

P-ISSN: 1820-8753

E-ISSN: 2502-0587

# An-Nur

## JURNAL STUDI ISLAM



مجلة الدراسة الإسلامية

**Taghut Dalam Tafsir Al-Manar**

*Syarif Hidayat*

**Klaim Pluralisme Agama: Antara Toleransi dan  
Afirmasi Kesamaan Agama-Agama**

*Fathurahman Kamal*

**H. A. Mukti Ali Dalam Konteks Pengembangan  
Lembaga Keilmuan Di UIN Sunan Kalijaga  
(Perspektif Kelembagaan Pendidikan)**

*Nur Rohmah*

# An-Nur

JURNAL STUDI ISLAM

## Pemimpin Redaksi:

Khoirul Anam

## Anggota Redaksi

Sihabul Millah, M. Ikhsanudin, Lina, M. Subhan Ashari, Ali Mustaqim, Abdul Jabbar, Aris Nurlailiyah, Alwi Bani Rahman, Umi Aflaha, Dwi Harmoyo. Arif Nuh Safri. Braham Maya Baratullah.

## Dewan Redaksi

Dr. Munjahid, M.Ag, Dosen Institut Ilmu Al-Qur'an An-Nur Yogyakarta  
Dr. Imam Machali, M.Pd.I, Dosen UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.  
Dr. Muhammad Annas M.Phil Dosen Universitas Brawijaya Malang.  
Dr. Alfatih Suryadilaga, Dosen UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.  
Dr. Abdul Mustaqim, Dosen UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.  
Dr. Phil. Syahiron Syamsudin, Dosen UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.  
Dr. Muhibad, Dosen IAIN Ponorogo.  
Dr. Ahmad Syahidah, Ph.D, Dosen Universitas Utara Malaysia.  
Dr. Waryono Abdul Ghofur, M.Ag, Dosen UIN Sunan Kalijaga.

## Admin & IT Support

Qowim Musthofa, M. Mu'attib Abdurrohman

---

## An-Nur Jurnal Studi Islam

An-Nur Jurnal Studi Islam (P-ISSN: 1829-8753 – E-ISSN: 2502-0587) adalah jurnal berkala ilmiah yang diterbitkan dua kali dalam setahun oleh Institut Ilmu Al-Qur'an (IIQ) An-Nur Yogyakarta pada bulan Juni dan Desember. Jurnal ini memuat karya tulis ilmiah tentang kajian tafsir, kependidikan dan wawasan keislaman dalam berbagai perspektif yang sesuai dengan visi, misi dan ketentuan redaksi.

---



## Alamat Redaksi :

Institut Ilmu Al-Qur'an (IIQ) An-Nur Yogyakarta  
Komplek PP. An-Nur Ngrukem Pendowoharjo Sewon Bantul  
Yogyakarta.

Tlp: (0274) 6469012. Email: [jurnal.annur@yahoo.co.id](mailto:jurnal.annur@yahoo.co.id) /  
[jurnal.annur@gmail.com](mailto:jurnal.annur@gmail.com)

---

## PENGANTAR REDAKSI

---

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat, hidayah serta inayahnya kepada kita, sehingga sampai saat ini kita masih diberikan kesempatan untuk mengabdikan kepadaNya. Hanya dengan nikmat, hidayah serta inayahNYA tersebut, maka Jurnal Studi Islam “An-Nur” Vol. IX No. 2, Desember 2017 dapat hadir mengunjungi pembaca.

Di era modern seperti sekarang ini, ilmu al-Qur’an dan Hadits perlu dilakukan pembaharuan dalam menafsirkan kedua sumber otoritatif tersebut. Hal ini mutlak adanya, karena zaman bergerak begitu cepat melesat bak meteor yang dibarengi dengan munculnya berbagai macam persoalan kemanusiaan yang begitu banyak dan kompleks. Jika tidak dilakukan inovasi penafsiran dari kedua sumber otoritatif tersebut, maka bisa jadi al-Qur’an dan hadits tidak mampu lagi menyelesaikan berbagai macam persoalan yang dihadapi oleh manusia modern.

Berbagai macam persoalan modern membutuhkan jawaban hukum yang pasti dari al-Qur’an dan Hadits, mulai dari leasing, jual beli online, nikah via medsos, makar, thaghut, sekularisme, pluralism dan manajemen pengembangan organisasi maupun lembaga pendidikan. Berbagai macam persoalan tersebut perlu mendapatkan jawaban dari Islam, agar Islam benar-benar menjadi agama *rahmatan lil alamin* (rahmat bagi seluruh alam) dan *shalih li kulli zaman wa makan*. Jika Islam tidak mampu memberikan jawaban pasti terkait dengan berbagai macam persoalan tersebut, dikhawatirkan umat Islam justru berpaling dari al-Qur’an dan Hadits karena dianggap usang. Kajian berbagai macam persoalan tersebut melalui berbagai macam pendekatan jelas diperlukan sebagai solusi agar umat Islam mempunyai pegangan dalam menghadapi derasnya arus modernisasi dan globalisasi.

Jurnal An-Nur Vol. IX No. 2, Desember 2017 menyajikan materi yang terkait jawaban atas berbagai macam problematika kekinian melalui kajian tafsir komprehensif serta pengembangan lembaga-lembaga pendidikan Islam agar mampu bersaing dengan lembaga-lembaga lainnya. Beberapa artikel yang dimuat dalam jurnal An-Nur edisi kali ini adalah taghut dalam tafsir al-Manar yang ditulis oleh Syarif Hidayat, Tafsir Hukum Ekonomu Syari'ah terhadap Peraturan Pemerintah Nomer: Per-04/BL/2007 dan Per-03/BL/2007 tentang Sewa Guna Usaha Syari'ah yang ditulis *M. Arif*, Klaim Pluralisme Agama: Antara Toleransi dan Afirmasi Kesamaan Agama-agama yang ditulis oleh *Fathurahman Kamal Kurniawan*, Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Pengemis dan gelandangan Perspektif Maqashid Syari'ah oleh Agus Moh. Najib, Kepemimpinan Kepala Sekolah di Sekolah Dasar Muhammadiyah oleh Eliyanto, Muhyadi, C. Asri Budiningsih, H.A. Mukti Ali dalam Konteks Pengembangan Lembaga Keilmuan di UIN Sunan Kalijaga (Perspektif Kelembagaan Pendidikan oleh Nur Rohmah dan Pendidikan Agama Berbasis Alam, Studi Kasus Kampung Edukasi Watu Lumbung Parangtritis Kretek Bantul yang ditulis oleh Munjahid dan Mufidatul Aliyah.

Akhirnya, segenap redaksi Jurnal An-Nur senantiasa mengharapkan partisipasi semua pihak, terutama para dosen Institut Ilmu Al-Qur'an An-Nur Yogyakarta untuk menulis karya ilmiah dan memberikan kritik maupun saran yang konstruktif bagi peningkatan kualitas jurnal ini di edisi-edisi berikutnya. Terima kasih dan selamat membaca.

**Pemimpin Redaksi**

Khoirul Anam

---

## DAFTAR ISI

---

ṬAGHŪT DALAM TAFSĪR AL-MANĀR <i>Syarif Hidayat</i> .....	157
TAFSIR HUKUM EKONOMI SYARIAH TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH NOMOR: PER- 04/BL/2007 DAN PER- 03/BL/2007 TENTANG SEWA GUNA USAHA SYARIAH <i>M. Arif Kurniawan</i> .....	199
KLAIM PLURALISME AGAMA : ANTARA TOLERANSI DAN AFIRMASI KESAMAAN AGAMA-AGAMA <i>Fathurahman Kamal</i> .....	219
PERDA NO. 1 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN PENGEMIS DAN GELANDANGAN PERSPEKTIF MAQASHID SYARIAH <i>Agus Moh. Najib</i> .....	245
KEPEMIMPINAN KEPALA SEKOLAH DI SEKOLAH DASAR MUHAMMADIYAH <i>Eliyanto, Muhyadi dan C. Asri Budiningsih</i> .....	275
H. A. MUKTI ALI DALAM KONTEKS PENGEMBANGAN LEMBAGA KEILMUAN DI UIN SUNAN KALIJAGA (PERSPEKTIF KELEMBAGAAN PENDIDIKAN) <i>Nur Rohmah</i> .....	301
PENDIDIKAN AGAMA ISLAM BERBASIS ALAM (STUDI KASUS KAMPUNG EDUKASI WATU LUMBUNG PARANGTRITIS KRETEK BANTUL YOGYAKARTA) <i>Munjahid dan Mufdatul Aliyah</i> .....	321

# Perda No.1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Pengemis dan Gelandangan Perspektif Maqashid Syari'ah

**Agus Moh. Najib**

am.najib@yahoo.co.id  
UIN Sunan Kalijaga

## **Abstract**

*The existence of beggars and homeless (Gepeng) has been considered disturbing by most people of Yogyakarta so that its existence needs to be regulated by the government. As an extension of the people, the Government of Yogyakarta Special Region issued PERDA no. 1 Year 2014 on the handling of beggars and homeless. This law aims to be good, namely to raise the dignity and human dignity and empower the sprawl to live more prosperous and dignified. However, after the release of this law, controversy has sprung up, some have pros and cons. This is because there are several articles of law perceived not in accordance with social and religious norms held tightly by the people of Yogyakarta. One article that is considered controversial is the prohibition of giving something to Gepeng in public places even for those who violate the threat of punishment by fine and confinement. In fact, giving something to people in need is a religious command and has become a social norm that has been held by the community. This study examines the review of maqashid syari'ah related to the regulation. In addition to what is appropriate, some articles of this law need to be revised. The act of begging and vagrant can be basically prohibited (sad adz-dzari'ah) if the zakat function of the rich and the government's guard goes well.*

