

**EFEKTIVITAS PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 9
TAHUN 2013 TERHADAP PENGEMIS YANG MEMANFAATKAN ANAK
DI BAWAH UMUR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

SKRIPSI

OLEH:

FIFTA AYU SETYAWATI

NIM 16230097



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2021

**EFEKTIVITAS PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 9
TAHUN 2013 TERHADAP PENGEMIS YANG MEMANFAATKAN ANAK
DI BAWAH UMUR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

SKRIPSI

OLEH:

FIFTA AYU SETYAWATI

NIM 16230097



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2021

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah SWT,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan,
Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

EFEKTIVITAS PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 9 TAHUN 2013 TERHADAP PENGEMIS YANG MEMANFAATKAN ANAK DI BAWAH UMUR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

Benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindahkan data milik orang lain, kecuali yang disebutkan referensinya baik di catatan kaki ataupun daftar pustaka secara benar. Jika dikemudian hari terbukti disusun orang lain, ada penjiplakan, duplikasi, atau memindahkan data orang lain baik secara keseluruhan atau sebagian, maka skripsi dan gelar sarjana yang saya peroleh karenanya, batal demi hukum.

Malang, 31 Mei 2021

Penulis



Fifta Ayu Setyawati

NIM 16230097

PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi saudara/i Fifta Ayu Setyawati, NIM 16230097, Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan Judul:

**EFEKTIVITAS PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 9
TAHUN 2013 TERHADAP PENGEMIS YANG MEMANFAATKAN ANAK
DI BAWAH UMUR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

Telah dinyatakan lulus dengan nilai: B+

Malang, 15 Juni 2022

Scan Untuk Verifikasi



Dekan,

Dr. Sudirman, M.A.

NIP. 197708222005011003

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Fifta Ayu Setyawati NIM:
16230097 Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri
Maulana Malik Ibrahim Malang dengan Judul:

**EFEKTIVITAS PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 9
TAHUN 2013 TERHADAP PENGEMIS YANG MEMANFAATKAN ANAK
DI BAWAH UMUR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

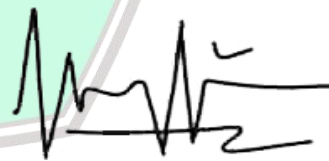
Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk di ajukan dan di uji majelis Dewan Penguji.

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (*Siyasah*)



Musleh Harry, S.H., M.Hum.
NIP. 196807101999031002

Malang, 31 Mei 2021
Dosen Pembimbing



Abdul Kadir, S.HI.,M.H
NIP.19820711201802011164


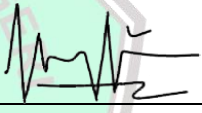

HALAMAN PENGESAHAN

Dewan Penguji Skripsi saudara Fifta Ayu Setyawati, NIM 16230097, mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

EFEKTIVITAS PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 9 TAHUN 2013 TERHADAP PENGEMIS YANG MEMANFAATKAN ANAK DI BAWAH UMUR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

Telah dinyatakan lulus dengan nilai : B+

Dengan Penguji:

1. Yayuk Whindhari, S.H., M.H., LL.M. ()
NIP 198706202019032013 Ketua
2. Abdul Kadir, S.HI., M.H. ()
NIP 19820711201802011164 Sekertaris
3. Musleh Harry, S.H., M.Hum. ()
NIP 196807101999031002 Penguji Utama

Scan Untuk Verifikasi



Malang, 01 Juli 2022
Dekan,




Dr. Sudirman, M.A.
NIP. 197708222005011003

MOTTO

“Jika Seseorang Diperlakukan dengan sebaik-baik Perlakuan, Ia akan belajar Keadilan”

“Samaratakanlah manusia (pihak-pihak), dalam majelismu, dalam pandanganmu, dalam putusanmu, sehingga orang berpangkat tidak mengharapkan penyelewenganmu, orang lemah tidak putus asa mendambakan keadilanmu.”

(Surat Khalifah Umar kepada Abu Musa Al-Asy'ari, Qadli di Kufah)



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil'alamin, yang telah memberikan rahmat dan pertolongan penulisan skripsi yang berjudul “EFEKTIVITAS PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 9 TAHUN 2013 TERHADAP PENGEMIS YANG MEMANFAATKAN ANAK DI BAWAH UMUR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH” dapat kami selesaikan dengan baik, shalawat serta salam kita haturkan kepada baginda Muhammas SAW yang telah memberikan uswatun hasanah kepada kita dalam menjalani kehidupan dengan mengikuti beliau semoga kita termasuk orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaatnya di hari akhir nanti, Aamiin. Dengan segala pengajaran dan bimbingan/ pengarahan, serta bantuan layanan yang telah diberikan, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada taranya kepada:

1. Prof. Dr. H. M. Zainuddin, M.A., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Sudirman, M.A., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Musleh Harry, S.H., M.Hum., selaku Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Abdul Kadir, S.HI., M.H., selaku dosen pembimbing penulis yang telah mencurahkan waktu untuk memberikan bimbingan dan motivasi dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.
5. Hersila Astari Pitaloka, M.Pd., selaku dosen wali penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim

Malang. Terima kasih penulis haturkan kepada beliau atas cinta kasihnya yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh perkuliahan.

6. Segenap Dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah mengamalkan ilmunya dengan ikhlas. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang sepadan.
7. Staf Karyawan Fakultas Syariah Universitas Maulana Malik Ibrahim Malang. Penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas partisipasinya dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Kepada kedua Orang Tua tiada kata yang mampu membalas segala pengorbanan mereka selain kata terima kasih yang sebesar-besarnya yang senantiasa memberikan semangat, motivasi, finansial serta inspirasi tiada henti. Begitu juga doa yang tak pernah putus untuk keberhasilan dan kemudahan penulis hingga skripsi ini selesai.
9. Kepada para sahabat dan juga teman-teman jurusan Hukum Tata Negara yang telah menemani dan membantu selama masa perkuliahan hingga penyelesaian skripsi ini.

Malang, 31 Mei 2021



Fifta Ayu Setyawati
NIM 16230097

PEDOMAN TRANSLITERASI

Transliterasi adalah pemindahan alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (latin), bukan terjemah bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bahasa Arab, sedangkan nama Arab dari bahasa Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa Nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam *Footnote* maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi.

Banyak pilihan dan ketentuan yang dapat digunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang standar Internasional. Nasional maupun ketentuan yang khusus digunakan penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan EYD Plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 22 Januari 1998, No. 159/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku Pedoman Transliterasi Bahasa Arab (A Guide Arabic Transliteration), INS Fellow 1992.

A. Konsonan

Arab	Latin	Arab	Latin
ا	A	ط	Th
ب	B	ظ	Zh
ت	T	ع	'
ث	Ts	غ	Gh

ج	J	فا	F
ح	H	ق	Q
خ	Kh	ك	K
د	D	ل	L
ذ	Dz	م	M
ر	R	ن	N
ز	Z	و	W
س	S	ه	H
ش	Sy	ء	,
ص	Sh	ي	Y
ظ	Dl		

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak di tengah akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma di atas (‘), terbalik dengan koma (‘) untuk penggantian lambang ع.

B. Vokal, Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal *fathah* ditulis dengan “a” *kasrah* dengan “i” *dlomah* dengan “u” sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal	Panjang	Diftong
a = fathah	A	قال menjadi qala
i = kasrah	I	قيل menjadi qila
u = dlomah	U	دون menjadi duna

Khusus untuk bacaan ya' nisbat, maa tida boleh digantikan dengan "i", melainkan tetap dengan "iy" agar dapat menggambarkan ya' nisbat diakhirnya, begitu juga untuk suara diftong wawu dan ya' setelah *fathah* ditulis dengan "aw" dan "ay". Perhatikan contoh berikut:

Diftong	Contoh
Aw = و	قبل menjadi qawlun
Ay = ي	خير menjadi Khayrun

C. Ta'marbuthah (ة)

Ta'marbutha (ة) ditransliterasikan dengan "t" jika di tengah kalimat, tetapi ta'marbuthah tersebut berada di akhir alimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan "h" misalnya اللمدزسة السلسلة menjadi *al-risala li-mudarrisah*. Atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari

susunan *Mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka di transliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikut misalnya في رحمة الله menjadi *fi rahmatillah*

D. Kata Sandang dan Lafdh al-Jalalah

Kata sandang berupa “al” (ال) dalam lafadh jalalah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan.

Perhatikan contoh-contoh berikut:

1. Al-Imam al-Bukhariy mengatakan.....
2. Al-Bukhariy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan.....
3. *Masya'Allah kana wa malam yasyd lam yakum*
4. *Billah 'azza wa jalla*

E. Hamzah

Hamzah ditransliterasikan dengan apostrof. Namun itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Bila terletak di awal kata.

Hamzah tidak dilambangkan. Karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh : شَيْءٌ : syai'un

أَمْرٌ : umirtu

أَنْعَمَ : an-na'u

F. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata *fi'il* (kata kerja), *Isim* atau *huruf*, ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan Arab sudah lazim diragukan. Maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut diragukan dengan kata lai, karena ada huruf Arab atau harakaat yang dihilangkan. Maka dalam transliterasi ini penulis kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya

Contoh : **وانا لله خير رزقين** : wa innalillahi lahuwa khairar raziqin

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak di kenal dalam trnsliterasi ini huuf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku dalam EYD. Diantaranya huruf kapital digunakan untuk menuliskan kata sandang. Maka yang di tulis dengan huruf kapital tetap awal nama dari tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh : **وما محمد الا رسول** = wa ma Muhammadun illa Rasul

اناول بيته وضع لنس =inna awwala baitin wa dli'a linnasi

Penggunaan huruf kapital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan jika penulisan itu di satukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang dihilangkan, maka huruf kapital tidak dipergunakan.

Contoh : **نصرونميناالله وفاتل القريب** = nas'run minallahi wa fathun qarib

الله العمرو جمعاً = lillahi al-amru jami'an

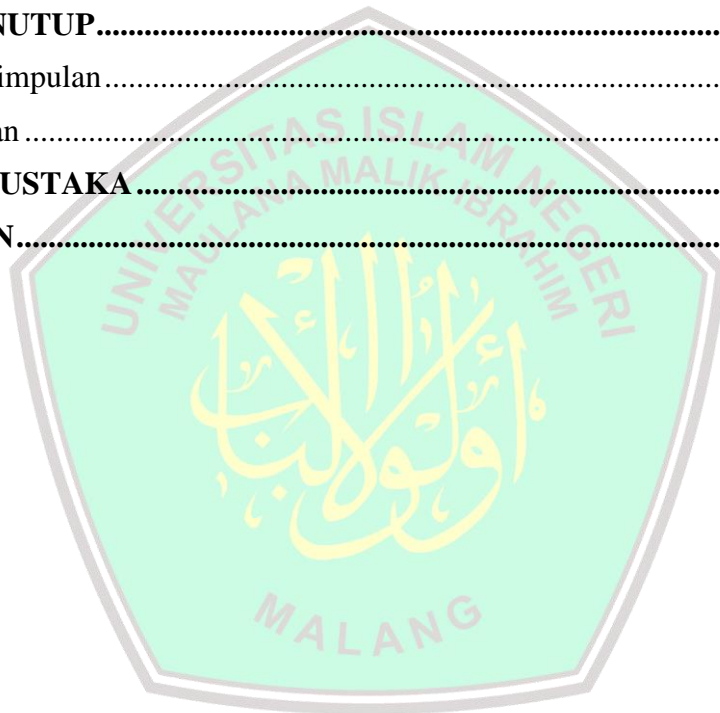
Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan ilmu tajwid.



DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI	v
MOTTO	vi
KATA PENGANTAR	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI	ix
DAFTAR ISI	xv
ABSTRAK	xvii
ABSTRACT	xviii
ملخص البحث	xix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Batasan Masalah	8
C. Rumusan Masalah	8
D. Tujuan Penelitian.....	9
E. Manfaat Penelitian	9
F. Definisi Operasional	10
G. Sistematika Pembahasan	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Penelitian Terdahulu	14
B. Kerangka Teori	20
1. Teori Efektivitas Hukum	20
2. Kemiskinan	24
3. Pengemis	31
4. Eksploitasi Anak	33
5. Perlindungan Anak	36
6. Masalah Mursalah	39
BAB III METODE PENELITIAN	52
A. Jenis Penelitian	52
B. Pendekatan Penelitian.....	52

C. Lokasi Penelitian	53
D. Sumber Data	53
E. Metode Pengumpulan Data	55
F. Teknik Analisis Data	56
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	59
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	59
B. Efektivitas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013	65
C. Perspektif Masalah Mursalah terhadap upaya yang dilakukan pemerintah	91
BAB V PENUTUP.....	96
A. Kesimpulan.....	96
B. Saran	97
DAFTAR PUSTAKA.....	99
LAMPIRAN.....	101



ABSTRAK

Fifta Ayu Setyawati, NIM 16230097. **Efektivitas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Terhadap Pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur Perspektif Masalah Mursalah**. Skripsi. Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing : Abdul Kadir, S.HI.,M.H.

Kata kunci: Efektivitas; Peraturan Daerah; Pengemis; Masalah Mursalah.

Efektivitas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 terhadap pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur bertujuan untuk menangani kontrol sosial dan penyelesaian dari maraknya pengemis yang membawa anak di bawah umur hal itu termasuk ke dalam persoalan yang rumit dan dianggap menyimpang dari nilai dan norma yang berlaku. Oleh sebab itu dalam penanganannya harus ditangani dengan tegas oleh Pemerintah dimana pengemis harus dipelihara dengan baik oleh negara dan diharapkan mencapai kemaslahatan dan menghindari dari kemudharatan.

Rumusan Masalah yang dikaji adalah Bagaimana Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 terhadap upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam menangani pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur. Bagaimana Perspektif Masalah Mursalah terhadap upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam mengatasi pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris dengan menggunakan pendekatan penelitian yuridis sosiologis. Lokasi penelitian dilakukan berada di Kota Malang. Data yang digunakan yaitu dengan data primer berupa wawancara, observasi dan dokumentasi. Dan data sekunder diambil dari buku-buku kepustakaan, peraturan perundang-undangan, jurnal dan artikel.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 terhadap pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur dinilai belum efektif. Ditinjau dari teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa penanganan pengemis secara faktor hukumnya yaitu Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis sudah baik, faktor penegak hukum sudah baik, namun faktor dari sarana dan fasilitas pendukung, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan belum terlaksana dengan baik.

ABSTRACT

Fifta Ayu Setyawati, 16230097, **The Effectiveness of Malang City's Regional Regulation number 9 of 2013 Towards The Beggars Who Utilize The Under-age Children in The perspective of Maslahah Mursalah.** Thesis. Constitutional Law, Faculty of Sharia, Maulana Malik Ibrahim State Islamic University of Malang, Supervisor: Abdul Kadir, S.HI.,M.H

Keywords: Effectiveness; Regional Regulation; Beggar; Maslahah Mursalah.

The effectiveness of Malang City Regional Regulation Number 9 of 2013 against beggars who utilize the under-age children aims to deal with social control and to finish it from the rampant beggars who bring under-age children, this is a complex problem and it is considered to deviate from the prevailing values and norms. Therefore, to handle the case it must be handled firmly by the government where beggars must be properly cared for by the country and there are expected to achieve benefit and avoid harm.

The problems of the study in this research are What is the effectiveness of Regional Regulation Number 9 of 2013 on the efforts made by the Local Government in dealing with beggars who take advantage of under-age children. What is the Perspective of *Maslahah Mursalah* on the efforts made by the local government in dealing with beggars who take advantage of under-age children.

This research uses empirical juridical research with a sociological juridical approach. The research location is in Malang City. There are two ways for taking the data. First, this research takes the primary data and use the form of interviews, observations, and documentation. Second, this research takes the data from library books, laws and regulations, journals and articles.

The results of this study conclude that the effectiveness of Malang City Regional Regulation Number 9 of 2013 against beggars who use under-age is considered ineffective. Reviewed from the theory of legal effectiveness put forward by Soerjono Soekanto that the handling of beggars is a legal factor, Malang City Regional Regulation Number 9 of 2013 concerning on handle street children, homeless and beggars it's been good, the law enforcement factors are good, but the factors from supporting facilities, community factors and cultural factors have not been implemented properly.

ملخص البحث

فيفتأيو سيتيا واتي، رقم ١٦٢٣٠٠٩٧، فعالية اللائحة الإقليمية لمدينة مالانج رقم 9 لعام 2013 ضد المتسولين الذين يستغلون القصر. وجهة نظر مصالحة مرسله، كلية الشر يعة، سياسه، جا معة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية في مالانج، المشرف: عبد الكدير

الكلمة الدالة: الفعالية ، اللوائح المحلية ، المتسولين ، مصلحة مرسله

تهدف فعالية اللائحة الإقليمية لمدينة مالانج رقم 9 لعام 2013 ضد المتسولين الذين يستخدمون القصر إلى التعامل مع الرقابة الاجتماعية وحل مشكلة المتسولين المتفشي الذين يجلبون أطفالاً دون السن القانونية. لذلك ، عند التعامل معها يجب أن تتعامل معها الحكومة بحزم حيث يجب أن يتم رعاية المتسولين بشكل صحيح من قبل الدولة ويتوقع منهم تحقيق المنفعة وتجنب الأذى.

صياغة المشكلة المدروسة هي ما مدى فعالية اللائحة الإقليمية رقم 9 لعام 2013 على الجهود التي تبذلها الحكومة الإقليمية في التعامل مع المتسولين الذين يستغلون القصر. ما هي رؤية مصلحة مرسله للجهود التي تبذلها الحكومة المحلية للتغلب على المتسولين الذين يستغلون القصر

يستخدم هذا البحث البحث القانوني التجريبي باستخدام منهج بحث فقهي اجتماعي. كان موقع البحث في مدينة مالانج. البيانات المستخدمة هي بيانات أولية في شكل مقابلات وملاحظات وتوثيق. والبيانات الثانوية مأخوذة من كتب المكتبات والقوانين واللوائح والمجلات والمقالات

خلصت نتائج هذه الدراسة إلى أن فعالية اللائحة الإقليمية لمدينة مالانج رقم 9 لعام 2013 ضد المتسولين الذين يستخدمون القصر لم تعتبر فعالة بعد. انطلاقاً من نظرية الفعالية القانونية التي طرحها سورجانا سوكتتا أن التعامل مع المتسولين هو عامل قانوني ، أي اللائحة الإقليمية لمدينة مالانج رقم 9 لعام 2013 بشأن التعامل مع أطفال الشوارع والمشردين والمتسولين جيدة ، وعوامل إنفاذ القانون جيدة ، ولكن العوامل من المرافق والمرافق الداعمة ، لم يتم تنفيذ العوامل المجتمعية والعوامل الثقافية بشكل صحيح.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara berkembang yang akan melakukan pembangunan secara berkelanjutan sesuai dengan tujuan yang tertera dalam Undang-undang Dasar Negara 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum serta mencerdaskan kehidupan bangsa.¹ Untuk mencapai tujuan negara tersebut dibutuhkan sumber daya manusia yang dapat melaksanakan tujuan tersebut dengan baik, sehingga dipersiapkan sejak dini. Oleh karena itu tumbuh kembang anak menjadi isu penting dan anak perlu dididik sejak dini agar mampu bersaing dengan dunia internasional.

Sedangkan meningkatkan sumber daya ekonomi merupakan suatu proses antara pemerintah dengan masyarakat bekerja sama untuk mengelola sumber daya yang ada dengan menciptakan lapangan pekerjaan dan merangsang perkembangan kegiatan pertumbuhan ekonomi merupakan suatu bentuk dalam hal pertumbuhan dan pembangunan wilayah bertujuan untuk memajukan kesejahteraan hidup masyarakat. Dalam usaha untuk memajukan pembangunan pastinya memiliki banyak kendala dengan adanya kemunculnya kesenjangan sosial dalam pembangunan sosial merupakan fakta yang tidak dapat disangkal. Keadaan ini terlihat jelas dari ketimpangan pembangunan daerah, khususnya di perkotaan dan

¹ Undang-Undang Dasar 1945

perdesaan. Tekanan perkembangan penduduk dan pertumbuhan wilayah perkotaan telah mendorong warga untuk bekerja keras memperbaiki kehidupan yang baik dan tampaknya wilayah perkotaan memiliki banyak peluang. Suatu daerah pasti memiliki kekurangan dalam pembangunan yang kurang merata yang mengakibatkan munculnya kemiskinan. Kemiskinan merupakan masalah yang selalu menyertai kehidupan dan memiliki arti sebagai suatu standar tingkatan hidup rendah yakni dengan adanya suatu tingkatan kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang yang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum yang berlaku dalam masyarakat bersangkutan.²

Kota Malang merupakan kota kedua dengan jumlah penduduk terbanyak di Jawa Timur setelah Surabaya menurut Badan Pusat Statistik (BPS) jumlah masyarakat di Kota Malang mencapai 844.933 jiwa baik laki-laki maupun perempuan.³ Hal itu menyebabkan adanya peningkatan kemiskinan dari tahun 2016-2021. Pada tahun 2016 tingkat kemiskinan di Kota Malang sebesar 4,33% tahun 2017 mengalami penurunan sebesar 0,16% menjadi 4,17% pada tahun 2018 kembali mengalami penurunan sebesar 0,07% menjadi 4,10% dan selanjutnya pada tahun 2019 tingkat kemiskinan mencapai 4,07% kemudian di tahun 2020 naik sebesar 0,37% menjadi 4,44% dan ditahun 2021 mengalami kenaikan kembali sebesar 0,18% menjadi 4,62% atau sekitar 40,62 ribu jiwa jumlah penduduk miskin pada bulan maret 2021 meningkat sebesar 1,85 ribu jiwa dibandingkan tahun 2020.

