

# **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 3 TAHUN 2018 ATAS FENOMENA PENGEMIS DI KOTA PALU PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH**

Karmila S. Pontoh<sup>1</sup>, Yuni Amelia<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Datokarama Palu

Email: *kamilapontoh@gmail.com*

<sup>2</sup>Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Datokarama Palu

Email: *yuniamelia@uindatokarama.ac.id*

## ***Abstrack***

*This study aims to understand and analyze the implementation of Regional Regulation Number 3 of 2018 concerning the Phenomenon of Beggars in Palu City from the Perspective of Fiqh Siyasah. This study uses a descriptive analysis method and then draws conclusions using a deductive mindset, namely the analysis taken by stating general provisions regarding Regional Regulations in handling beggars. Furthermore, these provisions are used to analyze the implementation of Regional Regulation Number 3 of 2018 based on the Siyasah Fiqh perspective. The results showed that the implementation of the Palu City regional regulation Number 3 of 2018 on the handling of beggars in the city. Based on the Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 31 of 1980 Article 2 explains that the prevention of homeless and beggars includes preventive, repressive, rehabilitation, and social reintegration efforts. In the Siyasah Jurisprudence Review on the Implementation of the Palu City Regional Regulation Number 3 of 2018 the phenomenon of beggars does not conflict with the principles contained in siyasah fiqh. based on the principles of siyasa fiqh that are oriented towards benefit, avoiding elements of tyranny, the principle of justice and equality of rights, and based on the principle of deliberation.*

**Keywords:** *Implementation, Regional Regulations, Beggar Phenomenon, Fiqh Siyasah*

## ***Abstrak***

Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan menganalisis implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Fenomena Pengemis di Kota Palu Perspektif Fikih Siyasah. Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif kemudian diambil kesimpulan dengan menggunakan pola pikir deduktif yaitu analisa yang diambil dengan mengemukakan ketentuan secara umum tentang Peraturan Daerah dalam penanganan pengemis. Selanjutnya ketentuan tersebut digunakan untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 berdasarkan perpektif Fikih Siyasah. Hasil penelitian menunjukkan Implementasi peraturan daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2018 atas penanganan pengemis di kota

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 menjelaskan bahwa penanggulangan gelandangan dan pengemis yang meliputi upaya-upaya preventif, represif, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial. Dalam Tinjauan Fikih Siyasah Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2018 atas fenomena pengemis tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip yang ada dalam Fikih Siyasah. berdasarkan prinsip-prinsip Fikih Siyasah yang berorientasi pada kemaslahatan, menghindari unsur kedzaliman, prinsip keadilan dan persamaan hak, serta berdasarkan prinsip musyawarah.

Kata Kunci: *Implementasi, Peraturan Daerah, Fenomena Pengemis, Fikih Siyasah*

### A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang memiliki hasrat dan martabat yang tinggi dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata di semua lapisan masyarakat. Pemerintah sebagai pemimpin negara mempunyai tugas utama untuk memajukan kesejahteraan rakyat dan wajib menjamin agar setiap warganya mencapai kesejahteraan dengan dasar atau taraf hidup minimum yang layak bagi kemanusiaan. Kesejahteraan masyarakat menjadi pusat perhatian pada beberapa tahun terakhir ini dan yang paling meningkat yaitu pusat perhatian terhadap kesejahteraan masyarakat.<sup>1</sup>

Satu dasawarsa terakhir ini perubahan penduduk usia kerja di Indonesia mengalami pertumbuhan pesat sebagai akibat tingginya pertumbuhan penduduk. Sebaliknya, pertambahan kesempatan kerja tidak sepesat pertambahan angkatan kerja. Akibatnya, jumlah penduduk usia kerja yang tidak mendapat pekerjaan meningkat dengan pesat. Kota-kota besar selalu dipenuhi oleh masalah. Salah satu persoalan yang muncul adalah kesenjangan atau ketimpangan yang semakin besar mulai dari kepadatan penduduk, lapangan pekerjaan, serta lapangan pemukiman. Akibat dari persoalan tersebut salah satunya munculnya gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis kerap dikenai efek peraturan daerah

---

<sup>1</sup>Siska Lis Sulistiani, *Kedudukan Hukum Anak Hasil Perkawinan Beda Agama Menurut Hukum Positif dan Hukum Islam*, (Cet. I; Bandung: PT Refika Aditama, 2015), 15.