## Abstrak

*Keberadaan pengemis dan gelandangan (Gepeng) sudah dianggap meresahkan oleh sebagian besar masyarakat Yogyakarta sehingga keberadaannya perlu diatur oleh pemerintah. Sebagai kepanjangan tangan dari rakyat, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan PERDA No. 1 Tahun 2014 tentang penanganan pengemis dan gelandangan. Perda ini sebenarnya bertujuan baik, yaitu untuk mengangkat harkat dan martabat kemanusiaan serta memberdayakan gepeng agar hidupnya lebih sejahtera dan bermartabat. Namun setelah keluarnya Perda ini, kontroversi bermunculan, ada yang pro dan ada yang kontra. Hal ini disebabkan karena ada beberapa pasal Perda dianggap tidak sesuai dengan norma sosial dan agama yang dipegang erat oleh masyarakat Yogyakarta. Salah satu pasal yang dianggap kontroversial adalah larangan memberikan sesuatu kepada Gepeng di tempat umum bahkan bagi yang melanggar diancam dengan hukuman denda dan kurungan. Padahal, memberikan sesuatu kepada orang yang membutuhkan adalah perintah agama dan sudah menjadi norma sosial yang selama ini dipegangi oleh masyarakat. Penelitian ini mengkaji tentang tinjauan maqashid syari'ah terkait dengan perda tersebut. Di samping ada yang sesuai, beberapa pasal perda ini perlu direvisi. Tindakan mengemis dan pergelandangan pada dasarnya bisa dilarang (sad adz-dzari'ah) apabila fungsi zakat dari orang kaya dan pengayoman pemerintah berjalan dengan baik.*

**Kata Kunci:** Perda, Maqashid Syari'ah, masalah, madlarat dan Gepeng

## Pendahuluan

Kemiskinan identik dengan gelandangan, pengemis, pengamen jalanan dan kriminalitas. Seperti diketahui bersama, gelandangan dan pengemis (Gepeng) di Yogyakarta semakin hari jumlahnya semakin meningkat, apalagi ketika musim liburan tiba. Persoalan ini semakin mengkhawatirkan karena para Gepeng terkadang juga menjadi pemicu tindakan kekerasan dan kriminalitas. Inilah yang menjadikan pengemis, anak jalanan dan gelandangan dianggap sebagai sampah masyarakat dan sudah menjadi masalah sosial yang serius. Sebagai lembaga yang bertugas menjamin keamanan, ketentraman dan kemaslahatan, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) mengeluarkan PERDA<sup>1</sup> NO. 1 Tahun 2014

---

<sup>1</sup> Perda adalah Peraturan Pemerintah daerah Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Kuntuk lebih jelasnya baca UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan.

tentang Penanganan Gelandangan<sup>2</sup> dan Pengemis<sup>3</sup> atau Gepeng. Perda ini sebenarnya bertujuan mulia, yaitu untuk mengangkat harkat dan martabat kemanusiaan serta memberdayakan gepeng agar hidupnya lebih sejahtera dan bermartabat. Namun, karena PERDA ini terkait dengan penghidupan, sumber ekonomi dan masalah kemanusiaan, maka keberadaannya tetap menuai pro dan kontra. Selain masalah kemanusiaan, pro dan kontra juga terjadi dalam masalah yang berkaitan dengan beratnya hukuman (sanksi) bagi para pelanggar. Dalam PERDA ini disebutkan bahwa setiap warga yang diketahui masih memberikan uang receh kepada pengemis, maka diancam dengan hukuman pidana 10 hari kurungan dan denda sebesar Rp. 1.000.000,-.<sup>4</sup>

Selain memuat hukuman berat bagi siapa saja yang memberikan sumbangan atau sedekah, PERDA ini juga menghukum oknum, baik individu maupun kelompok yang melakukan tindakan pengemisian atau pergelandangan dengan sanksi yang cukup berat. Hukuman yang berat, baik bagi pemberi maupun penerima telah menjadikan PERDA ini semakin menuai kontroversi.. apalagi jika ditinjau dari kacamata agama.

Hampir semua agama menyerukan kepada pengikutnya untuk peduli terhadap sesama, terutama orang-orang yang kurang beruntung dan berada dalam jurang kemiskinan. Semua agama menyadari, segala sesuatu yang ada di muka bumi ini diciptakan oleh Allah secara berpasangan, ada laki-laki ada perempuan, ada siang ada malam serta kaya ada miskin. Agar hukum kepasangan ini tetap harmonis, perlu adanya kesadaran dari orang kaya membantu orang yang miskin, begitu juga sebaliknya orang miskin berkewajiban berbuat baik dan mendoakan orang kaya.

Islam salah satu agama yang *concern* terhadap masalah kemanusiaan, mulai dari mengentaskan kemiskinan, menghapuskan kesenjangan sosial dan mengangkat harkat dan martabat *mustad'fin*. Bukti keberpihakan Islam terhadap kaum lemah adalah diwajibkannya zakat<sup>5</sup>, disunnahkannya se-

2 Gelandangan adalah orang yang tidak tentu tempat kediamannya dan pekerjaannya. Untuk lebih jelasnya baca W.J.S Porwadarminta, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 305.

3 Sedangkan makna pengemis di sini adalah orang yang meminta-minta belas kasihan orang lain. *Ibid.*, hlm. 731.

4 Untuk lebih jelasnya baca Perda No. 01 tahun 2014.

5 Zakat adalah pemberian yang dibebankan kepada orang yang kaya kepada orang-orang yang masuk ke dalam kategori asnaf delapan seperti fakir, miskin, amil, gharim, mualaf dan lain sebagainya.

dekah, wakaf, hibah dan perilaku saling tolong menolong dalam kebaikan. Islam menginginkan bangunan masyarakat yang seimbang, adil dan tanpa kesenjangan agar terwujud harmonisasi sosial.

Bahkan karena terlalu *concernnya* terhadap kaum lemah, Islam memasukkan zakat sebagai rukun Islam yang wajib dilakukan oleh orang kaya. Perintah ini termaktub dalam surah At-Taubah ayat 109 dan surah At-Taubah ayat 34. Dari ayat-ayat tersebut, Allah mengajarkan kepada umat Islam untuk mengeluarkan zakat dari harta yang dimiliki kepada mereka yang berhak. Pada hakekatnya, semua harta tersebut adalah pemberian Allah yang di dalamnya mengalir hak-hak orang miskin (*fugara' wa al-masakin*) dan orang lemah (*mustad'afin*), termasuk di dalamnya pengemis dan gelandangan. Allah bahkan mengancam umat Islam yang kaya namun tidak mau menunaikan zakat dengan ancaman yang sangat berat, seperti yang disebutkan dalam surah Al-Maidah ayat 35.

Dari penjelasan di atas terlihat jelas bahwa secara tekstual bayani<sup>6</sup>, Islam sangat menganjurkan umatnya untuk saling memberi, saling tolong menolong dan membantu saudara-saudaranya yang miskin dan membutuhkan, termasuk kepada pengemis dan gelandangan yang melakukan pengemis dan pergelandangan karena alasan mempertahankan hidup.

Namun sayangnya, akhir-akhir ini, banyak Gepeng yang dibuat-buat untuk mengelabui orang lain agar mengasihannya. Akibatnya, zakat, sedekah, hibah dan infaq tidak tepat sasaran. Banyak orang yang tidak miskin sengaja meminta-minta karena dianggap lebih menjanjikan penghasilan besar daripada bertani atau menjadi buruh bahkan menjadi pegawai sekalipun. Karena menjanjikan pendapatan yang besar tanpa mengeluarkan keringat dan banting tulang, maka profesi pengemis dan gelandangan menjadi primadona sehingga menjadi masalah sosial serius di Yogyakarta. Padahal, profesi pengemis dan gelandangan adalah profesi tidak terhormat yang menjatuhkan harkat dan martabat kemanusiaan. Selain menurunkan harkat dan martabat kemanusiaan, profesi Gepeng juga rawan menimbulkan kekerasan, ketidaknyamanan, ketidaktertiban dan ketidakberadaban.

---

6 Epistemology bayani adalah epistemology yang lebih mengutamakan teks daripada konteks. Untuk lebih jelasnya baca Muhammad Abid al-Jabiri, *Buniyah al-Aql a-Arabi*, (Beirut: Markaz Dirasah al-Wihdah, 1990), hlm. 87.

Islam sebenarnya mengutuk tindakan pengemis dan pergelandangan yang bukan disebabkan karena alasan keterpaksaan (darurat) tetapi dibuat-buat untuk tujuan memperkaya diri sendiri. Islam hanya memperbolehkan mengemis manakala dalam kondisi darurat, yaitu untuk mempertahankan hidup. Inilah wajah asli Islam yang sebenarnya tidak mau mentolerir tindakan pengemis dan pergelandangan yang bertujuan memperkaya diri sendiri dan memanfaatkan orang lain.<sup>7</sup>

Namun karena pola pemahaman yang kurang tepat, maka tindakan pengemis dan pergelandangan masih marak terjadi di wilayah Yogyakarta dan sekitarnya. Daerah yang masih terdapat banyak pengemis, gelandangan, pengamen dan juga anak jalanan, maka daerah tersebut terstigmatisasi sebagai daerah terbelakang. Padahal, Yogyakarta adalah wilayah yang terkenal dengan sebutan kota pelajar dan budaya, yang tentunya tidak pantas jika masih terdapat banyak Gepeng berkeliaran di wilayah ini.

