Asas keterbukaan, memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar;
- 7) Asas kepentingan umum, mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum;
- 8) Asas pelayanan yang baik, pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan.

Adapun dasar dari al-Qur'an yang dijadikan prinsip-prinsip umum perbuatan dan pelaksanaan kebijakan dalam mewujudkan kemaslahatan warga negara dalam *Siyâsah*, seperti kedaulatan tertinggi di tangan Allah SWT, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip musyawarah, prinsip tertib administrasi ekonomi.

**BAB III**

**REGULASI, IMPLEMENTASI, TUGAS DAN FUNGSI PEMERINTAH  
DAERAH DALAM PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN PENGAMEN  
DI KABUPATEN PONOROGO**

**A. Gambaran Umum Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo**

Kabupaten Ponorogo adalah sebuah kabupaten di provinsi Jawa Timur, Indonesia. Kabupaten ini terletak di koordinat  $111^{\circ}17'$  -  $111^{\circ}52'$  BT dan  $7^{\circ}49'$  -  $8^{\circ}20'$  LS dengan ketinggian antara 92 sampai dengan 2.563 meter di atas permukaan laut. Kabupaten ini terletak di sebelah barat dari provinsi Jawa Timur dan berbatasan langsung dengan provinsi Jawa Tengah. Batas wilayah Kabupaten Ponorogo adalah sebagai berikut:

Utara : Kabupaten Madiun, Magetan, dan Nganjuk

Selatan : Kabupaten Pacitan dan Trenggalek

Barat : Kabupaten Pacitan dan Wonogiri (Provinsi Jawa Tengah)

Timur : Kabupaten Tulungagung dan Trenggalek

Kabupaten Ponorogo dikenal dengan julukan *Reog* atau *Bumi Reog* karena daerah ini merupakan daerah asal dari kesenian Reog. Ponorogo juga dikenal sebagai *Santri* karena memiliki banyak pondok pesantren, salah satu yang terkenal adalah Pondok Modern Darussalam Gontor yang terletak di Desa Gontor, Kecamatan Mlarak.

## **B. Gambaran Umum Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo**

### **1. Profil Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo**

Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Ponorogo dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2016 Nomor 6 sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2019 Nomor 4).

Kedudukan/Domisili Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo berada di Jl. Gondosuli No. 35 Nologaten, Kecamatan Ponorogo. Salah satu lembaga pemerintahan yang menaungi permasalahan sosial, perempuan dan anak.

### **2. Tugas Pokok serta Visi dan Misi Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo**

#### **a) Tugas Pokok Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo**

Dinas Sosial mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten yang diberikan kepada Kabupaten di bidang sosial, pemberdayaan Perempuan dan perlindungan anak dan tugas pembantuan. Adapun fungsi Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo yakni:

- 1) Perumusan kebijakan urusan sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - 2) Pelaksanaan kebijakan urusan sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - 3) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan urusan sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - 4) Pelaksanaan administrasi dinas di bidang sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - 5) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.
- b) Visi Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo

Visi Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak selaras dengan visi Pemerintah Kabupaten Ponorogo Tahun 2021-2024:

“Mewujudkan Kabupaten Ponorogo HEBAT”

Pembentukan visi tersebut untuk mendukung program-program Pemerintah Kabupaten Ponorogo dimasa jabatan Bapak Bupati Sugiri Sancoko. Program yang dilakukan Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo ini seperti, menyalurkan bantuan dari program Asistensi Rehabilitasi Sosial (Atensi) dari Kementerian Sosial yang menyasar penyandang disabilitas dan para lanjut usia (lansia),<sup>1</sup> Kabupaten Ponorogo

---

<sup>1</sup> Kominfo Jatim, "Pembkab Ponorogo Salurkan Bantuan Program Atensi untuk Penyandang Disabilitas dan Lansia- Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jawa Timur," dalam <https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/pembkab-ponorogo-salurkan-bantuan-program-ateni-untuk-penyandang-disabilitas-dan-lansia>, (diakses pada tanggal 21 November 2023).

memberikan layanan dapur umum kepada masyarakat terdampak banjir di wilayah Ponorogo pada 20 Februari 2023<sup>2</sup>, dan lain sebagainya.

c) Misi Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo

Misi Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak berwujudkan Sebagian Misi Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam RPJMD sesuai kewenangan yang dimiliki pada Misi ke-2 yaitu:

“Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Melalui Peningkatan Pelayanan Dasar, Pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan Budaya”

### 3. Struktur Organisasi Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo

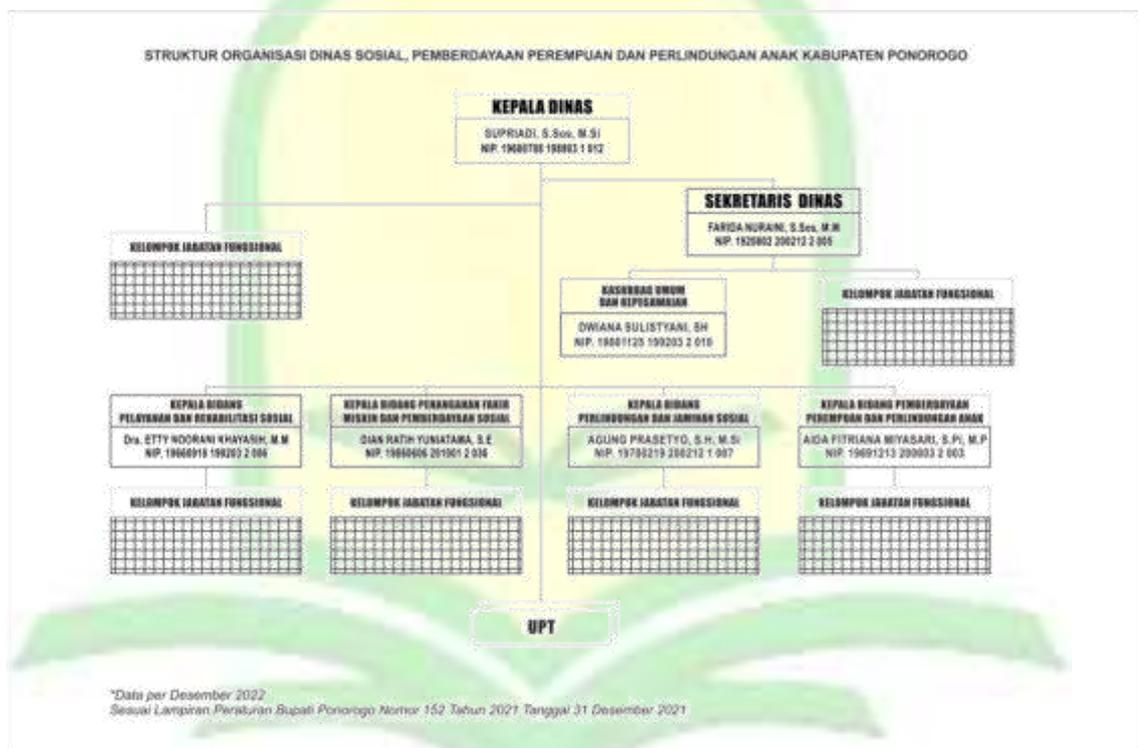
Berdasarkan Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 152 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial P3A Kabupaten Ponorogo, maka jabatan struktural pada Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo sebagai berikut:

- a) Kepala Dinas;
- b) Sekretariat, membawahi Sub Bagian Umum dan Kepegawaian dan Kelompok Jabatan Fungsional;
- c) Bidang Perlindungan dan Jaminan Sosial, membawahi Kelompok Jabatan Fungsional;
- d) Bidang Rehabilitasi Sosial, membawahi Kelompok Jabatan Fungsional;

---

<sup>2</sup> Dinas Sosial, "DINAS SOSIAL, P3A BERSAMA TAGANA KABUPATEN PONOROGO BERIKAN LAYANAN DAPUR UMUM KEPADA MASYARAKAT TERDAMPAK BANJIR DI WILAYAH PONOROGO," dalam <https://dinsos.ponorogo.go.id/2023/02/20/dinas-sosial-p3a-bersama-tagana-kabupaten-ponorogo-berikan-layanan-dapur-umum-kepada-masyarakat-terdampak-banjir-di-wilayah-ponorogo/>, (diakses pada tanggal 21 November 2023).