² Parsudi Suparlan, *Kemiskinan di Perkotaan*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1984), 11.

³ Badan Pusat Statistik Kota Malang

Garis kemiskinan Kota Malang tahun 2021 berada dilevel Rp. 570.238,- per kapita per bulan bertambah sekitar 15,4 ribu rupiah dibandingkan ditahun 2020.⁴

Tabel. 1

Persentase Penduduk Miskin di Kota Malang

Klasifikasi Wilayah	Persentase Penduduk Miskin di Kota Malang				
	2016	2017	2018	2019	2020
Kota Malang	4.33	4.17	4.10	4.07	4.44
Jawa Timur	12.05	11.77	10.98	10.37	11.09

Dalam rangka memenuhi kebutuhan ekonomi masyarakat, munculnya pemerintahan dan pusat ekonomi di perkotaan berdampak pada peningkatan mobilitas dan persaingan masyarakat. Persaingan masyarakat yang tinggi berpengaruh pada berbagai pola penghidupan masyarakat. Hal ini dapat kita lihat dari sudut pandang status sosial dalam masyarakat itu sendiri. Perilaku mengemis merupakan fakta sosial yang ada sejak pengembangan wilayah dan pembangunan terjadi. Tidak hanya orang dewasa yang pekerjaannya perlu untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dalam merasakan pesatnya perkembangan kota, namun anak-anak dari keluarga miskin juga dituntut untuk bekerja keras dalam memenuhi kebutuhan finansial keluarganya. Salah satu cara anak dalam membantu keluarganya secara finansial adalah ketika mereka terpaksa atau bahkan dipaksa meminta-minta untuk memenuhi kebutuhan hidup. Tak bisa dipungkiri fenomena

⁴ Badan Pusat Statistik Kota Malang

anak jalanan khususnya di perkotaan merupakan masalah klasik yang harus dihadapi pemerintah kota dalam menjalankan roda pemerintahan.

Hidup dalam dunia kemiskinan memiliki banyak efek psikologis bagi orang dewasa maupun anak-anak.⁵ Kemiskinan mendatangkan munculnya seorang pengemis. Pengemis dijelaskan pengertiannya secara rinci dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis pada ketentuan umum Pasal 1 pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara baik berupa mengamen dan alasan lainnya untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.⁶ Latar belakang masyarakat menjadi pengemis digolongkan menjadi dua, yaitu:

1. Penyebab internal yang mencakup kemiskinan individu dan keluarga, pendidikan, rendahnya keterampilan, serta sikap mental.
2. Penyebab eksternal meliputi kondisi pertanian, kondisi sarana prasarana fisik, terbatasnya akses informasi dan modal usaha, kondisi permisif masyarakat, kelemahan penanganan pengemis serta musibah.⁷

Dari tingkat kemiskinan yang parah inilah yang kemudian memicu setiap orang untuk melakukan segala cara untuk mempertahankan hidupnya. Tak jarang pengemis dipandang rendah oleh sebagian orang sebab pekerjaan yang dilakoni

⁵ John W Santrock, *Perkembangan Anak Edisi Kesebelas Jilid 2*, (Jakarta: Penerbit Airlangga, 2007), 2007, 284.

⁶ Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

⁷ Maulida Oktaviana, "Pengemis dan Upaya Penanggulangannya (Studi Kasus di Desa Rarang Tengah Kecamatan Terara Kabupaten Lombok Timur)," *Jurnal Pendidikan*, no.1(2014): 2.

dengan meminta-minta kepada siapapun yang ditemuinya didepan umum dengan menggunakan segala cara, tak jarang pula seorang pengemis tersebut membawa anak yang masih dibawah umur untuk ikut bersamanya dalam mencari uang agar mendapatkan empati dan keuntungan yang lebih besar dari setiap orang yang menjumpainya. Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis yang terpaksa untuk meminta di jalanan dikarenakan kondisi ekonomi yang kurang harus bertemu beberapa oknum yang ada mengatasnamakan menjaga keamanan pengemis agar bisa aman dalam meminta-minta kepada orang yang ada di jalan, atau juga terdapat oknum yang menawarkan anak kecil bahkan balita yang dibawa agar menambah hasil mengemis dengan imbalan sebageaian uang hasil mengemis diberikan kepada oknum tersebut.

Berkaitan dengan kegiatan mengemis yang membawa anak di bawah umur maka disebut sebagai anak rawan. Anak rawan merupakan sebuah istilah tentang sekelompok anak-anak yang tidak dapat terpenuhi hak-haknya sebab kondisi kultur maupun strukturalnya.⁸ Anak rawan juga dalam kesehariannya sering mengalami diskriminasi bahkan eksploitasi. Hal tersebut tidak sesuai dengan dua pasal yang ada di Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis yang pertama Pasal 1 ayat (7) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis yang berbunyi: *Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak agar tetap hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan*

⁸ Bagong Suyatno, *Masalah Sosial Anak* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), 61.

martabat, kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan, diskriminasi dan eksploitasi yang mempunyai masalah di jalanan. Pasal kedua yaitu Pasal 3 huruf b yang berbunyi “Mencegah Penyalahgunaan komunitas anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dari eksploitasi pihak-pihak tertentu”.

Dikutip dari Dinas Sosial Kota Malang jumlah pengemis pada tahun 2016 dengan jenis kelamin laki-laki 32 jiwa dan perempuan 39 jiwa dengan total keseluruhan menjadi 71 jiwa. Sedangkan pada tahun 2017 dan 2018 jumlah pengemis tidak mengalami peningkatan atau bahkan penurunan pengemis dengan jenis kelamin 70 jiwa dan perempuan 88 jiwa dengan total keseluruhan 158 jiwa. Pada tahun 2019 jumlah pengemis di Kota Malang mengalami penurunan dengan jenis kelamin laki-laki hanya 13 jiwa sementara perempuan menurun menjadi 55 jiwa. Namun, kembali mengalami kenaikan pada tahun 2020 dimana pengemis laki-laki menjadi 27 jiwa dan pengemis perempuan menjadi 93 jiwa. Hal tersebut disebabkan tepat pada tahun 2020 di Indonesia mengalami krisis dalam ekonomi dikarenakan adanya pandemi covid-19 yang membuat perekonomian negara menjadi terpuruk meningkatkan kemiskinan dan menimbulkan banyak pengangguran yang memilih menjadi pengemis. Adapun jumlah pengemis di Kota Malang pada tahun 2016-2020 dapat dilihat dalam Tabel 2.

Tabel 2.
Jumlah Pengemis di Kota Malang

Tipe PMKS	Jenis Kelamin	Jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial				
		2016	2017	2018	2019	2020
Pengemis	Laki-Laki	32	70	70	13	27
	Perempuan	39	88	88	42	93
	TOTAL	71	158	158	55	120
Pengemis yang membawa anak di bawah umur	39					

Sumber: Dinas Sosial Kota Malang 2020

Maraknya yang terjadi seorang pengemis membawa anaknya dalam menjalankan segala aksinya mulai dengan hanya menodongkan tangan dengan tidak berkata apa-apa hingga mengamen untuk mendapatkan selembar uang kertas dan tak jarang hanya beberapa gelintir uang logam untuk menghidupi keluarga mereka. Fenomena tersebut dilakukan ditempat keramaian merupakan tempat yang dirasa mudah untuk menghasilkan uang. Pengemis yang membawa anak dibawah umur menjadi salah satu masalah yang umum dijumpai khususnya kota malang. Adanya pengemis yang membawa anak dilatar belakanginya oleh banyak alasan contohnya ingin lebih banyak mendapatkan simpati dari orang lain agar diberi uang pada saat mengemis. Tempat yang menjadi sasaran para pengemis di kota malang yakni sekitar wilayah alun-alun kota malang, lampu merah, perempatan jalan, universitas, terminal/stasiun, dan pasar. Tempat-tempat tersebut dijadikan tujuan para pengemis untuk melakukan aktifitas tersebut dengan menggendong anaknya.

Anak ialah seseorang baik pria atau wanita yang belum berusia 18 tahun sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Larangan dalam eksploitasi anak diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Pengesahan ILO Convention No. 182 Concerning The Prohibition and Immediate Action For The Elimination of the Worst of Child Labour (Konversi ILO No. 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan terburuk untuk Anak)⁹ Pasal 3 huruf (a) konvensi nomor 182 mengenai pelarangan dan tindakan segera untuk penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak. Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 menjabarkan istilah dalam bentuk pekerjaan terburuk untuk anak ialah:

1. Segala bentuk perbudakan / praktek sejenis perbudakan, seperti penjualan dan perdagangan anak, kerja ijon (debt bondage) dan penghambaan serta kerja paksa atau wajib kerja untuk dimanfaatkan dalam konflik bersenjata.
2. Pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk pelacuran, untuk produksi, pornografi atau untuk pertunjukan-pertunjukan porno
3. Pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk kegiatan terlarang khususnya untuk produksi dan perdagangan obat-obatan sebagaimana diatur dalam perjanjian internasional yang relevan

⁹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Pengesahan ILO Convention No. 182 Concerning The Prohibition and Immediate Action For The Elimination of the Worst of Child Labour (Konversi ILO No. 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan terburuk untuk Anak)

4. Pekerjaan yang sifat atau keadaan tempat pekerjaan itu dilakukan dapat membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak-anak.

Pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur dengan membawa anak tersebut ke jalanan tidak diperkenankan sesuai Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak Pasal 76I berbunyi "*Setiap Orang dilarang menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh atau turut serta melakukan eksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual terhadap anak*".¹⁰ Dengan demikian tindakan pengemis yang "mempekerjakan" anak di bawah umur pada saat mengemis termasuk dalam tindakan eksploitasi anak secara ekonomi yang dapat dikenakan sanksi terhadap siapapun meskipun orang tua kandung bahwa perbuatan mengeksploitasi anak secara ekonomi maupun seksual diatur dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak berbunyi "*Setiap Orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76I dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 200.000.000,00 (Dua Ratus Juta Rupiah)*".¹¹

Namun, akankah kita sadari bahwa membawa anak dibawah umur akan mempengaruhi tumbuh kembangnya dalam hidup di masa depan. Konsideran Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kesejahteraan tiap-tiap warga negaranya, anak merupakan tunas, potensi, dan generasi penerus cita-cita perjuangan bangsa,

¹⁰ Pasal 76I Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2022 Tentang Perlindungan Anak

¹¹ Pasal 88 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2022 Tentang Perlindungan Anak

memiliki peran yang kuat demi menjamin keberlangsungan hidup dan untuk mewujudkan kesejahteraan dan perlindungan anak diperlukan dukungan kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin pelaksanaannya.¹² Termasuk perlindungan hak anak yang merupakan hak asasi manusia.

Faktor ekonomi yang menghampiri keluarganya seorang anak tersebut dimasa depan kemungkinan akan melanjutkan pekerjaan yang telah ditekuni oleh lingkungan sekitarnya semasa kecil. Pengemis biasa disebut juga gelandangan yang kesehariannya terlantar di tempat umum tidak memiliki tinggal dan bahkan pekerjaan tetap karena faktor tidak mempunyai keahlian dan juga bahkan tidak memiliki modal untuk mendapatkan suatu pekerjaan yang layak.¹³ Fenomena munculnya seorang pengemis diindikasikan karena himpitan ekonomi yang disebabkan sempitnya lapangan pekerjaan, Sumber Daya Alam (SDA) yang kurang menguntungkan dan lemahnya sumber daya Manusia (SDM).

Regulasi yang dibuat oleh pemerintah daerah berupa Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penangan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis tersebut mengupayakan adanya kontrol sosial dan penyelesaian dalam maraknya pengemis yang membawa anak dibawah umur pada saat mengemis. Pengemis merupakan salah satu permasalahan bagi pemerintah kota malang. Masalah sosial yang kompleks dan bertalian dengan masalah sosial lainnya dan

¹² Djaenab, "Perlindungan Anak Perspektif Fiqh dan Perundang-undangan," *Jurnal Al-Risalah* no.01(2010):11.

¹³ Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 29.

dianggap menyimpang dari nilai dan norma-norma yang berlaku, oleh sebab itu penanganannya tidak bisa disederhanakan oleh pemerintah yang saat ini ada di kota Malang untuk menangani anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Dimana mereka harus diperbaiki, dibenahi sekaligus diperdayakan dan diharapkan mencapai kemaslahatan dan menjadikan masyarakat untuk lebih baik, dan menghindarkan masyarakat dari kemudharatan. Tujuan tersebut sesuai dengan teori masalah mursalah dalam agama Islam yang menjabarkan tentang kemaslahatan dan kemudharatan dalam hidup.

Pengertian dalam bahasa arab berarti “perbuatan-perbuatan yang mendorong manusia pada kebaikan manusia” dalam artian yang luas setiap segala sesuatu yang dilakukan oleh manusia harusnya mendatangkan kemanfaatan bagi manusia menghasilkan atau bahkan menghindarkan dari keburukan.¹⁴ Masalah Mursalah artinya mendatangkan keuntungan, menolak mudharat dan menghilangkan kesulitan dari mereka. Sesungguhnya kemaslahatan manusia tidak terbatas pada bagian-bagian individunya. Kemaslahatan akan terus muncul bersamaan dengan perkembangan lingkungan namun sejajar dengan kemaslahatan dapat pula mendatangkan mudharat. Mengenai penjelasan diatas penulis dalam hal ini mengambil judul ***“Efektivitas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Terhadap Pengemis yang Memanfaatkan Anak Dibawah Umur Perspektif Masalah Mursalah”***.

¹⁴ Amir Syahrifudin, *Ushul Fiqh 2*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014), 367-368.

B. Batasan Masalah

Batasan masalah dalam penelitian ini terletak pada wilayah penelitian di Kota Malang sehingga analisis dalam penelitian ini menggunakan Peraturan Daerah yang berlaku di Kota Malang. Terdapat pada Pasal 3 huruf (b) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka peneliti dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 terhadap upaya-upaya Pemerintah Daerah dalam mengatasi pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur?
2. Bagaimana prespektif Masalah Mursalah terhadap upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam mengatasi pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dari rumusan masalah yang dipaparkan diatas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui efektivitas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 terhadap upaya-upaya Pemerintah Daerah dalam mengatasi pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur.

2. Untuk mengetahui prespektif Masalah Mursalah terhadap upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam mengatasi pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur.

E. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas diharapkan penelitian ini mempunyai manfaat baik secara teoritis maupun praktis dalam rangka aplikasinya di dunia sebagai berikut.

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini peneliti mengharapkan adanya korelasi antara teori dan data lapangan yang akan memperluas keilmuan yang merujuk kepada pemerintah yakni dibawah naungan Dinas Sosial Kota Malang dalam hal ini bertujuan untuk menangani penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Tertera dalam Pasal 15 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 tentang pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud adalah bentuk menanggulangnya aktifitas yang dilakukan oleh anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Malang.

2. Manfaat praktis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini akan memberikan pemahaman dan referensi untuk peneliti lain yang hendak melakukan penelitian dengan obyek yang sama dan juga mampu menambah pemikiran untuk lebih memperdalam ilmu pengetahuan.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan salah satu mengenai variabel yang dirumuskan atau bisa disebut juga kerangka konsep hubungan antara definisi-definisi atau konsep khusus yang diteliti.¹⁵

1. Efektivitas Hukum

Menurut Antohony Allot, mengemukakan hukum yang efektif adalah jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan suatu kekacauan.¹⁶

2. Pengemis

Pengemis adalah seseorang yang meminta uang atau barang kepada orang-orang yang tidak memiliki kewajiban sosial untuk menanggung kehidupannya tanpa memberikan jasa-jasa. Pengemis berasal dari kata emis dan mengemis memiliki dua pengertian: Meminta-minta sedekah dan meminta dengan merendah dan penuh harapan.

3. Anak di bawah umur

Menurut Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Pasal 1 ayat (1) “Anak adalah seseorang yang belum berusia (Delapan Belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”. Menurut Hukum Islam “Anak dikategorikan manusia yang belum mencapai akil baligh (dewasa), laki-laki ditandai dewasa dengan mimpi basah dan perempuan ditandai dengan

¹⁵ Azwar Saifuddin, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 273.

¹⁶ Salim H.S dan Erlis Septiana Burbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Desertasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 303.

menstruasi. Apabila telah mengalami hal tersebut maka sudah bukan anak-anak yang bebas dari pembebanan kewajiban.

4. Masalah Mursalah

Masalah Mursalah ialah sesuatu yang baik menurut akal dengan pertimbangan dapat mewujudkan kebaikan atau menghindarkan keburukan bagi manusia. Apa yang baik menurut akal itu selaras dan sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum.¹⁷

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan skripsi disusun dalam 5 (lima) bab, yang terdiri dari:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini berisi elemen dasar yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian. Latar belakang masalah yaitu menjelaskan tentang ketidaksesuaian dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 yang berkaitan dengan maraknya pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur. Dalam rumusan masalah berisi rangkaian permasalahan yang akan diteliti, sedangkan tujuan penelitian menjelaskan tentang tujuan dari peneliti dalam merumuskan masalah. Dengan demikian manfaat penelitian berisi tentang pemberian kontribusi bagi penambahan ilmu pengetahuan maupun masyarakat pada umumnya.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

¹⁷ Amir Syahrifudin, *Ushul Fiqh 2*, 379.

Dalam bab ini diuraikan tentang penelitian terdahulu dan kerangka teori. Pada penelitian terdahulu berisi tentang penelitian yang telah diterbitkan maupun masih belum diterbitkan, peneliti dalam penelitian terdahulu untuk penelitiannya mengambil dari jurnal dan skripsi. Di dalam kerangka teori menjelaskan tentang konsep-konsep dasar yang berhubungan dengan teori dari materi pembahasan, yang bertujuan untuk pengkajian dan analisis masalah yang dipergunakan dalam menganalisa setiap permasalahan yang dibahas dalam penelitian tersebut.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini memaparkan mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian, dimulai dari menjabarkan jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, sumber bahan hukum, teknik mengumpulkan data, teknik analisis bahan hukum sehingga dari metode diharapkan menghasilkan data yang dapat membantu dalam menyelesaikan masalah.

BAB IV : PEMBAHASAN

Terdiri dari hasil penelitian tentang pengemis yang memanfaatkan anak dibawah umur menurut Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 dan Masalah Mursalah beserta dokumen atau artikel dari media massa yang menjelaskan kasus tersebut yang terkait dengan hasil penelitian serta hasil dari wawancara dengan Dinas Sosial dan pengamatan tentang maraknya pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini akan diuraikan mengenai kesimpulan dari teori dan hasil penelitian serta saran yang berguna untuk memberikan sumbangsih agar penelitian yang dilakukan lebih baik dari sebelumnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai Efektivitas Peraturan Daerah terhadap pengemis telah banyak dilakukan untuk itu penulis melakukan beberapa pencarian dengan pembahasan yang sama bertujuan untuk menghindari adanya plagiasi dan dapat diketahui persamaan beserta perbedaan dalam setiap penelitian, diantaranya:

1. Rizky Dwitanto Putro “*Pembinaan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Balai Rehabilitasi Sosial : SAMEKTO KARTI PEMALANG*”, Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Semarang, 2015.¹⁸

Penelitian ini memiliki persamaan dalam menjelaskan faktor penghambat dalam pembinaan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) di Balai Rehabilitasi Sosial. Sedangkan perbedaannya penulis mengkaji tentang efektivitas aturan dalam penanganan pengemis dan prespektif masalah mursalah. Sedangkan skripsi Rizky Dwitanto Putro mengkaji pembinaan pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) di balai rehabilitasi. Dari lokasi penelitian ini meneliti di kota malang sedangkan Rizky Dwitanto Putro melaksanakan penelitian di balai rehabilitasi sosial samekto karti pemalang. Ditinjau dari metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris dengan menggunakan teknik observasi, wawancara dan dokumentasi

¹⁸ Rizky Dwitanto Putro, *Pembinaan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Balai Rehabilitasi Sosial : SAMEKTO KARTI PEMALANG*”(Skripsi Universitas Semarang. Fak. Ilmu Pendidikan, 2015)

sedengankan penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif yang mengkaji tentang pembinaan pengemis, gelandangan dan orang terlantar.

