BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan dan pertumbuhan otonomi daerah Indonesia sejak tahun 1945-2004 berlangsung secara terseok-seok dan tidak memiliki wajah yang jelas. Hal ini menjadi jelas, kalau kita menelusuri perkembangan dan pertumbuhan otonomi daerah serta proses desentralisasi dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah sejak UU Nomor 1 tahun 1945 hingga UU Nomor 32 Tahun 2004. Pelaksanaan otonomi daerah ternyata tidak mudah walau UUD 1945 lewat amandemen pasal 18 pada tahun 2000 telah membuka horizon baru bagi pelaksanaan pemerintahan daerah. Penyakit sering mengubah satu undang-undang dalam jarak waktu yang singkat dan ikut mempengaruhi pencapaian hasil maksimal dari satu kebijakan. Hal yang sama dialami UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pembentukan Daerah lewat perubahan pertama UU Nomor 8 Tahun 2005 dan UU Nomor 12 Tahun 2008.[1]

Proses dan realita pelaksanaan Otonomi Daerah dalam UU Nomor 22 tahun 1999 kemudian disempurnakan, dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah melahirkan tanda-tanda khusus.

[1] B.N. Marbun, *otonomi Daerah 1945-2010 Proses & Realita,* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010), 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Terindentifikasi bahwa proses pelaksanaan otonomi daerah merupakan aliran sungai yang terus mengalir dan berproses.

Otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah yang digulir oleh pemerintah sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat, pada hakekatnya merupakan penetapan konsep *teori areal division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam konteks ini, kekuasaan terbagi antara pemerintah pusat disatu pihak dan pemerintah daerah dilain pihak, yang secara legal konstitusional tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kondisi ini membawa implikasi terhadap perubahan paradigma pembangunan yang dewasa ini diwarnai dengan isyarat globalisasi. Konsekuensinya, berbagai kebijakan publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik menjadi bagian dari dinamika yang harus direspon dalam kerangka proses demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan kemandirian lokal. Harapan tersebut muncul oleh karena kebijakan ini dipandang sebagai jalan baru untuk menciptakan suatu tatanan yang lebih baik dalam sebuah skema good governance dengan segala prinsip dasarnya.[2]

Melalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat lokal untuk berperan dalam menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terpercaya, terbuka dan jujur serta bersikap

[2] B.N. Marbun, *otonomi Daerah 1945-2010 Proses & Realita,* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010), hal. 27

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tidak mengelak terhadap tanggung jawab sebagai prasyarat terwujudnya pemerintahan yang akuntabel dan mampu memenuhi asas-asas kepatuhan dalam pemerintahan.

Pemerintah kota Surabaya dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa dihadapkan pada permasalahan gelandangan dan pengemis yang belum teratasi dengan baik sampai saat ini. Pemerintah kota Surabaya telah berupaya mengeluarkan berbagai kebijakan untuk mengurangi angka gelandangan dan pengemis. Namun ironisnya jumlah gelandangan dan pengemis sering mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Bahkan di kota-kota besar, jumlah gelandangan dan pengemis biasanya bertambah ketika hari-hari besar, sehingga usaha pemerintah tidak akan pernah ada habisnya untuk mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis khususnya di perkotaan.

Fakta membuktikan bahwa gelandangan, dan pengemis adalah kelompok yang masuk dalam kategori kemiskinan inti (*core of poverty*) di perkotaan, khusunya di Kawasan Wisata Religi Sunan Ampel Surabaya. Menangani kelompok ini sama halnya mencoba menangani masalah kemiskinan yang tersulit. Kelompok gelandangan, dan pengemis merupakan kelompok khusus yang memiliki karakteristik serta pola penanganan khusus, terutama berkaitan dengan mentalitas dan tata cara hidup mereka yang sedikit banyak sudah terkontaminasi budaya jalanan.[3] Masalah gelandangan dan pengemis juga merupakan masalah klasik dalam

