

**UPAYA PEMERINTAH KOTA LANGSA DALAM PEMENUHAN HAK  
PENGEMIS (STUDI TERHADAP QANUN NO 8 TAHUN  
2019 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN  
PENGEMIS DAN ANAK JALANAN**

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk  
Memperoleh Gelar Sarjana (S1)  
Dalam Ilmu Syariah Pada  
Jurusan/Prodi : Hukum Tata Negara/HTN  
Fakultas Syariah  
IAIN LANGSA

Oleh:

**NANDA ELVIA**  
**NIM. 2032016019**



**LANGSA**  
**2021 M / 1442 H**

# SKRIPSI

**Diajukan Kepada Fakultas Syariah Institut Agama Islam  
Negeri Langsa Sebagai Salah Satu Beban Studi  
Program Strata Satu (S-1) Dalam  
Ilmu Syariah**

**Diajukan Oleh:**

**NANDA ELVIA  
NIM. 2032016019**

**Mahasiswa Institut Agama Islam Negeri Langsa  
Program Studi : HTN/Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syari'ah**

**Disetujui Oleh:**

**PEMBIMBING I**



**Syawaluddin Ismail, Lc. MA  
NIDN. 2002107801**

**PEMBIMBING II**



**Muhazir, S.H.I, M.H.I  
NIP. 19820508 201803 1 001**

Telah Dinilai Oleh Panitia Sidang Munaqasyah Skripsi  
Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Langsa  
Dinyatakan Lulus dan Diterima Sebagai Tugas  
Akhir Penyelesaian Program Sarjana (S-1)  
Dalam Hukum Tata Negara

Pada Hari / Tanggal

Selasa : 26 Januari 2021 M

PANITIA SIDANG MUNAQASYAH SKRIPSI

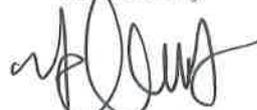
Ketua,



Syawaluddin Ismail, Lc. MA

NIDN. 2002107801

Sekretaris,



Muhammad Firdaus, Lc M.Sh

NIP. 19850508 201803 1 001

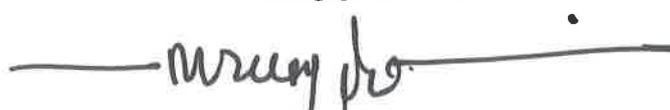
Penguji I



Faisal S.H.I, MA

NIP. 19751225 200701 1 018

Penguji II



Muhammad Rusdi bin Muhammadiyah, MA

NIP. 19850401 201801 1 002

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Syariah  
Institut Agama Islam Negeri Langsa



Dr. Zulfikar, MA

NIP. 19720909 199905 1 001

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nanda Elvia  
NIM : 2032016019  
Prodi : HTN (Hukum Tata Negara)  
Judul Skripsi : **Upaya Pemerintah Kota Langsa dalam Pemenuhan Hak Pengemis (Studi Terhadap Qanun No 8 Tahun 2019 Tentang Penanganan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan)**

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Tugas Akhir yang saya tulis ini benar-benar hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri.

Apabila dikemudian hari dapat terbukti bahwa Tugas Akhir ini adalah hasil jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Langsa, 16 Desember 2020

Yang Membuat Pernyataan



Nanda Elvia

NIM. 2032016019

## **KATA PENGANTAR**

Tiada kata yang layak dilantunkan kecuali memuji dan memuja zat yang menggenggam alam semesta ini beserta isinya. Yakni Allah SWT, karena dengan petunjuknya saya bisa berinovasi tiada henti dalam menyelesaikan skripsi ini dihujani dengan petir-petir hidayah yang mampu menghancurkan sifat malas yang membelenggu. Shalawat dan salam semoga sampai pada sang revolusioner sejati, Nabi Muhammad SAW.

Dalam penulisan skripsi ini, tentunya banyak pihak yang telah memberikan bantuan baik moril maupun materil. Oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada hingganya kepada:

1. Bapak Dr. H. Basri Ibrahim, MA selaku Rektor IAIN Langsa.
2. Dekan Fakultas Syari'ah yaitu Bapak Dr. Zulfikar, MA
3. Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Bapak Syawaluddin Ismail, Lc. MA
4. Bapak Dr. Syawaluddin ismail, Lc. MA selaku pembimbing I dan Bapak Muhazir, S.H.I, M.H.I selaku pembimbing II.
5. Para dosen dan seluruh karyawan serta staf Pegawai IAIN Langsa atas bantuan yang diberikan selama penulis mengikuti studi.
6. Secara khusus penulis ingin mengucapkan terimakasih yang tiada taranya kepada Ayahanda dan Ibunda yang sangat penulis sayangi dan penulis cintai yang telah mendidik, merawat dan membesarkan penulis dengan sangat baik. Terima kasih atas do'a dan motivasi yang tiada hentinya mengiringi setiap

langkah kaki penulis dimanapun penulis berada, beserta sanak saudara dan bagi teman-teman dan semua pihak lainnya.

Atas segala bantuan, kebaikan dan sumbangsih semua pihak, penulis mendo'akan semoga Allah SWT menjadikan amal ibadah dan pahala yang berlipat ganda. Akhirnya penulis menyerahkan kepada Allah SWT, dengan harapan semoga skripsi ini akan bermanfaat hendaknya kepada penulis khususnya dan kepada para pembaca umumnya.

*Amim yarabbal 'alamin*

Langsa, Februari 2021

Penulis

**NANDA ELVIA**

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>Persetujuan</b> .....	
<b>Pengesahan</b> .....	
<b>Abstraksi</b> .....	<b>i</b>
<b>Kata Pengantar</b> .....	<b>ii</b>
<b>Daftar Isi</b> .....	<b>iv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Manfaat Penelitian .....	7
E. Penjelasan Istilah.....	7
F. Penelitian Terdahulu .....	8
G. Kerangka Teori.....	11
H. Metode Penelitian .....	12
I. Sistematika Pembahasan .....	17
<b>BAB II LANDASAN TEORI</b>	
A. Pemerintahan Daerah .....	18
1. Pengertian Pemerintahan Daerah .....	18
2. Kewenangan Pemerintah Daerah .....	22
3. Fungsi Pemerintah Daerah .....	26
B. Pengemis .....	28
1. Pengertian Pengemis .....	28
2. Pengemis dalam Konteks Islam .....	31
3. Aturan Tentang Pengemis di Kota Langsa .....	35
C. Teori Efektivitas .....	41
1. Pengertian Efektivitas .....	41
2. Teori Efektivitas .....	44
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	48
B. Faktor yang Melatar Belakang Munculnya Pengemis di Kota Langsa	51
C. Upaya Pemerintah Kota Langsa dalam Pemenuhan Hak Pengemis	55
D. Analisa Peneliti .....	61

**BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	64
B. Saran .....	66

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

## ABSTRAK

Semakin banyaknya orang-orang yang tidak mendapat kesempatan hidup secara layak, anak-anak jalanan yang tinggal di rumah-rumah kardus dan dibawah kolongan jembatan serta pengangguran-pengangguran baru yang jumlahnya meningkat tajam, telah menggambarkan betapa parahnya kondisi kemiskinan yang ada di Indonesia pada saat ini. Kemiskinan merupakan masalah sosial yang bersifat global yang dihadapi setiap bangsa, tidak ada satupun Negara di dunia yang bebas dari kemiskinan. Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: Apa faktor yang melatar belakangi munculnya pengemis di Kota Langsa? dan bagaimana upaya pemerintah Kota Langsa dalam pemenuhan hak pengemis perspektif Qanun No 8 Tahun 2019 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan?. Jenis penelitian yang peneliti ambil adalah metode *field research* dengan pendekatan sosiologi hukum. Di mana jenis penelitian ini yaitu peneliti langsung meninjau ke lokasi penelitian dan ikut merasakan situasi dan kondisi di tempat penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor yang melatar belakangi munculnya pengemis di Kota Langsa ialah faktor malas dan faktor ekonomi mudah didapatkan. Disebut pemalas karena pada dasarnya setiap orang mempunyai kemampuan untuk berusaha bekerja meskipun yang diperolehnya sedikit demi memenuhi kebutuhan hidup namun pengemis yang dikategori pemalas ini memang tidak mau bekerja, hanya mampu meminta kepada orang lain. Selanjutnya, upaya pemerintah Kota Langsa dalam pemenuhan hak pengemis dapat dilihat berdasarkan Qanun No 8 Tahun 2019 tentang penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan yang berasal dari Kota Langsa sebagaimana pemenuhan atas hak identitas, pemenuhan hak atas pembinaan atau rehabilitasi dan pemenuhan hak material seperti pemberian bantuan modal usaha. Namun, tidak dipenuhi hak tersebut untuk pengemis yang datang dari luar Kota Langsa.

**Kata Kunci:** Kebijakan pemerintah dan teori efektifitas.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Masalah yang dihadapi negara-negara berkembang yang sedang membangun untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur ini sangat kompleks, bukan saja harus memerangi kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan yang menjadi warisan kolonialisme masa lampau, tetapi juga memantapkan proses integrasi nasional dari masyarakat yang amat majemuk serta menghadapi demikian banyak tantangan dan peluang yang terbuka dalam dinamika dunia.

Pembangunan nasional adalah upaya untuk meningkatkan seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang sekaligus merupakan proses pengembangan keseluruhan sistem penyelenggaraan negara untuk mewujudkan Tujuan Nasional. Hakikat pembangunan adalah suatu upaya untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia melalui proses transformasi sosial yang dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan.

Namun demikian, sampai saat ini, setelah sekian lama membangun, masalah kesejahteraan masih mewarnai sebagian besar masyarakat yang antara lain ditandai dengan masih tingginya jumlah penduduk miskin. Kebutuhan hidup manusia bermacam-macam. Pemenuhan kebutuhan hidup tergantung dari hasil yang diperoleh melalui daya upaya yang dilakukan. Setiap waktu manusia ingin

memenuhi kebutuhannya dengan baik. Kalau dalam saat yang bersamaan dua manusia ingin memenuhi kebutuhan yang sama dengan hanya satu objek kebutuhan, sedangkan keduanya tidak mau mengalah, benturan dapat terjadi. Suatu benturan akan terjadi juga kalau dalam suatu hubungan antara manusia satu dan manusia lain ada yang tidak memenuhi kewajiban.<sup>1</sup>

Sesuai kemajuan perkembangan pembangunan bidang kesejahteraan sosial menunjukkan bahwa kesadaran dan tanggung jawab sosial masyarakat semakin meningkat, namun pengelolaan dan pelayanannya belum semua dilaksanakan secara profesional. Pemerintah telah bertekad untuk menanggulangi pengemis yang telah tersebar di seluruh tanah air. Sesuai dengan amanat Undang-undang dasar 1945 pasal 34 bahwa "Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara", pemerintah pusat sangat berharap kepada pemerintah daerah dan masyarakat di sekitar untuk ikut serta memprakarsai secara langsung tanpa harus menunggu kebijakan dan komando program-program formal dari pemerintah pusat.

Ironinya, banyak pihak memberi pencitraan yang negatif terhadap keberadaan pengemis itu sendiri. Pengemis dianggap mengganggu ketertiban, keamanan, dan keindahan kota. Padahal, Indonesia yang menganut paham Negara yang menyejahterakan rakyat mestinya bertanggung jawab akan masalah tersebut. Kelompok masyarakat miskin tidak hanya terdapat di desa-desa dan daerah-daerah tapi pantai yang selama ini belum tersentuh oleh program pembangunan pemerintah, tetapi juga sudah mulai menjalar di kota-kota besar yang merupakan

---

<sup>1</sup> Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ed. 2. (Rajawali Pers Jakarta, 2009), h.1

pusat sentral dari pembangunan itu sendiri. Kemiskinan diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental maupun fisiknya dalam kelompok tersebut.<sup>2</sup>

Semakin banyaknya orang-orang yang tidak mendapat kesempatan hidup secara layak, anak-anak jalanan yang tinggal di rumah-rumah kardus dan dibawah kolong jembatan serta pengangguran-pengangguran baru yang jumlahnya meningkat tajam, telah menggambarkan betapa parahnya kondisi kemiskinan yang ada di Indonesia pada saat ini. Kemiskinan merupakan masalah sosial yang bersifat global yang dihadapi setiap bangsa, tidak ada satupun Negara di dunia yang bebas dari kemiskinan.