Melihat latar belakang di atas, maka perlu kajian mendalam terkait PERDA No. 1 tahun 2014 tentang penanganan pengemis dan gelandangan, yang intinya melarang memberikan sesuatu kepada Gepeng dari kacamata Hukum Islam dengan menggunakan metode maqashid syari'ah. Pendekatan maqashid syari'ah berbeda dengan pendekatan tekstual (bayani). Pendekatan Maqashid syari'ah ini lebih mementingkan nilai kemaslahatan daripada dalil tekstual, karena kemaslahatan adalah tujuan sebenarnya diturunkannya syari'at ke muka bumi. Inti dari Maqashid syari'ah adalah untuk kebaikan dan kemaslahatan bagi seluruh alam (*rahmatan li al-alam*). Jika suatu hukum bertentangan dengan kemaslahatan, seperti tidak menjamin jiwa, agama, akal, keturunan dan harta benda, maka hukum tersebut perlu dirubah meskipun dalil nashnya jelas. Dalil teks tidak bisa dilepaskan dari konteks yang melingkupinya.

Ada beberapa pasal dalam PERDA No. 1 tahun 2014 yang melarang memberikan sesuatu kepada Gepeng sehingga dianggap bertentangan dengan Islam. Islam secara tekstual menganjurkan umatnya untuk memberikan sesuatu kepada orang miskin dengan dalil yang qath'i<sup>8</sup> dan muh-

7 Hukum pengecualian ini dikenal dengan istilah dlarurat. Dalam kondisi dlarurat, maka seseorang boleh melakukan sesuatu yang sebenarnya dilarang atau dibenci oleh syari'at. Untuk lebih jelasnya tentang dlarurat, baca Satria Effendi, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2007).

8 Qath'i adalah dalil yang sudah pasti, tegas dan jelas disebutkan dalam al-Qur'an maupun Hadits. Untuk lebih jelasnya tentang dalil, baca Satria Effendi, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Prenada Media Group,

kamat, namun di sisi yang lain Islam juga melarang meminta-minta kecuali dalam kondisi darurat. Oleh sebab itu persoalan ini perlu pengkajian yang lebih komprehensif dan mendalam, terutama dari sudut pandang maqashid syari'ah.

### **Pengertian Pengemis dan Gelandangan serta Faktor-faktor tumbuh suburnya Pengemis dan Pergelandangan**

Menurut Muthalib dan Sudjarwo, terdapat tiga gambaran umum gelandangan, yaitu (1) sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya, (2) orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, dan (3) orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan.<sup>9</sup> Gelandangan juga menggambarkan mata pencaharian gelandangan seperti pemulung, peminta-minta, tukang semir sepatu, tukang becak, penjaja makanan, dan pengamen. Selain gelandangan yang dijelaskan di atas, masih ada tipe gelandangan yang berbeda dengan penjelasan di atas. Gelandangan tersebut disebut dengan gelandangan psikotik. Gelandangan psikotik adalah gelandangan yang mempunyai gangguan jiwa. Sedangkan yang dimaksud dengan gelandangan adalah 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.<sup>10</sup>

Sedangkan yang dimaksud dengan 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. Gelandangan psikotik adalah gelandangan yang mempunyai gangguan jiwa.<sup>11</sup>

Dari pengertian tersebut di atas, terlihat jelas bahwa gelandangan adalah orang yang terasing dari masyarakatnya karena kemiskinan, gangguan jiwa atau sebab-sebab lain yang menyebabkan mereka terkucilkan. Keberadaan gelandangan semakin hari semakin mengawatirkan, apalagi

2007).

9 Ali, Marpuji, dkk. (1990). "Gelandangan di Kertasura". Surakarta: Monografi 3 Lembaga Penelitian Universitas Muhammadiyah.

10 Pengertian tersebut dikutip dari PP No. 1/1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis.

11 Iqbal, Saptono. (2005). "Gelandangan-Pengemis (GEPENG) di Kecamatan Kubu, Kabupaten Karangasem". Denpasar: Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian, Universitas Udayana.

di Negara-negara miskin seperti Indonesia, termasuk di Yogyakarta. Perlu pengkajian yang mendalam terkait dengan latar belakang serta berbagai macam faktor baik internal maupun eksternal yang menyebabkan muncul dan maraknya gelandangan.

Faktor internal kemunculannya meliputi faktor kemiskinan, faktor umur, faktor malas, mental yang tidak kuat, cacat fisik dan terkadang adanya cacat psikis. Sedangkan faktor eksternal meliputi faktor ekonomi, geografi, sosial, pendidikan, psikologis, kultural, lingkungan dan agama. Faktor eksternal tersebut adalah faktor yang dominan dalam melahirkan adanya gelandangan dan menumbuhsuburkannya.

Di antara berbagai macam faktor tersebut, terdapat beberapa faktor dominan yang menyebabkan merebaknya gelandangan, seperti faktor ekonomi, geografis, sosial dan pendidikan. Faktor ekonomi menjadi faktor utama yang menjadikan sebagian orang memutuskan untuk menjadi gelandangan. Faktor ekonomi ini meliputi, kurangnya lapangan pekerjaan, kemiskinan, rendahnya pendapatan perkapita serta tidak tercukupinya kebutuhan pokok sehari-hari.

Selain faktor ekonomi, faktor geografis juga sangat mempengaruhi munculnya gelandangan. Faktor daerah asal yang minus dan tandus serta belum adanya kepedulian pemerintah terhadap desa-desa terpencil telah membuat banyak pengemis lahir dari geografis seperti ini. Ketiadaan pendampingan dan teknologi dalam memanfaatkan SDA yang ada di ladang-ladang tandus telah membuat penduduk frustrasi sehingga lebih memilih untuk menjadi gelandangan.

Faktor sosial juga mempengaruhi keberadaan gelandangan. Faktor ini bermula dari arus urbanisasi yang semakin meningkat dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam kesejahteraan sosial. Urbanisasi besar-besaran yang dilakukan oleh penduduk desa menjadi masalah serius bagi kota-kota besar, termasuk Yogyakarta sehingga menyebabkan menjamurnya gelandangan. Membludaknya kaum urban ini diharapkan bisa berkurang dengan adanya UU Desa. Undang-undang Desa ini dibentuk untuk melindungi dan memberdayakan masyarakat desa agar lebih kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat

yang adil, makmur dan sejahtera.<sup>12</sup>

Sedangkan yang dimaksud 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. Pengemis 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.

Ada beberapa motivasi dari pengemis sehingga mereka rela mengemis, di antaranya, karena cacat tubuh sehingga tidak bisa bekerja seperti layaknya orang yang normal dan malas bekerja. Pengemis juga bermacam-macam jenisnya, ada pengemis murni, yaitu pengemis yang semua kehidupannya dihasilkan dari pengemis, pengemis tidak murni, yaitu pengemis yang sebagian pendapatannya dihasilkan dari mengemis, pengemis berpengalaman, yaitu pengemis yang lahir dari tradisi dan kebiasaan, pengemis kontemporer kontinyu tertutup, yaitu pengemis yang hidup tanpa alternatif pekerjaan lain, pengemis kontemporer kontinyu terbuka, yaitu pengemis yang hidup dengan peluang tetapi tidak bisa memanfaatkannya, pengemis kontemporer temporer, yaitu pengemis yang hanya sementara mengemis dan bergantung pada kondisi musiman serta pengemis berencana, yaitu pengemis yang menjadikan pengemis sebagai batu loncatan mendapatkan pekerjaan lain serta pengemis yang diorganisir oleh oknum tertentu.<sup>13</sup>

Berbagai macam jenis pengemis tersebut di atas hampir semuanya ada di wilayah Yogyakarta, bahkan membludak saat liburan tiba. Fenomena tersebut telah menjadi masalah serius bagi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terkenal dengan sebutan kota pelajar dan budaya. Jika tidak ditertibkan, maka pemandangan tersebut akan merusak citra Yogyakarta sebagai kota pelajar, kota budaya dan kota wisata.

Merebaknya pengemis di Yogyakarta juga menjadi tamparan telak bagi pemerintah yang dianggap gagal dalam menjalankan roda pemerintahannya. Menjamurnya pengemis dan gelandangan di Yogyakarta sebagai salah satu indikasi bahwa pemerintahan Yogyakarta belum berhasil memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Selain itu, tidak

12 Untuk lebih jelasnya baca UU No. 6 tahun 2014 tentang pemerintahan desa.

13 Untuk mengetahui lebih jauh tentang jenis-jenis pengemis, lihat Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Pengemis dan Gelandangan.

terkendalinya Gepeng juga sebagai indikasi kegagalan pemerintah dalam mewujudkan tujuan Negara, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.<sup>14</sup>

Menjamurnya pengemis disebabkan oleh berbagai macam faktor, baik internal maupun eksternal. Faktor internal meliputi kemiskinan, umur, rendahnya tingkat pendidikan formal, mendapat ijin dan restu orang tua, rendahnya ketrampilan yang dimiliki serta rendahnya sikap mental. Artidjo Alkostar dalam penelitiannya tentang kehidupan pengemis dan gelandangan melihat bahwa terjadinya gepeng disebabkan karena faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi sifat-sifat malas, tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat, adanya cacat fisik ataupun cacat psikis. Sedangkan faktor eksternal meliputi faktor sosial, kultural, ekonomi, pendidikan, lingkungan, agama dan letak geografis.<sup>15</sup>

Kemiskinan menjadi faktor utama menjamurnya pengemis, karena mereka membutuhkan penghasilan untuk mempertahankan hidupnya. Kemiskinan menurut Hall dan Midgley dapat didefinisikan sebagai kondisi deprivasi materi dan sosial yang menyebabkan individu hidup di bawah standar kehidupan yang layak, atau kondisi di mana individu mengalami deprivasi relatif dibandingkan dengan individu yang lainnya dalam masyarakat. Kemiskinan juga didefinisikan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial.<sup>16</sup>

