

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh warga negara sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, dalam kenyataan kehidupan masyarakat masih ditemukan berbagai permasalahan sosial yang menghambat terwujudnya kesejahteraan tersebut. Salah satu permasalahan sosial yang hingga saat ini masih menjadi perhatian pemerintah adalah kemiskinan. Kemiskinan tidak hanya dipahami sebagai ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan dasar hidupnya, tetapi juga mencerminkan keterbatasan akses terhadap pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan berbagai sumber daya yang dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Kondisi kemiskinan yang berkepanjangan sering kali melahirkan berbagai permasalahan sosial lainnya, seperti pengangguran, ketelantaran, gelandangan, dan pengemis. Oleh karena itu, kemiskinan merupakan persoalan yang memerlukan perhatian serius dari pemerintah dan seluruh masyarakat (Suharto 2013, 166).

Salah satu dampak nyata dari kemiskinan adalah munculnya fenomena pengemis di ruang-ruang publik. Keberadaan pengemis menjadi persoalan sosial yang cukup kompleks karena tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi, tetapi juga menyangkut aspek sosial, budaya, dan ketertiban umum. Pengemis merupakan individu atau kelompok yang memperoleh penghasilan dengan cara meminta belas kasihan orang lain di tempat-tempat umum, seperti persimpangan jalan, pasar, rumah ibadah, dan fasilitas publik lainnya. Fenomena ini menunjukkan bahwa masih terdapat sebagian masyarakat yang belum mampu mengakses sumber penghidupan yang layak. Selain itu, dalam praktiknya tidak sedikit ditemukan pengemis yang melibatkan anak-anak, lanjut usia, maupun penyandang disabilitas sehingga berpotensi menimbulkan eksploitasi terhadap kelompok rentan. Kondisi tersebut

menjadikan pengemis sebagai permasalahan sosial yang tidak hanya berdampak pada pelakunya, tetapi juga memengaruhi ketertiban dan kenyamanan masyarakat secara luas (Soetomo 2015, 28).

Pengemis menjadi masalah yang cukup serius jika dibiarkan begitu saja tanpa penanganan. Maraknya pengemis menyebabkan terjadinya dilema sosial di masyarakat, di satu sisi akan menimbulkan rasa kasihan dan keinginan untuk membantu, namun disisi lain terdapat kekhawatiran jika pemberian tersebut memperkuat ketergantungan dan berakhir menjadikan aktivitas mengemis sebagai pilihan hidup (Maryatun and Santoso 2022, 10). Fenomena ini menunjukkan bahwa masalah pengemis tidak dapat dipandang secara sepihak sebagai persoalan individu semata, melainkan sebagai cerminan dari kegagalan sistem sosial dan ekonomi dalam menjamin kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan keterlibatan dari berbagai pihak, baik pemerintah, lembaga sosial, maupun masyarakat umum untuk mengatasi permasalahan ini secara berkelanjutan (Kuntari and Eni 2020, 90).

Belum meratanya tingkat kesejahteraan masyarakat menjadi tantangan sekaligus tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan fungsi negara untuk menjamin kesejahteraan sosial bagi seluruh warga negara. Meskipun pemerintah telah berupaya dalam mengatasi kemiskinan yang ada, namun pada kenyataannya masih ada rakyat golongan menengah ke bawah yang kehidupan ekonominya jauh dari kata sejahtera (Riyanto and Vitalina 2023, 380). Banyak dari masyarakat tersebut memilih untuk menjadi pengemis untuk melanjutkan hidup. Pemerintah daerah memiliki peran penting dalam menangani berbagai masalah sosial di wilayahnya, termasuk masalah pengemis. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan mengeluarkan peraturan daerah yang mengatur tentang penanganan masalah tersebut. Perda dapat menjadi landasan hukum bagi pemerintah daerah untuk melakukan berbagai tindakan rehabilitasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap pengemis.