2. Eza Tri Yanay “*Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang*”, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang, 2018.¹⁹ Persamaan dalam Penelitian ini ialah menjelaskan tentang Efektivitas dalam Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis. Sedangkan perbedaannya dari segi lokasi penelitian ini dilakukan di Kota Malang sedangkan penelitian Eza Tri Yanay dilakukan di Kota Palembang. Dari segi metode penelitian, jenis penelitian yang digunakan ialah penelitian yuridis empiris dengan teknik pengumpulan data observasi, wawancara dan dokumentasi sedangkan dalam penelitian Eza Tri Yanay menggunakan penelitian kualitatif bersifat deskriptif analitik.
3. Ellena Putri Dewanti “*Efektivitas Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014*”, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2017. Persamaan dalam penelitian ialah efektivitas tentang peraturan daerah. Namun ada beberapa perbedaan penelitian yakni penelitian ini mengkaji tentang efektivitas peraturan daerah yang dikorelasikan dengan perspektif masalah mursalah. Dari segi lokasi penelitian di lakukan di kota Malang sedangkan penelitian dari

¹⁹ Eza Tri Yanay, “*Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang*”, (Skripsi Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang. Fakultas Syariah dan Hukum, 2018)

Ellena Putri Dewanti dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan mengkaji efektivitas peraturan daerah terhadap pembinaan pengemis. Sedangkan dari penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris.²⁰

4. Diah Kesumasari "*Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila di Kota Banjarmasin*", Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin, 2013. Persamaan dalam penelitian ini menjelaskan tentang efektivitas peraturan daerah tentang penanganan pengemis sedangkan beberapa perbedaan dalam penelitian ini penanganan terhadap pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur sedangkan skripsi Diah Kesumasari menjelaskan tentang penanganan gelandangan, pengemis serta tuna susila. Penelitian ini dilakukan di Kota Malang sedangkan Diah Kesuma Sari melaksanakan penelitian di Kota Banjarmasin dengan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif sedangkan penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris.
5. Muhammad Soleh "*Efektivitas Pelaksanaan dan Kewenangan Pemerintah Kota Pontianak dalam melakukan Pengawasan, Pembinaan dan Pengendalian Pengemis Berdasarkan Pasal 41 ayat 1 huruf (b) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010*", Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura, 2017. Persamaan dalam penelitian ini dengan mengkaji tentang upaya yang dilakukan oleh

²⁰ Ellena Putri Dewanti "*Efektivitas Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014*", (Skripsi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2017)

pemerintah daerah. Namun, yang menjadi perbedaan lokasi penelitian Muhammad Soleh dilakukan di Kota Pontianak sedangkan penelitian ini di Kota Malang.²¹

²¹ Muhammad Soleh “*Efektivitas Pelaksanaan dan Kewenangan Pemerintah Kota Pontianak dalam melakukan Pengawasan, Pembinaan dan Pengendalian Pengemis Berdasarkan Pasal 41 ayat 1 huruf (b) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010*”, (Skripsi Universitas Tanjungpura Fakultas Hukum, 2017)

No	Nama/ Judul/Instansi	Rumusan Masalah	Persamaan	Perbedaan	Kebaharuan
1	<p>Rizky Dwitanto Putro <i>“Pembinaan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Balai Rehabilitasi Sosial ‘SAMEKTO KARTI’ PEMALANG”</i> Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Semarang</p>	<p>1. Bagaimana pembinaan PGOT di Balai Rehabilitasi “Samekto Karti” di Pemalang? 2. Faktor-faktor pendorong dan faktor penghambat berikut cara penanganan pembinaan PGOT di Balai Rehabilitasi “Samekto Karti” di Pemalang?</p>	<p>Penelitian ini menjelaskan faktor pendorong dan faktor penghambat dalam pembinaan pengemis, gelandangan, orang terlantar (PGOT).</p>	<p>Penelitian ini dilakukan di Balai Rehabilitasi Sosial “Samekto Karti Pemalang”. menggunakan pendekatan kualitatif. Untuk pembuktian keabsahan data digunakan teknik triangulasi sumber dan metode.</p>	<p>Efektivitas Peraturan Daerah mengenai upaya Pemerintah dalam menangani penanganan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur dari segi hukum positif maupun prespektif Masalah Mursalah.</p>

2	<p>Eza Tri Yanay</p> <p><i>“Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang”</i></p> <p>Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang</p>	<p>1. Bagaimana efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di kota palembang?</p> <p>2. Bagaimana dampak terhadap masyarakat mengenai Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak</p>	<p>Penelitian ini menjelaskan tentang Efektivitas dalam Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis</p>	<p>Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif analitik</p>	<p>Efektivitas Peraturan Daerah mengenai upaya Pemerintah dalam menangani penanganan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur dari segi hukum positif maupun prespektif Masalah Mursalah.</p>
---	--	--	--	---	--

		Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di kota Palembang?			
3	Ellena Putri Dewanti <i>“Efektivitas Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014”</i> Fakultas	1. Bagaimana efektivitas program penanganan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta 2. Bagaimana pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan	Mengkaji efektivitas peraturan daerah tentang penanganan pengemis	Penelitian ini dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan menggunakan jenis penelitian kualitatif	Efektivitas Peraturan Daerah mengenai upaya Pemerintah dalam menangani penanganan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur dari segi hukum positif maupun

	Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta	Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta?			prespektif Masalah Mursalah.
4	Diah Kesumasari <i>“Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila di Kota Banjarmasin”</i> Fakultas Syariah dan Ekonomi	1. Bagaimana penerapan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 di kota banjarmasin pada tahun 2010 sampai sekarang dalam hal pelanggaran yang dikenakan sanksi dan dendanya?	Mengkaji tentang penanganan pengemis	Penelitian ini dilakukan di Kota Banjarmasin dengan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif	Efektivitas Peraturan Daerah mengenai upaya Pemerintah dalam menangani penanganan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur dari segi hukum positif maupun

	Islam Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin	2. Bagaimana tinjauan hukum islam terhadap penerapan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 ini?			prespektif Masalah Mursalah.
5	Muhammad Sholeh <i>“Efektivitas Pelaksanaan dan Kewenangan Pemerintah Kota Pontianak dalam melakukan Pengawasan, Pembinaan dan Pengendalian Pengemis</i>	Bagaimana pelaksanaan Pasal 41 ayat (1) huruf (b) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Terkait Pengawasan, Pembinaan dan Pengendalian Pengemis di Kota Pontianak?	Penelitian ini menjelaskan tentang bagaimana upaya yang di lakukan oleh Pemerintah daerah terkait Pengawasan, Pembinaan dan Pengendalian?	Analisis menggunakan teori efektivitas yang dikorelasikan dengan konsep Masalah Mursalah.	Efektivitas Peraturan Daerah mengenai upaya Pemerintah dalam menangani penanganan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur dari segi hukum

	<p><i>berdasarkan Pasal 41 ayat 1 huruf (b) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010</i>” Fakultas Hukum Universitas Tanjungpuro Pontianak</p>				<p>positif maupun prespektif Masalah Mursalah.</p>
--	---	--	--	--	--

B. Kerangka Teori

1. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas Hukum ialah kemampuan hukum dalam menciptakan atau melahirkan keadaan atau situasi yang dikehendaki oleh hukum dan diharapkan oleh hukum. Suatu produk hukum dinyatakan efektif apabila dilakukan atau dilaksanakan sesuai penerapannya. Demikian pula dalam penerapannya suatu kebijakan tersebut bisa berjalan sesuai harapan pembuat kebijakan.

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektivitas hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Usaha dalam menanamkan hukum di masyarakat, yaitu penggunaan tenaga, alat, organisasi, pengakuan berserta kepatuhan terhadap hukum.
- b. Reaksi sosial yang didasarkan oleh nilai-nilai yang berlaku dalam artian masyarakat bisa saja menolak atau menentang suatu hukum karena takut oleh aparat atau polisi, dan hanya mematuhi hukum karena takut pada sesamanya, juga mematuhi hukum karena selaras dengan nilai-nilai yang dianutnya.
- c. Jangka waktu dalam penanaman hukum juga tergantung pada panjang atau pendeknya waktu dimana usaha-usaha dalam menanamkan itu diharapkan mendapatkan hasil yang maksimal.²²

Menurut Achmad Ali, Efektivitas dalam hukum yakni berpendapat bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari suatu hukum maka, harus diukur pertama kali “sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak

²² Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosial Yuridis Masyarakat*, (Bandung: UI Press, 1985), 45.

ditaati". Pada umumnya banyak faktor yang mempengaruhi efektivitas perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang, dan fungsi dari penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.²³

Menurut teori Soerjono Soekanto, bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:²⁴

a. Faktor hukum (Undang-undang itu sendiri)

Fungsi hukum yaitu untuk keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Dalam pelaksanaan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dengan keadilan. Kepastian hukum bersifat konkret berbentuk nyata sedangkan keadilan sifatnya abstrak. Sehingga ketika seorang hakim memutuskan sesuatu perkara secara penerapan Undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan tersebut tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas pertama.

b. Faktor penegak hukum

Penegakan hukum berhubungan dengan pihak yang membentuk dan menerapkan hukum. Aparat penegak hukum bertujuan untuk memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum. Aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum

²³ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol. 1* (Jakarta: Kencana, 2010), 375.

²⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), 8.

dan petugas sipil lembaga pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing.

c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

Sarana dan fasilitas pendukung secara sederhana dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya. Selain adanya fasilitas diatas pemeliharaan pun sangat penting demi menjaga keberlangsungan. Sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, padahal fasilitasnya belum tersedia lengkap. Hal tersebut dapat menyebabkan kontra-produktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.

d. Faktor masyarakat

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. masyarakat mempunyai pendapat tertentu mengenai suatu hukum. Artinya, efektivitas hukum juga bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat lingkungan dimana hukum itu berlaku atau diterapkan. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum, solusinya langkah yang dapat dilakukan yakni dengan sosialisasi yang melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. dalam merumuskan hukum haruslah memperhatikan 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, pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem maka hukum mencakup struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur meliputi wadah atau bentuk dari sistem tersebut mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajiban dan seterusnya.²⁵

Hukum memiliki pengaruh langsung dan tidak langsung di dalam mendorong terjadinya perubahan sosial. Agar hukum benar-benar dapat mempengaruhi perlakuan masyarakat, maka hukum harus disebarluaskan sehingga melembaga dalam masyarakat. Kelima faktor tersebut saling berkaitan satu sama lainnya, oleh karena merupakan esensi penegakan hukum, serta juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.²⁶

²⁵ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 112.

²⁶ Ria Ayu Novita, "Efektivitas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Tanah Kering) di Desa Bringin Kecamatan Bayan Kabupaten Purworejo," *Diponegoro Law Journal*, no. 2(2017): 4.

2. Kemiskinan

a. Pengertian

Kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi dan menjadi perhatian dari banyak pihak. Kemiskinan disebut sebagai masalah kemanusiaan yang dapat menghambat kesejahteraan dan perkembangan manusia.²⁷ Kemiskinan dalam hal lain juga disebut sebagai kondisi miskin, telah ditanggapi dengan berbagai sudut pandang oleh beberapa para ahli. Menurut Rowntree kemiskinan jika diambil dari sudut pandang biologis yakni keluarga dengan keseluruhan pendapatannya tidak cukup untuk mendapatkan kebutuhan-kebutuhan minimum untuk mempertahankan keluarganya secara layak. Adapun pengertian yang dilontarkan seseorang tentang kemiskinan pada dasarnya definisi tersebut mengacu pada kekurangan harta benda materi untuk memenuhi kebutuhan pemeliharaan atau peningkatan kesejahteraan hidup dibandingkan dengan dengan standar hidup yang berlaku umum di masyarakat.²⁸ Kemiskinan dapat ditinjau dari segi pendapatan, kesehatan, tingkat pendidikan, ketenagakerjaan, ketimpangan struktur usaha, ketakberdayaan, penyanggah masalah kesejahteraan sosial, ketimpangan gender, dan kesenjangan antar golongan serta antar wilayah, pembangunan sumber daya manusia dan sebagainya.²⁹ Salah satu pengertian dari kemiskinan yang telah dikemukakan oleh Bank Dunia bahwa “kemiskinan merupakan ketidakmampuan seseorang dalam memperoleh standart hidup yang minimal”.

²⁷ Edi Suharto, *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2009), 14.

²⁸ Tjetjep Rohendi Rohidi, *Ekspresi Seni Orang Miskin*, (Bandung: Penerbit Nuansa, 2000), 24.

²⁹ Anonim, *Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Kota Malang*, (t.tp.t.p.,2006), 18.

Pengertian yang kedua yaitu kemiskinan merupakan “keadaan yang melarat dan ketidakberuntungan (*deprivation*)”.³⁰

b. Ukuran kemiskinan

Terdapat banyak cara dalam mengukur kemiskinan, bahkan dalam masa saat ini kemiskinan dapat diukur dengan kriteria dan stantar yang berbeda-beda, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif.³¹ Jika penghasilan seseorang berada di bawah garis kemiskinan absolut, atau dengan kata lain penghasilannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.³² Kemiskinan relatif ialah perhitungan kemiskinan yang didasarkan pada perbandingan, dimana kelompok yang tidak miskin tersebut mempunyai tingkat pendapatan yang lebih tinggi dari garis kemiskinan dan kelompok masyarakat relatif yang lebih kaya.³³

Di sisi lain, menurut Jeffrey D. Sach mengungkapkan bahwa kemiskinan dibagi menjadi tiga ketegori:³⁴

- 1) ***extreme poverty***, dimana rumah tangga tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya.
- 2) ***moderate Poverty***, yaitu rumah tangga dapat memenuhi kebutuhan dasarnya namun jumlahnya sedikit dan tidak selalu mampu

³⁰ Robert Chambers, *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*, (Jakarta: LP3ES, 1988), 7.

³¹ Anonim, *Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Kota Malang*, 19.

³² Nunung Nurwati, “Kemiskinan: Model Pengukuran, Permasalahan, dan Alternatif Kebijakan,” *Jurnal Kependudukan Padjajaran*, no.1(2008): 3.

³³ Nunung Nurwati, *Kemiskinan: Model Pengukuran, Permasalahan, dan Alternatif Kebijakan*, 4.

³⁴ Abu Huraerah, *Kebijakan Perlindungan Sosial*, (Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia, 2019), 121.

- 3) *relative poverty*, yaitu rumah tangga dapat memenuhi kebutuhan dasarnya tetapi lebih rendah dari rata-rata standar hidup masyarakat di negara yang bersangkutan.

c. Ciri-ciri kemiskinan

Masyarakat tergolong miskin memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Pada umumnya mereka tidak memiliki faktor produksi sendiri, seperti lahan yang cukup, modal atau keterampilan. Faktor-faktor produksi biasanya sangat kecil, sehingga kemampuan menghasilkan uang sangat terbatas.
- 2) Pada umumnya mereka tidak memungkinkan mendapatkan aset produksi sendiri. Penghasilannya tidak cukup untuk mendapatkan tanah yang subur atau modal komersial. Pada saat yang sama mereka tidak memiliki persyaratan seperti jaminan kredit untuk memenuhi kredit bank.
- 3) Tingkat pendidikan mereka umumnya rendah, tidak sampai tamat Sekolah Dasar (SD). Hal ini dikarenakan waktu mereka digunakan untuk mencari nafkah, sehingga tidak ada waktu lagi untuk belajar. Demikian pula anak-anak mereka tidak dapat menyelesaikan sekolah karena mereka harus membantu orang tua untuk mencari penghasilan tambahan.
- 4) Sebagian besar dari mereka tinggal di desa sebagai pekerja bebas (*self employed*) dan berusaha apa saja dengan upah penghasilan yang rendah sehingga membuat mereka selalu hidup di bawah kemiskinan

- 5) Banyak orang tinggal di kota dengan usia yang terbilang muda namun tidak memiliki keterampilan (*skill*) atau pendidikan.³⁵

d. Faktor penyebab kemiskinan

Secara makro, kemiskinan disebabkan oleh ketimpangan alokasi kepemilikan sumber daya, yang menyebabkan distribusi tidak merata, dan masyarakat miskin memiliki sumber daya yang terbatas dengan kualitas yang rendah. Perbedaan kualitas sumber daya manusia menyebabkan kemiskinan yang berarti produktivitas sebuah usaha juga rendah. Kemiskinan terjadi karena keterbatasan sendiri dan kurangnya akses manusia untuk memperoleh dana dan modal sehingga memiliki pilihan yang terbatas (atau bahkan tidak ada) untuk perkembangan hidup kecuali dengan apa yang saat ini terpaksa dilakukan. Kemiskinan secara luas terkait dengan:³⁶

- a) Penyebab individu, orang miskin dilihat kemiskinan dari perilaku, pilihan, atau kemampuan.
- b) Penyebab keluarga, yang mengaitkan kemiskinan dengan pendidikan keluarga.
- c) Penyebab sub-budaya (subkultural), dimana mengaitkan kemiskinan dengan kehidupan sehari-hari yang diterapkan di lingkungan sekitar.
- d) Penyebab agensi, yang mengaitkan kemiskinan berdasarkan akibat dari aksi orang lain.

³⁵ Muh. Festuka Islambay, "Studi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kemiskinan di Desa Boro-Boro Kecamatan Ranomeeto Kabupaten Konawe Selatan," *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, no.2(2018): 75-76.

³⁶ Itang Fauzi Hasim, "Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan," *Jurnal Keislaman, Kemasyarakatan dan Kebudayaan* no.1(2015): 7-8.

- e) Penyebab struktural, yang memberikan alasan terjadinya kemiskinan merupakan akibat dari struktur sosial.

Ada berbagai faktor penyebab kemiskinan di kota Malang antara lain, meliputi:³⁷

- 1) Pendapatan
- 2) Rumah tinggal dan fasilitas umum
- 3) Pendidikan
- 4) Kesehatan
- 5) Sosial / Budaya
- 6) Sempitnya akses pada sumber ekonomi
- 7) Keamanan dan keselamatan hidup
- 8) Pekerjaan tidak tetap

Masyarakat menjadi miskin karena kebijakan ekonomi dan politik yang berjalan tidak kondusif kurang menguntungkan mereka, sehingga tidak dapat sepenuhnya memperoleh sumber daya kunci yang dibutuhkan untuk mencapai kehidupan yang lebih layak.³⁸ Terbatasnya masyarakat terhadap sarana dan prasarana dasar seperti transportasi, komunikasi dan informasi, pasar, fasilitas pendidikan dan fasilitas kesehatan.

e. Bentuk kemiskinan

³⁷ Anonim, *Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Kota Malang*, 108.

³⁸ Ninik Sudarwati, *Kebijakan Pengentasan Kemiskinan (Mengurangi Kegagalan Penanggulangan Kemiskinan)*, 33.

Menurut Kartasasmita bentuk-bentuk kemiskinan terdiri dari: kemiskinan natural, kemiskinan kultural dan kemiskinan struktural.

1) Kemiskinan natural

Kemiskinan natural adalah keadaan miskin karena awalnya memang miskin. Kondisi seperti ini disebut sebagai "*Persisten Poverty*" yaitu kemiskinan yang telah turun temurun. Kelompok masyarakat tergolong miskin karena tidak memiliki sumber daya yang cukup, baik sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya pembangunan. Mereka hanya dapat imbalan dengan penghasilan yang rendah. Menurut Bazwir kemiskinan natural mengacu pada kemiskinan yang disebabkan oleh faktor ilmiah seperti kecacatan, penyakit, lanjut usia dan bencana alam.³⁹

2) Kemiskinan kultural

Kemiskinan kultural mengacu kepada sikap hidup seseorang atau sekelompok masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budaya dimana mereka merasa hidup berkecukupan tanpa merasa kekurangan. Kelompok masyarakat seperti ini tidak mudah untuk diajak berpartisipasi dalam pembangunan dan tidak mau berusaha memperbaiki dan mengubah taraf hidup mereka. Menurut Bazwir ia miskin karena faktor budaya seperti malas, tidak disiplin, boros dan lain-lain.

³⁹ Ninik Sudarwati, *Kebijakan Pengentasan Kemiskinan (Mengurangi Kegagalan Penanggulangan Kemiskinan)*, (Malang: Intimedia, 2009), 25-26.

