

**NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR  
PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN GELANDANGAN**

**Disusun Oleh:  
TIM PENYUSUN**

**KERJASAMA :  
LEMBAGA PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SEMARANG  
DAN  
SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN KARANGANYAR**

---

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN KARANGANYAR  
TAHUN 2022**

## **KATA PENGANTAR**

Alhamdulillah, Tim Penyusun Naskah Akademik telah menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, dan sebagai orang beriman kami mengucapkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas segala nikmat dan lindungan-Nya selama dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Naskah Akademik ini disusun sebagai daya ungkit dan daya dorong bagi pembentuk Produk Hukum Daerah Kabupaten Karanganyar untuk mengisi kekosongan hukum berkaitan dengan penanggulangan pengemis dan gelandangan.

Kabupaten Karanganyar memiliki tingkat kemiskinan, tingkat pengangguran, daya tarik wisata dan pengunjung wisata yang cukup besar, yang merupakan potensi melahirkan pengemis dan gelandangan. Kondisi tersebut diperkuat dengan besarnya tingkat kemiskinan dan tingkat pengangguran pada daerah sekitar Kabupaten Karanganyar, yang memiliki potensi untuk masuk ke Kabupaten Karanganyar untuk mengemis dan bergelandangan.

Naskah Akademik ini disusun dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif dan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penanggulangan pengemis dan gelandangan. Naskah Akademik ini mendeskripsikan kajian-kajian filosofis, sosiologis dan yuridis serta kajian empirik Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan.

Pada kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih atas perhatian dan kerjasama yang baik kepada:

1. Yang terhormat Ketua DPRD Kabupaten Karanganyar;
2. Yang terhormat Wakil Ketua DPRD Kabupaten Karanganyar;
3. Yang terhormat Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Karanganyar;
4. Yang terhormat Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Karanganyar;

5. Yang terhormat Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar;
6. Yang terhormat Sekretaris DPRD Kabupaten Karanganyar;
7. Yang terhormat jajaran Sekretariat DPRD Kabupaten Karanganyar;
8. Yang terhormat mitra kerja Tim Penyusun Naskah Akademik.

Demikian, atas perhatian dan kerjasama yang baik kami mengucapkan terima kasih, teriring doa semoga kita selalu dalam lindungan Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa.

Karanganyar, Juli 2022

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

JUDUL	i	
KATA PENGANTAR	ii	
DAFTAR ISI	iv	
DAFTAR TABEL	v	
DAFTAR GAMBAR	vi	
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	13
	C. Tujuan dan Kegunaan	15
	D. Metode Penelitian	17
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK	25
	A. Kajian Teoritis	25
	B. Kajian Asas-asas atau Prinsip Penyusunan Norma	43
	C. Kajian Praktik Penyelenggaraan	57
	D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah	60
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	64
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	87
	A. Landasan Filosofis	87
	B. Landasan Sosiologis	92
	C. Landasan Yuridis	94
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	97
BAB VI	PENUTUP	102
	DAFTAR PUSTAKA	103
	LAMPIRAN :	
	Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan	

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1.1. Garis Kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019-2021

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1.1. Tingkat Pengangguran Kabupaten Karanganyar dan Sekitarnya  
Tahun 2018-2020

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembangunan nasional merupakan suatu proses yang terarah, terpadu, berkelanjutan dan berkesinambungan dalam mewujudkan tujuan negara yang terumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Pembangunan Nasional dilaksanakan dengan mengoptimalkan potensi Indonesia secara bertanggungjawab dan diperuntukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, baik potensi produksi, bumi, air dan kekayaan alam dan perekonomian, sebagaimana secara tegas dirumuskan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun dalam pelaksanaan pembangunan nasional, sifat oligarki, kapitalis dan individualis serta *over hedonistic* mencengkeram usaha-usaha dalam mewujudkan tujuan negara, sehingga secara empirik menimbulkan kesenjangan, diskriminasi, ketimpangan sosial, ekonomi dan amoral yang berdampak pada lahirnya kemiskinan.

Badan Pusat Statistik mencatat persentase penduduk miskin pada September 2021 sebesar 9,71 persen atau sejumlah 26,50 juta orang. Persentase penduduk miskin perkotaan pada September 2021 sebesar 7,89 persen atau sejumlah 11,86 juta orang, sementara persentase penduduk miskin perdesaan pada September 2021 sebesar 13,10 persen atau sejumlah 14,64 juta orang. Garis Kemiskinan pada September 2021 tercatat sebesar Rp 486.168,- /kapita/bulan dengan komposisi Garis Kemiskinan Makanan sebesar Rp

360.007,- (74,05 persen) dan Garis Kemiskinan Bukan Makanan sebesar Rp 126.161,- (25,95 persen).<sup>1</sup>

Badan Pusat Statistik mencatat garis kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019 – 2021, sebagaimana pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.1  
Garis Kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah  
Tahun 2019-2021

Kabupaten / Kota	Kemiskinan								
	Garis Kemiskinan (Rp/kapita/bln)			Jumlah Penduduk Miskin (ribu jiwa)			Persentase Penduduk Miskin (persen)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
PROVINSI JAWA TENGAH	369.385.00	395.407.00	409.193.00	3743.23	3980.90	4109.75	10.80	11.41	11.79
Kabupaten Cilacap	337.572.00	351.735.00	363.367.00	185.20	198.60	201.71	10.73	11.46	11.67
Kabupaten Banyumas	385.140.00	406.250.00	417.086.00	211.60	225.84	232.91	12.53	13.26	13.66
Kabupaten Purbalingga	355.702.00	375.199.00	384.183.00	140.10	149.48	153.08	15.03	15.90	16.24
Kabupaten Banjarnegara	301.792.00	318.334.00	328.679.00	136.10	144.95	150.19	14.76	15.64	16.23
Kabupaten Kebumen	362.847.00	380.557.00	390.599.00	201.30	211.09	212.92	16.82	17.59	17.83
Kabupaten Purworejo	345.458.00	364.289.00	376.127.00	82.20	84.79	88.80	11.45	11.78	12.40
Kabupaten Wonosobo	340.827.00	362.683.00	373.474.00	131.30	137.63	139.67	16.63	17.36	17.67
Kabupaten Magelang	325.921.00	342.430.00	353.608.00	137.40	146.34	154.91	10.67	11.27	11.91
Kabupaten Boyolali	332.996.00	347.520.00	361.922.00	93.70	100.59	104.82	9.53	10.18	10.62
Kabupaten Klaten	405.537.00	419.510.00	436.896.00	144.10	151.83	158.23	12.28	12.89	13.49
Kabupaten Sukoharjo	377.319.00	393.776.00	410.273.00	63.60	68.89	73.84	7.14	7.68	8.23
Kabupaten Wonogiri	327.364.00	341.643.00	356.728.00	98.30	104.37	110.46	10.25	10.86	11.55
<b>Kabupaten Karanganyar</b>	<b>365.151.00</b>	<b>385.563.00</b>	<b>401.542.00</b>	<b>84.50</b>	<b>91.72</b>	<b>95.41</b>	<b>9.55</b>	<b>10.28</b>	<b>10.68</b>
Kabupaten Sragen	335.334.00	348.890.00	363.349.00	113.80	119.38	122.91	12.79	13.38	13.83
Kabupaten Grobogan	375.521.00	395.001.00	404.456.00	161.90	172.26	175.72	11.77	12.46	12.74
Kabupaten Blora	335.837.00	353.259.00	363.649.00	97.90	103.73	107.05	11.32	11.96	12.39
Kabupaten Rembang	384.561.00	403.932.00	414.977.00	95.30	100.08	101.40	14.95	15.60	15.80
Kabupaten Pati	423.922.00	445.913.00	458.616.00	119.00	127.37	128.74	9.46	10.08	10.21
Kabupaten Kudus	406.470.00	429.666.00	450.992.00	58.00	64.24	67.06	6.68	7.31	7.60
Kabupaten Jepara	386.693.00	407.056.00	419.028.00	83.50	91.14	95.22	6.66	7.17	7.44
Kabupaten Demak	411.202.00	432.533.00	445.176.00	137.60	146.87	151.74	11.86	12.54	12.92
Kabupaten Semarang	377.674.00	404.455.00	416.395.00	73.90	79.88	83.61	7.04	7.51	7.82
Kabupaten Temanggung	310.176.00	323.705.00	336.034.00	72.60	77.33	79.09	9.42	9.96	10.17
Kabupaten Kendal	369.769.00	396.691.00	407.387.00	91.20	97.49	100.00	9.41	9.99	10.24
Kabupaten Batang	286.116.00	309.202.00	318.330.00	64.10	70.57	74.91	8.35	9.13	9.68
Kabupaten Pekalongan	382.832.00	403.662.00	416.779.00	87.00	91.86	95.26	9.71	10.19	10.57
Kabupaten Pemalang	372.115.00	389.209.00	401.857.00	200.70	209.03	215.08	15.41	16.02	16.56
Kabupaten Tegal	365.334.00	390.520.00	404.655.00	109.90	117.50	123.52	7.64	8.14	8.60
Kabupaten Brebes	414.642.00	431.897.00	445.853.00	293.20	308.78	314.95	16.22	17.03	17.43
Kota Magelang	481.282.00	522.099.00	537.783.00	9.10	9.27	9.44	7.46	7.58	7.75
Kota Surakarta	473.516.00	487.445.00	511.216.00	45.20	47.03	48.78	8.70	9.03	9.40
Kota Salatiga	418.955.00	454.154.00	480.903.00	9.20	9.69	10.14	4.76	4.94	5.14
Kota Semarang	474.930.00	522.691.00	543.929.00	72.00	79.58	84.45	3.98	4.34	4.56

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas dan dikorelasikan dengan Garis Kemiskinan nasional pada September 2021 tercatat sebesar Rp 486.168,-/kapita/bulan,

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik, *Persentase Penduduk Miskin September 2021 turun menjadi 9,71 persen*, yang dirilis tanggal 17 Januari 2022, diakses tanggal 16 Mei 2022. **Garis kemiskinan makanan** adalah nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan (setara 2100 kkalori per kapita per hari). **Garis kemiskinan bukan makanan** adalah nilai minimum pengeluaran untuk perumahan, sandang, pendidikan, kesehatan dan kebutuhan pokok non-makanan lainnya. **Penduduk miskin** adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan.

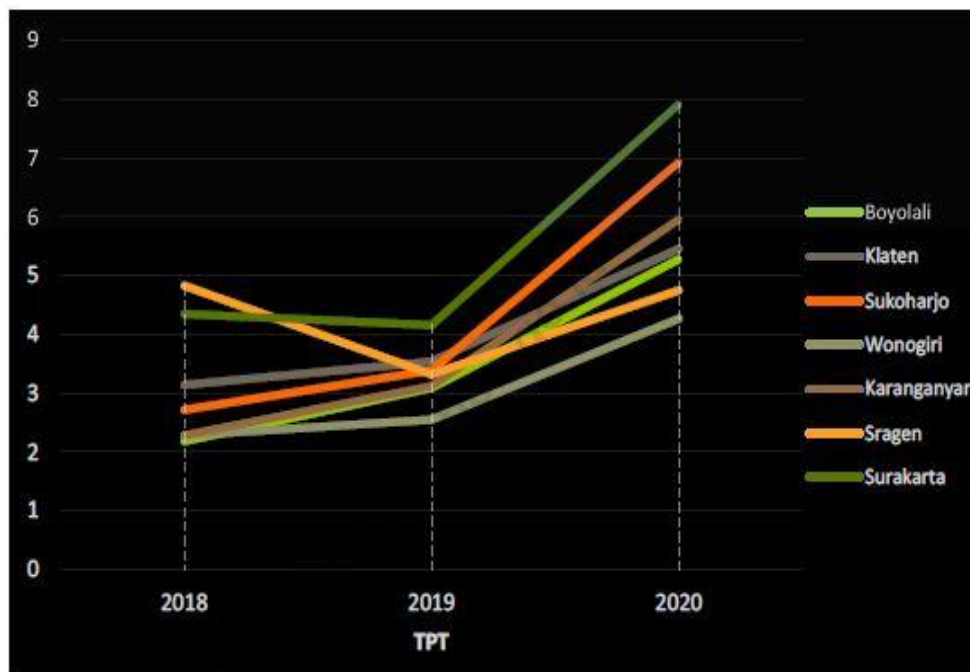


maka Kabupaten Karanganyar masuk dalam daerah miskin dengan Garis Kemiskinan tercatat sebesar Rp 401.542,-/ kapita/bulan dan jumlah penduduk miskin 95.410 orang (10,68%).

Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar telah berupaya mengentaskan kemiskinan dengan diundangkannya Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Kemiskinan, dan program-program pembangunan daerah yang berbasis pengentasan kemiskinan, namun belum mampu menurunkan angka kemiskinan, yang berdasarkan Tabel 1.1 mengalami kenaikan dari tahun 2019 sebesar 9,55%, tahun 2020 sebesar 10,28%, dan tahun 2021 sebesar 10,68%.

Berdasarkan Badan Pusat Statistik “Kabupaten Karanganyar Dalam Angka Tahun 2021” menunjukkan tingkat pengangguran di Kabupaten Karanganyar dan sekitarnya, sebagaimana dalam Gambar 1.1 di bawah ini

Gambar 1.1  
Tingkat Pengangguran  
Kabupaten Karanganyar dan Sekitarnya  
Tahun 2018-2020



Gambar 1.1 di atas menggambarkan adanya kenaikan tingkat pengangguran terbuka di Kabupaten Karanganyar dari tahun 2018 sebesar 2,34, tahun 2019

sebesar 3,1, dan tahun 2020 sebesar 5,96 artinya dari 100 penduduk yang termasuk Angkatan kerja, secara rata-rata 5-6 penduduk adalah pencari kerja.

Faktor kemiskinan dan pengangguran memiliki potensi lahirnya pengemis dan gelandangan. Berdasarkan hasil penelitian, menunjukkan faktor terjadinya pengemis dan gelandangan salah satunya karena faktor internal yaitu kemiskinan individu atau keluarga.<sup>2</sup> Supriyadi menyatakan, bahwa gejala gelandangan dan pengemis memiliki keeratan relevansi dengan problematika-problematika yang lain, baik secara keadaan ekstern maupun dalam keadaan intern, seperti sektor ekonomi, aspek psikologi, sosial, budaya, lingkungan, dan Pendidikan.<sup>3</sup> Demikian pula, penelitian yang dilakukan oleh Pospos (2017) di Kota Langsa menunjukkan bahwa ada dua faktor yang mendominasi yang menjadi seseorang menjadi gelandangan pengemis. Faktor tersebut, meliputi faktor struktural yang sistematis dan faktor budaya atau kultural.<sup>4</sup> Oleh karena itu, faktor-faktor dasar penyebab terjadinya gelandangan dan pengemis harus dinetralisir dengan program-program pembangunan yang berbasis pada netralisasi faktor-faktor sebab terjadinya gelandangan dan pengemis, yang dilegitimasi oleh hukum.

Hukum merupakan *agent of change*, pelopor perubahan dalam masyarakat. Soerjono Soekanto menyatakan, bahwa suatu perubahan sosial yang dikehendaki atau yang direncanakan, selalu berada di bawah pengendalian serta pengawasan pelopor perubahan tersebut. Hukum mempunyai pengaruh langsung atau tidak langsung di dalam mendorong terjadinya perubahan sosial.<sup>5</sup> Peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah merupakan hukum tertulis yang dapat mengubah keadaan sosial, karena hukum

---

<sup>2</sup> Gede Sedana, *Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis*, majalah ilmiah Widayarama, Universitas Dwijendra Denpasar, ISSN No. 0852-7768 Agustus 2015, hlm. 4

<sup>3</sup> Hendy Setiawan, *Fenomena Gelandangan Pengemis Sebagai Dampak Disparitas Pembangunan Kawasan Urban Dan Rural Di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal MODERAT, Volume 6, Nomor 2, ISSN: 2622-691X, hlm. 364

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm.368

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1980, hlm.107

mengandung norma dan nilai yang wajib dipatuhi semua pihak, tanpa pengecualian (*equality before the law*). Hukum tertulis tersebut, Peraturan Daerah harus berlandaskan pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya disebut dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pancasila menjadi landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, Pancasila menjadi landasan filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah. Pancasila menjadi landasan filosofis memiliki makna, bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila harus mengejawantah dalam muatan materi perundang-undangan, seperti nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan.