- e) Bidang Pemberdayaan Sosial dan Penanganan Fakir Miskin, membawahi Kelompok Jabatan Fungsional;
- f) Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, membawahi Kelompok Jabatan Fungsional;
- g) Unit Pelaksana Teknis (UPT); dan
- h) Kelompok Jabatan Fungsional.



*Gambar 3. 1*

Struktur Organisasi Dinas Sosial, P3A Kabupaten Ponorogo

## C. Gambaran Umum Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo

### 1. Profil Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Ponorogo dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 6 Tahun 2016

tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2016 Nomor 6 sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2019 Nomor 4).

Satpol PP Kabupaten Ponorogo merupakan unsur pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah di bidang ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat. Satpol PP dipimpin oleh Kepala Satpol PP yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Kedudukan/Domisili Satpol PP Kabupaten Ponorogo berada di Jl. Trunojoyo Nomor 147, Kecamatan Kauman Ponorogo.

## **2. Tugas Pokok serta Visi dan Misi Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo**

### **a) Tugas Pokok Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo**

Satpol PP mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah di bidang ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat.

Dalam melaksanakan tugasnya, Satpol PP menyelenggarakan fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan urusan ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat dan kebakaran;

- 2) Pelaksanaan kebijakan urusan ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat dan kebakaran;
- 3) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan urusan ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat dan kebakaran;
- 4) Pelaksanaan administrasi Satpol PP; dan
- 5) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.

b) Visi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo

Visi menjadi arahan pembangunan melalui penetapan kerja selama lima tahun pelaksanaan kepemimpinan kepala daerah terpilih. Maka visi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo selaras dengan visi pembangunan Kabupaten Ponorogo tahun 2021-2026 adalah:

“Mewujudkan Kabupaten Ponorogo HEBAT (Harmonis, Elok,  
Bergas, Amanah dan Taqwa”

Penjelasan dari masing-masing elemen visi tersebut adalah sebagai berikut:

Harmonis : Masyarakat Ponorogo hidup aman, nyaman, tenteram, damai, rukun, serasi dan selaras.

Elok : Ponorogo berwujud indah, cantik, molek sehingga menjadi tempat berkarya dan berkreasi yang nyaman dan asyik, serta mampu mengundang para wisatawan dari luar Ponorogo.

Bergas : SDM Kabupaten Ponorogo unggul, sehat, cerdas dan cekatan untuk mendukung percepatan pembangunan di segala bidang.

Amanah : Pemerintah melayani masyarakat dengan sepenuh hati dan mengelola APBD benar-benar untuk kesejahteraan rakyat.

Taqwa : Masyarakat Ponorogo beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

c) Misi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo

Misi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo Sebagian Misi Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam RPJMD sesuai kewenangan yang dimiliki pada Misi ke-9 yaitu:

“Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Amanah, Bersih, Efektif, Transparan, Bermartabat, Melindungi, Berkeadilan dan Berkelanjutan.”

### **3. Struktur Organisasi Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo**

Berdasarkan Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 13 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja di Kabupaten Ponorogo, maka jabatan struktural pada Satpol PP Kabupaten Ponorogo sebagai berikut:

a) Kepala Satpol PP;

- b) Sekretariat, membawahi Sub Bagian Umum dan Kepegawaian dan Kelompok Jabatan Fungsional;
- c) Bidang Penegakan Perundang-Undangan Daerah, membawahi Kelompok Jabatan Fungsional;
- d) Bidang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat membawahi Kelompok Jabatan Fungsional;
- e) Bidang Sumber Daya Aparatur dan Perlindungan Masyarakat, membawahi Kelompok Jabatan Fungsional;
- f) Bidang Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan membawahi Kelompok Jabatan Fungsional; dan
- g) Kelompok Jabatan Fungsional.



Gambar 3. 2

Struktur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo

#### **D. Regulasi dan Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Terhadap Penanggulangan Pengemis dan Pengamen**

Regulasi yang digunakan Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo dalam menanggulangi pengemis dan pengamen yakni Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Di Peraturan Daerah ini yang dilakukan pemerintah hanyalah penertiban-penertiban terhadap pengemis, tuna susila, anak jalanan dan lain sebagainya yang meresahkan masyarakat dan mengganggu kenyamanan masyarakat sekitar seperti, membuat tempat tinggal di tempat-tempat umum, meminta-minta di persimpangan jalan dan lampu lalu lintas (*Traffic Light*), suatu komunitas yang menghimpun anak-anak jalanan, gelandangan dan pengemis untuk dimanfaatkan dengan meminta-minta/mengamen untuk ditarik penghasilannya, dan tuna susila yang berkeliaran di taman kota, fasilitas umum, fasilitas sosial dan tempat-tempat yang digunakan perbuatan asusila. Regulasi yang ada di dalam Peraturan Daerah ini hanya sekedar melakukan penertiban dan belum ada terkait sanksi atau ketentuan pidana khusus mengenai adanya polemik pada pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo.

Maka dari itu, dalam penelitian ini peneliti melakukan penelitian dahulu terhadap regulasi Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo mengenai penanggulangan pengemis dan pengamen dan di selaraskan dengan implementasinya apakah sudah sesuai dengan regulasi yang dibuat. Pengemis dan pengamen merupakan orang yang tidak mempunyai tempat tinggal dan selalu berpindah-pindah tempatnya. Pengemis dan pengamen ini mendapatkan

penghasilan dengan meminta-minta dipinggir jalan atau tempat keramaian seperti Aloon-Aloon Ponorogo yang banyak orang berlalu lalang agar mendapat belas kasihan dari orang yang melihatnya.

Kabupaten Ponorogo masih menjadi surganya para pengemis dan pengamen luar daerah. Pada tahun 2023 ini razia yang dilakukan oleh Satpol PP Kabupaten Ponorogo mendapati banyak sekali pengemis maupun pengamen dari luar daerah. Jarang ditemukan yang ber-KTP Ponorogo melainkan banyak dari luar kota seperti Pacitan, Madiun, Jombang, Pekalongan hingga Sragen.<sup>3</sup>

Menurut pemaparan Satpol PP Kabupaten Ponorogo dalam melaksanakan dan menegakkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 pasal 21 tentang penertiban terhadap tuna sosial dan anak jalanan demi menjaga keamanan dan kenyamanan masyarakat. Demikian disampaikan Satpol PP Kabupaten Ponorogo yang peneliti temui di Kantor Satpol PP Kabupaten Ponorogo saat diwawancarai, berikut petikan wawancaranya:

“Mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, tindakan Satpol PP yang dilakukan adalah melakukan penertiban terhadap pengemis dan pengamen yang meresahkan masyarakat. Penertiban ini dilakukan secara umum yaitu patroli dan razia. Setelah melakukan razia akan didata dan diberi sedikit pembinaan setelah itu akan di serahkan ke Dinas Sosial.”<sup>4</sup>

Dari hasil wawancara di atas penulis menyimpulkan bahwa usaha-usaha yang dilakukan Satpol PP yaitu dengan cara melakukan kegiatan pemantauan

---

<sup>3</sup> Gema Surya, “Mencengangkan, Razia Satpol PP Temukan Pengemis Luar Daerah Menginap di Hotel Terkenal”, dalam <https://gemasuryafm.com/2023/11/30/mencengangkan-razia-satpol-pp-temukan-pengemis-luar-daerah-menginap-di-hotel-terkenal/>, (diakses pada tanggal 1 Desember 2023).

<sup>4</sup> Boedijono, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

(patroli), himbauan larangan mengemis dan mengamen, serta penertiban terhadap pengemis dan pengamen.