Kemiskinan merupakan problema kemanusiaan yang menghambat kesejahteraan dan ketidakberdayaan yang dialami seseorang, baik akibat ketidakmampuannya memenuhi kebutuhan hidup, maupun akibat ketidakmampuan negara atau masyarakat dalam memberikan perlindungan sosial kepada warganya. Gelandangan, pengemis, fakir miskin, dan anak terlantar masih menjadi masalah yang besar bagi bangsa indonesia. Mereka merajalela dimana-mana, dari yang ada di kolong jembatan, dipinggir-pinggir toko dan berkeliaran di jalan raya tanpa pekerjaan dan tempat tinggal yang pasti. Kemiskinan yang saat ini menjerat indonesia sepertinya tidak pernah bisa lepas dari kehidupan yang ada. Tinggi rendahnya tingkat kemiskinan disuatu bangsa tergantung dari 2 hal yaitu: 1) tingkat pendapatan nasional rata-rata dan 2) lebar-sembangnya kesenjangan dari

---

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar (Jakarta;PT Raja Grafindo, 2006) h. 320.

distribusi pendapatan dari Negara bersangkutan. Dengan demikian tingkat pendapatan nasional yang rendah dan lebarnya jurang pendapatan akan semakin memperparah kemiskinan.

Mengingat bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk terus menjamin dan memajukan kesejahteraan setiap warga negara serta melindungi kelompokkelompok masyarakat yang bisa dikatakan kurang beruntung ini. Peraturan tersebut dikeluarkan sebagai kebijakan yang lebih operasional yang menjadi landasan hukum bagi upaya-upaya untuk melakukan perlindungan, rehabilitasi sosial dan pemberdayaan.

Berdasarkan Qanun No 8 Tahun 2019 tentang penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan, ayat 1) upaya pemenuhan hak-hak dasar meliputi: a. Pemenuhan hak identitas, b. Pemenuhan kebutuhan dasar yaitu sandang dan pangan, c. Pemenuhan hak atas kesehatan, dan d. Pemenuhan hak atas perlindungan dan bantuan hukum. Ayat: 2) upaya pemenuhan hak dasar sebagaimana dimaksud pada ayat 1 sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup> Pengemis yang berhak dipenuhi hak-haknya sebagaimana Qanun yang tersebut di atas ialah pengemis yang meminta-minta untuk bertahan hidup bukan pengemis dengan alasan pemalas atau tidak ada niat untuk bekerja.

Sebagaimana fenomena yang terlihat di lapangan bahwa beragam bentuk pengemis namun semua jenis pengemis di Kota Langsa diperlakukan sama saat terjaring razia. Semua pengemis yang tertangkap akan diberikan santunan dan dipulangkan ke daerah masing-masing. Tetapi yang menjadi masalah yaitu

---

<sup>3</sup> Pasal 13 ayat (1 dan 2) Qanun no 8 tahun 2019.

sebagian besar pengemis yang berada di Kota Langsa tidak memiliki identitas, jadi membuat pihak pemerintah tidak dapat memenuhi hak dasar mereka karena sebagian besar dari mereka berasal dari luar daerah. Pada dasarnya Qanun tersebut sudah diterapkan di Kota Langsa namun belum maksimal dikarenakan pengemis yang terus berdatangan dari luar daerah.

Akhir-akhir ini sering kita menjumpai pengemis, gelandangan dan anakjalanan yang berada disekitar fasilitas umum Kota Langsa. Untuk beberapa orang yang menggantungkan hidupnya dengan meminta-minta, rasanya mengemis sudah mereka anggap sebagai profesi. Keberadaan mereka dianggap mengganggu aktifitas masyarakat sehari-hari, pengemis sering kita jumpai dikeramaian dan beberapa fasilitas umum yang berada di masyarakat seperti, taman kota, bahkan area SPBU, selain mengganggu pemandangan disepanjang jalan, keberadaan mereka dianggap sering merusak fasilitas masyarakat seperti merusak tanaman, tidur diarea rumput taman dan lain-lain.

Untuk menarik perhatian masyarakat, pengemis mempunyai beberapa cara dalam meminta seperti berpura-pura buta, berpura-pura tuli, lapar, hingga berbohong dan lain-lain. Keberadaan pengemis di Kota Langsa ini menimbulkan fenomena baru yang perlu penanganan serius. Banyak tanggapan yang muncul dari beberapa kalangan masyarakat, ada yang peduli, tapi tak sedikit yang kurang simpatik dengan keberadaan pengemis yang sering muncul di jalanan. Dengan berbagai alasan yang kadang kurang rasional masyarakat terkadang memosisikan pengemis sebagai sampah masyarakat, karena hanya dengan melihat penampilan yang kumuh, bauk, dan compang-camping. Melihat adanya permasalahan

pengemis yang memperhatikan maka diperlukan penanganan khusus dari pemerintah Kota Langsa melalui Dinas Sosial yang bekerja sama dengan satpol PP.

Dengan berbagai keadaan dan kasus yang ada di atas penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul” *Upaya Pemerintah Kota Langsa dalam Pemenuhan Hak Pengemis (Studi Terhadap Qanun No 8 Tahun 2019 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan*”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar masalah diatas, muncul beberapa permasalahan dalam benak penulis untuk membahas permasalahan tersebut. Adapun rumusan masalah yang akan di kaji adalah :

1. Apa faktor yang melatar belakangi munculnya pengemis di Kota Langsa?
2. Bagaimana upaya pemerintah Kota Langsa dalam pemenuhan hak pengemis perspektif Qanun No 8 Tahun 2019 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan diatas yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apa faktor yang melatar belakangi munculnya pengemis Kota Langsa.

2. Untuk mengetahui upaya pemerintah Kota Langsa dalam pemenuhan hak pengemis perspektif Qanun No 8 Tahun 2019 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritik penelitian ini untuk menambah wawasan keilmuan terutamadibidang hukum tata negara.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat dijadikan suatu acuan pemerintah atau dinas sosialdalammenjalankan sosialisasi atau penyuluhan terhadap para pengemis di Kota Langsa, sehingga hasil dari penelitian ini dapatmemberikan sumbangan pemikiran secara teoritik maupun praktik dalamrangka pengembangan ilmu pengetahuan dibidang hukum tata Negara

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

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam mengartikan, terlebih dahulu penulis jelaskan arti kata atau istilah dari kata-kata penting yang terdapat dalam judul, diantaranya:

1. Pemerintah

Pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mecangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.<sup>4</sup> Pemerintah yang

---

<sup>4</sup> Inu Kencana Syafiie, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010), h.

dimaksud peneliti dalam penelitian ini yaitu wali Kota Langsa, Dinas Sosial dan Satpol PP Kota Langsa serta beberapa masyarakat Kota Langsa.

## 2. Wewenang

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan katakewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.<sup>5</sup>

## 3. Pengemis

Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan memintaminta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Sedangkan gelandangan pengemis adalah seseorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis.<sup>6</sup>

## **F. Penelitian Terdahulu**

Berdasarkan yang telah dilakukan beberapa sumber kepustakaan, peneliti perlu melengkapi penelitian ini dengan melakukan studi review karena ada sumber yang dapat dijadikan sebagai tambahan untuk penyelesaian penelitian. Beberapa referensi yang telah ada dan berkaitan dengan judul penelitian yang di angkat:

1. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Fatmawati dengan judul "*Fungsi Dinas Sosial Dalam Pembinaan Pengemis Di Kota Bandar Lampung*".

---

<sup>5</sup> Kamal Hidjaz. Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia. Pustaka Refleksi. Makasar. 2010. h. 35.

<sup>6</sup> Miftachul Huda, Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009) h. 29.

Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu 1) Faktor-faktor yang melatarbelakangi adanya pengemis di Kota Bandar Lampung dan 2) apakah dinas sosial berfungsi dengan baik dalam pembinaan pengemis di Kota Bandar Lampung?. Metode penelitian ini menggunakan penelitian Lapangan dengan menelusuri fakta-fakta aktual yang terdapat dilokasi penelitian. Selanjutnya, hasil penelitian ini ialah timbulnya pengemis dilatar belakangi olehdua faktor yaitu faktor internal yang meliputi kemiskinan individu maupun keluarga, rendahnya tingkat pendidikan, serta sikap mental. Dan faktor eksternal yang meliputi kondisi permisif dikota, urbanisasi, tidak adanya lapangan kerja, dan kesenjangan pembangunan. Dinas Sosial kota Bandar Lampung belum berfungsi dengan baik dalam pembinaan pengemis di Kota Bandar Lampung, karena masih ada upaya-upaya yang belum terealisasikan oleh Dinas Sosial dalam upaya pembinaan pengemis, faktor utama yang menjadi penghambat adalah anggaran yang kurang mencukupi serta Dinas Sosial tidak memiliki panti untuk melakukan pembinaan.

2. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Himami Firdausi dengan *“Penanganan Pengemis Oleh Dinas Sosial Kota Malang Perspektif Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Dan Ulama’ Syafi’iyah”*.

Rumusan masalah 1) Bagaimana penanganan pengemis oleh Dinas Sosial Kota Malang perspektif peraturan daerah Nomor 9 Tahun 2013? dan 2) Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang?. Jenis penelitian ini yaitu penelitian kualitatif di antaranya penelitian lapangan

dan penelitian pustaka. Berdasarkan hasil penelitian ini penanganan pengemis yang dilakukan oleh dinas sosial telah mengacu dalam peraturan daerah nomor 9 tahun 2013 tentang penanganan pengemis. Adapun prosedur-prosedur sebelum kegiatan penanganan pengemis dilakukan yaitu prosedur pelayanan informasi penanganan pengemis dan prosedur pelayanan informasi kegiatan razia pengemis, dimana prosedur yang ada telah terlaksanakan oleh petugas dinas sosial yang berperan melaksanakan kegiatan penanganan pengemis yaitu razia pengemis dan mendata pengemis. Upaya yang dilakukan oleh dinas sosial dalam penanganan tersebut, yaitu memberi pelatihan keterampilan, peningkatan pendidikan, dan informasi melalui baliho.

Berdasarkan beberapa penelitian di atas, perbedaan skripsi yang diteliti di atas dengan skripsi yang sedang peneliti teliti yaitu pihak yang menanggulangnya, dalam penelitian di atas ditangani oleh pihak Dinas Sosial saja sedangkan penelitian peneliti ini ditangani oleh pemerintah daerah yaitu Wali Kota Langsa atau wakilnya, Dinas Sosial juga dan Satpol PP Kota Langsa. Selanjutnya, persamaan skripsi di atas dengan skripsi yang diteliti oleh peneliti yaitu perihal objek yang ditangani ialah pengemis (penanganan pengemis).