Penguatan pernyataan tersebut terumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Indonesia sebagai negara hukum, yang artinya hidup dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara selalu dalam kerangka hukum, baik hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan (prinsip legalitas formil) maupun hukum tidak tertulis berupa norma adat yang berlaku dalam suatu masyarakat adat (prinsip legalitas materiil). Sudjito dalam tulisannya "Membangun Sistem Hukum Nasional Berdasarkan Ideologi Pancasila" menyatakan, bahwa:

Hukum dan negara hukum, mestinya didesain sedemikian rupa sesuai dengan kosmologi bangsanya masing-masing. Sudah tentu, *rechtstaat*, bagus dan sesuai dengan kosmologi Eropa, namun, sulit diterima, diberlakukan ataupun dipaksakan di Indonesia. Begitu pula sebaliknya. Sehubungan dengan itu, maka negara hukum Indonesia tidak mungkin

didesain mengikuti *rechtstaat*, melainkan perlu didesain sebagai negara hukum khas Indonesia, yang disebut dengan Negara Hukum Pancasila.<sup>6</sup>

Hukum Pancasila merupakan hukum khas Indonesia, hukum yang berkarakter Pancasila, yang dapat menyelesaikan konflik sosial atau mewujudkan tujuan nasional, yaitu perlindungan sosial dan kesejahteraan sosial. Kongres Pancasila Tahun 2009 menyimpulkan, bahwa Pancasila sebagai roh hukum nasional yang di dalamnya terkandung sila Ketuhanan Yang Maha Esa, mengakui adanya nilai-nilai hukum Tuhan selain hukum kodrat, hukum etis, dan hukum filosofis dalam kehidupan bernegara.<sup>7</sup> Hans Kelsen mengatakan, bahwa hukum adalah suatu tatanan perbuatan manusia. "Tatanan" adalah suatu sistem aturan. Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang dipahami melalui sebuah sistem. Tatanan sosial tertentu yang memiliki karakter hukum merupakan suatu tatanan hukum.<sup>8</sup> Hukum yang telah disepakati sebagai sistem hukum nasional merupakan bagian dari pembangunan hukum nasional, dan secara makro bagian dari pembangunan nasional.

Netralisasi faktor-faktor sebab gelandangan dan pengemis telah dilakukan melalui kebijakan-kebijakan yuridis, seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar memiliki Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2017 tentang Penanggulangan

---

<sup>6</sup> Pusat Studi Pancasila UGM dan Universitas Pattimura Ambon, Penguatan, Sinkronisasi, harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa. Prosiding Kongres Pancasila VI. Yogyakarta: PSP UGM, 2014, hlm. 37

<sup>7</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Proceeding "Kongres Pancasila, Pancasila Dalam Berbagai Perspektif," Yogyakarta, tanggal 30 Mei- 1 Juni 2009, hlm. 58

<sup>8</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 1971), diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 3-6

Kemiskinan, dalam Pasal 4 menentukan penanggulangan kemiskinan di Daerah bertujuan untuk:

- a. menjamin perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar warga miskin;
- b. mempercepat penurunan jumlah Warga Miskin;
- c. meningkatkan partisipasi masyarakat; dan
- d. menjamin konsistensi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi dalam Penanggulangan Kemiskinan di Daerah.

Tujuan tersebut berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan pengentasan warga miskin dengan dipenuhinya hak-hak dasar warga miskin, tidak berorientasi pada penanggulangan perilaku mengemis dan bergelandangan.

Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, yang mengatur pengemis dan gelandangan dalam 6 (enam) pasal dari 63 (enam puluh tiga) pasal, dengan perincian:

#### 1. Pasal 1

Angka 1: Pengemis adalah orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain.

Angka 2: Gelandangan adalah orang yang hidupnya tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat serta tidak mempunyai pekerjaan dan tempat tinggal yang tetap dan hidup mengembara di tempat umum.

#### 2. Pasal 35

Setiap orang dilarang:

- a. Beraktifitas sebagai pengemis;
- b. Mengkoordinasikan untuk menjadi pengemis;
- c. Mengeksploitasi anak dan/atau bayi untuk menjadi pengemis;

d. Memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengemis di jalanan, persimpangan, dan/atau Kawasan tertentu yang ditetapkan lebih lanjut oleh Bupati.

### 3. Pasal 36 huruf b

huruf b : Pemerintah Daerah melakukan penertiban kepada pengemis, gelandangan, dan orang terlantar, dan anak jalanan yang berkeliaran di jalan, taman kota, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan tempat lain yang diperuntukan untuk kepentingan umum, tidur dan/atau membuat tempat untuk tempat tinggal di tempat umum, serta tempat lain yang bukan peruntukannya.

huruf c : Setiap orang yang menghimpun pengamen, anak jalanan, jasa pengelap mobil, pengemis, gelandangan, dan orang terlantar untuk dimanfaatkan menjadi peminta-minta/pengamen.

### 4. Pasal 37

- (1) Pemerintah Daerah melakukan pembinaan terhadap pengemis, gelandangan dan orang terlantar, anak jalanan dan tuna Susila;
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menyelenggarakan pendidikan, pelatihan, keterampilan, dan pembinaan mental spiritual;
- (3) Pemerintah Daerah dalam memberikan penanganan lebih lanjut dapat mengupayakan pengiriman kepada panti/Balai Rehabilitasi Sosial, Rumah Sakit Jiwa, atau pemulangan kepada keluarga/daerah asalnya.
- (4) Penanganan dan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilaksanakan dalam Panti/Balai Rehabilitasi Sosial yang dikelola oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang memiliki fungsi pembinaan sosial.

5. Pasal 59 ayat (1)

Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 35 dikenai sanksi administratif, berupa:

- a. teguran lisan
- b. peringatan tertulis
- c. denda administrasi;
- d. penutupan/penutupan sementara;
- e. pencabutan izin, pembekuan izin, dan/atau penyegehan;
- f. pembongkaran;
- g. penghentian sementara dari kegiatan;
- h. pemulihan fungsi.

6. Pasal 61 ayat (2)

Selain dikenakan sanksi administratif, terhadap pelanggaran Pasal 35 dapat dikenakan pidana kurungan paling lama 3 bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah)

Pengaturan pengemis dan gelandangan dalam Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat memiliki kelemahan-kelemahan, yaitu:

- a. bersifat umum;
- b. tidak mendasarkan pada peraturan pemerintah nomor 31 tahun 1980 tentang penanggulangan pengemis dan gelandangan;
- c. ketiadaan asas, maksud dan tujuan pengaturan penanggulangan pengemis dan gelandangan;
- d. kriteria pengemis dan gelandangan tidak diatur;
- e. merumuskan orang sebagai subyek pelanggaran, sedangkan badan usaha tidak dijadikan subyek pelanggaran;

- f. sasaran penanggulangan bersifat perorangan, sedangkan perilaku mengemis dan bergelandangan dapat dilakukan oleh kelompok orang, keluarga dan masyarakat;
- g. usaha-usaha penanggulangan pengemis dan gelandangan berupa preventif, represif, rehabilitasi sosial dan reintegrasi sosial tidak jelas;
- h. ketiadaan pengaturan upaya pembinaan dan pengawasan;
- i. ketiadaan pengaturan partisipasi masyarakat; dan
- j. ketiadaan pengaturan pembiayaan;

Berdasarkan kelemahan-kelemahan tersebut di atas, maka sudah sepatutnya dilakukan pengaturan secara khusus penanggulangan pengemis dan gelandangan dalam suatu peraturan daerah.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis, antara lain melalui:

- a. Peningkatan kesejahteraan sosial, sebagaimana telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009;
- b. Penanganan kemiskinan, sebagaimana telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011;
- c. Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, sebagaimana telah dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980;

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis telah mengatur peran Pemerintah Daerah dalam penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, antara lain dalam Pasal 4 ayat (1), bahwa Pemerintah Daerah dapat melaksanakan kebijaksanaan khusus terhadap pengemis dan gelandangan berdasarkan kondisi daerah sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (6), membuktikan, bahwa Pemerintahan Daerah Karanganyar



memiliki kewenangan membangun atau membentuk atau menetapkan Peraturan Daerah, termasuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan. Secara empirik/sosiologis, berdasarkan data dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Karanganyar yang diakses pada tanggal 29 Juli 2022, dari jumlah 313 (tiga ratus tiga belas) Peraturan Daerah, 754 (tujuh ratus lima puluh empat) Peraturan Bupati, dan 19 (sembilan belas) Surat Keputusan Bupati tidak ditemukan peraturan yang mengatur tentang pengemis dan gelandangan, sehingga Pemerintahan Daerah Karanganyar belum memiliki Peraturan Daerah yang secara teknis mengatur Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan.

Potensi yang sangat besar dengan jumlah, keberadaan pengemis dan gelandangan menjadikan kebutuhan dan kepatutan bagi Pemerintah Daerah Karanganyar untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, dengan tujuan:

- a. mencegah pengemisan dan pergelandangan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;
- b. mencegah meluasnya pengaruh dan akibat adanya pengemisan dan pergelandangan di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;
- c. mencegah pengemisan dan pergelandangan kembali oleh para pengemis dan gelandangan yang telah direhabilitir dan/atau telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat;
- d. mengurangi dan/atau meniadakan pengemis dan gelandangan yang ditujukan, baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pengemisan dan pergelandangan; dan
- e. merehabilitasi pengemis dan gelandangan agar memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia.

Berdasarkan aspek filosofis, yuridis dan sosiologis di atas yang menunjukkan terjadinya kesenjangan dalam penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, yaitu belum adanya kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah Karanganyar dalam melakukan dukungan penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, maka Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan diperlukan dalam rangka sebagai daya ungkit dan daya dorong bagi Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Karanganyar untuk mewujudkan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan secara sistematis, transparan dan akuntabel dalam suatu Peraturan Daerah, sehingga suatu Peraturan Daerah dapat dipertanggungjawabkan dalam proses pembentukannya dan memiliki kekuatan hukum, serta materi muatan Peraturan Daerah dapat dipertanggungjawabkan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Kesenjangan (*das solen-das sein*) dalam latar belakang di atas melahirkan berbagai masalah dalam penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, yaitu:

1. Eksistensi Pengemis dan Gelandangan secara *in abstracto* sebagai kelompok masyarakat rentan sosial dan ekonomi, dan perilakunya tidak sesuai dengan norma dan nilai bangsa Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara *in concreto*, Pemerintah Daerah dalam pembangunan daerah masih berorientasi pada kesejahteraan sosial, tidak berorientasi pada Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;
2. Berdasarkan peraturan perundang-undangan, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk melakukan usaha Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, namun Pemerintah Daerah belum memiliki Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan. Oleh karena itu, dalam rangka kepastian hukum, Pemerintah Daerah patut

membentuk Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;

3. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan memerlukan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Naskah Akademik akan melakukan kajian mendalam terhadap aspek filosofis, sosiologis dan aspek yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan. Berdasarkan pada prinsip pemberlakuan hukum yang harus memuat pertimbangan-pertimbangan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, sebagaimana Lampiran II angka 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka dengan dasar pertimbangan tersebut dapat dipertanggungjawabkan pembentukan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;
4. Penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu persyaratan dalam membentuk suatu peraturan daerah, namun di sisi lain dapat dilakukan hanya dengan suatu penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, seperti Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, perubahan beberapa materi tertentu, dan pencabutan peraturan daerah, sebagaimana Pasal 56 ayat (3) jo Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyusunan Naskah Akademik memuat 2 (dua) hal, yaitu substansi Naskah Akademik dan Lampiran Rancangan Peraturan Daerah. Sasaran yang akan dicapai dalam penyusunan Naskah Akademik yaitu suatu Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan yang sinergi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi

muatan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan putusan pengadilan. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan memuat ruang lingkup pengaturan paling sedikit meliputi:

- a. pengemis dan gelandangan
- b. penanggulangan
- c. pengawasan dan pembinaan
- d. pembiayaan
- e. larangan
- f. ketentuan pidana

Jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan sebagai pedoman dan tata acara penanggulangan pengemis dan gelandangan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Kegiatan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan bertujuan:

1. Mewujudkan Naskah Akademik yang menjadi pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;
2. Mengkaji dan merumuskan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis yang menjadi dasar berlakunya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;
3. Membentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan yang berkepastian hukum dan berkeadilan;
4. Mewujudkan ketepatan dan keterpaduan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan.

Kegunaan kegiatan penyusunan Naskah Akademik, yaitu:

## 1. Kegunaan Teoritis

Naskah Akademik merupakan suatu naskah hasil penelitian ilmiah dan atau kajian ilmiah terhadap peraturan perundang-undangan dan fakta-fakta eksistensi dan perkembangan potensi pengemis dan gelandangan, sehingga kegiatan penyusunan Naskah Akademik diharapkan dapat membangun konsep-konsep atau teori dalam mendukung pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;

## 2. Kegunaan Praktis

### a. Bagi Pembentuk Peraturan Daerah

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan akan memberikan pengertian dan pemahaman yang lebih luas dan persepsi sama bagi eksekutif dan legislatif dalam menyusun Naskah Akademik dan atau pembentukan Peraturan Daerah, terutama penggunaan metode pendekatan yang tidak hanya bersifat yuridis normatif dengan pendekatan kualitatifnya atau pendekatan yang bersifat yuridis-sosiologis dengan pendekatan kuantitatifnya, tetapi dapat dilakukan dengan studi komparatif dan kearifan lokal Karanganyar. Penyusunan naskah Akademik akan menjadi pedoman dan arah Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah. Di sisi lain, diharapkan akan terwujudnya persepsi yang sama dalam penyusunan substansi Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan.

### b. Bagi masyarakat

Menumbuhkan dan meningkatkan pengertian dan pemahaman yang mendalam terkait dengan betapa pentingnya Naskah Akademik sebagai suatu pedoman pembentukan suatu Peraturan Daerah, khususnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan

Gelandangan. Pemahaman yang mendalam dari masyarakat tersebut diharapkan akan tumbuh dan berkembang serta meningkat partisipasi masyarakat terhadap penyusunan dan pelaksanaan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan.

#### **D. Metode Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik sebagai kegiatan penelitian ilmiah atau hasil kajian ilmiah bidang hukum, maka penyusunan Naskah Akademik menggunakan metode penelitian hukum yang lazim dipergunakan dalam kegiatan penelitian di perguruan tinggi, baik yuridis-normatif maupun yuridis-sosiologis. Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan menggunakan metode penelitian hukum, yaitu:

##### 1. Metode pendekatan

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan lebih dominan menggunakan data sekunder, terutama bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik, yaitu metode pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan tersebut mendasarkan pada kajian asas-asas hukum dan analisis peraturan perundang-undangan, dalam hal ini:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;

- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- e. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang penanganan Fakir Miskin;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2013 tentang Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis;
- h. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- i. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- j. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 26 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat;
- k. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 Tahun 2017 tentang Urusan Pemerintahan;
- l. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar.

## 2. Tipe penelitian

Tipe penelitian dalam penyusunan Naskah Akademik menggunakan penelitian kualitatif, yang menyajikan pernyataan-pernyataan tertulis yang substantif dan sistematis. Anselm Strauss & Juliet Corbin menyatakan, bahwa jenis penelitian yang temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya<sup>9</sup>. John W.Creswell menyatakan, bahwa proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar alamiah<sup>10</sup>. Lexy J Moleong, menyatakan, bahwa penelitian yang tidak mengadakan perhitungan.<sup>11</sup>

## 3. Spesifikasi penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik bersifat deskriptis, yang menggambarkan secara sistematis pedoman dan tata cara Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Karanganyar, yang kemudian diterapkan dan dideskripsikan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan. Dalam teknis deskriptif tersebut akan diperoleh sinerginitas dan harmoni peraturan perundang-undangan, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>9</sup> Anselm Strauss & Juliet Corbin, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), halaman 4

<sup>10</sup> John W.Creswell, *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publications, Inc, 1994. Alih Bahasa oleh Angkatan III & IV KIK-UI dan bekerjasama dengan Nur Khabibah, (Jakarta: KIK Press, 2002), halaman 1

<sup>11</sup> Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT.Remaja Rosdakarya, 2002), halaman 2



#### 4. Sumber Data

Berdasarkan metode pendekatan dan spesifikasi penelitian tersebut, maka dominasi data yang diambil, didokumentasikan dan dianalisis dalam penyusunan Naskah Akademik berupa data sekunder, meliputi:

##### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan ;
- 3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin;
- 4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;
- 7) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120

- Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- 9) Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 26 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat;
  - 10) Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 Tahun 2017 tentang Urusan Pemerintahan;
  - 11) Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik, yaitu berbagai buku hukum, buku penelitian hukum dan jurnal hukum atau buku atau jurnal ilmu pengetahuan lainnya yang mendukung bahan hukum primer.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang dipergunakan berupa kamus Bahasa Indonesia dan *Black's Law Dictionary*

Data primer sebagai data empirik diperlukan sebagai dasar penguatan terhadap penyusunan Naskah Akademik. Data primer berasal dari informan atau narasumber, yaitu bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Daerah Karanganyar, Dinas Sosial, dan Satuan Polisi Pamong Praja, yang diambil secara random sampling melalui *Focus Group Discussion* atau diskusi tematik pada tanggal 12 Juli 2022 di DPRD Kabupaten Karanganyar.