Kota Payakumbuh seperti halnya daerah perkotaan lain yang ada di Indonesia, juga tidak terlepas dari masalah pengemis. Fenomena ini mengalami peningkatan dalam beberapa waktu terakhir. Menurut data dari Satpol PP pada tahun 2025 ada sekitar 20 orang pengemis yang terjaring razia dan diserahkan kepada Dinas Sosial dan ada juga yang tidak didata dan hanya diberi teguran yang kemudian dilepaskan kembali. Berdasarkan keterangan dari Kepala Dinas Sosial Kota Payakumbuh, Irwan Suwandi, jumlah pengemis yang beroperasi di Kota Payakumbuh kian bertambah dari hari ke hari. Ia menyatakan bahwa secara kasat mata jumlahnya meningkat, contohnya yang beroperasi disekitar masjid di Kota Payakumbuh semakin banyak. Para pengemis yang sering didapati lebih banyak berasal dari luar Kota Payakumbuh dibandingkan dengan yang berasal dari Kota Payakumbuh sendiri (Sumbar, 2024). Hal ini menimbulkan berbagai keresahan dalam masyarakat. Untuk mencegah hal tersebut pemerintah Kota Payakumbuh mengeluarkan perda tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Didalam perda tersebut banyak menjelaskan tentang kesejahteraan sosial, termasuk tentang rehabilitasi sosial bagi pengemis. Masalah rehabilitasi sosial pengemis ini diatur dalam peraturan daerah Kota Payakumbuh nomor 2 tahun 2023 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Lebih tepatnya diatur dalam pasal 13 yang berbunyi:

- (1) Walikota bertanggung jawab dalam penyelenggaraan Rehabilitasi Sosial dasar diluar Panti.
- (2) Pemberian layanan Rehabilitasi Sosial diluar Panti dilakukan pada:
 - a. rumah singgah atau nama lain; dan/atau
 - b. pusat kesejahteraan sosial.
- (3) Rehabilitasi Sosial dasar diluar Panti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada:
 - a. penyandang disabilitas terlantar;
 - b. anak terlantar;
 - c. lanjut usia terlantar; dan
 - d. gelandangan dan pengemis.

Dalam perda tersebut diketahui bahwa pengemis dapat mendapatkan rehabilitasi sosial diluar panti dan yang bertanggung jawab adalah walikota. Melalui peraturan ini, pemerintah berupaya tidak hanya menertibkan para

pengemis dari ruang-ruang publik, tetapi juga memberikan solusi jangka panjang berupa pembinaan, pelatihan keterampilan, serta dukungan psikososial. Diharapkan dengan adanya pendekatan yang lebih manusiawi ini, para pengemis dapat keluar dari lingkaran kemiskinan dan hidup secara lebih mandiri serta meningkatkan kemampuan mereka dan membuka peluang kerja yang lebih baik dimasa depan (Amelia, Shaleh, and Rizal 2025, 61). Selain itu, partisipasi aktif masyarakat dan lembaga sosial juga sangat diperlukan dalam mendukung pelaksanaan rehabilitasi ini agar terciptanya lingkungan kota yang lebih tertib, aman, dan sejahtera bagi seluruh masyarakat.

Dalam konteks Islam, konsep *Siyasah tanfidziyah* (pelaksanaan kekuasaan eksekutif) memberikan kerangka yang menyeluruh dalam merumuskan dan penyelenggaraan kebijakan publik. *Siyasah tanfidziyah* menekankan pentingnya keadilan, kemaslahatan (kebaikan), dan kepastian hukum dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah (Begovic 2022, 62). Konsep ini berangkat dari prinsip bahwa kekuasaan dalam Islam bukan semata-mata alat kekuasaan politik, tetapi merupakan amanah yang harus digunakan untuk mewujudkan keadilan sosial dan menjaga kemaslahatan umat.