[3] Baharsjah, Justika S. 1999. "*Menuju Masyarakat yang Berketahanan Sosial*". Jakarta: Departemen Sosial RI. Hal. 128

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

urbanisasi. Oleh karena itu, jika urbanisasi dapat diminimalisir, maka jumlah gelandangan dan pengemis di perkotaan dapat dipastikan bisa diminimalisir pula. Karena itulah upaya penanganan yang bagus dalam mengatasi permasalahan gelandangan dan pengemis adalah melalui upaya preventif yang dilakukan terutama di daerah-daerah yang berpotensi mengirimkan penduduk yang minim keterampilan, pendidikan dan modal ke kota-kota besar.

Latar belakang gelandangan dan pengemis sendiri bermacam-macam. Ada yang akibat rumahnya tergusur, sehingga mereka menggunakan gerobak untuk berpindah-pindah tempat dan mencari sumbangan atau makanan, ada yang tinggal disamping rel kreta karena tidak punya lahan untuk tinggal, dan ada pula yang meninggalkan kampungnya untuk mencari kehidupan yang lebih baik di kota, tapi tidak melengkapi dirinya dengan kemampuan yang dibutuhkan sehingga akhirnya menjadikan pengemis sebagai profesi dan hidup menggelandang. Selain itu faktor malas adalah faktor yang sangat mempengaruhi mereka menjadikan gelandangan dan pengemis, karena mereka malas untuk bekerja keras dan mencari pekerjaan yang layak sehingga mereka memilih jalan pintas yaitu mengemis di jalanan. Bahakan ada pula gelandangan dan pengemis yang disebabkan oleh masalah yang ada dikeluarga mereka, misalnya mereka mendapat suatu tekanan dari keluarga.

Di Kawasan Wisata Religi Sunan Ampel Surabaya gelandangan dan pengemis masih banyak dijumpai, karena kawasan ini merupakan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tempat strategis yang memudahkan bagi gelandangan dan pengemis untuk meminta-minta. Dimana di kawasan ini terdapat aktivitas perdagangan serta banyaknya peziarah (wisatawan) yang berkunjung ke makam sunan ampel. Dalam hal ini yang menjadi permasalahan, yaitu disebabkan oleh tiga faktor yang *Pertama* kurang tegasnya oknum yang melakukan pengawasan dan pengendalian terkait maraknya gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi sunan ampel. Yang *Kedua* adanya peluang dari kondisi tersebut yang disebabkan oleh adanya orang yang memberi terhadap pengemis. Dan yang *Ketiga* pola pikir gelandangan dan pengemis tidak produktif yang hanya memikirkan penghasilan tinggi tanpa harus bersusah payah untuk bekerja.

Hal demikian ini tidak sesuai dengan konsep islam yang menganjurkan sedekah dan mewajibkan zakat. Dalam hadis nabi tersuat sebagai berikut ini:

و حَدَّثَنِي عَنْ مَالِك عَنْ زَيْدِ بْنِ أَسْلَمَ عَنْ عَطَاءِ بْنِ يَسَارٍ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَرْسَلَ إِلَى عُمَرَ بْنِ الْخَطَّابِ بِعَطَاءٍ فَرَدَّهُ عُمَرُ فَقَالَ لَهُ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لِمَ رَدَدْتَهُ فَقَالَ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَلَيْسَ أَخْبَرْتَنَا أَنَّ خَيْرًا لِأَحَدِنَا أَنْ لَا يَأْخُذَ مِنْ أَحَدٍ شَيْئًا فَقَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِنَّمَا ذَلِكَ عَنْ الْمَسْأَلَةِ فَأَمَّا مَا كَانَ مِنْ غَيْرِ مَسْأَلَةٍ فَإِنَّمَا هُوَ رِزْقٌ يَرْزُقُكَهُ اللَّهُ فَقَالَ عُمَرُ بْنُ الْخَطَّابِ أَمَا وَالَّذِي نَفْسِي بِيَدِهِ لَا أَسْأَلُ أَحَدًا شَيْئًا وَلَا يَأْتِينِي شَيْءٌ تُهُ مِنْ غَيْرِ مَسْأَلَةٍ إِلَّا أَخَذْ

