



## **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS PERSPEKTIF MAQASHID AL-SYARI'AH**

**Muhammad Zainal Abidin<sup>1</sup>, Inna Fauziatal Ngazizah<sup>2</sup>**

STAI-Terpadu Yogyakarta<sup>1</sup>, Institut Agama Islam Negeri Kudus<sup>2</sup>

Email: [Zabid27@gmail.com](mailto:Zabid27@gmail.com)<sup>1</sup>, Email: [innafauz11@gmail.com](mailto:innafauz11@gmail.com)<sup>2</sup>,

### **Abstract**

*Regional Regulation of Special Region of Yogyakarta No. 1 of 2014 on Handling of Homeless and Beggars. This regulation outlines the implementation of handling procedures and sanctions for homeless, beggars, and givers. The objective of issuing this regulation is to reduce the number of homeless and beggars in the Special Region of Yogyakarta. The problem is regarding the criminalization of homeless and beggars as well as those who give goods or money. Therefore, this study mainly discusses the process of issuing and implementing the regulation on handling of homeless and beggars in the Special Region of Yogyakarta, and the implementation of Regional Regulation of Special Region of Yogyakarta No. 1 of 2014 seen from maqasid al-shariah perspective. This was an empirica normative legal research using a sociological-normative approach. The data were collected through interviews, documentation and observation, with an analysis using Miles Hubberman's interactive model. The results showed that: the process of issuing the regulation on handling of homeless and beggars was done in four plenary meetings and approved by seven factions. The implementation of the regulation on handling of homeless and beggars is comprised of preventive measures, coercive measures, rehabilitation and social reintegration. In terms of maqashid al-shari'ah perspective, the regulation on handling of homeless and beggars in Yogyakarta has fitrah content, al-samahah (tolerance), al-musawah (justice), al-hurriyah (freedom).*

**Keywords:** Regulation, Homeless, Beggars, Maqashid Al-Shariah

### **Abstrak**

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah melakukan berbagai upaya, salah satunya dengan menerbitkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Peraturan ini mengatur tentang pelaksanaan tata cara penanganan dan sanksi bagi gelandangan, pengemis, dan pemberi. Hal ini menjadi topik pembicaraan yang menarik ketika regulasi yang ada seharusnya memberikan aturan yang jelas namun mengandung konten yang dapat diperdebatkan. Persoalannya adalah mengenai kriminalisasi gelandangan dan pengemis serta pemberi barang atau uang. Oleh karena itu, penelitian ini terutama membahas tentang proses penerbitan dan pelaksanaan peraturan tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta, dan implementasi Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 dilihat dari perspektif maqashid al-syariah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif

empiris dengan pendekatan sosiologis-normatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, dokumentasi dan observasi, dengan analisis menggunakan model interaktif Miles Hubberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penerbitan peraturan tentang penanganan gelandangan dan pengemis dilakukan dalam empat rapat paripurna dan disetujui oleh tujuh fraksi. Selain itu, Pelaksanaan pengaturan penanganan gelandangan dan pengemis terdiri dari tindakan preventif, tindakan paksaan, rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Sedangkan, perspektif *maqashid al-syari'ah*, pengaturan penanganan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta memiliki kandungan fitrah, *al-samahah* (toleransi), *al-musawah* (keadilan), *al-hurriyah* (kebebasan).

**Kata Kunci:** Peraturan, Gelandangan, Pengemis, *Maqashid Al-Syari'ah*.

## PENDAHULUAN

Selain terkenal sebagai Kota Pelajar Yogyakarta juga dikenal dengan budaya dan keramahan masyarakatnya. Sikap ramah dari masyarakat Yogyakarta sering dimanfaatkan gelandangan dan pengemis untuk menjajakan iba. Acap kali gelandangan dan pengemis memintaminta di tempat-tempat tertentu seperti lokasi pariwisata, tempat ibadah, perempatan jalan, ruko pasar, dan lain sebagainya. Atas peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis di Yogyakarta pemerintah merasa perlu memberikan tindakan serius. Salah satu tindakan tersebut diwujudkan dengan menciptakan peraturan daerah yang mengatur penanganan gelandangan dan pengemis. Peraturan daerah yang dimaksud tersebut tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Peraturan daerah tersebut ditetapkan pada 27 Februari 2014.

Eksistensi gelandangan, pengemis, yang semakin meningkat perlu adanya tindakan serius (Evi, 2021: 120). Banyak opini yang muncul dari beberapa kalangan masyarakat, ada yang peduli, tapi tak sedikit yang kurang simpatik dengan keberadaan gelandangan dan pengemis yang sering muncul. Dengan berbagai alasan yang kadang kurang rasional masyarakat terkadang memposisikan gelandangan dan pengemis sebagai sampah masyarakat, karena hanya dengan melihat penampilannya yang kumuh, bau, dan compang-camping.