Oleh karena itu, pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 perlu dilihat dari perspektif *Siyasah tanfidziyah* untuk memastikan bahwa peraturan tersebut tidak hanya sah secara hukum positif, tetapi juga sejalan dengan prinsip-prinsip Islam, yakni keadilan, kemaslahatan, dan akuntabilitas (Hamdi, Soros, and Day 2024, 41). Dengan demikian, kebijakan publik yang dihasilkan benar-benar dapat memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat serta sesuai dengan nilai-nilai syariat. Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis tertarik mengadakan penelitian dengan judul "Implementasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 Dalam Rehabilitasi Sosial Bagi Pengemis Perspektif *Siyasah Tanfidziyah*."

1.2 Rumusan Masalah

Pelaksanaan rehabilitasi sosial bagi pengemis telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang bertujuan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan sosial pengemis agar dapat menjalankan fungsi sosialnya secara wajar di tengah masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan berbagai kendala, seperti terbatasnya sarana dan prasarana rehabilitasi, rendahnya partisipasi pengemis, serta belum optimalnya koordinasi antarinstansi terkait dalam penyelenggaraan rehabilitasi sosial. Berdasarkan fenomena tersebut, penelitian ini difokuskan pada bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 dalam rehabilitasi sosial bagi pengemis, kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya, serta bagaimana pandangan *Siyasah Tanfidziyah* terhadap implementasi rehabilitasi sosial bagi pengemis di Kota Payakumbuh?

1.3 Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 terhadap rehabilitasi sosial bagi pengemis?
2. Apa saja kendala yang dihadapi pemerintah Kota Payakumbuh dalam menerapkan Peraturan Daerah nomor 2 tahun 2023?
3. Bagaimana pandangan *siyasah tanfidziyah* terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 terhadap rehabilitasi sosial bagi pengemis?

1.4 Tujuan Penelitian

1. Tujuan Pribadi

Untuk menambah pengetahuan, wawasan, dan pemahaman penulis mengenai implementasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 terhadap rehabilitasi sosial bagi pengemis serta menganalisisnya dari perspektif *Siyasah Tanfidziyah*, serta untuk memenuhi salah satu syarat dalam meraih gelar Sarjana Hukum.

2. Tujuan Praktis

Untuk memberikan masukan kepada Pemerintah Kota Payakumbuh, khususnya Dinas Sosial dan Satpol PP, dalam pelaksanaan rehabilitasi sosial bagi pengemis agar lebih efektif dan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023.

3. Tujuan Intelektual

Untuk memahami, mendeskripsikan, dan menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 terhadap rehabilitasi sosial bagi pengemis serta menjelaskan kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip *Siyasah Tanfidziyah* dalam perspektif hukum tata negara Islam.

1.5 Signifikansi Penelitian

1. Kepentingan Praktis

Penelitian ini penting untuk dilakukan karena untuk memahami pelaksanaan implementasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 terhadap rehabilitasi sosial bagi pengemis, sehingga dapat menjadi bahan evaluasi dan rujukan bagi Pemerintah Kota Payakumbuh, khususnya Dinas Sosial dan Satpol PP, dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan rehabilitasi sosial bagi pengemis di Kota Payakumbuh.

2. Kepentingan Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan pemikiran dalam ilmu hukum, khususnya hukum tata negara dan *siyasah tanfidziyah*, sehingga dapat menjadi referensi dan bahan literatur bagi kalangan akademisi, mahasiswa, maupun masyarakat luas yang menaruh perhatian terhadap isu kesejahteraan sosial dan penanganan pengemis.

3. Kepentingan Sosial

Tugas akhir ini diharapkan dapat memberikan pemahaman

kepada masyarakat mengenai pentingnya pelaksanaan rehabilitasi sosial bagi pengemis serta mendukung terciptanya kesadaran masyarakat terhadap kebijakan Pemerintah Kota Payakumbuh dalam menangani permasalahan pengemis, sehingga tercipta ketertiban sosial dan kesejahteraan di lingkungan masyarakat.

1.6 Studi Literatur

Untuk menghindari kesamaan dalam penelitian, maka perlu disertakan karya tulis ilmiah yang sudah dilaksanakan sebelumnya sehingga dapat di pahami perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya.