mengenai penataan kota yang cenderung membawa dampak yang tidak baik bagi mereka secara pribadi.<sup>2</sup>

Berdasarkan hasil penelitian, menunjukkan bahwa terdapat beberapa faktor penyebab munculnya pengemis yakni faktor internal dan eksternal. Prinsipnya adalah upaya pencegahan dilakukan di daerah asal sehingga mereka tidak ter dorong untuk meninggalkan desanya dan mencari penghasilan di kota dengan cara membuka pekerjaan di desa. Sedangkan di sisi lain, prinsipnya adalah penanggulangan yaitu di tempat tujuan harus ditanggulangi atau ditangani sehingga mereka tidak lagi tertarik untuk menjadi pengemis di kota, karena tidak akan memperoleh penghasilan lagi.<sup>3</sup>

Pemerintah kota Palu dalam menanggapi persoalan kesejahteraan sosial terutama fenomena pengemis mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang penanganan pengemis sejalan dengan fikih *siyasah dusturiyyah* untuk mencapai kemaslahatan antar warga negara . Dalam hal ini Dinas Sosial kota Palu salah satu *stake holder* dalam menjalankan sesuai peraturan daerah yang sudah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Selain itu dijelaskan pula tentang program-program pembinaan gelandangan dan pengemis yakni diselenggarakan melalui upaya yang bersifat preventif, represif, rehabilitasi sosial dan reintegrasi sosial.

Berdasarkan observasi awal dengan mewawancara kepala seksi rehabilitasi tuna sosial Ibu Ni Nyoman Arini Puspa Dewi. Mengatakan bahwa gelandangan dan pengemis di kota Palu baru terdata pada Tahun 2020 dikarenakan pemerintah khususnya Dinas Sosial kota Palu belum mempunyai anggaran dan fasilitas untuk membina gelandangan dan pengemis Tahun 2020. Dalam proses pendataan Dinas Sosial melakukan razia dan menyeleksi gelandangan dan pengemis. Pengemis yang memiliki rumah maka dikembalikan kepada orang tuanya dan pengemis yang tidak memiliki rumah dikarantinakan selama 14 hari di rumah singgah Dinas Sosial.

---

<sup>2</sup>Zulfa Himmah Alfikril Hidayah, “Jaminan Sosial Terhadap Gelandangan dan Pengemis (Studi Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewah Yogyakarta no 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Dinas Sosial D.I. Yogyakarta), 2, dalam <http://digilib.uin-suka.ac.id> diakses 11 Juli 2022

<sup>3</sup>Ibid., 2.

Dalam kajian Fikih Siyasah, terdapat salah satu bidang kajian khusus yang membahas terkait perundang-undangan negara yaitu bidang *Siyasah Dusturiyyah*. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara, dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.<sup>4</sup>

Pembahasan tentang *Siyasah Dusturiyyah* juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkaitan dengan materi pokok Undang-Undang Dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Sebagai contoh, perumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diusahakan sesuai dengan semangat masyarakat Indonesia yang majemuk.

Salah satu bidang kajian *Siyasah Dusturiyyah* yaitu bidang legislasi secara spesifik membahas proses perumusan peraturan perundang-undangan yang diterapkan dalam konteks kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam perumusan undang-undang menerapkan beberapa prinsip-prinsip Fikih Siyasah diantaranya prinsip keadilan, prinsip persamaan (*equality before the law*) dan prinsip *syura* atau musyawarah yang merupakan media konsultasi dan mekanisme pengambilan keputusan dalam Islam.<sup>5</sup>

Penelitian ini secara spesifik membahas tinjauan Fikih Siyasah khususnya *Siyasah Dusturiyyah* terhadap implementasi Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2018 tentang fenomena pengemis di Kota Palu.

---

<sup>4</sup>Muhammad Iqbal, *Fikih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Cet II; Jakarta, Kencana, 2016), 179.

<sup>5</sup>Muhammad Taufik, Polemik Penafsiran dalam Hubungan *Syura* dan Demokrasi, *Qaumiyyah: Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 2, No. 1, Desember 2021, 144.