3) Kemiskinan struktural

Munculnya kemiskinan struktural disebabkan oleh buatan dari manusia seperti kebijakan ekonomi yang tidak adil, distribusi aset produksi yang tidak merata, korupsi dan kolusi serta tatanan ekonomi dunia yang cenderung menguntungkan masyarakat tertentu. Munculnya kemiskinan struktural dikarenakan upaya dalam penanggulangan kemiskinan natural dengan direncanakan bermacam-macam program dan kebijakan akan tetapi pelaksanaannya tidak seimbang. Menurut Kartasmita hal ini disebut dengan "*Accidental Poverty*" yaitu kemiskinan karena dampak dari suatu kebijaksanaan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat.

3. Pengemis

Menurut Gorris Keerat secara historis asal usul dari kata pengemis tidak bisa terlepas dari sejarah Keraton Surakarta Hadiningrat dan kebiasaan masyarakat Jawa yang menanamkan sesuatu dari peristiwa atau waktu tertentu. Terdapat kisah yang berkembang dalam wilayah Keraton Surakarta Hadiningrat menceritakan bahwa pada suatu masa ketika penguasa Keraton Surakarta Hadiningrat di pimpin oleh seorang Raja yang bernama Pakubuwono X. Ia terkenal sangat demawan dan suka bersedekah kepada orang yang tidak mampu, dilakukan pada menjelang hari jum'at atau lebih tepatnya pada hari Kamis sore. Pada hari Kamis sore tersebut Raja Pakubuwono X akan keluar dari istananya untuk melihat kondisi rakyatnya, mulai dari istana hingga ke Masjid Agung. Perjalanan dari istana ke Masjid Agung dengan berjalan kaki melewati

Alun-Alun Lor (Alun-Alun Utara). Dan benar saja pada sepanjang jalan rakyatnya berjejer rapi di kanan dan kiri jalan dengan menundukkan kepala serta memberikan salam sebagai bentuk penghormatan. Pada saat itu Raja bersedekah kepada rakyatnya. Kegiatan ini merupakan warisan dari Raja sebelumnya yang berkuasa. Ternyata kebiasaan tersebut dilakukan terus menerus setiap hari kamis. Dalam bahasa jawa kamis dibaca kemis. Istilah ngemis merupakan kata ganti (untuk penamaan berkah yang di dapat di hari kemis) dan orang yang melakukannya disebut dengan pengemis (pengharap berkah pada hari kemis).⁴⁰

Menurut Noer Effendi, terdapat dua faktor yang dapat melatar belakangi munculnya pengemis, yaitu:⁴¹

a. Faktor eksternal:

- 1) Tidak ada pekerjaan
- 2) Tertekan oleh keadaan, seperti korban bencana alam atau perang
- 3) Mendapatkan pengaruh dari orang lain

b. Faktor internal:

- 1) Kurangnya pendidikan dan keterampilan
- 2) Rasa rendah diri, kurang percaya diri
- 3) Kurangnya kesiapan untuk tinggal di kota besar dan
- 4) Penyakit mental dan kecacatan dalam tubuh.

4. Eksploitasi Anak

⁴⁰ Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, (Jakarta: Titik Media Publisher, 2013), 4.

⁴¹ Noer Effendi, *Sumber Daya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1993), 114.

Eksplorasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) ialah pemanfaatan untuk keuntungan sendiri, pengisapan dan pemerasan terhadap orang lain. Sedangkan secara terminologis berasal dari kata *ausbeuten*, yang berarti pemanfaatan sesuatu secara tidak adil untuk mencapai kepentingan sesuatu. Eksplorasi dan dominasi berarti sama, dimana dominasi ialah tindakan penaklukan atau penguasaan untuk keuntungan pribadi.⁴² Eksplorasi pada kenyataannya selalu didominasi oleh satu pihak untuk kepentingan pribadi. Eksplorasi anak merupakan kejahatan kekerasan terhadap anak. Menurut Richard J Belles, kejahatan kekerasan anak merupakan perbuatan yang disengaja yang dapat menimbulkan bahaya serta kerugian terhadap anak baik secara fisik maupun emosional. Istilah dalam kejahatan kekerasana terhadap anak mencakup segala bentuk maupun perilaku, ancaman fisik dan penelantaran.⁴³ Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Pasal 13 ayat (1) huruf b menyebutkan perlakuan eksplorasi merupakan tindakan atau perbuatan yang memperlakutkan memanfaatkan atau memeraskan anak untuk memperoleh keuntungan pribadi, keluarga ataupun golongan. Sedangkan pada Pasal 13 Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 Terhadap Perubahan Atas Undang-undang 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak menyatakan setiap anak yang dalam pengasuhan orang tua atau wali, maupun wali pihak lain yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapatkan perlindungan dari perlakuan:

⁴² Bagong Suyanto, *Anak Perempuan yang Dilacurkan: Korban Eksploitasi Industri Seksual Komersial*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 162.

⁴³ Abu Huraerah, *Child Abuse (Kekerasaan Terhadap Anak)*, (Bandung: Nuansa Penerbit, 2006), 36.

- a. Diskriminasi
- b. Penelantaran
- c. Kekejaman, kekerasan dan penganiayaan
- d. Eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual
- e. Ketidakadilan dan
- f. Perlakuan salah lainnya.

Eksploitasi mengacu pada kebijakan yang diambil khusus berupa sewenang-wenang atau bahkan secara berlebihan terhadap seseorang untuk kepentingan ekonomi tanpa rasa kepatutan, keadilan bahkan kesejahteraan. Eksploitasi anak menunjukkan adanya sikap diskriminatif atau tindakan sewenang-wenang untuk melakukan sesuatu demi kebutuhan ekonomi.⁴⁴ Dalam perilaku eksploitasi terdapat bermacam-macam eksploitasi terhadap anak:

- 1) Eksploitasi fisik ialah penyalahgunaan dengan memperkejakan anak untuk kepentingan orang tua atau orang lain. Seperti menyuruh anak untuk bekerja yang seharusnya belum pantas untuk dijalannya.
- 2) Eksploitasi sosial ialah segala bentuk penyimpangan terhadap seorang anak yang dapat mengakibatkan keterlambatan perkembangan emosional anak. Seperti kata-kata yang mengancam atau mengintimidasi anak, atau bahkan memperlakukan anak secara negatif.

⁴⁴ Meiry R. Tumengkol, "Eksploitasi Anak pada Keluarga Miskin di Kelurahan Tona I Kecamatan Tahuna Timur Kabupaten Kepulauan Sangihe", *Jurnal Holistik*, no. 17 (2016): 4.

- 3) Eksploitasi seksual mengacu dengan melibatkan anak pada aktifitas seksual yang tidak dipahami.
- 4) Eksploitasi ekonomi yaitu pemanfaatan anak secara sewenang-wenang dan berlebihan untuk tujuan ekonomi, tanpa mempertimbangkan rasa kepatutan, keadilan dan kompensasi.

Faktor penyebab adanya eksploitasi ialah kemiskinan, pengaruh lingkungan sosial serta motivasi pekerja anak dan keluarga.

5. Perlindungan Anak

Anak adalah seseorang yang lahir dari perkawinan antara seorang wanita dengan seorang pria. Disebut juga anak meskipun dilahirkan tanpa adanya perkawinan. Anak yang dilahirkan diharapkan tidak menjadi preman, pencopet, gelandangan bahkan pengemis. Namun, di masa depan diharapkan menjadi orang yang berguna bagi keluarga yaitu menjadi tulang punggung keluarga, pembawa nama baik untuk keluarganya, nusa dan bangsa.⁴⁵ Anak merupakan bagian dari warga negara yang mempunyai hak yang sama dengan warga negara yang lain yang harus dihormati dan dilindungi oleh setiap warga negara dan negara. Setiap warga negara memiliki kewajiban untuk memberikan perhatian dan perlindungan dengan tujuan agar anak dapat berkembang secara wajar sebagai seorang anak serta terhindar dari segala macam ancaman dan gangguan dari lingkungannya maupun anak itu sendiri.⁴⁶

⁴⁵ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak dan Perempuan*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), 68.

⁴⁶ Muladi, *Hak Asasi Manusia Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Refika Aditama, 2005), 211.

a. Pengertian Perlindungan Anak

- 1) Setiap orang serta lembaga pemerintah melakukan upaya dengan sadar untuk memperoleh, menjamin serta mewujudkan kesejahteraan baik secara fisik, mental, dan sosial anak dan remaja sesuai dengan kepentingan dan hak asasinya.
- 2) Setiap orang, masyarakat dan lembaga pemerintah secara sadar untuk memperoleh menjamin dan mewujudkan kesejahteraan mental dan fisik dari anak usia 0-21 tahun atau belum menikah, serta mengembangkan diri sebaik mungkin sesuai dengan fitrahnya, hak dan kepentingan.
- 3) Menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya memungkinkan mereka untuk hidup, tumbuh dan berkembang. Berpartisipasi secara optimal sesuai dengan martabat dan perlindungan manusia dari kekerasan serta diskriminasi.

Perlindungan anak adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk melindungi anak agar dapat memenuhi hak dan kewajibannya serta mengembangkan sebaik mungkin. Perlindungan anak merupakan wujud dari keadilan sosial.⁴⁷ Rumusan mengenai larangan eksploitasi anak diatur pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dalam pasal 74 yang memuat larangan untuk mempekerjakan dan melibatkan anak pada pekerjaan-pekerjaan terburuk. Pelanggaran pada pasal ini seperti diatur dalam Pasal 183 merupakan tindak pidana kejahatan yang diancam pidana. Undang-

⁴⁷ Amin Suprihatini, *Perlindungan Terhadap Anak*, (Klaten: Penerbit Cempaka Putih, 2018), 2.

Undang tersebut juga mengatur perlindungan anak yang bekerja diluar hubungan kerja yang mewajibkan pemerintah untuk melakukan penanggulangan terhadap anak-anak yang bekerja diluar hubungan kerja. Pasal tersebut juga mengatur bahwa upaya penanggulangan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

b. Hak anak

Hak anak yang diatur dalam Konvensi Hak Anak dapat dibagi menjadi 4 kategori, yakni:⁴⁸

- 1) Hak untuk hidup (*Survival Rights*), yakni hak untuk melindungi dan mempertahankan hidup, hak atas standar kesehatan yang tertinggi dan perawatan yang terbaik.
- 2) Hak atas perlindungan (*Protection Rights*), hak anak tanpa keluarga dan anak-anak pengungsian untuk dilindungi gar terbebas dari diskriminasi, kekerasan dan penelantaran.
- 3) Hak atas pertumbuhan dan perkembangan (*Development Rights*), hak atas pertumbuhan dan perkembangan, yakni hak anak termasuk semua bentuk pendidikan, serta hak atas kelangsungan hidup yang layak bagi perkembangan fisik, psikis, spiritual, moral dan sosial anak.
- 4) Hak untuk berpartisipasi (*Participation Rights*), hak untuk menyatakan pendapat tentang segala hal yang memperngaruhi

⁴⁸ Muhammad Joni dan Zulaicha Z.T, *Aspek Perlindungan Anak dalam Perspektif Konvensi Hukum Anak*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), 35-48.

kehidupan anak, sehingga anak dapat berpartisipasi tanpa dihalangi oleh orang lain.

Menurut Arief Gosita, bagi anak-anak yang kebetulan harus berhadapan dengan hukum ada beberapa hukum yang harus diperjuangkan pelaksanaannya, yaitu:⁴⁹

- 1) Hak untuk diperlakukan sebagai yang belum terbukti bersalah
- 2) Hak untuk dilindungi terhadap tindakan yang dapat merugikan mental, fisik, sosial dari siapa saja (penganiayaan, ancaman, cara dan tempat penahanan)
- 3) Hak untuk mendapat pendamping dan penasihat dalam mempersiapkan persidangan yang akan datang dengan prodeo
- 4) Hak untuk memperoleh fasilitas dalam memperlancar pemeriksaan (transportasi serta konsultasi yang disediakan oleh pihak yang berwenang)

6. Masalah Mursalah

Seluruh hukum yang ditetapkan oleh Allah SWT kepada hamba-Nya dalam bentuk perintah maupun larangan ialah mengandung masalah. Seluruh perintah Allah bagi manusia mengandung manfaat untuk dirinya baik secara langsung maupun tidak langsung. Manfaat tersebut tidak secara instan namun dapat dirasakan dikemudian hari. Begitu pula dengan semua larangan Allah

⁴⁹ Arief Gosita, *Masalah Korban Kejahatan*, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1993), 10-13.

dibuat untuk dihindari oleh manusia. Dibalik adanya larangan tersebut bertujuan agar manusia terhindar dari kerusakan atau kebinasaan. Sebelum membahas tentang Masalah Mursalah, perlu dibahas dahulu mengenai Masalah sebab Masalah Mursalah merupakan bentuk dari Masalah.

a. Definisi Masalah

Maslahah (مصلحة) berasal dari kata shalaha (صلاح) dengan tambahan alif di awalnya yang berarti “baik” lawan kata dari “buruk atau rusak”. Ia adalah mashdar dengan arti shalah (صلاح) yang berarti “manfaat” atau “terlepas daripadanya kerusakan”. Pengertian Masalah dalam bahasa arab “perbuatan-perbuatan yang mendorong kebaikan kepada manusia” dalam arti umum adalah setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia baik dalam arti menarik atau menghasilkan contohnya keuntungan atau kesenangan sebaliknya dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemudharatan atau kerusakan.⁵⁰

Dalam mengartikan masalah secara definitif terdapat perbedaan rumusan di kalangan ulama yang kalau dianalisis ternyata hakikatnya adalah sama.

- 1) Al-Ghazali menjelaskan bahwa masalah berasal dari hal-hal yang membawa manfaat dan menjauhi kerugian (kerusakan), namun hakikat dari masalah adalah:

“Memelihara tujuan syara’ (dalam menetapkan hukum)”.

⁵⁰ Amir Syahrifudin, *Ushul Fiqh 2*, 367.

Bersamaan dengan itu, pembentukan hukum syara' memiliki lima tujuan yakni: memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan dan memelihara harta.

- 2) Al-Khawarizmi memberikan definisi yang hampir sama dengan definisi Al-Ghazali di atas, yaitu:

Memelihara tujuan syara' (dalam menetapkan hukum) dengan cara menghindarkan kerusakan dari manusia.

Definisi ini memiliki makna dan tujuan yang sama dengan Al-Ghazali, karena menolak kerugian berarti menarik manfaat dan menolak manfaat berarti menolak kerugian.

- 3) Al-'Iez ibn Abdi al-Salam dalam kitabnya, Qawa'id al-Ahkam, makna masalah diberikan dalam bentuk dasar yaitu "kesenangan dan kenikmatan". Sedangkan bentuk majazinya, adalah kesenangan dan kenikmatan" tersebut. Pengertian tersebut disadarkan pada prinsip bahwa ada empat bentuk manfaat, yaitu: kelezatan dan sebab serta kenikmatan dan sebab.

- 4) Al-Syatibi mengartikan masalah itu ada dua pandangan, yaitu dari segi terjadinya masalah dalam kenyataan dan dari segi tergantungannya tuntutan syara' kepada masalah.

- a) Dari segi terjadinya masalah dalam kenyataan, berarti:

Sesuatu yang kembali kepada tegaknya kehidupan manusia, sempurna hidupnya, tercapai apa yang dikehendaki oleh sifat syahwati dan aklinya secara mutlak.

- b) Dari segi tergantungannya tuntutan syara' kepada masalah, yaitu kemaslahatan yang merupakan hukum syara'. Untuk menghasilkannya Allah menuntut manusia untuk berbuat.
- 5) Al-Thufi menurut yang dinukil oleh Yusuf Hamid al-'Alim dalam bukunya *al-Maqashid al-Ammah li al-Syari'ati al-Islamiyah* mendefinisikan masalah sebagai berikut:

Ungkapan dari sebab yang membawa kepada tujuan syara' dalam bentuk ibarat atau adat.

Definisi dari al-Thufi ini bersesuaian dengan definisi dari Al-Ghazali yang memandang masalah dalam artian syara' sebagai sesuatu yang dapat membawa kepada tujuan syara'.

Dari beberapa definisi tentang masalah dengan rumusan yang berbeda tersebut dapat disimpulkan bahwa masalah itu sesuatu yang dipandang baik oleh akal sehat karena mendatangkan kebaikan dan menghindarkan keburukan (kerusakan) bagi manusia, sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum.

Dari kesimpulan tersebut masalah dalam pengertian bahasa merujuk pada tujuan pemenuhan kebutuhan manusia dan karenanya mengandung pengertian untuk mengikuti syahwat atau hawa nafsu. Sedangkan pada masalah dalam artian syara' yang menjadi titik bahasan dalam ushul fiqh, yang selalu menjadi tolak ukuran dan rujukannya adalah tujuan syara' yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta benda tanpa melepaskan tujuan pemenuhan kebutuhan manusia, yaitu mendapatkan kesenangan dan menghindarkan ketidakseimbangan.

Selanjutnya Yusuf Hamid dalam kitab *al-Maqashid* menjelaskan keistimewaan Masalahah Syar'i itu dibanding dengan Masalahah dalam artian umum, sebagai berikut:

- a) Yang menjadi sandaran bagi masalahah itu selalu menjadi petunjuk syara', bukan semata berdasarkan akal manusia, karena akal manusia itu tidak sempurna, bersifat relatif dan subjektif, selalu dibatasi waktu dan tempat, serta selalu terpengaruhi lingkungan dan dorongan hawa nafsu.
- b) Pengertian masalahah dalam cakupan baik ataupun buruk dalam pandangan syara' tidak terbatas untuk kepentingan dunia saja tetapi untuk akhirat, tidak hanya kepentingan semusim namun berlaku sepanjang masa.
- c) Masalahah dalam artian syara' tidak terbatas pada rasa enak dan tidak enak dalam artian fisik jasmani saja tetapi enak dan tidak enak dalam artian mental-spiritual atau secara ruhaniyah.

b. Jenis-jenis Masalahah

Maslahah dalam artian syara' tidak hanya dilandasi oleh penalaran yang baik atau buruk, bukan hanya karena dapat mendapatkan kenikmatan dan menghindarkan kerusakan tetapi lebih jauh dari itu, yakni dianggap baik oleh akal namun juga harus selaras dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum dengan memelihara lima prinsip pokok kehidupan.

- 1) Dari segi kekuatannya sebagai hujah dalam menetapkan hukum, masalahah ada tiga macam, yaitu: masalahah dharuriyah, masalahah hajiyyah, dan masalahah tahsiniyah.⁵¹

⁵¹ Amir syahrifudin, *Ushul Fiqh 2*, 370.

- a) Masalah dharuriyah (المصلحة الضرورية) adalah kebutuhan hidup manusia untuk bertahan hidup berarti bahwa meskipun salah satu dari lima prinsip tersebut tidak ada maka kehidupan manusia tidak ada artinya. Pada tingkat dharuri segala usaha yang secara langsung menjamin atau mengarah pada keberadaan lima prinsip ini adalah hal yang baik. Oleh karena itu Allah memerintahkan manusia untuk berusaha dalam memenuhi kebutuhan dasar tersebut. Segala usaha atau tindakan secara langsung mengarah hingga menyebabkan lenyap dan rusaknya satu diantara lima unsur faktor pokok tersebut adalah baik atau masalah dalam tingkat dharuri. Dalam hal ini Allah melarang murtad untuk memelihara agama; melarang membunuh untuk memelihara jiwa; melarang minum minuman keras untuk memelihara akal; melarang berzina untuk memelihara keturunan; dan melarang mencuri untuk memelihara harta.
- b) Masalah hajiyyah (المصلحة الحاجية) adalah kemaslahatan taraf hidup dibutuhkan manusia belum mencapai pada tingkat dharuri. Bentuk kemaslahatannya tidak secara langsung memenuhi kelima kebutuhan pokok (dharuri), tetapi secara tidak langsung berkembang ke arah tersebut, seperti membuat kebutuhan manusia mudah tercapai. Apabila masalah hajiyyah tidak dipuaskan dalam kehidupan manusia, maka tidak secara langsung menyebabkan kehancuran kelima unsur utama tersebut, akan tetapi secara langsung bisa menimbulkan kerusakan.