Kemiskinan merupakan suatu ketidaksanggupan seseorang untuk memuaskan kebutuhan-kebutuhan dan keperluan-keperluan materialnya.<sup>17</sup> Dalam proses dinamikanya, budaya kemiskinan ini selanjutnya menjadi kondisi yang memperkuat kemiskinan itu sendiri. Keadaan tersebut di atas memberikan indikasi bahwa kemiskinan merupakan penyebab dan sekaligus dampak, di mana masing-masing faktor penyebab sekaligus dampak untuk dan dari faktor-faktor lainnya atau penyebab sirkuler. Sedangkan Harris menyatakan bahwa kemiskinan disebabkan karena keterbatasan faktor-faktor geografis (daerahnya terpencil atau terisolasi,

14 Untuk lebih jelasnya baca Pembukaan UUD 1945 alenia keempat.

15 Alkotsar, Artidjo (1984). *Advokasi Anak Jalanan*. Jakarta: Rajawali.

16 Friedmann, John. (1979). "Urban Poverty in Latin America, Some Theoretical Considerations". Upsala: Development Dialogue, Vol. 1

17 Rajab, Budi, (1996). "Persoalan Kemiskinan dalam orientasi Kebijakan Pembangunan", Bandung: Majalah Ilmiah PDP Unpad Prakarsa.

dan terbatasnya prasarana dan sarana), ekologi (keadaan sumber daya tanah/lahan, dan air serta cuaca yang tidak mendukung), teknologi (kesederhanaan sistem teknologi untuk berproduksi), dan pertumbuhan penduduk yang tinggi dibandingkan dengan tingkat penghasilannya. Chambers mengemukakan bahwa orang-orang miskin sebenarnya tidaklah malas, fatalistik, boros, dungu dan bodoh, tetapi mereka sebenarnya adalah pekerja keras, cerdas dan ulet. Mereka memiliki sifat-sifat tersebut untuk dapat mempertahankan hidupnya dan melepaskan diri dari belenggu rantai kemiskinan.<sup>18</sup>

Faktor lain yang menyebabkan maraknya pengemis adalah rendahnya pendidikan, keterbatasan *skill*, sikap mental yang buruk dan adanya sikap permisif orang tua maupun lingkungan. Berbagai macam faktor tersebut tidak bisa berdiri sendiri melainkan saling menunjang sehingga membuat mereka tega untuk menjadi pengemis atau gelandangan.

Sedangkan faktor eksternal yang mempengaruhi keberadaan pengemis di Indonesia adalah faktor hidrologis, kondisi pertanian, kondisi sarana dan prasarana fisik, faktor akses terhadap informasi dan modal usaha, kondisi permisif masyarakat di kota dan faktor kelemahan penanganan pengemis maupun gepeng.<sup>19</sup>

Berbagai macam faktor eksternal tersebut disebabkan karena gagalnya pemerintah dalam mewujudkan tujuan Negara, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia. Sistem ekonomi kapitalis, korupsi yang merajalela dan kesenjangan dalam pendidikan telah menjadikan ketidakadilan menyebar di hampir seluruh pelosok Indonesia. Inilah yang kemudian menimbulkan kesenjangan antara kaya miskin, kota desa, Jawa luar Jawa dan seterusnya.

Kondisi di atas tentunya tidak akan terjadi jika pemerintah mampu mewujudkan keadilan sosial-ekonomi bagi seluruh rakyat Indonesia serta bisa melindungi warga negaranya dengan baik. Jika pemerintah mampu memberikan keadilan dalam seluruh bidang kehidupan, memberikan penghidupan yang layak serta mencerdaskan secara jasmani maupun ruhani

---

18 *Ibid.*

19 Chambers, Robert, (1983). "Rural Development: Putting the Last First".

terhadap seluruh rakyatnya, maka persoalan pengemis dan gelandangan tentu tidak akan menjadi akut seperti sekarang ini.

### Latar Belakang Munculnya Perda No. 1 Tahun 2014

Setiap peraturan, baik itu Undang-undang maupun peraturan lainnya, tentu dilatarbelakangi oleh norma, baik filosofis, sosiologis maupun yuridis. Hal ini disebabkan karena keberadaan peraturan berfungsi mengayomi, melindungi kepentingan manusia, baik jiwa, raga dan harta benda serta bertujuan mencari keadilan, ketertiban, keselamatan dan kebahagiaan masyarakat.

Untuk mewujudkan keadilan, ketertiban, keselamatan dan kebahagiaan, maka suatu produk hukum perlu berlandaskan tiga nilai, yaitu filosofis, sosiologis dan yuridis. Dengan tiga landasan penting tersebut, maka peraturan perundang-undangan akan memberikan kontribusi positif serta bermanfaat bagi kepentingan umum.

Landasan filosofis dalam peraturan perundang-undangan sangat penting, karena tujuan adanya peraturan perundang-undangan adalah untuk memperbaiki situasi, kondisi serta menjamin kemaslahatan bagi orang banyak.<sup>20</sup> Perlu dipahami bahwa semua peraturan perundang-undangan mulai dari tingkat atas, yaitu UUD sampai tingkat bawah yaitu Perdes perlu mementingkan kepentingan umum dan juga keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat. Keadilan adalah ruh dari segala sesuatu dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Jika keadilan dan kebaikan terwujud, maka stabilitas sosial akan terjaga, namun jika tidak ada ketidakadilan, maka akan tercipta distabilitas sosial.<sup>21</sup>

Dalam konteks peraturan daerah tentang penanganan pengemis dan gelandangan, maka Perda no 1 tahun 2014 tersebut perlu mempertimbangkan nilai filosofis, yaitu nilai keadilan. Keberadaan pengemis dan gelandangan adalah potret kesenjangan dan ketidakadilan yang selama ini terjadi di Indonesia. Bentuk Negara kesatuan dengan sistem sentralistik –sekarang otonomi-- serta kebijakan ekonomi yang cenderung liberal telah menjadikan sebagian warga Negara Indonesia tidak mampu mencukupi

20 Yang dimaksud dengan landasan filosofis adalah bila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran dikaji secara filosofis, sesuai dengan cita dan pandangan hidup manusia dalam pergaulan hidup masyarakat atau sesuai dengan cita-cita keadilan masyarakat.

21 Keadilan juga menjadi ruh dari Pancasila karena muara dari semua kinerja pemerintah adalah untuk keadilan sosial bagi seluruh Indonesia. hal ini termaktub dalam sila ke-5.

kebutuhannya sehari-hari. Karena pengemis dan gelandangan adalah korban dari sistem politik, ekonomi, sosial dan budaya, maka Perda perlu mempertimbangkan kondisi tersebut agar tujuannya tercapai.

Selain landasan filosofis, Peraturan Daerah juga perlu mempertimbangkan landasan sosiologis dan yuridis. Yang dimaksud dengan landasan sosiologis adalah ketentuan-ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan atau dalam hal ini perda harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting karena Perda dibuat untuk ditaati oleh masyarakat. Selain itu, Perda juga perlu mempertimbangkan beberapa nilai, seperti nilai pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan/atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan dan asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Menurut penjelasan Ir. Baried Wibawa, Perda No. 1 Tahun 2014 dilatarbelakangi oleh mewabahnya tindakan pengemis dan pergelandangan di Yogyakarta sebelum adanya perda ini. Pada tahun 2013 ke bawah, hampir di setiap persimpangan dan jalan raya Yogyakarta ada pengemis yang berkeliaran, baik itu yang benar-benar pengemis dan gelandangan ataupun hanya modus bagi orang yang malas bekerja namun ingin mendapatkan penghasilan besar. Selain itu, perda ini juga dilatarbelakangi oleh pemahaman agama dari si pembuat bahwa dalam beberapa hadits disebutkan tentang larangan bagi manusia untuk meminta-minta.

Menurut orang-orang yang membuat Perda No. 1 tahun 2014 ini, orang yang meminta-minta, kelak saat dibangkitkan di hari kiamat tidak akan memiliki daging. Orang yang meminta-minta juga diibaratkan dengan orang yang memakan bara api. Dalam arti yang lebih jelas, jika seseorang memberi kepada para peminta-minta, maka orang tersebut sama saja membantu orang-orang tersebut menjadi sebagaimana yang disebutkan dalam hadits. Pemahaman agama seperti inilah yang dipakai oleh pemerintah, dalam hal ini dinas sosial mengeluarkan perda terkait dengan penanganan pengemis dan gelandangan di Yogyakarta. Namun ada yang perlu diingat bahwa tidak semua pengemis dan gelandangan melakukan tindakannya karena unsur kesengajaan.

Terkait landasan filosofis Perda No. 1 Tahun 2014, Pemerintah provinsi DIY sudah melakukan berbagai forum diskusi tentang Gepeng baik dalam komunitas-komunitas maupun dalam tingkat pemerintahan kelurahan atau desa. Dari hasil diskusi tersebut disimpulkan bahwa memang perlu adanya regulasi yang khusus menangani masalah Gepeng tersebut. Menurut penjelasan dari Ir. Barried, sebagian besar warga DIY setuju dengan rencana pembentukan PERDA tentang penanganan pengemis dan gelandangan karena dianggap meresahkan. Bahkan dalam penelitian yang pernah dilakukan oleh tim, ditemukan ada oknum yang melakukan kegiatan mengemis padahal ternyata rumahnya sangat mewah dan memiliki mobil bagus seharga 200 jutaan. Banyak temuan lagi saat dilakukan razia terhadap gepeng yang di dalamnya ditemukan uang tunai dengan kisaran jutaan rupiah.

Bahkan dalam wawancara yang pernah dilakukan oleh pemerintah terhadap gepeng, mereka mengaku bahwa hasil mengemis dalam satu hari saja bisa mencapai 500 ribu sampai satu juta rupiah. Tentu ini akan menjadi keresahan tersendiri jika tidak ditangani secara tegas oleh pemerintah daerah karena telah menjadi masalah sosial yang serius dan meresahkan masyarakat. Belum lagi ditemukan pula bahwa 70% dari jumlah total gepeng berasal dari luar DIY.