Pertama, *skripsi* yang ditulis oleh Ulfi Afrilla (2022) yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2020 Dalam Penertiban Gelandangan dan Pengemis Di Kota Padang,” Program studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Imam Bonjol Padang, dengan menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif, yang memuat pertanyaan penelitian bagaimana pelaksanaan serta penanganan gelandang dan pengemis di Kota Payakumbuh berdasarkan peraturan daerah nomor 5 tahun 2020, Apa faktor pendukung dan penghambat penerapan peraturan daerah nomor 5 tahun 2020 dalam penanganan gelandangan dan pengemis, serta Bagaimana pembinaan yang dilakukan pemerintah Kota Padang terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Padang. Penelitian ini memiliki hasil pelaksanaan perda nomor 5 tahun 2020 dalam penertiban gelandang dan pengemis belum terlaksana secara maksimal walaupun sudah banyak tindakan yang dilakukan oleh Satpol PP dan aparat lainnya, namun gelandangan dan pengemis masih berkeliaran di Kota Padang.

Kedua, *skripsi* Sri Bulqis Ramadhani (2020) program studi Ahwal Syakhsyah Institut Agama Islam Negeri Palu dengan judul “Mengemis Sebagai Sumber Kehidupan Keluarga di Kecamatan Palu Barat (Tinjauan Sosiologi Hukum Islam),” dengan metode penelitian kualitatif. Pertanyaan penelitian dari penelitian ini adalah Bagaimana perilaku mengemis dalam perspektif Sosiologi Hukum Islam dan Apa faktor yang melatarbelakangi

perilaku mengemis di Kecamatan Palu Barat. Hasil dari penelitian ini adalah banyak faktor yang menyebabkan masih banyaknya pengemis diantaranya karena tuntutan ekonomi, kondisi fisik dan kurangnya kesadaran hukum.

Ketiga, *skripsi* yang ditulis oleh Muhammad Yusuf Reski Paldi Nur (2022) program studi Hukum Tata Negara, Institut Agama Islam Negeri Parepare, dengan metode penelitian kualitatif. Penelitian ini berjudul “Peranan Pemerintah Dalam Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Parepare Perspektif *Siyasah dusturiyah Tasyiriyya*”. Pertanyaan penelitian adalah bagaimana peranan pemerintah Kota Parepare dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Parepare dan Bagaimana perspektif *siyasah dusturiyah* terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Parepare. Hasil dari penelitian ini adalah Dinas sosial hanya berfokus pada penyuluhan, pencegahan, pendataan dan sosialisasi tanpa menindak lanjuti gelandangan dan pengemis sehingga mereka masih tetap melakukan aktifitas tersebut.

Keempat, Erma Nurlita Rahmawati (2023) *Skripsi* program studi Hukum Pidana Islam (Jinayah), Universitas Islam Negeri Raden Mas Said Surakarta, dengan metode penelitian kualitatif. Penelitian ini membahas Penanganan Terhadap Gelandangan dan Pengemis Menurut Hukum Islam dan Perda Klaten Nomor 12 tahun 2013 Tentang Ketertiban Umum. Dengan pertanyaan penelitian bagaimana praktik penanganan Dinas Sosial dan Satpol PP terhadap gelandangan dan pengemis yang mengganggu ketertiban umum di Klaten dan bagaimana tinjauan hukum islam dan Perda Klaten no 12 tahun 2013 tentang ketertiban umum terhadap praktik gelandangan dan pengemis di Klaten. Hasil dari penelitian ini adalah memasukkan gelandangan dan pengemis ke panti-panti sosial apabila kedapatan melakukan aktifitas tersebut.