Contoh masalah hajiyah adalah: mempelajari agama untuk memelihara agama, makan untuk bertahan hidup, melatih otak untuk mendapatkan kecerdasan yang sempurna, jual beli untuk mendapatkan harta. Semua itu merupakan perbuatan baik atau masalah dalam tingkat haji. Di sisi lain beberapa tindakan secara langsung berdampak pada pengurangan atau penghancuran lima kebutuhan dasar seperti: penghinaan terhadap agama berdampak dalam mempertahankan agama, mogok makan untuk menyehatkan jiwa, minum makan yang merangsang pada memelihara akal, melihat aurat dalam memelihara keturunan, dan menipu akan berakibat pada memelihara harta. Semua perilaku buruk dilarang, pada tingkatan ini menjauhi larangan adalah hal baik dalam tingkat masalah hajiyah

- c) Masalah tahsiniyah (المصلحة التحسينية) adalah kebutuhan hidup manusia bukanlah pada tingkat dharuri dan tidak sampai tingkat hajiyah namun kebutuhan tersebut harus dipenuhi untuk memberikan kesempurnaan dan keindahan bagi kehidupan manusia. Ketiga bentuk masalah tersebut menggambarkan tingkat peringkat kekuasaan masing-masing. Yang terkuat adalah masalah dharuri, lalu masalah hajiyah dan selanjutnya masalah tahsiniyah.
- 2) Dari adanya keserasian dan kesejajaran anggapan baik oleh akal itu dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum, ditinjau dengan maksud usaha mencari dan menetapkan hukum, masalah itu disebut juga dengan munasib atau keserasian masalah dengan tujuan hukum.

Maslahah dalam artian munasib itu dari segi pembuat hukum (syar'i) memerhatikannya atau tidak, masalah terbagi menjadi tiga jenis, yaitu:

- a) Masalahah al-Mu'tabarah (المصلحة المعتبرة) adalah Masalahah yang diperhitungkan dengan syar'i. Artinya menunjukkan syar'i secara langsung atau tidak langsung, yang memberikan petunjuk akan keberadaan masalah yang menjadi alasan dalam menetapkan hukum. Dari langsung tidak langsungnya petunjuk (dalil) terhadap masalah tersebut, masalah terbagi menjadi dua: Munasib mu'atstsir (المناسب المئثر) yaitu ada petunjuk langsung dari pembuat hukum (syar'i) yang memperhatikan masalah tersebut. Artinya ada petunjuk syara' berupa nash atau ijma', yang menetapkan penggunaan masalah sebagai alasan dalam menetapkan hukum. Munasib mulaim (المناسب الملائم) adalah Syara' tidak menunjukkan petunjuk langsung terhadap masalah dalam bentuk nash atau pun dalam bentuk ijma', tetapi tidak ada secara langsung artinya bahkan syara' tidak dapat secara langsung menentukan bahwa situasi tertentu menjadi penyebab situasi ini. hukum yang sudah ditetapkan dan terdapat petunjuk bahwa syara' adalah alasan dalam menetapkan hukum.
- b) Masalahah al-Mulghah (المصلحة الملغاة) juga Masalahah yang dianggap baik oleh akal karena alasannya tetapi tidak diperhatikan oleh syara' dan terdapat petunjuk syara' yang menolaknya. Artinya

akal tersebut dianggap baik dan sejalan dengan tujuan syara' namun ternyata syara' menetapkan hukum yang berbeda dengan apa yang diinginkan oleh Maslahah.

- c) Maslahah al-Mursalaat (المصلحة المرسلة) atau biasa disebut juga dengan istishlah yakni yang dipandang baik oleh akal dan selaras dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum namun tidak ada petunjuk syara' yang memperhitungkannya dan tidak ada pula petunjuk syara' yang menolaknya..

c. Arti Maslahah Mursalah

Maslahah mursalah terdiri dari dua kata yang hubungan keduanya dalam bentuk sifat-maushuf, atau dalam bentuk khusus yang menunjukkan bahwaia merupakan bagian dari al-Maslahah. Tentang masalah yang dijelaskan diatas, secara etimologis (bahasa) dan terminoogis (istilah).

Al-Mursalaat (المرسلة) adalah isim maf'ul (objek) dari fi'il madhi (kata dasar) dalam bentuk tsulasi (kata dasar dengan tiga huruf), yaitu (رسل), dengan penambahan "alif" dipangkalnya, sehingga menjadi (ارسل). Secara etimologis (bahasa) artinya "terlepas" atau dalam arti مطلق (bebas). Kata "terlepas" dan "bebas" di sini bila dihubungkan dengan kata masalah maksudnya adalah "terlepas atau bebas dari keterangan yang menunjukkan boleh atau tidak boleh dilakukan". Ada beberapa rumusan definisi yang berbeda tentang masalah mursalah ini, namun masing-masing memiliki kesamaan dan berdekatan pengertiannya. Diantaranya definisi tersebut adalah:

- 1) Al-Ghazali dalam kitab al-Mustasyfa merumuskan masalah mursalah sebagai berikut:

Apa-apa (masalah) yang tidak ada bukti baginya dari syara' dalam bentuk nash tertentu yang membatalkannya dan tidak ada yang memerhatikannya.

- 2) Al-Syaukani dalam kitab Irsyad al-Fuhul memberikan definisi:

Maslahah yang tidak diketahui apakah syari' menolaknya atau memperhitungkannya.

- 3) Ibnu Qudamah dari ulama Hanbali memberi rumusan:

Maslahat yang tidak ada bukti petunjuk tertentu yang membatalkannya dan tidak pula yang memperhatikannya.

- 4) Yusuf Hamid al-Alim memberikan rumusan:

Apa-apa (masalah) yang tidak ada petunjuk syara' tidak untuk membatalkannya, juga tidak untuk memerhatikannya.

- 5) Jalal al-Din Abd al-Rahman memberi rumusan yang lebih luas:

Maslahah yang selaras dengan tujuan Syari' (Pembuat Hukum) dan tidak ada petunjuk tertentu yang membuktikan tentang pengakuannya atau penolakannya.

- 6) Abd al-Wahhab al-Khallaf memberi rumusan berikut:

Maslahah mursalah ialah maslahat yang tidak ada dalil syara' datang untuk mengakuinya atau menolaknya.

Dari beberapa definisi di atas, dapat ditarik kesimpulan tentang dasar dari Masalah Mursalah, sebagai berikut:

- a) Menimbang bahwa sesuatu yang baik menurut akal dengan pertimbangan dapat menjadikan kebaikan atau menghindarkan keburukan bagi manusia.
- b) Apa yang baik berlandaskan akal juga harus sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum.
- c) Apa yang baik menurut akal dan sejalan dengan tujuan syara' tersebut tidak ada petunjuk syara' secara khusus yang menolak dan mengakuinya.

d. Syarat Masalah Mursalah sebagai Legitimasi Hukum Menurut Ulama Abdul Wahab Khallaf

Menurut Abdul Wahab Kallaf terdapat beberapa syarat dalam menjalankan Masalah Mursalah:

- 1) Apa yang di anggap Masalah itu haruslah berwujud Masalah Hakiki, yang benar-benar mendatangkan kemanfaatan dan menolak kemudharatan. Tidak hanya berupa praduga semata namun dengan mempertimbangkan adanya kemanfaatan tanpa melihat akan menimbulkan akibat yang negatif.
- 2) Apa yang di anggap Masalah haruslah atas kepentingan bersama (umum) bukan kepentingan individu.
- 3) Apa yang di anggap Masalah tidak bertentangan dengan ketentuan yang terkandung dalam Al-Qur'an atau sunnah dan juga tidak bertentangan dengan Ijma'.⁵²

Menurut syarat ketentuan di atas Masalah Mursalah dapat dijadikan landasan hukum dan apabila persyaratan di atas terpenuhi maka dapat di

⁵² Satria Effendi, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2012), 52-53.

gunakan dalam tindakan sehari-hari. Bahwasanya Masalah merupakan kemaslahatan yang nyata bukan hanya sekedar prasangka, yang andaikata dapat mendatangkan manfaat atau menolak kemudharatan. Serta Masalah tersebut mengandung kemanfaatan secara umum tanpa menyimpang dari tujuan yang ditetapkan oleh Al-Qur'an dan Hadis.⁵³

⁵³ Khutbuddin Aibak, *Metodologi Pembaharuan Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019), 136-137.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis empiris, penelitian ini dilakukan dengan mencari data langsung ditempat yang dijadikan studi penelitian. Penelitian hukum empiris adalah penelitian dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat.⁵⁴ Data yang didapat kemudian dicatat, dan dianalisis berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis yang dilanjutkan dengan ditafsirkan dan yang terakhir disimpulkan dengan harapan penelitian tersebut bisa dijadikan kajian akademik.

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yaitu mengidentifikasi dan mengkonsepsi hukum sebagai intitusi sosial yang rill dan fungsional dalam tatanan kehidupan yang nyata.⁵⁵ Pendekatan yuridis (hukum dilihat sebagai norma atau disebut juga *das sollen*), karena dalam masalah ini membahas permasalahan penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis atau bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Pendekatan yuridis sosiologis menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan meneliti langsung ke lapangan bagaimana kondisi nyata yang terjadi di masyarakat

⁵⁴ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 15.

⁵⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1996), 51.

tentang efektivitas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 terhadap pengemis yang memanfaatkan anak dibawah umur.

C. Lokasi Penelitian

Berdasarkan judul maka penelitian ini dilakukan di Dinas Sosial Kota Malang karena merupakan lembaga sosial yang menangani masalah pengemis sesuai dengan Pasal 14 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis yang berkedudukan di Jl. Raya Ki Ageng Gribig No. 5, Kelurahan Kedungkandang, Kecamatan Kedungkandang, Kota Malang, Jawa Timur 65122 dan di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang yang berkedudukan di Jl. Simpang Majapahit No.1, Kiduldalem, Kec. Klojen, Kota Malang, Jawa Timur 65119.

D. Sumber Data

Sumber data yang digunakan peneliti terdiri atas dua macam, yaitu:

1. Data Primer

Data primer adalah data yang dibuat oleh peneliti untuk maksud khusus menyelesaikan permasalahan yang sedang ditangani. Data dikumpulkan sendiri oleh peneliti langsung dari sumber pertama atau tempat objek penelitian dilakukan baik melalui wawancara, observasi maupun dokumen tidak resmi.⁵⁶ Dalam penelitian ini peneliti mendapatkan data primer berupa wawancara kepada pegawai Kepala Dinas Sosial Kota Malang yakni Ibu Dra. Penny Indriani, MM dan Bapak

⁵⁶ Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, 24.

Edy Sukiswoyo, AKS., M.Si selaku Seksi Rehabilitasi Sosial, Disabilitas, dan Tuna Sosial dan bagian Fungsional Ahli Pertama Satpol PP, Bapak Mochammad Zulkarnaen serta wawancara dengan pengemis (Sriatun, Astutik, Yati, Mutmainah dan Karima). Bahan hukum ini berkaitan dengan bahan hukum primer agar dapat membantu dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer.

2. Data Sekunder

Pengumpulan data selanjutnya dengan mempelajari yang berhubungan dengan objek penelitian. Data sekunder merupakan data yang diperoleh, dikumpulkan, dan diolah secara tidak langsung. Data-data tersebut didapatkan dari buku-buku kepustakaan, peraturan perundang-undangan, jurnal, artikel, browsing internet dan penelitian terkait serta dokumen pendukung lainnya.⁵⁷ Data itu antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak
- c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis
- e. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis.

⁵⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 12.

- f. Peraturan Walikota Malang Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi,

E. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data pada penelitian kali ini melalui studi kepustakaan dengan mempelajari serta menganalisis dan juga menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Observasi

Pengamatan atau observasi sebuah aktivitas terhadap suatu proses atau objek dengan tujuan merasakan kemudian memahami pengetahuan dari sebuah fenomena berdasarkan pengetahuan dan gagasan yang sudah diketahui sebelumnya, untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam sebuah penelitian dengan melakukan pengamatan secara langsung terhadap obyek yang diteliti. Penulis melihat secara langsung ada pengemis yang membawa anak di lampu merah jalan veteran, lampu merah jalan langsep, lampu merah jalan ahmad yani blimbing, lampu merah jembatan suhat, di sepanjang jalan sigura-gura, jalan mulyorejo, jalan tlogomas, depan alfamidi merjosari, depan alfamart merjosari, depan atm bank bni uin, depan atm bank btn sigura-gura, dan di pasar besar kota malang.

2. Wawancara

Wawancara ialah keadaan dimana peran diantara pribadi yang saling bertatap muka, yakni ketika seorang pewawancara mengajukan pertanyaan terhadap permasalahan yang di teliti bertujuan agar

mendapatkan jawaban yang relevan dengan isu hukum yang diteliti kepada responden.⁵⁸

DAFTAR INFORMANT

No.	Nama Responden	Jabatan
1.	Dra. Penny Indriani, MM	Kepala Dinas Sosial Kota Malang
2.	Edy Sukiswoyo, AKS., M.Si	Seksi Rehabilitasi Sosial, Disabilitas, dan Tuna Sosial
3.	Mochammad Zulkarnaen, S.Sos	Fungsional Ahli Pertama Satpol PP
4.	Sriatun (31 Tahun)	Pengemis yang beralamat di Jl. Mayjen Sungkono, Buring, Kedungkandang, Malang
5.	Astutik (39 Tahun)	Pengemis yang beralamat di Kelurahan Pandanwangi, Blimbing, Malang
6.	Yati (45 Tahun)	Pengemis yang beralamat di kelurahan Madyopuro, Kedungkandang, Kota Malang

⁵⁸ Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), 82.

7.	Mutmainah	Pengemis yang beralamatkan di kelurahan Samaan, Klojen, Kota Malang.
8.	Karima	Pengemis yang beralamatkan di Kelurahan Tanjungrejo, Sukun, Kota Malang.

3. Dokumentasi

Metode dokumentasi ialah metode untuk mencari data yang berwujud sumber data tertulis dan gambar yang meliputi variabel-variabel yang berupa catatan-catatan, foto yang terkait dengan permasalahan penelitian, surat kabar, majalah dan sebagainya. Dokumentasi ditujukan untuk memperoleh data langsung dari lokasi penelitian.

F. Teknik Analisis Data

Analisis data yang diperoleh dari penelitian kualitatif dapat menggunakan metode yang bersifat deskriptif. Metode deskriptif adalah apabila data-data kualitatif telah dikumpulkan oleh peneliti, selanjutnya dianalisis dimulai dari menjabarkan gambaran-gambaran kemudian diolah dan dikaitkan antara satu dengan lainnya dan ditarik kesimpulan secara umum. Proses pengelolannya yakni dibawah ini:⁵⁹

1. Reduksi Data (Reduction)

⁵⁹ Saifullah, *Tipologi Penelitian Hukum (Sejarah, Paradigma, dan Pemikiran Tokoh di Indonesia)*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2018), 268.

Reduksi data merupakan penyajian data yang dihasilkan dari lapangan yaitu berupa hasil wawancara dengan Dinas Sosial Kota Malang serta pengemis yang masih membawa anak dibawah umur dan kemudian dijelaskan dalam bentuk tulisan secara rinci dan jelas. Setelah hasil tersebut terkumpulkan maka dianalisis dari awal mulainya penelitian. Semua bertujuan agar data-data yang telah direduksi dapat memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan.

2. Display Data (Display)

Display data dalam upaya menyajikan data dalam bentuk matrik dan grafik atau sebagainya. Hal ini dilakukan agar data yang dihasilkan dari wawancara dengan Dinas Sosial Kota Malang tersebut tidak tertumpuk yang dapat mempersulit peneliti untuk menganalisisnya.

3. Konklusi dan Verifikasi (Conclusion And Verification)

Tahap akhir dalam pengolahan data yakni tahap penyimpulan dari bahan-bahan penelitian yang diperoleh dengan maksud agar mempermudah dalam menjabarkannya dalam bentuk penelitian. Hal ini juga bertujuan untuk menjawab apa yang menjadi latar belakang penelitian sekaligus menjawab dari rumusan masalah.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Gambaran umum lokasi penelitian

1. Letak Geografis

Kota Malang merupakan kota terbesar kedua setelah Surabaya di Provinsi Jawa Timur dengan letak geografis pada posisi 112°06'- 112°07' Bujur Timur dan 7°06'-8°02' Lintang Selatan. Kota Malang terdiri dari lima kecamatan yakni Kecamatan Blimbing, Kecamatan Sukun, Kecamatan Lowokwaru, Kecamatan Kedungkandang dan Kecamatan Klojen. Luas wilayah Kota Malang sebesar 110.06 km².

Tabel 1.
Pembagian Luas Wilayah Kota Malang

No.	Kecamatan	Luas (km ²)
1.	Kedungkandang	39,69
2.	Lowokwaru	22,60
3.	Sukun	20,97
4.	Blimbing	17,77
5.	Klojen	8,83
Total		110,06

Kota Malang berada pada ketinggian 440-667 meter di atas permukaan laut (Mdpl). Suhu udara berkisar 19°C - 30°C dengan kelembaban 65-95%.

2. Kondisi Demografis

a. Jumlah dan kepadatan penduduk

Tabel 3.

Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin

Kecamatan di Kota Malang	Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin (Jiwa)								
	Laki-Laki			Perempuan			TOTAL		
	2020	2019	2018	2020	2019	2018	2020	2019	2018
Kedungkandang	97 650	96 684	95 662	98 648	97 657	96 654	196 298	194 341	192 316
Sukun	97 813	97 194	96 516	99 104	98 465	97 805	196 917	195 659	194 321
Klojen	48 277	48 571	48 833	53 133	53 447	53 751	101 410	102 018	102 584
Blimbing	89 871	89 570	89 209	91 555	91 235	90 895	181 426	180 805	180 104
Lowokwaru	97 872	97 397	96 858	100 967	100 462	99 935	198 839	197 859	196 793
KOTA MALANG	431 483	429 416	427 078	443 407	441 266	439 040	874 890	870 682	866 118
Sumber: Proyeksi Penduduk									

3. Profil Dinas Sosial Kota Malang

a. Tugas dan fungsi dinas sosial

Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 29 Tahun 2016 tentang kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Sosial pada pasal 3 ayat (1) tugas dari Dinas Sosial yaitu sebagai pelaksanaan pemerintahan di bidang sosial.⁶⁰ Dan pada ayat (2) untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Dinas Sosial menyelenggarakan fungsi:

- a) Perumusan kebijakan daerah di bidang sosial
- b) Pelaksanaan penanganan fakir miskin dan pemberdayaan sosial

⁶⁰ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Walikota Malang Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Sosial

- c) Pelaksanaan penanganan warga negara migran korban tindak kekerasan
- d) Pelaksanaan rehabilitasi dan pelayanan sosial
- e) Pelaksanaan perlindungan dan jaminan sosial
- f) Pelaksanaan penanganan bencana
- g) Pemeliharaan taman makam pahlawan
- h) Pelaksanaan nilai-nilai kepahlawanan, keperintisan dan kesetiakawanan sosial
- i) Pelaksanaan pemulangan orang terlantar ke daerah asal
- j) Pelaksanaan pemberian rekomendasi pengumpulan sumbangan daerah
- k) Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan Undian Gratis Berhasiah (UGB) dan pengumpulan Uang dan Barang (PUB)
- l) Pemberian pertimbangan teknis perizinan bidang sosial
- m) Penyediaan kebutuhan dasar dan pemulihan trauma bagi korban bencana alam dan bencana sosial
- n) Penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat terhadap kesiapsiagaan bencana
- o) Koordinasi dan pelaksanaan program, monitoring, evaluasi dan pelaporan dibidang sosial
- p) Pengendalian pelaksanaan program di bidang sosial
- q) Pengelolaan administrasi umum dan
- r) Pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional.⁶¹

b. Visi dan Misi Dinas Sosial

Dari uraian di atas maka ditetapkanlah visi dan misi Dinas Sosial Kota Malang yang merupakan nafas dari pada visi dan misi Kota Malang adalah sebagai berikut:

“Terwujudnya Masyarakat Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang sejahtera dan bermartabat”.

Untuk mewujudkan visi diatas maka selanjutnya Dinas Sosial Kota Malang menjabarkan visi tersebut dalam misi yang menjadi pedoman dalam melakukan aktivitas melalui pelaksanaan program dan kegiatan

⁶¹ Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Walikota Malang Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Sosial

yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi. Adapun misi Dinas Sosial Kota Malang sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan taraf kesejahteraan sosial masyarakat melalui penyelenggaraan kesejahteraan sosial
- 2) Mendorong peningkatan dan perluasan pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial oleh Pemerintah dan Masyarakat
- 3) Meningkatkan sistem informasi dan pelaporan bidang sosial
- 4) Meningkatkan kualitas pelayanan di bidang sosial

B. Efektivitas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 terhadap upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah

Implementasi mempunyai arti dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yakni penerapan atau pelaksanaan. Bisa juga diartikan dengan suatu peraturan yang telah dibuat harus diterapkan sesuai dengan tujuannya dan dijalankan sepenuhnya. Oleh sebab itu implementasi dari Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis sudah tepat diterapkan sesuai dengan ketentuan isi Peraturan Daerah. Tanggapan Pemerintah terhadap pengemis dalam ekonomi yang semakin sulit saat ini, banyak orang mencari uang dengan segala cara, mendapati dalam pencarian kerja yang sangat sulit mengakibatkan banyak orang yang menjadi pengemis. Permasalahan dalam Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial harus ditangani oleh Pemerintah dikarenakan merupakan masalah sosial yang masih membelunggu dalam setiap daerah. Oleh karena itu adanya penegakan di Peraturan daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 guna untuk upaya penanggulangan pengemis.

