

PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS

DALAM PRESPEKTIF SIYASAH

(STUDI PASAL 24 PERDA DIY NO 1 TAHUN 2014)



DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA

UNTUK MEMENUHI SYARAT MEMPEROLEH GELAR SARJANA

STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM ISLAM

OLEH :

NORIKA PRIYANTORO

NIM : 11370067

PEMBIMBING :

Dr. AHMAD PATIROY, M.AG.

19620327 199203 1 001

JURUSAN SIYASAH

FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA

2015

## **ABSTRAK**

Gelandangan dan pengemis (Gepeng) yang ada di Kota Yogyakarta merupakan fenomena sosial yang belum pernah mendapatkan perhatian serius dari pemerintah Yogyakarta maupun masyarakat. Keberadaan gepeng ini menimbulkan fenomena baru yang perlu penanganan serius. Banyak tanggapan yang muncul dari beberapa kalangan masyarakat, ada yang peduli tapi tak sedikit yang kurang simpatik dengan keberadaan gelandangan dan pengemis yang sering muncul di jalanan. Melihat fenomena yang terjadi di Yogyakarta berkenaan dengan gelandangan dan pengemis, pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan upaya politik di dalam menangani gelandangan dan pengemis melalui sistem penegakan hukum dengan menegeluarkan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan Gelandangan dan Pengemis yang diundangkan pada tanggal 27 februari 2014.

Dalam perda ini secara garis besar memuat tentang penyelenggaraan dan prosedur penanganan gelandangan dan pengemis serta ancaman pidana dan denda terkait gelandangan dan pengemis. Dengan adanya kebijakan perda DIY No. 1 tahun 2014 ini maka pemerintah kota Yogyakarta berupaya membersihkan gelandangan dan pengemis agar kota Yogyakarta bersih dari gelandangan dan pengemis dan kota Yogyakarta menjadi kota yang sejahtera. Hal ini menjadi pembahasan yang sangat menarik ketika perda yang seharusnya bisa memberikan aturan yang jelas namun memuat kontroversi di dalamnya. Kontroversi tersebut ialah adanya kriminalisasi bagi para pemberi dan para gepeng yang menurut elit-elit politik sudah mengganggu ketertiban dan kebersihan kota Yogyakarta dan memperburuk citra pemimpin Daerah Istimewa Yogyakarta dimata pemimpin lainnya. Maka pokok masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana pandangan siyarah dusturiyah terhadap Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis?

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun skripsi ini adalah penelitian lapangan (*field research*) dengan menggunakan pendekatan normatif dan bersifat deskriptif-analitik. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan teori *public policy* dimana kebijakan ini merupakan serangkaian tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan untuk kepentingan masyarakat. Pada kebijakan ini ada beberapa prinsip yang harus dikedepankan yakni mengembalikan hak-hak dan martabat para gepeng yang sesuai dengan prinsip siyarah dusturiyah.

Dari penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis yang dilakukan pemerintah DIY dengan mengeluarkan perda No. 1 Tahun 2014 sudah sesuai dengan prinsip siyarah dusturiyah dalam implementasinya. Dimana prinsip-prinsip tersebut terbukti dengan adanya program desaku menanti yang berada di gunungkidul.

**Kata Kunci:** Gelandangan dan Pengemis, *Public Policy*, Siyarah Dusturiyah

**SURAT PERNYATAAN SKRIPSI**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Norika Priyantoro  
NIM : 11370067  
Jurusan : Siyasah  
Fakultas : Syariah dan Hukum  
Judul Skripsi : Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam Prespektif Siyasah (Studi Pasal 24 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014)

Menerangkan dengan sesungguhnya bahwa skripsi saya ini adalah hasil karya atau laporan penelitian yang saya lakukan sendiri dan bukan plagiasi dari hasil karya orang lain. Kecuali yang tertulis diacu dalam penelitian ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Yogyakarta, 19 Mei 2015



Norika Priyantoro  
Nim. 11370067

**SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI****Nota Dinas**

Hal : Skripsi

Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum  
UIN Sunan Kalijaga  
Yogyakarta

*Assalamu 'alaikum wr. wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperluya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara :

Nama : Norika Priyantoro  
NIM : 11370067  
Judul Skripsi : Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam Perspektif Siyasah (Studi Pasal 24 Perda DIY No. 1 Tahun 2014)

Sudah dapat diajukan kepada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi/tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas Perhatiannya kami ucapan terima kasih.

*Wassalamu 'alaikum wr.wb.*

Yogyakarta, 19 Mei 2015

Pembimbing,



Dr. Ahmad Patiroj, M.Ag.  
NIP. 19620327 199203 1 001



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
JURUSAN SIYASAH



Jl. Marsda Adisucipto Telp/Fax. (0274) 512840 YOGYAKARTA 55281

**PENGESAHAN SKRIPSI**

Nomor: UIN.02/K.JS-SKR/PP.00.9/2039/2015

Skripsi/Tugas Akhir dengan judul : PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DALAM PRESPEKTIF SIYASAH (STUDI PASAL 24 PERDA DIY NO 1 TAHUN 2014)

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

Nama : Norika Priyantoro  
NIM : 11370067  
Telah dimunaqosahkan pada : 1 Juni 2015  
Dengan nilai : A- (90)

Dan dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga

**SIDANG DEWAN MUNAQOSAH :**

Penguji I/ Ketua Sidang,

Dr Ahmad Patirojy, M.Ag.  
NIP. 19600327 199203 1 001

Penguji II

Dr. H. M. Nur, S.Ag., M.Ag.  
NIP. 19700816 199703 1 002

Penguji III

Siti Jahroh, S.H.I., M.S.I.  
NIP. 19750517 200501 1 004

Yogyakarta, 1 Juni 2015

UIN Sunan Kalijaga  
Fakultas Syari'ah dan Hukum  
D E K A N

Dr. H. Syafiq Mahmudah Hanafi, S.Ag., M.Ag  
NIP. 19670518 199703 1 003

**PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN**  
**Berdasarkan SKB Menteri Agama RI, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan**  
**RI No. 158/1987 dan No. 05436/1987**  
**Tertanggal 22 Januari 1988**

**A. Konsonan Huruf Tunggal**

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Bā'	B	Be
ت	tā'	T	Te
ث	sā	Ś	es (dengan titik di atas)
ج	Jīm	J	Je
ح	hā'	H	ha (dengan titik di bawah)
خ	khā'	Kh	ka dan ha
د	dāl	D	De
ذ	zāl	Ž	Set (dengan titik di atas)
ر	zā'	R	Er
ز	zai	Z	Zet
س	śin	S	Es
ش	syīn	Sy	Es dan ye
ص	sād	Ş	es (dengan titik di bawah)
ض	dād	Đ	de (dengan titik di bawah)
ط	tā'	Ț	te (dengan titik di bawah)
ظ	zā'	Ž	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	koma terbalik di atas
غ	gain	G	-
ف	fā'	F	-
ق	qāf	Q	-
ك	kāf	K	-
ل	lām	L	-

م	mīm	M	-
ن	nūn	N	-
و	wāwu	W	-
ه	hā	H	-
ء	hamzah	'	Apostrof
ي	yā'	Y	-

## B. Konsonan Rangkap

Konsonan rangkap, termasuk tanda syaddah, ditulis rangkap, contoh:

أَحْمَدِيَّةٌ      ditulis *Ahmadiyyah*

## C. Tā' Marbūtah di Akhir Kata

1. Bila dimantika ditulis, kecuali untuk kata-kata arab yang sudah terserap menjadi bahasa Indonesia, seperti salat, zakat, dan sebagainya.

جَمَاعَةٌ      ditulis *jamā'ah*

2. Bila dihidupkan ditulis t, contoh:

كَرَامَةُ الْأُولَئِيَاءِ      ditulis *kārāmatul-auliya'*

## D. Vokal Pendek

Fathah ditulis a, kasrah ditulis i, dan dhammah ditulis u.

## E. Vokal Panjang

a panjang ditulis ā, i panjang ditulis ī, dan u panjang ditulis ū, nasing-masing dengan tanda (-) hubung di atasnya

## F. Vokal-Vokal Rangkap

1. Fathah dan yā' mati ditulis ai, contoh:

بَيْنَكُمْ      ditulis *Bainakum*

2. Fathah dan wāwu mati ditulis au, contoh:

قُولَّ      ditulis *Qaul*

**G. Vokal-Vokal Yang Berurutan Dalam Satu Kata, Dipisahkan Dengan Apostrof (‘)**

أَنْتُمْ ditulis *A 'antum*

مُؤْنَثٌ ditulis *Mu'annas*

**H. Kata Sandang Alif dan Lam**

1. Bila diikuti huruf Qamariyyah

الْقُرْآن ditulis *Al-Qur'an*

الْقِيَاس ditulis *Al-Qiyās*

2. Bila diikuti huruf Syamsiyyah ditulis dengan menggandakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf L (el)-nya.

السَّمَاء ditulis *As-samā'*

الشَّمْس ditulis *Asy-syams*

**I. Huruf Besar**

Penulisan huruf besar disesuaikan EYD

**J. Penulisan Kata-Kata Dalam Rangkaian Kalimat**

1. Dapat ditulis menurut penulisannya

ذُو الْفُرْضٍ ditulis *Zawi al-furūd*

2. Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya dalam rangkaian tersebut

أَهْلُ السُّنَّة ditulis *ahl as-Sunnah*

شَيْخُ الْإِسْلَام ditulis *Syaikh al-Islām* atau *Syaikhul-Islām*

Motto

**SUKSES ITU TIDAK DIUKUR  
MENGGUNAKAN KEKAYAAN, SUKSES  
ADALAH SEBUAH PENCAPAIAN YANG  
KITA INGINKAN**

Norika Priyantoro

## HALAMAN PERSEMPAHAN

Alhamdulillah, atas rahmat dan hidayah-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Karya sederhana ini ku persembahkan untuk:

- + Ayah dan Ibuku, yang telah mendukungku, memberiku motivasi dalam segala hal serta memberikan kasih sayang yang teramat besar yang tak mungkin bisa ku balas dengan apapun.
- + Adiku Ridwan Yanu Dhita, Sindy Dyah Arum Sari yang selalu bersedia membantu menulis skripsi ini dan karena kalian semangatku untuk lulus dengan segera bisa tercapai.
- + Keluarga besar yang selalu mendukung dan tidak mengganggu ketika aku menulis skripsi ini dirumah.
- + Teman-teman yang selalu membantu ketika aku sedang mendapatkan kesulitan dalam menulis skripsi ini.

## KATA PENGANTAR

الحمد لله رب العالمين وبه نستعين على أمور الدنيا والدين أشهد أن لا إله إلا الله وأشهد أنَّ  
محمدًا رسول الله اللهم صل على سيدنا محمد وعلى آله وأصحابه أجمعين.

Puji dan syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT. Tuhan Semesta alam yang tak pernah lekang memberikan segala bentuk kenikmatan untuk semua mahluk-Nya. Semoga kita termasuk golongan yang senantiasa diberikan taufik dan hidayah-Nya sehingga dapat mencapai kemuliaan hidup di dunia dan di akhirat. Puji syukur kehadirat Allah SWT penyusun panjatkan atas segala rahmat, nikmat, taufik dan ‘inayah-Nya sehingga penyusun bisa menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul “*Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam Perspektif Siyasah (Studi Pasal 24 Perda DIY No 1 Tahun 2014)*” sebagai bagian dari tugas akhir dalam menempuh studi Sarjana Strata Satu (S1) di Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Shalawat serta salam semoga selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW., dan segenap keluarga dan para sahabatnya yang tak pernah mengenal lelah memperjuangkan agama Islam sehingga manusia dapat mengetahui jalan yang benar dan jalan yang batil.

Dengan segenap kerendahan hati, saya selaku penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan moril maupun materil, tenaga dan fikiran sehingga penyusunan skripsi tersebut berjalan dengan baik. Oleh karena itu tak lupa penulis menghaturkan rasa ta’zim dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. H. Syafiq Mahmadah Hanafi, S.Ag., M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Dr. H. M. Nur, S.Ag., M.Ag., selaku Ketua Jurusan Siyasah Fakutas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Dr. Ahmad Patiroj, M.Ag., selaku pembimbing dan penguji I. Terima kasih atas ilmu yang telah diberikan dan dengan sabar membimbing skripsi saya.
4. Bapak Sunaryo, selaku TU Jurusan Siyasah Fakutas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
5. Bapak dan Ibu Dosen Beserta Seluruh Civitas Akademika Fakutas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
6. Dinas Sosial Provinsi DIY, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya H. Nandar Winoro Ketua Pansus Gepeng Fraksi Partai Keadilan Sejahtera .
7. Teman-teman satu jurusan siyasah angkatan 2011, Rizal, Iqbal, Faris, Cecep, Firman dan teman-teman lain yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu.  
Akhirnya semoga skripsi ini bermanfaat bagi semua pecinta ilmu serta diterima sebagai amal kebaikan di sisi Allah. Amin ya Rabb al-alamin.

Yogyakarta, 19 Mei 2015  
Penulis,

Norika Priyantoro

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN SURAT PERSETUJUAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PEDOMAN TRANSLITERASI .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>ix</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>x</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	9
D. Telaah Pustaka .....	9
E. Kerangka Teoritik.....	13
F. Metode Penelitian .....	16
G. Sistematika Pembahasan .....	19

## **BAB II : KONSEP MEMBERI DALAM ISLAM, SIYASAH DUSTURIYAH DAN PUBLIC POLICY**

A. Konsep Memberi Dalam Islam .....	21
1. <i>Zakat</i> .....	21
2. <i>Infaq</i> .....	23
3. <i>Shodaqoh</i> .....	24
4. <i>Waqaf</i> .....	26
B. Konsep Memberi Dalam Perda.....	27
C. Konsep <i>Siyasah Dusturiyah</i> .....	29
1. Pengertian <i>Siyasah Dusturiyah</i> .....	30
2. Macam-macam <i>Siyasah Dusturiyah</i> .....	34
D. <i>Public Policy</i> .....	36

## **BAB III : PERDA NO. 1 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

A. Latar Belakang Lahirnya Perda No 1 Tahun 2014 .....	41
B. Pengertian Gelandangan dan Pengemis .....	48
C. Kriteria Gelandangan dan Pengemis .....	49
D. Faktor-faktor yang menjadikan Gelandangan dan Pengemis .....	50
E. Upaya Pemerintah dalam menangani Gelandangan dan Pengemis	54

**BAB IV : ANALISIS TERHADAP PASAL 24 PERDA PROVINSI DIY NO. 1  
TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN  
PENGEMIS**

- A. Pro kontra Perda Provinsi DIY ..... 64
- B. Analisis Perda DIY sebagai *Kebijakan Publik*..... 67
- C. Analisis Perda DIY dalam pandangan *Siyasah Dusturiyah* ..... 75

**BAB V : PENUTUP**

- A. Kesimpulan..... 85
- B. Saran-Saran..... 88

**DAFTAR PUSTAKA** ..... 90

**LAMPIRAN**

- 1. DAFTAR TERJEMAHAN** ..... I
- 2. PEDOMAN WAWANCARA** ..... II
- 3. SURAT IJIN PENELITIAN**..... IV
- 4. BROSUR PANTI SOSIAL BINA KARYA**..... IX
- 5. PERDA DIY NO. 1 TAHUN 2014**..... XI
- 6. CURRICULUM VITAE** ..... XXXV

## **DAFTAR TABEL**

**Gambar Tabel 1. .... 73**



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Sesama umat Islam, sudah seharusnya saling membantu antar sesama apalagi membantu kepada mereka yang kurang mampu dan membutuhkan pertolongan. Dalam kaidah Islam menolong sesama dalam bentuk pertolongan apapun sangat dianjurkan, sehingga dalam rukun iman pun disebutkan bahwa kita harus berzakat ataupun shadaqoh seperti yang dijelaskan dalam Al-Quran :

وَمَا لِلْسَّائِلِ فَلَا تُنْهَرُ<sup>1</sup>

Ayat ini menjelaskan bahwa kita tidak boleh membentak, menghardik, mengata-ngatai kepada peminta-minta (gelandangan, pengemis dan lain-lain). Ketika kita dimintai uang kepada gelandangan dan pengemis atau berupa apapun sedangkan kita tidak ingin memberi maka kita dilarang membentak-bentak, mengusir secara kasar dan sebagainya. Perbuatan seperti itu tentu dilarang oleh agama karena apabila perbuatan seperti itu dilakukan maka akan membuat permusuhan satu sama lain.