## B. Pembahasan

### 1. Implementasi Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2018

#### a. Hasil Observasi

Berdasarkan observasi yang peneliti lakukan, Dinas Sosial Kota Palu dalam menanggulangi permasalahan pengemis melaksanakan 3 upaya, yaitu pendataan dan juga rehabilitasi atau pemulangan. Dalam pelaksanaan operasi penertiban peneliti mengamati bagaimana cara Dinas Sosial Kota Palu melakukan operasi penertiban tersebut. Berdasarkan pengamatan peneliti, operasi yang dilakukan Dinas Sosial Kota Palu melibatkan tim Satuan Polisi Pamong Praja Kota Palu yang mengarahkan satu unit truk Satpol PP. Operasi penertiban ini dilaksanakan dengan cara patrol keliling ke lokasi-lokasi yang menjadi titik adanya gelandangan dan pengemis di Kota Palu. Dalam pengamatan peneliti, operasi penertiban berlangsung dengan aksi kejar-kejaran antara tim Satpol PP dengan para gelandangan dan pengemis yang tertangkap mata sedang melakukan di titik lokasi. Operasi penertiban yang sudah dilaksanakan dilanjutkan dengan pendataan yang dilakukan di kantor Dinas Sosial Kota Palu. Peneliti melihat gelandangan dan pengemis yang terjaring operasi tergolong dalam berbagai jenis seperti anak-anak, orang dewasa, lanjut usia bahkan disabilitas. Dalam hal ini peneliti mengamati reaksi dari para gelandangan dan pengemis yang terjaring yang terjaring operasi penertiban, dimana reaksi dari gelandangan dan pengemis yang terjaring operasi adalah bingung dan juga takut.

Anak-anak yang terjaring operasi penertiban, dimana saat dilakukan pendataan oleh pihak Dinas Sosial Kota Palu anak-anak tersebut mengatakan bahwa diri mereka menyesal dengan wajah yang terlihat murung. Dalam melakukan pendataan, peneliti juga mengamati ada beberapa gelandangan dan pengemis yang sulit untuk dimintai data diri dan dokumentasi sehingga pendataan yang dilakukan memakan waktu yang lumayan lama, sampai akhirnya gelandangan dan pengemis tersebut mau didata dan didokumentasi oleh pihak Dinas Sosial Kota Palu.

Peneliti juga melakukan observasi dalam upaya rehabilitasi atau pemulangan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Palu. Di sana peneliti mengamati bahwa gelandangan dan pengemis yang terjaring operasi dan sudah didata akan

ditentukan apakah mereka layak direhabilitasi atau dipulangkan. Dari pengamatan peneliti anak-anak dan gelandangan pengemis yang baru pertama terjaring operasi penertiban akan dipulangkan ke pihak keluarga dengan syarat membuat surat pernyataan. Di samping itu, peneliti juga melihat ada kerjasama antara Dinas Sosial Kota Palu dengan Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak Yayasan Panti Asuhan Anak "Al-Hijrah Sigi", dimana anak-anak yang terjaring operasi akan diberikan pembinaan selama sebelum anak-anak tersebut dijemput oleh orangtua atau keluarga mereka. Berdasarkan hasil observasi yang peneliti lakukan, gelandangan dan pengemis yang terjaring operasi penertiban ini melakukan aksinya dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan hidup.

#### b. Upaya-Upaya Penanggulangan Pengemis

Upaya dalam menanggulangi masalah gelandangan dan pengemis di Indonesia sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 pasal 2 menjelaskan bahwa penanggulangan gelandangan dan pengemis yang meliputi upaya-upaya preventif, represif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis terdapat upaya tersebut yakni, upaya-upaya preventif, represif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial:<sup>6</sup>

##### a. Upaya Preventif

Upaya preventif dimaksud untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, yang ditujukan kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Adapun usaha yang dilakukan meliputi:

###### 1) Penyuluhan dan Bimbingan Sosial

Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan informan atas nama Ibu Ni Nyoman Arini Puspa Dewi, kepala seksi rehabilitasi tuna sosial dan korban napza. Informan mengatakan bahwa Dinas Sosial Kota Palu tidak

---

<sup>6</sup>Ni Nyoan Arini Puspa Dewi, kepala seksi rehabilitasi sosial korban napza., tunasusila, 5 Februari 2021

melakukan upaya pencegahan atau preventif dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis seperti penyuluhan atau bimbingan sosial. Lebih lanjut Ibu Ni Nyoman Arini Puspa Dewi mengatakan bahwa gelandangan dan pengemis banyak yang berasal dari luar Kota Palu. Diperkirakan bahwa sekitar 90% gelandangan dan pengemis di Kota Palu berasal dari luar kota sehingga penyuluhan dan bimbingan sosial tidak bias dilakukan di Kota Palu.<sup>7</sup>