Implementasi kebijakan penanganan pengemis baik dari sisi penegak hukum maupun rehabilitasi sosial masih belum mencapai hasil yang sesuai dengan diharapkan. Hal ini dikarenakan masih banyaknya pengemis yang bermunculan sebab belum menemukan kehidupan yang lebih baik. Peraturan Daerah dinilai sebagai suatu bentuk kebijakan yang dipandang tepat karena merupakan suatu produk hukum yang disusun dengan serangkaian prosedur musyawarah yang demokratis dan memasukkan keinginan masyarakat ke dalam komitmen politik legislatif dan eksekutif. Pengemis hadir di ruang-ruang terbuka, seperti: lampu merah, alun-alun, dan pasar.

Kegiatan mengemis sekarang bukan hanya dilakukan oleh orang dewasa, tapi juga anak-anak. Banyak anak jalanan yang didorong orang tuanya untuk mengemis di jalanan. Selain itu, pengemis dewasa seringkali memanfaatkan anak-anaknya untuk mengambil empati agar diberi uang oleh masyarakat. Masih banyak pengemis perempuan dewasa yang mengemis dengan menggendong anak di bawah umur dibawah panas terik matahari, dan terkadang anak tersebut bukan anaknya sendiri melainkan hanya dijadikan alat untuk mengemis. Perilaku inilah yang menjadikan salah satu bentuk eksploitasi terhadap anak. Menurut keterangan yang penulis dapatkan dari salah satu informant dari pengemis yang bernama Astutik bahwa alasan mereka membawa anak di bawah umur dikarenakan tidak ada yang menjaga anaknya ketika sedang mengemis sedangkan suaminya merupakan orang dalam gangguan jiwa (ODGJ) dan terpaksa harus membawa anaknya. Padahal hal itu tidak baik untuk tumbuh kembang anak. Saat berada di jalanan anak akan terkena polisi udara dan juga ditakutnya terjadi kecelakaan. Saat berada di jalanan anak juga

terkadang merasa tidak nyaman dibuktikan dengan menangis terus menerus. Seharusnya anak mendapatkan hak untuk belajar bukan malah dijadikan alat untuk mengemis oleh orangtuanya. Hal tersebut mengakibatkan anak menjadi tidak nyaman dan menangis pada saat mengemis. Sesuai dengan hasil wawancara dengan salah satu pengemis yang bernama Yati.

Sejauh aturan ini telah berlaku di masyarakat bahwa dalam implementasi kebijakan penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis, Dinas Sosial sendiri telah berupaya dalam hal penanganan yang bertujuan dalam rangka mencegah berkembangnya anak jalanan, gelandangan dan pengemis dilakukan melalui tindakan usaha preventif, usaha represif dan usaha rehabilitatif sesuai dengan Pasal 4 ayat (2).⁶² Akan tetapi meski Peraturan Daerah tersebut telah ditetapkan dan berlaku, permasalahan tentang Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis menjadi permasalahan yang sangat kompleks. Oleh karena itu permasalahan ini perlu melibatkan banyak pihak terkait. Karena masih banyaknya pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur yang masih ditemui di jalanan. Hal ini disebabkan oleh ketidak tahuan pengemis akan Peraturan Daerah sesuai dengan hasil wawancara yang sama dengan diatas yakni Yati bahwa masih belum mengetahui tentang aturan yang Pemerintah berlakukan. Karena ketidak tahuan tersebut menyebabkan tidak paham akan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis.

⁶² Pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak jalanan, Gelandangan dan Pengemis

Sebagian Pengemis di Kota Malang ternyata banyak yang masih belum tahu tentang Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis yang diterbitkan oleh Pemerintah sehingga dalam pelaksanaannya masih banyak yang tidak mengindahkan aturan tersebut. Dinas Sosial melaksanakan pencegahan, evaluasi dan identifikasi terkait masalah-masalah yang berkaitan dengan masalah kesejahteraan sosial di kota Malang. Saat menangani permasalahan tersebut Dinas Sosial dibantu oleh Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) yang mana dalam hal ini penulis dapatkan dari Bapak Mochamad Zulkarnaen Satpol PP dalam hal penertiban dan penghalauan dilakukan secara persuasif dan harmonis yang selanjutnya pengemis di serahkan ke Dinas Sosial untuk diberikan pengarahan dan pembinaan.

Dinas Sosial dan Satpol PP melakukan patroli setiap hari, bahkan di hari Sabtu dan Minggu pun patroli dilaksanakan pada siang hari. Dalam melaksanakan patroli tentunya Dinas Sosial akan melakukan audiensi terhadap PMKS secara persuasif (kekeluargaan) tanpa adanya kekerasan untuk bernegosiasi agar menghentikan atau mengurangi aktivitas di jalanan. Hal itu bertujuan agar melindungi mereka dari sesuatu hal yang buruk. Selain dari keberadaan mereka di jalanan sebenarnya tidak sejalan dengan nilai dan norma yang tumbuh di masyarakat serta mengganggu ketentraman dan ketertiban umum.

Berkaitan dengan sanksi, bisa kita pelajari lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (1) yakni masyarakat berperan dalam penanganan anak jalan, gelandangan dan pengemis dengan tidak memberikan sesuatu baik berupa uang ataupun barang di jalan. Sebab menurut sudut pandang Dinas Sosial jika masyarakat masih

memberikan barang ataupun uang kepada mereka maka akan berakibat menjadi suatu kebiasaan dan justru mereka akan semakin menggantungkan hidupnya di jalanan. Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara penulis kepada salah satu pengemis yang bernama Sriatun alasan dalam melakukan hal mengemis disebabkan oleh desakan ekonomi, susahny dapat mencari lapangan pekerjaan. Berdasarkan dengan hasil wawancara dengan pengemis dapat ditarik kesimpulan bahwa susahny mendapatkan pekerjaan menjadikan salah satu alasan mereka tidak mau menghentikan aktivitasnya di jalan karena lebih mudah dalam mendapatkan hasil daripada harus susah payah bekerja. Namun masalahnya dalam aturan dan implementasi yang terjadi di masyarakat terkait sanksi masih kurang optimal.

Anak jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 amandemen ke 4 saling berkesinambungan. Di dalam Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "*Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara*". Dalam pasal tersebut terdapat makna pengemis dipelihara atau di perdayakan oleh negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Fakir adalah orang yang tidak memiliki harta atau pekerjaan sama sekali atau mempunyai pekerjaan namun tidak dapat mencukupi kebutuhan hidupnya. Sedangkan miskin adalah orang yang memiliki harta atau pekerjaan namun hanya dapat mencukupi kebutuhan sebesar 50-90%.

Dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 telah di atur upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam menangani anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Dalam menjalankan penanganan tersebut tentu tidak selalu berjalan mulus berdasarkan dengan apa yang diharapkan oleh bait-perbait

dalam pasal dari peraturan tersebut. Akan tetapi Pemerintah Daerah Kota Malang juga mendapatkan kendala sebagai hambatan dari penanganan yang di laksanakan.

Sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 bahwa bentuk upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini mengacu pada azas dan tujuan dilaksanakan secara terpadu terdiri dari tiga usaha penanganan. Ketiga usaha itu melalui: Usaha Preventif, Usaha Represif dan Usaha Rehabilitatif. Sejak tahun 2013 pada saat peraturan ini telah berlaku untuk menangani pengemis di kota malang mengacu dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis bahwa usaha untuk menangani pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur yakni usaha preventif, represif dan rehabilitatif.

Dari hasil wawancara di atas bisa dikatakan bahwa sejauh peraturan ini telah berlaku di masyarakat Pemerintah Daerah Kota Malang telah berupaya untuk menangani masalah pengemis di kota malang dengan melakukan ketiga usaha, yakni:

1. Usaha Preventif

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk menangani pengemis sejak berlakunya aturan ini yaitu: penyuluhan sosial, pembinaan, bantuan sosial dan latihan. Upaya yang pertama dilakukan yakni sebuah usaha untuk mencegah timbulnya pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur dengan melakukan penyuluhan, bimbingan, pengawasan, serta latihan.

Dari hasil wawancara di atas dijabarkan bahwa untuk mencegah timbulnya pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur sebagai bentuk

penanganan awal yang dilakukan oleh Dinas Sosial. Usaha preventif ini merupakan upaya yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah Kota Malang sesuai dengan Pasal 3 ayat (b) bertujuan guna mencegah penyalahgunaan komunitas anak jalanan, gelandangan dan pengemis dari eksploitasi pihak-pihak tertentu.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) usaha preventif terdiri atas upaya yang bertujuan untuk menangani pengemis yang mengeksploitasi anak mereka sendiri yang di bawa ke jalanan. Di bawah ini adalah upaya yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial sesuai dengan aturan yang berlaku yang terkandung dalam Pasal 5 ayat (2) antara lain:

a. Penyuluhan dan bimbingan sosial

Bimbingan sosial merupakan salah satu cara atau teknik dalam penyuluhan sosial. Termasuk ke dalam tahap proses motivasi dan edukasi untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan yang di miliki oleh PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) serta membantu menyelesaikan kesulitan di bidang sosial, sehingga individu ata kelompok dapat beradaptasi dengan lingkungan sosialnya secara tepat dan wajar.

b. Pembinaan sosial

Pembinaan sosial merupakan proses dalam memberikan pelajaran untuk mendidik, membimbing, mengarahkan serta memberikan keterampilan kepada masyarakat khususnya pembelajaran yang berkaitan dengan hubungan sosial di lingkungannya.

c. Bantuan sosial

Bantuan sosial merupakan pemberian uang atau barang kepada masyarakat dengan atau tanpa syarat yang bertujuan untuk melindungi dari resiko sosial serta membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

d. Perluasan kesempatan kerja

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2013 Tentang Perluasan Kesempatan Kerja pada Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi: Perluasan Kesempatan Kerja adalah upaya yang dilakukan untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru dan atau mengembangkan pekerjaan yang tersedia.

e. Pemukiman lokal

Permukiman memiliki arti kawasan dengan prasarana lingkungan, prasaranan umum, dan fasilitas umum serta pemanfaatan yang selaras dengan lingkungan hidup. Permukiman tersebut juga memberikan ruang sumber daya dan layanan bagi penghuninya sebagai bentuk kegiatan sosial, budaya dan ekonomi untuk meningkatkan kecerdasan dan kualitas hidup.⁶³ Disebut lokal karena lokasinya berada di daerah setempat.

f. Peningkatan derajat kesehatan

Peningkatan kesehatan adalah berbagai bentuk upaya yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota dan juga masyarakat untuk mengoptimalkan kesehatan melalui kegiatan penyuluhan dan sosialisasi agar mendukung hidup sehat.

⁶³ Djemabut Blang, *Perumahan dan Permukiman sebagai Kebutuhan Pokok*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1977), 9.

g. Peningkatan pendidikan

Peningkatan mutu pendidikan dapat dikaitkan dengan upaya yang dilakukan untuk pengembangan kemampuan juga sikap yang berdampak pada keberhasilan pendidikan di segala bidang.

2. Usaha Represif (Penghalauan)

Selanjutnya usaha represif tindakan untuk menghalangi timbulnya pengemis dan upaya ini dilakukan dalam bentuk peringatan baik secara lisan maupun tertulis dengan tanpa adanya kekerasan. Dalam Pasal 5 ayat (4) meliputi:

a. Razia

- 1) Razia dapat dilaksanakan kapan saja oleh pihak yang memiliki wewenang maupun pejabat yang diberikan wewenang terbatas oleh menteri.

Berdasarkan dengan hasil wawancara dengan Bapak Edy Sukiswoyo, AKS, M.Si selaku Seksi Rehabilitasi Sosial, Disabilitas, dan Tuna Sosial dimana Dinas Sosial merupakan lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah yang berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengemis.

- 2) Razia juga dapat dilaksanakan oleh pejabat yang diberi wewenang bersama-sama dengan kepolisian

Berdasarkan dengan hasil wawancara dengan Bapak Mochammad Zulkarnaen diketahui Dinas Sosial berkerja sama dengan Satpol PP untuk melakukan penertiban terhadap pengemis. Untuk kegiatan penghalauan ketika sedang melakukan razia Dinas Sosial bekerja sama

dengan Satpol PP untuk melakukan razia kepada pengemis di jalanan, saat ada yang terjaring razia oleh Satpol PP langsung diserahkan kepada Dinas Sosial setelah itu akan memberikan pelatihan seperti pelatihan tata boga untuk peserta PMKS yang bekerja sama dengan para ibu-ibu PKK Kota Malang tujuannya agar para pengemis mau untuk berwirausaha. Pelatihan lainnya yaitu, menjahit dan menyulam, karena kita bukan unit pelaksana teknis (UPT) jadi tidak bisa melakukan pelatihannya setiap hari, dalam setahun itu cuma 3 kali dan tidak tentu waktunya.

b. Penampungan sementara untuk di seleksi

Berdasarkan wawancara yang telah dilakukan peneliti kepada Dinas Sosial, Pengemis yang terkena razia pada saat penertiban akan dibawa dan ditampung serta diserahkan ke kantor Dinas Sosial Kota Malang yang berkedudukan di jalan Raya Ki Ageng Gribig No.5, Kedungkandang, Kecamatan Kedungkandang, Malang. Hal ini bertujuan untuk menentukan kelayakan para pengemis melalui pendataan sebagai dasar untuk menentukan tindakan selanjutnya, sesuai dengan Pasal 6 ayat (2) yakni:

- 1) Dilepaskan dengan bersyarat
- 2) Dimasukkan ke dalam panti sosial
- 3) Di kembalikan kepada orang tua/keluarga bahkan kampung halaman
- 4) Dijadikan pekerja sosial dengan diberi imbalan
- 5) Diberikan pelayanan kesehatan

c. Pelimpahan

Berdasarkan wawancara, pelimpahan disini merupakan kegiatan dimana pada saat melakukan razia, pengemis yang terjaring akan dikembalikan ke keluarga atau kampung halaman apabila baru terkena razia sekali atau dua kali. Dengan dibuatkan surat pernyataan oleh Dinas Sosial sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

3. Usaha Rehabilitatif

Usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir terhadap pengemis dengan penampungan, seleksi, penyaluran dan usaha tindak lanjut. Sesuai dengan Pasal 8 ayat (2) sebagaimana dimaksud, meliputi:

a. Usaha penampungan

Usaha penampungan bertujuan untuk mengidentifikasi anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang akan dimasukkan ke dalam panti sosial.

b. Usaha seleksi

Usaha seleksi bertujuan untuk mengetahui kualifikasi ke dalam pelayanan sosial yang diberikan.

c. Usaha penyantunan

Usaha penyantunan bertujuan untuk mengubah cara berpikir anak jalanan, gelandangan dan pengemis dari yang keadaan non produktif hingga menjadi suatu keadaan yang produktif, dengan cara antara lain:

- 1) Bimbingan fisik
- 2) Bimbingan mental
- 3) Bimbingan sosial
- 4) Bimbingan keterampilan

d. Usaha penyaluran dan

Usaha penyaluran yakni suatu keadaan dimana anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang telah mendapatkan pembinaan, pendidikan, pelatihan juga keterampilan kerja supaya meningkatkan kualitas diri agar dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat.

e. Usaha tindak lanjut

Usaha tindak lanjut suatu keadaan yang dilakukan dengan:

- 1) Meningkatkan kesadaran diri
- 2) Meningkatkan kemampuan sosial
- 3) Menumbuhkan kesadaran hidup bermasyarakat.

Diatas merupakan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang dalam menanggulangi pengemis sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013. Pemerintah Kota Malang melakukan upaya dalam penanggulangan secara universal bukan spesifik hanya pada pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur. Selanjutnya dalam menangani upaya pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur adanya faktor pendukung dan faktor penghambat sebagai berikut:

4. Faktor pendukung

Dengan adanya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis, aturan tersebut memiliki kekuatan hukum yang sah dan dapat ditegakkan sesuai dengan isi yang terkandung dalam Peraturan Daerah tersebut. Selanjutnya maka bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam menangani pengemis yang

memanfaatkan anak di bawah umur yang kehadirannya mengganggu ketertiban umum. salah satu faktor pendukung dalam upaya ini adalah adanya anggaran yang direncanakan oleh anggaran pendapatan dan belanja daerah melalui unit pelaksana teknis (UPT).

5. Faktor penghambat

Disamping adanya faktor pendorong pastinya ada beberapa faktor penghambat dalam penanganan yang merupakan beberapa hambatan yang dirasakan oleh Pemerintah Daerah dalam berupaya menangani pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur, yakni: berdasarkan hasil wawancara dengan Mochammad Zulkarnaen hambatan saat melakukan razia. Hambatan yang dirasakan oleh Satpol PP biasanya terjadi kejar-kejaran antara pengemis dengan petugas yang menyebabkan petugas kewalahan dalam proses penghalauan dan sering kali banyak pengemis yang bersembunyi dari kejaran para petugas:

- a. Pada saat dilakukannya usaha represif yakni razia dirasa masih belum intensif, dikarenakan banyaknya pengemis yang lari untuk menghindari agar tidak tertangkap oleh petugas.
- b. Belum adanya panti sosial, Dinas Sosial Kota Malang tidak memberikan bantuan tempat tinggal untuk para pengemis. Setelah dirazia dikumpulkan di aula kantor Dinas Sosial kemudian dilakukan pendataan atas identitas pengemis lalu dipulangkan ke rumah masing-masing. Hal ini yang menyebabkan setelah terjaring razia lalu akan kembali melakukan hal pengemis di jalan kembali. Hal tersebut dikatakan oleh salah informant yang diwawancarai oleh penulis yang bernama Mutmainah. Seorang

pengemis tersebut menceritakan pengalaman sewaktu terjaring razia lalu dibawa ke Dinas Sosial di tanyai tentang identitas lalu dipulangkan ke rumah masing-masing.

- c. Masih banyaknya masyarakat yang tidak mengindahkan peraturan untuk tidak memberikan uang atau barang kepada pengemis.
- d. Tidak adanya sanksi yang tegas sehingga belum ada efek jera dalam diri pengemis itu sendiri.

Dalam pembahasan ini, seperti apa yang telah dipaparkan dalam latar belakang peneliti menggunakan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis dalam Pasal 4 ayat (2) dijelaskan bahwa upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah meliputi usaha preventif, usaha represif dan usaha rehabilitatif.

Sebelum membahas tentang efektivitas hukum di dalam masyarakat. Pertama, harus memahami arti dari sistem hukum. Pembahasan efektivitas hukum dalam masyarakat merupakan bagian dari studi yang terletak di luar bidang domatik hukum. Ini berarti kajian tentang efektivitas hukum dalam masyarakat tidak hanya mengkaji asas dan definisi hukum saja namun, perlu memperhatikan berbagai kaitan dan hubungan hukum dengan faktor-faktor non hukum.⁶⁴

Suatu hukum dikatakan efektif apabila produk hukum tersebut sudah dilakukan atau dilaksanakan sesuai dengan praktiknya. Sama halnya dengan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penanganan Anak

⁶⁴ Winarno Yudho dan Heri Tjandrasari, "Efektivitas Hukum dalam Masyarakat," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, no.1(1987): 57.

Jalanan, Gelandangan dan Pengemis juga merupakan suatu produk hukum jika ingin dikatakan efektif apabila telah dilaksanakan sesuai dengan praktiknya di masyarakat. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa suatu sikap atau perilaku hukum dianggap efektif jika tindak atau perilaku lain tersebut mengarah pada tujuan yang diharapkan, yang artinya pihak lain tersebut telah mematuhi undang-undang.⁶⁵ Agar suatu hukum itu bisa dikatakan efektif, aparat penegak hukum diberi wewenang untuk menegakkan sanksi. Sanksi dapat diterapkan kepada masyarakat dalam bentuk kepatuhan terhadap aturan tersebut, yang menunjukkan peraturan tersebut dinyatakan efektif.⁶⁶ Menurut Soerjono Soekanto faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum, sebagai berikut:

1. Faktor hukum itu sendiri (Undang-Undang)
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak yang membuat atau menegakkan hukum
3. Faktor sarana dan prasarana dalam penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yaitu hukum dan lingkungan yang berlaku
5. Faktor kebudayaan, yaitu hasil kerja, rasa dan cipta yang ada dalam niat

Kelima faktor diatas saling berkesinambungan yang merupakan esensi sebagai tolak ukur dari efektivitas terhadap penegakan hukum. Berdasarkan dari hal tersebut bila dikaitkan dengan produk hukum yakni Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis, dalam rangka mewujudkan tujuannya maka efektif atau tidaknya pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang

⁶⁵ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 1982), 115.