Selain merugikan masyarakat umum, keberadaan Gepeng juga sangat merugikan diri mereka sendiri, karena dengan mereka berkeliaran di jalanan dan persimpangan, maka keberadaan mereka akan sangat mengganggu lalu lintas bahkan sebagian korban tabrak lari adalah dari kalangan gepeng itu sendiri. Dengan keprihatinan tersebut, maka Gubernur berinisiatif untuk membentuk PERDA khusus tentang penanganan gepeng tersebut yang belum pernah dibuat oleh provinsi lain di luar DIY.

### **Analisis Perda No. 1 Tahun 2014 Perspektif Maqashid Syari'ah**

Dalam ilmu ushul, kajian *maqashid syari'ah*<sup>22</sup> mempunyai peran kunci bagi perkembangan hukum Islam. Dengan mengkaji tema ini, maka para mujtahid akan mengetahui nilai-nilai rahasia yang ada dalam hukum Allah (*syari'at*)<sup>23</sup>. Dengan kajian ini pula, maka manusia dapat

22 Salah satu kajian dalam bidang istinbat adalah istinbat dengan menggunakan maqashid syari'ah.

23 Kata Syari'ah berarti "jalan ke mata air" yang berasal dari *syara'a*, yang berarti yang ditetapkan

menjadi mujtahid yang mampu menelurkan hukum-hukum baru yang sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan umat Islam di manapun dan sampai kapanpun.

Jika dilihat dari latar belakang munculnya Perda yang dikemukakan oleh Dinas Sosial dan kemudian disetujui oleh lembaga legislatif serta ditandatangani oleh Gubernur, maka Perda ini sebenarnya sesuai dengan Islam. Tindakan pengemis dan pergelandangan di Yogyakarta lebih banyak disebabkan karena faktor kemalasan bekerja bukan karena kondisi darurat. Pengemis dan pergelandangan juga bukan disebabkan karena kemiskinan dan keterdesakan ekonomi tetapi mayoritas diniatkan untuk mencari kekayaan tanpa kerja keras banting tulang dan berpeluh keringat. Para Gepeng, menurut penjelasan dari Dinas Sosial juga bukan orang yang miskin dan lemah, tetapi banyak di antara mereka yang hidupnya mewah dan mempunyai rumah dan mobil bagus.

Jika semua pengemis dan gelandangan di Yogyakarta melakukan pekerjaannya bukan karena alasan keterpaksaan atau kemiskinan, maka Pera No. 1 Tahun 2014 tentang penanganan pengemis dan gelandangan tersebut tepat dan sesuai dengan Islam. Islam sangat tidak menyetujui tindakan meminta-minta karena bisa menurunkan harkat dan martabat kemanusiaan.

Secara tekstual, terdapat beberapa Hadits Rasulullah yang melarang umat Islam meminta-minta dan mengharapkan belas kasihan orang lain. Dalam hadits yang diriwayatkan oleh Ibnu Umar dijelaskan yang artinya:

*Seseorang yang senantiasa meminta-minta kepada orang lain sehingga ia akan datang pada hari kiamat dalam keadaan tidak ada sekerat dagingpun di wajahnya.*

Ada hadits lain yang diriwayatkan oleh Hubsyi bin Junadah, Rasulullah bersabda yang artinya:

*Barang siapa meminta-minta kepada orang lain tanpa adanya kebutuhan, maka ia seolah-olah memakan bara api.*

Masih ada satu hadits lagi yang menyatakan, meminta-minta itu adalah sebuah cakaran, yang seseorang mencakar wajahnya dengannya, kecuali jika seseorang meminta kepada penguasa karena penguasalah yang atau didekritkan. Sedangkan secara istilah, kata syari'ah berarti segala ketentuan hukum Allah yang harus diikuti.

bertugas atas semuanya.

Jika melihat beberapa hadits di atas, maka sebenarnya PERDA No. 1 tahun 2014 secara bayani<sup>24</sup> sesuai dengan syari'at, jika mayoritas pengemis yang ada di daerah Yogyakarta memang melakukan pengemis dan pergelandangan bukan karena kemiskinan dan keterdesakan ekonomi melainkan karena unsur kesengajaan. Hampir semua hadits melarang umat Islam untuk meminta-minta tanpa adanya alasan yang mendesak (darurat) serta tidak mempunyai pilihan lain kecuali meminta-minta. Namun jika para pengemis yang ada di Yogyakarta ternyata melakukan tindakan pengemis dan pergelandangan karena kemiskinan dan keterbatasan, maka tentunya PERDA tersebut perlu dikaji ulang karena bertentangan dengan ajaran Islam yang ingin memperjuangkan kaum lemah dan tertindas (*mustad'afin*). Perlu pengkajian mendalam terkait dengan PERDA tersebut karena jika tidak hati-hati, maka PERDA tersebut bukan menyelesaikan masalah tetapi justru malah akan menimbulkan masalah baru.

Secara substansial, Islam juga melarang tindakan pengemis dan pergelandangan yang bukan disebabkan karena kemiskinan dan keterpaksaan (darurat). Islam adalah agama kemajuan yang menuntut umatnya untuk hidup mandiri, bekerja keras dan kaya bukan meminta-minta mengharapkan belas kasihan orang lain.

Mengemis dan menggelandang adalah pekerjaan-pekerjaan yang tidak sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan. Hal ini disebabkan karena pekerjaan tersebut hanya minta belas kasihan orang lain tanpa mau bekerja keras. Pekerjaan ini sejatinya menistakan martabat kemanusiaan. Manusia diberi akal, hati, nafsu dan bentuk yang sempurna agar bisa menjadi khalifah Allah di muka bumi. Tugas khalifah adalah bagaimana mengelola alam ini dengan baik untuk kelangsungan dan kemudahan hidup manusia.

Jika melihat tugas manusia sebagai khalifah Allah di muka bumi, maka tidak ada alasan bagi manusia untuk bermalas-malasan, apalagi menengadahkan tangan mengharapkan belas kasihan orang lain. Untuk menjadi khalifah Allah, maka manusia diwajibkan untuk mempelajari ilmu Allah, baik ayat kauniah maupun qauliahnya. Yang dimaksud dengan

24 Bayani adalah metode pengambilan hukum Islam dengan menjadikan teks sebagai satu-satunya sumber kebenaran. Atau benar dan tidaknya hukum sangat ditentukan oleh bunyi teks. Untuk lebih jelasnya, baca Khoiruddin Nasution, *Pengantar Studi*, hlm. 132.

ayat kauniah adalah ilmu Allah yang terhampar di alam ini, sedangkan ayat qauliah adalah ilmu Allah yang ada dalam al-Qur'an. Jika umat Islam mau mempelajari ilmu Allah yang terhampar di alam raya ini serta mampu menangkap isi dari al-Qur'an, maka niscaya manusia tersebut akan mampu menjadi khalifah Allah di muka bumi. Jika manusia bisa menjadi khalifah di muka bumi, maka mustahil umat Islam menistakan dirinya untuk menjadi pengemis atau gelandangan.

Secara hakikiah, Islam tidak menyetujui umatnya menjadi manusia lemah apalagi menjadi pengemis dan menggelandang. Keberadaan pengemis dan gelandangan yang menggurita di Negara-negara muslim, termasuk Indonesia, disebabkan karena umat Islam mengalami kemunduran peradaban. Negara-negara Islam saat ini menjadi Negara-negara terbelakang, di mana jumlah pengemis dan gelandangannya sangat banyak. Hal ini disebabkan karena sebagian besar umat Islam melupakan ilmu pengetahuan alam dan pendekatan ilmiah dalam memahami Islam. Sejak runtuhnya dinasti Abbasiyah, umat Islam lambat laun mengalami kemunduran karena melupakan *experimental sciences* yang menjadi tonggak kemajuan peradaban. Umat Islam hanya terjebak ke dalam pemahaman agama sempit yang terkait dengan akidah dan ibadah mahdlah sehingga kemajuan peradaban tidak tercapai. Padahal, jika melihat para nabi yang berhasil menakhlikkan umatnya, maka mereka tidak hanya mempunyai ilmu agama yang bercorak spiritual, tetapi juga mempunyai alat produksi yang menjadikan mereka sangat ditakuti dan diakagumi oleh umatnya. Inilah yang menjadikan para nabi dihargai dan berhasil melakukan dakwah secara massif.

Jika umat Islam lemah dan tidak mempunyai kemampuan dalam bidang penguasaan alat produksi, maka mereka akan terjebak ke dalam perbuatan-perbuatan yang mestinya dilarang oleh Islam, seperti menjadi pengemis, gelandangan dan mengamen, mencopet, menodong dan lain sebagainya.

Dibencinya tindakan pengemisan dan pergelandangan juga disebutkan dalam hadis bahwa "tangan di atas lebih baik daripada tangan di bawah". Artinya, Islam sangat menghargai kemandirian, kerja keras dan tanggungjawab. Dengan kemandirian, kerja keras dan tanggungjawab yang tinggi, maka umat Islam akan menjadi umat yang maju dan

tangguh sehingga tidak mengharapkan belas kasihan orang lain, apalagi mengemis dan menjadi gelandangan. Kelemahan umat Islam justeru akan dimanfaatkan oleh umat lain yang mempunyai misi khusus.