Kelima, Kharisma Nuraini (2024) *Skripsi* program studi Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, dengan metode penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini berjudul “Peran Dinas Sosial

Terhadap Rehabilitasi Pengemis Orang Dengan Kecatatannya Perspektif *Siyasah Tanfidziyyah Syar'iiyyah*". Dengan pertanyaan penelitian Bagaimana peran Dinas Sosial terhadap rehabilitasi pengemis orang dengan kecacatannya di Dinas Sosial Lampung Utara dan Bagaimana peran Dinas Sosial terhadap rehabilitasi pengemis orang dengan kecacatannya perspektif *siyasah tanfidziyyah syar'iiyyah* di Dinas Sosial Lampung Utara. Hasil dari penelitian ini adalah pembinaan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Lampung Utara belum sepenuhnya terlaksana karena memiliki beberapa kendala seperti sarana dan prasarana dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Lampung Utara sudah memenuhi prinsip *fiqh siyasah tanfidziyyah* sebagaimana menunaikan amanat dan menetapkan hukum secara adil.

Dapat disimpulkan dari beberapa penelitian terdahulu lebih banyak membahas penertiban, penanggulangan, peran pemerintah, serta fenomena mengemis dari perspektif hukum Islam dan sosiologi hukum Islam. Selain itu, terdapat penelitian yang berfokus pada penanganan pengemis disabilitas dan upaya menjaga ketertiban umum berdasarkan peraturan daerah tertentu. Sementara itu, penelitian yang penulis lakukan memiliki fokus yang berbeda, yaitu mengkaji implementasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 terhadap rehabilitasi sosial bagi pengemis. Penelitian ini tidak hanya menelaah pelaksanaan rehabilitasi sosial yang dilakukan oleh pemerintah daerah, tetapi juga menganalisisnya berdasarkan perspektif *Siyasah Tanfidziyyah*. Dengan demikian, penelitian ini memiliki kebaruan pada aspek objek kajian, lokasi penelitian, regulasi yang diteliti, serta pendekatan analisis yang digunakan, sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah dalam pengembangan kajian hukum tata negara Islam dan kebijakan sosial terhadap pengemis di Kota Payakumbuh.

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Implementasi

Secara etimologis, kata “implemetasi” berasal dari bahasa inggris *to implement* yang berarti memberikan sarana untuk mengerjakan sesuatu, serta *to pratical effect* yang berarti yang berhubungan dengan menghasilkan efek atau dampak. Implementasi kebijakan publik adalah langkah nyata dari suatu keputusan yang telah dibuat, dengan tujuan untuk mengatasi permasalahan yang ada serta memberikan solusinya terhadap berbagai tantangan yang dihadapi oleh masyarakat (Pramono 2020, 4). Implementasi merujuk pada tindakan atau pelaksanaan dari suatu rencana yang telah disiapkan dengan baik dan lengkap. Pelaksanaan ini umumnya dilaksanakan setelah perencanaan dinyatakan sempurna.

Nurdin Usman menyatakan bahwa implementasi berfokus pada aktivitas, aksi, atau pengoperasian suatu sistem. Implementasi bukan hanya sekedar aktivitas, melainkan merupakan kegiatan yang terorganisir dan diarahkan untuk mencapai sasaran dari kegiatan tersebut (Usman 2002, 70). Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, inti dari implementasi adalah proses untuk menyebarluaskan hasil kebijakan yang dilakukan oleh para pelaksana kepada kelompok yang dituju sebagai usaha untuk mewujudkan kebijakan (Purwanto dan Sulistyastuti 1991, 21).

1.7.2 Rehabilitasi Sosial

Rehabilitasi sosial adalah suatu proses pemulihan dan pengembangan kembali fungsi social individu atau kelompok yang mengalami disfungsi sosial, agar mampu menjalankan peran dan fungsinya secara wajar dalam masyarakat. Rehabilitasi ini mencakup upaya-upaya seperi pelayanan bimbingan, keterampilan, terapi, hingga penempatan kembali dalam kehidupan sosial secara normal. Rehabilitasi sosial menurut peraturan menteri sosial nomor 7 tahun 2022 adalah proses refungsionalisasi dan

pengembangan yang memungkinkan seseorang melakukan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Rehabilitasi sosial merupakan upaya yang ditujukan untuk mengintegrasikan seseorang yang mengalami masalah sosial dalam kehidupan masyarakat dimana ia berada. Dapat disimpulkan bahwa rehabilitasi sosial adalah pemulihan kembali seperti semula (Eltiga Angga Putra Sihombing, Dwi Yuliani 2020, 132).