⁶⁶ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, 110.

Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis bisa dilihat dari faktor-faktor sebagai berikut:

a. Faktor hukum

Menurut teori hukum, dibagi menjadi 3 macam berlakunya suatu hukum sebagai kaidah, yaitu:

- 1) Kaidah hukum berlaku yuridis, jika penerapannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau terbentuk atas apa yang diterapkan.
- 2) Kaidah hukum berlaku sosiologis, jika suatu kaidah tersebut dikatakan efektif artinya kaidah itu dipaksa ditegakkan oleh pemerintah meski kehadirannya tidak diterima oleh masyarakat atau kaidah tersebut berlaku sebab adanya pengakuan dari masyarakat.
- 3) Kaidah hukum berlaku filosofis, kaidah itu selaras dengan cita-cita hukum sebagai hukum positif tertinggi.

Kaidah hukum itu dikaji secara mendalam, supaya bisa berjalan maka setiap hukum harus memiliki unsur yuridis, sosiologis dan filosofis. Fungsi dari hukum ialah keadilan, kepastian dan kemanfaatan agar dalam penerapannya tidak terjadi pertentangan antara kepastian dengan keadilan. Kepastian sifatnya kongkret berwujud nyata sedangkan keadilan sifatnya abstrak. Kaidah hukum yang terkandung dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis, sebagaimana apa yang telah dipaparkan di atas juga harus memenuhi unsur yuridis, sosiologis dan filosofis agar dapat dikatakan berfungsi. .
Membicarakan tentang faktor hukum dalam hal ini mengacu pada Peraturan

Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penangan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis. Dalam ketentuan umum pasal 1 berisi mengenai batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan. Pasal 2 dan Pasal 3 menjelaskan mengenai hal-hal yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal berikutnya antara ketentuan untuk mencerminkan azas, maksud, dan tujuan diundangkannya Peraturan tersebut. Pasal 4 menjelaskan mengenai penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah yang melibatkan seluruh elemen masyarakat dengan melakukan upaya penanganannya melalui usaha preventif, represif dan rehabilitatif. Pasal 5 menjelaskan tindakan usaha preventif yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah yakni usaha preventif merupakan usaha pencegahan menekan angka timbulnya anak jalanan, gelandangan dan pengemis dengan melakukan: a. Penyuluhan dan bimbingan sosial b. Bimbingan sosial c. Bantuan sosial d. Perluasan perluasan kesempatan kerja e. Pemukiman lokal f. Peningkatan derajat kesehatan serta g. Peningkatan pendidikan. Selanjutnya menjalankan usaha yang kedua yakni usaha represif meliputi razia, penampungan sementara untuk diseleksi dan selanjutnya pelimpahan. Pasal 6 menjelaskan anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang terkena penertiban pada saat razia akan ditampung sementara untuk diidentifikasi dan diseleksi hal tersebut dimaksudkan dengan kualifikasi dasar dalam menetapkan tindakan selanjutnya terdiri dari dilepaskan dengan syarat, dimasukkan dalam panti sosial, dikembalikan ke orang tua / wali/ atau

keluarga yang berada di kampung halaman, dan dijadikan pekerja sosial dengan diberi imbalan serta diberikan pelayanan kesehatan. Pasal 7 menjelaskan seorang anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang dikembalikan kepada keluarga diberikan bantuan sosial yang jenis dan jumlah diatur dengan Keputusan Walikota. Pasal 8 menjelaskan bahwa pemerintah daerah berkewajiban untuk melakukan usaha rehabilitasi dengan melakukan usaha penampungan, usaha seleksi, usaha penyantunan, usaha penyaluran dan usaha tindak lanjut. Pasal 9 menjelaskan usaha penampungan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tujuannya untuk mengidentifikasi pengemis yang dimasukkan ke dalam panti sosial. Pasal 10 menjelaskan usaha seleksi bertujuan untuk menentukan kualifikasi pelayanan sosial yang akan diberikan. Pasal 11 menjelaskan dalam usaha penyantunan ditujukan untuk mengubah mental pengemis dalam keadaan non produktif menjadi produktif dengan menerapkan bimbingan fisik, mental, sosial dan keterampilan. Pasal 12 menjelaskan tentang usaha penyaluran terutama pada pengemis yang telah mendapatkan bimbingan, pendidikan, pelatihan dan keterampilan kerja agar dapat berperan saat dikembalikan ke masyarakat. Pasal 13 menjelaskan usaha tindak terhadap pengemis dilakukan dengan meningkatkan kesadaran berswadaya, meningkatkan kemampuan sosial dan ekonomi dan menumbuhkan kesadaran hidup dalam bermasyarakat. Pasal 14 menjelaskan bahwa pemerintah daerah melalui dinas sosial berkewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan penanganan pengemis. Pasal 15

menjelaskan pencegahan dan menanggulangi meluasnya aktifitas pengemis yang ada di kota Malang. Pasal 16 menjelaskan masyarakat dapat berperan dalam menanggulangi pengemis dengan tidak memberikan sesuatu baik berupa uang ataupun barang di jalanan. Peran masyarakat dapat dilakukan oleh perorangan atau bahkan organisasi. Pasal 17 beban biaya dalam penanganan pengemis bersumber dari APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan yang pada pasal yang terakhir pasal 18 menjelaskan tentang peraturan daerah ini berlaku sejak tanggal diundangkan agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan peraturan daerah ini.

b. Faktor penegak hukum

Dalam penegakan hukum pastinya berkaitan dengan pihak yang diberi wewenang dalam menerapkan suatu hukum. Penegak hukum harus mampu memberikan keadilan dan kemanfaatan hukum. Sesuai dengan Pasal 14 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penangan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis, Pemerintah Daerah memberi wewenang kepada Dinas Sosial Kota Malang dalam melakukan pembinaan dan pengawasan atas penanganan pengemis. Agar berfungsinya suatu hukum dibutuhkan kepribadian yang baik bagi seorang penegak hukum, jika peraturannya sudah baik namun kualitas dari penegak hukumnya kurang baik maka akan timbul masalah. Karena dikalangan masyarakat mengartikan bahwa hukum itu identik dengan tingkah laku dari penegak

hukum itu sendiri. Adapun usaha-usaha yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang yakni:

1. Usaha preventif ialah usaha yang dilakukan terorganisir untuk mencegah munculnya pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur sebagai alat saat mengemis di jalanan kota Malang yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan dan pendidikan, pemberi bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut terhadap berbagai pihak yang berhubungan dengan anak di bawah umur yang dibawa ke jalanan oleh orang tuanya. Dalam penerapannya Dinas Sosial telah melakukan usaha preventif sebagai suatu upaya untuk mengantisipasi masalah eksploitasi secara ekonomi terhadap anak di jalanan. Pemerintah Kota Malang mengungkap BPNTD (Bantuan Pangan Non Tunai Daerah), diberikan dalam bentuk elektrik melalui uang elektrik sebesar Rp. 125.000,-. Walikota Malang menjelaskan BTNPD disalurkan kepada KPM (Keluarga Penerima Manfaat) dapat digunakan untuk berbelanja bahan pokok seperti beras di warung elektronik atau sekarang disebut e-warung, masyarakat bisa menggunakan kartunya untuk berbelanja. Hasil dari wawancara kepada Ibu Penny Indriani selaku Kepala Dinas Sosial Kota Malang, BTNPD merupakan program rehabilitasi sosial dasar bagi penyandang disabilitas, anak terlantar, lanjut usia terlantar serta gelandangan dan pengemis di luar panti sosial. “semuanya dilakukan untuk menunjukkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat kota Malang”.

2. Usaha represif adalah usaha yang terorganisir seperti suatu lembaga yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Dinas Sosial dengan maksud dan tujuan untuk menghilangkan eksploitasi yang terjadi kepada anak yang dijadikan alat oleh orang tua untuk mengambil keuntungan oleh para pengemis dan mencegah meluasnya didalam masyarakat dalam implementasinya Dinas Sosial bekerja sama dengan Satpol PP melakukan upaya represif sebagai suatu tindakan untuk mengatasi permasalahan meluasnya eksploitasi anak di jalanan dengan membentuk tim URC (Unit Reaksi Cepat) untuk melakukan razia dan penerbitan di tempat-tempat yang rawan adanya pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur. Satpol PP melaksanakan tugasnya yakni menjaring pengemis pada saat razia yang selanjutnya Dinas Sosial melaksanakan penghalauan, identifikasi hingga tahap rehabilitasi.
3. Upaya rehabilitatif merupakan usaha yang tersusun dengan melakukan pelatihan gunanya untuk melatih "*life skill*" dari setiap pengemis yang terjaring razia agar ketika dikembalikan ke masyarakat dapat berlaku sesuai dengan kehidupan yang ada. Pada tahap upaya rehabilitatif ini Dinas Sosial sebagai seorang fasilitator yang dalam penanganannya diberikan kepada Unit Pelaksana Teknis (UPT) di Provinsi dikarekanan belum tersedianya di Kota Malang. Pengemis yang dialihkan ke UPT dengan tujuan agar menerima pelatihan sebagai sarana melatih kemampuan agar lebih produktif. Upaya rehabilitatif ini membutuhkan penanganan terhadap pengemis yang memanfaatkan anak secara

berkala, oleh sebab itu Kementerian Sosial melalui Dinas Sosial meresmikan Desaku Menanti yang merupakan bentuk dari upaya rehabilitatif berbasis desa sejak tahun 2016 yang berasal dari tempat penampungan gelandangan dan pengemis yang letaknya di dusun Baran Kelurahan Tlogowaru. “Desaku Menanti” atau dikenal dengan Kampung Topeng Malangan tujuannya untuk melakukan penanganan terhadap pengemis hingga menjadikan desa ini sebagai mata pencaharian untuk para pengemis dalam mempertahankan hidup. Program Desaku Menanti tidak hanya menyentuh upaya rehabilitatif melainkan juga termasuk dalam upaya preventif, jaminan sosial, perlindungan dan pemberdayaan sosial. Kegiatan tersebut berfokus pada penanganan pengemis dari mulai anak hingga orang tuanya.

c. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung

Faktor sarana yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang yakni dengan membangun panti sosial yang diberi nama Desaku Menanti yang diharapkan memiliki fungsi mampu mengubah pemikiran terkait cara hidup dan cara mendapatkan penghasilan sesuai dengan norma yang berlaku. Dari program Desaku Menanti yang diusung oleh Kementerian Sosial melahirkan Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) dengan nama LKS Insan Sejahtera berkedudukan di Jl. Sufelir No. 22 RT/RW 005/ 007 Kel. Tulusrejo, Kec. Lowokwaru, Kota Malang. Dimaksudkan untuk menjadi tempat penanganan pengemis dengan tujuan mendahulukan pelaksanaan rehabilitasi sosial.

Upaya rehabilitatif di pasal 8 ayat (2) usaha yang dilakukan meliputi usaha penampungan, usaha seleksi, usaha penyantunan, usaha penyaluran dan usaha tindak lanjut. Pada 9 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2013 mengatakan bahwa usaha penampungan yang dilakukan oleh Dinas Sosial sebagai sarana dan fasilitas pendukung tujuannya untuk proses identifikasi kepada pengemis lalu dimasukkan ke dalam panti sosial. Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2011 tentang Kesejahteraan Sosial yang dinamakan dengan rehabilitasi ialah pemulihan dan mengembangkan kemampuan individu yang mengalami permasalahan sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Dalam pasal 7 ayat 3 upaya dalam rehabilitasi sosial disebutkan yakni: a. Motivasi dan diagnosis psikososial; b. Perawatan dan pengasuhan; c. Pelatihan dan pembinaan kewirausahaan d. Bimbingan spiritual; e. Bimbingan terhadap fisik; f. Bimbingan sosial dan konseling psikososial g. Pelayanan aksesibilitas dan yang terakhir yakni rujukan. Rehabilitasi sosial dilakukan oleh UPT melakukan bimbingan psikososial kepada para pengemis. Namun dikarenakan terbatasnya pekerja sosial di UPT mengakibatkan kurang optimalnya tugas dalam melaksanakan tugas rehabilitasi sosial.

d. Faktor masyarakat

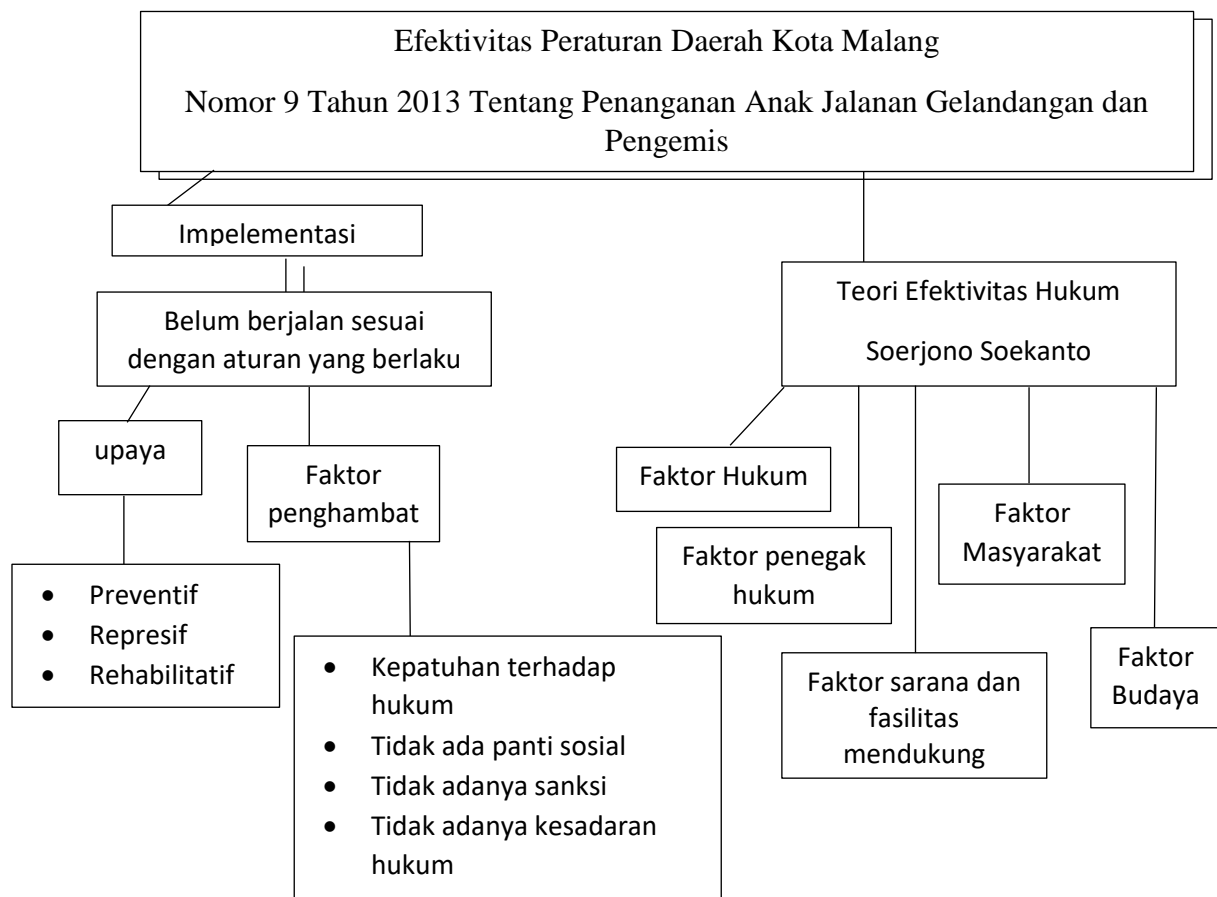
Pembangunan ekonomi adalah proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya yang ada, membentuk kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta, menciptakan lapangan kerja

baru dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator bahwa tingkat ekonomi negara tinggi dan pembangunan ekonomi yang ditujukan untuk mencapai usaha dalam penciptaan kepentingan umum terus berlanjut. Selanjutnya salah satu faktor efektif atau tidaknya dalam peraturan ialah faktor masyarakat. dalam maksud kesadaran untuk mematuhi hukum yang telah diterbitkan. Jika peraturan telah diterbitkan maka aturan tersebut berlaku dan sudah seharusnya seluruh elemen masyarakat. Pada pasal 16 ayat (1) telah dijelaskan bahwa dalam aturan mengenai pengemis ini masyarakat juga berperan dalam penanganan pengemis dengan tidak memberi sesuatu barang ataupun uang. Namun kenyataannya dalam prakteknya masih banyak masyarakat yang tidak mengindahkan aturan tersebut karena disebabkan empati yang besar ke sesama manusia. Seharusnya dengan adanya aturan untuk tidak memberikan barang ataupun uang dapat memberikan eksplorasi kepada pengemis agar menghilangkan budaya dalam meminta-minta.

e. Faktor kebudayaan

Menurut Soekanto Soekanto kebudayaan memiliki fungsi yang sangat penting bagi masyarakat yakni untuk mengatur masyarakat dapat mengerti bagaimana saat berperilaku ketika berinteraksi dengan orang lain. Kebudayaan merupakan benang merah dari perilaku dalam menerapkan aturan aturan tersebut harus dilakukan atau dilarang sesuai dengan permasalahan pengemis yang terjadi di Kota Malang meskipun telah

diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penangan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis namun masih banyak pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur dikarenakan menjadi pengemis sudah melekat dalam budaya disekeliling mereka.



Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 dinilai selama ini belum efektif hal ini terjadi dikarenakan menurut Soerjono Soekanto efektif atau tidaknya suatu hukum terdiri dari lima faktor yakni: faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana dan fasilitas pendukung, faktor masyarakat dan yang terakhir faktor kebudayaan. Akan tetapi dalam pelaksanaan terdapat indikator-indikator

yang belum terlaksana dengan baik yaitu: peranan sarana dan fasilitas pendukung, sarana masyarakat dan sarana kebudayaan.