Di tempat-tempat terpencil, masih banyak umat Islam yang kurang kuat akidah dan ekonominya, didatangi oleh umat lain dengan membawa iming-imingan pekerjaan, sembako atau modal usaha agar bisa berpindah akidah. Karena keterbatasan ekonomi dan pendidikan, maka banyak umat Islam yang terperanjat akidahnya dan menjadi non muslim. Inilah bahayanya jika umat Islam hidup dalam keterbelakangan dan kemiskinan. Menjadi umat Islam yang selamat di dunia (mempunyai banyak harta, mandiri dan maju) dan akhirat (akidahnya benar) akan menyelamatkan umat Islam dari dajal-dajal kecil yang akan mengganggu keimanan umat Islam. Di sinilah pentingnya umat Islam mempunyai kemandirian dan keimanan yang kuat.

Dalam hadits nabi juga dijelaskan bahwa umat Islam boleh iri dengan tiga kelompok manusia, di antaranya adalah orang kaya yang suka mendermakan hartanya untuk jalan kebaikan dan orang yang diberi karunia ilmu, ia menunaikan dan mengajarkannya.<sup>25</sup> Dari keterangan hadits tersebut, maka terdapat ajaran bahwa Islam sangat menghargai orang alim dan sukses bukan generasi lemah yang hanya menggantungkan kehidupannya pada belas kasihan orang lain.

Selain hadits tersebut di atas, Islam juga tidak menghendaki umatnya meninggalkan generasi lemah yang bisa membuat peradaban Islam semakin mundur. Inilah indahnya Islam yang selalu menganjurkan umatnya membangun peradaban yang maju agar bisa selamat, baik di dunia maupun di akhirat. Jika ingin maju di dunia, maka umat Islam juga harus mempunyai ilmu dunia (ilmu alam, sosial dan budaya) sedangkan jika mau selamat di kahirat, maka umat Islam juga harus menguasai ilmu agama dan menjalankannya (. Inilah yang dikehendaki oleh Islam, sehingga ajaran Islam tidak hanya memuat masalah akhirat tetapi juga masalah dunia (kaffah).

Namun ajaran ini terkadang kurang dipahami oleh umat Islam sehingga mereka hanya mengamalkan sebagian ajaran Islam saja dan melupakan yang lainnya. Di sinilah awal kemunduran peradaban umat

25 Lihat Hadits Bukhari No. 73 dan Muslim No. 816.

Islam sehingga menjadi peradaban terbelakang dan kebanyakan umatnya hidup dalam kemiskinan dan penderitaan. Bahkan banyak di antara umat Islam yang terjerumus ke dalam perbuatan yang kurang disenangi oleh Islam seperti menjadi pengemis, gelandangan, pengamen dan lain sebagainya.

Dari penjelasan di atas, secara tekstual maupun subtansial, Islam sebenarnya melarang umatnya untuk menjadi pengemis maupun gelandangan yang hanya mengharapkan belas kasihan orang lain. Dengan demikian, Perda No. 1 tahun 2014 yang berisi tentang penanganan pengemis dan gelandangan sebenarnya sesuai dengan spirit Islam sebagai agama kemajuan dan agama yang menjunjung tinggi humanisme.

Namun jika kondisinya terpaksa, artinya seseorang tidak mempunyai jalan lain kecuali mengemis dan menjadi gelandangan, maka Islam tentu tidak melarang tindakan pengemis dan pergelandangan tersebut karena yang dilarang oleh Islam adalah meminta belas kasihan orang lain padahal sebenarnya ia mampu bekerja, kuat, tidak cacat serta tidak dalam kondisi terpaksa (miskin). Dengan demikian, dilarangnya tindakan mengemis oleh Islam karena mempunyai *illat* hukum mampu bekerja, tidak cacat dan tidak dalam kondisi terpaksa mempertahankan hidup. Jika *illat* hukum tersebut hilang artinya mengemis karena kemiskinan, kelemahan dan keterpaksaan, maka mengemis dan menjadi gelandangan diperbolehkan oleh Islam.

Oleh sebab itu, perlu dibedakan antara Gepeng yang melakukan tindakan pengemis dan pergelandangan karena keterpaksaan dan keterdesakan dengan pengemis yang melakukan tindakan pengemis karena sengaja memperkaya dirinya sendiri. Hal ini penting, karena di Indonesia, termasuk di wilayah Yogyakarta dan sekitarnya masih banyak orang miskin yang disebabkan karena ketidakadilan. Karena ketidakadilan, maka masih banyak orang lemah, kurang terdidik, miskin dan terbelakang. Inilah yang perlu disadari oleh pemerintah sehingga harus hati-hati dalam mengeluarkan kebijakannya, termasuk Perda tentang Penanganan Pengemis dan Gelandangan.

Di Indonesia, tidak semua manusia mempunyai kesempatan yang sama untuk bisa mengakses pendidikan dan mempunyai kesempatan untuk bisa mengembangkan diri. Hal ini disebabkan karena masih banyak-

nya KKN serta kapitalisme ekonomi. Akibatnya, masih banyak kaum *mustad'afin*. Inilah yang kemudian menjadikan banyak anak-anak yang menjadi pengemis maupun gelandangan karena mereka tidak mempunyai pilihan lain kecuali menengadahkan tangan mengharap belas kasihan orang lain. Fenomena seperti ini terjadi karena pemerintah kurang konsisten dalam menjalankan amanah konstitusi.

Jika pemerintah konsisten terhadap amanah Undang-undang, maka mestinya kesenjangan dan kemiskinan tidak akan terjadi karena Indonesia berasaskan gotong royong. Seluruh kekayaan Negara dikuasai oleh Negara untuk meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun faktanya berbicara lain, di mana pemerintah belum mampu memberikan keadilan apalagi kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia sehingga problem sosial selalu muncul ke permukaan.

Pemerintah yang kurang konsisten dalam menjalankan amanah Undang-undang telah menjadikan banyak rakyat yang berada di bawah garis kemiskinan yang kemudian akhirnya memutuskan untuk menjadi pengemis, gelandangan dan pengamen. Keberadaan mereka adalah problem sosial yang disebabkan oleh kegagalan pemerintah dalam mewujudkan tujuan Negara.

Karena problemnya adalah kegagalan pemerintah dalam mewujudkan tujuan Negara, maka langkah pertama adalah bagaimana pemerintah memperbaiki diri untuk mewujudkan tujuan Negara tersebut, bukan mengeluarkan kebijakan yang menuai pro dan kontra. Pemerintah mestinya menata ulang semua program dan melakukan reformasi birokrasi agar kesejahteraan sosial segera terwujud. Jika kesejahteraan sosial dapat terwujud, maka keberadaan pengemispun akan semakin berkurang. Hal inilah yang disoroti oleh fraksi PKS, di mana pemerintah harus mempunyai kebijakan yang pro dengan orang lemah. Jika pemerintah sudah menjalankan amanah konstitusi dengan baik, namun keberadaan gepeng masih belum bisa dikendalikan, maka pemerintah perlu melakukan langkah-langkah kongkrit termasuk mengeluarkan Peraturan Daerah atau sejenisnya. Apalagi jika memang pengemis dan pergelandangan yang ada memang benar-benar disengaja bukan karena faktor kemiskinan dan keterpaksaan, maka tentu pemerintah memang harus mengambil langkah tegas terkait dengan persoalan tersebut.

Mengemis untuk mempertahankan jiwa dan keturunan jelas diperbolehkan karena salah satu tujuan diturunkannya Islam ke muka bumi adalah untuk menjaga jiwa (*hifdzu an-Nafs*) dan keturunan (*hifdzu al-Nasl*). Bahkan menjaga jiwa ini termasuk *maqashid syari'ah al-Dlaruriyyat* atau suatu tujuan diturunkannya syari'at yang paling tinggi. Semua hukum yang ada dalam fikih harus sesuai dengan *maqashid syari'ah*. Jika suatu hukum tidak menjamin maqashid syari'ah, maka hukum tersebut perlu dikaji ulang.

Dalam konteks mempertahankan jiwa dan keturunan, maka perilaku mengemis sebenarnya dibenarkan oleh Islam. Namun jika seorang mengemis dan menjadi gelandangan bukan disebabkan karena kemiskinan yang mendera, kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidup serta sebagai jalan untuk mencerdaskan keturunan mereka, maka mengemis dan menjadi gelandangan diharamkan oleh Islam. Dalam Islam terdapat ajaran agar umat Islam menjadi umat yang maju, beradab serta umat yang paling tinggi (*ya'lu wa yu'la 'alaih*). Karena ingin menjadi peradaban yang tinggi, maka Islam mengajarkan umatnya untuk kaya, dermawan, berilmu tinggi (baik ilmu umum maupun agama) dan berakhlakul karimah. Untuk menjadi orang kaya, Islam mengajarkan kepada umatnya untuk bekerja keras tanpa kenal lelah. Bahkan bekerja menghidupi keluarga termasuk ibadah yang sangat mulia jika dilakukan dengan niat ibadah. Dalam Islam, orang kaya yang dermawan juga mempunyai posisi yang sangat mulia dibandingkan dengan orang lain. Bahkan orang tersebut termasuk orang harus diirihatkan oleh umat Islam lainnya. Selain itu, orang kaya yang dermawan juga dijanjikan surga oleh Allah.

Dengan banyak orang kaya yang dermawan, maka Islam akan cepat berkembang dan menjadi peradaban yang maju karena kekayaan umat Islam tersebut dipergunakan untuk mengembangkan peradaban Islam. Orang kaya yang dermawan akan selalu mendermakan hartanya di jalan Allah dan akan selalu mengeluarkan zakat demi kemaslahatan dan keadilan umat. Hal ini tentu berbeda dengan orang kaya pelit yang diancam oleh Allah dengan hukuman yang sangat berat di akhirat. Apalagi jika orang kaya tersebut tidak mau mengeluarkan zakat yang menjadi haknya orang miskin.