Penerapan peraturan daerah tersebut tidak berjalan mulus. Dari data yang didapat, masih ditemukan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta dengan jumlah yang cukup banyak. Jumlah tersebut dapat dilihat hingga ratusan setiap tahunnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa Yogyakarta menjadi salah satu daerah dengan tingkat masalah sosial yang cukup tinggi. Adapun data yang berhasil dirangkum yang menunjukkan jumlah gelandang dan pengemis berdasarkan data yang dihimpun dari sumber sebagai berikut (Dharma, 2017: 87)

**Tabel 1**  
**Gelandangan dan Pengemis Terjaring Razia Tahun 2018-2021**

No.	Tahun	Jumlah
1	2018	201
2	2019	219
3	2020	201
4	2021	158

*Sumber: Data jogja.tribunnews.com Gelandangan dan Pengemis Terjaring Razia Tahun 2018-2021*

Dalam peraturan daerah ini secara garis besar memuat upaya penanganan gelandangan dan pengemis melalui upaya preventif, koersif, rehabilitatif. Salah satu bentuk upaya koersif adanya ancaman pidana serta denda kepada pelaku gelandangan dan pengemis serta orang yang memberikan barang kepada gelandangan atau pengemis. Dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 2 ayat (5) yang berbunyi:

*“Setiap orang yang melanggar ketentuan memberi uang dan/ atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 10 (sepuluh) hari dan/ atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah)”.*

Peraturan tersebut sebagai salah satu langkah konkrit pemerintah dalam menertibkan gelandangan dan pengemis yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun demikian, dalam pelaksanaannya di lapangan peraturan tersebut memunculkan pro dan kontra terkait dampak yang ditimbulkan (Dirman, 2021: 154). Salah satunya efektifitas dari peraturan tersebut yang belum bisa dirasakan secara maksimal. Hal tersebut dibuktikannya dengan masih ditemukannya gelandangan dan pengemis di beberapa lokasi di Kota Yogyakarta. Selain itu, muatan yang terkandung dalam peraturan daerah tersebut berlawanan dengan Norma sosial dan agama, sebagai contoh pasal 24 pada peraturan daerah tersebut yang membahas mengenai ancaman pidana untuk orang yang memberi uang kepada gelandangan dan pengemis. Hal tersebut dianggap bertentangan karena manusia sebagai makhluk sosial yang hidup secara berkelompok sejatinya saling membutuhkan satu sama lain dan harus tolong menolong ((Winarto, 2014: 43).

Meskipun dalam sebuah peraturan perundangan-undangan dalam pembentukannya tidak pernah terlepas dari landasan historis, filosofis, sosiologis dan yuridis (Wawan Muhammad Hariri, 2001: 69). Pelaksanaan

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 saat ini masih menimbulkan pro dan kontra. Berdasarkan latar belakang tersebut penelitian ini diharapkan dapat memberikan sudut pandang lain mengenai peraturan daerah Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Lebih spesifik mengenai implementasi peraturan tersebut di lapangan baik secara preventif, koersif, rehabilitatif, reintegrasi sosial. Selain itu, penelitian ini juga melihat peraturan tersebut dengan sudut pandang *Maqashid al-Syari'ah* mengenai penanganan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) Bagaimana Penetapan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan gelandangan dan Pengemis, (2) Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, (3) Bagaimana konsep *maqashid al-syari'ah* mengkaji masalah sosial melalui Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan.

Penelusuran pada penelitian sebelumnya yang memiliki hubungan dengan penelitian ini dilakukan oleh Tiara Khairunnisa dkk dengan Judul Urban Service: Upaya Rehabilitasi dan Preventif Pengemis dan Gelandangan Kota Yogyakarta. Fokus kajian penelitian ini terletak pada dampak akibat dari tingginya tingkaturbanisasi yang terjadi di kota, membuat perencanaan perkotaan menjadi kacau serta merusak fasilitas kota (Tiara Khairunnisa, Eko Priyo Purnomo, 2020: 102). Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Fadri dengan judul Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis (Gepeng) Sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (Pmks) Di Yogyakarta. Penelitian ini menguraikan problematika faktor kemunculan Gepeng (Gelandang dan Pengemis), Dampak bagi Masyarakat, Strategi Penghapusan Gepeng, serta faktor pendukung dan penghambat dalam penanggulangan gepeng (Gelandang dan Pengemis) (Fadri, 2019: 76).

Berdasarkan penelitian tersebut menunjukkan bahwa penelitian ini memberi definisi yang berbeda mengenai Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan pengemis dengan menggunakan sudut *Maqasyid Syariah*. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi seluruh lapisan masyarakat serta pemerintah berwenang setempat dalam merespon fakta yang terjadi di masyarakat tentang penanganan gelandangan dan pengemis.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan dua jenis penelitian hukum, yaitu penelitian hukum normatif dan empiris (Meray, 2006: 87). Jenis penelitian hukum normatif yaitu suatu proses untuk menemukan suatu aturan

hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Marzuki,2010: 98). Adapun regulasi yang dimaksud untuk menemukan sebuah prinsip hukum dan doktrin adalah Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan gelandangan dan Pengemis.Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah anak-anak gelandangan dan pengemis yang melakukan kegiatannya di area terminal Giwangan Yogyakarta sebagai salah satu pusat keramaian kota.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologis normatif dan sinkronisasi hukum. Pendekatan sosiologi adalah pendekatan yang menggambarkan tentang keadaan masyarakat lengkap dengan struktur, lapisan serta berbagai gejala social lainnya yang saling berkaitan. Ilmu ini suatu fenomena sosial dapat dianalisis dengan faktor-faktor yang mendorong terjadinya hubungan, mobilitas sosial serta keyakinan-keyakinan yang mendasari terjadinya proses tersebut mendorong terjadinya hubungan, mobilitas sosial serta keyakinan-keyakinan yang mendasari terjadinya proses tersebut (Khoiruddin Nasution, 2010: 206).