Keberadaan pengemis dan pengamen terutama di Aloon-Aloon Ponorogo sudah meresahkan masyarakat selain mengganggu aktivitas masyarakat dan pengunjung Aloon-Aloon mereka juga merusak keindahan kota dan tidak sedikit kasus kriminal pemaksaan yang mereka lakukan. Setiap saat pasti ada sejumlah pengemis dan pengamen yang kena penertiban dan dikembalikan ke daerah asal setelah melalui pembinaan. Penanggulangan pengemis dan pengamen akan mampu mewujudkan stabilitas pembangunan, karena saat ini masalah tersebut sudah menjadi bagian dari kehidupan kota-kota besar maupun Kabupaten termasuk di Kabupaten Ponorogo.

Dalam melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Satpol PP Kabupaten Ponorogo mendapatkan hambatan dilapangan dalam menanggulangi pengemis dan pengamen, hal ini seperti yang diutarakan oleh Sub Koordinator Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo:

“Secara teknis Satpol PP tidak mempunyai kendala. Namun, kendala yang sering dialami adalah pengemis dan pengamen selalu balik lagi padahal sudah ditertibkan. Dan di Peraturan Daerah hanya dijelaskan terkait penertiban, sanksi tidak ada, adanya hanya pembinaan-pembinaan saja.”<sup>5</sup>

Adapun dari Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo yang mendapatkan hambatan dilapangan dalam menanggulangi pengemis dan pengamen, hal ini

---

<sup>5</sup> Boedijono, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

seperti yang diutarakan oleh Kepala Bidang Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo:

“Kendala yang dialami Dinas Sosial adalah belum memiliki tempat penampungan (*shelter*) yang cukup untuk menampung semua PMKS yang di rehabilitasi. Daya tampung di Dinas Sosial itu sendiri 1-3 hari di rumah singgah. Jika ada tempat penampungan dapat meminimalisir adanya pengemis atau pengan. Namun, pihak Dinas Sosial sudah mengusulkan kepada Pemerintah Daerah untuk segera dibangunnya tempat penampungan.”<sup>6</sup>

Dari hasil wawancara di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa Satpol PP Kabupaten Ponorogo dalam menanggulangi pengemis dan pengamen yaitu belum tersedianya Peraturan Daerah yang secara khusus untuk masalah penanganan pengemis dan pengamen ini, di Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 hanya membahas mengenai penertibannya saja tidak ada soal sanksi-sanksi yang dibebankan. Sedangkan Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo dalam menanggulangi pengemis dan pengamen yaitu belum tersedianya tempat penampungan atau tempat rehabilitasi yang memadai untuk pengemis dan pengamen sehingga penanganan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo belum efektif.

Dari hasil observasi yang dilakukan peneliti, pengemis maupun pengamen yang terjaring razia oleh Satpol PP di Aloon-Aloon Ponorogo diamankan dan langsung dibawa ke rumah singgah yang berada di Dinas Sosial. Kegiatan seperti itu membantu dalam meminimalisir pengemis dan pengamen yang berada di Kabupaten Ponorogo karena sudah meresahkan masyarakat.<sup>7</sup> Adapun

---

<sup>6</sup> Etty Nooraini Khayasih, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

<sup>7</sup> Hasil Observasi, Ponorogo, 26 November 2023.

pengemis dan pengamen yang rata-rata sudah berusia lanjut dan selalu membawa barang bawaannya dengan menggendongnya atau membawa alat instrument seperti gitar. Kegiatan tersebut merupakan taktik yang sering digunakan oleh para pengemis dan pengamen guna menjadi daya tarik oleh orang disekitarnya.<sup>8</sup>

Masyarakat Kabupaten Ponorogo mengeluhkan akan maraknya pengemis dan pengamen yang berada di Kabupaten Ponorogo terutama pada tempat keramaian. Pengemis dan pengamen ini sering memaksa meminta-minta dan juga tidak diberikan akan langsung marah. Keresahan yang dirasakan masyarakat ini menjadi perhatian pemerintah daerah untuk segera ditindak lanjuti mengenai permasalahan pengemis dan pengamen.

Adapun seperti salah satu masyarakat Kabupaten Ponorogo yang mengeluhkan akan banyaknya pengemis dan pengamen. Hal ini seperti yang diutarakan Agus Susanto dalam wawancara:

“Pengemis dan pengamen yang berada di Kabupaten Ponorogo sangat meresahkan dan terdapat banyak sekali pengemis maupun pengamen di suatu titik lokasi. Tak jarang, di perempatan jalan terdapat pengemis dan selanjutnya ada lagi pengemis. Hal seperti ini yang sangat mengganggu ketika berpergian ke kota.”<sup>9</sup>

Dari hasil wawancara, keresahan yang dirasakan masyarakat tersebut menjadi sebuah tantangan untuk Pemerintah Daerah agar segera dilakukan penindakan lebih lanjut mengenai permasalahan pengemis dan pengamen yang sering mengganggu aktivitas masyarakat Ponorogo.

---

<sup>8</sup> Hasil Observasi, Ponorogo, 16 Desember 2023.

<sup>9</sup> Agus Susanto, Hasil Wawancara, Ponorogo, 27 Februari 2024.

Minimnya dasar hukum dan fasilitas rehabilitasi untuk menangani pengemis dan pengamen merupakan salah satu tantangan yang dihadapi oleh Satpol PP dan Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo. Salah satu pendekatan untuk mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo adalah dengan bekerja sama dengan pihak terkait seperti Kementerian Sosial Republik Indonesia dan Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur.

#### **E. Tugas dan Fungsi Pemerintah Daerah Mengenai Pengemis dan Pengamen di Kabupaten Ponorogo**

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah.

Tugas Pemerintah Daerah yakni menyusun regulasi dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknik daerah. Banyak sekali regulasi yang dibuat Pemerintah Daerah seperti di Kabupaten Ponorogo salah satunya membuat regulasi mengenai penertiban pengemis dan pengamen yang terdapat di wilayah Kabupaten Ponorogo. Pemerintah Daerah mengkoordinasikan tugas penertiban pengemis dan pengamen ini dengan Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Ponorogo. Dinas

Sosial yang berfungsi sebagai pelaksana regulasi urusan sosial terutama bagi para pengemis maupun pengamen. Satpol PP juga berfungsi sebagai pelaksana regulasi yang langsung turun tangan di lapangan dan menjumpai banyak sekali pengemis dan pengamen yang selalu ada di *traffic light*, Aloon-Aloon maupun taman kota.

Fungsi Pemerintah Daerah merupakan bagian dari pelaksanaan suatu Pemerintah Daerah mulai dari Pemerintah Daerah Provinsi sampai dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pemerintah Daerah melakukan pemantauan dan mengevaluasi pelaksanaan regulasi yang sudah dikoordinasikan kepada Dinas Daerah sudah dilaksanakan sesuai regulasi yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Dinas Daerah bisa mengusulkan regulasi baru atau tambahan regulasi gunanya sebagai penunjang akan regulasi yang dibuat oleh Pemerintah Daerah.

Dinas Sosial dan Satpol PP bekerja sama dalam hal menangani pengemis dan pengamen. Informasi yang peneliti peroleh saat berbincang-bincang dengan Pak Boedijono Sub Koordinator Satpol PP Kabupaten Ponorogo yang ditemui di Kantor Satpol PP Kabupaten Ponorogo menjadi bukti.