Penelitian lainnya dari Ade Fadillah FW Pospos IAIN Langsa, dengan judul artikel yaitu "*Fenomena Pengemis di Kota Langsa (Kajian Terhadap Faktor-Faktor yang Menyebabkan Seseorang Menjadi Pengemis)*". Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan seseorang menjadi pengemis ditinjau dari faktor struktural dan kultural. Penelitian ini menggunakan

Grounded research. Data yang dihasilkan bersifat deskriptif dan analisis data dilakukan secara induktif serta penelitian ini lebih menekankan pada makna daripada generalisasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah berdasarkan komparatif konstan dengan strategi deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, Faktor struktural yang menyebabkan masyarakat menjadi pengemis adalah: 1) pendidikan para pengemis yang sebagian besar hanya tamatan Sekolah Dasar, hal ini menyebabkan mereka tidak memiliki keahlian formal sehingga tidak dapat diterima bekerja di perusahaan manapun. 2) bantuan pemerintah tidak maksimal, sehingga mereka terus terjebak dalam kemiskinan dan lebih memilih menjadi pengemis untuk memenuhi kehidupannya.<sup>7</sup>

### **G. Kerangka Teori**

Berdasarkan fenomena yang terjadi di Kota Langsa perihal pengemis yang banyak bermunculan mulai dari usia anak-anak hingga usia senja. Maka teori yang sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini yaitu teori efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto dalam bukunya *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* ialah ditentukan oleh lima faktor, yaitu: 1) Faktor hukumnya sendiri (Undang-Undang), 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum, 3) Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum, 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut beraku dan diterapkan, dan 5) Faktor

---

<sup>7</sup>Jurnal Ade Fadhilah FW Pospos IAIN Langsa, Fenomena Pengemis di Kota Langsa (Kajian Terhadap Faktor-Faktor yang Menyebabkan Seseorang Menjadi Pengemis).

kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>8</sup>

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Sebagaimana pada elemen pertama yang menentukan dapat berfungsi hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*), karena data dan beberapa informasi penulis ambil dari penelitian lapangan. Penelitian lapangan (*field research*) yaitu penelitian dengan menggunakan informan atau responden melalui instrumen pengumpulan data seperti wawancara, observasi dan dokumentasi.<sup>9</sup>

Selanjutnya pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan penelitian sosiologi hukum. Sosiologi hukum digunakan untuk mengevaluasi dan mengkaji pengaruh hukum terhadap perilaku sosial, kepercayaan-kepercayaan yang dianut masyarakat di dunia sosial dalam kaitannya dengan peradilan adat, organisasi sosial, perkembangan sosial, dan pranata hukum.

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), h. 8

<sup>9</sup> Usman Husaini, *Metodologi Penelitian Sosial*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), h. 32

## 2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian merupakan subjek dimana data yang diperlukan dalam penelitian diperoleh. Sumber data adalah tempat diketemukan data. Adapun data dari penelitian diperoleh dari sumber data primer dan sumber data sekunder, di antaranya yaitu

- a. Sumber data primer. Sumber data primer adalah data yang dicatat melalui catatan atau melalui perekaman. Sedangkan pencacatan sumber data utama yang dilakukan melalui wawancara atau pengamatan yang berperan serta merupakan hasil utama gabungan dari kegiatan dengan melihat, mendengar dan bertanya.<sup>10</sup> Sumber data primer dalam penelitian ini yaitu pejabat pemerintah yaitu wali Kota Langsa yang mewakili, Dinas Sosial, Satpol PP dan beberapa masyarakat Kota Langsa.

**Tabel. 3.1**  
**Sumber Data Primer**

No	Nama	Keterangan
1	Walikota Langsa / Wakilnya atau Sekda Kota Langsa	Terkait
2	Dinas Sosial	Mewakili
3	Satpol PP	Mewakili
4	Masyarakat	3 (tiga) Orang

- b. Sumber data sekunder. Sumber data sekunder yaitu sumber data yang secara tidak langsung memberikan keterangan yang bersifat

---

<sup>10</sup> Lexy J. Maleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2007), h. 159

mendukung sumber primer.<sup>11</sup> Dalam hal ini dapat diperoleh melalui buku-buku yang berkaitan dengan penelitian ini dan literatur-literatur lain yang mendukung sebanyak 10 jurnal mengenai pengemis dan 10 buku mengenai efektivitas.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan. Teknik pengumpulan data yang dilakukan penelitian dalam karya ilmiah ini sebagai berikut:

#### a. Observasi

Observasi (pengamatan) adalah alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati dan mencatat secara sistematis gejala-gejala yang diselidiki.<sup>12</sup> Observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi.<sup>13</sup>

Diantara kelebihan dari observasi yaitu: a) observasi merupakan alat yang langsung untuk meneliti bermacam-macam gejala. Banyak aspek-aspek tingkah laku manusia yang hanya dapat diamati melalui observasi langsung, b) bagi seseorang yang selalu sibuk, lebih tidak berkeberatan untuk diamati, dari pada mengisi jawaban-jawaban dalam kuesioner, c) dapat mencatat secara langsung dengan terjadinya sesuatu gejala.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid*, h. 12

<sup>12</sup> Cholid Narbuko, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2007), h. 70

<sup>13</sup> Sugiono, *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*, (Bandung: Alfabeta, 2012), h. 309

<sup>14</sup> Narbuko, *Metodologi Penelitian...*, h. 76

Sebagaimana observasi yang peneliti gunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai pemusatan perhatian terhadap suatu objek dengan melibatkan seluruh indera untuk mendapatkan data. Jenis observasi yang penulis gunakan yaitu observasi langsung di lokasi penelitian dengan menggunakan penglihatan, penciuman, pendengaran, dan perabaan. Namun dengan nonpartisipan, karena pada hakikatnya peneliti melakukan penelitian dengan cara tidak melibatkan dirinya dalam interaksi dengan objek penelitian, sehingga peneliti tidak memposisikan dirinya sebagai anggota kelompok yang diteliti. Alat yang digunakan dalam observasi dapat berupa pedoman pengamatan, rekaman gambar dan rekaman suara.

#### b. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh pihak kedua, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.<sup>15</sup> Wawancara adalah proses tanya-jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dalam mana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.<sup>16</sup>

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, tetapi juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam. Teknik pengumpulan data ini berdasarkan dari pada laporan

---

<sup>15</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, (PT. Remaja Rosdakarya, 2007), h. 186

<sup>16</sup> Narbuko, *Metodologi Penelitian...*, h. 83

tentang diri sendiri atau *self-report*, atau setidaknya-tidaknya pada pengetahuan dan atau keyakinan pribadi.<sup>17</sup>

c. Dokumentasi

Metode dokumentasi merupakan mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, buku, dan sebagainya. Metode ini dengan cara memperoleh, menelusuri dengan mempelajari dokumen secara tertulis, catatan, buku-buku, dan lain-lain. Karena metode ini digunakan untuk memperoleh data-data.

#### 4. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif adalah proses pelacakan dan pengaturan secara sistematis transkrip wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap bahan-bahan tersebut agar dapat diinterpretasikan temuannya kepada orang lain.<sup>18</sup>

Analisa data adalah proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Analisa data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari tiga komponen analisa data yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.<sup>19</sup> Jadi setelah data dikumpulkan dari lapangan maka tahap berikutnya masuk pada proses pengolahan data.

- a. Reduksi data adalah melakukan penyederhanaan pemotongan atau penghapusan terhadap berbagai temuan data yang diperoleh melalui wawancara.

---

<sup>17</sup> Sugiono, *Metode Penelitian Kombinasi...*, h. 316

<sup>18</sup> Nurul Zuriyah, *Metodologi Penelitian Sosial...*, h. 217

<sup>19</sup> Hiberman, *Analisa Data Kualitatif*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1992), h.16

- b. Paparan (penyajian data) adalah memaparkan secara sistematis dan akurat hasil dari observasi dan wawancara sehingga dapat diterima kebenaran.
- c. Penarikan kesimpulan (*verifikasi*) data adalah melakukan penarikan kesimpulan dengan menggunakan berbagai analisis peneliti dalam bentuk persuasive dan membentuk opini orang lain.

## **I. Sistematika Pembahasan**

Bab I merupakan pendahuluan yang akan menjelaskan unsur-unsur yang menjadi syarat suatu penelitian ilmiah, yaitu latar belakang dan rumusan masalah, tujuan manfaat penelitian, penjelasan istilah, penelitian terdahulu, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II landasan teori yang meliputi teori-teori yang berkaitan dengan tema penelitian yang nantinya akan digunakan dalam analisis data. Dalam penelitian ini landasan teori yang digunakan mengenai pengertian dan wewenang pemerintah, pengemis dan teori efektivitas.

Bab III bab ini merupakan hasil dari penelitian yang terdiri dari faktor yang melatar belakangi munculnya pengemis di Kota Langsa dan upaya pemerintah Kota Langsa dalam pemenuhan hak pengemis.

Bab IV bab ini merupakan penutup yang berisikan kesimpulan dan beberapa saran-saran bagi penulis yang ada hubungannya dengan penelitian ini.

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Pemerintahan Daerah

##### 1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.<sup>1</sup>

Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh.<sup>2</sup>

Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.<sup>3</sup>

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-

---

<sup>1</sup> Inu Kencana Syafie, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010), h.

11

<sup>2</sup> Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Surabaya), h.145

<sup>3</sup> Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Nusamedia: Bandung, 2012), h 28.

daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya.<sup>4</sup> yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan *ketiga*, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat

---

<sup>4</sup> Setya Retnami. *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001), h.8.

desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultant dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:

1. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indoneisa adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam

kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (made) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;

2. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh

pemerintah pusat.<sup>5</sup>

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.<sup>6</sup>

## 2. Wewenang Pemerintah Daerah

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.<sup>7</sup>

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat

---

<sup>5</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan), h. 77.

<sup>6</sup> La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, h. 136

<sup>7</sup> Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. (Pustaka Refleksi. Makasar. 2010). h. 35.

menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>8</sup>

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu. Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>9</sup>

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>10</sup>

Asas legalitas menjadi prinsip utama dalam setiap Negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan

---

<sup>8</sup> Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), h. 154.

<sup>9</sup> *Ibid.*, h. 172.

<sup>10</sup> Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*. (Universitas Lampung: Bandar Lampung, 2009), h. 26.

kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia yaitu, berasal dari kata wenang adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>11</sup>

Lebih lanjut kemudian F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan

---

<sup>11</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), h. 99.

mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.<sup>12</sup>

Menurut Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut :

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/kota
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/kota
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/kota
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, h. 74-75.

memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan Substansial.<sup>13</sup>

### 3. Fungsi Pemerintah Daerah

Pemerintah negara pada hakikatnya berfungsi untuk mengatur dan melayani. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).

Pemerintah daerah memiliki peran untuk mengembangkan potensi pariwisata daerahnya sebagai:

- a. Motivator, dalam pengembangan pariwisata, peran pemerintah daerah sebagai motivator diperlukan agar geliat usaha pariwisata terus berjalan. *Investor*, masyarakat, serta pengusaha di bidang pariwisata merupakan sasaran utama yang perlu untuk terus diberikan motivasi agar perkembangan pariwisata dapat berjalan dengan baik.
- b. Fasilitator, sebagai fasilitator pengembangan potensi pariwisata, peran pemerintah adalah menyediakan segala fasilitas yang mendukung segala program yang akan dilaksanakan. Adapun pada prakteknya

---

<sup>13</sup> La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan*, h. 136.

pemerintah bisa mengadakan kerja sama dengan berbagai pihak, baik itu swasta maupun masyarakat.

- c. Dinamisator, dalam pilar *good governance*, agar dapat berlangsung pembangunan yang ideal, maka pemerintah, swasta dan masyarakat harus dapat bersinergi dengan baik. Pemerintah daerah sebagai salah satu *stakeholder* pembangunan pariwisata memiliki peran untuk mensinergikan ketiga pihak tersebut, agar diantaranya tercipta suatu simbiosis mutualisme demi perkembangan pariwisata.