Sedangkan pendekatan normatif adalah pendekatan yang memandang masalah dari sudut legal formal dan atau normatifnya. Maksud legal formal adalah hubungannya dengan halal-haram, boleh atau tidak, dan sejenisnya (Khoiruddin Nasution, 2010: 190). Penelitian ini yang menjadi gejala sosial di masyarakat adalah perilaku mengelandang dan mengemis kemudian dipandang dari sudut pandang Maqasid Syariah. Pendekatan sinkronisasi hukum, yaitu penelaan hukum dengan mengsinkronisasikan hukum secara vertikal melalui asas atribusi,

## **PEMBAHASAN**

### **Penerbitan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014**

Adanya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta merupakan tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis yang dipertegas dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Pasal 504 dan Pasal 505 yang menyatakan bahwa: (1) Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana kurang paling lama tiga bulan, (2) Pergelandangan yang dilakukan tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurang paling enam bulan.

Gelandangan dan pengemis yang marak di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada dasarnya merupakan warga pendatang atau bukan penduduk asli Daerah Istimewa Yogyakarta. Meningkatnya jumlah gelandangan dan pengemis di daerah perkotaan terutama di Daerah

Istimewa Yogyakarta dipicu oleh berbagai faktor, salah satunya status Yogyakarta sebagai kota pariwisata yang menjadi pusat perputaran ekonomi bagi daerah-daerah sekitarnya, pertumbuhan infrastruktur yang baik jika dibandingkan dengan daerah lain, kesenjangan ekonomi masyarakat, dan lain sebagainya. Pada saat-saat tertentu jumlah gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat melonjak drastis. Sebagai contoh pada saat liburan atau bulan suci Ramadan. Pada bulan Ramadhan, yang mana mayoritas umat Muslim akan lebih giat melaksanakan ibadah salah satunya dengan bersedekah (Uka Tjandrasasmita, 2000: 88). Hal tersebut menjadi kesempatan bagi gelandangan dan pengemis untuk mendapatkan uang. Masa libur hal ini menjadi daya tarik terhadap gelandangan pengemis ke Daerah Yogyakarta banyaknya wisatawan yang berkunjung.

Peraturan Daerah tersebut diharapkan dapat menciptakan ketertiban masyarakat terkait keberadaan gelandangan dan pengemis Pemerintah Provisi Daerah Istimewa Yogyakarta membentuk suatu peraturan berupa Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014. Proses penyusunan peraturan tersebut mendapatkan tanggapan dari berbagai Fraksi DPRD (Nurjaman, 2021: 70). Adapun fraksi tersebut antara lain PKS (Partai Keadilan Sosial), Demokrat, PAN (Partai Amanat Nasional), Golkar (Golongan Karya), PDIP (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), PNPI Raya (Pembangunan Nurani Peduli Indonesia Raya) dan PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) (Ranggi, 2014: 102). Setiap fraksi memiliki opini berbeda sehingga memerlukan waktu yang lama untuk mencapai kesepakatan bersama (Bahan Acara No. 3 Tahun 2014 mengenai rancangan peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis). Adapun pada tanggal 27 Februari 2014 Peraturan Daerah Yogyakarta tentang penanganan gelandangan dan pengemis yang disepakati dan bertujuan untuk memberikan perlindungan, penyantunan serta memberdayakan gelandangan dan pengemis supaya dapat menjalankan fungsi-fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana masyarakat pada umumnya.

#### **Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014.**

Usaha untuk menciptakan Kota Yogyakarta yang bebas dari gelandangan dan pengemis pemerintah Kota Yogyakarta membuat produk hukum berupa Peraturan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Produk hukum peraturan daerah tersebut bertujuan untuk meningkatkan harkat dan martabat gelandangan supaya tidak dipandang sebelah mata oleh masyarakat. Implementasi penanganan gelandangan dan pengemis yang termuat dalam Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor

1 Tahun 2014 meliputi empat hal yaitu: preventif, koersif, rehabilitatif, reintegrasi sosial (Hamzah, 2014: 36).

1. Upaya Preventif, “menyebutkan bahwa upaya preventif adalah usaha yang terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan sosial, pengawasan, serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan gelandangan dan pengemis” (Perda Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 1). Sebagai ketentuan pasal 5 Peraturan Gubernur No. 32 Tahun 2017 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Gelandangan dan Pengemis bahwa tujuan dari upaya preventif adalah untuk mencegah terjadinya pergelandangan dan pengemisan, yang ditujukan bagi masyarakat sangat miskin, tinggal di tempat hunian yang tidak layak atau tidak sah, sedangkan upaya preventif dilakukan melalui beberapa tahap di antaranya: pelatihan ketrampilan, peningkatan drajat kesehatan, fasilitas tempat tinggal, peningkatan pendidikan, penyuluhan dan edukasi, pemberian informasi ditempat umum mengenai larang memberikan uang atau barang di jalan, bimbingan sosial dan bantuan sosial.
2. Upaya Koersif berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (8) tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Upaya Koersif diartikan sebagai tindakan pemaksaan dalam proses rehabilitasi sosial. Hal ini yang dimaksud sebagai tindakan pemaksaan bukanlah menganiaya dan menyakiti orang miskin atau gelandangan yang ada di jalan melainkan menertibkan mereka dengan membawanya ke tempat penampungan gelandangan dan pengemis untuk dilakukan rehabilitasi. Meskipun demikian upaya koersif tidak lepas dari tindakan kekerasan, tindakan kekerasan terjadi ketika adanya perlawanan dari gelandangan dan pengemis yang menolak untuk ditertibkan oleh Polisi Pamong Praja (GD, 2021). Penertiban gelandangan dan pengemis termuat dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2017 pasal 15. Upaya Koersif dilakukan melalui dua upaya yaitu: Penertiban dilakukan pada warga yang tinggal di tempat umum, mengalami gangguan jiwa, memintaminta ditempat umum, Penjangkauan tindakan proaktif yang dilakukan oleh petugas penjangkauan ke wilayah yang dijadikan tempat tinggal.
3. Upaya Rehabilitasi, Berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 “Upaya Rehabilitatif adalah usaha-usaha terorganisasi yang meliputi usaha-usaha penyantunan, perawatan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali ke daerah-daerah pemukiman baru maupun ke tengah-tengah masyarakat melalui transmigrasi, pengawasan serta pembinaan lanjut sehingga para gelandangan dan pengemis memiliki

kemampuan untuk hidup secara layak dan bermartabat sebagai Warga Negara Republik Indonesia (RN, 2021). Adapun tujuan dilakukannya rehabilitasi gelandangan dan pengemis dapat dijabarkan menjadi beberapa hal yaitu: mencegah terjadinya pergelandangan dan pengemisan; memberdayakan gelandangan dan pengemis serta menciptakan ketertiban umum.

4. Upaya Reintegrasi Sosial, berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (10) dan Peraturan Gubernur Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2017 Pasal 1 ayat (10), yang dimaksud dengan reintegrasi sosial adalah proses pengembalian gelandangan dan pengemis yang telah selesai menjalani proses rehabilitasi di Rumah Perlindungan Sosial kepada keluarga, dan atau masyarakat sehingga mereka dapat menjalankan fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana sebagai anggota masyarakat pada umumnya. Adapun lembaga yang memegang peranan penting dalam hal ini adalah lembaga Dinas Sosial, dan lembaga Tenaga Kerja dan Transmigrasi Pemerintahan Provinsi Yogyakarta.

Tanggung jawab Dinas Sosial tidak sera merta selesai ketika gelandangan dan pengemis yang telah tertangkap selesai menjalani proses rehabilitasi (Lelisari, 2021: 104). Dalam upaya reintegrasi sosial atau pemulangan gelandangan dan pengemis kepada keluarganya, petugas akan melakukan proses *tracking* terlebih dahulu (Rahmi, 2020: 67). Proses *tracking* adalah proses penelusuran latar belakang gelandangan dan pengemis yang akan dipulangkan. Proses ini memastikan kesiapan pihak keluarga dalam menerima gelandangan dan pengemis yang akan dipulangkan. Proses *tracking* perlu dilakukan karena dalam beberapa kasus pihak keluarga tidak mau menerima gelandangan dan pengemis, karena masalah yang tidak bisa diselesaikan. Adapun jika dalam proses pemulangan gelandangan dan pengemis kepada pihak keluarga dan pihak keluarga tidak mau menerima, petugas dari Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta akan berkoordinasi dengan dinas sosial daerah terkait untuk dirujuk ke panti-panti sosial di bawah naungan dinas setempat (Hendy, 2020: 98).

#### **Tinjauan *Maqashid Al-Syari'ah* Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014**

*Maqashid al-syari'ah* merupakan salah satu cara untuk memahami penerapan peraturan tersebut baik dari *maqashid al-syari'ah al-ammah* dan *maqashid al-syariah al-khashah*. *Maqashid al-syari'ah* menempati posisi penting dalam menentukan tolak ukur atau indikator *maslahah* atau mafsadah dalam penetapan Hukum. *Maqashid al-syari'ah* yang tidak dapat dipisahkan dari kajian *maslahah*, karena merupakan muara terakhir dari deretan panjang proses pensyariaan hukum Islam. Setiap hukum yang

berlaku pasti berhubungan dengan kemaslahatan umat manusia seperti halnya pemberlakuan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 yang memiliki kemaslahatan tersendiri. *Maslahah* merupakan perbuatan yang mendatangkan kebaikan atau manfaat untuk waktu selamanya atau yang menyentuh mayoritas maupun beberapa orang. Pada penelitian ini peneliti akan mengutarakan nilai-nilai kemaslahatan yang terdapat pada pelaksanaan peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014.