“Bentuk kerjasamanya adalah ketika patroli khusus yang melibatkan Dinas Sosial sebagai pihak yang melakukan tindakan selanjutnya yaitu rehabilitasi dan pendataan atau pengelompokkan pengemis dan pengamen yang sudah diamankan oleh Satpol PP dan akan dikembalikan ke tempat asalnya.”<sup>10</sup>

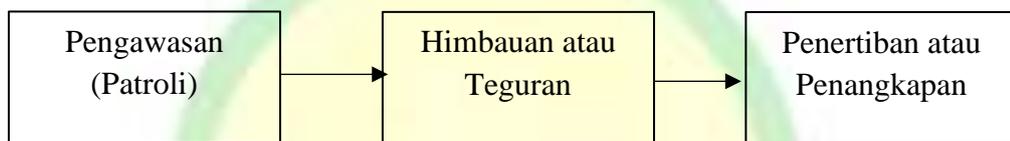
Dari hasil wawancara di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa tugas Satpol PP dan kerjasama Dinas Sosial yaitu hanya bertugas melakukan

---

<sup>10</sup> Boedijono, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

penertiban di lapangan terhadap pengemis dan pengamen yang selanjutnya di serahkan ke Dinas Sosial untuk di tindak lebih lanjut.

Terdapat beberapa langkah-langkah prosedur Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo dalam menanggulangi pengemis dan pengamen sebagai berikut:



#### 1. Pengawasan (Patroli)

Pengawasan (Patroli) sering dilakukan Satpol PP Kabupaten Ponorogo dan ini adalah salah satu upaya mereka untuk menghilangkan atau menyingkirkan pengemis dan pengamen. Dengan cara melakukan patroli keliling untuk mengawasi keberadaan pengemis dan pengamen.

#### 2. Hibauan atau Teguran

Upaya Satpol PP Kabupaten Ponorogo selanjutnya adalah mengeluarkan hibauan atau teguran yang dilakukan agar mereka tidak mengulangi tindakan serupa. Sebagaimana dari hasil wawancara peneliti kepada pihak Satpol PP yang mengatakan setelah melakukan penertiban akan diberi hibauan terlebih dahulu sebelum diserahkan ke Dinas Sosial untuk tindak lebih lanjut.

#### 3. Penertiban atau Penangkapan

Satpol PP Kabupaten Ponorogo melakukan upaya terakhir untuk memberantas pengemis dan pengamen, apabila mereka telah diberikan

teguran atau himbauan tetapi masih didapatkan beraktivitas di jalan-jalan, tempat keramaian, dan perempatan lampu lalu lintas, maka pihak Satpol PP langsung melakukan tindakan penertiban.

Operasi penertiban pengemis dan pengamen selalu marak setiap menjelang hari keagamaan seperti Hari Raya Idul Fitri dan akan dilakukan oleh petugas gabungan seperti Satpol PP, Kepolisian Resor dan Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo. Operasi gabungan ini dilakukan untuk mencegah dan meminimalisir terkait pengemis dan pengamen yang ada di Kabupaten Ponorogo.

Adapun data jumlah pengemis dan pengamen yang diperoleh penulis dari pihak Satpol PP Kabupaten Ponorogo selama melakukan penertiban mulai dari Tahun 2021-2022 sebagai berikut:

Tabel 3.1

Jumlah Pengemis dan Pengamen yang Ditertibkan Satpol PP Kabupaten Ponorogo Tahun 2021-2022<sup>11</sup>

No.	Kabupaten/Kota	Tahun	
		2021	2022
1.	Kabupaten Ponorogo	19 orang	19 orang

Berdasarkan data di atas, maka dapat diketahui pengemis dan pengamen yang berada di Kabupaten Ponorogo stabil dan hanya berjumlah 19 orang

<sup>11</sup> Boedijono, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

setiap tahunnya. Jumlah tersebut hanya jumlah para pengemis dan pengamen yang kena penertiban oleh petugas Satpol PP Kabupaten Ponorogo.

Pada tanggal 25 November 2023, Satpol PP melakukan razia di Aloon-Aloon Ponorogo dan menjumpai 11 pengamen dan 1 gelandangan serta pada tanggal 27 November 2023 Satpol PP mengamankan 11 pengamen di Aloon-Aloon Ponorogo. Dengan demikian, dapat dipastikan pada tahun 2023 ini akan mencatat pengemis dan pengamen terbanyak di Kabupaten Ponorogo.

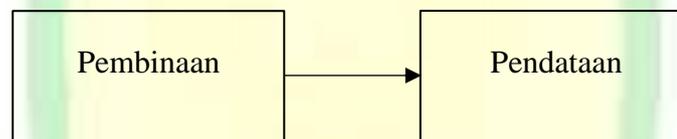
Penanganan pengemis dan pengamen yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo adalah cara atau tindakan agar para pengemis dan pengamen tidak meluas disepituran kehidupan masyarakat Kabupaten Ponorogo dan mengembalikan pengemis dan pengamen menjadi masyarakat biasa dengan memberikan pengembangan diri untuk mengembalikan kemampuan diri guna mencapai taraf hidup dan penghidupan yang layak.

Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai peran Dinas Sosial dalam menangani pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo. Berikut hasil wawancara penulis dengan pihak Bidang Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo.

“Peran Dinas Sosial ini melakukan rehabilitasi terhadap pengemis dan pengamen yang sudah ditertibkan oleh Satpol PP Kabupaten Ponorogo. Peran tersebut dilakukan oleh Tim Reaksi Cepat (TRC) yang dibentuk oleh Dinas Sosial dan bertugas menangani Masalah PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) yaitu seseorang atau keluarga yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya dan karenanya tidak dapat menjalin hubungan yang serasi dan kreatif dengan lingkungannya sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar. Tahapan penanggulangannya adalah melakukan pendekatan awal untuk mencari tau identitas pribadi secara menyeluruh, setelah itu mengelompokkannya

sesuai informasi yang didapat yang bertujuan untuk melaksanakan rehabilitasi sosial, setelah itu merujuknya ke panti jompo untuk lansia dan pelatihan untuk yang muda. Namun, jika masih ada keluarga akan dikembalikan ke pihak keluarga dengan catatan untuk tidak mengulanginya lagi dengan pernyataan tertulis yaitu surat perjanjian untuk tidak akan melakukannya lagi.”<sup>12</sup>

Ada banyak langkah yang digunakan dalam menangani pengemis dan pengamen. Instansi pemerintah khususnya Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo harus mengambil tindakan. Dengan langkah atau teknik sebagai berikut:



#### 1. Pembinaan

Melalui kegiatan pemantauan, penelitian, pendataan, sosialisasi, pengawasan dan pengendalian yang dilakukan untuk meningkatkan taraf hidup anak jalanan, pengemis dan pengamen. Pembinaan merupakan kegiatan yang dilakukan secara terencana dan terorganisir untuk mencegah timbulnya anak jalanan, pengemis dan pengamen.

Pembinaan adalah kegiatan terencana, terkoordinasi yang dilakukan dengan tujuan untuk memberantas, meminimalkan dan mencegah meluasnya masalah sosial, khususnya pengemis dan pengamen untuk menjaga ketertiban di masyarakat.

Penulis menarik kesimpulan bahwa tahap pertama dalam penanganan pengemis oleh Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo adalah mengumpulkan

---

<sup>12</sup> Etty Nooraini Khayasih, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

data sebagai bentuk awal nasehat dan arahan awal dari Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo.

## 2. Pendataan

Pendataan ini dilakukan sebagai upaya untuk mengetahui identitas dan status sosial, sekaligus penyebab mereka menjadi pengemis dan pengamen. Salah satu prosedur awal yang dilakukan Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo untuk mengetahui jumlah pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo tersebut adalah dengan melakukan pendataan. Seperti data jumlah pengemis dan pengamen yang diperoleh penulis dari pihak Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo mulai dari tahun 2021-2022.

Hasil penelitian yang diperoleh penulis di Kantor Dinas Sosial, penulis memperoleh data jumlah pengemis dan pengamen yang telah diberikan pembinaan sebagai berikut:

Tabel 3.2

Jumlah Pengemis dan Pengamen yang Diperoleh Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo Tahun 2021-2022<sup>13</sup>

No.	Kabupaten/Kota	Tahun	
		2021	2022
1.	Kabupaten Ponorogo	19 orang	19 orang

Berdasarkan data di atas dapat diketahui bahwa jumlah pengemis dan pengamen yang telah diberikan pembinaan oleh Dinas Sosial Kabupaten

<sup>13</sup> Etty Nooraini Khayasih, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

Ponorogo yaitu stabil dengan jumlah 19 orang setiap tahunnya. Jumlah tersebut hanya jumlah pengemis dan pengamen yang tertangkap pada waktu penertiban.