## **B. Pengemis**

### **1. Pengertian Pengemis**

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>14</sup> Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara baik berupa mengamen dan alasan lainnya untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Untuk mendefisikan kemiskinan, Pemerintah Pusat membuat kriterium berdasarkan beberapa pendekatan. Seperti yang dirilis Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, pemerintah memaknai kemiskinan sebagai kondisi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya guna mempertahankan dan mengembangkan

---

<sup>14</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemi

kehidupan secara bemartabat. Pendekatan yang digunakan meliputi : *basic needs* (menekankan ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar sebagai sumber kemiskinan)/ *income poverty* (menekankan tiadanya kepemilikan aset dan alat produksi)/ *basic capability* (menekankan keterbatasan kemampuan dasar untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat)/ *social welfare* (tekanan syarat yang harus dipenuhi agar keluar dari kemiskinan)/ serta *subjective* (cara pandang kemiskinan dari sudut orang miskin) pandangan orang miskin sendiri).

Pengertian pengemis berdasarkan Qanun Kota Langsa Nomor 8 Tahun 2019 dalam Ketentuan Umum pasal 1 poin 9 adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Pengemis dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2001 adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan orang lain. Diatur dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2001 Pasal 1 Ayat (1). Pengemis adalah orang yang mencari penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan orang lain. Pengemisan adalah tindakan meminta-minta yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang dengan berbagai alasan, cara dan alat untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.<sup>15</sup>

Dari situ disusun beberapa indikator, di antaranya: akses dan mutu pendidikan yang rendah; kesempatan kerja dan berusaha yang terbatas;

---

<sup>15</sup> Fitriana, *Konsep Gelandangan, Pengemis, Fkir Miskin dan Anak Terlantar dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam*, Fakultas Syariah Universitas Agama Islam Negeri Purwokerto, Tahun 2017.

ketersediaan perumahan dan sanitasi yang minim; lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah; terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam; lemahnya jaminan rasa aman; lemahnya partisipasi; hinggabesarnya beban kependudukan akibat dari besarnya tanggungan keluarga berikut tekanan hidup yang mendorong terjadinya migrasi.

Atas dasar indikator tersebut, kemudian dapat dikelompokkan golongan sosial tertentu yang mana dianggap sebagai kaum marginal di wilayah urban dan menjadi fenomena social di wilayah perkotaan. Pedagang kaki lima (PKL), bangunan tanpa izin, izin gangguan (HO), reklame, anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, merupakan contoh kelompok tersebut, yang mana kini telah menjadi fenomena sosial di setiap kota besar. Bahkan, realitas tersebut dapat dikatakan sebagai artefak kota yang tercipta untuk mengisi ruang-ruang “kosong” yang ada. Maka, terasa aneh dan janggal jika kota tidak menyediakan ikon-ikon budaya yang dipresentasikan dalam fenomena perkotaan ini.<sup>16</sup>

Dalam hal ini, keberadaan gelandangan dan pengemis memang menjadi sesuatu yang tak terelakkan terjadi di kota besar. Memang, persoalan kaum pinggiran di berbagai kota menjadi persoalan yang dilematis. Di satu sisi pemerintah kota bertanggung jawab atas warganya dalam persoalan kesejahteraan. Di sisi lain, pemkot membutuhkan wajah kota yang indah, bersih, dan tertata sebagai tuntutan ruang kota yang sehat.<sup>17</sup>

Oleh karena itu, dibutuhkan adanya suatu perencanaan tersendiri guna menanggulangi permasalahan kemiskinan di perkotaan, yang mana salah satunya

---

<sup>16</sup> Jaka Darmawan, Upaya Pemerintahan dalam Menanggulangi Pengemis di kota Malang, Fakultas Syariah tahun 2018.

<sup>17</sup> Intan Wahyu Megasari. Karakteristik Pengemis Jalanan di Kota Malang.

meyebabkan maraknya gelandangan dan pengemis di kota-kota besar. Dalam strategy planning akan memunculkan pola dan karakter persoalan di perkotaan yang fundamental (*the rooted problem of urban*).

Gelandangan dan 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.<sup>18</sup>

Ada beberapa faktor yang menyebabkan orang-orang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis tersebut yaitu merantau dengan modal nekad, malas berusaha, disabilitas fisik/cacat fisik, tidak adanya lapangan kerja, tradisi yang turun temurun, mengemis daripada mengganggu, harga kebutuhan pokok yang mahal, kemiskinan dan terlilit masalah ekonomi yang akut, ikut-ikutan saja, disuruh orang tua, dan menjadi korban penipuan.

Pengemis pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua, yaitu mereka yang masuk dalam kategori menggelandang dan mengemis untuk bertahan hidup, dan mereka yang menggelandang dan mengemis karena malas dalam bekerja. pengemis pada umumnya tidak memiliki kartu identitas karena takut atau malu dikembalikan ke daerah asalnya, sementara pemerintah kota tidak mengakui dan tidak mentolerir warga kota yang tidak mempunyai kartu identitas.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Kartini Kartono, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), h. 4.

<sup>19</sup> Muhammad Suud, *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, (Surabaya Prestasi Pustaka, 2008), h. 8

## 2. Pengemis dalam Konteks Islam

Hukum Islam di dalam Al-Qur'an dan Hadits atau pendapat para fuqaha tidak menetapkan angka tertentu dan pasti sebagai ukuran kemiskinan namun Hukum Islam menjadikan setiap orang yang memerlukan sesuatu dengan fakir atau miskin, sehingga para pakar Islam berbeda pendapat dalam menetapkan standar atau tolak ukur kemiskinan dan berusaha menemukan sesuatu dalam ajaran Islam yang dapat digunakan sebagai tolak ukur kemiskinan. Penentuan seseorang atau keluarga yang dikategorikan miskin berdasarkan sampai beberapa jauh terpenuhinya kebutuhan pokok atau konsumsi nyata yang meliputi: pangan, sandang, pemukiman, pendidikan dan kesehatan. Konsumsi nyata ini dinyatakan secara kuantitatif (dalam bentuk uang) berdasarkan hanya pada tahun tertentu.

Sehubungan dengan hal di atas perlindungan terhadap gelandangan, pengemis, fakir, miskin dan anak terlantar dalam pandangan atau perspektif Islam adalah orang-orang yang harus mendapatkan hak-haknya. Dengan alasan bahwa Islam sendiri juga memberi perlindungan terhadap mereka melalui ayat-ayat al-qur'an dan hadits serta pendapat para Imam madzhab. Hakikatnya, dalam Islam, harta adalah hak mutlak Allah SWT, karena Dialah yang menjadikan dan menganugerahkannya, manakala manusia hanyalah wakil (*khalifah*) yang ditugaskan untuk menjaga, membangunkan dan membelanjakan harta mengikut suruhan dan keridhaan-Nya.<sup>20</sup>

Pada hakikatnya harta yang mereka miliki adalah hanya milik Allah SWT, didalamnya terdapat bagain-bagaian dari para gelandangan, pengemis, fakir,

---

<sup>20</sup> Jurnal Evianti, *Pengemis dalam Perspektif Hukum Islam*, Fakultas syariah IAIN Purwokerto, tahun 2015.

miskin dan anak terlantar. Islam memandang Tiga perkara (yaitu sandang, pangan, dan papan) tergolong pada kebutuhan pokok (primer), yang berkait erat dengan kelangsungan eksistensi dan kehormatan manusia. Apabila kebutuhan pokok (primer) ini tidak terpenuhi, maka dapat berakibat pada kehancuran atau kemunduran (eksistensi) umat manusia, tiga perkara tersebutlah yang harus dapat dipenuhi oleh seseorang yang dianggap mampu dan tidak terjerat dalam kemiskinan.

Islam menganggap fenomena kemiskinan sebagai sebuah problem kehidupan yang semuanya ada solusi dan jalan keluar. Dan islam menjelaskan bahwa hal itu adalah sesuatu yang bisa dilaksanakan dan direalisasikan atau paling tidak memberikan jaminan perlindungan terhadap mereka sehingga dapat hidup layak seperti halnya orang-orang yang ada disekelilingnya yang mempunyai kehidupan yang berkecukupan. Tapi bukan berarti, dengan berusaha mngentaskan kemiskinan tersebut. Memang, menyelesaikan masalah gelandangan, pengemis dan anak jalanan bukanlah pekerjaan yang mudah. Tapi, minimalnya untuk menyelesaikannya dibutuhkan iktikad baik dan keseriusan pemerintah, untuk mempraktikkan apa yang sudah digariskan konstitusi dan mengoptimalkan peran lembaga yang ada. Khususnya anak-anak adalah potret masa depan Indonesia, maka tidak ada kata lain selain menyelamatkan mereka dari jurang keterbelakangan yang sekarang ini dirasakan anak – anak terlantar yang ada di negara ini. Penanganan masalah sosial yang sekarang ada masih belum menyentuh persoalan mendasar. Program-program jaminan sosial masih bersifat jalan ditempat, serta belum didukung oleh kebijakan sosial yang mengikat.

Berdasarkan hasil penelitian Asep Supriadi, dilihat dari fenomena pengemis yang terjadi di lapangan maka dilihat dari dua sudut pandang yaitu:

1. Haram, bagi pengemis yang melakukan meminta-minta sudah menjadi kebiasaan, bertujuan untuk memanfaatkan harta orang lain yang mempunyai rezeki lebih, semata-mata hanya untuk memperkaya diri sendiri, sedangkan ia dalam kondisi fisik yang normal memperkaya diri bekerja untuk mendapatkan rizki yang lebih baik daripada melakukan meminta-minta.
2. Boleh, apabila mereka mengalami cacat tubuh yang permanen dan tidak memungkinkan lagi bagi dirinya untuk melakukan pekerjaan lain atau bagi mereka yang sudah tidak ada jalan lagi untuk memelihara jiwa selain dengan cara meminta-minta maka dalam Islam diperbolehkan. Dengan syarat, tidak merendahkan harga dirinya, tidak dengan memaksa ketika meminta dan tidak menyakiti orang yang dimintai, serta dianjurkan untuk tidak terus menerus melakukan meminta-minta.<sup>21</sup>

Sebagaimana penelitian Ade Fadhilah di Kota Langsa mengungkapkan bahwa ramainya gelandangan dan pengemis ini terjadi karena tingginya angka pembangunan di kota, namun didesa sendiri sangat lambat bahkan tidak ada, yang menyebabkan masyarakat miskin pergi ke kota dan pada akhirnya menjadi gelandangan dan pengemis. Menjadi pengemis tentu saja dipandang sebagai

---

<sup>21</sup> Asep Supriadi, Profesi Mengemis dalam Sudut Pandang Hukum Islam, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Purwokerto, tahun 2016.

pekerjaan yang kurang pantas karena selain mengganggu lingkungan juga agama tidak memperbolehkan kita untuk bermalas-malasan. Selain itu adanya gelandangan dan pengemis ini juga menyebabkan rasa ketidaknyamanan masyarakat luas. Contohnya saja ketika mereka beroperasi di jembatan-jembatan penyebrangan ataupun di tempat yang memungkinkan banyak orang yang melewatinya sehingga cukup mengganggu pengguna jalan tersebut.<sup>22</sup>

Keberadaan mereka juga mengakibatkan masalah kejahatan. Dari masalah-masalah inilah yang nantinya keberadaan mereka benar-benar tidak di harapkan oleh masyarakat luas. Dengan berkembangnya pengemis maka diduga akan memberi peluang muncul nya gangguan keamanan dan ketertiban, yang pada akhirnya akan mengganggu stabilitas sehingga pembangunan akan terganggu, serta cita-cita nasional tidak dapat diwujudkan. Jelaslah diperlukan usaha-usaha penanggulangan pengemis tersebut. Ini terjadi karena pengemi sini pada hakikatnya erat terkait dengan masalah ketertiban dan keamanan di daerah perkotaan.<sup>23</sup>

### **3. Aturan Tentang Pengemis di Kota Langsa**

Sebagaimana Qanun Kota Langsa Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan.