Teori tahapan rehabilitasi sosial menurut Munawir yusuf sebagai berikut: (Fadhilah, Ramdani, and Rizki 2024, 5117)

1. Tahap Pendekatan Awal

Tahapan ini mencakup pengenalan program, sosialisasi, berkolaborasi dengan instansi terkait, perekrutan warga binaan sosial, orientasi, identifikasi, motivasi, dan seleksi.

2. Tahap Penerimaan

Tahapan ini mencakup kegiatan registrasi yang bertujuan untuk memperoleh peserta penerima pelayanan definitif dan tersedianya informasi yang komprehensif tentang kondisi obyektif penerima layanan. Selanjutnya, penelaahan serta pengungkapan masalah dan yang terakhir penetapan layanan.

3. Tahap Bimbingan Sosial dan Bimbingan Keterampilan

Tahapan ini terdiri dari bimbingan mental dan fisik, bimbingan sosial, dan bimbingan keterampilan usaha atau kerja.

1.7.3 Pengemis

Pengemis adalah individu yang memperoleh penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum, dengan berbagai cara atau alasan dengan tujuan mendapatkan belas kasihan dari orang lain. Pengemis termasuk kedalam kategori penyandang masalah kesejahteraan sosial yang umumnya berakar dari kondisi kemiskinan. Keterbatasan ekonomi menjadi faktor terpaksa menjadi pengemis dengan berbagai cara demi memperoleh belas kasih orang lain. Di satu sisi, fenomena

pengemis sering menimbulkan rasa iba di hati masyarakat, namun di sisi lain hal tersebut juga menimbulkan stigma negatif yang membuat mereka merasa tersisih dari lingkungan sosial (Waleleng and Pratikno 2023, 722).

Pada umumnya banyak faktor yang menjadi penyebab seseorang melakukan perilaku mengemis, diantaranya ada faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan diri pengemis tersebut sedangkan faktor eksternal berasal dari kondisi luar yang bersangkutan. Menurut Dimas Dwi Irawan, ada beberapa faktor yang menyebabkan seseorang menjadi pengemis diantaranya (Irawan 2019, 6):

1. Marantau dengan modal seadanya

Sebagian besar pengemis yang berkeliaran di perkotaan sebenarnya sebagian besar berasal dari desa. Mereka datang ke kota dengan harapan mendapatkan kehidupan yang lebih baik, meskipun tanpa keterampilan dan modal yang memadai. Sehingga mereka tidak punya pekerjaan dan tempat tinggal yang pasti menyebabkan mereka terpaksa menjadi pengemis

2. Malas berusaha

Kebiasaan mengandalkan belas kasihan orang lain untuk mendapatkan uang tanpa bekerja membuat sebagian masyarakat kehilangan semangat untuk berusaha. Sikap pasrah dan keinginan untuk hidup dengan cara mudah ini menimbulkan sikap malas serta ketergantungan terhadap pemberian orang lain.

3. Cacat fisik

Cacat fisik juga menjadi salah satu penyebab seseorang mengemis. Minimnya kesempatan kerja bagi orang penandang disabilitas serta sulitnya memperoleh pekerjaan yang layak membuat mereka tidak punya pilihan lain untuk bertahan hidup selain menjadi pengemis.

4. Tidak adanya lapangan pekerjaan

Sulitnya mencari pekerjaan terutama bagi mereka yang tidak memiliki pendidikan yang layak atau keterampilan yang memadai, membuat sebagian orang memilih menjadi pengemis. Kondisi ini sering dipandang sebagai satu-satunya jalan untuk bertahan hidup

5. Kemiskinan dan masalah ekonomi

Sebagian besar pengemis bersal dari keluarga miskin yang tidak mampu mengatasi tekanan ekonomi. Kondisi kemiskinan yang berkepanjangan menjadikan mereka kehilangan daya jang dan akhirnya memilih jalan hidup untuk menjadi pengemis.