Telah menceritakan kepadaku dari Malik dari [Zaid bin Aslam] dari [Atha bin Yasar] berkata, "Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam mengirim sesuatu kepada Umar bin Khattab, lalu Umar mengembalikannya. Maka Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bertanya kepadanya: "Kenapa engkau

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengembalikannya?" Umar menjawab, "Wahai Rasulullah, bukankah anda telah mengabarkan kepada kami bahwa kebaikan seseorang adalah tidak mengambil sesuatu dari orang lain?" Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Maksud hal itu adalah jika dia meminta. Jika bukan dengan meminta minta, maka itu adalah rizki yang Allah berikan kepadamu." Umar bin Khattab berkata; "Demi yang jiwaku berada di tangan-Nya, aku tidak akan meminta sesuatu kepada seorangpun, dan tidaklah seseorang memberiku sesuatu yang tidak aku minta kecuali aku akan mengambilnya".[4]

Sehubungan dengan ini Nabi mengcam keras tindakan meminta minta apalagi merasa nyaman dengan kehidupan yang bebas menjadi gelandangan dan pengemis. Hal ini dinyatakan nabi SAW:

و حَدَّثَنِي عَنْ مَالِك عَنْ أَبِي الزِّنَادِ عَنْ الْأَعْرَجِ عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ وَالَّذِي نَفْسِي بِيَدِهِ لَأَنْ يَأْخُذَ أَحَدُكُمْ حَبْلَهُ فَيَحْتَطِبَ عَلَى ظَهْرِهِ خَيْرٌ لَهُ مِنْ أَنْ يَأْتِيَ رَجُلًا أَعْطَاهُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ فَيَسْأَلَهُ أَعْطَاهُ أَوْ مَنَعَهُ

"Telah menceritakan kepadaku Malik dari [Abu Az Zinad] dari [Al A'raj] dari [Abu Hurairah] bahwa Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Demi Dzat yang jiwaku berada di tangan-Nya. Sekiranya salah seorang dari kalian mengambil tali miliknya, kemudian ia mencari kayu bakar dan memanggul di atas pundaknya, maka itu lebih baik daripada mendatangi seorang laki-laki yang diberi keluasan rizki, lalu ia meminta-minta kepadanya; baik dia diberi atau ditolak".[5]

Rasul SAW menyatakan bahwa dari pada datang pada seseorang untuk meminta-minta lebih baik dia mengambil kayu dan membakar punggungnya. Ini adalah pernyataan yang senada dengan haramnya meminta-minta karena Nabi SAW memberikan gambaran dengan membakar punggung bagi seseorang yang meminta-minta. Punggung

[4] Mursal. Bersambung dalam Shahihain dari Umar. Bukhari 93/17 dan Muslim 12/37
[5] Bukhari 24/50 dan Muslim 12/35.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagai miniatur (ukuran) akan kekuatan untuk memenuhi kebutuhan seseorang baik bagi dirinya pribadi maupun keluarga. Kinaya (sindiran) ini menunjukan pentingnya berusaha untuk memenuhi kebutuhan materi walaupun hal yang demikian tidak selalu mendapatkan hasil secara maksimal, tapi bukan berarti lalu membenarkan sikap apatis (pesimis) dan berdiam diri dengan menikmati kebebasan sebagai gelandangan atau pengemis, apalagi harus meninggalkan keluarganya.