C. Perspektif Masalah Mursalah terhadap upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah

Analisis konsep Masalah Mursalah terhadap Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 dalam mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum untuk kesejahteraan bersama telah melakukan upaya-upaya dalam pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur yang kian berkembang di Kota Malang. Upaya yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah menjadi tolak ukur pelaksanaan peraturan untuk kemaslahatan umat. Masalah menurut dari tingkatannya dibagi menjadi tiga, yaitu:

1. Masalah dharuriyah

a. Memelihara agama

Memelihara agama sesuai dengan yang telah dilaksanakan oleh Dinas Sosial pada usaha penyantunan yaitu dengan memberikan bimbingan mental terhadap pengemis dengan cara memberikan ceramah agama (bimbingan rohani) tujuannya untuk meningkatkan aqidah dan ibadah dari pengemis.

b. Memelihara jiwa

Islam mengatur perlindungan terhadap hak asasi manusia yang menjadikan Pemerintah bertanggung jawab atas rakyatnya, serta mengharuskan pemimpin untuk memperhatikan segala urusan orang yang ada di bawah kekuasaannya dengan melindungi, memberikan

ilmu pengetahuan dan melindungi hak untuk bertahan hidup serta dengan tidak merusak martabatnya. Dari penjelasan tersebut telah sesuai dengan upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dengan memberikan jaminan sosial kepada pengemis.

c. Memelihara akal

Memelihara akal ini upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah yakni memberikan pembinaan, pendidikan, pelatihan dan juga keterampilan untuk meningkatkan kualitas diri dari seorang pengemis agar dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat.

d. Memelihara keturunan

Jika ditinjau dengan upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam memelihara keturunan masuk ke dalam usaha represif, seorang pengemis yang terjaring razia dikumpulkan di aula Dinas Sosial dan diidentifikasi mengenai data diri, apabila masih memiliki keluarga maka akan dikembalikan ke keluarga atau bahkan dikembalikan ke kampung halaman bertujuan agar mengembalikan fungsi keluarga dalam menata fitrah kedepannya dengan membentuk generasi yang lebih unggul.

e. Memelihara harta

Harta merupakan kebutuhan yang inti dalam setiap kehidupan. Mengemis di jalanan merupakan cara menurut pengemis agar tetap mempertahankan hidupnya meskipun dengan cara yang salah, memelihara harta ditinjau dari upaya yang telah dilakukan oleh

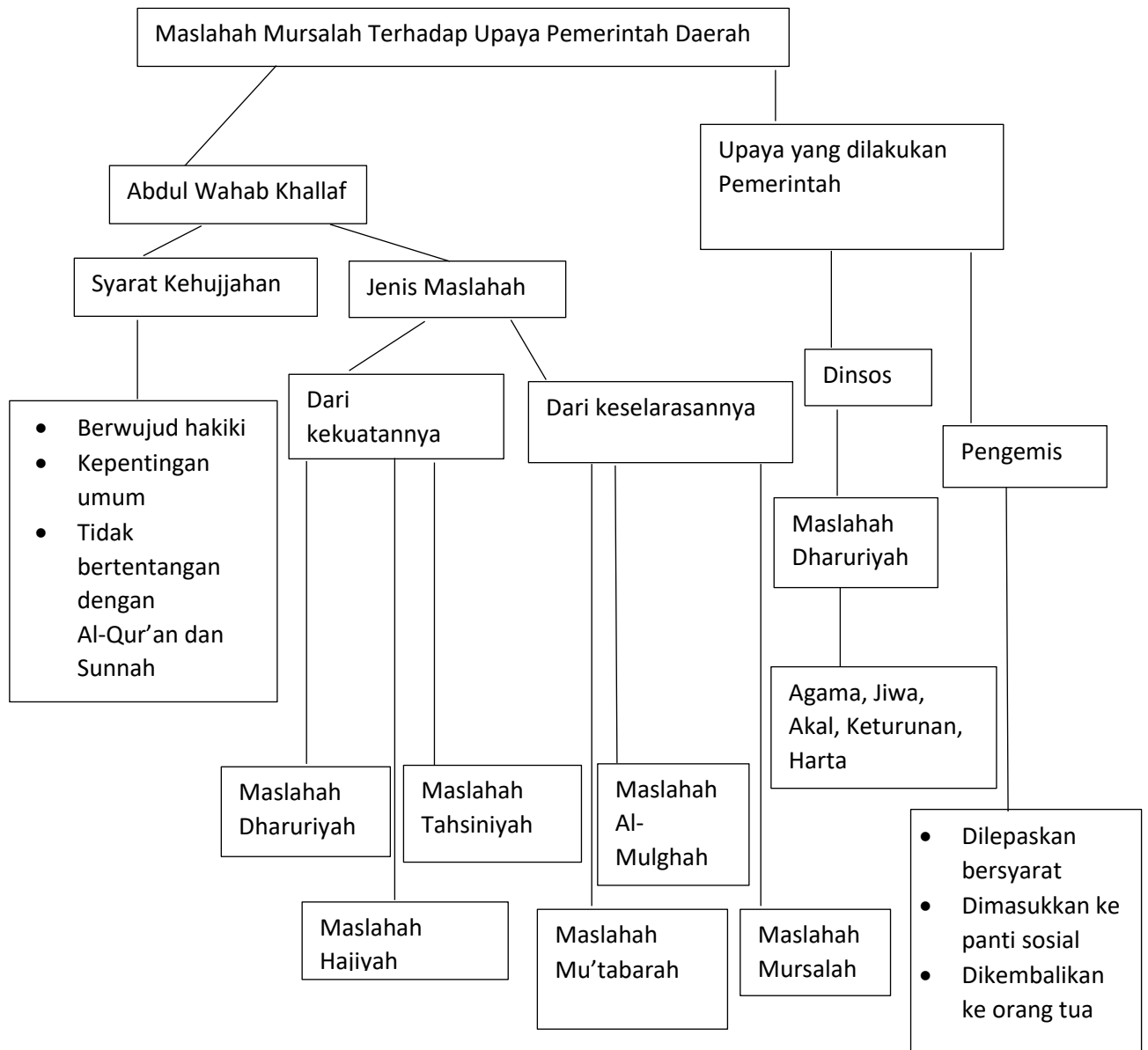
Pemerintah Daerah yakni dengan memberikan bantuan sosial berupa barang atau uang agar terhindar dari resiko sosial guna meningkatkan kesejahteraan terhadap pengemis.

2. Masalah Hajiyyah

Penanganan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur pada Pasal 4 ayat (2) dijelaskan bahwa upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan melaksanakan usaha preventif, usaha represif dan usaha rehabilitatif namun pada Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 dalam pelaksanaannya belum mencapai tingkatan hajiyyah dikarenakan di dalam peraturan itu belum diatur secara jelas mengenai sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pengemis dan sanksi yang dijatuhkan kepada masyarakat yang masih memberi barang atau uang di jalanan.

3. Masalah Tahsiniyyah

Masalah tahsiniyyah hadir sifatnya sebagai pelengkap maka dalam upaya penanganan pengemis perlu di dukung dengan sarana prasarana yang baik, salah satunya dengan membangun panti sosial, agar jika pengemis yang telah diidentifikasi tidak memiliki keluarga tetap bisa bertahan hidup dengan di masukkan ke dalam panti sosial dan dipelihara oleh Pemerintah Daerah, karena panti sosial ini sifatnya pelengkap bukan kebutuhan pokok.



Upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang terkandung dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis tersebut sesuai karena upaya yang dilakukan telah memberikan kemaslahatan bagi para pengemis sejauh ini sesuai dengan telah berlakunya aturan ini.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil pembahasan yang telah di analisis di atas maka peneliti menyimpulkan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis jika ditinjau dari pelaksanaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini yaitu Dinas Sosial Kota Malang telah berupaya dalam mengatasi penanganan pengemis dengan tindakan usaha preventif, usaha represif dan usaha rehabilitatif. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 dinilai selama ini belum efektif hal ini terjadi dikarenakan menurut Soerjono Soekanto efektif atau tidaknya suatu hukum terdiri dari lima faktor yakni: faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana dan fasilitas pendukung, faktor masyarakat dan yang terakhir faktor kebudayaan. Akan tetapi dalam pelaksanaan terdapat indikator-indikator yang belum terlaksana dengan baik yaitu: peranan sarana dan fasilitas pendukung, sarana masyarakat dan sarana kebudayaan. Kelima faktor tersebut harus saling berkaitan agar terciptanya suatu hukum yang sesuai dengan praktinya.
2. Menurut perspektif Masalah Mursalah terkait dengan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap penanganan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur masuk kedalam kategori Masalah tingkatan dharuriyah: memelihara agama dengan adanya ceramah agama,

memelihara jiwa dengan memberikan jaminan sosial kepada pengemis untuk kesejahteraan sosial dalam kehidupannya, memelihara akal dengan memberikan pendidikan, pelatihan atau bahkan keterampilan agar dapat bersaing dengan masyarakat yang lain, memelihara keturunan dengan mengembalikan ke keluarga untuk mencetak generasi yang lebih baik untuk kedepannya, memelihara harta dengan cara memberikan bantuan sosial kepada pengemis. Masalah Mursalah diperbolehkan dalam penanganan pengemis dikarenakan memberikan kemaslahatan dan menghindari kemudharatan.

B. Saran

1. Seharusnya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah (Dinas Sosial Kota Malang) agar lebih berupaya lagi dalam penegakan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur supaya terciptanya penegakan hukum sesuai dengan peraturan yang ada.
2. Dalam penegakan Masalah Mursalah terkait dengan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur sebaiknya Pemerintah menjalankan sesuai dengan Masalah Mursalah pada tingkatan dharuriyyah, agar dalam penyelesaian masalah yang terkait dengan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur dalam upaya untuk memberikan kemaslahatan dan menghindari kemudharatan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku:

- Aibak, Khutbuddin. *Metodologi Pembaharuan Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019.
- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Anonim. *Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Kota Malang*. (t.tp.t.p), 2006.
- Blang, Djemabut. *Perumahan dan Pemukiman sebagai Kebutuhan Pokok*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1977.
- Chambers, Robert. *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*. Jakarta: LP3ES, 1988.
- Effendi, Noer. *Sumber Daya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1993.
- Effendi, Satria. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Prenada Media Group, 2012.
- Huda, Miftachul. *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Huraerah, Abu. *Kebijakan Perlindungan Sosial*. Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia, 2019.
- Irawan, Dimas Dwi. *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Pengemis*. Jakarta: Titik Media Publisher, 2013.
- Rohidi, Thetjep Rohendi. *Ekspsi Seni Orang Miskin*. Bandung: Penerbit Nuansa, 2000.
- Saifuddin, Azwar. *Metode Penelitian*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Saifullah. *Tipologi Penelitian Hukum (Sejarah, Paradigma dan Pemikiran Tokoh di Indonesia)*. Bandung: PT Refika Aditama, 2018.
- Santrock, John W. *Perkembangan Anak Edisi Kesebelas Jilid 2*. Jakarta: Penerbit Airlangga, 2007.
- Salim dan Erlis Septiana Burbani. *Penerapan Teori Hukum pada Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Press, 2013.

- Sudarwati, Ninik. *Kebijakan Pengentasan Kemiskinan (Mengurangi Kegagalan Penanggulangan Kemiskinan)*. Malang: Intimedia, 2009.
- Suharto, Edi. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alfabeta, 2009.
- Suparlan, Pasurdi. *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Sinar Harapan, 1984.
- Suyatno, Bagong. *Masalah Sosial Anak*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Soekanto, Soerjono. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 1982.
- Soekanto, Soerjono. *Beberapa Aspek Sosial Yuridis Masyarakat*. Jakarta: UI Press, 1985.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.
- Syahrifuddin, Amir. *Ushul Fiqh 2*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2014.
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.

B. Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Pengesahan ILO Convention No. 182 Concerning The Prohibition and Immadiate Action For The Elimination of the Worst of Child Labour (Konversi ILO No. 182

Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan terburuk untuk Anak)

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

Peraturan Walikota Malang Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Sosial

C. Jurnal/Skripsi/Disertasi/Tesis:

Djaenab. *“Perlindungan Anak Perspektif Fiqh dan Perundang-undangan,”* Jurnal Risalah no.1(2010): 1

Dewanti, Ellena Putri. *“Efektivitas Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014”*. Skripsi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2017.

Hasim, Itang Fauzi. *“Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan,”* Jurnal Kemiskinan, Kemasyarakatan dan Kebudayaan no.1(2015): 7-8

Islambay, Muh Festuka. *“Studi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kemiskinan di Desa Boro-Boro Kecamatan Ranomeeto Kabupaten Konawe Selatan,”* Jurnal Ekonomi Pembangunan no.2(2018): 75-76

Kesumasari, Diah. *“Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila di Kota Banjarmasin”*. *“Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila di Kota Banjarmasin”*. Skripsi

Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin. Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, 2013

Nurwati, Nunung. "*Kemiskinan: Model Pengukuran, Permasalahan dan Alternatif Kebijakan*," Jurnal Kependudukan Padjajaran no.1(2008): 4

Novita, Ria Ayu. "*Efektivitas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Tanah Kering) di Desa Bringin Kecamatan Bayan Kabupaten Purworejo*," Diponegoro Law journal no. 2(2017): 4

Oktaviana, Maulida dkk. "*Pengemis dan Upaya Penanggulangannya (Studi Kasus di Desa Rarang Tengah Kecamatan Terara Kabupaten Lombok Timur)*," Jurnal Pendidikan no. 1(2014): 2

Putro, Rizky Dwitanto. *Pembinaan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Balai Rehabilitasi Sosial : SAMEKTO KARTI PEMALANG*. Skripsi Universitas Semarang. Fakultas Ilmu Pendidikan, 2015.

Soleh, Muhammad. *Efektivitas Pelaksanaan dan Kewenangan Pemerintah Kota Pontianak dalam melakukan Pengawasan, Pembinaan dan Pengendalian Pengemis Berdasarkan Pasal 41 ayat 1 huruf (b) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010*. Skripsi Universitas Tanjungpura Fakultas Hukum, 2017.

Yanay, Eza Tri. "*Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang*". Skripsi Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang. Fakultas Syariah dan Hukum, 2018.

Yudho, Winarto dan Heri Tjandrasari. "*Efektivitas Hukum dalam Masyarakat,*" Jurnal Hukum dan Pembangunan no.1(1987):57.

D. Lainnya:

Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Malang

LAMPIRAN

PANDUAN WAWANCARA

Wawancara kepada Dinas Sosial Kota Malang:

1. Bagaimana usaha yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang dalam menangani pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur?
Bagaimana upayanya beserta faktor pendorong dan penghambat?
2. Adakah upaya pencegahan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang untuk mengurangi munculnya pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur? Kalau ada seperti apa?
3. Dalam menanggulangi permasalahan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur Dinas Sosial bekerja sama dengan pihak apa saja? Dan Bagaimana bentuk kerjasama tersebut?
4. Dalam menjalankan tugas terhadap penanganan pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur, bagaimana upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial saat melakukan operasi penertiban?
5. Menurut Dinas Sosial sudahkan efektif Peraturan Daerah Kota Malang mengenai pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur? Jika belum efektif seperti apa kendala yang dihadapi?
6. Adakah sanksi yang diberikan oleh Dinas Sosial terhadap pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur?

Wawancara kepada Satpol PP

1. Bagaimana upaya dan hambatan yang dihadapi saat melakukan penertiban?
2. Bagaimana kebijakan Satpol PP mengenai masalah pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur?
3. Pada saat melakukan penerbitan kepada pengemis apakah langsung di bawa ke Dinas Sosial atau di beri peringatan terlebih dahulu?
4. Sejauh aturan ini berlaku, menurut bapak apakah sudah efektif atau belum Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 ini?

Wawancara kepada pengemis

1. Pertama ingin menanyakan terhadap identitas diri? Namanya siapa? Umur? Dan alamatnya dimana?
2. Mengapa melakukan kegiatan mengemis? Kenapa tidak mencari pekerjaan yang lebih layak?
3. Apa alasan membawa anak di bawah umur pada saat mengemis?
4. Apakah sudah tahu tentang perda nomor 9 tahun 2013?
5. Selama mengemis dapat tindakan dari pemerintah (teguran, razia) ?
6. Sudah pernahkah terjaring razia oleh pemerintah pada saat mengemis?
7. Apakah selama mengemis balita merasa tidak nyaman/menangis?
8. Bagaimana tanggapan keluarga, jika membawa anak pada saat mengemis?

LAMPIRAN: Pengemis yang memanfaatkan anak di bawah umur



Gambar a. Jl. Tlogomas Kec. Lowokwaru



Gambar b. Lampu Merah Jl. Veteran



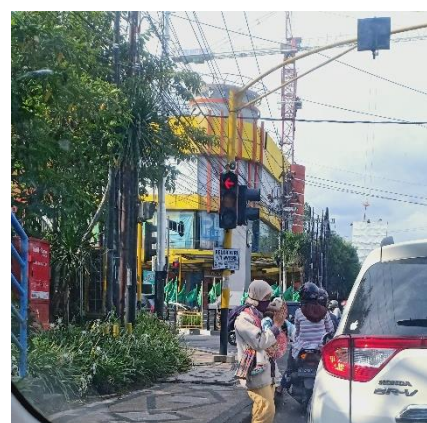
Gambar c. Jl. Mertojoyo



Gambar d. Lampu Merah Langsep



Gambar e. Jl. Sigura-gura



Gambar f. Lampu Merah Jl. A Yani



Gambar g. Alfamidi Jl. Mertojoyo



Gambar h. Atm BTN sigura-gura



Gambar i. Bank Jatim Veteran



Gambar j. Di Jalan Pasar Besar



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH

Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399 Faksimile (0341)559399
Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id> E-mail: syariah@uin-malang.ac.id

Nomor : B- 409 /F.Sy.1/TL.01/02/2021
2021

Malang, 09 Maret

Hal : **Permohonan Izin Penelitian**

Kepada Yth.

Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang

Jl. Majapahit No.1, Kiduldalem, Kec. Klojen, Kota Malang, Jawa Timur 65119

Assalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh

Dalam rangka menyelesaikan tugas akhir/skripsi mahasiswa kami:

Nama : Fifta Ayu Setyawati
NIM : 16230097
Program Studi : Hukum Tata Negara

mohon diperkenankan untuk mengadakan penelitian dengan judul :

Efektivitas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Terhadap Pengemis yang Memanfaatkan Anak di Bawah Umur Perspektif Masalah Mursalah, pada instansi yang Bapak/Ibu Pimpin.

Demikian, atas perhatian dan perkenan Bapak/Ibu disampaikan terima kasih.

Wassalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh

Scan Untuk Verifikasi



a.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik,



Badruddin

Tembusan :

1. Dekan
2. Ketua Prodi
Hukum Tata
Negara
3. Kabag.
Tata Usaha



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH

Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399 Faksimile (0341)559399
Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id> E-mail: syariah@uin-malang.ac.id

Nomor : B- 414 /F.Sy.1/TL.01/02/2021

Malang, 09 Maret 2021

Hal : **Permohonan Izin Penelitian**

Kepada Yth.

Kepala Dinas Sosial Kota Malang

Jl. Raya Ki Ageng Gribig No.5, Kedungkandang, Kec. Kedungkandang, Kota Malang,
Jawa Timur 65122

Assalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh

Dalam rangka menyelesaikan tugas akhir/skripsi mahasiswa kami:

Nama : Fifta Ayu Setyawati

NIM : 16230097

Program Studi : Hukum Tata Negara

mohon diperkenankan untuk mengadakan penelitian dengan judul :

Efektivitas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Terhadap Pengemis yang Memanfaatkan Anak di Bawah Umur Perspektif Masalah Mursalah, pada instansi yang Bapak/Ibu Pimpin.

Demikian, atas perhatian dan perkenan Bapak/Ibu disampaikan terima kasih.

Wassalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh

a.n. Dekan

Wakil Dekan Bidang Akademik,



Badruddin

Scan Untuk Verifikasi



Tembusan :

1. Dekan
2. Ketua Prodi
Hukum Tata
Negara
3. Kabag. Tata
Usaha



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
 UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH

Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399 Faksimile (0341)559399
 Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id> E-mail: syariah@uin-malang.ac.id

IDENTITAS PESERTA UJIAN SKRIPSI

1.	NAMA MAHASISWA	:	FIFTA AYU SETYAWATI
2.	NOMOR INDUK	:	16230097
3.	JURUSAN	:	HUKUM TATA NEGARA
4.	PROGRAM STUDI	:	HUKUM TATA NEGARA
5.	HARI UJIAN SKRIPSI	:	
6.	TANGGAL	:	
7.	JAM	:	
8.	RUANG / MEJA	:	



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH

Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399 Faksimile (0341)559399
Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id> E-mail: syariah@uin-malang.ac.id

**KETERANGAN
PENGESAHAN SKRIPSI**

Yang bertandatangan di bawah ini, saya pembimbing skripsi dari mahasiswa:

Nama	:	FIFTA AYU SETYAWATI
NIM	:	16230097
Fakultas	:	Syariah
Jurusan	:	Hukum Tata Negara

Menyatakan bahwa skripsi mahasiswa yang bersangkutan telah selesai dan siap diujikan oleh tim penguji skripsi.

Demikian untuk dijadikan maklum

Malang, 03 Juni 2021
Dosen Pembimbing,

Abdul Kadir, S.H.I., M.H
NIP. 19820711201802011164



BUKTI KONSULTASI

Nama : Fifta Ayu Setyawati
NIM/Jurusan : 16230097/Hukum Tata Negara
Dosen Pembimbing : Abdul Kadir, S.HI.,M.H
Judul Skripsi : Efektivitas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun
2013 Terhadap Pengemis Yang Memanfaatkan Anak Di
Bawah Umur Perspektif *Maslahah Mursalah*

No	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1.	11 Agustus 2020	Konsultasi Proposal Skripsi	
2.	14 Agustus 2020	Revisi BAB III	
3.	14 Agustus 2020	Konsultasi Rumusan Masalah	
4.	24 Mei 2021	Revisi Rumusan Masalah	
5.	31 Mei 2021	Konsultasi BAB IV	
6.	01 Juni 2021	Penambahan BAB III	
7.	02 Juni 2021	Penambahan BAB IV	
8.	03 Juni 2021	Perbaikan BAB III	
9.	03 Juni 2021	Penambahan Hasil Wawancara	
10.	03 Juni 2021	ACC Skripsi	

Malang, 04 Juni 2021
Mengetahui
a.n Dekan
Ketua Jurusan Hukum Tata Negara



Musleh Harry, S. H., M. Hum
NIP 196807101999031002

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



DATA PRIBADI

Nama : Fifta Ayu Setyawati
Tempat/Tanggal lahir : Lamongan, 25 Juni 1997
Fakultas/ Jurusan : Syariah/ Hukum Tata Negara
Alamat : Desa Gelap RT/RW 004/002
Kec. Laren Kab. Lamongan
Kodepos 62262
No. HP : 085735634240
Email : fiftaayu@gmail.com

RIWAYAT PENDIDIKAN

1. SDN Palmerah 17 Pagi 2003-2009
2. MTsN Tambakberas Jombang 2010-2012
3. MAN Tambakberas Jombang 2013-2015
4. UIN Maulana Malik Ibrahim Malang 2016-2021