Perbuatan memberi kepada gelandangan dan pengemis sebenarnya kurang bagus dan mendidik. Begitu pula bagi para gelandangan dan pengemis, memang kurang tepat ketika mereka menjadikan jalanan sebagai tempat meminta-minta karena akan mengganggu ketertiban, akan tetapi mereka mempunyai alasan tersendiri untuk meminta-minta di jalanan.

---

<sup>1</sup> Ad-Dhuha (93) : 10

Dalam kaidah fikih, hukum memberi kepada yang membutuhkan itu relatif, karena hukum Islam sendiri bersifat progres dan fleksibel menyesuaikan situasi dan kondisi. Hal ini seringkali dinamakan bahwa hukum Islam (fiqh) itu sebetulnya selalu kontekstual. Hukum dalam Islam itu dapat berubah dan sejalan dengan perubahan zaman, tempat dan keadaan. Dalam hal ini hukum dalam Islam itu mampu diterapkan dalam berbagai hal dan dalam konteks kekinian. Kaidah ushul fikih menyebutkan:

### تغییر الاحکام بتغییر الازمنة والامکنة<sup>2</sup>

Fenomena sosial yang berkaitan dengan para gelandangan dan pengemis dapat dideskripsikan yang semakin hari sepertinya semakin meningkat. Itu semua dapat kita lihat baik di lampu merah, di jalan-jalan kota besar, maupun yang datang dari rumah ke rumah. Kita belum mengetahui apakah mereka benar-benar orang kurang mampu, atau hanya orang-orang yang malas bekerja keras dan hanya bisa melakukan seperti itu.

Gelandangan dan pengemis (Gepeng) yang ada di Kota Yogyakarta merupakan fenomena sosial yang belum pernah mendapatkan perhatian serius dari pemerintah Yogyakarta maupun masyarakat. Hampir setiap hari sekitar kita menemui gepeng ketika mereka beroperasi ditengah-tengah perkotaan untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga setiap harinya, gepeng justru dianggap mengotori indahnya

---

<sup>2</sup>Dahlan Thamrin, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam (Kulliyah Al-Khamsah)*, (Malang: UIN Maliki Press, 2010), hlm. 215.

tatanan kota. Tindakan mereka meminta-minta di jalan hampir dapat disimpulkan bahwa tindakan mereka dijadikan sebuah pekerjaan (mata pencaharian).

Yogyakarta merupakan salah satu kota besar di Indonesia yang terkenal dengan sebutan kota pelajar dan juga yang ramah dan tentram. Masyarakat Yogyakarta yang ramah dan sangat simpati terhadap orang yang kurang mampu menjadikan lahan berkumpulnya para gelandangan dan pengemis. Mereka memanfaatkan orang-orang yang simpati terhadap orang susah dengan cara meminta-minta diberbagai tempat, mulai dari perempatan lampu merah, stasiun kereta api, terminal, pasar, pertokoan dan tempat keramaian lainya.

Keberadaan gepeng (orang yang meminta-minta) ini menimbulkan fenomena baru yang perlu penanganan serius. Banyak tanggapan yang muncul dari beberapa kalangan masyarakat, ada yang peduli, tapi tak sedikit yang kurang simpatik dengan keberadaan gelandangan dan pengemis yang sering muncul di jalanan. 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.

Dalam permasalahan ini, kita harus membuka diri, membuka hati dibalik penampilan dan perilaku gelandangan dan pengemis, ada sebuah persoalan mendasar yang sangat mempengaruhi sehingga sampai hari ini masih saja kita jumpai mereka dikota-kota besar khususnya di Yogyakarta. Melihat fenomena yang terjadi di Yogyakarta berkenaan dengan gelandangan dan pengemis, pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan upaya di dalam menangani gelandangan dan

pengemis melalui sistem penegakan hukum dengan menegeluarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis yang diundangkan pada tanggal 27 februari 2014. Dalam Perda ini secara garis besar memuat tentang penyelenggaraan dan prosedur penanganan gelandangan dan pengemis serta ancaman pidana dan denda terkait pemberian kepada gelandangan dan pengemis. Dalam Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 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)”<sup>3</sup>.

Dikeluarkanya produk politik oleh pemerintah DPRD yang berupa peraturan daerah tersebut dinilai sebagai upaya konkret pemerintah bersama aparat penegak hukum di dalam mengontrol, menekan dan menanggulangi gelandangan dan pengemis yang ada di Yogyakarta. Hanya saja, sejauh mana efektifitas Perda tersebut, masih banyak kalangan yang tidak peduli karena mengingat masih banyak adanya gelandangan dan pengemis yang sering berkeliaran diwilayah Yogyakarta. Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, ketika mengeluarkan kebijakan tentang Peraturan larangan memberi terhadap gelandangan dan pengemis, sungguh semua itu sangat kurang tepat karena kurang sesuai dengan norma-norma yang ada dalam masyarakat Indonesia. Pada prinsipnya semua itu telah

---

<sup>3</sup>Pasal 24 ayat (5) Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis

bertolakbelakang dengan prinsip dasar manusia sebagai mahluk sosial dalam arti, manusia itu tidak bisa hidup sendiri tanpa bantuan orang lain, karena sejatinya manusia saling membutuhkan satu sama lain.

Dengan adanya kebijakan Perda DIY No. 1 tahun 2014 ini maka pemerintah kota Yogyakarta berupaya membersihkan gelandangan dan pengemis agar kota Yogyakarta bersih dari gelandangan dan pengemis dan kota Yogyakarta tercermin menjadi kota yang sejahtera. Ketika kita berbicara kesejahteraan maka yang terlintas adalah tentang masalah perkembangan di sektor perekonomian, pembangunan dan sebagainya. Kesejahteraan masyarakat, istilah yang sering digunakan dalam terminologi akademik adalah kesejahteraan sosial, mengalami pergeseran dalam pemahaman dan penggunaannya. Kesejahteraan sosial itu menunjuk kondisi kehidupan yang baik, terpenuhinya kebutuhan materi untuk hidup, kebutuhan spiritual (tidak cukup mengaku beragama tetapi wujud nyata dari beragama seperti menghargai sesama), kebutuhan sosial seperti ada tatanan (order) yang teratur, konflik dalam kehidupan dapat dikelola, keamanan dapat dijamin, keadilan dapat ditegakkan dimana setiap orang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum, tereduksinya kesenjangan sosial ekonomi<sup>4</sup>.

Kesejahteraan dari sebuah daerah dapat diukur dari kondisi wilayah, keamanan wilayah yang mampu menjadikan wilayah itu aman, damai dan para pendatang merasa nyaman berada di wilayah tersebut. Ketika wilayah pada suatu

---

<sup>4</sup>James Midgley,*Pembangunan Sosial; Perspektif Pembangunan dalam Kesejahteraan Sosial*, (Jakarta : Departa Depag RI, 2005), hlm. 167.

tempat sejahtera maka dengan itu seorang pemimpin akan mendapat popularitas dari masyarakat luas dan mendapatkan citra positif dimata rakyat yang diperintahnya. Popularitas seseorang pada dasarnya adalah produk pencitraan politik yang terbentuk karena akibat dari interaksi politik yang intensif dengan masyarakat/publik.

Politik pencitraan merupakan sebuah cara yang digunakan oleh seseorang untuk menggambarkan dirinya agar mendapatkan kekuasaan atas orang lain. Pada politik pencitraan ini peran yang paling utama adalah sumber pesan (komunikator) melalui pesan-pesan yang disampaikan, dan banyak berhubungan dengan sumber pesan itu sendiri dalam membangun manajemen pencitraan yang terbaik baik sesesorang. Oleh sebab itu, hal yang tidak bisa dilepaskan dari 'politik pencitraan' itu sendiri adalah 'strategi' pencitraan yang dibangun<sup>5</sup>.

Strategi dalam politik pencitraan merupakan sebagai keputusan kondisional yang dibuat sebagai tindakan yang akan dijalankan guna mencapai tujuan pada masa depan. Dalam hal ini merawat ketekunan dan memantapkan kelembagaan dalam melakukan komunikasi politik, akan merupakan keputusan yang paling tepat saat ini bagi komunikator untuk mencapai tujuan kedepan yaitu citra yang baik, opini publik yang positif dan memenangkan pemilihan umum<sup>6</sup>. Para pemimpin politik sangat berkepentingan dalam pembentukan citra politik dirinya melalui komunikasi politik

---

<sup>5</sup>Anwar Arifin, *Pencitraan dalam Politik*, (Jakarta : Pustaka Indonesia, 2006). hlm. 3

<sup>6</sup>Anwar Arifin, *Komunikasi Politik. Filsafat Paradigma Teori Tujuan Strategi dan Komunikasi Politik Indonesia*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2011). hlm. 178

dalam usaha menciptakan stabilitas sosial dan memenuhi tuntutan rakyat. Karenanya, para pemimpin harus berusaha menciptakan dan mempertahankan tindakan politik yang membangkitkan citra yang memuaskan, supaya dukungan opini publik dapat diperoleh dari rakyat sebagai khalayak komunikasi politik<sup>7</sup>.

Ketika pemimpin (dalam hal ini pemerintah Provinsi DIY) mampu mendapatkan citra yang positif di dalam masyarakat, berarti pemimpin itu mampu memberikan pesan-pesan politik di dalam komunikasi kepada masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian, ketika pemerintah mendapatkan citra yang bagus dimata masyarakat tapi tujuan utamanya bukan sekedar untuk mendapatkan citra bagus dari masyarakat, akan tetapi memang benar ingin mengembalikan hak-hak para gepeng dengan mengeluarkan Perda tersebut, dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pandangan yang bagus/citra positif terhadap pemerintah itu hanyalah *reward* yang diberikan kepada pemerintahan oleh masyarakat khususnya masyarakat Yogyakarta, akan tetapi ketika kebijakan mengeluarkan Perda tersebut hanya merupakan sebuah tujuan untuk mendapatkan citra yang baik maka Perda ini kurang sesuai dengan prinsip-prinsip siyasah. Pemerintahan kota yogyakarta dalam hal ini DPRD kota Yogyakarta membuat sebuah produk politik yaitu Peraturan Daerah Provinsi DIY Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Geladangan dan Pengemis mengeluarkan kebijakan tersebut selain sebagai kewajiban pemerintah dalam upaya memperindah kota juga untuk mengembalikan harkat dan martabat

---

<sup>7</sup>Ibid., hlm 181

gepeng agar mereka tidak dipandang sebelah mata oleh masyarakat. Produk politik ini merupakan suatu kebijakan pemerintah untuk mengatasi para gelandangan dan pengemis agar kota Yogyakarta bersih dari gelandangan dan pengemis serta menjadikan kota Yogyakarta ditahun 2015 yang sesuai dengan tujuan pemerintah menjadikan kota yang bersih dari gelandangan dan pengemis .

Berdasarkan paparan yang penyusun kemukakan di atas, maka penyusun merasa tertarik untuk meneliti seperti apa bentuk pandangan siyasah dusturiyah terhadap kebijakan yang ditetapkan pemerintah dengan mengeluarkan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Sementara itu terjadinya pro kontra dikalangan lembaga penegak HAM, dikarenakan menurut LSM dengan adanya Perda itu merupakan bentuk pelanggaran yang dilakukan pemerintah terhadap para gelandangan dan pengemis. Di sisi lain dalam Islam menganjurkan untuk mensejahterakan rakyat dengan berbagai upaya seperti pengentasan kemiskinan, saling tolong menolong kepada yang membutuhkan, saling memberi dan sebagainya. Maka pada penelitian ini peneliti bermaksud ingin menjelaskan bagaimana pandangan Islam dengan adanya Perda DIY tersebut tentang Gelandangan dan Pengemis berdasarkan temuan dilapangan apakah sudah sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Siyasah Dusturiyah dalam prakteknya, oleh karena itu peneliti mengangkat tema Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis pasal 24 dalam prespektif Siyasah.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka yang menjadi pokok masalah yang akan peneliti teliti dalam penelitian ini adalah Bagaimana pandangan *Siyasah dusturiyah* terhadap Pasal 24 Perda DIY No. 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis ?

## C. Tujuan dan Kegunaan

### 1. Tujuan penelitian

Menjelaskan pandangan Siyasah dusturiyah terhadap pasal 24 Perda No 1 Tahun 2014 tentang Gelandangan dan Pengemis serta implementasinya.

### 2. Kegunaan penelitian

Kegunaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam khazanah ilmu pengetahuan tentang suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang sesuai dengan fiqh Islam serta menumbuhkan kesadaran dari berbagai kalangan untuk selalu memperhatikan kesejahteraan gelandangan dan pengemis agar terciptanya kota tujuan wisata yang bebas dari gelandangan dan pengemis.

## D. Telaah Pustaka

Permasalahan fenomena sosial yang tidak pernah mendapatkan perhatian dari pemerintah dan masyarakat tersebut menjadikan alasan utama untuk disimak dan dicermati. Fenomena gepeng (gelandangan dan pengemis) yang sebenarnya sudah

ada sejak lama merupakan tujuan/sasaran departemen sosial. Telah ada beberapa penelitian yang membahas tentang masalah ini.