## 5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penyusunan Naskah Akademik dilakukan dengan cara studi kepustakaan, dengan pertimbangan bahwa sumber data yang dominan diambil berupa data sekunder berupa bahan hukum primer.

Studi wawancara dilakukan terhadap Bagian Hukum Sekretariat Daerah Karanganyar dan Dinas Sosial serta Satuan Polisi Pamong Praja yang dipilih secara random sampling *melalui Focus Group Discussion* atau diskusi tematik pada tanggal 12 Juli 2022 di DPRD Kabupaten Karanganyar.

Penelitian ini menggunakan pula studi komparasi terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya Peraturan Daerah suatu daerah di Indonesia yang mengatur tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan. Hug telah mengusulkan lima kelompok studi komparatif yang mungkin bisa dipergunakan, yaitu (a) memperbandingkan sistem asing dengan sistem domestik dalam rangka menemukan kesamaan dan perbedaan, (b) studi yang menganalisis berbagai solusi secara obyektif dan sistematis yang ditawarkan oleh berbagai sistem untuk suatu masalah hukum tertentu, (c) studi yang menginvestigasi hubungan kausal antara sistem-sistem hukum berbeda, (d) studi-studi yang membandingkan tahap-tahap dari beberapa sistem hukum, dan (e) studi yang berusaha menemukan atau mengkaji evolusi hukum secara umum berdasarkan sistem dan periodenya.<sup>12</sup> Studi komparasi yang dipergunakan dengan membandingkan Peraturan Daerah lain yang mengatur Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan.

## 6. Metode Analisa Data

Analisa data kualitatif dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik ini dengan melalui beberapa tahapan, yaitu:

---

<sup>12</sup> Peter de Cruz, *Comparative Law in a Changing World* (London\_Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999) yang diterjemahkan oleh Narulita Yusron, *Perbandingan Sistem Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2010), halaman 10-11

- a. Inventarisasi data peraturan perundang-undangan
- b. Dokumentasi data peraturan perundang-undangan
- c. Pemilahan data peraturan perundang-undangan
- d. Analisis data peraturan perundang-undangan

#### 7. Metode Penyajian Data

Penyajian data bersifat kualitatif, artinya penyajian data tidak menggunakan perhitungan angka-angka, tetapi data disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan terstruktur dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyajian data yang bersifat kualitatif tersebut akan dilaksanakan setelah hasil analisis data. Penyajian data tidak hanya tertuang dalam bentuk Naskah Akademik, tetapi tersajikan pula dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan.

## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan sebagai suatu hasil penelitian atau kajian ilmiah memuat kajian teoritis, kajian terhadap asas-asas atau prinsip penyusunan norma, kajian praktik penyelenggaraan, dan implikasi Peraturan Daerah.

#### A. Kajian Teoritis

Hukum tidak hanya berfungsi sebagai pembenar atau mengesahkan segala yang terjadi setelah masyarakat berubah, tetapi hukum harus tampil secara bersamaan dengan peristiwa yang terjadi, bahkan kalau perlu hukum harus tampil lebih dahulu, baru peristiwa mengikutinya, fungsi hukum sebagai alat untuk rekayasa sosial (*law a tool of social engineering*). Sesungguhnya fungsi hukum tidak hanya sekedar sebagai pendamping (*standard of conduct*) dan alat rekayasa sosial (*law a tool of social engineering*), tetapi juga sebagai alat untuk mengontrol tingkah laku manusia (*law a tool of social control*) dan sebagai alat memperlancar proses interaksi sosial (*law as a facility of human interaction*).

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan sebagai suatu hukum tertulis diharapkan pula memiliki fungsi:

1. *Standard of conduct*, yang menjadi pedoman dan arah bagi eksekutif dan legislatif dalam Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan melalui kebijakan penganggaran maupun kebijakan non penganggaran;
2. *A tool of social engineering*, yang dapat dijadikan alat oleh eksekutif dan legislatif untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan melalui kebijakan legislasi, dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;

3. *A tool of social control*, yang dapat dijadikan alat untuk mengontrol proses Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, mensinergikan dan mengharmonisasikan terhadap kebijakan-kebijakan, baik secara vertikal (dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi) maupun horizontal (dengan Peraturan Daerah lainnya);
4. *As facility of human interaction*, terwujudnya interaksi pemangku kepentingan (eksekutif, legislatif, dan masyarakat) dalam proses menumbuhkan dan mengembangkan eksistensi Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dalam pembangunan daerah.

Peraturan Daerah sebagai produk Pemerintahan Daerah merupakan suatu kebutuhan dasar dalam pembangunan hukum di Daerah yang memberikan payung hukum terhadap kebijakan-kebijakan dan pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah akan memberikan arah dan tujuan pembangunan yang akan dicapai secara sistematis, yang digerakan dalam suatu sistem dan spesifik, yang mengatur urusan-urusan pemerintahan tertentu. Demikian pula, Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah yang secara sistematis akan mewujudkan sistem Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dengan melibatkan pemangku kepentingan, sarana prasarana dan peraturan perundang-undangan, baik yang bersifat vertikal maupun horizontal.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, sebagaimana Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara teknis tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, sesuai asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan asas muatan materi peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan

dengan putusan pengadilan. Di sisi lain, yang paling mendasar secara hakiki, bahwa peraturan perundang-undangan berlandaskan pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, sebagaimana Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila menjadi “roh” nya norma dan nilai Peraturan Daerah, sehingga Peraturan Daerah menjadi suatu hukum yang berketuhanan, berperikemanusiaan, berkesatuan, berdemokrasi dan berkeadilan sosial dalam setiap perubahannya. A.A.G. Peters mengatakan, bahwa hukum sering kali bukannya memajukan stabilitas dan kepastian, malahan justru mengakibatkan ketidakstabilan dan ketidakpastian.<sup>13</sup> Oleh karena itu hukum yang bersifat dinamis, harus selalu dilakukan perubahan sejalan dengan perkembangan jaman dan dinamika kehidupan masyarakat,<sup>14</sup> sebagai alat rekayasa sosial, mengontrol tingkah laku manusia dan memperlancar proses interaksi sosial.

Sudjito dalam artikelnya “Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila,” bahwa:<sup>15</sup>

Pancasila adalah roh/jiwa hukum nasional. Pancasila sebagai sistem nilai, keberadaannya abstrak, tak terlihat dengan mata kepala, tetapi keberadaan dan perannya dapat ditangkap dengan mata hati. Apabila Pancasila terlepas dari hukum nasional, maka hukum nasional akan mati, walaupun hukum nasional ada, ia sekedar merupakan zombi (mayat hidup) yang menakutkan, merusak, dan mengganggu kenyamanan hidup dan kehidupan manusia.

Pancasila sebagai sistem nilai telah mengakar dalam kehidupan bangsa Indonesia, tertanam dalam tradisi, sikap, perilaku, adat istiadat dan budaya bangsa. Pancasila tergolong nilai kerohanian yang di dalamnya terkandung nilai-nilai lain secara lengkap dan harmonis, baik nilai materiil, nilai vital, nilai kebenaran/kenyataan, nilai estetis, nilai etis/moral maupun nilai religius.

---

<sup>13</sup> A.A.G.Peters, Ed., *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku I (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988), hlm. 476

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 3

<sup>15</sup> Sudjito, *Negara Hukum Dalam Perpektif Pancasila*, Proceeding Kongres Pancasila “Pancasila Dalam Berbagai Perspektif” (Yogyakarta: Sekjen MK, 2009), hlm. 199-200

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, namun nilai-nilai Pancasila terlupakan dijadikan asas-asas hukum nasional. Pernyataan-pernyataan tentang Pancasila sebagai landasan pembangunan hukum nasional hanyalah sebatas pernyataan belaka, tanpa ada realisasi. Secara empirik bisa dilihat dan dibaca pada setiap Peraturan Daerah yang dalam konsiderannya hampir tidak merumuskan amanat konstitusi berupa kesejahteraan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia serta nilai-nilai Pancasila berupa nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan sosial. Romli Atmasasmita mengatakan, bahwa: <sup>16</sup>

Kehidupan hukum dengan cita-cita keadilan yang selalu didengungkan merupakan fatamorgana semata, tanpa manfaat nyata yang kita rasakan, yang diberikan sesuai dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawabnya pada kepentingan masyarakat luas. Kehidupan hukum dalam alam liberalism merupakan “kemenangan” pengaruh paham individualism yang telah “menguburkan” pengaruh paham kolektivisme yang secara historis tumbuh dan berkembang pada bangsa-bangsa timur. Meskipun era penjajahan secara fisik telah berakhir, akan tetapi era penjajahan ideologi dan ajaran dalam bidang hukum belum berakhir, karena sampai saat ini, secara substansial kita belum dapat menggali “nilai-nilai budaya Indonesia” ke sistem hukum Indonesia, kecuali dari aspek formalistas perundang-undangan.

Peraturan Daerah wajib memuat nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila, sehingga Peraturan Daerah tersebut dapat mewujudkan tujuan pemerintahan dan tujuan hukum, sebagaimana penegasan Jeremy Bentham, bahwa tujuan pemerintahan dan tujuan hukum haruslah “kebahagiaan terbesar komunitas” atau “kebahagiaan masyarakat”.<sup>17</sup> Tujuan pemerintahan dan tujuan hukum tersebut akan dapat dicapai, apabila proses pembentukan Peraturan Daerah juga mendasarkan pada teknik pembentukan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila.

Dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan terdapat 3 (tiga) kata dasar yang

---

<sup>16</sup> Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan* (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2017), hlm. 28-29

<sup>17</sup> Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan* (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010), hlm. 2



perlu dikaji secara teoritis, sebagai upaya untuk menentukan indikator-indikator yang akan dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, yaitu kata “Penanggulangan”, “Pengemis”, dan kata “Gelandangan.”

#### 1. Penanggulangan

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan definisi penanggulangan sebagai proses, cara, perbuatan menanggulangi. Definisi tersebut menunjukkan adanya rangkaian kegiatan perencanaan, persiapan dan pelaksanaan menanggulangi suatu peristiwa, setelah terjadinya suatu peristiwa tersebut (*post factum*). Pengertian tersebut berbeda dengan pencegahan yang merupakan proses untuk mencegah sebelum terjadinya suatu peristiwa (*ante factum*). Pasal 19 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial mendefinisikan penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal tersebut menunjukkan, bahwa penanggulangan sebagai suatu kebijakan umum (*public policy*).

Keban (2004:55), sebagaimana yang dikutip oleh Asna Aneta menyatakan, bahwa *Public Policy* dapat dilihat sebagai konsep filosofi, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja”, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>18</sup>

- a. Kebijakan sebagai suatu konsep filosofis merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan.

---

<sup>18</sup> Asna Aneta, *Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) Di Kota Gorontalo*, Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010, hlm.55

- b. Sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi.
- c. Sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara di mana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya.
- d. Sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Mendasarkan pada pendapatnya Keban di atas, maka penanggulangan sebagai suatu kebijakan, proses, produk dan kerangka kerja dalam menanggulangi (kemiskinan). Sedangkan proses analisis kebijakan publik menurut Dunn (2000) adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan, dan divisualisasikan sebagai rangkaian tahap yang saling bergantung dan diatur menurut urutan waktu, yang meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.<sup>19</sup>

Strategi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang selama ini diterapkan memperlihatkan dengan jelas beberapa kekeliruan, antara lain  
:20

- a. masih berorientasi pada aspek ekonomi dari pada aspek multidimensional. Strategi kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan fokus perhatian pada aspek ekonomi terbukti mengalami kegagalan, karena pengentasan kemiskinan yang direduksi dalam soal-

---

<sup>19</sup> Asna Aneta, *Ibid.*, hlm. 55

<sup>20</sup> Abu Huraerah, *Strategi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia*, Pemberdayaan Komunitas, Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial Vol. 12, No. 1, Juni 2013, hlm. 5-6

- soal ekonomi tidak akan mewakili persoalan kemiskinan yang sebenarnya.
- b. lebih bernuansa karitatif (kemurahan hati) dibandingkan dengan produktivitas. Strategi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang hanya didasarkan atas karitatif, tidak akan mampu memunculkan dorongan dari masyarakat miskin sendiri untuk melakukan ikhtiar dan berupaya bagaimana mengatasi kemiskinan yang dihadapinya. Mereka akan selalu menggantungkan diri pada bantuan yang diberikan pihak lain.
  - c. lebih memosisikan masyarakat miskin sebagai obyek dari pada subyek. Strategi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat miskin diposisikan sebagai obyek, yaitu kelompok yang dijadikan sasaran perubahan, bukan sebagai subyek yakni sebagai pelaku perubahan.
  - d. pemerintah masih sebagai penguasa daripada fasilitator. Dalam penanganan kemiskinan, pemerintah masih bertindak sebagai penguasa yang kerap kali turut campur tangan terlalu luas dalam kehidupan orang-orang miskin.

Makna penanggulangan secara yuridis normatif dapat diambil dari Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, bahwa penanggulangan meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif, dan reintegrasi sosial. Secara kontekstual, makna penanggulangan secara lengkap dan dikaitkan dengan pengemis dan gelandangan merupakan usaha-usaha yang terorganisir dan berkelanjutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah meliputi usaha-usaha preventif, represif dan rehabilitatif dengan tujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemisan di dalam

masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.

Upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis selama ini bersifat individual, artinya penanggulangan diterapkan terhadap orang perseorangan yang melakukan pergelandangan dan pengemisan. Perubahan perilaku orang perseorangan yang akan dilakukan perubahan, dari perilaku meminta-minta menjadi perilaku yang produktif sesuai dengan harkat martabat manusia. Namun demikian, ada indikasi gelandangan dan pengemisan merupakan perilaku yang menguntungkan sebagai suatu pekerjaan yang terorganisir, yang dilakukan oleh suatu badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum. Apabila hal ini terjadi, maka badan usaha tersebut wajib bertanggung jawab atas kebijakan-kebijakannya yang memperkerjakan orang perseorangan sebagai gelandangan dan pengemisan. Sebagaimana diketahui, bahwa badan usaha, baik berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum dapat sebagai subyek tindak pidana, sehingga dapat dipertanggungjawabkan perbuatan dan pidananya, seperti dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi, undang-undang narkoba dan undang-undang lingkungan hidup. Ada pun sifat pertanggungjawabannya mendasarkan pada pertanggungjawaban *strict liability* dan *vicarious liability*.

Penanggulangan melalui usaha represif, dengan penerapan sanksi pidana terhadap pengemis dan gelandangan, tidak mampu untuk menyelesaikan secara fundamen etiologi pengemisan dan gelandangan. Bahkan telah

terjadi depenalisasi terhadap perilaku pengemisan dan gelandangan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), artinya ketentuan perilaku pengemisan dan gelandangan yang ada di Kitab Undang-undang Hukum Pidana tidak dicabut dan tidak diberlakukan, sebagaimana diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Pasal 504 Kitab Undang-undang Hukum Pidana merumuskan: ayat (1) barangsiapa mengemis di muka umum, diancam, karena melakukan pengemisan, dengan kurungan paling lama enam minggu; Ayat (2) pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.

Pasal 505 Kitab Undang-undang Hukum Pidana merumuskan: ayat (1) barangsiapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam, karena melakukan pergelandangan, dengan kurungan paling lama tiga bulan; Ayat (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama enam bulan.

Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-undang Hukum Pidana tersebut diterapkan terhadap pelaku orang perseorangan, dan pasal tersebut tidak berlaku terhadap badan usaha. Namun demikian ada indikasi, badan usaha dapat mengorganisasi dan menggerakkan pengemisan dan pergelandangan sebagai suatu pekerjaan. Oleh karena itu patut dirumuskan pertanggungjawaban badan usaha yang mengorganisir dan menggerakkan orang perorangan melakukan pengemisan dan pergelandangan, sebagaimana perkembangan hukum pidana, bahwa tidak hanya orang perseorangan yang dapat dipertanggungjawabkan suatu perbuatan dan pidana, tetapi juga badan usaha dapat dipertanggungjawabkan sebagai subyek tindak pidana.

## 2. Pengemis

Perubahan masyarakat dengan dinamikanya membawa masyarakat pada suasana kompetitif yang sangat ketat menuju masyarakat modern, masyarakat industri dan digital. Ketidakmampuan masyarakat dalam mengikuti perubahan tersebut akan berdampak pada lahirnya pengangguran dan kemiskinan, yang bermuara akhir lahirnya orang yang meminta-minta atau pengemis, bahkan bisa terjadi meminta-minta sebagai suatu budaya, yaitu kebiasaan berperilaku meminta-minta dan berharap pada belas kasihan orang lain.