*Pertama, masalah* dilihat dari segi pengaruhnya sebagai tiang penopang urusan umat manusia ada tiga tingkatan yaitu: *dharûriyât, hajiah, tahsinyah*. Penerapan Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis berada pada tingkatan *dharûriyât, masalah daruriyah* artinya sesuatu yang harus ada bagi tegaknya kehidupan. Apabila tidak ada, dapat menimbulkan kerusakan. Upaya-upaya yang hendak merusak harus dicegah supaya terciptanya kehidupan yang *masalah* (Al-Yubi, 1998: 86). Pemilihan tingkatan *dharûriyât* karena adanya peraturan daerah tersebut merupakan bentuk upaya dalam mengatasi gelandangan dan pengemis. Namun jika tidak ada peraturan tersebut jumlah gelandangan dan pengemis dapat meningkat dan memunculkan kemafsadatan kestabilan daerah Yogyakarta bahkan Negara. kemafsadatan yang timbul menurut hemat peneliti adalah kekumuhan lingkungan, anak-anak jalanan yang berlabel anak jalanan jauh dari masa depan yang cemerlang karena keterbatasan akses pendidikan, banyak pekerja pemuda jalanan yang tidak bekerja secara layak bahkan mereka cenderung melakukan kejahatan.

*Maslahah* merupakan muara akhir dalam pensyari'atan hukum Islam, namun tidak semua *masalah* bisa di masukan dalam bingkai tujuan syara'(Novi, 2017: 97). Pengetahuan yang luas atas macam-macam masalah, tolak ukur batasan-batasan serta tujuan-tujuan yang diperintahkan syara' dalam berbagai keadaan menjadi suatu keharusan guna mengetahui ketentuan yang dapat menjadi pedoman. Ibnu 'Asyûr mengklasifikasi *masalah* dalam tiga macam, yaitu:

*Kedua, Masalah* dilihat dari korelasinya dengan umat manusia, baik secara kolektif atau personal yang ter petakan menjadi dua, *kulliyah* dan *juz'iyah khassah* (Asyûr, 2001: 68). *Maslahah kulliyah* diartikan *masalah* yang bersangkutan paut dengan seluruh manusia atau sebagian besar dari mereka. Misalnya, Menjaga persatuan umat Islam, menjaga generasi muda dan lain sebagainya (Ainul Yaqin, 2016: 78).Upaya penanganan gelandangan dan pengemis yang termuat dalam Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 1 tahun 2014 merupakan usaha yang menyangkut kepentingan orang banyak, terlebih untuk warga Daerah Istimewa Yogyakarta. Aktivitas mengemis dan menggelandang dapat memicu generasi muda untuk berperilaku malas. Islam menganjurkan

kita semua agar berusaha mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan hidup diri dan keluarga kita.

Adapun *masalah juz'iyah khassah* diartikan *masalah* personal atau sebagian kecil dari manusia (Zatadini, 2018: 88). Bentuk *masalah* ini banyak terdapat dalam masalah muamalah. Seperti halnya, salah satu tujuan dari Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 untuk melindungi kaum-kaum masyarakat miskin. Gelandangan dan pengemis masuk dalam masyarakat yang hidup dalam kemiskinan, kekurangan dan hidup tidak layak (Fadri, 2019: 121). *Ketiga, Masalah* yang dipandang dari aspek kebutuhan manusia untuk meraih atau menolak mafsadah yang mengitarinya, terbagi menjadi tiga macam yaitu: *masalah qath'iyah, dhanniyah, wahmiyah*.

*Masalah Qath'iyah* menurut Andriyanti dalam jurnalnya yang berjudul "Teori Maqashid Al-Syariah dalam Perspektif Imam Muhammad Tahahir Ibnu'Asyur, diartikan masalah yang oleh nas-nas yang jelas dan tidak membutuhkan takwil. Seperti perbuatan mengemis dan menggelandang pada dasarnya dilarang oleh pemerintah hal ini termuat dalam Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi "Setiap orang dilarang melakukan perbuatan menggelandang atau penggemisan baik perorangan atau kelompok dengan alasan, cara dan alat apa pun untuk menimbulkan belas kasihan" Islam secara tidak langsung menjelaskan dalam perbuatan meminta-minta, mengemis dan menggelandang adalah perbuatan yang dilarang kecuali dalam keadaan terpaksa (Nasution, 2010: 97). Hal ini berdasarkan dalil-dalil yang menjelaskan haramnya meminta-minta dengan menipu dan tanpa adanya kebutuhan yang mendesak. Di antara hadis-hadis tersebut dijelaskan pada hadis (Bukhari, n.d.) sebagai berikut:

مَا يَزَالُ الرَّجُلُ يَسْأَلُ النَّاسَ حَتَّى يَأْتِيَ يَوْمَ الْقِيَامَةِ لَيْسَ فِي  
وَجْهِهِ مَرْعَةٌ لَحْمٍ

"Seseorang senantiasa meminta-minta kepada orang lain sehingga ia akan datang pada hari Kiamat dalam keadaan tidak ada sepotong daging pun di wajahnya"