#### 2) Pembinaan Sosial

Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan informan yang mengatakan bahwa Dinas Sosial Kota Palu tidak melakukan upaya pencegahan atau preventif dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis seperti pembinaan sosial. Dinas Sosial Kota Palu pernah melakukan koordinasi dengan Wali Kota Palu dalam pembuatan pamflet yang dipasang di beberapa titik Kota Palu, dengan tulisan “Peduli tidak sama dengan memberi uang dan barang. Salurkan sedekah anda pada organisasi sosial dan keagamaan. Peraturan daerah Kota Palu nomor 3 tahun 2018 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Sanksi pelanggaran bagi orang yang memberikan uang dan barang kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum denda paling banyak Rp. 1.000.000 dan hukuman pidana kurungan paling lama 10 hari. Sanksi pelanggaran bagi orang yang mengemis dan mengamen denda paling banyak Rp. 3.000.000 dan hukuman pidana kurungan paling lama 3 bulan (STOP Memberi Uang di Jalan)”.

#### 3) Bantuan Sosial

Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan informan, mengatakan bahwa Dinas Sosial Kota Palu tidak melakukan upaya pencegahan atau preventif dalam peanggulangan gelandangan dan pengemis seperti bantuan sosial kepada kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya masyarakat.

#### 4) Penyediaan Lapangan Kerja

Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan informan, mengatakan bahwa Dinas Sosial Kota Palu tidak melakukan upaya pencegahan atau

---

<sup>7</sup>Ibid

preventif dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis seperti penyediaan lapangan pekerjaan. Dinas Sosial Kota Palu dalam penanganan gelandangan dan pengemis hanya berupaya mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis. Sehingga sampai saat ini penyediaan lapangan kerja bukan menjadi upaya yang dilakukan Dinas Sosial Kota Palu.<sup>8</sup>

### 5) Pemukiman Lokal

Informan mengatakan bahwa Dinas Sosial Kota Palu tidak melakukan upaya pencegahan atau preventif dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis seperti pemukiman lokal. Dimana hal ini berkaitan dengan hasil wawancara peneliti dengan informan, mengatakan bahwa Dinas Sosial Kota Palu dalam penanganan gelandangan dan pengemis lebih mengurangi jumlah dan penanganan rehabilitasi gelandangan dan pengemis.

### b. Upaya Represif

Upaya represif dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan.

#### 1) Razia

Razia dapat dilakukan sewaktu-waktu baik oleh pejabat yang berwenang untuk itu maupun oleh pejabat yang atas pemerintah kepala Seksi diberi wewenang untuk itu secara terbatas. Dinas Sosial Kota Palu melaksanakan operasi pengawasan dan pengendalian gelandangan dan pengemis dengan mengarahkan tim Satuan Polisi Pamong Praja yang beranggotakan 18 orang dengan menggunakan 1 unit mobil operasi tim Satuan Polisi Pamung Praja.

#### 2) Penampungan sementara untuk diseleksi

Berdasarkan wawancara yang peneliti lakukan, gelandangan dan pengemis yang terjaring operasi penertiban akan ditampung atau diserahkan ke kantor Dinas Sosial Kota Palu atau rumah singgah Dinas Sosial Kota Palu. Hal ini dimaksudkan untuk menetapkan kualifikasi para gelandangan dan pengemis berupa pendataan dan

---

<sup>8</sup>Ibid

sebagai dasar untuk menetapkan tindakan selanjutnya berdasarkan SOP yang terdiri dari:

- a) Dilepaskan dengan syarat, informan mengatakan bahwa gelandangan dan pengemis yang baru pertama atau kedua kalinya terjaring operasi akan dilepaskan dengan syarat membuat surat pernyataan.
  - b) Dimasukkan dalam panti sosial, gelandangan dan pengemis yang terjaring operasi penertiban akan direhabilitasi. Gelandangan dan pengemis yang akan direhabilitasi adalah mereka yang sudah terjaring operasi sebanyak 3 kali dan juga mereka yang baru 1 kali tertangkap namun tidak memiliki keluarga atau orangtua.
  - c) Dikembalikan kepada orang tua atau wali atau keluarga atau kampung halaman, informan mengatakan akan mengembalikan gelandangan dan pengemis dengan syarat orangtua/keluarga harus datang ke kantor Dinas Sosial Kota Palu dan membuat sebuah surat pernyataan yang berisi perjanjian untuk tidak beraktifitas di jalan sebagai gelandangan dan pengemis lagi. Sedangkan gelandangan dan pengemis usia anak-anak yang tertangkap dengan syarat orang tuanya yang menjemput dan dengan diberikan beberapa nasehat.
  - d) Diserahkan ke Pengadilan, sejauh ini Dinas Sosial Kota Palu belum pernah menyerahkan gelandangan dan pengemis ke pengadilan. Karena dalam proses penanganan gelandangan dan pengemis menurut informan Dinas Sosial Kota Palu memiliki opsi untuk mengirim mereka ke panti rehabilitasi atau dipulangkan kepada pihak keluarga.
  - e) Diberikan pelayanan kesehatan, berdasarkan hasil observasi yang peneliti lakukan, Dinas Sosial telah mengadakan layanan kesehatan bagi para gelandangan dan pengemis yang terjaring operasi penertiban. Baik itu cek kesehatan di puskesmas atau di rumah sakit.
- c. Upaya Rehabilitasi

Upaya rehabilitasi terhadap gelandangan dan pengemis meliputi upaya-upaya penampungan, seleksi, penyantunan, penyaluran dan tindak lanjut, bertujuan agar fungsi sosial mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Dalam hal ini usaha rehabilitasi dilaksanakan melalui panti dan rumah singgah Dinas Sosial Kota Palu.

### 1) Penampungan

Dinas Sosial Kota Palu sampai saat ini belum memiliki panti rehabilitasi sosial sendiri tetapi Dinas Sosial memiliki rumah singgah untuk penampungan sementara. Sehingga proses rehabilitasi gelandangan dan pengemis memerlukan bantuan dari pihak lembaga kesejahteraan anak yayasan panti asuhan “Al-Hijrah Sigi” dimana jika Dinas Sosial Kota Palu melakukan operasi penertiban dan mendapatkan gelandangan dan pengemis maka mereka akan dikirimkan ke panti rehabilitasi milik lembaga kesejahteraan anak yayasan panti asuhan Al-Hijrah Sigi.

### 2) Seleksi

Dinas Sosial Kota Palu sampai saat ini belum memiliki panti rehabilitasi sosial sendiri sehingga tahap seleksi dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis ditujukan untuk menentukan kualifikasi pelayanan sosial belum bisa dilaksanakan.

### 3) Penyantunan

Dinas Sosial Kota Palu sampai saat ini belum memiliki panti rehabilitasi sosial sendiri, sehingga usaha penyantunan yang bisa dilakukan melalui pemberian pendidikan dan juga keterampilan yang sesuai dengan bakat belum bisa dilaksanakan.

### 4) Penyaluran

Dinas Sosial sampai saat ini belum memiliki panti rehabilitasi sosial sendiri sehingga usaha penyaluran yang berupa pemberdayaan gelandangan dan pengemis ke sektor produksi dan jasa belum bisa dilaksanakan.

### 5) Tindak Lanjut

Dinas Sosial Kota Palu sampai saat ini belum memiliki panti rehabilitasi sosial sendiri, sehingga usaha tindak lanjut ditujukan kepada gelandangan dan pengemis yang sudah disalurkan, agar mereka tidak kembali menjadi gelandangan dan pengemis belum bisa dilaksanakan. Namun berdasarkan hasil observasi peneliti, meskipun Dinas Sosial Kota Palu memberikan arahan kepada gelandangan dan pengemis yang terjaring operasi penertiban agar tidak mengulangi kegiatan tersebut. Peneliti juga menemukan bahwa Dinas Sosial Kota Palu bekerja sama dengan Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak Yayasan Panti Asuhan Anak “Al-

Hijrah Sigi”, untuk memberikan pembinaan kepada gelandangan dan pengemis usia anak-anak agar mereka tidak mengulangi aksinya di jalan lagi sebagai gelandangan dan pengemis.<sup>9</sup>

#### d. Reintegrasi Sosial

Reintegrasi sosial adalah proses pengembalian kepada keluarga dan/atau masyarakat sehingga dapat menjalankan fungsi-fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana masyarakat pada umumnya.<sup>10</sup>

### **2. Tinjauan Fikih Siyasah Penanganan Pengemis pada Dinas Sosial Kota Palu**

Dalam tinjauan Fikih Siyasah implementasi Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam hal ini berdasarkan nilai-nilai Fikih Siyasah berorientasi pada kemaslahatan, menghindari unsur kedzaliman, keadilan dan persamaan hak, serta berdasarkan prinsip musyawarah.