Menimbang:

- a. bahwa pemerintah berkewajiban untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga

---

<sup>22</sup> Ade Fadhilah, *Fenomena Pengemis di Kota Langsa (Kajian Terhadap Faktor-Faktor yang Menyebabkan Seseorang Menjadi Pengemis)*, IAIN Langsa, tahun 2017.

<sup>23</sup> *Ibid.*, Tahun 2017.

negara demi tercapainya kesejahteraan sosial, serta menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah dan berkelanjutan;

- b. bahwa mengingat keberadaan gelandangan, pengemis dan anak jalanan cenderung membahayakan dirinya sendiri dan atau orang lain dan mengganggu ketenteraman di tempat umum sehingga perlu segera dilakukan penanganan secara terpadu dan berkesinambungan;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b di atas, perlu membentuk Qanun Kota Langsa tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan;
  1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3143);
  3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Langsa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4110);
  4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633);
  5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);

6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294);
9. Qanun Kota Langsa Nomor 2 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat (Lembaran Kota Langsa Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Kota Langsa Nomor

460) sebagaimana telah diubah dengan Qanun Kota Langsa Nomor 3 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Qanun Kota Langsa Nomor 2 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat (Lembaran Kota Langsa Tahun 2018 Nomor 3, Tambahan Lembaran Kota Langsa Nomor 711);

Memutuskan bahwa qanun kota langsa tentang penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan dengan ketentuan umum Pasal 1:

Dalam Qanun ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kota Langsa.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Langsa.
3. Walikota adalah Walikota Langsa.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Kota yang selanjutnya disingkat DPRK adalah Dewan Perwakilan Rakyat Kota Langsa.
5. Dinas Sosial adalah Dinas Sosial Kota Langsa.
6. Penanganan adalah suatu proses atau cara serta tindakan yang ditempuh melalui upaya pencegahan, upaya penanggulangan, upaya rehabilitasi sosial, dan upaya rein tegrasi sosial dalam rangka melindungi dan memberdayakan gelandangan, pengemis dan anak jalanan.
7. Kesejahteraan sosial adalah suatu tata kehidupan dan penghidupansosial baik material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara mengadakan usaha

pemenuhan kebutuhan jasmaniah, rohaniah yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga dan masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia serta tanggung jawab sosial.

8. Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, tidak mempunyai tempat tinggal dan identitas yang jelas serta pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
9. 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.
10. Anak Jalanan adalah anak yang berusia 0-18 tahun yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah dan atau berkeliaran di jalanan maupun di tempat-tempat umum.
11. Eksploitasi adalah memanfaatkan, memperalat dan memeras orang lain untuk mendapat keuntungan pribadi atau lembaga baik material maupun non material.
12. Orang merupakan orang perseorangan, kelompok orang dan atau badan hukum.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Qanun no 8 tahun 2019 tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan

Berdasarkan penelitian Ade Fadilah bahwasanya berbagai laporan menunjukkan bagaimana pemerintah sebagai contohnya Langsa, telah mengeluarkan berbagai peraturan daerah, seperti Qanun Kota Langsa No. 2 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat yang melarang orang untuk menggelandang, mengemis dan melakukan aktivitas yang mengganggu ketertiban di jalan, termasuk larangan membeli pedagang asongan dan memberikan sedekah pada pengemis di jalanan di Langsa.

- a. Bahwa pengemis merupakan orang-orang yang sengaja meminta-minta ditempat-tempat umum baik pria atau pun wanita dewasa dan anak-anak yang cacat fisik maupun normal.
- b. Bahwa para pengemis berada disetiap lampu merah, SPBU (Stasiun pengisian bahan bakar umum), Taman kota, dan mendatangi toko-toko yang ada di Kota Langsa, dengan keberadaan mereka mengganggu ketertiban kota dan lalu lintas;
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan huruf b, perlu membentuk Peraturan tentang Pengemis (Qanun Kota Langsa, 2015)

Pemerintah Kota Langsa juga telah mengadakan kerjasama lintas sektoral yang melibatkan berbagai instansi seperti Tramtib, Kepolisian, maupun Dinas Sosial melalui operasi yustisi dalam penanganan pengemis, untuk selanjutnya mendapatkan pelayanan dan rehabilitasi dan panti pemerintah. Namun demikian, permasalahan pengemis masih tetap merebak di Kota Langsa dan kota-kota lain

nya. Setiap saat pasti ada sejumlah pengemis yang kena razia dan dikembalikan ke daerah asal setelah melalui pembinaan.<sup>25</sup>

Dengan adanya keberadaan anak-anak terlantar, pengemis dan gelandangan menjadi ruang eksploitatif bagi preman yang mempunyai kekuasaan disuatu wilayah dimana anak-anak terlantar dan gelandangan pengemis menggantungkan nasib diwilayah tersebut. Selain itu, keberadaan mereka juga cenderung akrab dengan tindak kriminal, mereka juga rentan terkena virus, narkoba, free sex, dan penyakit moral lainnya yang menghancurkan masa depan mereka. Tentunya, kita harus prihatin akan kondisi tersebut, di tengah sistem kehidupan yang semakin global, apa jadinya bila sebagian besar anak-anak Indonesia khususnya tidak mengenyam pendidikan, tidak mendapatkan hak-haknya dan terus-terusan hidup di jalanan untuk memenuhi kebutuhan dirinya dan keluarganya. sehingga mereka terus berpindah-pindah dan tidur di tempat umum tanpa tempat tinggal yang layak dan jelas. Gelandangan dan pengemis juga rentan terhadap tindak kekerasan dan perlakuan salah.<sup>26</sup>

## C. Teori Efektivitas

### 1. Pengertian Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau

---

<sup>25</sup> Ade Fadhilah, *Fenomena Pengemis di Kota Langsa (Kajian Terhadap Faktor-Faktor yang Menyebabkan Seseorang Menjadi Pengemis)*, IAIN Langsa, tahun 2017.

<sup>26</sup> Penjelasan Umum PERDA No. 1 tahun 2014, tentang penanganan gelandang dan pengemis

menunjang tujuan. Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan.<sup>27</sup>

Secara bahasa efektivitas di ambil dari kata "*efek*" yang memiliki arti akibat atau pengaruh. Sedangkan efektif berarti adanya pengaruh atau adanya akibat serta penekanan.<sup>28</sup> Secara sederhana efektivitas berasal dari kata efektif yang berarti ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, dan dapat membawa hasil). Efisiensi dan efektivitas menurut Peter Drucker sebagaimana yang dikemukakan oleh Susanto dalam buku *Strategi Management Approach*, adalah melakukan suatu pekerjaan yang benar (*doing the right think*), sedangkan efisiensi adalah melakukan pekerjaan dengan benar (*doing think right*). Efektivitas pada umumnya terkait dengan keberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran, sedangkan untuk efisiensi adalah perbandingan yang baik antara perubahan dengan hasilnya. Dengan demikian, antara efektivitas dan efisien saling terkait satu sama lain.<sup>29</sup>

Efektifitas adalah suatu kosa kata dalam bahasa Indonesia yang berasal dari bahasa Inggris yaitu "*effective*" yang berarti berhasil ditaati, mengesahkan, mujarab dan mujur. Dari sederetan arti di atas, maka yang paling tepat adalah berhasil ditaati. Efektifitas menurut Amin Tunggal Widjaya adalah hasil membuat

---

<sup>27</sup> Richard M. Steers, *Efektivitas Organisasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), h. 53

<sup>28</sup> Margiono, *Menuju Corporate Social Leadership*, (Yogyakarta: Suara Pe,baruan, 2006), h. 45

<sup>29</sup> Susanto, *A Strategi Management Approach, CSR*, (Jakarta: Counsulting Group, 2007), h. 27

keputusan yang mengarahkan melakukan sesuatu dengan benar, yang membantu memenuhi misi suatu perusahaan atau pencapaian tujuan.<sup>30</sup>

Sedangkan menurut Permata Weshia yang dikemukakan oleh Sarwoto dalam buku *Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen*, efektifitas adalah keadaan atau kemampuan berhasilnya suatu kerja yang dilakukan oleh manusia untuk memberi guna yang diharapkan. Untuk dapat melihat efektivitas kerja pada umumnya dipakai empat macam pertimbangan yaitu: Pertimbangan ekonomi, fisiologi, psikologi dan pertimbangan sosial. Efektivitas juga dikatakan merupakan suatu keadaan yang menunjukkan keberhasilan kerja yang telah ditetapkan. Sarwoto mengistilahkan efektifitas dengan “berhasil guna” yaitu pelayanan yang baik corak dan mutunya benar-benar sesuai kebutuhan dalam pencapaian tujuan suatu organisasi.<sup>31</sup>

Secara konseptual, pengertian efektifitas menurut hukum perundang-undangan yaitu penyerasian hubungan kaidah-kaidah yang terjabarkan dalam suatu kaidah-kaidah yang tetap dan suatu sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan dan mempertahankan bagaimana menjaga kebahagiaan dalam suatu kehidupan.<sup>32</sup>

Oleh karena itu, efektivitas merupakan kemampuan untuk memilih rencana yang tepat atau strategi yang tepat untuk mencapai target yang telah

---

<sup>30</sup> Widjaya, Amin Tunggal, *Manajemen Suatu Pengantar Cetakan Pertama*, (Jakarta: Rineka cipta jaya, 1993), h. 32

<sup>31</sup> Sarwoto, *Dasar-Dasar organisasi dan Manajemen*, (Jakarta: Ghala Indonesia, 1990), h.126

<sup>32</sup> Oriza Desanda, *Efektifitas Pasal 32 Undang-Undang RI Nomor 33 Tahun 2009 Tentang Perfilman Terkait Kewajiban Pelaku Usaha Pertunjukkan Film Untuk Menayangkan Film Indonesia* (Studi di Kota Malang), 2015.

ditetapkan ataupun konsistensi kerja yang tinggi untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan.

Dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu usaha untuk mencapai suatu tujuan dengan melihat ketepatan penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan. Artinya apakah pelaksanaan sesuatu tugas dinilai baik atau tidak sangat tergantung, apakah tugas itu diselesaikan atau tidak, terutama menjawab pertanyaan bagaimana cara melaksanakannya dan berapa biaya yang dikeluarkan untuk itu.

## 2. Teori Efektivitas

Efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

- a. Faktor Hukumnya itu sendiri (Undang-Undang)
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>33</sup>

Teori efektifitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto sangat relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa

---

<sup>33</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Perss, 2012), h. 8

faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (Hakim, Jaksa, Polisi dan penasihat Hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.<sup>34</sup>

Salah satu fungsi hukum, baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap atau perilaku adalah membimbing perilaku manusia. Masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang bersifat positif maupun negatif. Efektivitas penegakan hukum sangat berkaitan erat dengan efektivitas hukum. Agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan kepada masyarakat dalam bentuk ketaatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif.<sup>35</sup>

Di antara kelima teori efektivitas sebagaimana dijelaskan oleh Soerjono Soekanto, berikut penjelasannya:

- a. Undang-undang. Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara

---

<sup>34</sup> Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2001), h. 55

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), h. 110

penerapan undang-undang saja, maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka, ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, melainkan juga ikut mempertimbangkan faktor-faktor lain yang berkembang dalam masyarakat. Sementara dari sisi lain, keadilan pun masih menjadi perdebatan disebabkan keadilan mengandung unsur subyektif yang sangat tergantung pada nilai-nilai intrinsik subyektif dari masing-masing orang.