Adapun *masalah wahmiyyah* adalah kemaslahatan yang nampak terlihat bermanfaat namun setelah direnungkan lebih mendalam berdampak pada mudarat. Seperti mengonsumsi sabu-sabu, ganja, heroin, kokain, dan lain sebagainya. Mengemis atau perbuatan mencari penghasilan dengan memanfaatkan belas kasihan orang lain merupakan pekerjaan yang tidak halal kecuali orang-orang yang benar-benar membutuhkan. Sementara itu dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 memuat Pokok-pokok Bangunan *maqashid al-syari'ah* diantaranya adalah:

1. *Al-fithrah*,

*Al-fithrah* menurut Imam Muhammad Ibnu' Asyur dalam kitabnya yang berjudul *maqashid al-syari'ah al-islamiyah*. Pengertiannya adalah suatu sistem yang Allah SWT ciptakan pada setiap makhluk. Fitrah manusia berarti setiap sesuatu yang diciptakan pada diri manusia, meliputi jasad dan akal, baik bersifat dahir maupun batin. Fitrah dapat meliputi syariat-syariat agama. Ibnu Asyur mengklasifikasikan fitrah pada dua bagian *fitrah aqliyah* dan *fitrah nafsiyah*. *Fitrah aqliyah* adalah fitrah akal logika yang mengantarkan pada substansi dalam esensi sesuatu. Adapun *fitrah nafsiyah* adalah keadaan yang Allah ciptakan agar akal logika manusia terbebas dari keruhnya kebodohan, kebiasaan yang buruk dan dapat mewartakan sifat-sifat yang luhur.

Perbuatan menggelandang dan mengemis merupakan potret kehidupan manusia yang tidak layak untuk ditiru, selain itu menyalahi fitrahnya sebagai manusia. Karena pada dasarnya manusia diciptakan secara fitrahnya selain untuk menyembah Allah SWT untuk menjadi khalifah di bumi. Hal ini dijelaskan dalam surat Al-Baqarah ayat 30 dan Al-An-'Am: 165.

"Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat, "Aku hendak menjadikan khalifah di bumi." Mereka berkata, "Apakah Engkau hendak menjadikan orang yang merusak dan menumpahkan darah di sana, sedangkan kami bertasbih memuji-Mu dan mensucikan nama-mu?" Dia berfirman, "Sungguh, Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui." [Al-Baqarah: 30]. (Al-Kalam, Al-Quran Nurkari diponegoro 2009)

2. *Al-Musawah* (Egaliter)

*Al-Musawah* (Egaliter) diartikan setiap umat Islam berposisi sederajat atau sama dalam pandangan hukum Islam. Hukum menganggap bahwa tidak ada perbedaan antara orang yang kuat, lemah, mulia, kaya dan sebagainya. Hal ini bertumpu pada asas yang mendasar Islam sebagai agama fithrah, karena semua yang dipandang sama dalam fithrah maka diperhitungkan sama dalam syariat Islam. Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Peraturan tersebut terdapat nilai-nilai keadilan yang termuat di dalamnya, antara lain: Pasal 7 ayat (1) dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 menjelaskan mengenai tindakan penertiban gelandangan dan pengemis dengan kriteria orang yang tinggal di tempat umum, mengalami gangguan jiwa di tempat umum, meminta-minta di tempat umum. Gelandangan dan pengemis

yang sudah ditertibkan oleh petugas akan dibawa ke Rumah Perlindungan Sosial. Gelandangan dan pengemis tersebut akan menjalani rehabilitasi paling lama 3 bulan hal tersebut bersifat wajib bagi gelandangan dan pengemis yang tertangkap meski ada pihak keluarga yang menjeputnya. Proses penertiban gelandangan dan pengemis juga dijelaskan pada Pasal 31 Peraturan Gubernur Nomor 36 Tahun 2017 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Pasal 24 dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014, juga berisi tentang ketentuan pidana untuk pelaku gelandangan dan pengemis. Hal tersebut menjadi poin penting dalam penegakan keadilan.

3. *Al-Musawah* (Egaliter)

*Al-Musawah* (Egaliter) diartikan setiap umat Islam berposisi sederajat atau sama dalam pandangan hukum Islam. Hukum menganggap bahwa tidak ada perbedaan antara orang yang kuat, lemah, mulia, kaya dan sebagainya. Hal ini bertumpu pada asas yang mendasar Islam sebagai agama *fithrah*, karena semua yang dipandang sama dalam *fithrah* maka diperhitungkan sama dalam syariat Islam. Prinsip *al-musawah* dalam syariat Islam bertitik pangkal pada persamaan umat manusia dalam hal penciptaan, yang sama-sama memiliki hak hidup dalam di bumi selaras dengan fitrahnya.