1.7.2 *Siyasah Tanfidziyah*

Siyasah Tanfidziyah berasal dari dua kata yaitu *siyasah* dan *tanfidziyah*. Kata *siyasah* berakar dari *sasa-yasusu* yang diartikan dengan mengurus, mengatur dan menjaga rakyat dengan segala urusannya. Kata *tanfidziyah* berarti pelaksana atau pihak yang menjalankan ketentuan yang telah ditetapkan. Menurut Muhammad Iqbal dalam bukunya tentang *siyasah*, *Siyasah Tanfidziyah* merupakan kewenangan yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang. Dalam menjalankan fungsi tersebut, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*) yang bertugas mengimplementasikan, menjabarkan, serta mewujudkan peraturan perundang-undangan yang telah dirumuskan agar dapat diterapkan secara nyata dalam kehidupan bernegara (Iqbal 2014, 158).

Siyasah tanfidziyyah dapat dipahami sebagai cabang ilmu yang membahas tata cara pelaksanaan kebijakan pemerintahan serta penyelenggaraan kekuasaan eksekutif yang berlandaskan prinsip-prinsip syariat Islam. Fokus kajiannya bukan pada proses pembentukan hukum atau penetapan kebijakan, melainkan pada bagaimana kebijakan yang telah ditetapkan tersebut diimplementasikan oleh aparat atau penyelenggara negara. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, *siyasah tanfidziyah* memiliki peranan penting dalam menciptakan ketertiban

sosial dan mewujudkan keadilan di tengah masyarakat. Pelaksanaan hukum dan berbagai kebijakan yang selaras dengan nilai-nilai Islam merupakan bagian dari upaya menjaga kemaslahatan umat serta menegakkan prinsip keadilan.

Penerapan *siyasah tanfidziyah* mencakup pelaksanaan putusan hukum, pengawasan terhadap kinerja aparatur negara, pengelolaan administrasi pemerintahan, serta tanggung jawab para pelaksana pemerintahan untuk menjalankan amanah secara jujur, adil, dan bertanggung jawab. Tujuan dari *siyasah tanfidziyah* adalah agar pelaksanaan pemerintahan berjalan dengan adil, profesional, dan sesuai dengan prinsip-prinsip syariat Islam. Melalui pendekatan ini, pelaksana kebijakan tidak hanya bertanggung jawab secara administratif, tetapi juga secara moral dan spiritual kepada Allah dan masyarakat (Kartika, Yolanda, Maraliza 2021, 63).

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan cara untuk mengetahui dan menggali makna dari pengalaman atau pandangan individu maupun kelompok terhadap suatu masalah sosial atau kemanusiaan (Creswell and Creswell 2023, 129). Penelitian ini menggunakan yuridis empiris. Yuridis empiris merupakan salah satu jenis penelitian hukum yang menganalisa dan mengkaji bekerjanya hukum dalam masyarakat (Muhaimin 2020, 80). Langkah-langkah penelitian dalam kajian implementasi peraturan daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 dalam rehabilitasi sosial bagi pengemis perspektif *siyasah tanfidziyah* dimulai dari identifikasi dan perumusan masalah untuk menentukan fokus kajian, dilanjutkan dengan studi pustaka terhadap literatur yang relevan seperti teori *siyasah tanfidziyah*, kebijakan sosial, dan peraturan hukum yang berlaku.

1.8.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Payakumbuh pada tanggal 5 Januari 2026- 20 Februari 2026 dengan lokasi yang terdiri dari Dinas Sosial Kota Payakumbuh, Satpol PP Kota Payakumbuh, serta beberapa titik lokasi seperti perempatan lampu lalu lintas, Pasar Payakumbuh, dan taman Batang Agam yang menjadi tempat aktivitas pengemis di wilayah Kota Payakumbuh.