Pada pendataan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo dapat mengetahui identitas pengemis dan pengamen tersebut. Dengan cara menanyakan nama, alamat, daftar keluarga, latar belakang kehidupan sosial ekonomi, asal daerah, dan permasalahan pokok yang di hadapi.

Dari pemaparan tugas dan fungsi yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo menimbulkan beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi baik itu sifatnya mendukung maupun sifatnya penghambat dalam peran Pemerintah Daerah untuk menanggulangi pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo.

Adapun faktor-faktor pendukung dalam peran Pemerintah Daerah sebagai berikut:

a) Koordinasi dengan instansi/dinas terkait

Untuk mendukung terlaksananya penanggulangan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo, Satpol PP juga bekerja sama dengan instansi/dinas lainnya, seperti Dinas Sosial. Menanggapi pertanyaan penulis kepada Satpol PP tentang sifat kerjasamanya dengan Dinas Sosial dalam pemberantasan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo begitupun sebaliknya dengan Dinas Sosial yang bekerja sama dengan Satpol PP Kabupaten Ponorogo.

“Pihak yang bekerjasama dengan Satpol PP adalah Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo. Yang tugas dari Dinas Sosial adalah

memberikan pembinaan terhadap pengemis dan pengamen yang sudah didata oleh Satpol PP.”<sup>14</sup>

“Bentuk kerjasamanya adalah Satpol PP sebagai pihak yang menertibkan sedangkan Dinas Sosial sebagai pihak yang melakukan rehabilitasi terhadap pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo.”<sup>15</sup>

b) Peran serta masyarakat

Untuk mencegah bertambahnya jumlah pengemis dan pengamen di jalanan, peran dari masyarakat sangat mendukung seperti mengadakan jika ada pengemis dan pengamen yang meresahkan ke Satpol PP maupun Dinas Sosial. Sehingga, dengan adanya pengaduan dari masyarakat dapat memberikan kemudahan bagi pemerintah untuk menindaklanjutinya.

Adapun beberapa faktor penghambat dalam menangani pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo sebagai berikut:

a) Transmigrasi

Salah satu penyebab pengemis dan pengamen adalah perpindahan penduduk dari kota lain ke Kabupaten Ponorogo untuk mencari pekerjaan. Dalam wawancara penulis dengan pihak Satpol PP mengatakan:

“Tindakan selanjutnya ada diberi pembinaan sedikit oleh Satpol PP sebelum di data oleh Dinas Sosial. Pengemis dan pengamen yang ada di Kabupaten Ponorogo hanya 5% yang berasal dari Ponorogo sendiri dan 95% berasal dari luar Ponorogo. Dan itu menjadi persoalan yang cukup penting untuk diperhatikan lagi oleh Pemerintah Daerah. Manakala, pengemis atau pengamen sering

---

<sup>14</sup> Boedijono, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

<sup>15</sup> Etty Nooraini Khayasih, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

kembali lagi ke Ponorogo padahal sudah dikembalikan ke tempat asalnya. Satpol PP juga pernah melakukan penyitaan atau peminjaman alat yang digunakan untuk mengamen dan itu berpengaruh untuk meminimalisir adanya pengamen.”<sup>16</sup>

- b) Kurangnya regulasi sebagai dasar hukum dalam meminimalisir jumlah pengemis dan pengamen. Dalam menangani pengemis dan pengamen regulasi atau aturan yang jelas sangat diperlukan dalam mengatur tentang larangan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo beserta sanksinya yang diberikan baik itu kurangan atau denda.

“Sarannya adalah diperlukannya Peraturan Daerah yang secara khusus terkait penanganan pengemis dan pengamen dan pada saat ini masih proses di rancangkan Peraturan Daerah tersebut.”<sup>17</sup>

- c) Kurangnya anggaran dalam mendukung program pembinaan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo

“Belum ada bantuan untuk tahun 2023 ini namun, ada bantuan di tahun 2022 kemarin. Bantuan yang diberikan menyesuaikan anggaran yang dimiliki jadi jika tidak ada anggaran makan belum ada bantuan yang diberikan.”<sup>18</sup>

- d) Belum tersedianya panti rehabilitasi sosial seperti tempat penampungan (*shelter*) pengemis dan pengamen yang tertangkap dan sebagai tempat pembinaan lanjutan. Percuma saja karena pengemis dan pengamen yang tertangkap hanya dilakukan pendataan dan pembinaan berupa sosialisasi atau teguran dan setelah itu dibebaskan kemudian mereka mengulangi perbuatannya karen terdesak oleh kebutuhan sehari-hari.

---

<sup>16</sup> Boedijono, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

<sup>17</sup> Boedijono, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

<sup>18</sup> Etty Nooraini Khayasih, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

“Sarannya adalah dibangun tempat penampungan (*shelter*) untuk pengemis dan pengamen supaya dapat meminimalisir pengemis dan pengamen yang terdapat di Kabupaten Ponorogo ini.”<sup>19</sup>



---

<sup>19</sup> Etty Nooraini Khayasih, Hasil Wawancara, Ponorogo, 21 November 2023.

## **BAB IV**

### **ANALISIS *SIYÂSAH DUSTURIYÂH* TERHADAP PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN PENGAMEN DI KABUPATEN PONOROGO**

#### **A. Tinjauan *Siyâsah Dusturiyâh* Tentang Regulasi dan Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Terhadap Penanggulangan Pengemis dan Pengamen**

Pada Kabupaten Ponorogo dalam lingkup sendiri, terdapat regulasi yang mengatur tata tertib umum dan keamanan masyarakat. Hal ini dijelaskan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011 mengenai Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Ketertiban umum mencakup banyak aspek seperti kebersihan dan estetika lingkungan, ketertiban kerja, perlakuan terhadap gelandangan dan pengemis, serta pengobatan penyakit masyarakat dalam permasalahan lainnya.

Pemerintah Kabupaten Ponorogo memiliki regulasi untuk menata dan memberdayakan pengemis dan pengamen. Namun, pelaksanaannya dihadapkan pada berbagai kendala, salah satunya adalah kesulitan pengemis dan pengamen untuk mematuhi Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Di sisi lain, pemerintah juga tidak menyediakan sarana rehabilitasi atau tempat penampungan sebagai upaya untuk memberikan pembinaan lebih lanjut kepada pengemis, pengamen dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) lainnya dan pemerintah tidak memiliki

Peraturan Daerah yang secara khusus menetapkan sanksi atau hukuman bagi pengemis, pengamen dan PMKS lainnya.

Menjaga ketertiban dan hukum dalam masyarakat, termasuk di antaranya pengemis dan pengamen merupakan tanggung jawab tambahan dari pemerintah. Selain itu, pemerintah dapat menangani atau mencegah terjadinya konflik di dalam masyarakat. Karena Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo hanya memberikan pembinaan, penyuluhan, pendataan dan melakukan rehabilitasi bagi para pengemis dan pengamen dengan syarat-syarat tertentu seperti tidak adanya pihak keluarga sebagai tempat berpulang maka akan dirujuk ke panti-panti atau pelatihan.

Sedangkan, menurut *fiqh siyasâh*, Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo bertanggung jawab atas terlaksananya keamanan dan ketertiban masyarakat secara terus menerus dan tanpa syarat. Oleh karena itu, dari penjelasan di atas, dapat dimengerti bahwa sistem politik yang diterapkan oleh Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo belum sepenuhnya terimplementasi dan masih memerlukan perhatian lebih lanjut. Pemerintah Kabupaten Ponorogo, termasuk Dinas Sosial dan Satpol PP harus menghormati kebenaran dan keadilan yang diberikan Allah SWT dengan tujuan membersihkan Kabupaten Ponorogo dari para pengemis dan pengamen.