Pasal 7 ayat (1) dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 menjelaskan mengenai tindakan penertiban gelandangan dan pengemis dengan kriteria orang yang tinggal di tempat umum, mengalami gangguan jiwa di tempat umum, memintaminta di tempat umum. Gelandangan dan pengemis yang sudah ditertibkan oleh petugas akan dibawa ke Rumah Perlindungan Sosial. Gelandangan dan pengemis tersebut akan menjalani rehabilitasi paling lama 3 bulan hal tersebut bersifat wajib bagi gelandangan dan pengemis yang tertangkap meski ada pihak keluarga yang menjeputnya. Proses penertiban gelandangan dan pengemis juga dijelaskan pada pasal 31 Peraturan Gubernur Nomor 36 Tahun 2017 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

4. *Al-Hurriyah* (kebebasan)

*Al-Hurriyah* menurut Andriyanti dalam jurnalnya yang berjudul "Teori Maqashid Al-Syariah dalam Perspektif Imam Muhammad Tahahir Ibnu'Asyur, memiliki dua makna (Asyûr 2001); (1) *al-hurriyah* lawan dari *al-ubudiyah* berarti perbudakan, yaitu kebebasan berbuat bagi seseorang yang berakal yang tidak terbelenggu dengan kerelaan atau campur tangan orang lain. (2) Kemampuan seseorang untuk bertindak pada diri dan segala hal sesuai kehendak

tanpa ada pihak yang menentang. Kebebasan terbagi dalam beberapa aspek akidah, perkataan dan perbuatan.

Tujuan umum pensyari'atan hukum Islam tak lain adalah memelihara tatanan kehidupan umat manusia dan kelestarian kemaslahatan dengan menjaga kemaslahatan itu sendiri yang meliputi *maslahah* akal, perbuatan dan alam di mana ia hidup. Adapun kandungan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 yang tidak lain terdapat muatan kemaslahatan tidak hanya untuk gelandangan dan pengemis namun juga untuk lingkungan. Peneliti berpendapat bahwa Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 21 yang berkaitan dengan pelarangan meminta-minta. Akan berimbas pada gelandangan atau pengemis sebagai pelaku utama meminta-minta di jalan untuk berpikir mencari penghasilan yang lain. Jika tidak ada pelarangan meminta-minta. Maka akan menimbulkan kemalasan pada pergelandang dan pengemis untuk berpikir dalam memanfaatkan akal menuju kehidupan yang lebih baik. Memelihara akal dari kemalasan termasuk dalam kata gori primer (*Dharuriyat*). Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis diharapkan dapat menjaga tatanan keindahan, kenyamanan dan kebebasan bagi setiap pengunjung yang datang ke Yogyakarta.

Selain itu, pengentasan gelandang dan pengemis sebagai penyandang masalah kesejahteraan sosial harus terus di upayakan oleh pemerintah setempat. Upaya tersebut dapat melalui program pendampingan dalam peningkatan kesejahteraan keluarga gelandangan dan pengemis melalui pelatihan ketrampilan dengan sasaran yang tepat. Program pengembalian anak-anak gelandang dan pengemis ke bangku sekolah harus lebih dipermudah agar tidak menciptakan regenerasi gelandang dan pengemis baru.

## SIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan pada bab sebelumnya, tiga kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah Adanya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta merupakan tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis yang dipertegas dalam KUHP, Pasal 504 dan Pasal 505 mengenai ketentuan tindakan gelandangan dan mengemis. Peraturan Daerah Yogyakarta tentang penanganan gelandangan dan pengemis yang disepakati oleh 7 fraksi dan ditetapkan pada tanggal 27 Februari 2014, bertujuan untuk memberikan perlindungan, penyantunan serta memberdayakan gelandangan dan

pengemis supaya dapat menjalankan fungsi-fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana masyarakat pada umumnya.

Implementasi penanganan gelandangan dan pengemis yang termuat dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 meliputi empat hal yaitu: preventif, koersif, rehabilitatif, reintegrasi sosial. Meski dalam pelaksanaan sudah berjalan secara baik dan sistematis namun belum sepenuhnya mampu menuntaskan gelandangan dan pengemis yang ada di Yogyakarta. Banyaknya hambatan yang dihadapi pemerintah perlu melakukan evaluasi peraturan daerah tersebut, terlebih terkait hukuman pidana bagi pelaku gelandangan, pengemis serta pemberi barang atau uang yang termuat dalam Pasal 24.

Pandangan Maqasid al-syariah terhadap Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 yang memuat penanganan gelandangan dan pengemis. Pertama, *al-fitrah*, salah satu tujuan diterapkannya peraturan daerah tersebut adalah untuk mengembalikan gelandangan dan pengemis kepada fitrahnya hidup layak dan bermartabat sebagaimana manusia pada umumnya, yang termuat dalam Pasal 1 ayat (8) dan aya (10). Kedua, *al-samahah* (toleransi) sebagai bentuk toleransi dalam implementasinya peraturan daerah tersebut yaitu: bagi setiap gelandangan dan pengemis yang tengah menjalani rehabilitasi diperbolehkan bertemu dengan keluarganya bahkan untuk menjemputnya. Ketiga, *al-musawah* (Egaliter/Keadilan) bentuk egaliter termuat dalam Pasal 24 ayat (1) sampai ayat (5) dan di dalam implementasinya pemberlakuan hukuman bagi setiap orang yang benar-benar terbukti menggelandang dan mengemis, terlebih yang membawa anak di bawah delapan belas tahun dilimpahkan ke pengadilan. Keempat, *al-hurriyah* (kebebasan), setiap gelandangan dan pengemis yang sudah menjalani rehabilitasi akan dibebaskan dan dikembalikan kepada masyarakat untuk menjalankan fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana masyarakat pada umumnya.