Kaidah atau prinsip ini mendesain batasan-batasan instansi-instansi umum dan politik Islam dalam suatu pemerintahan, juga mendesain batasan-batasan atas kebijakan atau tindakan mereka terhadap rakyat. Maka prinsip ini menerangkan bahwa seluruh kebijakan pemerintah yang bersinggungan dengan rakyat harus dibangun berdasarkan kemaslahatan umum. Karena pemerintah, mulai dari khalifah sampai bawahannya bukan bekerja untuk diri mereka sendiri, akan tetapi mereka hanyalah wakil ummat untuk menegakkan kebijakan terbaik demi tegaknya keadilan, menolak kezaliman, menjaga eksistensi hak-hak dan etika, mengontrol keamanan, menyebarkan ilmu, mensterilkan masyarakat dari kerusakan, mewujudkan seluruh kebaikan-kebaikan untuk ummat terhadap dengan menggunakan cara terbaik.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Ibid

<sup>10</sup>Ibid

<sup>11</sup>Abdul Wahab al-Zuhailiy, *Al-Qawa'id, Al-Fiqhiyah wa Tathbiqatuhu Fi Al-Madzahib, Al-Arba'I*, Juz 1 (Damaskus, Dar.al.Fikr, 2006), 493.

Fikih Siyasah merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Berkenaan dengan luasnya objek kajian Fikih Siyasah, maka dalam hal ini penulis memilih *siyasah dusturiyyah*, yang mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara lain dalam batas-batas administrasi suatu negara. Dalam permasalahan Fikih Siyasah adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan yang ada dalam masyarakat. Maka ruang lingkup pembahasannya sangat luas. Oleh karena itu, fikih *siyasah dusturiyyah* dibatasi dan hanya membahas pengaturan perundang-undangan yang dituntut oleh keadaan kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip agama yang merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Menutut peneliti, Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis adalah salah satu contoh bagaimana Implementasi suatu Fikih Siyasah atau undang-undang yang ada di Kota Palu yang dibentuk sesuai prinsip-prinsip Fikih Siyasah dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Palu, diantaranya sebagai berikut:

a. Prinsip Kemaslahatan

Imam Al-Ghazali menjelaskan bahwa menurut asalnya, *maslahah* itu berarti suatu yang menarik kemamfaatan (keuntungan) dan menolak *mudharat* (kerusakan), merupakan tujuan atau maksud dari makhluk sedangkan kebaikan atau kemaslahatan makhluk terletak pada pencapaian tujuan. Untuk lebih jelasnya definisi tersebut, bahwa pembentukan hukum dimaksudkan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia.

Salah satu kemaslahatan umat yaitu setiap tindakan atau suatu kebijakan seorang pemimpin yang menyangkut hak-hak rakyat yang bertujuan mendatangkan kebaikan. Sebab pemimpin adalah pengembang amanah. Keberadaan gelandangan dan pengemis dengan menggunakan jalan tidak sesuai dengan fungsi jalan dapat mengganggu keselamatan, keamanan dan kelancaran lalu lintas, hal tersebut tidak dapat dianggap sebagai suatu bentuk kewajaran dan perlu ditanggulangi secara

berkesinambungan dan melibatkan suatu komponen masyarakat, baik di lingkungan pemerintah Kota maupun oleh masyarakat itu sendiri berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengendepankan peningkatan kualitas dan pemberdayaan sumber daya manusia. Seiring dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah maka daerah harus berperan aktif dalam melaksanakan upaya-upaya bagi penanganan permasalahan sosial tersebut. Tujuan dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Palu sebagai bagian dari upaya untuk mencapai kemaslahatan.