Ada skripsi ratih rohani tentang “Larangan Memberi Kepada Anak Jalanan Perspektif Hukum Islam”. Penelitian ini merupakan penelitian lapangan dan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian ini menyebutkan bahwa larangan memberi uang terhadap anak yang hidup di jalan merupakan salah satu cara untuk menarik dan mengembalikan anak-anak jalanan baik yang berasal dari dalam maupun luar propinsi DIY. Penerapan larangan ini telah sesuai dengan kaidah ushul fiqh dalam Islam yaitu *maslahah mursalah, saddu dzari'ah, maqosid syariah*. Akan tetapi, kurangnya sosialisasi dari pemerintah tentang himbauan dan penerapan larangan memberi kepada anak jalanan menyebabkan masih banyak pengguna jalan raya dan masyarakat yang masih memberi uang kepada mereka, sehingga anak jalanan tetap bertahan dengan profesinya tersebut. Selain itu penerapan larangan yang tidak disertai dengan sanksi bagi yang melanggar menyebabkan sebagian besar masyarakat tidak menghiraukan larangan atau himbauan tersebut, sehingga penerapan pasal tersebut tidak memenuhi asas kepastian hukum.<sup>8</sup> Titik perbedaan penelitian ini dengan penelitian di atas terletak pada penekstualisasi hukum Islam dengan kenyataan di lapangan. Karena hukum itu terus bergerak (berubah) sesuai dengan konteks, sehingga dimungkinkan adanya rumusan baru.

---

<sup>8</sup> Ratih rohani, “ Larangan Memberi kepada Anak Jalanan Prespektif Hukum Islam (Peraturan Daerah Provinsi DIY No 6 Tahun 2011 Pasal 43 ayat (3),” *skripsi* Fakultas Syariah dan Hukum Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta, (Tahun 2012).

Dalam artikel sinergia yang terbit tahun 2008 menjelaskan bahwa pada dasarnya tidak ada dari setiap gelandangan dan pengemis yang mempunyai keinginan untuk terus terusan menggantungkan hidupnya di jalanan, tapi apa boleh dikata, ada persoalan lain yang mengharuskan mereka tinggal dan menggantungkan hidupnya di jalanan, salah satunya yakni disebabkan karena kurang tersedianya lapangan pekerjaan yang sesuai, sehingga seseorang memutuskan untuk hidup di jalan dan apabila hanya menunggu bantuan dari pemerintah sangatlah susah dan terlalu rumit prosesnya apalagi selama ini pemerintah kurang memikirkan nasib rakyat miskin<sup>9</sup>.

Adalah salah satu buku yang menyenggung permasalahan sosial anak, yakni buku yang berjudul “*Masalah Sosial Anak*” yang ditulis oleh Bagong suyanto. Dalam buku ini memaparkan tentang masalah-masalah yang dihadapi oleh anak jalanan termasuk gelandangan dan pengemis dari aspek pendidikan, intimidasi, penyalahgunaan obat dan zat adiktif, serta aspek kesehatan. Selain itu, dipaparkan juga mengenai faktor penyebab anak maupun gelandangan daan pengemis bertahan dijalan dan pendekatan-pendekatan yang dilakukan dalam menangani anak jalanan maupun gelandangan dan pengemis<sup>10</sup>. Pada pemaparan hasil yang ditulis oleh Bagong suyanto ini satu hal yang harus diperhatikan yakni program apapun yang akan dilakukan dan pendekatan apa yang dipilih, modal awal yang dibutuhkan untuk menanganani permasalahan anak jalanan sesungguhnya adalah sikap empati dan

---

<sup>9</sup>Hury Rouf “Dibalik Gemerlapnya Kota” dalam artikel sinergia vol XIV/No.01/April-Mei 2008. hlm. 14.

<sup>10</sup>Bagong Suyanto, *Masalah sosial anak* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003) hlm. 190.

komitmen yang benar-benar tulus dari kita semua. tanpa dilandasi dan dipandu oleh kedua hal ini, maka tidak heran jika nasib anak-anak jalanan tidak akan pernah terselesaikan sampai keakarnya<sup>11</sup>.

Peraturan Daerah tentang perlindungan anak yang hidup di jalan yang disahkan pada tahun 2011 Perda nomer 6 tahun 2011 pasal 43 ayat 3 yang berbunyi : *setiap orang dilarang memberikan bantuan uang di jalan atau ditempat umum kepada anak yang hidup di jalan.* Perda tahun 2011 ini belum optimal karena tidak ada sanksi yang tegas terhadap larangan memberi uang kepada anak jalanan yang dilakukan oleh seseorang. Hasil penelitian ini menyebutkan bahwa larangan memberi terhadap anak yang hidup di jalan telah mencerminkan kaidah-kaidah ushul fiqh (*saddu dzari'ah dan maslahah mursalah*) dalam Islam dan pada penerapan pasal ini merupakan upaya perlindungan untuk menjaga atau melindungi akal dan jiwa anak jalanan dari berbagai perilaku menyimpang dan marabahaya di jalanan. Namun penerapan pasal 43 ayat (3) ini belum sesuai dengan asas kepastian hukum karena belum ada sanksi tegas untuk menghukum. Mengingat Peraturan Daerah tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis yang disahkan pada tahun 2014, sejauh pengamatan penyusun belum ada yang membahas secara komprehensif tentang masalah tersebut hal inilah yang menjadikan daya tarik bagi penyusun untuk mengkaji secara lebih lanjut pandangan Islam terhadap Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Pasal 24 dalam Prespektif Siyasah.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 205

## E. Kerangka Teoritik

Telah banyak kitab-kitab fiqh zaman dahulu yang menjelaskan sekaligus menganjurkan kepada sesama umat manusia untuk saling memberi satu sama lain. Perbuatan memberi dalam kaidah Islam dinamakan shodaqoh yang pada dasarnya membantu orang lain yang kurang beruntung tanpa mengharapkan imbalan kepada orang yang kita beri.

Dermawan merupakan sebuah makna yang menggambarkan rasa kepedulian kita terhadap sesama. Dermawan sendiri dalam arti yang sesungguhnya adalah gerak kendali hati akan keinginan untuk memberi sesuatu pada jiwa lain, dimana disesuaikan dengan kondisi diri si pemberi secara lahiriah dan batiniah. Hal tersebut dikarenakan adanya kesinambungan gerak hati, pikir dan tubuh dalam mempertimbangkan dan memahami suatu hal baik yang diluar dari atau dalam diri<sup>12</sup>.

Dari hal tersebut maka sebenarnya dalam jiwa manusia sudah mempunyai sifat dasar untuk memberi tanpa sifat itu dibuat-buat. Prinsip ini sangat memberikan dampak yang luar biasa bagi pemberi terutama yang diberi mampu sedikit meringankan beban yang diderita oleh orang yang kurang mampu. Sangatlah menarik sekali ketika kita berbicara tentang perbuatan memberi/shodaqoh, akan tetapi akhir-akhir ini banyak perdebatan serius dikalangan intelektual mengenai kriminalisasi kepada pemberi shodaqoh. Pemerintah yang dalam hal ini merupakan aktor dibalik lahirnya Perda DIY seharusnya memperhatikan dampak positif dan negatif dari

---

<sup>12</sup> Abi Safa, “konsep dasar kedermawanan dalam Islam” <http://www.alIslam-safa.com/konsep-dasar-kedermawanan-dalam-Islam> akses 12 februari 2014

lahirnya Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Dalam *siyasah dusturiyah* menjelaskan hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat. Di dalam *siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya<sup>13</sup>. Kemudian ada beberapa metode lagi yang ada didalam fiqh siyasah yakni dinamakan *al-maslahah al-mursalah*. *Maslahah mursalah* ialah suatu kemaslahatan yang tidak ditetapkan oleh syara' suatu hukum untuk mewujudkannya dan tidak pula terdapat suatu dalil syara' yang memerintahkan untuk memperhatikan atau mengabaikannya. Maksud syariat Islam itu tidak lain untuk mewujudkan kemaslahatan manusia, yakni menarik manfaat, menolak kemudharatan dan menghilangkan kesusahan. Kemaslahatan manusia itu tidak terbatas macamnya dan tidak terhingga jumlahnya. Ia selalu bertambah dan berkembang mengikuti situasi dan ekologi masyarakat. Penetapan suatu hukum itu kadang-kadang memberi manfaat kepada masyarakat pada suatu masa dan kadang-kadang membawa kemudharatan kepada mereka pada masa yang lain, dan kadang-kadang memberi

---

<sup>13</sup>Djazuli, Ahmad, *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*,(Jakarta : Kencana, 2009), hlm. 47.

manfaat kepada suatu kelompok masyarakat tertentu, tetapi mendatangkan mudharat kepada kelompok masyarakat yang lainnya<sup>14</sup>.

Kemaslahatan yang disyariatkan oleh syar'i itu untuk menetapkan hukum. Dan menunjukan I'tibarnya, dan menerangkan sebab-sebab bagi apa yang disyariatkan itu. Apa sebabnya dan untuk apa disyariatkan, dalam istilah ushul dinamakan *al murshalih mu'tabirah* dari syar'i. Misalnya memelihara kehidupan orang, syar'i mensyariatkan wajib melakukan Qisas terhadap orang yang membunuh, pembunuhan yang direncanakan. Artinya tasyri' hukum itu dibina untuk menetapkan kemaslahatan. Ini harus difikirkan oleh pembuat syariat (undang-undang dan Peraturan-Peraturan). Karena yang membuat Peraturan itu membina hukum diatasnya. Penyesuaian ini harus difikirkan oleh syar'i karena ada yang berbentuk *manasib mala-im*. I'tibar ini harus diperhitungkan masak-masak pembuat Peraturan. Tidak boleh ada perbedaan dalam syariat yang dibinanya.<sup>15</sup>

Berdasarkan pemaparan garis besar diatas, siyasah dusturiyah merupakan kerangka konseptual untuk membantu mendeskripsikan dan menjelaskan pembuatan sebuah kebijakan harus mengedepankan hak-hak rakyat yang diberikan oleh imam/pemimpin dan kewajiban seorang pemimpin dalam melindungi rakyat dengan berbagai upaya agar rakyat dapat sejahtera.

---

<sup>14</sup> Yahya Mukhtamar dan Fatchur Rahman, *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami*, (Bandung : Al-Ma'arif, 1993), hlm. 105-106.

<sup>15</sup> Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul Fikih*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2012), hlm. 98-99

## F. Metode Penelitian

Dalam menyusun skripsi ini, metode yang digunakan adalah sebagai berikut:

### 1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun skripsi ini adalah penelitian lapangan (*Field Research*). Penelitian lapangan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara terjun langsung kelapangan atau tempat yang dijadikan obyek penelitian, dalam hal ini adalah DPRD Provinsi DIY dan Dinas sosial Provinsi DIY. Dengan penelitian lapangan maka penelitian ini bertitik tolak dari data primer yang didapat langsung dari lapangan sebagai sumber pertama<sup>16</sup> dengan cara wawancara. Kemudian Penyusun mengkaji dan menelusuri data-data dari tempat yang menjadi obyek pada penelitian ini.

### 2. Sifat penelitian

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif-analitik, yaitu mendekripsikan semua data yang ada diperoleh secara jelas dan rinci, sekaligus menganalisa permasalahan yang ada untuk menjawab rumusan masalah yang ada yakni pandangan Islam terhadap Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 pasal 24.

---

<sup>16</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, cet ke-2, (Jakarta : Sinar Grafika, 1996), hlm. 15-16.

### 3. Pendekatan masalah

Dalam menganalisa data yang diperoleh dari hasil penelitian ini, penyusun menggunakan pendekatan normatif dan yuridis. Pendekatan yaitu pendekatan masalah dengan melihat dan membahas prinsip atau kaidah dalam hukum Islam maupun menggunakan teori fiqh berdasarkan fenomena yang ada dilapangan. Sedangkan pendekatan yuridis yaitu pendekatan masalah dengan menitikberatkan pada aspek-aspek hukum yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014 pasal 24 sesuai dengan fenomena yang terjadi di lapangan.

### 4. Teknik pengumpulan data

Pada penelitian ini penyusun mengambil data dari dua sumber data, yaitu data hasil wawancara dan hasil pustaka.

#### a. Data primer

Data primer dalam penelitian ini terdiri dari Perda nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis serta hasil wawancara terhadap pihak yang terkait.

#### b. Data sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini adalah diperoleh dari studi pustaka yang bersumber dari karya ilmiah, jurnal, ensiklopedia, media online, dan peraturan perundang-undangan serta tulisan-tulisan yang berkaitan dengan topik yang dikaji.

Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan dua tahap teknik pengumpulan data, yakni interview atau wawancara yaitu dengan menggunakan dialog langsung dengan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini.

Kedua, dengan teknik dokumentasi yaitu dengan cara penelusuran mengenai peraturan-peraturan yang memuat tentang gelandangan dan pengemis sebelum dikeluarkannya Perda nomor 1 tahun 2014 yang berfungsi sebagai bahan masalah yang akan penyusun teliti.

c. Analisa data

Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan pendekatan normatif-yuridis yang berangkat dari analisa pandangan Perda dengan membenturkan antara hasil wawancara yang dilakukan di lapangan terhadap pandangan Islam yang terkandung dalam siyasah dusturiyah yang ada didalam Perda DIY agar menghasilkan data yang valid. Hal ini dilakukan untuk mengetahui sejauh mana keterlibatan dan keseriusan pemerintah dalam memberikan pelindungan hak-hak dan kesejahteraan terhadap gelandangan dan pengemis yang ada di jalan.

Selanjutnya data yang dihimpun dianalisa berdasarkan pada aspek sosial. Dengan adanya analisa yang seperti ini kemudian didapatkan kesimpulan akhir menegenai pandangan siysasah dusturiyah terhadap kebijakan pemerintah (Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa

Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 24 prespektif Siyasah serta implementasi Perda sudah sesuai atau belum.

#### **G. Sistematika Pembahasan**

Untuk memberikan gambaran secara umum dan memberikan kemudahan pemahaman dalam penyusunan skripsi ini, maka penyusun menguraikan secara sistematis yang terdiri dari lima bab dan melalui tiga tahap, yaitu pendahuluan, isi, dan penutup. Dari bagian-bagian tersebut terdiri dari bab-bab dan didalam bab terdiri dari beberapa sub bab.