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan makna pengemis sebagai orang yang meminta-minta. Secara yuridis normatif, Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 menyatakan, bahwa Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Lewis menambahkan, wujud *Culture of Poverty* dapat ditemukan dalam beberapa karakter kondisi masyarakat seperti: sistem ekonomi uang, buruh upahan dan sistem produksi berorientasi keuntungan (*profit oriented*); tingkat pengangguran dan setengah pengangguran tinggi; upah buruh rendah yang tak lebih sekedar cukup untuk bertahan hidup; tidak berhasilnya golongan berpenghasilan rendah mendayagunakan organisasi sosial, ekonomi dan politiknya secara sukarela maupun atas prakarsa pemerintah; sistem keluarga bilateral yang lebih menonjol; kuatnya seperangkat nilai pada kelas yang berkuasa yang menekankan penumpukan kekayaan disertai anggapan bahwa rendahnya status ekonomi sebagai hasil ketidaksanggupan pribadi (kemalasan).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>Johan Arifin, *Budaya Kemiskinan Dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia*, Sosio Informa Vol. 6 No. 02, Mei – Agustus, Tahun 2020, hlm. 124

Kemiskinan merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya pengemis. Ada beberapa teori yang memberikan deskripsi etiologi kemiskinan, antara lain teori Lingkaran Setan Kemiskinan, Teori Konservatif, dan teori Liberal.

Teori Lingkaran Setan Kemiskinan (*vicious circle of poverty*), Ragnar Nurkse (1953) mengajarkan bahwa adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitas mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya seperti lingkaran yang tidak berujung. Fenomena kemiskinan struktural dan kultural semacam ini menggambarkan bagaimana penduduk miskin tetap menjadi miskin karena keadaan awal miskin, dan demikian terus berlaku secara terus-menerus.<sup>22</sup>

Teori Konservatif menyatakan, bahwa kemiskinan tidak bermula dari struktur sosial, melainkan berasal dari karakteristik orang-orang miskin itu sendiri (misalnya malas, boros, tidak merencanakan kehidupannya, fatalis dan pasrah pada keadaan). Penduduk miskin mempunyai budaya miskin (*culture of poverty*). “Penyebab mereka miskin, karena mereka miskin. Penyebab orang menjadi miskin adalah karena ia terjebak dalam perangkap kemiskinan (kemiskinan materil, kelemahan jasmani, isolasi, kerentanan, dan ketidakberdayaan)”<sup>23</sup>

Teori Liberal menyatakan bahwa manusia sebenarnya adalah makhluk yang baik, tetapi sangat dipengaruhi oleh lingkungan yang penuh

---

<sup>22</sup> Rah Adi Fahmi Ginanjar, Sugeng Setyadi, Umayatu Suiroh, *Analisis Strategi Penanggulangan Kemiskinan Di Provinsi Banten*, Jurnal Ekonomi-Qu, Vol. 8, No. 2, Oktober 2018, p-ISSN: 2089-4473 e-ISSN: 2541-1314 hlm. 232-233

<sup>23</sup> Rah Adi Fahmi Ginanjar, Sugeng Setyadi, Umayatu Suiroh, *Ibid.*, hlm. 233

diskriminasi dan peluang yang sempit. Apabila kondisi sosial ekonomi diperbaiki dengan menghilangkan diskriminasi dan memberikan peluang yang sama, maka budaya kemiskinan akan segera ditinggalkan.<sup>24</sup>

Nuraeni (2015) menyatakan, bahwa “Jika menjadi pengemis sudah dianggap sebagai pekerjaan yang bisa diandalkan, menghasilkan uang tanpa harus mengeluarkan modal materi, menghilangkan rasa malu, menganggap sebagai pekerjaan yang menjanjikan, maka dengan sendirinya menjadi pengemis yang tadinya dianggap hina dan memalukan kini berubah menjadi pilihan hidup yang akan memberi mereka kebahagiaan.<sup>25</sup> Fenomena keberadaan pengemis di wilayah perkotaan memang bukanlah isu baru dalam sebuah pembangunan. Namun demikian, keeksistensian mereka juga penting untuk diperhatikan.<sup>26</sup> Perhatian kepada mereka (pengemis) sangat diperlukan untuk mengentaskan mereka dari pengemisan atau perilaku meminta-minta ke arah perilaku yang mandiri dan produktif melalui usaha rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Upaya represif dengan sanksi pidana tidak akan menyelesaikan masalah dasar etiologi pengemisan. Penerapan usaha-usaha preventif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial harus memperhatikan kriteria-kriteria pengemis, artinya perlu adanya seleksi atau asesmen perilaku untuk menentukan usaha-usaha penanggulangan yang tepat.

Menurut Sri Hartinnovmi, kriteria-kriteria pengemis yaitu:<sup>27</sup>

a. anak sampai dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun;

---

<sup>24</sup> Rah Adi Fahmi Ginanjar, Sugeng Setyadi, Umayatu Suiroh, *Ibid.*, hlm. 234

<sup>25</sup> Novi Ariyanti, LV. Ratna Devi Sakuntalawati, *Kajian Kehidupan Sosial Pengemis Di Kota Surakarta*, Journal of Development and Social Change, Vol. 2, No. 1, April 2019, p-ISSN 2614-5766, hlm. 32

<sup>26</sup> Aprilia Rizzi Indah Dewi Shara, Umi Listyaningsih, Sri Rum Giyarsih, *Analisis Sebaran Spasial Pengemis Di Kawasan Sanglah Denpasar*, Media Komunika Geografi Vol. 20, No.2, Desember 2019, hlm. 150

<sup>27</sup> Asep Jahidin dan Sarif, *Model Sistem Rujukan Gelandangan dan Pengemis di Camp Assesment Dinas Sosial DIY*, E M P A T I: Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Vol. 6 No. 1 Juni 2017, hlm. 42



- b. meminta-minta di rumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah dengan tempat umum lainnya;
- c. bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan, berpura-pura sakit, merintih, dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, meminta sumbangan untuk organisasi;
- d. biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaaur dengan penduduk pada umumnya.

Kriteria pengemis didasarkan pada indikator perilaku, bukan tampilan fisik (seperti baju compang-camping, berjalan tertatih-tatih, wajah memelas, gendong anak, luka fisik, badan lusuh).

Dampak adanya pengemis mengganggu ketertiban umum, mengganggu kenyamanan dan keamanan masyarakat, membuat kotor suatu daerah, penilaian negative terhadap kerja dan kinerja pemerintahan, menunjukkan deskripsi rendahnya penegakkan nilai-nilai hak asasi manusia, serta dapat menjadi benih kejahatan jalanan. Oleh karena itu, upaya penanggulangan dalam berbagai bentuk kebijakan, program dan kegiatan yang meliputi usaha preventif, represif, rehabilitatif dan reintegrasi sosial merupakan langkah yang tepat dan strategis dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan dari masyarakat rentan sosial.

### 3. Gelandangan

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan makna gelandangan sebagai orang yang bergelandangan; orang yang tidak tentu tempat kediaman dan pekerjaannya. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Pasal 1 angka 1 memberikan definisi gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam

masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

Menurut Sri Hartinnovmi, gelandangan memiliki kriteria-kriteria sendiri, diantaranya sebagai berikut:<sup>28</sup>

- a. anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun, tinggal dan hidup mengembara atau menggelandang di sembarangan tempat dan tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar;
- b. mereka tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, hidup bebas/liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya;
- c. mereka tidak punya pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas atau tidur di emperan toko dan kolong jembatan.

Menurut Murdianto ciri-ciri gelandangan adalah :<sup>29</sup>

- a. anak sampai usia dewasa tinggal di sembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar.
- b. tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas/liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya.
- c. tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan, barang bekas dan sebagainya.

---

<sup>28</sup> Asep Jahidin dan Sarif, *Ibid.*, 42

<sup>29</sup> Z Mutaqin, 2021 - repository.uinbanten.ac.id., hlm.41

Maulana (2013) sebagaimana dikutip oleh Baktiawan Nusanto menyatakan, bahwa kriteria gelandangan adalah sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a. anak sampai dengan usia dewasa, tinggal di sembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang.
- b. tidak mempunyai tanda pengenalan atau identitas diri.
- b. tidak mempunyai pekerjaan tetap

Ada beberapa faktor penyebab orang hidup menggelandang dan mengemis, menurut Sri Hartinnovmi, bermuculan fenomena sosial terutama gelandangan dan pengemis, karena:<sup>31</sup>

- a. masalah kemiskinan
- b. masalah pendidikan
- c. masalah keterampilan kerja
- d. masalah sosial budaya
- e. masalah tempat tinggal
- f. masalah kesehatan
- g. masalah kependudukan
- h. masalah keamanan dan ketertiban.

Menurut Darwis, sebagaimana dikutip oleh Baktiawan Nusanto, seseorang menjadi gelandangan di ibu kota karena mulanya datang dari desa akibat sudah tidak tahan lagi hidup di desa, dengan penyebab yang bermacam, misalnya karena perlakuan buruk dari keluarga, tanah yang dijual, lebih detailnya Darwis membagi menjadi beberapa faktor penyebab munculnya fenomena ini, yaitu:<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Baktiawan Nusanto, *Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kabupaten Jember*, Jurnal Politico, Vol. 17 No. 2 September 2017, ISSN: p: 1829-6696, e:2549-4716, Web jurnal online; jurnal.unmuhjember.ac.id., hlm.343

<sup>31</sup> Asep Jahidin dan Sarif, *Ibid.*, hlm. 42-44

<sup>32</sup> Baktiawan Nusanto, *Op.Cit.*, hlm. 344

- a. faktor ekonomi meliputi kurangnya ketersediaan lapangan kerja, kemiskinan dan rendahnya pendapatan perkapita sehingga mengakibatkan tidak tercukupinya kebutuhan hidup;
- b. faktor geografi yang meliputi daerah asal yang minus dan tandus sehingga menjadikan pengolahan tanah atau lahan tidak maksimal;
- c. faktor sosial yang meliputi urbanisasi yang semakin meningkat serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam usaha peningkatan kesejahteraan sosial;
- d. faktor pendidikan yang meliputi relatif rendahnya pendidikan masyarakat mengakibatkan kurangnya bekal serta keterampilan untuk hidup layak;
- e. faktor psikologis yang meliputi adanya keretakan keluarga dan keinginan melupakan kejadian masa lampau yang mengakibatkan menurunnya gairah kerja;
- f. faktor lingkungan yang berkaitan dengan keadaan gelandangan yang telah berkeluarga atau mempunyai anak, maka secara tidak langsung terlihat adanya pembibitan gelandangan;
- g. faktor agama yang meliputi rendahnya ajaran agama yang menyebabkan tipisnya iman seringkali membuat mereka mudah putus asa dalam menghadapi cobaan serta seringkali tidak memiliki keinginan untuk berusaha keluar dari suatu cobaan.

Dampak adanya gelandangan akan mengganggu ketertiban umum dan keamanan suatu daerah, membuat pandangan yang tidak nyaman, membuat kotorannya suatu daerah, dan pergelandangan memicu lahirnya pengemisan, serta akan menimbulkan persepsi negatif terhadap suatu daerah atas nilai-nilai kemanusiaan dengan adanya gelandangan.

## **B. Kajian asas-asas atau prinsip penyusunan norma**

Romli Atmasasmita mengatakan, bahwa membangun karakter hukum bernilai Pancasila merupakan kewajiban dan tanggung jawab bersama untuk membalikkan “jarum jam sejarah hukum” di Indonesia yang selama ini berkiblat kepada *the western legal philosophy*.<sup>33</sup> Oleh karena itu, kajian terhadap asas-asas atau prinsip-prinsip Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah mendasarkan pada asas-asas atau prinsip-prinsip Pancasila yang terkandung dalam teknis pembentukan peraturan perundang-undangan.

### 1. Kajian asas/prinsip pembentukan Rancangan Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5 telah mengatur tentang teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah yang tidak boleh bertentangan dengan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

#### a. kejelasan tujuan;

Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Tujuan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah bertujuan terwujudnya kepastian hukum, pedoman dan arah Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;

#### b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

Setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-

---

<sup>33</sup> Romli Atmasasmita, *Op.Cit.*, hlm. 88

undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah dibentuk oleh Bupati bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Karanganyar, sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menunjukkan, bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan akan berpedoman pada peraturan perundang-undangan, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- 3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;

- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;
- 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah;
- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat Bagi Penanganan Fakir Miskin;
- 9) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- 11) Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 26 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat;
- 12) Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 Tahun 2017 tentang Urusan Pemerintahan;

13) Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar.

d. dapat dilaksanakan;

Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah dibutuhkan oleh Pemerintahan Daerah Karanganyar karena adanya kevakuman/kekosongan hukum yang terkait dengan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan. Kebutuhan terhadap suatu Peraturan Daerah tersebut yang menunjukkan secara prediktif bisa dilaksanakannya Peraturan Daerah tersebut.

e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pengaturan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah akan menjawab kevakuman/kekosongan hukum di Karanganyar, sehingga akan terwujud efisiensi dan efektivitas Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan.



f. kejelasan rumusan

Setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Rumusan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah akan memperhatikan kewenangan Pemerintahan Daerah, muatan Peraturan Daerah meliputi struktur hukum, muatan hukum dan harmonisasi, serta bahasa hukum dan teknis penulisan.

g. keterbukaan.

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat terbuka. Seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan akan disusun melalui tahapan-tahapan yang transparan dan akuntabel dari perencanaan sampai dengan pengundangan.

2. Kajian asas/prinsip muatan materi

a. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1) pengayoman

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan berfungsi memberikan perlindungan penyelenggaraan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan untuk menciptakan ketentraman dan kenyamanan masyarakat.

2) kemanusiaan

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional dan dapat dipertanggungjawabkan.

3) kebangsaan

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4) kekeluargaan;

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5) kenusantaraan;

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan yang dibuat merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6) bhinneka tunggal ika

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus

daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7) keadilan

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;

8) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

9) ketertiban dan kepastian hukum;

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

b. Materi muatan penyelenggaraan pemerintahan daerah

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan

Pemerintah Daerah, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1) kepastian hukum

Mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2) tertib penyelenggara negara

Menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

3) kepentingan umum

Mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4) keterbukaan

Membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengembangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5) proporsionalitas

Mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6) profesionalitas

Mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7) akuntabilitas

Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau

rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8) efisiensi

Berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam pengembangan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik;

9) efektivitas

Berorientasi pada tujuan yang tepat guna;

10) keadilan

Setiap tindakan dalam pengembangan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

c. Materi muatan substansi Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menentukan, bahwa Peraturan Daerah kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- 1) kewenangan kabupaten/kota;
- 2) kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- 3) kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- 4) kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- 5) kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah.

Materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan akan memuat kebijakan, program dan

kegiatan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan yang meliputi usaha preventif, usaha represif, usaha rehabilitasi dan reintegrasi sosial.

Materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah, dan tanggung jawab penyelenggaraan kesejahteraan sosial di tingkat kabupaten dilaksanakan oleh Bupati, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) huruf b dan ayat (3) huruf b.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, meliputi:

- a. mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya/bersifat lokal, termasuk tugas pembantuan;
- c. memberikan bantuan sosial sebagai stimulan kepada masyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial;
- d. memelihara taman makam pahlawan; dan
- e. melestarikan nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Pemerintah Kabupaten dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial memiliki kewenangan, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 30, meliputi:

- a. penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial;
- b. koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya;
- c. pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya;
- d. pemeliharaan taman makam pahlawan; dan
- e. pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Pemerintah Daerah dapat melaksanakan kebijakan khusus berdasarkan kondisi daerah dalam penanggulangan pengemis dan gelandangan, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan. Dijelaskan dalam Pasal 2, bahwa penanggulangan gelandangan dan pengemis yang meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka muatan materi Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan meliputi:

- a. pengemis dan gelandangan

Materi muatan bahasan pengemis dan gelandangan akan memuat kriteria pengemis dan gelandangan.

b. Penanggulangan

Materi muatan bahasan penanggulangan akan memuat sasaran penanggulangan, usaha preventif, usaha represif, usaha rehabilitatif dan usaha reintegrasi sosial.

c. pengawasan dan pembinaan

materi muatan bahasan pengawasan dan pembinaan akan memuat kewenangan Bupati melakukan pembinaan dan pengawasan, serta pelimpahan kewenangan pengawasan dan pembinaan kepada pejabat yang ditunjuk.

d. Partisipasi Masyarakat

Materi muatan bahasan partisipasi masyarakat akan berorientasi pada upaya masyarakat dalam melakukan pencegahan, pelaporan, peringatan, dan penjangkauan Bersama Pemerintah Daerah.

e. Pembiayaan

Materi muatan bahasan pembiayaan akan memuat sumber pembiayaan penyelenggaraan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, yaitu dari anggaran pendapatan belanja daerah dan/atau sumbangan lain yang tidak mengikat.

f. Larangan

Materi muatan bahasan larangan akan memuat larangan melakukan pengemisan dan pergelandangan, memeralat, melakukan, mengajak, membujuk, membantu, menyuruh, memaksa, menampung dan mengkoordinir, memberikan kesempatan, dan larangan memberikan uang atau barang.



g. ketentuan pidana

materi muatan bahasan ketentuan pidana memuat jenis pidana (*strafsoort*) berupa pidana kurungan dan/atau pidana denda, berat ringannya pidana (*strafmat*) dengan menggunakan pola pidanaan minimal – maksimal, dan pelaksanaan pidana (*strafmodus*) dengan pola pidanaan kumulatif-alternatif dengan kata “dan/atau”.