#### b. Prinsip Keadilan

Dalam Al-Qur'an dijelaskan secara jelas dalam Q.S. An-Nisaa':58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤْدُوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ تَحْكُمُوا بِالْعُدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعَمُ بِعَظِيزُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا (٥٨)

Terjemahnya:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah maha mendengar lagi maha melihat.”<sup>12</sup>

Berdasarkan tafsir Al-Ahkam ayat ini termasuk salah satu ayat terpenting dalam persoalan hukum syariat, dan menurut zahir ayat *khitab*-nya ditujukan kepada segenap umat Islam, yang berhubung dengan amanat. Menurut yang diriwayatkan dari Ali, Zaid bin Asham dan Syahar bin Hasyab, ayat ini ditujukan kepada wali-wali orang Islam. Tetapi perkataan yang pertama adalah lebih jelas.<sup>13</sup>

Dalam ayat tersebut Allah swt memerintahkan seluruh umat Islam untuk senantiasa berbuat adil. Keadilan merupakan sesuatu yang harus senantiasa diperjuangkan dan di tegakkan dalam masyarakat. Keadilan merupakan prinsip

<sup>12</sup>Departemen Agama R.I., *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Mushaf Alwasim (Bekasi: Bagus Segera, 2013)

<sup>13</sup>Syekh H. Abdul Halim Hasan Binjai, *Tafsir Al-Ahkam*, (Jakarta, Kencana 2006), 279.

berimbang dalam kehidupan manusia.<sup>14</sup> Selama keadilan dapat ditegakkan dengan baik, maka keseimbangan tatanan kehidupan dunia akan terpelihara dan terjaga. Sebaliknya, bila keadilan sudah tidak dapat ditegakan, maka keseimbangan tidak akan tercapai dan tatanan kehidupan dunia pun akan mengalami guncangan. Prinsip ini berkaitan erat dengan prinsip persamaan antara sesama manusia. Islam tidak dapat membeda-bedakan manusia berdasarkan warna kulit, suku bangsa, bahasa dan ras, tetapi berdasarkan ketakwaannya kepada Allah.<sup>15</sup>

Prinsip keadilan adalah kunci utama penyelenggaraan negara. Keadilan dalam hukum menghendaki setiap warga negara sama kedudukannya di depan hukum. Dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 Tentang penganganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Palu berupaya membentuk sebuah peraturan dengan berdasarkan prinsip keadilan. Aturan yang dibuat tidak hanya berlaku pada satu pihak akan tetapi berlaku kepada semua pihak. Contohnya sanksi kepada pengemis dan sanksi kepada masyarakat yang pemberi.

#### c. Prinsip Menghindari Unsur Kedzaliman

Prinsip ini sama seperti prinsip *Amar ma'ruf nahi munkar* yaitu sebuah mekanisme *check and balancing* dalam sistem politik Islam. Sistem ini terlembaga dalam pandangan mayoritas Islam (*sunni*) bukan seorang yang suci (*ma'shum*), oleh karenanya sangat mungkin untuk dikritisi dan dinasehati.

Prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* mengajak kepada setiap muslim untuk menjadi pribadi yang shaleh dan mushlih. Atas dasar prinsip ini di jalur politik, harus ada kelompok atau partai politik yang memperjuangkan kebaikan dan mencegah kemunkaran secara konstitusional. Dengan cara membuat peraturan perundang-undangan di tingkat nasional dan peraturan daerah di tingkat daerah

---

<sup>14</sup>Muhammad Ilham Buana, "Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pelaksanaan Penertiban Pengemis dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentraman Masyarakat dan Ketertiban Umum (Studi Pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandar Lampung)" Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2020),29-30 diakses pada <http://repositori.radenintan.ac.id> 24 Agustus 2021

yang membuat dan memudahkan umat Islam bisa leluasa untuk mengerjakan kewajiban agama mereka.<sup>16</sup>

Implementasi Peraturan Daerah kota Palu menghindari adanya unsur kedzaliman yaitu melaksanakan Peraturan Daerah dengan sebaik-baiknya melalui upaya preventif, represif, dan rehabilitasi sesuai SOP.