Bab pertama, adalah pendahuluan yang ditempatkan pada tahapan pertama yang terdiri dari latar belakang masalah, hal ini diperlukan guna memperjelas dan mengetahui pandangan siyasah terhadap larangan memberi kepada gelandangan dan pengemis yang menjadikan faktor utama timbulnya masalah yang akan diteliti serta alasan-alasan yang menarik dan penting untuk diteliti. Kedua, pokok masalah, hal ini sangat diperlukan dalam sebuah karya ilmiah ataupun penelitian guna untuk mengetahui permasalahan dalam penelitian secara komprehensif dan terfokus. Ketiga, tujuan dan kegunaan penelitian. Hal ini maksudkan agar penelitian yang dilakukan benar-benar memiliki visi yang produksi dan kostruktif bagi pengembangan pengetahuan. Keempat, telaah pustaka. Hal ini diperlukan guna mengetahui sejauh mana penulisan yang berkaitan dengan skripsi ini untuk meminimalisir plagiasi. Kelima, kerangka teoritik yakni bagaimana cara pandang dan kerangka acuan terhadap penelitian yang dilakukan. Keenam, metode penelitian. Hal ini diperlukan untuk memfokuskan langkah-langkah yang akan ditempuh dalam menganalisa data.

Kemudian tahap kedua yaitu bab isi, dimana pada bab ini terdiri dari tiga sub bab, yakni bab II, bab III, dan bab IV. Pada bab yang kedua ini membahas tentang konsep memberi dalam pandangan Islam, kemudian dilanjutkan konsep memberi dalam Islam dan Siyasah Dusturiyah dan Public Policy

Pada bab ketiga ini penulis mengulas tentang deskripsi/gambaran penelitian yang dilakukan di lapangan yang membahas tentang tinjauan umum tentang gelandangan dan pengemis yang meliputi gambaran umum Perda, latar belakang lahirnya Perda, pengertian gelandangan dan pengemis, kriteria gelandangan dan pengemis, faktor yang melatarbelakanginya, dan upaya pemerintah dalam menangani gelandangan dan pengemis.

Kemudian pada bab keempat, yakni analisis tentang pandangan siyasah dusturiyah dan public policy terhadap Perda penanganan gelandangan dan pengemis dalam pasal 24 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Pada bab terakhir bab kelima berisi tentang penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran dari penyusun di akhir penelitian.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di kota-kota besar merupakan permasalahan yang sangat serius bagi pemerintah. Permasalahan sosial tersebut mempunyai arti kondisi yang terlahir dari sebuah keadaan masyarakat yang tidak ideal. Hal ini berarti selama masyarakat terdapat kebutuhan yang tidak terpenuhi maka permasalahan sosial akan selalu ada. Terjadinya permasalahan sosial diakibatkan munculnya perbedaan yang mencolok antara nilai dalam masyarakat dengan realita atau kenyataan yang ada. Munculnya permasalahan sosial dibagi menjadi 3 macam, yaitu adanya konflik dan kesenjangan, perilaku menyimpang dan adanya perkembangan manusia. Permasalahan sosial tersebut dapat menimpa semua orang baik mereka terdiri dalam suatu kelompok, masyarakat maupun individu. Apabila dilihat lagi dari keberadaan Gelandangan/Pengemis secara umum sangatlah mengganggu, khusunya bagi pengguna jalan karena ketika mereka meminta cara yang dilakukan untuk mendapat belas kasih dengan cara memaksa walaupun tidak langsung mengitimidasi. Hal ini akan mengganggu para pengguna jalan yang akhirnya menimbulkan kekerasan di jalan raya. Di sisi lain keberadaan Pengemis yang hidup dan bersosialisasi dengan kehidupan bebas rentan adanya kekerasan antar sesama mereka, yang lebih ditakutkan lagi adanya saling membunuh diantara Pengemis, maka untuk mencegah hal-hal yang tidak

diinginkan seharusnya ada payung hukum yang mengatur tentang pelarangan Gelandangan.

Melihat dari segi keselamatan, kesejahteraan yang kurang, hal inilah yang kurang sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada dalam siyasah dusturiyah mengenai masalah perlindungan terhadap hak-hak rakyat. Dalam kasus ini Gelandangan dan Pengemis dalam melakukan aktifitas yang ia lakukan tidak melihat resiko yang ditimbulkan dari apa yang ia lakukan, maka permasalahan Gelandangan dan Pengemis ini menjadi sebuah permasalahan sosial dan harus ada solusi dalam menangani masalah tersebut. Pemerintah Propinsi DIY sebagai elit politik pembuat kebijakan mengeluarkan sebuah produk politik yang berupa Perda No. 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Dalam Perda No. 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Perda tersebut merupakan bentuk keseriusan pemerintah setempat dalam menangani permasalahan Gelandangan dan Pengemis. Dalam proses pembuatan Perda, Perda Gelandangan dan Pengemis ini juga memiliki tahapan-tahapan agar tujuan dari Perda ini tidak melanggar hak-hak objek sasaran Perda. Tahapan-tahapan pembuatan Perda ini sudah sesuai dengan cara kerja teori kebijakan publik dan nilai-nilai yang terkandung di dalam siyasah dusturiyah, yang dimana dalam nilai tersebut harus mengedepankan hak-hak rakyat agar konstitusi tetap bisa berjalan. Bentuk upaya-upaya pemerintah Propinsi DIY dalam menangani Gelandangan dan Pengemis yang sesuai dengan hak-hak asasi manusia dalam hal ini Gelandangan dan Pengemis adalah dengan cara memberikan keterampilan, pelatihan kerja, hak untuk bertahan hidup dengan cara

menempatkan para Gelandangan dan Pengemis di sebuah penampungan yang disebut rumah singgah. Disana para Gelandangan dan Pengemis dilatih untuk bercocok tanam, menyalurkan bakat agar bakatnya dapat dinilai dengan materi dan sebagainya. Namun demikian, ketika pemerintah mendapatkan citra yang bagus dimata masyarakat, itu semua hanyalah *reward* yang diberikan kepada pemerintahan oleh masyarakat khususnya masyarakat Yogyakarta, karena semata-mata tujuan dari Perda DIY ini bukan untuk mendapatkan citra yang baik dimata masyarakat akan tetapi untuk mengembalikan harkat dan martabat gepeng yang ada di Yogyakarta dan mengembalikan hak-hak gepeng.

Tindakan pemerintah mengeluarkan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis semata-mata bukan mempunyai tujuan untuk mendapatkan citra yang baik dari masyarakat namun kebijakan mengeluarkan Perda itu memiliki tujuan untuk mengembalikan harkat dan martabat gepeng yang ada di Yogyakarta dan mengembalikan hak-hak gepeng. Itu semua terbukti dengan adanya program-program yang diberikan oleh pemerintah kepada gepeng dengan memberikan pelatihan keterampilan (pelatihan menjahit dan membuat kue bagi perempuan, pembuatan mebel, pembuatan batako bagi laki-laki), memberikan kebutuhan dasar berupa makanan, pakaian, hunian dan sebagainya. Kemudian program yang paling utama yakni penempatan para gepeng yang ditempatkan di penampungan dengan nama “Desaku Menanti”. Desaku menanti ini adalah bentuk transmigrasi dalam lingkup wilayah yang menjadi bentuk upaya penanganan. Di dalam penempatan transmigrasi yang hanya 5 bulan ini para gepeng hasil razia mereka diberikan fasilitas rumah, dan tanah untuk

dolah mempraktektakan keterampilan yang telah diberikan di *camp* kemudian setelah selesai 5 bulan maka ia akan dipulangkan dengan sudah mempunyai keterampilan dari praktek di dalam penampungan di desaku menanti.

Terlepas dari itu semua, adanya kontra oleh kalangan LSM dalam Perda ini merupakan kurang pahamnya lembaga tersebut terhadap nilai-nilai yang terkandung di dalam Perda. Disisi lain, tindakan penanganan yang dilakukan oleh petugas di lapangan sudah sesuai dengan prosedur yang terdapat di dalam SOP (standar operasional prosedur). Kemungkinan terjadinya kekerasan yang ada di dalam camp seperti yang diungkapkan oleh mantan penghuni *camp*, dikarenakan adanya perlawanan dari Gelandangan maupun Pengemis itu sendiri yang tidak mau mengikuti SOP tersebut.

Bertolak dari kenyataan dan kesadaran pemahaman bahwa Gelandangan dan Pengemis merupakan persoalan kita bersama, maka sinergi antar Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta serta sinergi antara Pemerintah Daerah dengan berbagai komponen yang ada di masyarakat perlu terus menerus dilakukan agar Propinsi DIY yang memiliki identitas kota budaya, kota pelajar dan sebagainya bersih dari Gelandangan maupun Pengemis dan membuat citra pemimpin tersebut lebih terpandang dan membuat Yogyakarta lebih bermartabat.

## **B. Saran**

Penelitian ini belum secara maksimal dalam mengupas Perda dari sudut pandang Gelandangan dan Pengemis serta masyarakat, oleh karena itu penelitian

ini akan lebih baik jika mengelaborasikan bagaimana respon Gelandangan dan Pengemis serta masyarakat dalam Perda ini.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Al Qur'an**

Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Semarang : PT Karya Thoha Putra, 1998.

### **Kaidah Ushul Fiqh**

Djazuli, Ahmad, *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta : Kencana, 2009

Farih, Amin, *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*, Semarang : Walisongo Press, 2008

Mukhtamar, Yahya dan Fatchur Rahman, *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami*, Bandung : Al-Ma'arif, 1993.

Pulungan, Suyuthi, *Fiqh Siyasah, Ajaran, sejarah dan pemikiran*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 1999.

Thamrin, Dahlan, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam (Kulliyah Al-Khamsah)*, Malang: UIN Maliki Press, 2010.

Wahab Khalaf, Abdul, *Ilmu Ushul Fikih*, Jakarta : Rineka Cipta, 2012.

### **Buku**

Afandi, Muhtar, *ilmu-ilmu kenegaraan*, Bandung : Alumni, 1971.

Arifin, Anwar, *Komunikasi Pilitik. Filsafat Paradigma Teori Tujuan Strategi dan Komunikasi Politik Indonesia*, Yogyakarta : Graha Ilmu, 2011

Arifin, Anwar, *Pencitraan dalam Politik*, Jakarta : Pustaka Indonesia, 2006.

Ash-Shiddieqy, Hasbi, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam*, Jakarta : Matahari Masa, 1969.

Evanty, Nukila dan Nurul Ghufron, *paham peraturan daerah (Perda)*, Jakarta : Rajawali Pers, 2014.

Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintah Daerah*, Bandung : Nusa Media, 2009.

Parsons, Wayne, *Public Policy (pengantar Teori dan praktik analisis kebijakan)* alih bahasa oleh Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta : Kencana, 2011.

Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Bandung : PT Eresco, 1971.

Saifulloh al aziz, Muhammad, *Fiqh Islam Lengkap Pedoman Hukum Ibadah Umat Islam dengan Berbagai Permasalahanya*, Surabaya : Terbit Terang, 2005.

Suyanto, Bagong, *Masalah Sosial Anak*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003.

Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, cet ke-2, Jakarta : Sinar Grafika, 1996.

Widodo, Joko, *Analisis kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang : Bayumedia, 2012.

Winarno, Budi, *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*, Yogyakarta : Media Pressindo, 2007.

### **Peraturan Perundang-undangan**

BA 3 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis DPRD Propinsi DIY

Perda No 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Propinsi DIY

Perda No 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Anak yang Hidup Di Jalan

SKPD Din. Sosial Propinsi DIY, *Naskah Akademik RaPerda tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis*, Yogyakarta : SKPD, 2013

### **Artikel**

Rohani, Ratih, "larangan meberi kepada anak jalanan prespektif hukum Islam (Peraturan Daerah Propinsi DIY No 6 Tahun 2011 Pasal 43 ayat (3)," *skripsi* Fakultas Syariah dan Hukum Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta, Tahun 2012.

Rouf, Hury "Dibalik Gemerlapnya Kota" dalam artikel sinergia vol XIV/No.01/April-Mei 2008.

### **Internet**

Abdul Hamied Razak, jumlah Gelandangan dijogja turun  
[Http://Jogja.solopos.com/jumlah-Gelandangan-dan-Pengemis-di-jogja-turun/](http://Jogja.solopos.com/jumlah-Gelandangan-dan-Pengemis-di-jogja-turun/) diakses 30 April 2015

Abi Safa, konsep dasar kedermawanan dalam islam, <http://www.alislamsafa.com/konsep-dasar-kedermawanan-dalam-islam/> diakses 12 februari 2014

Ahmad Zain, pengertian zakat, infaq dan sedekah  
<http://www.ahmadzain.com/read/karya-tulis/384/pengertian-zakat-infaq-dan-sedekah/> diakses 12 April 2015

Aisyah Amini, Gelandangan dan Pengemis,  
*Http://allaisyahsee.blogspot.com/2014/11/gepeng/* diakses 2 mei 2015

Brian Harefa, Makalah Gepeng,  
*http://www.academia.edu/6492300/MAKALAH\_GEPENG/* diakses 13 April 2015

Ristu Hanafi, Pelaksanaan Perda Gepeng Dituding Langgar HAM, dari  
*http://daerah.sindonews.com/pelaksanaan-Perda-gepeng-dituding-langgar-ham/* diakses 21 April 2015

## DAFTAR TERJEMAHAN

No	HALAMAN	BAB	FN	TERJEMAHAN
1	1	I	1	Dan terhadap orang yang meminta-minta, janganlah engkau menghardiknya.
2	2	I	2	Hukum berubah sejalan dengan perubahan zaman , tempat dan keadaan.
3	20	II	16	Dan laksanakan shalat, tunaikanlah zakat, dan taatlah kepada rasul (Muhammad), agar kamu diberi rahmat.
4	21	II	17	Sungguh, orang-orang yang beriman, mengerjakan kebajikan, melaksanakan shalat dan menunaikan zakat, mereka mendapat pahala di sisi Tuhan-nya. Tidak ada rasa takut pada mereka dan mereka tidak bersedih hati.
5	22-23	II	18	Sesungguhnya orang-orang yang kafir itu, menginfakkan harta mereka untuk menghalang-halangi (orang) dari jalan Allah. Mereka akan (terus) menginfakkan harta itu, kemudian mereka akan menyesal sendiri, dan akhirnya mereka akan dikalahkan. Ke dalam neraka jahanamlah orang-orang kafir itu akan dikumpulkan.

## **PEDOMAN WAWANCARA DPR PROPINSI DIY**

1. Menurut bapak, apa yang melatarbelakangi DPR mengeluarkan perda ini ?
2. Apakah masyarakat juga menghendaki dengan adanya perda ini?
3. Dalam perda ini ada pasal tentang memberi tali dipidana, menurut bapak seperti apa?
4. Apakah perda ini sudah disosialisasikan dan diterapakan?
5. Bagaimana situasi politiknya ketika pembahasan gimana pak?
6. Apakah ada faktor politik perda pak yang melatarbelakangi lahirnya perda pak?
7. Sejauh mana peran pemerintah dalam menanganai gepeng ini?
8. Apakah dengan danya perda ini dapat menurunkan angka gepeng yang ada di jogja?