Begitulah ajaran Islam yang selalu menganjurkan umatnya untuk kaya, namun kekayaan tersebut tidak dinikmati sendiri tetapi dipakai untuk kepentingan orang banyak, terutama kepentingan agama. Dengan berkembangnya agama, masyarakat serta adanya keadilan, maka Islam akan menjadi peradaban yang hebat seperti pada masa rasulullah dan Dinasti Bani Abbasiyah. Pada masa dinasti Abbasiyah, umat Islam mampu menguasai peradaban dunia di bawah panji-panji khilafah. Bahkan peradaban Barat—yang sekarang superior—dahulu tidak berkutik di bawah peradaban Islam. Hal ini salah satunya disebabkan karena para khalifah dan umat Islam tidak berorientasi ke dunia dalam menjalankan kehidupannya. Mereka bersungguh-sungguh dalam mencari ilmu, mencari rizki, mengembangkan ilmu pengetahuan dan seterusnya semata-mata hanya untuk mengabdikan kepada Allah dan rasulnya. Namun setelah umat Islam kehilangan orientasi hidupnya, maka peradaban Islam menjadi mundur.

Di sinilah pentingnya orientasi hidup bagi umat Islam, di mana semua pekerjaan dan perbuatan hanya ditujukan untuk mengabdikan kepada Allah (*lillahi ta'ala*). Inilah perintah agama Islam sebagai agama paripurna yang selalu mengajarkan umatnya untuk memperhatikan orang-orang yang lemah dan tertindas agar terwujud keadilan dan pemerataan.

Meskipun secara esensial sesuai dengan Islam, namun ada beberapa pasal di Perda No. 1 Tahun 2014 yang dianggap bertentangan dengan Islam. Beberapa pasal yang dianggap mengusik rasa keadilan dan bertentangan dengan norma sosial keagamaan adalah sebagai berikut:

- (1) Setiap orang dilarang melakukan Pergelandangan dan/atau Pengemisian baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan orang lain;
- (2) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pergelandangan dan/atau Pengemisian 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).
- (3) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pergelandangan dan Pengemisian 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 ( duapuluh juta rupiah).

Hukuman bagi para pengemis dan gelandangan tersebut tentu sangat memberatkan di tengah himpitan ekonomi yang sangat dahsyat serta kesenjangan dan ketidakadilan yang menggurita. Pasal-pasal di atas boleh diberlakukan manakala pemerintah sudah memastikan bahwa masyarakat di Yogyakarta dan sekitarnya hidup dalam kesejahteraan dan keadilan. Artinya, pasal-pasal tersebut boleh diberlakukan manakala para gepeng memang sengaja melakukan perbuatannya untuk kepentingan memperkaya diri sendiri bukan karena keterdesakan ekonomi. Padahal, jika merujuk kepada berbagai macam faktor yang menyebabkan tindakan pengemis dan pergelandangan, maka faktor kemiskinan adalah yang paling dominan. Banyak pengemis dan gelandangan melakukan perbuatan karena terpaksa oleh tuntutan kebutuhan hidup, meskipun ada sebagian orang yang melakukannya untuk memperkaya diri.

Sebelum memberlakukan beberapa pasal kontroversial yang ada dalam Perda ini, maka langkah yang harus diambil adalah melakukan *public hearing* serta pengkajian mendalam tentang sejauh mana tingkat kesejahteraan dan keadilan yang ada dalam masyarakat Yogyakarta dan sekitarnya. Selain itu, perlu dikaji secara komprehensif motivasi dari para gepeng dalam menjalankan aksinya tersebut agar Perda ini tidak salah sasaran. Jika di Yogyakarta dan sekitarnya masih terdapat kesenjangan, ketidakadilan, kemiskinan dan keterbelangan, maka mustahil perda ini dapat berjalan dengan baik, karena kemiskinan dan ketidakadilan identik dengan kepengemis dan gelandangan.

Selain itu, perlu dibedakan antara pengemis yang melakukan pengemis karena keterdesakan ekonomi dengan mereka yang menggunakannya untuk memperkaya diri sendiri. Jika pengemis dan pergelandangan yang dilakukan karena keterbatasan dan keterdesakan ekonomi, maka beberapa pasal di atas jelas bertentangan dengan nilai keadilan karena sebenarnya mereka adalah korban ketidakadilan dan sistem ekonomi kapitalis yang selama ini dijalankan oleh pemerintah.

Ketidakadilan akan semakin nyata jika dengan Perda ini menghukum orang lemah yang mengemis karena mempertahankan jiwa dan keturunan

mereka. Seperti disebutkan di atas, bahwa tindakan pengemisan dan pergelandangan banyak macam jenisnya sehingga pasal tersebut tidak boleh diberlakukan secara *letter lejk*. Jika orang yang mengemis dan menjadi gelandangan benar-benar karena mempunyai keterbatasan dan keterpaksaan, maka mestinya mereka tidak dihukum. Jika pengemis dan gelandangan melakukan perbuatannya karena keterdesakan ekonomi serta untuk mempertahankan jiwa dan keturunan, maka beberapa pasal Perda tersrsebut di atas bertentangan dengan nilai maqashid syari'ah meskipun tujuannya baik.

Mempertahankan jiwa dari kerusakan akibat tidak makan serta mempertahankan keturunan adalah bagian dari maqashid syari'ah yang bersifat *adl-Dlaruriyyat* (primer) yang harus didahulukan.<sup>26</sup> Selain itu, dalam Islam, menolong orang lemah, pengemis, anak yatim dan orang miskin adalah perintah agama. Tindakan pengemisan dan gelandangan yang dilakukan karena kemiskinan serta mempertahankan pendidikan keluarga adalah bagian dari mempertahankan eksistensi kehidupan manusia yang dijamin oleh syari'at. Setiap tindakan yang dilakukan oleh orang lemah, tertindas, melarat dan termarginalkan baik itu berupa tindakan pengemisan, pergelandangan dan lain sebagainya dijamin keberadaannya oleh syari'at. Syari'at memperbolehkan tindakan yang mestinya tidak dianjurkan jika dilakukan karena alasan keterpaksaan (darurat) yaitu untuk mempertahankan jiwa, akal, harta, keturunan apalagi agama. Bahkan jika dalam kondisi terjepit, perbuatan melanggar syari'atpun diperbolehkan demi mempertahankan maqashid syari'ah tersebut.

Seperti contoh, untuk mempertahankan jiwa, dalam kondisi darurat, manusia boleh makan sesuatu yang diharamkan jika memang sudah tidak ada lagi makanan yang bisa dimakan kecuali makanan yang diharamkan oleh syari'at tersebut. Ketika di hutan tidak ditemukan makanan yang halal yang bisa dimakan, padahal dalam kondisi kelaparan dan mau mati, maka memakan sesuatu yang diharamkan –misalnya daging babi— diperbolehkan oleh syari'at. Inilah yang disebut dengan hukum dlarurat. Dalam kaidah ushul disebutkan bahwa *al-Dlaruratu tubihu al-Mahdlurat*.

26 Untuk lebih jelasnya tentang maqashid syari'ah baca, Yudian Wahyudi, Ushul Fikih versus Hermeneutika, Membaca Islam dari Kanada dan Amerika (Yogyakarta: Pesantren Nawesea Press, 2006).

Untuk mencegah berkembangnya pengemis dan gelandangan, Pemerintah Wilayah Yogyakarta mestinya memberikan kebijakan yang pro dengan rakyat kecil seperti menggratiskan biaya pendidikan, kesehatan, memberikan modal ekonomi dan pelatihan wira usaha agar masyarakat kecil yang tidak mempunyai *skill* dan modal tidak terlalu berat menanggung beban kehidupan sehari-hari. Di Yogyakarta, program pemerintah dalam masalah pendidikan dan kesehatan memang relatif sudah baik, meskipun dalam realisasinya masih perlu perbaikan. Namun seperti dijelaskan di atas, pengemis dan gelandangan yang ada di wilayah Yogyakarta tidak hanya berasal dari DIY, melainkan juga dari daerah sekitar sehingga Gepeng masih tetap eksis.

Dalam masalah kesehatan, pemerintah Yogyakarta sudah mempunyai jaminan kesehatan bagi orang miskin. Dalam masalah pendidikan pemerintah Yogyakarta juga sudah menggratiskan biaya pendidikan SD sampai SMP seperti yang diprogramkan oleh pemerintah. Namun, dalam realisasinya belum maksimal karena masih banyak warga Yogyakarta yang putus sekolah karena himpitan ekonomi. Alasan membantu perekonomian keluarga telah banyak menjerumuskan orang tua memanfaatkan anak-anak untuk melakukan tindakan pengemis dan pergelandangan yang selama ini dianggap sebagai masalah sosial yang serius. Problem tersebut perlu dijawab oleh pemerintah Yogyakarta dengan sering melakukan sosialisasi dan pemahaman terhadap keluarga miskin agar tidak memanfaatkan anak-anak mereka untuk menjadi pengemis, gelandangan ataupun pengamen jalanan. Selain itu, pemberian modal dan pelatihan kerja perlu ditingkatkan bagi masyarakat miskin agar mereka tidak menempuh jalan pintas menjadi pengemis dan gelandangan.

Jika kesjahteraan, keadilan, pemerataan dan pelayanan masyarakat sudah baik namun masih terdapat tindakan pergelandangan dan pengemis, maka pemerintah perlu mengambil langkah-langkah strategis, termasuk memberikan hukuman setimpal seperti yang termaktub dalam Perda N0. 1 tahun 2014. Namun yang paling penting dilakukan oleh pemerintah dalam merealisasikan Perda tersebut adalah bagaimana bisa membedakan antara tindakan pengemis yang dilakukan dengan sengaja untuk memperkaya diri sendiri dan tindakan pengemis yang dilakukan karena keterpaksaan dan keterdesakan ekonomi akibat kemsikinan

sehingga Perda tersebut benar-benar dapat memberikan keadilan.