### **C. Kajian praktik penyelenggaraan**

Data Statistik BPS Jawa Tengah yang diakses tanggal 25 Mei 2022, menunjukkan indikasi potensi pengemis dan gelandangan di Kabupaten Karanganyar cukup potensial, jika mendasarkan pada korelasi tingkat kemiskinan, pengangguran, daya tarik wisata dan tingkat pengunjung wisata. Tingkat kemiskinan di **Kabupaten Karanganyar** pada tahun 2021 sebesar 10,68 % (95.500 penduduk), yang dikelilingi oleh Kabupaten Sukoharjo dengan tingkat kemiskinan sebesar 8,3% ( 73.840 penduduk), Kabupaten Sragen sebesar 13,83% (122.910 penduduk), Kabupaten Wonogiri sebesar 11,55% (110.460 penduduk) dan Kota Surakarta sebesar 9,40% (48.780 penduduk).

Tingkat pengangguran di **Kabupaten Karanganyar** pada tahun 2021 sebesar 30.517 penduduk, yang dikelilingi oleh Kabupaten Sukoharjo dengan tingkat pengangguran sebesar 16.391 penduduk, Kabupaten Sragen sebesar 24.160 penduduk, Kabupaten Wonogiri sebesar 13.932 penduduk dan Kota Surakarta sebesar 22.153 penduduk.

Daya tarik wisata di **Kabupaten Karangnyar** pada tahun 2021 sejumlah 40, yang dikelilingi oleh Kabupaten Sukoharjo dengan daya Tarik wisata sejumlah 22, Kabupaten Sragen sejumlah 20, Kabupaten Wonogiri sejumlah 27 dan Kota Surakarta sejumlah 16.

Tingkat Pengunjung wisata di **Kabupaten Karanganyar** pada tahun 2020 sejumlah 883.990 orang, yang dikelilingi oleh Kabupaten Sukoharjo dengan

tingkat pengunjung sejumlah 65.114 orang, Kabupaten Sragen sejumlah 72.217 orang, Kabupaten Wonogiri sejumlah 64.702 dan Kota Surakarta sejumlah 355.235 orang.

Berdasarkan data di atas, maka dapat dideskripsikan secara korelatif, bahwa kabupaten Karanganyar yang memiliki daya tarik wisata dan kunjungan wisata yang besar, menjadi potensi daya tarik bagi penduduk miskin dan pengangguran mencari uang di kabupaten Karanganyar dengan cara pengemisan dan pergelandangan.

Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar dalam menyelesaikan masalah kemiskinan telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Kemiskinan, namun belum efektif, yang bisa dibuktikan dengan tingkat kemiskinan di Kabupaten Karanganyar dari tahun ke tahun meningkat, seperti tahun 2019 sebesar 9,55%, tahun 2020 sebesar 10,28% dan tahun 2021 sebesar 10,68%. Ketidakefektifan Peraturan Daerah tersebut membuka peluang potensi terjadinya pengemisan dan pergelandangan sebagai salah satu cara menyelesaikan masalah, namun di sisi lain pengemisan dan pergelandangan merupakan pelanggaran terhadap ketertiban umum. Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar telah mengatur larangan dan sanksi terhadap pengemisan dan pergelandangan dalam Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dalam 6 (enam) pasal dari 63 (enam puluh tiga) pasal, sehingga tidak dapat dijadikan pegangan kuat dalam penanggulangan pengemis dan gelandangan di Kabupaten Karanganyar.

Dalam rangka menghambat laju perkembangan pengemis dan gelandangan, maka perlu dilakukan upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan dengan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu upaya yang tepat dan strategis dengan

membentuk suatu Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dilaksanakan dan menjadi tanggung jawab Bupati Karanganyar, namun dapat dilimpahkan kepada Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang sosial, serta bekerjasama dengan instansi vertikal dan horizontal, serta melibatkan partisipasi masyarakat. Upaya Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan meliputi usaha preventif (pencegahan), usaha represif (penindakan), usaha rehabilitasi sosial (pemulihan sosial) dan reintegrasi sosial (pemberdayaan dan pendampingan).

Dalam rangka mewujudkan kesadaran dan kepatuhan hukum terhadap Peraturan Daerah tentang penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, maka dalam peraturan daerah tersebut dirumuskan ketentuan pidana, sebagai obat terakhir *ultimum remidium*, berupa pidana kurungan atau denda, di sisi lain ada sanksi tindakan berupa rehabilitasi sosial dan reintegrasi sosial. Penerapan bentuk sanksi tersebut melalui suatu proses seleksi oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketertiban, yang bekerjasama dengan Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang sosial. Proses seleksi tersebut diharapkan akan menekan pengeluaran biaya operasional dalam pelaksanaan sanksi.

#### **D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan merupakan peraturan daerah yang menggunakan *double track system*, yaitu sistem penghukuman (*punitive approach*) dan sistem tindakan (*therapeutic*

*approach*). Sistem penghukuman dalam bentuk usaha represif (penindakan), sedangkan sistem tindakan lebih berorientasi pada usaha preventif, rehabilitatif dan reintegrasi sosial. Penekanan pada sistem tindakan, karena permasalahan pengemis dan gelandangan merupakan *problem social structural*, yang akan lebih efektif diselesaikan dengan sistem tindakan. Penerapan sistem penghukuman akan melekat stigma jahat pada pengemis dan gelandangan, dan tidak akan menyelesaikan secara mendasar masalah pengemis dan pergelandangan.

Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan bertujuan:

- a. mencegah pengemis dan pergelandangan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;
- b. mencegah meluasnya pengaruh dan akibat adanya pengemis dan pergelandangan di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;
- c. mencegah pengemis dan pergelandangan kembali oleh para pengemis dan gelandangan yang telah direhabilitir dan/atau telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat;
- d. mengurangi dan/atau meniadakan pengemis dan gelandangan yang ditunjukan, baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pengemis dan pergelandangan; dan
- e. merehabilitasi pengemis dan gelandangan agar memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia

Kebijakan penanggulangan pengemis dan gelandangan dirumuskan dan dilaksanakan melalui usaha preventif, represif, rehabilitasi dan reintegrasi

sosial, agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai anggota masyarakat.

Usaha preventif dimaksudkan untuk mencegah timbulnya pengemis dan gelandangan di dalam masyarakat, yang ditujukan baik kepada orang perorangan, kelompok orang, keluarga maupun masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya pengemisan dan gelandangan.

Usaha represif dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan pengemis dan gelandangan yang ditujukan, baik kepada orang perseorangan, kelompok orang, keluarga dan/atau masyarakat yang disangka melakukan pengemisan dan pergelandangan.

Usaha rehabilitasi sosial terhadap pengemis dan gelandangan dimaksudkan agar fungsi sosial mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat.

Usaha reintegrasi sosial dimaksudkan untuk memasyarakatkan kembali Pengemis dan Gelandangan menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan merupakan upaya solusi atas kekosongan hukum, yaitu:

- a. terwujudnya kepastian hukum dalam penanggulangan pengemis dan gelandangan;
- b. terwujudnya pedoman standar, baku dan tata cara penanggulangan pengemis dan gelandangan;
- c. terwujudnya pembangunan sumber daya manusia yang hidup dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia Indonesia; dan
- d. terwujudnya transparansi dan akuntabilitas penanggulangan pengemis dan gelandangan.

Penerapan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan akan berimplikasi terhadap ketertiban umum dalam kehidupan masyarakat dan menumbuhkan harkat martabat manusia dalam kehidupannya. Namun di sisi lain, akan memberikan beban keuangan daerah dalam upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan, antara lain pengadaan Balai Rehabilitasi Sosial dan anggaran operasional balai tersebut. Oleh karena itu, tim seleksi harus bekerja keras dalam melakukan asesmen terhadap pengemis dan gelandangan yang akan diberikan usaha-usaha preventif, represif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Pengurangan beban keuangan akan berkurang, apabila ada optimalisasi peran masyarakat atau korporasi melalui sumbangan sukarela atau *corporate social responsibility*. Bupati mempunyai kewenangan melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap Perangkat Daerah yang terkait dan masyarakat dalam rangka penanggulangan pengemis dan gelandangan.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS**  
**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 14 menyatakan, bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan berbagai faktor pertimbangan yang telah dijelaskan dalam BAB II di atas, perlu Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penanggulangan pengemis dan gelandangan dan menjadi *legal standing* rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, antara lain, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan, bahwa salah satu tujuan bernegara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, yang kemudian dalam Batang Tubuh dijabarkan dalam Pasal 28C ayat (1), bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia, dan dalam Pasal 28H ayat (1) yang berbunyi, bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) menjadikan manusia yang berkualitas dengan harkat dan martabatnya dalam lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Bagi fakir miskin dan anak terlantar seperti yang dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagai perwujudan pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara yang miskin dan tidak mampu.

Dasar konstitusi tersebut yang memberikan landasan bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan amanat konstitusi terhadap penanggulangan masyarakat rentan sosial ekonomi, antara lain pengemis dan gelandangan, dengan memberikan fasilitasi, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat yang mandiri dan produktif sesuai dengan harkat dan martabatnya. Oleh karena itu, sudah tepat dan patut bagi Pemerintah Daerah Karanganyar membentuk Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan



Gelandangan, dan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan, bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Amanat tersebut membuktikan, bahwa dalam melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan berlandaskan pada prinsip kepastian hukum.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 56 jo Pasal 63 Undang-undang tersebut menunjukkan penggunaan penjelasan atau keterangan dan atau naskah akademik dalam penyusunan peraturan daerah, artinya bahwa penyusunan peraturan daerah dapat disertai:

- a. Penjelasan atau Keterangan
- b. Naskah Akademik
- c. Penjelasan atau Keterangan dan Naskah Akademik

Selanjutnya ditentukan, bahwa dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. pencabutan Peraturan Daerah; atau
- c. perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Dalam pendekatan *contrario*, maka dapat dimaknai muatan-muatan di luar muatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pencabutan peraturan daerah, dan perubahan peraturan yang hanya terbatas mengubah beberapa materi menggunakan naskah akademik dalam penyusunan peraturan

daerah. Namun demikian, kalau mendasarkan pada Pasal 56 ayat (2) jo Pasal 63 Undang-undang tersebut dapat dimaknai pula penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dapat disertai dengan penjelasan atau keterangan saja.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, serta dapat berisi asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 5 berbunyi:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6 berbunyi:

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;

- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

(2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Undang-undang tersebut menjadi *legal standing* pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dari berbagai aspek antara lain kewenangan dan tahapan pembentukan, struktur dan format peraturan, dan pedoman muatan-muatan peraturan. Undang-undang tersebut mengatur landasan dasar hukum (mengingat) dengan memperhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana terumuskan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 7 berbunyi:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;

- e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

#### Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan pada ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan menggunakan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### 3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Dasar yuridis penanggulangan pengemis dan gelandangan terletak pada Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan Sosial, di mana Pasal 24 ayat (1) huruf b dan ayat (3) menentukan, bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah, dan untuk kabupaten/kota dilaksanakan oleh Bupati/Walikota.

Tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial, sebagaimana Pasal 29, meliputi:

- a. mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya/bersifat lokal, termasuk tugas pembantuan;
- b. memberikan bantuan sosial sebagai stimulan kepada masyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial;
- c. memelihara taman makam pahlawan; dan
- d. melestarikan nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial

Wewenang Pemerintah Daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, sebagaimana Pasal 30, meliputi:

- a. penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial;
- b. koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya;
- c. pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya;
- b. pemeliharaan taman makam pahlawan; dan
- c. pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan koordinasi dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian penyelenggaraan kesejahteraan sosial, sebagaimana Pasal 31 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mendata lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47.

Pasal 54 ayat (1) menyatakan, bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap aktivitas pelaku penyelenggaraan kesejahteraan sosial sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

Pasal 55 ayat (1) menyatakan, bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan kesejahteraan sosial sesuai dengan kewenangannya.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur beberapa ketentuan yang berkaitan dengan kewenangan, baik kewenangan pembentukan Peraturan Daerah maupun kewenangan urusan pemerintahan bidang kesejahteraan sosial, yaitu:

- a. Pasal 17 ayat (1) menyatakan, bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- b. Lampiran huruf F tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Sosial, yang menunjukkan adanya kewenangan Pemerintah Daerah dalam usaha-usaha penanggulangan masyarakat rentan sosial, seperti pengemis dan gelandangan, yaitu antara lain:

- 1) Pemberdayaan Sosial, seperti pengembangan potensi sumber kesejahteraan sosial Daerah kabupaten/kota.
  - 2) Penanganan Warga Negara Migran Korban Tindak Kekerasan, dengan cara pemulangan warga negara migran korban tindak kekerasan dari titik debarkasi di Daerah kabupaten/kota untuk dipulangkan ke Desa/kelurahan asal.
  - 3) Rehabilitasi Sosial, dengan cara rehabilitasi sosial bukan/tidak termasuk bekas korban penyalahgunaan NAPZA dan orang dengan *Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immuno Deficiency Syndrome* yang tidak memerlukan rehabilitasi pada panti, dan rehabilitasi anak yang berhadapan dengan hukum
  - 4) Perlindungan dan Jaminan Sosial, meliputi pemeliharaan anak-anak terlantar dan pendataan dan pengelolaan data fakir miskin cakupan Daerah kabupaten/kota.
- c. Pasal 22 ayat (1) menyatakan, bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan.
- d. Pasal 154 ayat (1) huruf a menyatakan, bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
- e. Pasal 250 menyatakan, bahwa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan
- f. Pasal 251 menyatakan, bahwa agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan, penyusunan Peraturan

Daerah dan Peraturan Kepala Daerah berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Dalam pertimbangan pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 dinyatakan, bahwa gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, karena itu perlu diadakan penanggulangan pengemis dan gelandangan, dengan cara memberikan rehabilitasi dan reintegrasi kepada gelandangan dan/atau pengemis, agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warga negara Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah *a quo* memberikan pengertian gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah *a quo* memberikan pengertian pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah *a quo* menegaskan, bahwa upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali



gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.

Berdasarkan tujuan upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan sebagaimana dalam Pasal 2, terdapat usaha-usaha penanggulangan meliputi:

a. usaha preventif

usaha preventif merupakan usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan, sehingga akan tercegah terjadinya :

- 1) pergelandangan dan pengemisan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;
- 2) meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;
- 3) pergelandangan dan pengemisan kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah direhabilitir dan telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat.

Usaha preventif dilakukan antara lain dengan:

- 1) Penyuluhan dan bimbingan sosial;
- 2) Pembinaan sosial;
- 3) Bantuan sosial;
- 4) Perluasan kesempatan kerja;
- 5) Pemukiman lokal; dan

6) Peningkatan derajat kesehatan.

b. usaha represif

Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat.

Usaha represif dilakukan dengan cara:

- 1) razia;
- 2) penampungan sementara untuk diseleksi; dan
- 3) pelimpahan.

c. usaha rehabilitasi sosial

Usaha rehabilitasi sosial merupakan usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali, baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia.

Usaha rehabilitasi sosial dilakukan melalui:

- 1) usaha penampungan sementara;
- 2) usaha Seleksi;
- 3) usaha penyantunan;
- 4) usaha penyaluran; dan
- 5) Usaha tindak lanjut

d. reintegrasi sosial

Usaha reintegrasi sosial merupakan usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha memasyarakatkan kembali dan melakukan pengawasan serta pembinaan lanjut terhadap gelandangan dan pengemis, sehingga menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta

memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.

Usaha reintegrasi sosial dilakukan melalui:

- 1) bimbingan resosialisasi;
- 2) pemulangan; dan
- 3) bimbingan lanjutan.

6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya

Pasal 1 angka 1 menentukan, bahwa Perancang Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Perancang adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya yang berada di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, lembaga non struktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan Dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat Bagi Penanganan Fakir Miskin

Pengemis dan gelandangan merupakan masalah sosial, yang salah satu faktor penyebab terjadinya pengemis dan gelandangan karena kemiskinan, sehingga upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan memerlukan

partisipasi masyarakat. Pasal 2 Peraturan Pemerintah *a quo* menjelaskan, bahwa partisipasi masyarakat dalam penanganan fakir miskin dapat melalui pengumpulan dan penggunaan sumbangan masyarakat baik berupa barang, uang dan/atau surat berharga, yang sah dan tidak mengikat dalam pendanaan untuk penanganan fakir miskin, yang dilaksanakan oleh bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

8. Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah *a quo* memberikan makna penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.