## DAFTARPUSTAKA

### Buku-Buku

- Al-Yubi, Muhammad Sa'd bin Ahmad bin Mas'ud. 1998. *Maqāṣid Al-Syarī'ah Islāmiyyah Wa 'Alāqatuh Bi Al-Adillah Al-Syar'Yyah*,. Saudi Arabia: dar al Hijriah.
- Asyûr, Muhammad Thahir Ibn. 2001. *Maqâṣid Al-Syarī'ah Al-Islāmiyyah*. Yordania: Dâr al-Nafâ'is.
- Bukhari, Imam. n.d. *Sahih Bukhari*. 2nd ed. Beirut: Dar Thoiq Najah.
- Dharma, Faiz Amrizal Satria. 2017. "Upaya Koersif Dalam Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta

(Perspektif Hak Asasi Manusia)." Universitas Gajah Mada.

Hamzah, Andi. 2014. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika.

Ranggi Aprizal, "Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Program Kekhususan Hukum Tata Negara," Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2014.

Khoiruddin Nasution, *Pengantar Studi Islam*, (Yogyakarta: academia, 2010).

Malthew B. Miles, dan A. Michael Huverman, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*, terj. Rohendi Rohidi, (Jakarta: Uneversitas Indonesia Press, 2014).

Marzuki, Peter Mahmud. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.

Uka Tjandrasasmita. 2000. *Pertumbuhan Dan Perkembangan Kota-Kota Muslim Di Indonesia Dari Abad XVI Sampai XVIII Masehi*. Kudus: Menara Kudus.

Winarto, Herimanto dan. 2014. *Ilmu Sosial Dan Budaya Dasar*. Jakarta: Bumi Aksara.

## **Jurnal**

Ainol Yaqin, "Revitalisasi Maqashid al-Asyariah dalam Istimbat Hukum Islam : Kajian atas Pemikiran Muhammad At-Tahir Ibnu 'Asyur", *Jurnal Asy-Syiriah*, (Vol. 50, No2, Desember 2016).

Ardiansyah, Mohammad Kamil. 2020. "Pembaruan Hukum Oleh Mahkamah Agung Dalam Mengisi Kekosongan Hukum Acara Perdata Di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14 (2): 361. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2020.v14.361-384>.

Evi Purnamawati, "Implementasi Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Anak Jalanan, Pengemis dan Gelandangan," *Sol Justicia: Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Hukum*, Vol. 4 No. 1 (2021)

Fadri, Zainal. 2019. "Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis (Gepeng) Sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Di Yogyakarta." *Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam* 10 (1): 1.

Hendy Setiawan, "Fenomena Gelandangan Pengemis Sebagai Dampak Disparitas Pembangunan Kawan Urban dan Rural di Daerah Istimewa Yogyakarta". *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6 No. 2 (2020).

Lelisari. 2021. "Kemunduran Pengaturan Tanggungjawab Sosial Perusahaan Dalam Sektor Pertambangan Mineral Dan Batubara." *Jurnal IUS:Kajian Hukum Dan Keadlian* 9 (2): 86.

- Meray Hendrik Mezak,, "Jenis Metode dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum", *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan*, Vol. 5 No. 3, Maret 2006.
- Nabila Zatadini, Syamsuri, " Konsep Maqasyid Syariah Menurut Al-Syatibi Dan Kontribusinya Dalam Kebijakan Fiskal". *Al-Falah: Journal Of Islamic Economic*, Vol. 3, No. 2 (2018)
- Nurfalah, Rusydiana, "Digitalisasi Keuangan Syariah Menuju Keuangan Inklusif Kerangka Maqasyid Syariah, Ekspansi Jurnal Ekonomi, Vol. 11, No. 1 (2019).
- Nurjaman, Dirman. 2021. "Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembuatan Undang-Undang Omnibus Law." *Journal Khazanah Multidisiplin*. <https://doi.org/10.15575/kl.v2i2.13165>.
- Novi Rizka Amalia, "Penerapan Konsep Maqasyid Syariah Untuk Realisasi Identitas Politik Islam di Indonesia". *Dauliyah Journal*. Vol. 2 No. 1 (2017)
- Rahmi Ayunda, Hari Sutra dan Ryan Wijaya, "Kebijakan Kawasan Bebas Gelandangan Dan Pengemis di Kota Batam: Suatu Kajian Hukum Perspektif SDGs" *Jurnal Komunitas Yustisia*, Vol. 3 No. 3 (2020)
- Soetji Andari, " Harapan Baru Bagi Gelandangan Dan Pengemis Melalui Impelemtasi Program Desaku Menanti di Kota Padang". *Sosio Konsepsia: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, Vol. 8, No. 1 (2018)
- Tiara Khairunnisa, Eko Priyo Purnomo, Lubna salsabila. 2020. "Smart Urban Service: Upaya Rehabilitasi Dan Preventif Pengemis Dan Gelandangan Kota Yogyakarta." *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6 (1): 87.

### **Peraturang Perundang-Undangan**

- Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 1 No 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 1 No 36 Tahun 2017 Tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

### **Wawancara**

- Wawancara dengan GD, Februari 2021
- wawancara dengan RN, Maret 2021