## **PEDOMAN WAWANCARA DINAS SOSIAL DIY**

1. Apa yang dimaksud Bimbingan yang ada di panti dan di luar panti?
2. Bagaimana dengan gepeng yang terkena razia kemudian dipulangkan dan balik lagi?
3. Siapa yang melakukan razia itu siapa pak?
4. Apakah yang memainkan alat musik secara bersama-sama itu termasuk gepeng?
5. Tapi saya baca ada yang menyebutkan memainkan alat musik, itu bagaimana pak?
6. Apakah bapak setuju dengan pasal 24?
7. Bagaimana bentuk penanganan dalam jangka panjang ?
8. Apakah bapak tahu tentang kampung pengemis?
9. Apakah gepeng sangat mengganggu ketertiban umum?
10. Bagaimana harapan bapak terhadap gepeng?
11. Apakah selama ini ada sosialisasi dengan masyarakat tentang gepeng itu?



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**  
Alamat: Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840, Fax. (0274) 545614  
Yogyakarta 55281



No. :UIN.02/DS.1/PP.00.9596/ 2015 Yogyakarta, 20 Maret 2015  
Hal :Permohonan Izin Penelitian

Kepada  
Yth.Kepala Sekretariat DPRD Propinsi DIY  
di Yogyakarta

***Assalamu'alaikumwr.wb.***

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta memohon kepada Bapak/Ibu untuk memberikan izin kepada mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga sebagaimana yang tersebut di bawah ini:

No.	Nama	NIM	JURUSAN
1.	<b>NORIKA PRIYANTORO</b>	<b>11370067</b>	<b>SIYASAH</b>

Untuk mengadakan penelitian di DPRD Propinsi DIY guna mendapatkan data dan informasi penelitian dalam rangka Penulisan Karya Tulis Ilmiah ( Skripsi ) yang berjudul "PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DALAM PRESPEKTIF FIQH SIYASAH (STUDI PERDA DIY NOMOR 1 TAHUN 2014)" .

Demikian kami sampaikan, atas bantuan dan kerjasamanya kami ucapan terimakasih

***Wassalamu'alaikumwr.wb.***



**Tembusan :**

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.



No. :UIN.02/DS.1/PP.00.9/ / 2015  
Hal :Permohonan Izin Penelitian

Yogyakarta, 20 Maret 2015

Kepada  
Yth.Kepala Dinas Sosial DIY  
di Yogyakarta

**Assalamu'alaikum wr.wb.**

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta memohon kepada Bapak/Ibu untuk memberikan izin kepada mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga sebagaimana yang tersebut di bawah ini:

No.	Nama	NIM	JURUSAN
1.	<b>NORIKA PRIYANTORO</b>	<b>11370067</b>	<b>SIYASAH</b>

Untuk mengadakan penelitian di Dinas Sosial DIY guna mendapatkan data dan informasi penelitian dalam rangka Penulisan Karya Tulis Ilmiah ( Skripsi ) yang berjudul "PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DALAM PRESPEKTIF FIQH SIYASAH (STUD I PERDA DIY NOMOR 1 TAHUN 2014)".

Demikian kami sampaikan, atas bantuan dan kerjasamanya kami ucapkan terimakasih

**Wassalamu'alaikum wr.wb.**



**Tembusan :**

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.



PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Jalan Malioboro Nomor 54, Telepon (0274) 512688, 560293, 512820, 565622. Fax (0274) 580692  
YOGYAKARTA 55213 Email : [setwan@dprd-diy.go.id](mailto:setwan@dprd-diy.go.id) ([www.dprd-diy.go.id](http://www.dprd-diy.go.id))

SURAT PENGANTAR IJIN PENELITIAN

No. Surat Ijin

: 070/644/3/2015

Nama

: NORIYA PRYANTO

No. Mahasiswa

: 11370067

Perguruan

: UIN SUNAN KALIJAGA

Tinggi/Lembaga

: Penanganan Terlaludangan dan Pengembang

Judul Penelitian

: Dalam perspektif Fiqih Syiasah

(Studi Perda nomor 1 Th. 2014)

Kepada Yth.

Pimpinan DPRD

Fraksi PDI-P

Komisi A

Fraksi PKB

Komisi B

Fraksi PAN

Komisi C

Fraksi PKS

Komisi D

Fraksi Demokrat

Badan Kehormatan

Fraksi PNPI Raya

Badan Legislasi Daerah

Fraksi Partai Golkar

Badan Anggaran

Bagian Umum

Badan Musyawarah

Bagian Keuangan dan Penyusunan Program

Bagian Legislasi dan Pengkajian

Bagian Persidangan

Mohon berkenan membantu kelancaran pelaksanaan penelitian Sdr./Sdri. tersebut diatas. Demikian, surat pengantar ini disampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya, diucapkan terimakasih.

Yogyakarta, 30 Maret 2015

Kepala Bagian Legislasi & Pengkajian

Dra.B.Aq. Dyah Ratih W, M.Si.  
NIP. 19650328 199011 2 001



PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

**SEKRETARIAT DAERAH**

Kompleks Kepatihan, Danurejan, Telepon (0274) 562811 - 562814 (Hunting)

YOGYAKARTA 55213

**SURAT KETERANGAN IJIN**

070 /Reg / VI 644 /3 /2015

Membaca Surat : **WAKIL DEKAN BIDANG AKADEMIK**

Nomor : UIN.02/DS.1/PP.00.9/590/2015

Tanggal : **20 MARET 2015**

Perihal : **Ijin Penelitian**

- Mengingat :
1. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2006 tentang Perizinan bagi Perguruan Tinggi Asing, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Asing, Badan Usaha Asing dan Orang Asing dalam Melakukan Kegiatan Penelitian dan Pengembangan di Indonesia;
  2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah;
  3. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Satuan Organisasi di Lingkungan Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  4. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Perizinan, Rekomendasi Pelaksanaan Survei, Penelitian, Pendataan, Pengembangan, Pengkajian dan Studi Lapangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

**DIIJINKAN** untuk melakukan kegiatan survei/penelitian/pengembangan/pengkajian/studi lapangan kepada:

Nama : **NORIKA PRIYANTORO** NIP/NIM : **11370067**

Alamat : **FAKULTAS SYAI'AH DAN HUKUM, SIYASAH, UIN SUNAN KALIJAGA**

Judul : **PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DALAM PRESPEKTIF FIQH SIYASAH (STUDI PERDA DIY NOMOR 1 TAHUN 2014)**

Lokasi : **DINAS SOSIAL DIY, DPRD DIY**

Waktu : **23 MARET 2015** s/d **23 JUNI 2015**

**Dengan Ketentuan**

1. Menyerahkan surat keterangan/ijin survei/penelitian/pendataan/pengembangan/pengkajian/studi lapangan \*) dari Pemerintah Daerah DIY kepada Bupati/Walikota melalui institusi yang berwenang mengeluarkan ijin dimaksud;
2. Meriyahkan *softcopy* hasil penelitiannya baik kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Biro Administrasi Pembangunan Setda DIY dalam bentuk *compact disk* (CD) maupun mengunggah (*upload*) melalui website : [adbang.jogjaprov.go.id](http://adbang.jogjaprov.go.id) dan menunjukkan naskah cetakan asli yang sudah di syahkan dan di bubahi cap institusi;
3. Ijin ini hanya dipergunakan untuk keperluan ilmiah, dan pemegang ijin wajib mentatati ketentuan yang berlaku di lokasi kegiatan;
4. Ijin penelitian dapat diperpanjang maksimal 2 (dua) kali dengan menunjukkan surat ini kembali sebelum berakhir waktunya setelah mengajukan perpanjangan melalui website: [adbang.jogjaprov.go.id](http://adbang.jogjaprov.go.id);
5. Ijin yang diberikan dapat dibatalkan sewaktu-waktu apabila pemegang ijin ini tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Dikeluarkan di Yogyakarta  
Pada tanggal **23 MARET 2015**



**Tembusan:**

- 1 Yth. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (sebagai laporan)
- 2 Ka. Dinas Sosial DIY
- 3 DPRD DIY
- 4 WAKIL DEKAN BIDANG AKADEMIK, UIN SUNAN KALIJAGA
- 5 Yang Bersangkutan



PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
DINAS SOSIAL

Alamat : Jl. Janti,Banguntapan,Telp.( 0274 ) 514932,563510

Y O G Y A K A R T A

NOTA DINAS

Kepada : Kepala Panti Sosial Bina Karya  
Dari : Kepala Dinas Sosial DIY  
Nomor : 070 / 921 / I.3.  
Tanggal : 25 Maret 2015  
Lampiran : -  
Perihal : Ijin penelitian

Memperhatikan surat dari Sekretaris Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, nomer 070/REG/V/644/3/2015, tanggal 23 Maret 2015, perihal ijin penelitian maka dengan ini diharapkan Kepala Panti Sosial Bina Karya untuk memberikan ijin penelitian kepada :

Nama : Norika Priyantoro.  
No Mahasiswa : 11370067  
Instansi : Syai'ah dan Hukum, Siyasah, UIN Sunan Kalijaga.  
Waktu : 23 Maret 2015 s/d 23 Juni 2015  
Lokasi : Panti Sosial Bina Karya.  
Judul : Penanganan gelandangan dan pengemis dalam prespektif fiqh siyasah ( studi perda DIY nomor 1 tahun 2014 )  
Catatan : Agar yang bersangkutan dapat memberikan laporan Hasil penelitian ke Dinas Sosial DIY dan memenuhi ketentuan yang ada di Panti Sosial Bina Karya.

Demikian untuk dilaksanakan.

PLH Kepala

Endang Patmintarsih, SH, M.Si  
NIP. 19660404 199303 2 007#

## A. KELEMBAGAAN

### 1. Pengertian

Panti Sosial Bina Karya adalah Unit Pelaksana Teknis Dinas Sosial Provinsi DIY yang bertugas dalam pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah sosial khususnya gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa (psikotik) terlantar. Pelaksanaan kegiatannya meliputi bimbingan fisik, mental, sosial dan ketrampilan, resosialisasi dan pembinaan lanjut agar warga binaan sosial yang telah dibina dapat berperan aktif kembali dalam kehidupan bermasyarakat.

### 2. Visi dan Misi

#### a. Visi

Terwujudnya kesejahteraan sosial bagi gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa sebagai sumber daya yang produktif.

#### b. Misi

1. Meningkatkan harkat dan martabat serta kualitas hidup tuna sosial sehingga mampu melaksanakan peran dan fungsi sosialnya secara wajar, bagi gelandangan, pengemis, pemulung dengan populasi 1.713 orang dan eks penderita sakit jiwa terlantar dengan populasi 2.786 orang bagi gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa sejumlah 100 orang.
2. Meningkatnya kualitas hidup kelompok rentan sebagai sumber daya yang produktif, khususnya gelandangan, pengemis dan pemulung.
3. Memulihkan kemauan dan kemampuan gelandangan pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa sebagai sumber daya yang produktif.
4. Mengembangkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam penanganan gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa sebagai upaya memperkecil kesenjangan sosial.

### 6. Fungsi

Sebagai unit pelaksana teknis dinas dalam menyelenggarakan pelayanan dan rehabilitasi sosial kepada penyandang masalah kesejahteraan sosial, khususnya gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa terlantar; antara lain :

- a. Sebagai tempat penyebaran pelayanan kesejahteraan sosial
- b. Sebagai tempat pengembangan kerja
- c. Sebagai tempat latihan ketrampilan
- d. Sebagai tempat informasi usaha kesejahteraan sosial
- e. Sebagai tempat rujukan bagi pelayanan dan rehabilitasi sosial dari luar panti.

### 3. Tujuan

- a. Pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi gelandangan pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa.

- b. Memberikan bimbingan fisik, mental, sosial dan ketrampilan sebagai bekal kemandirian gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa.

- c. Memandirikan gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa.

### 4. Sasaran Program

- a. Meningkatnya harkat dan martabat serta kualitas hidup tuna sosial sehingga mampu melaksanakan peran dan fungsi sosialnya secara wajar, bagi gelandangan, pengemis, pemulung dengan populasi 1.713 orang dan eks penderita sakit jiwa terlantar dengan populasi 2.786 orang bagi gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa sejumlah 100 orang.
- b. Memberikan pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa sejumlah 100 orang.
- c. Meningkatnya kualitas hidup kelompok rentan sebagai sumber daya yang produktif, khususnya gelandangan, pengemis dan pemulung.

### 5. Tugas Pokok

- a. Menyelenggarakan pelayanan dan rehabilitasi sosial terhadap gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa.
- b. Menyelenggarakan koordinasi kegiatan panti.
- c. Melaksanakan pengawasan, evaluasi dan melaporkan pelaksanaan kegiatan panti.
- d. Melaksanakan ketatausahaan.

## B. SEJARAH BERDIRINYA

- Tahun 1976 berdiri Sasana Rehabilitasi Tuna Sosial bertempat di Karangrejo, Tegalrejo Yogyakarta.

- Tahun 1979 mulai melaksanakan rehabilitasi sosial pengemis, gelandangan dan orang terlantar (SK Mensos RI No 41/HUK/KH/XI-79)

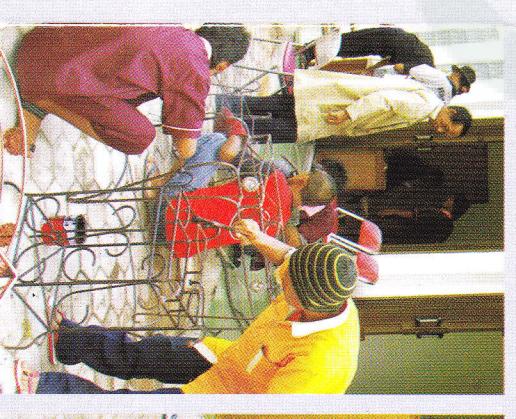
- Tahun 1994 nama panti Sosial Bina Karya Sidomulyo (SK Mensos RI No. 14 / HUK / 94, tentang pembakuan nama unit pelaksana teknis Pusat/ Panti di lingkungan Departemen Sosial)

- Tahun 1996 PSBK Sidomulyo digabung dengan Lingkungan Pondok Sosial (Liposos) dengan Nama Panti Sosial Bina Karya Sidomulyo berkedudukan di Purwomartani Kalasan (SK Dirjen Bina Rehabilitasi Sosial Depsos RI No. 03/KEP/BRS/I/1996)

- Tahun 2002 PSBK menjadi UPTD dari Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial

- Tahun 2003 pelayanan PSBK mulai menjangkau eks penderita sakit jiwa terlantar.

- Tahun 2004 PSBK menjadi UPTD dari Dinas Sosial Propinsi DI Yogyakarta.