1.8.3 Sumber Data

Sumber data primer merupakan sumber informasi utama yang diperoleh secara langsung oleh peneliti dari sumber asli yang berkaitan dengan objek penelitian. Data primer dikumpulkan melalui responden atau informan yang memiliki pengetahuan, pengalaman, dan keterlibatan langsung terhadap permasalahan yang diteliti (Undari Sulung 2024, 112). Dalam penelitian ini, data primer diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan rehabilitasi sosial bagi pengemis di Kota Payakumbuh, yaitu Dinas Sosial Kota Payakumbuh, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Payakumbuh, pengemis yang menjadi sasaran rehabilitasi sosial, masyarakat, serta tokoh agama yang memiliki pemahaman mengenai fenomena pengemis dan upaya rehabilitasi sosial yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Sementara itu, sumber data sekunder merupakan data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui berbagai media perantara yang telah tersedia sebelumnya (Undari Sulung 2024, 113). Data sekunder digunakan untuk melengkapi dan memperkuat data primer yang diperoleh di lapangan. Dalam penelitian ini, data sekunder diperoleh dari berbagai sumber tertulis, seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, artikel, dokumen resmi, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan implementasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, rehabilitasi sosial bagi pengemis, dan kajian *Siyasah Tanfidziyah*.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara

Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara yang terdiri dari Dinas Sosial Kota Payakumbuh, yaitu Hendra Eriko selaku ketua bidang Perlindungan Rehabilitasi dan Kesejahteraan Sosial, lalu Dini Utra Utari selaku Penyuluh Sosial Ahli Muda. Lalu, Ricky Zaindra selaku Sekretaris Satpol PP Kota Payakumbuh. Kemudian Zaki Firmansyah selaku ustad di Masjid Istiqlal Kota Payakumbuh. Selain itu juga kepada Tutut Sunarsih, Yunaidi, dan Nurman selaku pengemis serta Devi Mariani, Mega Desi Putri, Yendrizal, Ardikem dan Yuri Yani selaku masyarakat di Kota Payakumbuh.

2. Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan cara mengamati secara langsung dan mencatat perilaku serta aktivitas subjek penelitian pada lokasi penelitian guna memperoleh gambaran faktual mengenai fenomena yang diteliti, sebagaimana dikemukakan oleh Creswell bahwa observasi kualitatif dilakukan dengan memperhatikan dan merekam aktivitas serta perilaku individu dalam konteks penelitian (Creswell 2023, 293).

Dalam penelitian ini, penulis melakukan observasi secara langsung di kantor Dinas Sosial Kota Payakumbuh dan kantor Satpol PP Kota Payakumbuh. Observasi tersebut disertai juga dengan pengamatan di daerah tempat pengemis biasanya mengemis seperti perempatan lampu lalu lintas, pasar Payakumbuh, dan taman Batang Agam.

3. Dokumentasi

Dokumentasi meliputi pengumpulan data sekunder berupa dokumen resmi seperti peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan kesejahteraan sosial, data jumlah pengemis, serta catatan administrasi yang mendukung analisis penelitian.

Dokumentasi juga mencakup arsip foto dan rekaman yang relevan.

1.8.5 Teknik Analisa Data

Analisis data merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data kedalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah difahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman mencakup empat tahap utama yang berlangsung secara bersamaan, yaitu (Miles and Huberman 2014, 33):

1. pengumpulan data

Bagian dari analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa hingga terbentuk kesimpulan-kesimpulan yang dapat ditarik dan diverifikasi.

2. penyajian data

Penyajian sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan. Dalam penelitian kualitatif penyajian data biasanya dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowcard*, dan sejenisnya.

3. Kondensasi Data

Kondensasi data mengacu pada proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, abstrak, dan/atau transformasi data yang muncul dalam kumpulan teks penuh secara sistematis pada catatan lapangan yang ditulis, transkrip wawancara, dokumen, dan bahan empiris lainnya.

4. penarikan dan verifikasi kesimpulan

Simpulan adalah intisari dari temuan penelitian yang menggambarkan pendapat-pendapat terakhir yang berdasarkan

pada uraian-uraian sebelumnya. Simpulan harus dibuat relevan dengan fokus penelitian, tujuan penelitian, dan temuan penelitian yang sudah dilakukan pembahasan.