Hukuman berat pantas diberikan bagi orang yang dengan sengaja melakukan pengorganisasian atau memperlak orang lain untuk melakukan tindakan pengemis dan atau pergelandangan karena hal ini bertentangan dengan harkat dan martabat kemanusiaan. Tidak semua pasal yang ada dalam pasal 21 bertentangan dengan norma sosial dan agama karena orang-orang yang dengan sengaja melakukan politisasi terhadap tindakan pengemis dan pergelandangan ini memang harus dihukum berat agar mereka jera. Penyalahgunaan terhadap tindakan pengemis dan pergelandangan tersebut sering terjadi karena dimanfaatkan oleh pihak ketiga.

Untuk menjaga agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemis secara massif, maka pemerintah Daerah Yogyakarta mestinya menghukum yang berat terhadap orang-orang yang memang melakukan pemanfaatan terhadap masalah pengemis dan pergelandangan ini. hukuman yang ada dalam Perda No.1 Tahun 2014 terkait dengan orang yang memperlak orang lain, mengajak. Membujuk, menyuruh, memaksa dan mengkoordinir pengemis masih sangat ringan seperti pasal yang tertera di bawah ini:

- Setiap orang yang melanggar ketentuan memperlak 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 (limapuluh juta rupiah) sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- 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)

Kedua pasal ini tepat karena memperlak orang lain atau mengorganisir tindakan pengemis maupun pergelandangan adalah perbuatan keji yang melanggar norma-norma sosial dan agama. Islam sangat mengutuk perbuatan eksploitasi demi kepentingan pribadi maupun golongan, apalagi mengeksploitasi orang miskin dan lemah untuk kepentingan diri sendiri.

oleh sebab itu, orang-orang seperti ini perlu mendapatkan hukuman yang berat dan setimpal agar tidak mengulangi perbuatannya lagi.

Orang yang mengeksploitasi orang miskin dan anak-anak sama saja dengan memakan harta orang miskin dan anak yatim sehingga perbuatan ini sangat diharamkan oleh Islam. Untuk menjaga agar tidak terjadi eksploitasi terhadap orang miskin dan terlantar, maka pemerintah memang perlu menghukum seberat-beratnya orang yang melakukan tindakan tersebut. Kedua pasal tersebut memang sudah tepat, namun jenis hukumannya belum sesuai dengan perbuatan yang dikerjakannya. Orang yang sengaja mengorganisir dan mengeksploitasi pengemis mestinya diancam dengan hukuman yang berat seperti didenda 1 milyar atau dimiskinkan agar tidak terjadi pengorganisasian kepengemis secara massif. Hal ini penting karena biasanya orang yang mengeksploitasi pengemis adalah mereka yang kaya.

Pasal yang paling kontroversial dalam Perda tersebut adalah pasal 22. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa Setiap orang/lembaga/badan hukum dilarang memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum. Padahal, memberikan sesuatu kepada orang lain yang banyak berkeliaran di jalan-jalan sudah menjadi tradisi masyarakat Indonesia serta dianggap sebagai sesuatu yang mengandung kebaikan.

Bahkan yang lebih mencengangkan lagi, dalam Perda tersebut terdapat pasal yang menyatakan bahwa setiap orang yang dengan sengaja memberikan sesuatu kepada pengemis dan gelandangan di muka umum, maka akan diberikan hukuman denda atau kurungan. Dalam Perda No. 1 Tahun 2014 pasal 24 disebutkan:

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).

Hukuman bagi orang yang memberikan sesuatu kepada orang lain di tempat umum jelas mengundang kontroversi di kalangan masyarakat. Hal ini disebabkan karena memberikan sesuatu adalah bagian dari kebudayaan masyarakat Indonesia yang sudah menjadi karakter bangsa

Indonesia. Memberikan sesuatu kepada pengemis sebagai orang yang dianggap mempunyai keterbatasan adalah panggilan hati nurani yang selama ini dianggap mempunyai nilai kebaikan yang sangat luar biasa. Bahkan nilai tersebut telah menjadi norma sosial yang dipegangi oleh masyarakat Indonesia secara turun temurun. Selain mempunyai sandaran norma sosial, memberikan sesuatu kepada orang lain yang membutuhkan adalah bagian dari perintah Islam sebagai agama mayoritas masyarakat Indonesia.

Bahkan dalam Islam, memberikan sesuatu kepada pengemis adalah kewajiban agama. dan bagi siapa yang tidak mau berbagi kepada para pengemis yang mengemis karena benar-benar tidak mempunyai daya dan upaya lainnya, maka orang tersebut termasuk dalam manusia yang mendustakan agama.

Dalam al-Qur'an dinyatakan: *Tabukah kamu (orang) yang mendustakan agama? Itulah orang yang menghardik anak yatim, Dan tidak menganjurkan memberi makan orang miskin.*

Orang yang mengemis karena kemiskinan adalah orang lemah yang membutuhkan pertolongan dari sesama manusia yang mempunyai kelapangan rizki. Itulah perintah agama yang sangat berpihak kepada kaum lemah, termasuk kepada kaum pengemis dan gelandangan yang benar-benar tidak mempunyai pekerjaan dan penghasilan. Seperti dijelaskan di atas, bahwa Islam sangat memperhatikan nasib manusia yang lemah, miskin, tertindas dan tidak mempunyai kemampuan untuk mencukupi kebutuhan primernya dengan konsep zakat, shadaqah, amal jariyah, hibah, wakaf, hadiah dan lain sebagainya.

Sikap keberpihakan Islam terhadap orang lemah tersebut karena Islam datang ke muka bumi salah satu tujuannya adalah memberikan rahmat bagi seluruh alam (*rahmatan li al-alamin*). Islam tidak hanya datang untuk orang-orang yang kaya, tetapi untuk seluruh golongan agar mereka dapat hidup rukun, sejahtera dan berkeadilan. dengan kehidupan yang adil, sejahtera dan bermartabat, maka masyarakat akan hidup rukun, bahagia, saling menghargai sehingga tidak sering terjadi konflik horizontal.

Nilai agama yang sangat fundamental dalam masalah sosial politik tersebut sebenarnya sangat sesuai dengan tujuan Negara, yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta melindungi

segenap bangsa.

### **Kesimpulan**

Dari penjelasan di atas terdapat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Munculnya Perda No. 1 tahun 2014 tentang penanganan pengemis dan gelandangan dilatarbelakangi oleh maraknya tindakan pengemis dan pergeleandangan yang ada di wilayah Yogyakarta yang bukan disebabkan karena kemiskinan dan keterbelakangan tetapi disebabkan karena kemalasan bekerja dan ingin memperkaya diri secara instan.
2. Jika melihat latar belakang serta tujuan Perda No. 1 Tahun 2014, maka Perda tersebut sesuai dengan Islam karena Islam tidak menginginkan umatnya menjadi peminta-minta kecuali karena alasan yang mendesak seperti kemiskinan, mempertahankan hidup dan tidak ada pilihan kerja lain selain mengemis dan menjadi gelandangan. Meskipun sesuai dengan spirit Islam, namun ada beberapa pasal yang bertentangan dengan ajaran Islam seperti larangan memberi di tempat umum dan menjatuhkan hukuman bagi pemberi. Beberapa pasal yang terkait dengan pelarangan pemberian kepada pengemis perlu dikaji ulang karena bertentangan dengan nilai-nilai sosial, kemanusiaan dan agama.
3. Dalam tinjauan maqashid syari'ah, mengemis dan menjadi gelandangan karena alasan kemiskinan, mempertahankan hidup serta tidak ada pilihan pekerjaan lain selain menjadi gelandangan dan pengemis, maka diperbolehkan karena alasan darurat dan mempertahankan jiwa, keturunan dan akal. Termasuk alasan darurat ini adalah ketidakpedulian dari orang kaya dan juga pemerintah terhadap mereka. Sementara apabila ada upaya dari orang kaya dan pemerintah untuk mengentaskan mereka, maka tindakan pengemis dan pergelandangan tersebut perlu dilarang (*sadd adz-dzari'ah*).

### **Daftar Pustaka**

- Alkotsar, Artidjo, *Advokasi Anak Jalanan*". Jakarta: Rajawali 1984.,  
Effendi, Satria, *Ushul Fiqh*, Jakarta: Prenada Media Group, 2007.

- Friedmann, John "Urban Poverty in Latin America, Some Theoretical Considerations". Upsala: Development Dialogue, Vol. I, 1970.
- Al-Jabiri Abid Muhammad, *Bunyah al-Aql a-Arabi*, Beirut: Markaz Dirasah al-Wihdah, 1990.
- Marpuji, Ali, dkk. "Gelandangan di Kertasura". Surakarta: *Monografi 3* Lembaga Penelitian Universitas Muhamadiyah, 1990..
- Nasution, Khoiruddin *Pengantar Studi Islam untuk Perguruan Tinggi*, (Yogyakarta, Tazzafa, 2011.
- Porwadarminta W.J.S, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995.
- Perda No. 01 tahun 2014.
- PP No. 1/1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis.
- Robert, Chambers, "Rural Development: Putting the Last First" 1983.
- Saptono. Iqbal, "Gelandangan-Pengemis (Gepeng) di Kecamatan Kubu, Kabupaten Karangasem". Denpasar: Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian, Universitas Udayana, 2005.
- Rajab, Budi, "Persoalan Kemiskinan dalam orientasi Kebijakan Pembangunan", Bandung: Majalah Ilmiah PDP Unpad Prakarsa, 1996.
- UU No. 6 tahun 2014 tentang pemerintahan desa.
- Wahyudi, Yudian Ushul Fikih versus Hermeneutika, Membaca Islam dari Kanada dan Amerika, Yogyakarta: Pesantren Nawesea Press, 2006.