## C. SUMBER DANA

Untuk kegiatan pelayanan dan Rehabilitasi Sosial, PSBK dibayai dengan anggaran APBD Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta.

## D. SISTEM PELAYANAN

PSBK memakai sistem pelayanan sosial dalam panti. Semua Warga Binaan Sosial tinggal di asrama dengan fasilitas pemberian makan, pakaian, perawatan kesehatan, bimbingan mental, sosial, rohani serta ketrampilan.

## E. FASILITAS PELAYANAN

1. Pemenuhan kebutuhan sandang, pangan, papan dan kesehatan.
2. penyediaan sarana dan prasarana pendidikan.
3. pemberian bimbingan fisik, mental, sosial & rohani.
4. pemberian pelatihan ketrampilan antara lain; pertanian, pertukangan las, pertukangan kayu, pertukangan batu, elektronika serta industri rumah tangga.

## F. SASARAN GARAP DAN JANGKAUAN PELAYANAN

Sasaran garap PSBK yaitu gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa terlantar. Sedang jangkauan pelayanan meliputi seluruh wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.



## Panti Sosial Bina Karyac

- i. Selama bimbingan/pembinaan bersedia tinggal di dalam panti.
- j. Bersedia mentati peraturan dan tata-tertib panti.

### 2. Warga Binaan Sosial eks penderita sakit jiwa :

- a. Rujukan dari RS Grahisa Pakem.
- b. Dari keluarga tidak mampu.
- c. Ada surat pengantar/rujukan dari Dinas/Instansi Sosial Kabupaten/Kota.
- d. Ada partisipasi aktif dari keluarga WBS selama proses rehabilitasi di dalam panti.
- e. Pihak keluarga bersedia menerima kembali eks warga binaan.

## H. KERJASAMA

Untuk menunjang kelancaran dan keberhasilan kegiatan PSBK mengadakan kerjasama dengan :

1. Muspika Kecamatan Tegalrejo
2. Kelurahan Bener
3. Puskesmas Kecamatan Tegalrejo
4. KUA Kecamatan Tegalrejo
5. RSUP Dr Sardjito
6. RS Grahisa
7. RSUD Wirosaban Kota Yogyakarta
8. Bapel Jamkesos Provinsi DIY
9. Disnakertrans Kota Yogyakarta
10. Dinas Perindagkop dan Pertanian Kota Yogyakarta
11. Balai Latihan Kerja Provinsi DIY
12. BLPT Provinsi DIY
13. Pengusaha di Yogyakarta

Akhirnya kami berharap informasi ini dapat bermanfaat bagi yang memerlukannya.



## G. PERSYARATAN

1. Warga Binaan Sosial gelandangan, pengemis, pemulung :
  - a. Pria / wanita rawan sosial ekonomi
  - b. Usia produktif maksimal 50 tahun
  - c. Bujanggan / keluarga
  - d. Berbadan sehat dan tidak berpenyakit menular
  - e. Berkelakuan baik dan tidak terlibat dalam tindak kriminal
  - f. Tidak sedang dalam proses peradilan / kepolisian.
  - g. Belum pernah mengikuti pelatihan di PSBK.
  - h. Belum pernah ikut program transmigrasi.



# Pemberi Uang Terancam Denda Rp 1 Juta

**YOGYA (KR)** - Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) akan diterapkan mulai 1 Januari 2015.

Ketentuan pidana yang ada dalam peraturan itu pun siap dijalankan.

"Siap tidak siap, aturan ini akan dijalankan," tegas Ketua Dinas Sosial (Dinsos) DIY DRs Untung Sukaryadi MM saat dihubungi KR, Sabtu (27/12).

Menurut Untung, proses panjang telah dilalui sebelum Perda ini diberlakukan, yakni tahap perencanaan, rapat dengan pendapat (*hearing*) dan sosialisasi yang dilakukan setahun lalu. Namun ia menafikan bahwa di awal penerapan Perda tersebut masih akan membutuhkan perbaikan-perbaikan. Karena itu, ia mengajak semua pihak, terutama masyarakat untuk mendukung pelaksanaan Perda Gepeng, dengan negarakan Perda Gepeng, de-

## Ancaman Pidana dan Denda Terkait Gelandangan dan Pengemis

Jenis Pelanggaran	Pidana	Denda
Gepeng Perorangan	6 Minggu	Rp 10 juta
Pemberi Uang/Barang	10 hari	Rp 1 juta
Gepeng Berkelompok	3 bulan	Rp 20 juta
Memperlakukan Orang Lain	1 tahun	Rp 50 juta
Mendatangkan Gepeng	1 tahun	Rp 50 juta
Mengkoordinir Gepeng	6 bulan	Rp 40 juta

Sumber: Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014

dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharikannya. "Dengan demikian pengamen yang meminta uang di jalan dengan cara memainkan alat musik juga termasuk dalam aktivitas pengemisan," jelasnya.

Menurutnya, tujuan Perda ini dibuat untuk menciptakan DIY sebagai daerah tujuan wisata bebas dari gepeng. Dengan demikian, para pengunjung akan nyaman menikmati suasana Kota Yogyakarta yang bersih dari gepeng. Da-

lam implementasinya, Dinsos akan berkolaborasi dengan banyak pihak (limas sektor) misalnya kepolisian, Satpol PP dan Dinas Keteribatan. Tim khusus juga telah disiapkan untuk mengeksekusi aturan tersebut di lapangan. "Bagi yang kedapatan melakukan perlindungan dan pengemisan maupun yang memberi uang kepada gepeng akan dikenai sanksi. Sementara bagi yang belum tahu Perda ini akan dilakukan pembinaan," katanya.

Dikatakannya, Dinas Sosial



KR-Devid Permana

## Drs Untung Sukaryadi MM

ngan tidak memberikan uang receh kepada gepeng. Sebab, pemberi uang kepada gepeng terancam pidana 10 hari dan denda Rp 1 juta. "Penerapan Perda ini memang perlu komitmen semua pihak, agar bisa berjalan dengan baik," tandas Untung Sukaryadi.

Dalam Perda ini dikatakan bahwa pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan me-

sintasi di muka umum, sistem pembinaan dan reabilitasi bagi gepeng yang terjaring saat penertiban. Mereka akan dimasukkan *assessment* untuk diketahui motif vasi, latar belakang keluarga, pendidikan maupun umur mereka. "Dengan demikian akan diketahui perlakuan selanjutnya bagi tiap-tiap ge- peng. Kita akan ubah mental mengemis mereka agar bisa hidup mandiri," tandas Untung Sukaryadi.

Gepeng yang beruria pro-

duktif, lanjut Drs. Untung, akan diberi bekal keterampilan melalui lembaga-lembaga

keterampilan yang dimiliki

pemerintah. Bagi yang masih di bawah umur, akan dima-

surkan Rumah Perlindungan Sosial Anak (RPSA). Sedangkan bagi gepeng beruria lan-

jut, akan dimasukkan panti-

panti wredha (jompo). Khusus

bagi gepeng yang berasal dari

luar daerah, akan dikembalikan ke daerah asalnya. (M-2)-D



**GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**  
**PERATURAN DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**  
**NOMOR 1 TAHUN 2014**  
**TENTANG**  
**PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA,

- Menimbang :**
- a. bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan setiap warga negara serta melindungi kelompok-kelompok masyarakat yang rentan;
  - b. bahwa gelandangan dan pengemis merupakan masyarakat rentan yang hidup dalam kemiskinan, kekurangan, keterbatasan, kesenjangan dan hidup tidak layak serta tidak bermartabat, maka penanganan gelandangan dan pengemis perlu dilakukan dengan langkah-langkah yang efektif, terpadu, dan berkesinambungan serta memiliki kepastian hukum dan memperhatikan harkat dan martabat kemanusiaan, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan ketertiban umum;
  - c. bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis perlu ditindaklanjuti dengan peraturan yang lebih operasional;
  - d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis;

- Mengingat :**
- 1. Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang Undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827);

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
4. Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 tentang Berlakunya Undang-Undang Nomor 2, 3, 10 dan 11 Tahun 1950 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 58);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177);

Dengan persetujuan bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

dan

GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS.

## BAB I

### KETENTUAN UMUM

#### Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini, yang dimaksud dengan:

1. Penanganan adalah suatu proses atau cara serta tindakan yang ditempuh melalui upaya preventif, koersif, rehabilitatif, dan reintegrasi sosial dalam rangka melindungi dan memberdayakan gelandangan dan pengemis.

2. Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
3. Pergelandangan adalah suatu tindakan pengembaraan yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu, serta hidupnya berpindah-pindah di tempat umum.
4. Gelandangan psikotik adalah gelandangan yang mempunyai gangguan jiwa.
5. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
6. Pengemisan adalah tindakan meminta-minta yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang dengan berbagai alasan, cara dan alat untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
7. Upaya preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan sosial, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan.
8. Upaya koersif adalah tindakan pemaksaan dalam proses rehabilitasi sosial.
9. Upaya rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, perawatan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut sehingga para gelandangan dan/atau pengemis memiliki kemampuan untuk hidup secara layak dan bermartabat sebagai Warga Negara Republik Indonesia.
10. Reintegrasi Sosial adalah proses pengembalian kepada keluarga, dan/atau masyarakat sehingga dapat menjalankan fungsi-fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana masyarakat pada umumnya.
11. Rumah Perlindungan Sosial yang selanjutnya disebut sebagai (RPS) adalah sarana pembinaan dan perlindungan bagi gelandangan dan pengemis yang bersifat sementara sebelum mendapat pelayanan lanjutan melalui rujukan berdasarkan hasil identifikasi dan pemahaman masalah.
12. Daerah adalah Daerah Istimewa Yogyakarta.
13. Gubernur adalah Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.
14. Pemerintah Daerah adalah Gubernur beserta perangkat Daerah Istimewa Yogyakarta.
15. Pemerintah Kabupaten/Kota adalah Pemerintah Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Gunungkidul dan Kota Yogyakarta.

## Pasal 2

Penanganan gelandangan dan pengemis berdasarkan pada asas:

- a. penghormatan pada martabat dan harga diri;
- b. non diskriminasi;
- c. non kekerasan;
- d. keadilan;
- e. perlindungan;
- f. kesejahteraan;
- g. pemberdayaan; dan
- h. kepastian hukum.

## Pasal 3

Penanganan gelandangan dan pengemis bertujuan untuk:

- a. mencegah terjadinya pergelandangan dan pengemisan;
- b. memberdayakan gelandangan dan pengemis;
- c. mengembalikan gelandangan dan pengemis dalam kehidupan yang bermartabat; dan
- d. menciptakan ketertiban umum.

## Pasal 4

Ruang lingkup pengaturan penanganan gelandangan dan pengemis ini meliputi penyelenggaraan dan prosedur penanganan gelandangan dan pengemis, peran serta masyarakat, pembiayaan, larangan, ketentuan pidana dan ketentuan penyidikan.

## BAB II

### KRITERIA GELANDANGAN DAN PENGEMIS

## Pasal 5

Gelandangan adalah orang-orang dengan kriteria antara lain:

- a. tanpa Kartu Tanda Penduduk (KTP);
- b. tanpa tempat tinggal yang pasti/tetap;
- c. tanpa penghasilan yang tetap; dan/atau
- d. tanpa rencana hari depan anak-anaknya maupun dirinya.

## Pasal 6

Pengemis adalah orang-orang dengan kriteria, antara lain:

- a. mata pencarinya tergantung pada belas kasihan orang lain;
- b. berpakaian kumuh, compang camping dan tidak sewajarnya;
- c. berada di tempat-tempat umum ; dan/atau
- d. memperalat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain.

**BAB III**  
**PENYELENGGARAAN DAN PROSEDUR PENANGANAN**  
**GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

Bagian Kesatu

Jenis-Jenis Penanganan

Pasal 7

Penanganan Gelandangan dan Pengemis diselenggarakan melalui upaya yang bersifat:

- a. preventif;
- b. koersif;
- c. rehabilitasi; dan
- d. reintegrasi sosial.

Bagian Kedua

Upaya Preventif

Pasal 8

- (1) Upaya Preventif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a dilakukan melalui:
  - a. pelatihan ketrampilan, magang dan perluasan kesempatan kerja;
  - b. peningkatan derajat kesehatan;
  - c. fasilitasi tempat tinggal;
  - d. peningkatan pendidikan;
  - e. penyuluhan dan edukasi masyarakat;
  - f. pemberian informasi melalui baliho di tempat umum;
  - g. bimbingan sosial; dan
  - h. bantuan sosial.
- (2) Pelatihan keterampilan, magang, dan perluasan kesempatan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang ketenagakerjaan.
- (3) Peningkatan derajat kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang kesehatan.
- (4) Fasilitasi tempat tinggal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang sosial dan/atau pemukiman, sarana dan prasarana wilayah.
- (5) Peningkatan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang pendidikan.

- (6) Penyuluhan dan edukasi masyarakat, pemberian informasi melalui baliho di tempat-tempat umum, bimbingan sosial, bantuan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, huruf f, huruf g, dan huruf h dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang sosial.

Bagian Ketiga

Upaya Koersif

Pasal 9

- (1) Upaya Koersif sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 7 huruf b dilakukan melalui:
- penertiban;
  - penjangkauan;
  - pembinaan di RPS; dan
  - pelimpahan.
- (2) Tindakan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan terhadap setiap orang yang:
- tinggal di tempat umum;
  - mengalami gangguan jiwa yang berada di tempat umum;
  - meminta-minta di tempat-tempat umum, pemukiman, peribadatan; dan/atau
  - meminta-minta dengan menggunakan alat.
- (3) Tindakan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang memiliki tugas dan fungsi di bidang penyelanggaraan ketenteraman dan ketertiban umum.
- (4) Penjangkauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan secara terpadu oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang memiliki tugas dan fungsi di bidang sosial dan lembaga kesejahteraan sosial.
- (5) Pembinaan di RPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang memiliki tugas dan fungsi di bidang sosial.
- (6) Pelimpahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang memiliki tugas dan fungsi di bidang sosial.

Bagian Keempat

Upaya Rehabilitasi

Pasal 10

- (1) Upaya rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf c dilakukan melalui:
- motivasi dan diagnosa psikososial;
  - perawatan dan pengasuhan;

- c. pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan;
  - d. bimbingan mental spiritual;
  - e. bimbingan fisik;
  - f. bimbingan sosial dan konseling psikososial;
  - g. pelayanan aksesibilitas;
  - h. bantuan dan asistensi sosial;
  - i. bimbingan resosialisasi;
  - j. bimbingan lanjut; dan
  - k. rujukan.
- (2) Rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari rehabilitasi sosial awal dan rehabilitasi sosial lanjutan.
- (3) Rehabilitasi sosial awal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan di RPS.
- (4) Setiap gelandangan dan pengemis yang masuk dalam RPS harus mengikuti program rehabilitasi sosial awal.
- (5) Rehabilitasi sosial lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Teknis Daerah yang memiliki tugas dan fungsi di bidang sosial.
- (6) Rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang memiliki tugas dan fungsi di bidang sosial.