Penyandang disabilitas harus diperhatikan dalam penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dengan tujuan, sebagaimana Pasal 2 Peraturan Pemerintah *a quo*:

- a. memenuhi kebutuhan dasar Penyandang Disabilitas;
- b. menjamin pelaksanaan fungsi sosial Penyandang Disabilitas;
- c. meningkatkan Kesejahteraan Sosial yang bermartabat bagi Penyandang Disabilitas; dan
- d. mewujudkan masyarakat inklusi.

Bupati/wali kota wajib melakukan penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial untuk Penyandang Disabilitas, yang meliputi:

- a. Rehabilitasi Sosial;
- b. Jaminan Sosial;
- c. Pemberdayaan sosial; dan

d. Perlindungan Sosial.

9. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 38 ayat (5) Penetapan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah dan Bagian Hukum, berdasarkan kriteria:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. pengembangan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Berdasarkan Pasal 69, bahwa Pemrakarsa dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Rancangan Peraturan Daerah yang telah diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Pembentukan Peraturan Daerah disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Naskah Akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Berdasarkan Pasal 77, bahwa dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, tim penyusun dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan.

Mendasarkan Pasal 101, dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah.

Mendasarkan Pasal 102, dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah.

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menjadi pedoman dan arah secara teknis dalam pembentukan peraturan daerah, yang lebih terperinci daripada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota..

Dalam Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menegaskan bahwa Peraturan Daerah bagian dari produk hukum daerah, selain Perkada, Peraturan DPRD, dalam perencanaan membentuk Peraturan Daerah tersebut, perlu disiapkan Naskah Akademik Peraturan Daerah.

Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah memberikan definisi Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil

penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan Peraturan Daerah provinsi atau Peraturan Daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Naskah akademik sebagai naskah hasil penelitian, maka dalam penyusunan Naskah Akademik berbasis ilmiah dengan menggunakan metode penelitian.

Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menentukan, bahwa peraturan daerah memuat pengembangan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun dapat memuat materi lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Dalam membentuk Peraturan Daerah baru, Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan pembentukan peraturan daerah, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa Pemrakarsa dalam mempersiapkan rancangan perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Penyusunan penjelasan atau

keterangan dan/atau keterangan untuk rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari pimpinan perangkat daerah mengikutsertakan pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum di Daerah.

11. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 26 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

Peraturan Daerah *a quo* mendefinisikan pengemis dan gelandangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 dan 2, yaitu:

- a. Pengemis adalah orang yang mendapat penghasilan dengan memintaminta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain.
- b. Gelandangan adalah orang yang hidupnya tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat serta tidak mempunyai pekerjaan dan tempat tinggal yang tetap dan hidup mengembara di tempat umum.

Pengemis dan gelandangan merupakan perbuatan yang dilarang, namun dalam Pasal 35 hanya memuat larangan bagi setiap orang melakukan pengemisan, yaitu setiap orang dilarang:

- a. beraktifitas sebagai pengemis;
- b. mengkoordinasikan untuk menjadi pengemis;
- c. mengeksploitasi anak dan/atau bayi untuk menjadi pengemis;
- d. memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengemis di jalanan, persimpangan, dan/atau Kawasan tertentu yang ditetapkan lebih lanjut oleh Bupati.

Ketentuan larangan terhadap gelandangan tidak dirumuskan, sehingga tidak ada kepastian hukum, namun di dalam Pasal 36 huruf b Pemerintah Daerah dapat melakukan penertiban terhadap gelandangan, di samping terhadap pengemis, dan orang terlantar, dan anak jalanan yang berkeliaran di jalan, taman kota, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan tempat lain yang



diperuntukan untuk kepentingan umum, tidur dan/atau membuat tempat untuk tempat tinggal di tempat umum, serta tempat lain yang bukan peruntukannya. Larangan ditujukan pula kepada setiap orang yang menghimpun pengamen, anak jalanan, jasa pengelap mobil, pengemis, gelandangan, dan orang terlantar untuk dimanfaatkan menjadi peminta-minta/pengamen, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 huruf c.

Pemerintah Daerah dapat melakukan pembinaan terhadap pengemis, gelandangan dan orang terlantar, anak jalanan dan tuna Susila, dengan menyelenggarakan pendidikan, pelatihan, keterampilan, dan pembinaan mental spiritual, dan dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang memiliki fungsi pembinaan sosial, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37. Pelanggaran terhadap ketentuan larangan pengemisan dan gelandangan dapat dikenakan sanksi administratif, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59, berupa:

- a. teguran lisan
- b. peringatan tertulis
- c. denda administrasi;
- d. penutupan/penutupan sementara;
- e. pencabutan izin, pembekuan izin, dan/atau penyegehan;
- f. pembongkaran;
- g. penghentian sementara dari kegiatan;
- h. pemulihan fungsi.

Selain dikenakan sanksi administrative, terhadap pelanggaran pengemisan dan gelandangan dapat dikenakan pidana kurungan paling lama 3 bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1).

12. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 Tahun 2017 tentang Urusan Pemerintahan;

Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yaitu ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, dan sosial, serta pemberdayaan masyarakat, sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf e dan huruf f, dan ayat (2) huruf g.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang membidangi urusan ketertiban umum dan sosial, bahkan dalam Pasal 15 ayat (1) huruf b menentukan kewenangan Pemerintah Daerah dapat menugaskan dan/atau menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintahan desa berdasarkan tugas pembantuan.

13. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar.

Pasal 2 ayat (1) menentukan, bahwa dinas daerah antara lain Satuan Polisi Pamong Praja Tipe B, yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum dan sub urusan kebakaran, serta dinas sosial yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang sosial.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jawahir Thontowi dalam artikelnya “Meneguhkan Rumah Hukum Pancasila: Kajian Yuridis Sosiologis Nilai-Nilai Pancasila Ke Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945” menyatakan, bahwa:<sup>34</sup>

Kelima dasar Pancasila yang seharusnya menjadi tiang kokoh (*strong poles*) dalam pembangunan nasional justru saat ini terjadi simpang siur. Pancasila yang berumah hukum sepertinya ditinggalkan dan tanpa perawatan memadai. Keberhasilan reformasi yang salah satunya diwujudkan melalui amandemen UUD 1945 dari perubahan I (1999) sampai dengan perubahan V (2002) telah berimbas negatif, tidak terantisipasi secara kritis adalah efek samping gelombang reformasi yang menghendaki nilai baru.

Terjadinya marjinalisasi nilai-nilai dan norma-norma hukum dalam Pancasila tersebut sesungguhnya disebabkan oleh tiga kondisi sosial politik, hukum dan budaya hukum masyarakat.

*Pertama*, kedudukan Pancasila termarjinalkan tidak lagi efektif menjadi sumber hukum antara lain disebabkan oleh faktor yuridis konstitusional. UUD 1945 hasil amandemen tidak lagi menyertakan Penjelasan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UUD 1945 menjadi salah satu awal tercerai berainya pemahaman yuridis terhadap nilai Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

*Kedua*, dampak yang paling destruktif adalah hilangnya posisi MPR sebagai lembaga tertinggi Negara. Dalam Pasal 2 UUD 1945 menyatakan kedudukan MPR hanya sebagai sesi bersama (*join session*) yang tidak memiliki kewenangan membuat aturan hukum.

*Ketiga*, marjinalisasi terhadap nilai-nilai Pancasila sebagai sumber hukum di Indonesia sebagai akibat kekerasan politik Pemerintah Orde Baru. Era reformasi dapat merupakan momen tepat balas dendam dari penderitaan pahit masa lalu. Pancasila sebagai ideologi sebagai musuh kolektif

---

<sup>34</sup> Agung Saras SW, Endah Agustiani, Surono, ed., *Konsistensi Nilai-Nilai Pancasila Dalam UUD 1945 dan Implementasinya* (Yogyakarta: PSP Press, 2010), halaman 197-202

sebagian elit-elit politik dan generasi muda untuk melupakan Pancasila semakin nyata.

Faktor non yuridis yang kontributif menelantarkan Pancasila dari rumah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah tergusurnya institusi BP7 yang semula menjadi institusi pemerintah yang memiliki kewenangan sentral untuk merencanakan, membuat dan mengawasi proses sosialisasi dan internalisasi nilai-nilai Pancasila. Terjadinya marjinalisasi nilai-nilai Pancasila tersebut tidak lepas dari kelengkapan instrumen yuridis konstitusional, faktor psikologis masyarakat antipati dan dendam terhadap orde baru, saat ini nilai-nilai Pancasila, semakin jauh dari pengetahuan, penghayatan dan pengamalan masyarakat.

Eksistensi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum secara yuridis mempunyai kekuatan yang mengikat, di mana sila-sila Pancasila terumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan eksistensi Pancasila tertulis dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun kekuatan yuridis tersebut, tidak diiringi dengan adanya institusi/kelembagaan dan program-program aplikatif yang sistematis, sehingga Pancasila sebagai nilai yang terlupakan. Mendasarkan pada Pasal 2 Undang-Undang tersebut, bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, menunjukkan nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila mengandung prinsip-prinsip dasar bersikap dan berperilaku bagi warga negara Indonesia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Prinsip-prinsip dasar tersebut merupakan asas-asas hukum yang seharusnya dijadikan landasan pembangunan nasional, khususnya pembangunan hukum nasional, sebagaimana telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dalam Bab IV yang telah merumuskan arah dan prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025 bidang hukum. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum masih merupakan suatu pandangan atau ajaran hukum terhadap hukum (hukum positif), yang

menganalisis dan menerangkan pengertian hukum atau konsep yuridik, dan belum merupakan suatu teori hukum, karena masih diperlukan persyaratan-persyaratan sebagai teori hukum. Meuwissen mengatakan, bahwa ada tiga tugas yang harus dipenuhi sebagai suatu teori hukum, yaitu:<sup>35</sup>

Ia pertama-tama adalah apa yang dimasa lalu dinamakan “ajaran hukum” (*rechtsleer*). Hal itu mengandung arti bahwa ia menganalisis dan menerangkan pengertian “hukum” (pengertian dari hukum) dan berbagai “pengertian hukum” atau “konsep yuridik” (konsep yang digunakan dalam hukum).

Selanjutnya, teori hukum itu menyibukan diri dengan hubungan antara hukum dan logika. Berkaitan dengannya timbul pertanyaan sejauh mana logika formal “yang biasa” juga relevan untuk hukum. Apakah “berpikir yuridik” atau “penalaran yuridik” adalah sesuatu yang berbeda dari berpikir atau penalaran biasa.

Ketiga, teori hukum menyibukan diri dengan metodologi. Ia menyangkut dua aspek, teori hukum meneliti obyek dan metode di satu pihak dari ilmu hukum (teoritikal) dan di pihak lain dari pengemban hukum (praktikal) seperti perundang-undangan dan peradilan

Landasan filosofis harus terumuskan dalam konsideran Peraturan Daerah, dengan memberikan makna eksistensi dan hakikat yang diatur dalam Peraturan Daerah, yang tercermin dari judul Peraturan Daerah. Pemaknaan tersebut mendasarkan pada amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berorientasi pada kesejahteraan atau pemenuhan hak-hak asasi dan menggali nilai-nilai Pancasila, yaitu nilai ketuhanan, kemanusiaan, kesatuan, demokrasi dan keadilan sosial. Konstitusi Indonesia telah mengamanatkan, bahwa kesejahteraan sosial merupakan hak asasi manusia yang harus diwujudkan dalam kebijakan, program dan kegiatan, sesuai dengan harkat martabat manusia sebagai warga negara Indonesia.

Pengemis dan gelandangan merupakan kelompok masyarakat rentan sosial dan ekonomi yang perilakunya tidak sesuai dengan norma dan nilai kehidupan bangsa Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-

---

<sup>35</sup> Meuwissen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Terjemahan: B Arief Sidharta (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), halaman 29

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengentasan pengemis dan gelandangan menjadi orang-orang yang mandiri dan produktif merupakan tanggung jawab bersama, baik Pemerintah Daerah maupun masyarakat. Oleh karena itu diperlukan keterpaduan upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia. Upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan harus berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, bahwa:

1. pengemis dan gelandangan merupakan makhluk Tuhan dan makhluk sosial yang selalu berinteraksi dengan manusia lainnya dalam suatu dinamisasi masyarakat. Sebagai makhluk Tuhan, pengemis dan gelandangan memiliki harkat dan martabat yang sama di hadapan Tuhan, namun dalam kehidupan sosial, harkat dan martabat manusia akan menjadi rendah atau tidak sama, karena perilaku manusia itu sendiri. Upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan merupakan tanggung jawab sesama manusia di hadapan Tuhan, agar terpulihkannya harkat dan martabat yang sama dalam kehidupan masyarakat.
2. Pengemis dan gelandangan merupakan manusia yang memiliki nilai-nilai kemanusiaan yang hak-haknya harus dijamin dan dilindungi oleh Pemerintah Daerah, sebagaimana tujuan berdirinya negara Indonesia, yaitu antara lain memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan dan beradab.

3. Pengemisan dan pergelandangan merupakan masalah bersama, maka diperlukan upaya penanggulangan bersama secara terarah dan terpadu serta sistematis dalam kebijakan, program dan kegiatan yang sama ranah negara kesatuan Republik Indonesia.
4. Upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan lebih mengutamakan pemulihan (restorasi), baik melalui usaha preventif, reabilitasi dan reintegrasi sosial.
5. Pengemis dan gelandangan terjadi karena kesenjangan sosial, ketidakadilan dan tidak meratanya kesejahteraan, serta Pemerintah Daerah belum menjamin kesejahteraan dan perlindungan bagi pengemis dan gelandangan sebagai bagian dari masyarakat. Oleh karena itu, upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan berorientasi pada kemandirian dan produktivitas pengemis dan gelandangan itu, yang tidak tergantung pada orang lain, sehingga akan terpulihkannya kesejahteraan yang berkeadilan.

## **B. Landasan Sosiologis.**

Kabupaten Karanganyar memiliki potensi tumbuh dan berkembangnya pengemis dan gelandangan, dengan memperhatikan faktor kemiskinan, pengangguran, daya Tarik wisata dan pengunjung wisata yang cukup besar, termasuk sebagai daerah yang memiliki potensi yang terbuka bagi penduduk di luar Kabupaten Karanganyar untuk masuk ke Kabupaten Karanganyar, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Upaya-upaya mengatasi permasalahan pengemis dan gelandangan telah dilakukan dengan penanganan masalah dalam satu sektor, belum komprehensif, yaitu penyelesaian kemiskinan, tidak berorientasi pada perubahan perilaku pengemisan dan pergelandangan, sebagaimana telah dirumuskan dalam Peraturan Daerah Karanganyar Nomor 11 Tahun 2017

tentang Penanggulangan Kemiskinan. Pasal 4 menyatakan bahwa Penanggulangan Kemiskinan di Daerah bertujuan untuk:

- a. menjamin perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar warga miskin;
  - b. mempercepat penurunan jumlah Warga Miskin;
  - c. meningkatkan partisipasi masyarakat; dan
- b. menjamin konsistensi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi dalam Penanggulangan Kemiskinan di Daerah.

Larangan dan sanksi terhadap pengemis dan pergelandangan telah diatur dalam 6 (enam) pasal yang ada di Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 6 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, namun pengaturan tersebut mengandung kelemahan-kelemahan dan lebih bersifat represif, serta tidak cukup kuat sebagai regulasi yang berupaya menanggulangi pengemis dan gelandangan.

Permasalahan tersebut harus disolusikan dan diperkuat melalui kebijakan penanggulangan pengemis dan gelandangan melalui usaha preventif, represif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial, agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai anggota masyarakat. Di sisi lain, landasan sosiologis Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, yaitu:

1. kebutuhan kepastian hukum dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, terutama pengentasan perilaku pengemis dan gelandangan menjadi perilaku mandiri dan produktif sesuai harkat dan martabat manusia;
2. diperlukan pedoman dan tata cara terpadu dalam penanggulangan pengemis dan gelandangan;
3. efisiensi dan efektifitas upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan.

Sehubungan dengan kebutuhan dan kemanfaatan sosiologis tersebut, maka Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar memerlukan peraturan daerah yang mengatur kriteria, cara dan metode yang pasti, baku dan standar serta



menjadi pedoman yuridis dalam pengembangan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rancangan Peraturan Daerah tentang penanggulangan Pengemis dan Gelandangan akan mampu menjadi faktor penjeraman bagi pelaku untuk tidak melakukan pelanggaran lagi dan menjadi faktor *shock therapy* bagi orang lain untuk tidak melakukan pengemis dan gelandangan di Kabupaten Karanganyar.

### **C. Landasan Yuridis.**

Landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan tercermin dan terumuskan dalam kata “mengingat” sebagai dasar hukum, yaitu memuat dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan yang mengatur terbentuknya suatu wilayah/daerah, peraturan yang mendasari teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan (substansi hukum materiil), dan/atau peraturan yang mengatur hukum acara (substansi hukum formil).