Dalam ajaran islam, tidak dibenarkan bagi seseorang untuk melakukan permintaan sedekah kecuali dalam kondisi yang sangat membutuhkan, penerimaan sedekah seharusnya ditujukan kepada mereka yang benar-benar hidup dalam keadaan miskin. Dalam pandangan islam, individu yang

mengalami kesulitan ekonomi seharusnya tidak menggantungkan hidup mereka pada meminta-minta sedekat kepada orang lain. Prinsip ini diuraikan dalam sebuah hadits yang berasal dari Abu Hurairah:<sup>1</sup>

حَدَّثَنَا قُتَيْبَةُ بْنُ سَعِيدٍ حَدَّثَنَا الْمُغِيرَةُ يَعْنِي الْحِزَامِيَّ عَنْ أَبِي الزِّنَادِ عَنِ الْأَعْرَجِ عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ لَيْسَ الْمِسْكِينُ بِهَذَا الطَّوَّافِ الَّذِي يَطُوفُ عَلَى النَّاسِ فَتَرُدُّهُ اللَّقْمَةُ وَاللُّقْمَتَانِ وَالتَّمْرَةُ وَالتَّمْرَتَانِ قَالُوا فَمَا الْمِسْكِينُ يَا رَسُولَ اللَّهِ قَالَ الَّذِي لَا يَجِدُ غَنَى يُعْنِيهِ وَلَا يُفْطِنُ لَهُ فَيَتَصَدَّقَ عَلَيْهِ وَلَا يَسْأَلُ النَّاسَ شَيْئًا

Artinya:

Telah menceritakan kepada kami Qutaibah bin Sa'id telah menceritakan kepada kami Al Mughirah Al Hizami dari Abu Zinad dari Al A'raj dari Abu Hurairah bahwa Rasulullah Saw bersabda: "Orang miskin bukanlah mereka yang berkeliling meminta-minta kepada orang banyak, lalu peminta itu diberi sesuap dua suap atau sebutir dua butir kurma." Para sahabat bertanya, "Kalau begitu, seperti apakah orang yang miskin itu?" Beliau menjawab: "Orang miskin sesungguhnya ialah mereka yang tidak memiliki apa-apa untuk menutupi kebutuhannya, namun keadaannya itu tidak diketahui orang supaya orang bersedekah padanya, dan tidak pula meminta-minta ke sana ke mari."

Dalam konteks ini, Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo menjalankan regulasi, baik yang bersifat domestik maupun terkait dengan hubungan internasional. Pemerintah yang memiliki kekuasaan tertinggi ini dikendalikan oleh pemerintah yang diberikan dukungan oleh para pembantu yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan persyaratan situasi, baik dalam

<sup>1</sup> "Hadits Muslim No. 1722 | Orang miskin yang tidak memiliki harta dan tidak meminta-minta kepada orang lain," dalam <https://www.hadits.id/hadits/muslim/1722>, (diakses pada tanggal 25 November 2023).

kaitannya dengan negara tersebut maupun negara-negara islam lainnya. Tugas Dinas Sosial dan Satpol PP mencakup kewajiban umum yang melibatkan tanggung jawab terhadap tugas keagamaan dan kemasyarakatan, seperti yang diuraikan dalam al-Qur'an dan ajaran Rasulullah SAW, seperti mempertahankan agama, mencegah kerusuhan, dan menjaga hak-hak rakyat. Sebagai imam, tugas utama adalah menerapkan syariah sepenuhnya di tengah-tengah umat.

Dalam kerangka *Siyâsah Dusturiyâh* setiap regulasi harus bertujuan untuk mencapai kemaslahatan umat, sementara segala sesuatu yang berpotensi menimbulkan kerugian harus dihindari. Jika suatu regulasi pemerintah tidak sesuai atau bertentangan dengan hak-hak konstitusional serta kemaslahatan dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap keadilan sosial. Dengan demikian, diperlukan regulasi yang kuat dan cerdas untuk menjamin pemenuhan terkait dengan hal tersebut.<sup>2</sup>

Jadi, apabila ditinjau berdasarkan teori *Siyâsah Dusturiyâh* maka regulasi yang diterapkan Pemerintah Daerah saat ini kurang lengkap sehingga akan menghambat implementasinya. Hal ini mengakibatkan semakin meningkatnya pengemis dan pengamen yang dapat meresahkan masyarakat. Hal yang meresahkan masyarakat ini maka dalam teori *Siyâsah Dusturiyâh* melanggar asas kecermatan yang mana suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan

---

<sup>2</sup> Sabda Ariyan, "TINJAUAN FIQIH *SIYÂSAH* TERHADAP PERAN DINAS SOSIAL KABUPATEN ASAHAN DALAM PENANGANAN KEMISKINAN (Studi kasus Di Kecamatan Tanjung Balai Asahan)," *Skripsi* (Medan: UIN Sumatera Utara).

pada informasi dan dokumentasi yang lengkap. Sebab, kelengkapan informasi dan dokumentasi mendukung keabsahan keputusan dan/atau pelaksanaannya.

## **B. Tinjauan *Siyâsah Dusturiyâh* Tentang Tugas dan Fungsi Pemerintah Daerah Mengenai Pengemis dan Pengamen di Kabupaten Ponorogo**

Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo. Kedua Pemerintah Daerah tersebut adalah suatu entitas yang tidak dapat dipisahkan dalam struktur negara adalah organisasi yang mengatur dan menjalankan urusan negara. Tanpa keberadaan pemerintah, menjadi sulit membayangkan Bagaimana suatu negara dapat berfungsi secara optimal. Tugas pemerintah melibatkan penegakan hukum, menjaga perdamaian, dan mengakomodasi kepentingan masyarakat yang mungkin saling bertentangan guna melaksanakan perannya dengan efektif. Pedoman konstitusi adalah prinsip-prinsip seperti jaminan hak asasi manusia bagi setiap individu dan kelompok memiliki kesetaraan di hadapan hukum tanpa memandang status sosial, kekayaan, tingkat pendidikan, atau agama. Terwujudnya kemaslahatan masyarakat dan terpenuhinya kebutuhannya merupakan tujuan utama peraturan perundang-undangan.

Salah satu aspek *Fiqh Siyâsah* yang dikenal sebagai *Siyâsah Dusturiyâh*, berkaitan dengan kewenangan pemerintahan dalam pembuatan dan penegakan hukum. Secara umum, *Siyâsah Dusturiyâh* mengacu pada ketentuan-ketentuan pokok yang berkaitan dengan pengertian bentuk pemerintahan, batas-batas kekuasaannya, proses pemilihan kepala negara, regulasi umum

penyelenggaraan urusan masyarakat, dan hak-hak yang terjamin bagi individu dan masyarakat, termasuk dinamika hubungan antara penguasa dan rakyat.<sup>3</sup>

Oleh karena itu, dalam eksplorasi mengenai peran Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo dalam menanggulangi pengemis dan pengamen, keduanya dapat dipandang sebagai ekstensi atau perpanjangan tangan dari Pemerintah Daerah. Perspektif yang penulis gunakan untuk melihat hal ini berkaitan dengan perspektif ketatanegaraan, khususnya dalam kerangka konsep negara islam (*Siyâsah Dusturiyâh*). Dalam konteks ini, penulis mencoba menerapkan pendekatan dari salah satu cabang *Siyâsah Dusturiyâh* yaitu *Siyâsah Tasri'iyâh* yang didalamnya memuat kewenangan pemerintahan islam dalam tindakan dan penerapan hukumnya.