#### Pasal 11

Dalam hal gelandangan dan pengemis berdasarkan hasil identifikasi diindikasikan mengalami gangguan jiwa dilakukan rehabilitasi kejiwaan yang dilakukan oleh:

- a. rumah sakit jiwa Daerah;
- b. rumah sakit jiwa lainnya; atau
- c. pihak lain yang bekerja sama dengan Pemerintah Daerah.

#### Pasal 12

- (1) Gelandangan dan pengemis eks psikotik yang telah selesai menjalani rehabilitasi kejiwaan diberikan layanan lanjutan berupa rehabilitasi sosial.
- (2) Rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Unit Pelayanan Teknis Daerah yang melaksanakan tugas pokok dan fungsi di bidang rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis.

### Bagian Kelima

#### Upaya Reintegrasi Sosial

#### Pasal 13

Upaya Reintegrasi sosial sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 7 huruf d dilakukan melalui:

- a. bimbingan resosialisasi;

- b. koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota;
- c. pemulangan; dan
- d. pembinaan lanjutan.

#### Pasal 14

- (1) Upaya reintegrasi sosial gelandangan dan pengemis psikotik dilakukan setelah ditemukan keluarga dan siap menjadi pengampu.
- (2) Dalam hal gelandangan dan pengemis psikotik tidak mempunyai keluarga, Unit Pelaksana Teknis Daerah berkewajiban memberikan perlindungan sosial yang berkelanjutan.

#### Pasal 15

- (1) Reintegrasi sosial gelandangan dan pengemis dari luar Daerah dilakukan setelah selesai menjalani rehabilitasi awal di RPS.
- (2) Reintegrasi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut:
  - a. koordinasi dengan pemerintah daerah asal;
  - b. penelusuran keluarga; dan
  - c. penyerahan.

#### Pasal 16

Upaya reintegrasi sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang memiliki tugas dan fungsi di bidang sosial.

### Bagian Keenam

#### Prosedur Penanganan Gelandangan dan Pengemis

#### Pasal 17

- (1) Prosedur penanganan gelandangan dan pengemis dilakukan sesuai Standar Operasional Prosedur (SOP).
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Gubernur.

### BAB IV

#### PERAN SERTA MASYARAKAT

#### Pasal 18

- (1) Peran serta masyarakat dalam penanganan gelandangan dan pengemis dapat dilakukan melalui:
  - a. mencegah terjadinya tindakan pergelandangan dan pengemisan di lingkungannya;

- b. melaporkan kepada Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan/atau Pemerintah Desa apabila mengetahui keberadaan gelandangan dan pengemis;
  - c. melaksanakan dan memberikan dukungan dalam penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial;
  - d. melaksanakan upaya penjangkauan bersama-sama dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah di bidang sosial; dan
  - e. menyelenggarakan kegiatan rehabilitasi sosial sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP).
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara perorangan, kelompok dan/atau organisasi.
- (3) Organisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam bentuk Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS).
- (4) Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dibentuk oleh masyarakat harus mendapat ijin operasional dari Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menangani bidang perizinan.

#### Pasal 19

Peran serta masyarakat dalam penanganan gelandangan dan pengemis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 juga dilakukan oleh:

- a. perguruan tinggi melalui kegiatan penelitian dan pengabdian masyarakat; dan
- b. dunia usaha melalui kegiatan tanggung jawab sosial perusahaan.

### BAB V PEMBIAYAAN

#### Pasal 20

Pembiasaan kegiatan penanganan gelandangan dan pengemis dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan/atau sumber lain yang sah serta tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### BAB VI LARANGAN

#### Pasal 21

Setiap orang dilarang:

- a. melakukan pergelandangan dan/atau pengemisan baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan orang lain;

- b. memperalat orang lain dengan mendatangkan seseorang/beberapa orang baik dari dalam Daerah ataupun dari luar Daerah untuk maksud melakukan pergelandangan dan/atau pengemisan; dan
- c. mengajak, membujuk, membantu, menyuruh, memaksa, dan mengkoordinir orang lain secara perorangan atau berkelompok sehingga menyebabkan terjadinya pergelandangan dan/atau pengemisan.

## Pasal 22

- (1) Setiap orang/lembaga/badan hukum dilarang memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum.
- (2) Pemberian uang dan/atau barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disalurkan melalui lembaga/badan sosial sesuai peraturan perundang-undangan.

## BAB VII KETENTUAN PENYIDIKAN

### Pasal 23

- (1) Selain penyidik Kepolisian Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran ketentuan Peraturan Daerah ini.
- (2) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai wewenang:
  - a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
  - b. melakukan tindakan pertama di tempat kejadian perkara dan melakukan pemeriksaan;
  - c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
  - d. memanggil orang untuk didengar keterangannya sebagai saksi atau tersangka;
  - e. mendatangkan ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan;
  - f. penghentikan penyidikan setelah mendapat petunjuk dari Penyidik Kepolisian Republik Indonesia karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana, selanjutnya melalui Penyidik Kepolisian Republik Indonesia memberitahukan hal tersebut kepada Penuntut Umum, tersangka atau keluarganya; dan
  - g. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan yaitu tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum, selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukan tindakan jabatan, harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya, atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa, dan menghormati hak asasi manusia.

- (3) Penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan koordinasi lintas Kabupaten/Kota melalui kerjasama.

**BAB VIII**  
**KETENTUAN PIDANA**

**Pasal 24**

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan pergelangan dan/atau pengemisan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a, diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 6 (enam) minggu dan/atau denda paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang melanggar ketentuan pergelangan dan pengemisan secara berkelompok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang melanggar ketentuan memperalat orang lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf b diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- (4) Setiap orang yang melanggar ketentuan mengajak, membujuk, membantu, menyuruh, memaksa, dan mengkoordinir orang lain secara perorangan atau berkelompok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf c diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah).
- (5) 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).

**Pasal 25**

Tindak Pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 adalah pelanggaran.

**BAB IX**  
**KETENTUAN PENUTUP**

**Pasal 26**

Peraturan Gubernur tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

Pasal 27

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Ditetapkan di Yogyakarta  
pada tanggal 27 Februari 2014

GUBERNUR

DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA,

ttd.

HAMENGKU BUWONO X

Diundangkan di Yogyakarta  
pada tanggal 27 Februari 2014

SEKRETARIS DAERAH  
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA,

ttd.

ICHSANURI

LEMBARAN DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN 2014  
NOMOR 1.

Salinan sesuai dengan aslinya  
KEPALA BIRO HUKUM,

SUMADI, SH, MH.  
NIP. 19632608 198903 1 007

PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
NOMOR 1 TAHUN 2014  
TENTANG  
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS

I. UMUM

Pembukaan UUD 1945 Alinea IV menegaskan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah : melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Selanjutnya di dalam Pasal 34 UUD 1945 ditegaskan bahwa:

- (1) Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Mandat negara untuk memberi perlindungan, khususnya kepada fakir miskin, anak terlantar, dan memberdayakan masyarakat yang lemah kepada kehidupan yang bermartabat, salah satunya ditujukan bagi warga gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis hidup dalam kondisi miskin dan tidak bermartabat. Kelangsungan hidup mereka tergantung dari belas kasihan orang lain, tidak mempunyai rumah untuk berlindung, sehingga terus berpindah-pindah dan tidur di tempat umum. Gelandangan dan pengemis juga rentan terhadap tindak kekerasan dan perlakuan salah.

Sebagai pusat pendidikan, pusat kebudayaan dan daerah tujuan wisata Yogyakarta ternyata juga mempunyai daya tarik bagi warga masyarakat untuk mencari peluang hidup di kota. Masyarakat kurang mampu dari wilayah pedesaan baik yang masih berada di dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta atau dari Provinsi lain berdatangan ke Yogyakarta. Namun banyak diantaranya yang hidupnya tetap miskin bahkan menjadi gelandangan dan pengemis, menjadi salah satu bagian dari komunitas jalanan lainnya.

Pemerintah telah menetapkan kebijakan dan peraturan perundungan lainnya dalam rangka menanggulangi gelandangan dan pengemis. Di dalam KUHP, Pasal 504 dan 505 tindakan menggelandang dan mengemis adalah tindakan Pelanggaran terhadap Ketertiban Umum. Pemerintah juga menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut ditegaskan bahwa gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, karena itu perlu diadakan usaha-usaha penanganan. Usaha-usaha penanganan tersebut, di samping usaha pencegahan timbulnya gelandangan dan pengemis, bertujuan pula untuk memberikan rehabilitasi kepada gelandangan dan pengemis agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warganegara Republik Indonesia.

Pemerintah Daerah menetapkan Peraturan Daerah Penanganan Gelandangan dan Pengemis sebagai kebijakan yang lebih operasional yang menjadi landasan hukum bagi upaya-upaya yang dilakukan untuk melakukan perlindungan, rehabilitasi sosial, dan pemberdayaan.

## II. PASAL DEMI PASAL

### Pasal 1

Cukup jelas.

### Pasal 2

#### Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas penghormatan pada martabat dan harga diri” adalah bahwa dalam penyelenggaraan penanganan Gelandangan dan Pengemis harus menggunakan pendekatan yang menghargai martabat dan harga diri dan menghindari tindakan sewenang-wenang yang merendahkan martabat manusia.

#### Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas non-diskriminasi” adalah bahwa dalam penyelenggaraan penanganan Gelandangan dan Pengemis tidak memberikan perlakuan yang berbeda atas dasar jenis kelamin, usia, kondisi fisik dan mental, asal daerah, suku, agama, ras, orientasi seksual dan aliran politik apa pun.

#### Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas non-kekerasan” adalah bahwa dalam penanganan Gelandangan dan Pengemis harus dilakukan dengan cara-cara yang manusiawi, mengedepankan dialog, motivasi, persuasi dan tidak menggunakan cara-cara kekerasan yang membahayakan keselamatan Gelandangan dan Pengemis, warga masyarakat lainnya maupun aparat yang sedang menjalankan tugas.

#### Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah dalam penyelenggaraan penanganan gelandangan dan pengemis harus mengedepankan aspek keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta mempertimbangkan kepentingan masyarakat.

#### Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas perlindungan” adalah bahwa dalam penanganan gelandangan dan pengemis harus dilakukan untuk memberi perlindungan dan pengayoman kepada gelandangan dan pengemis sebagai kelompok masyarakat rentan serta warga masyarakat lainnya dari tindakan orang lain yang merugikan dan membahayakan diri, keluarga dan lingkungannya.

#### Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kesejahteraan” adalah bahwa dalam penanganan gelandangan dan pengemis menekankan pada perwujudan kesejahteraan melalui pemenuhan kebutuhan dasar dan pelayanan sosial lainnya.

#### Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas pemberdayaan” adalah penyelenggaraan penanganan gelandangan dan pengemis menekankan pada upaya pengembangan potensi dan kekuatan yang ada pada diri sendiri, keluarga dan lingkungannya serta tindakan advokasi untuk mendapatkan hak-haknya sebagai warga negara.

#### Huruf h

Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah bahwa dalam penanganan gelandangan dan pengemis harus dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat, dan menjamin adanya kepastian tindakan hukum yang diberikan kepada pihak-pihak yang melanggar ketentuan hukum.

### Pasal 3

#### Huruf a

Cukup jelas.

#### Huruf b

Cukup jelas.

#### Huruf c

Cukup jelas.

#### Huruf d

Yang dimaksud dengan “menciptakan ketertiban umum” adalah menciptakan kondisi dan situasi dimana tiap-tiap warga masyarakat mengetahui memahami, melaksanakan kewajibannya, serta tidak melakukan pelanggaran terhadap aturan hukum yang berlaku. Tindakan penggeladangan dan pengemisan dilarang oleh ketentuan dalam KUHP. Selain itu sebagai dampak dari tindakan penggeladangan dan pengemisan juga terjadi perilaku masyarakat yang melanggar ketertiban umum, seperti mendirikan bangunan liar di lokasi terlarang, melakukan pengemisan di jalan-jalan yang membahayakan pengguna jalan serta tindakan pelanggaran lainnya.

#### Pasal 4

Cukup jelas.

#### Pasal 5

##### Huruf a

Yang dimaksud dengan “tanpa Kartu Tanda Penduduk (KTP)” adalah mereka tidak memiliki Kartu identitas ini dapat berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM).

##### Huruf b

Yang dimaksud dengan “tempat tinggal yang pasti/tetap” adalah berupa rumah sendiri, rumah kontrakan/rumah sewa, rumah kost, dan jenis tempat hunian lain yang sah.

##### Huruf c

Yang dimaksud dengan “penghasilan yang tetap” adalah penghasilan yang pasti diperoleh seperti upah atau penghasilan yang didapat dari kegiatan wirausaha. Penghasilan tetap tidak menunjuk pada jumlahnya tetapi pada kepastian bahwa seseorang memiliki penghasilan pada waktu tertentu, misalnya harian, mingguan atau bulanan. Gelandangan adalah mereka yang tidak memiliki penghasilan baik dari upah maupun kegiatan wirausaha.

##### Huruf d

Yang dimaksud dengan “tanpa rencana hari depan anak-anak maupun dirinya” adalah tanpa rencana hari depan diindikasikan dengan tidak adanya upaya sungguh-sungguh yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas hidup diri dan keluarganya. Misalnya, upaya untuk mencari pekerjaan dan penghasilan yang layak dan bermartabat, upaya untuk memiliki tempat tinggal, upaya untuk menyekolahkan anak-anaknya serta upaya lain untuk mengembangkan potensinya.

## Pasal 6

### Huruf a

Yang dimaksud dengan “tergantung pada belas kasihan orang lain” adalah aktivitas yang dilakukan untuk mengharapkan rasa iba orang lain dengan memberikan uang atau barang.

### Huruf b

Yang dimaksud dengan “berpakaian yang tidak layak” adalah berpakaian yang tidak bermartabat atau berpakaian tidak pada tempatnya.

### Huruf c

Yang dimaksud dengan “berada ditempat-tempat umum” adalah tempat-tempat seperti persimpangan jalan, toko, mall, terminal, stasiun, pasar, sarana lingkungan, fasilitas pariwisata, pemukiman dan tempat ibadah.

### Huruf d

Yang dimaksud dengan “memperalat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain” adalah aktivitas dengan membawa orang lain untuk menimbulkan belas kasihan seperti bayi, anak kecil atau penyandang difabel.

## Pasal 7

Cukup jelas.