Berdasarkan penjelasan di atas, landasan yuridis penanggulangan pengemis dan gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah, yaitu antara lain:

1. Pasal 18 ayat (6), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 56 jo Pasal 63, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Pasal 17 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 250 dan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

4. Pasal 24, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 54, Pasal 55 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.
6. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan Dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat Bagi Penanganan Fakir Miskin.
7. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan kesejahteraan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas.
8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya
9. Pasal 38 ayat (5) dan Pasal 69 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
11. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 26 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat;
12. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 Tahun 2017 tentang Urusan Pemerintahan;
13. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016

tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Ketiadaan pedoman dan tata cara penanggulangan pengemis dan gelandangan, yang berakibat terjadinya kevakuman hukum, sehingga Pemerintah Daerah tidak memiliki dasar hukum dalam upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan. Naskah Akademik ini akan menjangkau kesenjangan tersebut dan berupaya memberikan pedoman dalam pembentukan rancangan peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, sehingga arah pengaturannya akan tegas dan jelas.

Naskah Akademik yang akan “melahirkan” Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan akan lebih tegas dan jelas serta spesifik pengaturannya dengan struktur ruang lingkup:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum membuat pengertian atau akronim yang memperjelas dan mempertegas suatu kata atau frasa, agar terwujud persepsi yang sama, tidak terjadi penafsiran yang berdampak pada perdebatan. Muatan Ketentuan Umum akan menjadi dasar atau indikator pengaturan dalam batang tubuh peraturan daerah.

2. Asas, Maksud dan Tujuan

Asas merupakan prinsip dasar penyelenggaraan penanggulangan pengemis dan gelandangan, meliputi:

- a. kemanusiaan;
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan;
- d. keterpaduan;
- e. kemitraan;

- f. partisipasi; dan
- g. keberlanjutan.

Maksud penanggulangan pengemis dan gelandangan sebagai langkah-langkah yang harus dilakukan, baik usaha preventif, represif, rehabilitasi sosial dan reintegrasi sosial, sehingga muatan pengaturannya tidak melebar dari maksud.

Tujuan penanggulangan pengemis dan gelandangan sebagai arah yang akan dicapai, yaitu:

- a. mencegah pengemisan dan pergelandangan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit kehidupannya;
- b. mencegah meluasnya pengaruh dan akibat adanya pengemisan dan pergelandangan di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;
- c. mencegah pengemisan dan pergelandangan kembali oleh para pengemis dan gelandangan yang telah direhabilitir dan/atau telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat;
- d. mengurangi dan/atau meniadakan pengemis dan gelandangan yang ditujukan, baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pengemisan dan pergelandangan; dan
- e. merehabilitasi pengemis dan gelandangan agar memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia

### 3. Ruang Lingkup

Ruang lingkup merupakan pokok-pokok bahasan yang dirumuskan dalam batang tubuh Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan, meliputi:

- a. pengemis dan gelandangan
- b. penanggulangan
- c. pengawasan dan pembinaan
- d. pembiayaan
- e. partisipasi masyarakat
- f. larangan
- g. ketentuan penyidikan
- h. ketentuan pidana

#### 4. Materi

- a. pengemis dan gelandangan

Materi pengemis dan gelandangan merumuskan kriteria-kriteria pengemis dan gelandangan yang berorientasi pada perilaku dan keadaan sosial-ekonomi pelaku. Pelaku pengemisan dan pergelandangan bisa orang perseorangan yang bersifat individual atau kelompok orang yang dapat berupa komunitas orang, baik yang dibawah naungan badan usaha yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum. Pertanggungjawaban orang didasarkan pada sikap batin jahat (*mens rea*), sedangkan pertanggungjawaban badan usaha mendasarkan pada pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) dan pertanggungjawaban diwakili (*vicarious liability*).

- b. penanggulangan

Penanggulangan pengemis dan gelandangan meliputi usaha preventif, represif, rehabilitasi sosial dan reintegrasi sosial.

- c. pengawasan dan pembinaan

Pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan penanggulangan pengemis dan gelandangan di bawah Bupati, dan dapat dilimpahkan

kepada Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan bidang ketertiban umum dan sosial.

d. Pembiayaan

Pembiayaan penyelenggaraan penanggulangan pengemis dan gelandangan melalui penganggaran anggaran pendapatan dan belanja daerah dan sumbangan lain yang sah dan tidak mengikat, seperti melibatkan badan usaha yang memiliki *corporate social responsibility*.

e. partisipasi masyarakat

Partisipasi masyarakat meliputi pencegahan, memberikan peringatan dan melaporkan kepada Pemerintah Daerah apabila terjadi pengemis dan pergelandangan. Partisipasi masyarakat dapat berupa upaya bersama-sama dengan Pemerintah Daerah dalam merumuskan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan.

f. larangan

Larangan memuat perbuatan-perbuatan pengemis dan gelandangan sebagai suatu pelanggaran, baik yang dilakukan oleh orang perseorangan, kelompok orang dan badan usaha.

g. ketentuan penyidikan

Ketentuan penyidikan merupakan tindakan yustisia yang menjadi kewenangan dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil atau Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketertiban umum.

h. ketentuan sanksi

Ketentuan pidana memuat sanksi pidana kurungan dan/atau pidana denda, yang diterapkan terhadap orang perseorangan, kelompok orang dan badan usaha yang melakukan perbuatan yang melanggar larangan, dan terhadap badan usaha dapat diterapkan pidana tambahan berupa pencabutan izin usaha. Di sisi lain, Rancangan Peraturan Daerah *a quo*

menerapkan sanksi tindakan antara lain berupa rehabilitasi dan reintegrasi sosial.



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

1. Ketiadaan pedoman dan tata cara penanggulangan pengemis dan gelandangan dapat menghambat pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, khususnya dibidang pembangunan sumber daya manusia dan kesejahteraan sosial, sehingga diperlukan pembangunan hukum berupa pembentukan peraturan daerah;
2. Pembentukan penanggulangan pengemis dan gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah akan mewujudkan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan;
3. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemisan dan Gelandangan harus mendasarkan pada unsur filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai unsur-unsur pemberlakuan Peraturan Daerah;
4. Penanggulangan pengemis dan gelandangan dalam suatu Peraturan Daerah berpedoman pada Naskah Akademik.

#### **B. Saran**

1. Jadikan naskah akademik sebagai pedoman dan arah Rancangan Peraturan daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;
2. Mempertimbangkan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, kesatuan, demokrasi dan keadilan dalam penyelenggaraan penanggulangan pengemis dan gelandangan; dan
3. Merekomendasikan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan sebagai skala prioritas penyelesaian dalam Tahun Anggaran 2022.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- A.A.G.Peters, Ed. *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku I. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988.
- Anselm Strauss & Juliet Corbin. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media, 2011.
- Jeremy Bentham. *Teori Perundang-undangan*. Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010.
- John W.Creswell. *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publications, Inc, 1994. Alih Bahasa oleh Angkatan III & IV KIK-UI dan bekerjasama dengan Nur Khabibah. Jakarta: KIK Press, 2002Nusa Media, 2011
- Meuwissen. *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Terjemahan: B Arief Sidharta, Bandung: PT. Refika Aditama, 2009
- Peter de Cruz. *Comparative Law in a Changing World*. London\_Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999) yang diterjemahkan oleh Narulita Yusron, *Perbandingan Sistem Hukum*. Bandung: Nusa Media, 2010
- Pusat Studi Pancasila UGM dan Universitas Pattimura Ambon. *Penguatan, Sinkronisasi, harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa*. Prosiding Kongres Pancasila VI. Yogyakarta: PSP UGM, 2014
- Romli Atmasasmita. *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2017
- Soerjono Soekanto. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali, Jakarta, 1980
- Sudjito. *Negara Hukum Dalam Perpektif Pancasila*. Proceeding Kongres Pancasila "Pancasila Dalam Berbagai Perspektif" Yogyakarta: Sekjen MK, 2009

### **Peraturan Perundang-undangan:**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022

Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235);

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177);

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5449)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan Dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat Bagi Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5729)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 186, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5729)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6368)

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157).

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 26 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban

Umum dan Ketenteraman Masyarakat (Lembaran Daerah kabupaten Karanganyar Tahun 2015 Nomor 28, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 52).

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 Tahun 2017 tentang Urusan Pemerintahan (Lembaran Daerah kabupaten Karanganyar Tahun 2017 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 72).

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah kabupaten Karanganyar Tahun 2016 Nomor 16, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 67), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar (Lembaran Daerah kabupaten Karanganyar Tahun 2022 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 134).

## **Jurnal**

Abu Huraerah, *Strategi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia, Pemberdayaan Komunitas*, Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial Vol. 12, No. 1, Juni 2013

Aprilia Rizzi Indah Dewi Shara, Umi Listyaningsih, Sri Rum Giyarsih, *Analisis Sebaran Spasial Pengemis Di Kawasan Sanglah Denpasar*, Media Komunikas Geografi Vol. 20, No.2, Desember 2019

Asep Jahidin dan Sarif, *Model Sistem Rujukan Gelandangan dan Pengemis di Camp Assesment Dinas Sosial DIY*, E M P A T I: Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Vol. 6 No. 1 Juni 2017

Asna Aneta, *Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) Di Kota Gorontalo*, Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010

Badan Pusat Statistik, *Persentase Penduduk Miskin September 2021 turun menjadi 9,71 persen*, yang dirilis tanggal 17 Januari 2022, diakses tanggal 16 Mei 2022

Baktiawan Nusanto, *Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kabupaten Jember*, Jurnal Politico, Vol. 17 No. 2 September 2017, ISSN: p: 1829-6696, e:2549-4716, Web jurnal online; jurnal.unmuhjember.ac.id

Hendy Setiawan, *Fenomena Gelandangan Pengemis Sebagai Dampak Disparitas Pembangunan Kawasan Urban Dan Rural Di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal MODERAT, Volume 6, Nomor 2, ISSN: 2622-691X

Johan Arifin, *Budaya Kemiskinan Dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia*, Sosio Informa Vol. 6 No. 02, Mei – Agustus, Tahun 2020

Gd Tuning Somara Putra, Made Windu Antara Kesiman, S.T., M.Sc., dan I Gede Mahendra Darmawiguna, S.Kom., M.Sc., *Pengembangan Media Pembelajaran Dreamweaver Model Tutorial Pada Mata Pelajaran Mengelola*

*Isi Halaman Web Untuk Siswa Kelas XI Program Keahlian Multimedia Di SMK Negeri 3 Singaraja*, Jurnal Nasional Pendidikan Teknik Informatika (JANAPATI), ISSN 2089-8673 Volume 1, Nomor 2, Juli 2013

Gede Sedana, *Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis*, majalah ilmiah Widyasrama, Universitas Dwijendra Denpasar, ISSN No. 0852-7768 Agustus 2015

Novi Ariyanti, LV. Ratna Devi Sakuntalawati, *Kajian Kehidupan Sosial Pengemis Di Kota Surakarta*, Journal of Development and Social Change, Vol. 2, No. 1, April 2019, p-ISSN 2614-5766

Rah Adi Fahmi Ginanjar, Sugeng Setyadi, Umayatu Suiroh, *Analisis Strategi Penanggulangan Kemiskinan Di Provinsi Banten*, Jurnal Ekonomi-Qu, Vol. 8, No. 2, Oktober 2018, p-ISSN: 2089-4473 e-ISSN: 2541-1314

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Proceeding “Kongres Pancasila, Pancasila Dalam Berbagai Perspektif,” Yogyakarta, tanggal 30 Mei-1 Juni 2009

Zulfah Latuconsina. 2014. *Afirmasi Kebijakan Pemerintah dalam Fasilitasi Kerja bagi Penyandang Disabilitas*. Jurnal Pandecta Unnes, Volume 9. Nomor 2. Januari 2014

### **Internet**

Z Mutaqin, 2021 - repository.uinbanten.ac.id., hlm.41

Lampiran :Rancangan Peraturan Daerah  
tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan

RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR  
NOMOR ..... TAHUN 2022  
TENTANG  
PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN GELANDANGAN  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
BUPATI KARANGANYAR,

- Menimbang :
- a. bahwa pengemis dan gelandangan merupakan kelompok masyarakat rentan sosial dan ekonomi yang perilakunya tidak sesuai dengan norma dan nilai kehidupan bangsa Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. bahwa kebijakan penanggulangan pengemis dan gelandangan harus dirumuskan dan dilaksanakan melalui usaha preventif, represif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial, agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai anggota masyarakat;
  - c. bahwa dalam rangka melaksanakan Pasal 24 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, bahwa Pemerintah Daerah dapat melaksanakan kebijaksanaan khusus penanggulangan gelandangan dan pengemis sesuai kondisi daerah;
  - d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;

- Mengingat :
1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
  3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
  4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);

5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294);
9. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 26 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat (Lembaran Daerah kabupaten Karanganyar Tahun 2015 Nomor 28, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 52).
10. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 4 Tahun 2017 tentang Urusan Pemerintahan (Lembaran Daerah kabupaten Karanganyar Tahun 2017 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 72).
11. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah kabupaten Karanganyar Tahun 2016 Nomor 16, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 67), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar (Lembaran Daerah kabupaten Karanganyar Tahun 2022 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 134).

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN  
KARANGANYAR  
dan BUPATI KARANGANYAR

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG  
PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN  
GELANDANGAN

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

1. Daerah adalah Kabupaten Karanganyar.
2. Bupati adalah Bupati Karanganyar.
3. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten Karanganyar.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD adalah DPRD Karanganyar.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten Karanganyar.
6. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
7. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
8. Pergelandangan adalah suatu tindakan pengembaraan yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu.
9. Pengemisan adalah suatu tindakan meminta-minta di muka umum yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas



kasihan dari orang lain.

10. Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan adalah usaha yang terorganisir dan berkelanjutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat yang meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif dan reintegrasi sosial agar menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, dan mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.
11. Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan, sehingga akan tercegah terjadinya :
  - a. pergelandangan dan pengemisan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;
  - b. meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;
  - c. pergelandangan dan pengemisan kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah direhabilitir dan telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat.
12. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat.
13. Usaha rehabilitasi sosial adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia.
14. Usaha reintegrasi sosial adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha memasyarakatkan kembali dan melakukan pengawasan serta pembinaan lanjut terhadap gelandangan dan pengemis, menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia
15. Seleksi adalah proses dasar penetapan kualifikasi tindakan selanjutnya terhadap pengemis dan gelandangan sebagai usaha penanggulangan sesuai dengan tahapan di dalam peraturan perundang-undangan.
16. Balai Rehabilitasi Sosial adalah lembaga pelayanan sosial yang memiliki tugas dan fungsi untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan refungsionalisasi serta pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.

17. Pengemis dan Gelandangan Psikotik, adalah Pengemis dan Gelandangan yang mengalami gangguan jiwa.

## BAB II

### ASAS, MAKSUD DAN, TUJUAN

#### Pasal 2

Penyelenggaraan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan berdasarkan asas:

- a. kemanusiaan;
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan;
- d. keterpaduan;
- e. kemitraan;
- f. partisipasi; dan
- g. keberlanjutan.

#### Pasal 3

Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dimaksudkan sebagai upaya preventif, represif, rehabilitatif dan reintegrasi sosial terhadap pengemis dan gelandangan.

#### Pasal 4

Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan bertujuan:

- a. mencegah pengemisan dan pergelandangan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;
- b. mencegah meluasnya pengaruh dan akibat adanya pengemisan dan pergelandangan di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;
- c. mencegah pengemisan dan pergelandangan kembali oleh para pengemis dan gelandangan yang telah direhabilitir dan/atau telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat;
- d. mengurangi dan/atau meniadakan pengemis dan gelandangan yang ditujukan, baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pengemisan dan pergelandangan; dan
- e. merehabilitasi pengemis dan gelandangan agar memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia.

BAB III  
RUANG LINGKUP  
Pasal 5

Ruang Lingkup pengaturan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan meliputi:

- a. pengemis dan gelandangan;
- b. penanggulangan;
- c. pengawasan dan pembinaan;
- d. pembiayaan;
- e. partisipasi masyarakat;
- f. larangan;
- g. ketentuan penyidikan; dan
- h. ketentuan pidana.

BAB IV  
PENGEMIS DAN GELANDANGAN

Bagian Kesatu

Pengemis

Pasal 6

Kriteria pengemis dalam peraturan ini, meliputi:

- a. orang perseorangan atau sekelompok orang;
- b. bertindak sendirian atau berkelompok;
- c. meminta-minta di rumah penduduk, pertokoan, perkantoran, persimpangan jalan, pasar, tempat ibadah, tempat keramaian dan tempat umum lainnya;
- d. bertindak dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan orang lain.