#### d. Prinsip Musyawarah

Bermusyawarah dalam segala hal adalah sesuatu yang dipandang sangat penting dalam ajaran Islam. Artinya, Islam sangat menjunjung tinggi asas musyawarah dalam mencapai kesepakatan (mufakat). Tidak dengan cara diputuskan satu orang atau beberapa orang yang menguntungkan mereka. Islam menganjurkan musyawarah tidak hanya di bidang politik, tapi dalam segala aspek kehidupan. Tegasnya, Islam menganjurkan umatnya untuk senantiasa mendasarkan keputusan pada hasil musyawarah. Anjuran musyawarah ini dapat dilihat dalam Al-Qur'an surah Ali-Imran (3) ayat 159.<sup>17</sup>

Peraturan daerah kota Palu nomor 3 Tahun 2018 dibuat melalui musyawarah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) memuat tentang penanganan gelandangan dan pengemis kota Palu sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

### C. Kesimpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya dalam menanggulangi masalah gelandangan dan pengemis di Indonesia sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 pasal 2 menjelaskan bahwa penanggulangan gelandangan dan pengemisan yang meliputi upaya-upaya preventif, represif, dan rehabilitatif. Dalam Peraturan Daerah kota Palu Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis terdapat upaya tersebut. Penanganan

<sup>16</sup>Mutiara Fahmi, Prinsip Dasar Hukum Politik Dalam Islam, *Jurnal Petita*, Vol. 2, No. 1, Juni 2021, 59.

<sup>17</sup>Abdul Manan, *Politik Hukum: (Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat)*, (Jakarta: Kencana, 2016), 131.

pengemis di kota Palu sudah terlaksana sejak tahun 2018 sampai sekarang. Pemerintah kota Palu terus berupaya mengoptimalkan peran dan fungsi, serta solusi, salah satunya adalah melalui Rumah Singgah yang didirikan sejak tahun 2020. Rumah singga dinas sosial kota Palu memiliki tugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan penunjang dinas sosial di bidang rehabilitasi gelandangan dan pengemis kota Palu.

Dalam tinjauan Fikih Siyasah terhadap implementasi peraturan daerah kota Palu Nomor 3 Tahun 2018 atas fenomena pengemis merupakan tugas dari pemerintah daerah yang dibantu oleh perangkat daerah yakni Dinas Sosial. Dinas Sosial tidak lain adalah organisasi yang mengatur dan menyelenggarakan urusan negara yang sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip yang ada dalam Fikih Siyasah. Dalam tinjauan Fikih Siyasah implementasi Peraturan Daerah kota Palu Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam hal ini berdasarkan prinsip-prinsip Fikih Siyasah yang berorientasi pada kemaslahatan, menghindari unsur kedzaliman, prinsip keadilan dan persamaan hak, serta berdasarkan prinsip musyawarah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfikril Hidayah, Zulfa Himmah, “Jaminan Sosial Terhadap Gelandangan dan Pengemis (Studi Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewah Yogyakarta no 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Dinas Sosial D.I. Yogyakarta).” dalam <http://digilib.uin-suka.ac.id> diakses 11 Juli 2022
- Al-Zuhailiy, Abdul Wahab, *Al-Qawaid, Al-Fiqhiyah wa Tathbiqatuha Fi Al-Madzahib, Al-Arba'I, Juz 1*, Damaskus: Dar al-Fikr, 2006

- Buana, Muhammad Ilham, "Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pelaksanaan Penertiban Pengemis dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentraman Masyarakat dan Ketertiban Umum (Studi Pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandar Lampung)" Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2020), diakses pada <http://repositori.radenintan.ac.id> 24 Agustus 2021
- Departemen Agama R.I., *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Mushaf Alwasim, Bagus Segera: Bekasi, 2013
- Fahmi, Mutiara, Prinsip Dasar Hukum Politik Dalam Islam, *Jurnal Petita*, Vol. 2, No. 1, Juni 2021
- Hasan Binjai, Abdul Halim, *Tafsir Al-Ahkam*, Jakarta: Kencana, 2006
- Iqbal, Muhammad, *Fikih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet II; Jakarta, Kencana, 2016
- Manan, Abdul, *Politik Hukum (Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat)*, Jakarta: Kencana, 2016
- Ni Nyoan Arini Puspa Dewi, kepala seksi rehabilitasi sosial korban napza., tunasusila, 5 Februari 2021
- Sulistiani, Siska Lis, *Kedudukan Hukum Anak Hasil Perkawinan Beda Agama Menurut Hukum Positif dan Hukum Islam*, Cet. I; Bandung: PT Refika Aditama, 2015
- Taufik, Muhammad, Polemik Penafsiran dalam Hubungan *Syura* dan Demokrasi, *Qaumiyyah: Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 2, No. 1, Desember 2021