## Pasal 8

### Ayat (1)

#### Huruf a

Yang dimaksud dengan “pelatihan, magang dan perluasan kesempatan kerja” adalah pelayanan terpadu dan berkelanjutan untuk mewujudkan hak masyarakat atas pekerjaan. Perluasan kesempatan kerja dapat ditempuh melalui kebijakan afirmasi yang memprioritaskan warga miskin yang sudah terlatih dan mempunyai ketrampilan untuk mendapat pekerjaan.

#### Huruf b

Yang dimaksud dengan “peningkatan derajat kesehatan” adalah upaya yang dilakukan melalui pelayanan kesehatan yang bersifat promotif, preventif, kuratif maupun rehabilitatif sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Peningkatan derajat kesehatan juga mencakup pemberian jaminan kesehatan bagi masyarakat miskin.

#### Huruf c

Yang dimaksud dengan “fasilitasi tempat tinggal” adalah fasilitasi tempat tinggal dilakukan melalui rehabilitasi rumah tak layak huni dan kemudahan akses untuk memiliki Rumah Sangat Sederhana bagi warga miskin yang belum memiliki tempat tinggal.

#### Huruf d

Yang dimaksud dengan “peningkatan pendidikan” adalah ditujukan bagi keluarga miskin baik melalui pendidikan formal, informal, dan non formal. Pendidikan non formal bagi para orang tua dapat difasilitasi melalui PKBM, SKB atau lembaga lainnya. Peningkatan pendidikan juga ditujukan bagi anak-anak keluarga miskin untuk memastikan dan menjamin anak-anak dapat mengikuti program wajib belajar 9 tahun dan melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Peningkatan pendidikan juga dapat dilakukan melalui layanan beasiswa dan dukungan lainnya.

#### Huruf e

Yang dimaksud dengan “penyuluhan dan edukasi masyarakat” adalah salah satu teknik yang digunakan dalam memberi edukasi kepada masyarakat untuk memberi informasi mengenai situasi, kondisi dan resiko hidup di wilayah perkotaan, hak dan kewajiban warga negara termasuk masalah ketertiban umum. Penyuluhan dilakukan oleh petugas atau tenaga penyuluhan.

#### Huruf f

Yang dimaksud dengan “pemberian informasi melalui baliho di tempat umum” adalah pemasangan spanduk, baliho atau alat peraga lainnya yang tujuannya untuk mengajak setiap orang untuk tidak melakukan kegiatan pergelangan dan pengemisan atau ajakan untuk tidak memberikan uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis di tempat-tempat umum.

#### Huruf g

Yang dimaksud dengan “bimbingan sosial” adalah serangkaian tindakan pendampingan yang dimaksudkan untuk memberi informasi, motivasi, memfasilitasi warga masyarakat dalam memecahkan masalah, memperkuat kemampuan mereka untuk memecahkan masalah, membuat pilihan-pilihan hidup, meningkatkan partisipasi sosial, menggali potensi dan sumber-sumber yang dapat digunakan untuk mendukung kehidupan keluarganya.

## Huruf h

Yang dimaksud dengan “bantuan sosial” adalah salah satu wujud perlindungan sosial yang diperuntukkan bagi seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang mengalami guncangan dan kerentanan sosial dapat tetap hidup secara wajar. Bantuan sosial diberikan dalam bentuk bantuan langsung, pemberian kemudahan untuk mengakses pelayanan sosial lainnya.

### Ayat (2)

Cukup jelas.

### Ayat (3)

Cukup jelas.

### Ayat (4)

Cukup jelas.

### Ayat (5)

Cukup jelas.

### Ayat (6)

Cukup jelas.

## Pasal 9

### Ayat (1)

#### Huruf a

Yang dimaksud dengan “penertiban” adalah salah satu cara yang dilakukan untuk mengatur dan menegakkan aturan hukum dalam upaya mewujudkan ketertiban dalam kehidupan masyarakat.

#### Huruf b

Yang dimaksud dengan “penjangkauan” adalah tindakan proaktif yang dilakukan oleh petugas penjangkauan ke wilayah-wilayah yang dijadikan tempat tinggal gelandangan dan pengemis. Penjangkauan adalah kontak awal dan proses membina hubungan sosial serta membangun kepercayaan dengan gelandangan dan pengemis. Petugas penjangkau dapat melakukan penyelamatan dan evakuasi yang dimaksudkan sebagai upaya perlindungan terhadap gelandangan dan pengemis dari situasi dan kondisi kehidupan di jalanan yang membahayakan keselamatan mereka, baik dari aspek fisik, kesehatan maupun psiko sosialnya.

#### Huruf c

Yang dimaksud dengan “pembinaan di RPS” adalah serangkaian kegiatan bimbingan mental sosial yang dilakukan untuk membangun pemikiran, sikap, perilaku pro sosial yang sesuai dengan standar norma hukum dan norma sosial yang berlaku dalam masyarakat. Pembinaan dapat dilaksanakan melalui bimbingan fisik untuk melatih kedisiplinan serta bimbingan mental sosial.

#### Huruf d

Yang dimaksud dengan “pelimpahan” adalah pelimpahan gelandangan pengemis untuk menjalani proses hukum di pengadilan. Pelimpahan pengadilan ditujukan bagi gelandangan pengemis yang sudah sering terjaring razia dan/atau diindikasikan melakukan tindakan melanggar hukum. Pelimpahan ke pengadilan merupakan keputusan dalam forum gelar kasus, yang juga sudah melibatkan aparat kepolisian sebagai penyidik umum, serta profesional lainnya. Dari hasil gelar kasus tersebut *Direktur Kasus* pada RPS mengambil keputusan untuk melimpahkan kepada pengadilan. Pelimpahan ke pengadilan merupakan upaya terakhir, dan diambil jika gelandangan dan pengemis benar-benar terindikasi menjadi pelaku tindak kriminal.

### Ayat (2)

#### Huruf a

Yang dimaksud dengan “orang yang tinggal di tempat-tempat umum” adalah yang menetap dan melakukan aktivitas dalam waktu yang cukup lama di suatu tempat seperti di jalan, trotoar, toko, terminal, stasiun, bangunan pasar, bangunan cagar budaya, sarana dan fasilitas pariwisata, di pinggir rel kereta api, bawah jembatan, tempat ibadah.

#### Huruf b

Yang dimaksud dengan “orang yang mengalami gangguan jiwa di tempat umum” adalah orang yang mengidap sakit jiwa yang berada di suatu tempat seperti di jalan, trotoar, emperan toko, terminal, stasiun, bangunan pasar, bangunan cagar budaya, sarana dan fasilitas pariwisata di pinggir rel kereta api, bawah jembatan.

#### Huruf c

Yang dimaksud dengan “orang yang meminta-minta di tempat-tempat umum” adalah orang yang meminta-minta di suatu tempat seperti di jalan, trotoar, toko, terminal, stasiun, pasar, bangunan cagar budaya, pemukiman, tempat ibadah, sarana dan fasilitas pariwisata.

#### Huruf d

Yang dimaksud dengan “meminta-minta dengan menggunakan alat” adalah sejenis alat yang menimbulkan suara seperti atau menyerupai alat musik, alat musik, jathilan, hewan sebagai tontonan.

#### Ayat (3)

Cukup Jelas

#### Ayat (4)

Cukup Jelas

#### Ayat (5)

Cukup Jelas

#### Ayat (6)

Cukup Jelas

### Pasal 10

#### Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “motivasi” adalah kegiatan yang dilakukan untuk menumbuhkan keinginan gelandangan dan pengemis, membangun harapan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik serta mendorong mereka untuk membuat rencana, mengambil keputusan dan melakukan tindakan yang lebih produktif.

Yang dimaksud dengan “diagnosa psikososial” adalah proses mengidentifikasi dan menganalisis permasalahan mental sosial untuk merumuskan pemecahannya dan digunakan sebagai dasar dalam menentukan kebutuhan pelayanan.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “perawatan dan pengasuhan” adalah pemberian pelayanan dan bimbingan terhadap gelandangan dan pengemis selama menjalani proses rehabilitasi sosial. Perawatan dan pengasuhan disesuaikan dengan kebutuhan spesifik sesuai dengan hasil diagnosa psiko sosial.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan” adalah serangkaian usaha yang diarahkan kepada klien gelandangan dan pengemis untuk mengetahui, mendalami dan menguasai suatu bidang ketrampilan kerja tertentu yang memungkinkan mereka memperoleh pekerjaan dan pendapatan yang layak.

#### Huruf d

Yang dimaksud dengan “bimbingan mental” adalah bagian dari kegiatan rehabilitasi sosial yang diarahkan untuk menangani gangguan psiko sosial yang dialami klien gelandangan dan pengemis non psikotik. Gelandangan psikotik mendapatkan pelayanan kesehatan jiwa dari rumah sakit jiwa. Rehabilitasi sosial bagi gelandangan psikotik yang belum diketahui asal usul keluarganya pasca pemulihan kesehatan jiwa dilakukan Unit Pelaksana Teknis Daerah di bidang sosial. Bimbingan spiritual adalah tindakan pendampingan terhadap klien gelandangan dan pengemis dalam melakukan refleksi atas perjalanan hidup, menggali keyakinan, nilai-nilai, filosofi dan pemaknaan atas kehidupannya pada waktu yang lalu, sekarang maupun yang akan datang.

#### Huruf e

Yang dimaksud dengan “bimbingan fisik” adalah kegiatan bimbingan/tuntunan untuk pengenalan dan pembiasaan praktek cara-cara hidup sehat, secara teratur dan disiplin agar kondisi badan/fisik maupun lingkungan dalam keadaan selalu sehat. Bimbingan fisik dimaksudkan untuk melatih, membina dan memupuk kemampuan dan kemauan klien agar memelihara kesehatan fisik dan lingkungannya.

#### Huruf f

Yang dimaksud dengan “bimbingan sosial” adalah kegiatan yang diarahkan untuk menumbuhkan kesadaran dan tanggung jawab sosial serta meningkatkan ketrampilan sosial klien. Kegiatan ini dapat dilaksanakan melalui pelatihan ketrampilan berkomunikasi dan berinteraksi dengan orang lain, dan berorganisasi. Bimbingan sosial berupaya mendorong klien gelandangan dan pengemis dapat kembali dalam kehidupan masyarakat secara inklusif. Konseling psikososial adalah kegiatan yang ditujukan bagi klien gelandangan dan pengemis untuk membantu mengatasi masalah-masalah emosi dan sosial guna mencapai kesejahteraan hidupnya.

#### Huruf g

Yang dimaksud dengan “pelayanan aksesibilitas” adalah pelayanan yang dimaksudkan untuk memudahkan gelandangan dan pengemis dalam mengakses berbagai pelayanan sosial dari lembaga pemerintah maupun lembaga lainnya.

## Huruf h

Yang dimaksud dengan “bantuan dan asistensi sosial” adalah diberikan dalam bentuk pemenuhan kebutuhan dasar (makanan pokok, pakaian, tempat tinggal (rumah penampungan sementara), perawatan kesehatan dan obat-obatan, akses pelayanan dasar (kesehatan, pendidikan), bimbingan teknis/supervisi, dan penyediaan pemakaman).

## Huruf i

Yang dimaksud dengan “bimbingan resosialisasi” adalah serangkaian kegiatan bimbingan yang bersifat dua arah, yaitu pertama, untuk mempersiapkan penerima pelayanan agar dapat berintegrasi penuh ke dalam kehidupan dan penghidupan masyarakat, dan kedua untuk mempersiapkan masyarakat khususnya masyarakat daerah asal atau lingkungan masyarakat di lokasi penempatan kerja/usaha penerima layanan agar mereka menerima, memperlakukan dan mengajak serta untuk berintegrasi dengan kegiatan kemasyarakatan.

## Huruf j

Yang dimaksud dengan “bimbingan lanjut” adalah serangkaian kegiatan bimbingan yang diarahkan kepada penerima pelayanan, keluarga dan masyarakat guna lebih dapat memantapkan, meningkatkan dan mengembangkan kemandirian penerima pelayanan dalam kehidupan serta peningkatan kesejahteraan secara layak.

## Huruf k

Yang dimaksud dengan “rujukan” adalah proses pengalihan wewenang kepada pihak lain, untuk menangani lebih lanjut kasus yang dialami klien karena dinilai masih membutuhkan pelayanan atau bantuan sosial lanjutan untuk menyelesaikan masalah.

### Ayat (2)

Cukup jelas.

### Ayat (3)

Cukup jelas.

### Ayat (4)

Cukup jelas.

### Ayat (5)

Cukup jelas.

### Ayat (6)

Cukup jelas.

**Pasal 11**

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Pemerintah Daerah dapat membangun kerjasama dengan Klinik Kesehatan Jiwa dan Rumah Sakit Jiwa lain, baik yang berada di dalam maupun diluar wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

**Pasal 12**

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “pelayanan sosial berkelanjutan” adalah pelayanan sosial yang diberikan kepada gelandangan psikotik yang tidak diketahui keluarganya dan tidak memungkinkan untuk dipulangkan dan dikembalikan kepada keluarganya. Pelayanan yang berkelanjutan meliputi pemenuhan kebutuhan dasar, tempat tinggal, kesehatan, kegiatan rekreasional, pelatihan ketrampilan bagi gelandangan psikotik yang mampu untuk dilatih.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “Unit Pelaksana Teknis Daerah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang rehabilitasi sosial gelandangan pengemis” adalah unit kerja di bawah Dinas Sosial yang melakukan upaya-upaya pemberdayaan gelandangan psikotik.

**Pasal 13**

Cukup jelas.

**Pasal 14**

Cukup jelas.

**Pasal 15**

Cukup jelas.

**Pasal 16**

Cukup jelas.

**Pasal 17**

Cukup jelas.

**Pasal 18**

Cukup jelas.

**Pasal 19**

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “tempat umum” adalah pusat keramaian seperti jalan, trotoar, toko, terminal, stasiun, pasar, bangunan cagar budaya, sarana dan fasilitas pariwisata, pemukiman, tempat ibadah.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” adalah keseluruhan aturan mengenai pemberian sumbangan, antara lain: Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Cukup jelas

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
NOMOR 1.

## **CURRICULUM VITAE**

Nama : Norika Priyantoro  
Tempat/Tgl. Lahir : Gunungkidul, 27 April 1993  
Agama : Islam  
Jenis Kelamin : Laki-Laki  
Alamat : Banyumeneng, Desa Giriharjo, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul, Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia  
Cp : 08562966438  
Ayah : Ngatiyo  
Ibu : Sumiyati  
Saudara :  
1. Ridwan Yanu Dhita  
2. Sindy Dyah Arum Sari

### **Riwayat Pendidikan Formal**

1. SDN Banyumeneng, Giriharjo, Panggang, Gunungkidul, Lulus 2005
2. SMPN 1 Panggang, Panggang, Gunungkidul, Lulus 2008
3. SMAN 1 Panggang, Panggang, Gunungkidul, Lulus 2011
4. UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2011-Sekarang