Istilah *Siyâsah Tasri'iyâh* diterapkan pada kemampuan pemerintah islam untuk mengeluarkan undang-undang yang dilaksanakan dan ditegakkan oleh masyarakat menurut standar yang ditetapkan oleh Allah SWT dalam hukum islam, atau kewenangan pemerintah islam dalam mengelola urusan negara tersebut. Dalam konteks ini, negara memiliki wewenang untuk mengembangkan dan menerapkan peraturan yang telah dirumuskan. Tugas dari Pemerintah Daerah, termasuk Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo adalah melaksanakan peraturan yang berlaku dalam kerangka tersebut.

Dilihat dari tugas, fungsi dan wewenang negara, maka peran pemerintah sebagai penegak ketertiban umum dan ketentraman masyarakat Peraturan

---

<sup>3</sup> Kus Fiani Savina, "Perspektif *Siyâsah Dusturiyâh* Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Non Excuitable," *Skripsi* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya).

Daerah Nomor 5 Tahun 2011 sangat penting dalam penanganan pengemis dan pengamen. Pemerintah Indonesia harus menerapkan Peraturan Daerah ini. Agar tujuan penguatan pengaturan tersebut tercapai, disarankan agar pemerintah Indonesia melakukan pemantauan dan pengendalian melalui program kerja. Oleh karena itu, masyarakat diharapkan menaati peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Pendirian negara dianggap sebagai suatu keharusan untuk mewujudkan tujuan umat islam dalam mencapai kehidupan yang baik di dunia dan keselamatan di akhirat. Hal ini dikarenakan mencapai tujuan tersebut tidak mungkin dilakukan secara individu. Dalam konteks ini, islam menyoroti signifikansi mendirikan negara sebagai langkah untuk mencapai tujuan tersebut, sesuai dengan petunjuk Allah SWT yang terkandung dalam surat Al-Hajj: 41.<sup>4</sup>

الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَآمَرُوا بِالمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ

Artinya:

“(Yaitu) orang-orang yang jika kami beri kemantapan (hidup) di bumi, mereka menegakkan salat, menunaikan zakat, menyuruh berbuat yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar. Hanya kepada Allah kesudahan segala urusan.”

Dalam islam, nilai amanah memiliki posisi yang sangat tinggi karena di akhirat nanti setiap individu akan diinta pertanggungjawaban atas

---

<sup>4</sup> Al-Hajj, 22: 41.

pelaksanaannya. Salah satu persyaratan yang harus dijalankan secara benar dan sesuai dengan petunjuk islam adalah penggunaan kekuasaan. Dengan demikian, pada hakikatnya islam menolak segala bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Dalam islam, tindakan meminta-minta dilarang, kecuali dalam tiga situasi tertentu.<sup>5</sup>

1. Seseorang yang memiliki beban tanggungan yang sangat berat diperbolehkan meminta-minta hingga mendapatkan bantuan, setelah itu diharapkan untuk menahan diri dan tidak melanjutkan meminta-minta.
2. Seseorang yang mengalami kerugian harta bendanya karena musibah diperkenankan untuk meminta-minta hingga memperoleh cukup untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.
3. Individu yang berada dalam kondisi kemiskinan yang terverifikasi oleh tiga saksi terkemuka diizinkan untuk meminta-minta hingga memperoleh kecukupan hidupnya.

Perbuatan meminta-minta dianggap haram selain dalam tiga kondisi yang telah disebutkan sebelumnya. Sebagian besar pengemis dan pengamen saat ini, kebanyakan tidak memenuhi kriteria tiga situasi tersebut. Mereka tidak berada dalam keadaan mendesak, melainkan menjadikan kegiatan meminta-minta dalam mengamen sebagai profesi pribadi mereka.

---

<sup>5</sup> Nashih Nashrullah, "Rasulullah SAW Larang Minta-minta Kecuali 3 Kondisi Berikut | Republika Online," dalam <https://islamdigest.republika.co.id/berita/q9dy6e320/rasulullah-saw-larang-mintaminta-kecuali-3-kondisi-berikut>, (diakses pada tanggal 25 November 2023).

Berdasarkan pemaparan yang penulis paparkan, menurut penulis antara hukum islam dengan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat terkait penertiban pengemis dan pengamen yang mana adalah tugas dan fungsi dari Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo, tidaklah bertentangan. Alasannya adalah penertiban yang dilakukan adalah langkah untuk mengurangi jumlah pengemis dan pengamen, dan menciptakan kehidupan masyarakat yang tentram dan aman.

Namun, apabila ditinjau dari peran dan fungsi Pemerintah Daerah dalam menanggulangi pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo ditinjau dari teori *Siyâsah Tasri' iyyâh* belum memenuhi prinsip tujuan, karena regulasi yang dibuat yaitu Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 belum secara spesifik menanggulangi dan mencegah secara efektif pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo. Sedangkan dari prinsip amanah juga belum amanah karena prasarana yang kurang untuk merelokasi pengemis dan pengamen serta pembinaannya.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dari penelitian yang telah dilakukan tentang Peran Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Pengemis dan Pengamen di Kabupaten Ponorogo Dalam Perspektif *Siyâsah Dusturiyâh* dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Regulasi dan implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo terhadap penanggulangan pengemis dan pengamen ini mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. regulasi yang ada di Peraturan Daerah ini hanya mengatur mengenai penertiban untuk pengemis dan pengamen, tidak ada regulasi lain seperti sanksi yang dikenakan. Dalam *Siyâsah Dusturiyâh* belum memenuhi karena regulasi yang dibuat belum secara spesifik menanggulangi dan mencegah secara efektif pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo. Maka dalam *Siyâsah Dusturiyâh* Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 belum sesuai asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu asas kecermatan yang mana suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap.
2. Tugas dan fungsi Pemerintah Daerah mengenai pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo. Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo melakukan kerjasama untuk menangani pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo. Peran dari Dinas Sosial adalah melakukan pembinaan dan pendataan guna mengetahui identitas dari pengemis dan

pengamen, sedangkan peran Satpol PP adalah melakukan pengawasan (patroli) secara berkala di pusat keramaian seperti Aloon-Aloon, taman kota dan lain sebagainya. Dalam *Siyâsah Dusturiyâh* belum terpenuhi karena prasarana yang kurang untuk merelokasi dan melakukan pembinaan terhadap pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo. Maka dalam *Siyâsah Dusturiyâh* Pemerintah Kabupaten Ponorogo belum menjalankan prinsip amanah dan tujuan dalam penanggulangan dan relokasi pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo.

#### **B. Saran**

1. Bagi DPRD Kabupaten Ponorogo untuk membuat payung hukum penegasan khususnya mengenai penanganan lebih lanjut terkait pengemis dan pengamen yang membuat keresahan bagi masyarakat di Kabupaten Ponorogo serta melengkapi sarana dan prasarana berupa tempat penampungan sebagai langkah untuk meminimalisir pengemis dan pengamen yang ada di Kabupaten Ponorogo.
2. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo untuk bisa bertindak tegas mengenai penanganan pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo. Serta mempertegas Surat Keputusan perihal penanggulangan pengemis dan pengamen untuk bisa mengayomi masyarakat.
3. Bagi Masyarakat Kabupaten Ponorogo untuk meminimalisir memberikan uang maupun sejenisnya kepada pengemis dan pengamen karena, secara tidak langsung dapat mengurangi adanya pengemis dan pengamen. Jika ingin sedekah memberikan uang maupun sejenisnya akan lebih efektif ketika disalurkan langsung ke masjid maupun ke panti asuhan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Referensi Buku:

- Abdullah, Rozali. 2005. Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Arikunto, Suharsimi. 2006. Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek. Jakarta: Raja Grafindo.
- Arikunto, Suharsimi. 2006. Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek Edisi Revisi VI. Jakarta: Rineka Cipta.
- Azwar, Saifuddin. 2004. Metodologi Penelitian. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bunga, Burhan. 2003. Analisis Data Penelitian Kualitatif Cet. Ke-2. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Djazuli, A. 2013. *Fiqh Siyâsah* Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah Cet. Ke-5. Jakarta: Kencana.
- Irawan, Dimas Dwi. 2013. Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis. Jakarta: Titik Media Publisher.
- Iqbal, Muhammad. 2014. Konstektualisasi Doktrin Politik Islam. Jakarta: Kencana.
- Kartono, Kartini. 2003. Patologi Sosial II Kenakalan Remaja Ed. 1 Cet. 5. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Lunis, Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani. 2019. Ilmu Hukum Dalam Simpul *Siyâsah Dusturiyâh* Refleksi atas Teori dan Praktek Hukum Tata Negara di Indonesia. Yogyakarta: Semesta Aksara.
- Manan, Bagir. 1995. Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah. Bandung: Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung.
- Moelong, Lexy J. 2008. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mulyana, Dedy. 2004. Metodologi Penelitian Kualitatif (Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya). Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Sugiyono. 2012. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta.
- Syaukani, Gaffar, dan Rasyid. 2004. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tanzeh, Ahmad. 2011. Metodologi Penelitian Praktiks. Yogyakarta: Teras.