Islam memberikan tatanan baik sebagai pribadi maupun keluarga dengan adanya hak dan kewajiban. Diri pribadi maupun keluarga merupakan amanah yang wajib dipenuhi kebutuhannya baik secara bersama-sama maupun kepala keluarga yang paling wajib bertanggung jawab. Hal demikian ini menunjukan bahwa islam mengarahkan pentingnya berusaha dan menanggung kebutuhan pribadi dan keluargamya

Adanya gelandangan dan pengemis menjadi permasalahan krusial yang harus ditangani sampai ke akar-akarnya. Sebab jika permasalahan ditangani dipermukaannya saja, permasalahan tersebut akan terus muncul bahkan dapat menimbulkan permasalahan lain yang lebih kompleks seperti munculnya kriminalitas, premanisasi, eksploitasi tenaga kerja, eksploitasi seksual, dan penyimpangan prilaku.

Sehubungan dengan latar belakang diatas maka peneliti dapat merumuskan dalam rumusan masalah berikut ini.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka perumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kehidupan sosial gelandangan dan pengemis di kawasan Wisata Religi Sunan Ampel Surabaya?
2. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam menangani gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi sunan ampel Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Melihat pada latar belakang dan perumusan masalah, maka yang menjadi tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis kehidupan sosial gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi sunan ampel Surabaya.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis kebijakan pemerintah dalam menangani gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi sunan ampel Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini bermanfaat untuk mengembangkan ilmu pengetahuan mengenai kebijakan pemerintah dalam menangani gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi sunan ampel surabaya. Selain itu untuk mengetahui

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

faktor yang menghambat pemerintah dalam menangani gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi sunan ampel surabaya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat yang dapat di petik dari penelitian ini yaitu untuk evaluasi terhadap implementasi kebijakan dalam menangani gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi sunan ampel surabaya. Serta rekomendasi untuk pemerintah agar lebih tegas dalam menangani gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi sunan ampel surabaya.

1.5 Penegasan Judul

Kebijakan Pemerintah **:**Kebijakan (policy) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan yang dibuat oleh pemerintah pada suatu Negara atau daerah.

Menangani **:** Menurut kamus besar bahasa Indonesia (1) memukuli (menghajar dan sebagainya): ia suka menangani anaknya; (2) mengerjakan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(menggarap) sendiri: ia menangani segala pekerjaan rumah.

Gelandangan **:** Adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum. Mereka terperangkap, karena mereka tidak mempunyai tempat untuk pindah, sedangkan yang lainnya mengalami kerisis, sehingga mereka terpaksa hidup dijalanan.

Pengemis **:** Adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Pengemis merupakan salah satu bentuk kesenjangan sosial yang paling marak saat ini.

Kawasan Wisata Religi Sunan Ampel Surabaya **:** Merupakan pertemuan berbagai etnis, yang didominasi oleh etnis keturunan Arab. Kawasan ini juga telah ditetapkan sebagai

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

cagar budaya oleh pemerintah kota Surabaya. Terletak di bagian utara kota Surabaya, daerah ini juga dikenal dengan istilah kampung arab. Komunitas arab telah menghuni kawasan ini sejak berabad-abad silam, yaitu ketika para musafir yang berasal dari Hadramaut datang ke pulau jawa. Kawasan inilah yang menjadi saksi awal mula perkembangan islam di Nusantara. Kawasan ini merupakan tempat berkumpulnya peradapan budaya, pusat perekonomian, dan masyarakat multikultur.

1.6 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini terbatas pada lingkup kawasan ampel, meliputi jl. Panggung dan jl. Sasak. Untuk wawancara informannya, saya membatasi dalam lingkup masayarakat, yang bertempat tinggal dikawasan ampel tersebut, baik yang berada di jl. Panggung maupun di jl. Sasak. Dan para gelandangan atau pengemis yang berada di kawasan tersebut. Sehingga dengan lingkup yang terbatas akan memudahkan dalam menyimpulkan penelitian tentang KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM MENANGANI GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KAWASAN WISATA RELIGI SUNAN AMPEL SURABAYA.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id