- b. Faktor Penegak Hukum. Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (*law enforcement*). Bagian-bagian *law enforcement* itu adalah aparatur penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Aparatur penegak hukum melingkupi pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat penegak hukum, sedangkan aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum dan petugas sipir lembaga pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing yang meliputi kegiatan penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi serta upaya pembinaan kembali terpidana. Ada tiga elemen penting yang memengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, antara lain: (a) institusi penegak hukum beserta

berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (b) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya; dan (c) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

- c. Faktor Sarana atau Fasilitas Hukum. Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan pun sangat penting demi menjaga keberlangsungan. Sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, padahal fasilitasnya belum tersedia lengkap. Kondisi semacam ini hanya akan menyebabkan kontra-produktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.
- d. Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu

mengenai hukum. Artinya, efektivitas hukum juga bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum, adapun langkah yang bisa dilakukan adalah sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. Perumusan hukum juga harus memerhatikan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.

- e. Faktor Kebudayaan. Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur mencangkup wadah atau bentuk dari sistem tersebut, umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi*, h. 11-59.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

Kota Langsa adalah salah satu Kota di Aceh, Indonesia dengan luas 262.41 KM<sup>2</sup> dan populasi penduduknya lebih kurang 182.424 jiwa. Kota Langsa adalah kota yang menerapkan hukum Syariat Islam. Kota Langsa berada kurang lebih 400 km dari kota Banda Aceh. Pada awalnya Kota Langsa berstatus Kota Administratif sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1991 tentang Pembentukan Kota Administratif Langsa. Kota Administratif Langsa diangkat statusnya menjadi Kota Langsa berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tanggal 21 Juni 2001. Hari jadi Kota Langsa ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2001. Kota Langsa terkenal sebagai kota pendidikan, kota perdagangan, kota kuliner/makanan, dan kota wisata. Saat ini Kota Langsa memiliki Wali Kota yaitu Usman Abdullah dan wakilnya Marzuki Hamid.

##### **1. Batas Wilayah dan Iklim**

Kota Langsa mempunyai luas wilayah 262.41 KM<sup>2</sup>, yang terletak pada posisi antara 04° 24' 35,68'' – 04° 33' 47,03'' Lintang Utara dan 97° 53' 14,59'' – 98° 04' 42,16'' Bujur Timur, dengan ketinggian antara 0 – 25 M di atas permukaan laut serta mempunyai batas-batas wilayah sebagai berikut.

Kota Langsa, Provinsi Aceh memiliki batas wilayah sebagai berikut:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Aceh Timur, selat Malaka
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Aceh Tamiang

- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Aceh Timur
- Sebelah Timur berbatasan dengan Selat Malaka.<sup>1</sup>

Kota Langsa merupakan daerah tropis yang selalu dipengaruhi oleh angin musim, sehingga setiap tahun ada dua musim yang berbeda yaitu musim hujan dan musim kemarau. Musim hujan dan musim kemarau biasanya terjadi secara acak sepanjang tahun. Meskipun perubahan cuaca sering, curah hujan rata-rata per tahun berkisar dari 1500 mm sampai 3000 mm, sedangkan suhu udara rata-rata berkisar antara 28°-32 °C dan kelembaban relatif rata-rata 75 %.

## 2. Kecamatan dan Penduduk

Kota Langsa terdiri dari 5 (lima) kecamatan, yakni:

- Langsa Barat terdiri dari 13 desa/kelurahan
- Langsa Kota terdiri dari 10 desa/kelurahan
- Langsa Lama terdiri dari 15 desa/kelurahan
- Langsa Baro terdiri dari 12 desa/kelurahan
- Langsa Timur terdiri dari 16 desa/kelurahan.

Mayoritas penduduk Kota Langsa adalah suku Aceh, suku Melayu, suku Jawa, suku Tionghoa, dan suku Batak. Bahasa Aceh digunakan oleh mayoritas masyarakat Kota Langsa, namun bahasa Indonesia tetap menjadi bahasa utama. Agama Islam adalah agama mayoritas masyarakat Kota Langsa dan rakyat

---

<sup>1</sup> Profil Kota Langsa tahun 2019- 2020.

Aceh umumnya. Hukum Syariat Islam menjadi aturan dasar dalam kehidupan masyarakat Kota Langsa. Agama Kristen juga menjadi bagian dari populasi, sementara Buddha banyak diadopsi oleh komunitas warga Tionghoa (China). Kota Langsa merupakan kota yang kaya akan perbedaan etnis dan penduduk tetap hidup dalam damai serta memiliki toleransi beragama yang kuat. Lokasi Kota Langsa sangat dekat dengan Medan, ibu kota Provinsi Sumatra Utara, sehingga menempatkan Kota Langsa sebagai kota yang strategis dan ramai imigran.

## **B. Faktor yang Melatar Belakangi Munculnya Pengemis di Kota Langsa**

Pada hakikatnya faktor yang menyebabkan munculnya pengemis antara lain faktor ekonomi, faktor mudah mendapatkan uang dan faktor rendahnya tingkat pendidikan. Sebagaimana yang ditemui di Kota Langsa yaitu faktor penyebab munculnya pengemis yaitu sebagai berikut:

### **1. Faktor ekonomi**

Hasil wawancara dengan Bapak Wildan, selaku Ketua Tim Satpol PP di Kota Langsa, menjelaskan bahwa:

“Kebanyakan pengemis berusia lanjut dan banyak juga pengemis yang cacat. Menurut laporan anggota intel Satpol PP, omset pengemis dalam 1 hari mereka bisa mendapat 1 juta bahkan ada yang kedapatan berasal dari orang yang mampu dari segi ekonomi.”<sup>2</sup>

Biasanya para pengemis banyak dijumpai sekitaran cafe atau rumah makan. Setelah melakukan berbagai tindakan para pengemis di Kota Langsa semakin berkurang pada tahun 2019. Sedangkan pada tahun 2020 pihak Satpol PP tidak melakukan razia karena untuk tahun 2020 lebih fokus ke pasar.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Wildan, selaku satpol PP Kota Langsa, tanggal wawancara 14 September 2020 di Kantor Satpol PP Kota Langsa.

<sup>3</sup>*Ibid*,

Atas dasar penjelasan Bapak Wildan di atas dapat dipahami bahwa pada dasarnya pengemis banyak dijumpai di sekitar cafe atau rumah makan. Penjelasan di atas menjelaskan bahwa pada tahun 2019 pengemis sudah berkurang namun pada tahun 2020 ini pihak Satpol PP lebih fokus pada penertiban di pajak.

Hasil wawancara dengan Ibu Agus Kemala Devi, selaku Seksi Rehabilitasi Sosial di Kantor Dinas Sosial Kota Langsa, yang menyatakan bahwa:

“Para pengemis di Kota Langsa semakin hari semakin bertambah. Kebanyakan mereka berasal dari luar Kabupaten seperti dari Aceh Timur. Untuk pengemis yang berasal dari wilayah Aceh Timur para pengemis ditangkap dibawa ke kantor kemudian diintrogasi oleh pihak dinas sosial, setelah mendapatkan penindakan para pengemis dimintai untuk menandatangani surat perjanjian untuk tidak mengemis lagi di Kota Langsa. Untuk para pengemis yang berasal dari luar kabupaten diantar pulang ke pihak Dinsos Kabupaten sedangkan pengemis asal Langsa diberi peringatan untuk tidak mengulangi lagi. Para pengemis melakukan aksinya bukan hanya disekitar Kota namun sudah memasuki ke kampung kampung. Usia rata-rata pengemis tersebut berkisar 50 tahun ke atas dan latar belakang pendapatan yang rendah atau kebutuhan hidup yang tidak cukup.”<sup>4</sup>

“Para pengemis ditangkap pada lokasi yang berbeda-beda biasanya pada 1 lokasi terdapat 213 orang. Kebanyakan mereka mengemis sekitaran cafe atau jalanan.”<sup>5</sup>

Atas pernyataan di atas dapat dipahami bahwa banyaknya pengemis di Kota Langsa mencapai 213 orang di 1 lokasi dan didapati di sekitaran cafe atau jalanan.

---

<sup>4</sup> Agus Kemala Devi, selaku Seksi Rehabilitasi Sosial di Kantor Dinas Sosial Kota Langsa, wawancara tanggal 22 September 2020 di kantor Dinas Sosial Kota Langsa.

<sup>5</sup> Wildan, selaku satpol PP Kota Langsa, tanggal wawancara 14 September 2020 di Kantor Satpol PP Kota Langsa.

## 2. Faktor mudah mendapatkan uang

Wawancara dengan Bapak Junaidi, selaku asisten Administrasi Umum di Kantor Sekda Kota Langsa, menyatakan bahwa:

“Menyangkut usia yang cacat usianya dari yang muda hingga tua ada yang cacat. Tapi anak gelandangan rata-rata usia anak-anak tapi kalau pengemis rata-rata orang tua. Kemudian yang ngamen sekarang sudah ada masuk ke cafe-cafe, ini malah sudah dijaring oleh Syariat Islam di Kota Langsa. Mereka seperti ada yang menggerakkan karena kelihatannya mereka turun ke jalan diturunkan dari mobil mewah bukannya angkutan biasa seperti becak, malahan turun dari mobil Pajero putih. Maka dari itu bisa saja mereka datang dari luar Kota Langsa. Jadi ada beberapa dari pengemis itu pendapatannya yang banyak bukan dari ekonomi yang mampu. Namun untuk kesehatan mereka memang pada dasarnya kita di Aceh khususnya di Kota Langsa memang memberikan pelayanan kesehatan secara gratis pada seluruh masyarakat.”<sup>6</sup>

Atas dasar penjelasan di atas dapat dipahami bahwa pada dasarnya usia rata-rata gelandangan yaitu usia anak-anak dan pengemis rata-rata usianya orang tua pada umumnya dan rata-rata pengemis memang berasal dari ekonomi rendah namun pendapatannya dari mengemis tersebut yang banyak sehingga ia mempunyai tempat tinggal yang layak dan pelayanan kesehatan juga diberikan secara gratis pada seluruh masyarakat.

Salah satu masyarakat Kota Langsa yang tidak ingin disebutkan namanya menjelaskan bahwa pihak pemerintah tidak serius dalam melakukan penanganan dalam pemenuhan hak-hak pengemis, terlihat dari pengemis yang sampai sekarang masih ada di Langsa. Coba pemerintah membuka lapangan pekerjaan sebanyak-banyaknya dan merekrut khusus masyarakat Kota Langsa saja dan tidak mau menerima sogok-sogokan dari pihak manapun untuk memberi peluang kerja

---

<sup>6</sup> Junaidi, selaku perwakilan dari Kantor Sekda Kota Langsa, Tanggal wawancara 22 September 2020 di Kantor Sekda Kota Langsa.

untuk orang dari luar Kota Langsa pastinya tidak ada yang namanya orang minta-minta. Pihak pemerintah yang dipikirkannya hanya pembangunan Kota saja tidak terlalu dipikirkannya masalah ekonomi masyarakat. Tapi kalau sudah ada lapangan pekerjaan banyak dan masih ada juga pengemis berarti lakukan penangkapan kemudian diberikan efek jera dengan memenjarakannya sesuai peringatan yang sudah diberikan.<sup>7</sup>

### 3. Sudah tua (sakit) tidak sanggup bekerja

Berikut hasil wawancara dengan beberapa pengemis yang berada di Kota Langsa di antaranya:

Wawancara dengan ibu-ibu yang sudah tua dan tidak mau disebutkan namanya:

“Saya berasal dari Peureulak. Saya mengemis karena saya sudah tua dan tidak sanggup lagi untuk kerja, lagi pula kaki saya sakit sudah bengkak sebelah makanya saya minta-minta disini.”<sup>8</sup>

Sama halnya pernyataan dengan bapak yang cacat anggota tubuhnya ini juga tidak ingin menyebutkan namanya. Beliau berasal dari Kota Langsa dan alasan mengemis dikarenakan tidak bisa untuk bekerja maka dari itu beliau meminta-minta. Menurutnya pihak pemerintah pernah beberapa kali melakukan razia dan beliau beberapa kali juga tertangkap dan dibawa ke kantor dinas sosial. Sampai ke kantor dinas sosial beliau diberikan pencerahan dan setelah itu diberikan peringatan untuk tidak mengemis lagi. Saat dipulangkan ke gampong

---

<sup>7</sup> Rahmat (nama samaran), salah satu masyarakat Kota Langsa, Tanggal Wawancara 2 Oktober 2020 di rumahnya.