**Referensi Artikel Ilmiah:**

- Abduh, Muhammad, Muhammad Rasyid Ridha. 2020. Mengemis Dalam Perspektif Al-Qur'an, Analisis Tafsir Al-Manar, El-Waroqoh. Jurnal Ushuluddin dan Filsafat Vol. 4 No. 1.
- Baranyanan, Soeleman D. 2017. Efektivitas Eksekusi Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Jurnal Sasi Vol. 23 No. 1.
- Hidayah, Endang Sri. 2020. Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen di Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan. Jurnal Kebijakan Pemerintahan Vol. 3 No. 2.
- Irwan, Sahriana, Rosleny Babo, Suardi. 2016. Mengemis Sebagai Suatu Pekerjaan. Jurnal Equilibrium Pendidikan Sosiologi Vol. 4 No. 1.
- Kembuan, Tabita Yudea, Jenny Nelly Matheosz, Maria Heny Pratiknjo. 2021. Kehidupan Pengamen Jalanan di Kawasan Boulevard Kota Manado. Jurnal Universitas Sam Ratulangi Manado Vol. 14 No. 1.
- Kuntari, Sri, Eni Hikmawati. 2017. Melacak Akar Permasalahan Gelandangan Pengemis (Gepeng). Media Informasi Penelitian Kesejahteraan Sosial Yogyakarta Vol. 41 No. 1.
- Lambi, Rifky Arfandi Syam, Ipendang. 2022. Analisis Peraturan Daerah No. 9 Pasal 3 Tahun 2014 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen dalam Tinjauan *Siyâsah Dusturiyâh* (Studi Kec. Kadia Kota Kendari). Jurnal Tinjauan Hukum Qaimuddin Konstitusional Vol. 2 No. 1
- Selviani, Tri Melisa, Genny Gustina Sari. 2018. Pengelolaan Kesan Pengemis Cacat Fisik di Kota Pekanbaru. Jurnal Ilmu Komunikasi Vol. 7 No. 1.
- Yusaviera, Nyimas Aziziah Jehan, Holiyatul Farodis, Yaris Adhial Fajrin. 2020. Kajian Yuridis Peraturan Daerah Mengenai Larangan Pengemis. Jurnal Cakrawala Hukum Vol. 11 No. 2.

**Referensi Skripsi, Tesis, dan Disertasi**

- Ariyan, Sabda. 2020. Tinjauan *Fiqih Siyâsah* Terhadap Peran Dinas Sosial Kabupaten Asahan Dalam Penanganan Kemiskinan (Studi kasus di Kecamatan Tanjung Balai Asahan). Skripsi Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
- Lutfiani, Albaddri Duja Sa'adah. 2020. Perilaku Beragama Pengamen Jalanan di Kota Bandar Lampung. Skripsi Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung

Nugroho, Adi. 2019. Peran Satpol PP Dalam Menertibkan Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar (PGOT) di Kabupaten Demak. Skripsi Universitas Negeri Semarang.

Nur, Muhammad Yusuf Reski Paldi. 2022. Peranan Pemerintah Dalam Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Parepare Perspektif *Siyâsah Dusturiyâh* Tasyiriyyah. Skripsi Institut Agama Islam Negeri Parepare.

Priyantoro, Norika. 2015. Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif *Siyâsah* (Studi Pasal 34 Perda DIY No 1 Tahun 2014). Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Savina, Kus Fiani. 2020. Perspektif *Siyâsah Dusturiyâh* Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat *Non-Excuitable*. Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

S, Rahma. 2022. Keberadaan Pengamen Remaja di Kota Palopo. Institut Agama Islam Negeri Palopo.

#### **Referensi Peraturan:**

Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 73 Tahun 2022 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan.

Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

#### **Referensi Internet:**

Aurelia, Anindyadevi. Apa itu Implementasi? Pengertian, Tujuan dan Contoh Penerapannya. <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6185222/apa-itu-implementasi-pengertian-tujuan-dan-contoh-penerapannya>. (diakses pada tanggal 28 Februari 2024).

Badan Pusat Statistik, Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2023. Dikutip dari <https://www.bps.go.id/pressrelease/2023/07/17/2016/profil-kemiskinan-di-indonesia-maret-2023.html>. (diakses pada tanggal 4 November 2023).

Dinas Kominfo Provinsi Jawa Timur. Pemkab Ponorogo Salurkan Program Atensi untuk Penyandang Disabilitas dan Lansia. Dikutip dari <https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/pemkab-ponorogo-salurkan-bantuan-program-ateni-untuk-penyandang-disabilitas-dan-lansia>. (diakses pada tanggal 12 November 2023).

Dinsos P3A Kabupaten Ponorogo. Dinas Sosial, P3A Bersama Tagana Kabupaten Ponorogo Berikan Layanan Dapur Umum Kepada Masyarakat Terdampak Banjir di Wilayah Ponorogo. Dikutip dari

<https://dinsos.ponorogo.go.id/2023/02/20/dinas-sosial-p3a-bersama-tagana-kabupaten-ponorogo-berikan-layanan-dapur-umum-kepada-masyarakat-terdampak-banjir-di-wilayah-ponorogo/>. (diakses pada tanggal 12 November 2023).

Faizti, Nurfadhela. Macam-Macam Analisis Data Kualitatif dalam Penelitian. Dikutip dari <https://duniadosen.com/macam-macam-analisis-data-kualitatif/>. (diakses pada tanggal 4 November 2023).

Nashrullah, Nashih. Rasulullah SAW Larangan Minta-Minta Kecuali 3 Kondisi Berikut. Dikutip dari <https://islamdigest.republika.co.id/berita/q9dy6e320/rasulullah-saw-larang-mintaminta-kecuali-3-kondisi-berikut>. (diakses pada tanggal 26 November 2023).

Sitoresmi, Ayu Rifka. Regulasi adalah Peraturan untuk Mengendalikan Suatu Tatanan, Simak Fungsinya. Dikutip dari <https://www.liputan6.com/hot/read/4657735/regulasi-adalah-peraturan-untuk-mengendalikan-suatu-tatanan-simak-fungsinya?page=6>. (diakses pada tanggal 28 Februari 2024).

Surya, Gema. Mencengangkan Razia Satpol PP Temukan Pengemis Luar Daerah Menginap di Hotel Terkenal. Dikutip dari <https://gemasuryafm.com/2023/11/30/mencengangkan-razia-satpol-pp-temukan-pengemis-luar-daerah-menginap-di-hotel-terkenal/>. (diakses pada tanggal 1 Desember 2023).

Tim Detikcom. Peraturan Daerah: Pengertian, Fungsi Hingga Tujuannya. Dikutip dari <https://news.detik.com/berita/d-5995224/peraturan-daerah-pengertian-fungsi-hingga-tujuannya>. (diakses pada tanggal 22 September 2023).

#### **Referensi Kutipan Al-Qur'an:**

Al-Qur'an, 2:273.

Al-Qur'an, 93: 10.

Al-Qur'an, 22: 41.