<sup>8</sup> Aminah (nama samaran), salah satu pengemis yang berasal dari luar Kota Langsa, tanggal wawancara 9 November 2020 di pinggir jalan.

asalnya beliau diberikan santunan dan pihak pemerintah berharap beliau tidak lagi mengemis. Namun hal tersebut tidak didengar karena santunan yang diberikan tersebut hanya cukup untuk makan beberapa hari saja selebihnya harus mengemis lagi karena beliau tidak mempunyai kedua kaki.”<sup>9</sup>

Sebagaimana hasil wawancara dari beberapa perwakilan pemerintahan Kota Langsa dan kedua pengemis yang peneliti temui di Kota Langsa yang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa faktor yang melatar belakangi munculnya pengemis ialah faktor ketidakmampuan dalam bidang ekonomi, faktor mudah mendapatkan uang dan sudah tua (sakit) sehingga tidak mampu bekerja lagi. Disebut tidak mampu dari segi ekonomi pada dasarnya mereka mengemis karena ekonomi yang tidak mencukupi. Disebut mudah mendapatkan uang karena pada dasarnya setiap orang mempunyai kemampuan untuk berusaha bekerja meskipun yang diperolehnya sedikit demi memenuhi kebutuhan hidup namun pengemis yang dikategorikan mempunyai sifat pemalas sehingga mereka tidak mau bekerja, hanya mampu meminta kepada orang lain. Selanjutnya, yaitu faktor yang sudah tua (sakit dan cacat) sehingga tidak mampu untuk bekerja.

### **C. Upaya Pemerintah Kota Langsa dalam Pemenuhan Hak Pengemis**

Upaya pemerintah terkait pemenuhan hak-hak dasar sebagaimana Qanun Kota Langsa Nomor 8 tahun 2019, meliputi:

1. Pemenuhan hak identitas
2. Pemenuhan kebutuhan dasar yaitu sandang dan pangan

---

<sup>9</sup> Abdullah (nama samaran), salah satu pengemis yang berasal dari Kota Langsa, tanggal wawancara 9 November 2020 di pinggir jalan.

3. Pemenuhan hak atas kesehatan, dan
4. Pemenuhan hak atas perlindungan dan bantuan hukum.

Upaya yang dimaksudkan dalam penelitian ini yaitu upaya yang dilakukan oleh pihak pemerintah Kota Langsa dan upaya yang dilakukannya yaitu dengan melakukan berbagai usaha yang mengarahkan tenaga dan pikiran untuk mencapai suatu tujuan. Upaya yang dilakukan pihak pemerintah juga sebagai usaha yang telah dilakukan untuk maksud memecahkan persoalan dan mencari jalan keluar. Upaya maupun usaha yang telah dilakukan pihak pemerintah sama halnya dengan pemenuhan hak-hak yang diterima oleh pengemis di Kota Langsa.

Pemenuhan hak identitas sebagaimana yang tersebut dalam Qanun Kota Langsa Nomor 8 tahun 2019 juga telah direalisasikan oleh pihak pemerintahan pada pengemis di Kota Langsa. Hal tersebut sebagaimana berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu pihak pemerintah yang menyebutkan bahwa adanya pemenuhan hak identitas pada pengemis saat setelah dilakukannya razia dan penangkapan terhadap pengemis, saat diproses ditanyakan identitas seperti KTP pengemis, karena sebagian besar dari mereka tidak membawa KTP maka pihak pemerintah menanyakan alamat tempat tinggal untuk menghubungi desa terkait dimana pengemis tersebut tinggal.

Pemenuhan kebutuhan sandang pangan telah direalisasikan oleh pihak pemerintah, hal tersebut berdasarkan yang disebutkan oleh salah satu pihak pemerintahan bahwa para pengemis yang telah diberikan binaan dan dipulangkan ke daerah masing-masing diberikan santunan berdasarkan dilihat kondisi dan kebutuhan. Meskipun hal tersebut disebutkan oleh pengemis tidak cukup dengan

pemenuhan tersebut. Dan diberikan peluang untuk membuka usaha mikro dari Dinas Sosial seperti modal usaha. Namun, tetap tidak cukup untuk pengemis tersebut karena mereka menginginkan lebih.

Pemenuhan hak atas kesehatan telah diberikan oleh pihak pemerintahan untuk seluruh masyarakat Kota Langsa termasuk yang menjadi pengemis secara gratis dengan berobat ke Puskesmas dan Rumah Sakit Umum Daerah Langsa. Tidak hanya untuk pengemis, hak kesehatan dapat diperoleh untuk seluruh masyarakat. Hal tersebut juga disebutkan oleh salah satu pihak pemerintah yaitu perwakilan dari Sekda Kota Langsa.

Pemenuhan hak atas perlindungan dan bantuan hukum belum terpenuhi ke pengemis sejak keluarnya Qanun tersebut hingga saat ini. Hal tersebut terlihat dari pernyataan dari salah satu pihak pemerintah yang menyebutkan bahwa tidak diberikan perlindungan bagi siapa saja yang melakukan kesalahan dan hal-hal yang bertentangan dengan aturan yang telah ditetapkan oleh pihak pemerintah. Hal tersebut juga diperuntukkan untuk pengemis yang tidak mengindahkan peraturan pemerintah tidak dipenuhi hak tersebut. Pemenuhan hak perlindungan tersebut diberikan untuk pengemis yang menjadi korban dalam sebuah kejahatan.

Pelaksanaan pemenuhan hak pengemis oleh Pemerintah Kota Langsa telah dilakukan sesuai peraturan Perundang-Undangan atau Qanun yang berlaku bagi setiap masyarakat Kota Langsa sebagaimana hasil observasi peneliti yaitu pihak pemerintah Kota bekerja sama dengan dinas sosial dalam pemenuhan hak pengemis dan anak jalanan di Kota Langsa dengan memberikan hak identitas, hak kebutuhan sandang pangan, hak atas kesehatan dan hak atas perlindungan.

Berdasarkan pelaksanaan pemenuhan hak pengemis oleh Pemerintahan Kota Langsa yang telah dilakukan adalah efektif dan sesuai dengan Qanun Kota Langsa Nomor 8 Tahun 2019. Hanya saja masih terdapat pengemis yang bermunculan disebabkan merasa tidak cukup dengan yang diberikan pemenuhan oleh pemerintah dan pengemis yang berasal dari luar Kota Langsa.

Berikut hasil wawancara dengan beberapa perwakilan dari Pemerintah Kota Langsa, di antaranya yaitu:

Hasil wawancara dengan Bapak Wildan, selaku Ketua Tim Satpol PP di Kota Langsa, menjelaskan bahwa:

“Untuk penanganan khusus pengemis di Kota Langsa terakhir yang dilakukan pada tahun 2019. Para intel Satpol terus bergerak untuk memantau para pengemis yang ada disekitaran Kota Langsa kemudian mereka melakukan razia dengan cara menangkap lalu membawa para pengemis ke kantor guna untuk dibina atau diperingati atau untuk ditidaklanjuti. Setelah melakukan penindakan pihak Satpol meminta para geuchik kampung untuk menjemput pengemis tersebut.”<sup>10</sup>

Atas pernyataan di atas dapat dipahami bahwa pihak Satpol PP terakhir melakukan penangan khusus pemngemis yaitu tahun 2019. Namun para intel Satpol terus bergerak untuk memantau para pengemis yang ada disekitaran Kota Langsa.

Tambah dari pihak Satpol:

“Dari pihak Satpol dengan cara melakukan penindakan seperti melalui razia sedangkan untuk perlakuan khusus tidak ada karena dengan ditangkap para pengemis sudah merasakan efek jera/takut.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Wildan, tanggal wawancara 14 September 2020 di Kantor Satpol PP Kota Langsa.

<sup>11</sup> Wildan, tanggal wawancara 14 September 2020 di Kantor Satpol PP Kota Langsa.

Atas penjelasan di atas dapat dipahami bahwa pihak Satpol PP melakukan penindakan dengan razia namun untuk perlakuan khusus tidak ada karena dengan penangkapan pengemis sudah merasakan efek jera.

Pendapat lainnya menurut salah satu perwakilan dari Kantor Dinas Sosial Kota Langsa yaitu Ibu Agus Kemala Devi yang menjabat sebagai Seksi Rehabilitasi Sosial, mengungkapkan bahwa adanya upaya pemenuhan hak pengemis dari pemerintah berupa pemenuhan usaha produktif. Sebagaimana data pengemis Kota Langsa yang mendapatkan bantuan modal usaha terdapat 15 orang dengan klasifikasi umur, alamat dan jenis kelamin yang berbeda-beda namun mendapatkan bantuan modal usaha dengan nilai yang sama dan jenis usaha yang dilakukan yaitu jualan kios.”<sup>12</sup>

Wawancara dengan Bapak Junaidi, selaku asisten Administrasi Umum di Kantor Sekda Kota Langsa, menyatakan bahwa:

“Sudah ada himbauan terkait dilarang memberikan uang atau lainnya kepada pengemis. Hal ini supaya perkembangan pengemis itu tidak bertambah. Selanjutnya selain ada himbauan itu juga ada penjaringan yaitu artinya pengemis-pengemis dan anak jalanan itu ditangkap bekerjasama antara Dinas Sosial dengan Satpol untuk menangani ini. Setelah ditangkap baru dipilah-pilah untuk dipisahkan seperti anak-anak dengan anak-anak kemudian orangtua dengan orang tua kemudian dilakukan pembinaan.”<sup>13</sup>

Atas hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa beliau menjelaskan bahwa pada awalnya sudah dihimbau untuk tidak memberikan uang pada pengemis tersebut dilakukan agar pengemis tidak berkembang. Selanjutnya selain

---

<sup>12</sup> Agus Kemala Devi, wawancara tanggal 22 September 2020 di kantor Dinas Sosial Kota Langsa.

<sup>13</sup> Junaidi, Tanggal wawancara 22 September 2020 di Kantor Sekda Kota Langsa.

ada himbauan juga ada penjaringan yaitu dilakukannya razia dan ditangkap kemudian setelah ditangkap dilakukannya pembinaan.

Adapun pendapat yang sama juga dari hasil penelitian Ade Fadillah FW Pospos IAIN Langsa mengungkapkan bahwa Pemerintah Kota Langsa juga telah mengadakan kerjasama lintas sektoral yang melibatkan berbagai instansi seperti Tramtib, Kepolisian, maupun Dinas Sosial melalui operasi yustisi dalam penanganan pengemis, untuk selanjutnya mendapatkan pelayanan dan rehabilitas dan panti pemerintah. Namun demikian, permasalahan pengemis masih tetap merebak di kota Langsa dan kota- kota lainnya. Setiap saat pasti ada sejumlah pengemis yang kena razia dan dikembalikan ke daerah asal setelah melalui pembinaan.<sup>14</sup>

Berdasarkan hasil penelitian dari wawancara dengan beberapa pihak pemerintah, pengemis dan masyarakat dapat dipahami bahwa terkait teori efektifitas menurut Soerjono Soekanto bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu pertama faktor Undang-Undang sesuai dengan adanya Qanun No 8 Tahun 2019 tentang penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan. Kedua, faktor penegak hukum yaitu pihak pemerintah seperti wali kota dan jajarannya. Ketiga, faktor sarana dan fasilitas yang mendukung pihak pemerintah seperti santunan atau modal usaha yang diberikan pada pengemis yang tertangkap dan dipulangkan ke daerah masing-masing. Keempat, faktor masyarakat sebagaimana dalam penelitian ini yaitu pengemis itu sendiri. Dan kelima, faktor kebudayaan faktanya yang terlihat di lokasi penelitian

---

<sup>14</sup> Jurnal Ade Fadhillah FW Pospos IAIN Langsa, Fenomena Pengemis di Kota Langsa (Kajian Terhadap Faktor-Faktor yang Menyebabkan Seseorang Menjadi Pengemis).

(Kota Langsa) bahwa meskipun pihak pemerintah telah merealisasikan Qanun yang ada mengenai pengemis tetap saja pengemis masih berkeliaran di Kota Langsa dikarenakan adanya faktor yang melatar belakangi munculnya kembali pengemis tersebut yaitu faktor malas dan faktor ekonomi mudah didapatkan.

#### **D. Analisa Peneliti**

Berdasarkan Qanun No 8 Tahun 2019 tentang penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan ayat 1) upaya pemenuhan hak-hak dasar meliputi: a. Pemenuhan hak identitas, b. Pemenuhan kebutuhan dasar yaitu sandang dan pangan, c. Pemenuhan hak atas kesehatan, dan d. Pemenuhan hak atas perlindungan dan bantuan hukum. Ayat: 2) upaya pemenuhan hak dasar sebagaimana dimaksud pada ayat 1 sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Qanun tersebut sesuai dengan realita pelaksanaan pemerintah dalam pemenuhan hak pengemis di Kota Langsa belum maksimal sehingga mereka terus terjebak dalam kemiskinan dan lebih memilih menjadi pengemis untuk memenuhi kehidupannya hanya saja dalam penanganan tersebut tetap saja adanya faktor penghambat antara lain seperti pengemis yang bermunculan bukan berasal dari Kota Langsa namun dari Kabupaten yang lain sehingga tidak diberikan pemenuhan hak apapun hanya dilakukan penangkapan kemudian dipulangkan ke daerahnya masing-masing.

Sebagaimana Qanun yang tersebut di atas, realita yang terjadi di Kota Langsa yaitu sesuai dengan adanya Qanun hanya saja pengemis yang sampai saat ini masih berkeliaran di Kota Langsa yaitu pengemis-pengemis yang muncul karena faktor tidak mau bekerja dan hal tersebut tidak adanya pemenuhan

terhadap hak-haknya karena pada hakikatnya pemenuhan hak-hak oleh pemerintah hanyalah untuk pengemis yang mengemis untuk bertahan hidup artinya pengemis tersebut memang sudah tidak bisa bekerja lagi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Untuk pengemis yang sakit dan cacat fisiknya sehingga tidak mampu untuk bekerja juga telah diberikan modal untuk mereka membuka usaha namun karena lebih banyak yang didapat dengan mengemis jadi mereka tetap kembali mengemis.

Namun adanya pengemis dari Kota Langsa yang masih bermunculan karena memang dikategorikan tidak mau bekerja karena dengan mengemis mudah mendapatkan uang. Hal tersebut dapat dilihat dari pihak pemerintah setelah melakukan penjarangan atau razia terus dilakukannya pembinaan, baik pembinaan moral dan materi. Maksud pembinaan moral yaitu adanya pencerahan dari beberapa pihak untuk diberikan pengetahuan agama dan pembinaan materi seperti diberikan santunan bagi yang benar-benar tidak mampu dari segi ekonomi. Dan pihak pemerintah seperti Dinas Sosial Kota Langsa dan instansi lainnya juga memberikan bantuan seperti modal usaha bagi seluruh masyarakat Kota Langsa untuk dapat melakukan usaha agar masyarakat dapat memutar perekonomian untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Salah satu masyarakat Kota Langsa yang tidak ingin disebutkan namanya menjelaskan bahwa pihak pemerintah tidak serius dalam melakukan penanganan dalam pemenuhan hak-hak pengemis, terlihat dari pengemis yang sampai sekarang masih ada di Langsa. Coba pemerintah membuka lapangan pekerjaan sebanyak-banyaknya dan merekrut khusus masyarakat Kota Langsa saja dan tidak

mau menerima sogok-sogokan dari pihak manapun untuk memberi peluang kerja untuk orang dari luar Kota Langsa pastinya tidak ada yang namanya orang minta-minta. Pihak pemerintah yang dipikirkannya hanya pembangunan Kota saja tidak terlalu dipikirkannya masalah ekonomi masyarakat. Tapi kalau sudah ada lapangan pekerjaan banyak dan masih ada juga pengemis berarti lakukan penangkapan kemudian diberikan efek jera dengan memenjarakannya sesuai peringatan yang sudah diberikan.<sup>15</sup>

Berdasarkan yang peneliti pahami terkait pernyataan yang disebutkan oleh salah satu masyarakat Kota Langsa yang tidak ingin identitasnya dipublikasi menjelaskan bahwa pihak pemerintah tidak serius dalam merealisasikan Qanun No 8 Tahun 2019 tentang penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan tersebut. Alasannya dikarenakan sampai saat ini masih banyak pengemis yang keliaran di Kota. Salah satu masyarakat mengungkapkan bahwa pihak pemerintah hanya berfokus pada pembangunan daerah tidak memikirkan membangkitkan perekonomian masyarakat. Seharusnya pihak pemerintah juga harusnya membuka sebanyak-banyaknya lapangan pekerjaan khusus bagi masyarakat Kota Langsa dan tidak memperkenankan untuk orang dari luar daerah masuk dan mengembangkan ekonominya.

Pada dasarnya pihak masyarakat berbicara sesuai yang dilihatnya dari pihak masyarakat dan tidak melihat dari sisi kebijakan pemerintahannya. Padahal apabila dikaji lebih dalam terkait pelaksanaan kebijakan yang telah dilakukan oleh pihak pemerintah, pemerintah telah menjalankan kebijakannya

---

<sup>15</sup> Rahmat (nama samaran), salah satu masyarakat Kota Langsa, Tanggal Wawancara 2 Oktober 2020 di rumahnya.

sesuai Undang-undang maupun Qanun daerah namun tidak diketahuinya oleh masyarakat dengan jelas dan terperinci. Maka dari itu pihak masyarakat berpikir diluar realialisasi pemerintah.

Sejauh ini sebagaimana telah diketahui bahwa upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Kota Langsa terbilang efektif. Namun masih ada pengemis yang bermunculan karena pada dasarnya para pengemis merasa tidak cukup karena pemberian bantuan yang berikan bersifat kondusif sedangkan yang dilakukan oleh para pengemis tersebut yaitu bersifat *kontinu*. Maka dari itu, pihak pemerintah juga telah memberikan edukasi entrepreneur pada para pengemis dengan memotivasi dan memberi dukungan untuk lebih kreatif dan inovatif dalam menjalankan usaha kecil sendiri, namun kreatif dan inovatif saja tidak cukup namun dibutuhkan kegigihan dalam menjalankan usaha meskipun dengan usaha kecil agar usahanya tersebut berkembang sehingga dapat menjadi mata pencaharian utama.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Faktor yang melatar belakangi munculnya pengemis di Kota Langsa ialah faktor ekonomi, faktor mudah mendapatkan uang dan faktor sudah tua (sakit) sehingga tidak mampu bekerja. Pada faktor ekonomi disebutkan karena orang-orang yang mengemis adalah orang yang memiliki ekonomi yang tidak mencukupi. Sedangkan disebut mudah mendapatkan uang karena pada dasarnya setiap orang mempunyai kemampuan untuk berusaha bekerja meskipun yang diperolehnya sedikit demi memenuhi kebutuhan hidup namun pengemis yang dikategori tidak mau bekerja ini, hanya mampu meminta kepada orang lain. Selanjutnya, faktor sudah tua dan sakit sehingga tidak mampu untuk bekerja.
2. Upaya pemerintah Kota Langsa dalam pemenuhan hak pengemis dapat dilihat berdasarkan Qanun No 8 Tahun 2019 tentang penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan yang berasal dari Kota Langsa sebagaimana pemenuhan atas hak identitas, hak kebutuhan sandang pangan, hak atas kesehatan dan hak atas perlindungan. Berdasarkan pelaksanaan pemenuhan hak pengemis oleh Pemerintahan Kota Langsa yang telah dilakukan adalah efektif dan sesuai dengan Qanun Kota Langsa Nomor 8 Tahun 2019. Hanya saja masih terdapat pengemis yang bermunculan disebabkan merasa tidak cukup dengan yang diberikan

pemenuhan oleh pemerintah dan pengemis yang berasal dari luar Kota Langsa.

## **B. Saran-saran**

Sebagaimana dalam penelitian ini membahas mengenai upaya pemerintah dalam pemenuhan hak pengemis di Kota Langsa maka dari itu diharapkan bagi pihak pemerintah untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan yang telah dijalankan agar dari pihak pemerintah, masyarakat dan pihak pengemis sendiri tidak mengalami saling salah pengertian dan pemahaman. Sebaliknya melakukan evaluasi kebijakan agar tidak ada pihak yang merasa dirugikan.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Amrusi, Fahmi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia: Bandung, 2012
- Atmasasmita, Romli, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2001
- Djamali, Abdoel, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ed. 2. Rajawali Pers Jakarta, 2009
- Darmawan, Jaka, *Upaya Pemerintahan dalam Menanggulangi Pengemis di kota Malang*, Fakultas Syariah tahun 2018.
- Evianti, *Pengemis dalam Perspektif Hukum Islam*, Fakultas syariah IAIN Purwokerto, tahun 2015.
- Fadhillah, Ade, FW Pospos IAIN Langsa, *Fenomena Pengemis di Kota Langsa (Kajian Terhadap Faktor-Faktor yang Menyebabkan Seseorang Menjadi Pengemis)*.
- Fitriana, *Konsep Gelandangan, Pengemis, Fkir Miskin dan Anak Terlantar dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam*, Fakultas Syariah Universitas Agama Islam Negeri Purwokerto, Tahun 2017.
- Hidjaz. Kamal, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar. 2010
- Huda, Miftachul, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009
- Hiberman, *Analisa Data Kualitatf*, Jakarta: Rineka Cipta, 1992
- Husaini, Usman, *Metodologi Penelitian Sosial*, Jakarta: Bumi Aksara, 2000
- Kartono, Kartini, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003
- Megasari, Intan Wahyu, *Karakteristik Pengemis Jalanan di Kota Malang*.

- Muhammad Suud, *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, Surabaya Prestasi Pustaka, 2008
- Maleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2007
- Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997
- Margiono, *Menuju Corporate Social Leadership*, Yogyakarta: Suara Pe,baruan, 2006
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung: Bandar lampung. 2009
- Narbuko, Cholid, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Bumi Aksara, 2007
- Nugraha, Setya, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Surabaya)
- Retnami. Setya, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001)
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan)
- Sugiono, *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*, Bandung: Alfabeta, 2012
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008
- Soekanto, Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta;PT Raja Grafindo, 2006
- Syafiie, Inu Kencana, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010
- Susanto, *A Strategi Management Approach, CSR*, Jakarta: Counsulting Group, 2007

Sarwoto, *Dasar-Dasar organisasi dan Manegemen*, Jakarta: Ghala Indonesia, 1990

Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Perss, 2012