Bagian Kedua

Gelandangan

Pasal 7

Kriteria gelandangan dalam peraturan ini, meliputi:

- a. orang perseorangan atau sekelompok orang;
- b. tidak memiliki Kartu Tanda Penduduk atau identitas penduduk

- lainnya;
- c. tidak memiliki tempat tinggal yang tetap;
  - d. tidak memiliki pekerjaan yang tetap; dan
  - e. hidup mengembara di tempat umum.

## BAB V

### PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN GELANDANGAN

#### Bagian Kesatu

#### Umum

#### Pasal 8

Sasaran Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan ditujukan kepada:

- a. orang perseorangan;
- b. kelompok orang;
- c. keluarga; dan/atau
- d. masyarakat.

#### Pasal 9

Pemerintah Daerah dapat melaksanakan kebijaksanaan khusus Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan berdasarkan kondisi daerah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 10

Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan diselenggarakan melalui usaha:

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

#### Bagian Kedua

#### Usaha Preventif

#### Pasal 11

Usaha preventif dimaksudkan untuk mencegah timbulnya pengemis dan gelandangan di dalam masyarakat, yang ditujukan baik kepada orang perorangan, kelompok orang, keluarga maupun masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya pengemisan dan gelandangan.

## Pasal 12

Usaha preventif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a diselenggarakan antara lain dengan:

- a. penyuluhan dan bimbingan sosial;
- b. pembinaan sosial;
- c. bantuan sosial;
- d. perluasan kesempatan kerja;
- e. pemukiman lokal; dan
- f. peningkatan derajat kesehatan.

## Pasal 13

- (1) Usaha preventif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang sosial;
- (2) Pelaksanaan usaha preventif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerja sama dengan Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesehatan, ketertiban umum, Perangkat Daerah lain yang terkait, instansi vertikal, swasta dan masyarakat.

## Bagian Ketiga

### Usaha Represif

## Pasal 14

Usaha represif dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan pengemis dan gelandangan yang ditujukan, baik kepada orang perseorangan kelompok orang, keluarga dan/atau masyarakat yang disangka melakukan pengemis dan pergelandangan.

## Pasal 15

Usaha represif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 meliputi:

- a. razia;
- b. penampungan sementara untuk diseleksi; dan
- c. pelimpahan.

## Pasal 16

- (1) Razia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf a dapat dilakukan sewaktu-waktu oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketertiban umum.
- (2) Dalam melaksanakan razia sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketertiban umum, dapat melibatkan

Perangkat Daerah lain yang terkait dan instansi vertikal.

#### Pasal 17

Pengemis dan gelandangan yang terkena Razia ditampung dalam penampungan sementara untuk diseleksi.

#### Pasal 18

Seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 untuk menetapkan kualifikasi Pengemis dan Gelandangan dan dasar untuk menetapkan tindakan selanjutnya yang terdiri dari:

- a. dilepaskan dengan syarat;
- b. dimasukkan ke Balai Rehabilitasi Sosial Pemerintah Daerah maupun swasta atau yang berbasis masyarakat;
- c. dikembalikan kepada orangtua/wali/keluarga/kampung halaman;
- d. diberikan pelayanan kesehatan; dan/atau
- e. diserahkan ke Pengadilan.

#### Pasal 19

- (1) Dalam hal Pengemis dan Gelandangan dikembalikan kepada orangtua/wali/keluarga/kampung halamannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf c, baik karena hasil seleksi maupun karena putusan pengadilan dapat diberikan bantuan sosial yang jenis dan jumlahnya ditetapkan oleh Bupati;
- (2) Dalam hal Pengemis dan Gelandangan dikembalikan kepada orangtua/wali/keluarga/kampung halaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat memfasilitasi pengembalian ke daerah asalnya.
- (3) Fasilitasi pengembalian Pengemis dan Gelandangan yang berasal dari luar provinsi, dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah bekerjasama dengan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah asal Pengemis dan Gelandangan.

#### Pasal 20

Penampungan sementara untuk diseleksi dan pelimpahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf b dan huruf c, dilakukan oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketertiban umum.

Bagian Keempat  
Usaha Rehabilitasi Sosial

Pasal 21

- (1) Usaha rehabilitasi sosial terhadap pengemis dan gelandangan dimaksudkan agar fungsi sosial mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat.
- (2) Usaha rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang sosial dengan cara bekerja sama dengan Balai Rehabilitasi Sosial Pemerintah Daerah, swasta atau berbasis masyarakat.

Pasal 22

Usaha rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) dilakukan melalui:

- a. usaha penampungan sementara;
- b. usaha Seleksi;
- c. usaha penyantunan;
- d. usaha penyaluran; dan
- e. usaha tindak lanjut.

Pasal 23

Usaha penampungan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf a bertujuan untuk identifikasi, motivasi dan/atau diagnosa psikososial Pengemis dan Gelandangan yang dimasukkan di Balai Rehabilitasi Sosial.

Pasal 24

Usaha Seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf b bertujuan untuk menentukan kualifikasi pelayanan sosial yang akan diberikan.

Pasal 25

Usaha penyantunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf c bertujuan untuk mengubah sikap mental Pengemis dan Gelandangan dari keadaan non produktif menjadi produktif melalui:

- a. bimbingan, pendidikan dan latihan fisik;
- b. bimbingan, pendidikan dan latihan mental;
- c. bimbingan, pendidikan dan latihan sosial; dan
- d. bimbingan, Pendidikan dan latihan keterampilan kerja.

## Pasal 26

Upaya penyaluran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf d, terutama terhadap Pengemis dan Gelandangan yang telah mendapat bimbingan, pendidikan, pelatihan dan/atau keterampilan kerja, diarahkan agar dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat.

## Pasal 27

- (1) Usaha rehabilitasi sosial Pengemis dan Gelandangan anak yang diketahui bersama keluarganya, dikirim ke Balai Rehabilitasi Sosial.
- (2) Usaha rehabilitasi sosial Pengemis dan Gelandangan yang diketahui bersama keluarganya dan diketahui identitasnya dikembalikan ke daerah asal.
- (3) Usaha rehabilitasi sosial Pengemis dan Gelandangan anak yang diketahui tidak bersama keluarganya dan tidak diketahui identitasnya, dikirim ke Balai Rehabilitasi Sosial anak.

## Pasal 28

Dalam hal Pengemis dan Gelandangan berdasarkan hasil identifikasi, diindikasikan mengalami gangguan jiwa dilakukan rehabilitasi kejiwaan yang dilakukan oleh:

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

## Pasal 29

- (1) Usaha rehabilitasi sosial Pengemis dan Gelandangan Psikotik yang diketahui identitasnya, dikembalikan kepada keluarga atau dirujuk ke rumah sakit jiwa atas persetujuan keluarga atau koordinasi dengan pemerintah daerah asal.
- (2) Usaha rehabilitasi sosial Pengemis dan Gelandangan Psikotik yang tidak diketahui identitasnya dirujuk ke rumah sakit jiwa, dan apabila sudah sehat dikirim kembali ke Balai Rehabilitasi Sosial.

## Pasal 30

- (1) Pengemis dan Gelandangan eks psikotik yang telah selesai menjalani rehabilitasi kejiwaan diberikan pelayanan lanjutan berupa Rehabilitasi Sosial.
- (2) Rehabilitasi Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah atau dapat bekerja sama dengan Balai Rehabilitasi Sosial penyandang disabilitas mental.



### Pasal 31

Usaha tindak lanjut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf e ditujukan kepada gelandangan dan pengemis yang telah disalurkan, agar mereka tidak kembali menjadi gelandangan dan pengemis.

### Pasal 32

Usaha tindak lanjut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 antara lain dilakukan dengan :

- a. meningkatkan kesadaran berswadaya;
- b. memelihara, memantapkan dan meningkatkan kemampuan sosial ekonomi;
- c. menumbuhkan kesadaran hidup bermasyarakat.

### Bagian Kelima

#### Reintegrasi Sosial

### Pasal 33

Usaha reintegrasi sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf d dimaksudkan untuk memasyarakatkan kembali Pengemis dan Gelandangan menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia

### Pasal 34

Usaha reintegrasi sosial dilakukan melalui:

- a. bimbingan resosialisasi;
- b. pemulangan; dan
- c. bimbingan lanjutan.

### Pasal 35

Bimbingan resosialisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf a dapat dilakukan melalui:

- a. kunjungan rumah;
- b. penguatan kepada keluarga dan masyarakat;
- c. bimbingan psikososial di Balai Rehabilitasi Sosial;
- d. bimbingan mental dan fisik;
- e. pendidikan;
- f. bimbingan pelatihan kerja; dan
- g. praktek belajar kerja.

### Pasal 36

Pemulangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf b dilakukan sebagai berikut:

- a. untuk Pengemis dan Gelandangan dari dalam daerah melalui tahapan:
  1. penelusuran keluarga; dan/atau
  2. penyerahan kepada keluarga/wali/keluarga kampung halaman/perangkat desa.
- b. untuk pengemis dan gelandangan dari luar daerah melalui tahapan:
  1. koordinasi dengan Pemerintah Daerah asal;
  2. penelusuran keluarga; dan/atau
  3. penyerahan kepada keluarga/wali/keluarga kampung halaman/pemerintah desa/Perangkat Daerah.

### Pasal 37

Bimbingan lanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf c dilakukan melalui:

- a. evaluasi dengan melakukan kunjungan rumah; atau
- b. koordinasi dengan Pemerintah Daerah lain.

### Pasal 38

Reintegrasi sosial Pengemis dan Gelandangan dari luar Daerah dilakukan setelah selesai menjalani rehabilitasi sosial di Balai Rehabilitasi Sosial.

### Pasal 39

- (1) Usaha reintegrasi sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 terhadap Pengemis dan Gelandangan eks psikotik dilakukan setelah ditemukan keluarga dan siap menjadi pengampu.
- (2) Dalam hal Pengemis dan Gelandangan eks psikotik tidak mempunyai keluarga atau tidak ada pengampu, maka Pemerintah Daerah memfasilitasi Pengemis dan Gelandangan eks psikotik ke Balai Rehabilitasi Sosial.

BAB VI  
PENGAWASAN DAN PEMBINAAN

Pasal 40

- (1) Bupati melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap segala bentuk kegiatan yang berhubungan dengan Pengemis dan Gelandangan.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan dan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bupati dapat melimpahkan kepada kepada Pejabat yang ditunjuk berdasarkan tugas dan fungsi Perangkat Daerah.

Pasal 41

Pelaksanaan pembinaan Pengemis dan Gelandangan tidak menghilangkan hak-hak Pengemis dan Gelandangan sebagai warga negara.

BAB VII  
PARTISIPASI MASYARAKAT

Pasal 42

- (1) Partisipasi masyarakat dalam upaya Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dapat dilakukan secara perorangan, kelompok dan/atau organisasi.
- (2) Partisipasi masyarakat berupa pemberian uang dan/atau barang dapat disalurkan melalui lembaga/badan sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 43

- (1) Partisipasi masyarakat dalam Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dapat dilakukan melalui:
  - a. mencegah terjadinya Pengemisan dan Pergelandangan di lingkungannya;
  - b. mencegah dijadikannya tempat-tempat tertentu untuk melakukan kegiatan Pengemisan dan Pergelandangan;
  - c. memberikan peringatan kepada setiap orang atau kelompok orang atau keluarga agar tidak melakukan Pengemisan dan Pergelandangan;
  - d. melaporkan kepada Bupati melalui Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang sosial atau ketertiban umum, apabila diduga telah atau akan terjadi

- perbuatan yang dikategorikan Pengemisan dan Pergelandangan serta apabila mengetahui keberadaan Pengemis dan Gelandangan; dan
- e. melaksanakan upaya penjangkauan bersama-sama dengan Pemerintah Daerah.
- (2) Pemerintah Daerah memberikan jaminan keamanan dan perlindungan kepada pelapor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d.

## BAB VIII

### PEMBIAYAAN

#### Pasal 44

Pembiayaan Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja Daerah, dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## BAB IX

### LARANGAN

#### Pasal 45

- (1) Setiap orang dilarang melakukan kegiatan Pengemisan dan Pergelandangan, baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara dan/atau alat apapun.
- (2) Setiap orang atau kelompok atau badan usaha dilarang:
- a. memeralat orang lain dengan mendatangkan seseorang/beberapa orang, baik dari dalam Daerah ataupun dari luar Daerah untuk maksud melakukan kegiatan Pengemisan dan Pergelandangan;
  - b. mengajak, membujuk, membantu, menyuruh, memaksa, menampung dan mengkoordinir orang lain secara perorangan atau berkelompok sehingga menyebabkan terjadinya kegiatan Pengemisan dan Pergelandangan; dan
  - c. mengeksploitasi orang tua renta, anak dan/atau bayi untuk melakukan kegiatan pengemisan dan/atau pergelandangan;
  - d. memberikan kesempatan dan/atau izin tempat, sarana atau prasarana untuk tindakan yang dikategorikan sebagai Pengemisan dan Pergelandangan.
  - e. memberikan uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada Pengemis dan Gelandangan.

## BAB X

### KETENTUAN PENYIDIKAN

#### Pasal 46

- (1) Penyidik pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini.
- (2) Wewenang penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang mengenai adanya tindak pidana atas pelanggaran Peraturan Daerah;
  - b. meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana;
  - c. melakukan tindakan pertama dan pemeriksaan di tempat kejadian;
  - d. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
  - e. memeriksa tanda pengenal yang bersangkutan, buku, catatan dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana;
  - f. memanggil seseorang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
  - g. melakukan penggeledahan untuk mendapatkan barang bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut;
  - h. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana;
  - i. menghentikan penyidikan; dan/atau
  - j. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyidik, berada di bawah koordinasi penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan ketentuan dalam Hukum Acara Pidana.
- (4) Penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada penuntut umum, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang Hukum Acara Pidana.

## BAB XI

### KETENTUAN PIDANA

#### Pasal 47

- (1) Setiap orang atau kelompok yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1), dikenakan ancaman pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta

rupiah).

- (2) Setiap orang atau kelompok yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2), diancam pidana kurungan paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000 (dua puluh lima juta rupiah).
- (3) Setiap badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 diancam dengan pidana denda paling banyak Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).
- (4) Setiap badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dikenakan pidana tambahan pencabutan izin usaha.
- (5) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) adalah pelanggaran.

## BAB XII

### KETENTUAN PENUTUP

#### Pasal 48

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar.

Ditetapkan di Karanganyar

pada tanggal .....

BUPATI KARANGANYAR,

.....

Diundangkan di Karanganyar

pada tanggal .....

SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR,

.....

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR TAHUN ...NOMOR

NOREG PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR,  
PROVINSI JAWA TENGAH: ( ... )/( ..... )

PENJELASAN ATAS  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR  
NOMOR .... TAHUN 2022  
TENTANG  
PENANGGULANGAN PENGEMIS DAN GELANDANGAN

I. UMUM

Hidup dan kehidupan yang layak sesuai harkat dan martabat manusia merupakan hak asasi manusia, warga negara Indonesia, yang harus dilindungi dan diwujudkan melalui kesejahteraan dan keadilan, sebagaimana tujuan negara yang terumuskan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembangunan Daerah, yang mencakup pembangunan sumber daya manusia, sosial, ekonomi, Pendidikan, budaya, dan teknologi, yang telah dilaksanakan, belum mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan. Kesenjangan, diskriminasi dan ketimpangan sosial dan ekonomi masih terjadi dalam masyarakat, antara lain kemiskinan dan pengangguran yang masih besar.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah merumuskan secara konstitusional perlindungan kesejahteraan dan keadilan, seperti Pasal 27 ayat (2) mengamanatkan tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, Pasal 28A mengamanatkan setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya, Pasal 28H ayat (3) mengamanatkan setiap orang berhak atas jaminan sosial, dan Pasal 34 mengamanatkan fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara negara, dan negara mengembangkan sistem jaminan sosial, meperdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Namun kenyataannya, dalam kehidupan masyarakat masih ada masyarakat yang rentan sosial dan ekonomi yang belum diberdayakan menjadi orang-orang yang produktif dan mandiri, antara lain pengemis dan gelandangan, yang perilakunya tidak sesuai dengan norma dan nilai kehidupan bangsa Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mendasarkan pada peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, dan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, maka Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk menanggulangi Pengemis dan Gelandangan dengan melalui usaha preventif, represif, rehabilitasi sosial dan reintegrasi sosial.

Kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan harus dirumuskan dan dilaksanakan sebagai landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam melaksanakan usaha preventif, represif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial tersebut, agar mereka mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai anggota masyarakat;

## II. PASAL DEMI PASAL

### Pasal 1

Cukup jelas.

### Pasal 2

#### Huruf a

Yang dimaksud dengan "asas kemanusiaan", adalah dalam penyelenggaraan penanggulangan pengemis dan gelandangan harus dilandasi oleh nilai-nilai kemanusiaan dan kepedulian sosial untuk membantu orang yang membutuhkan pertolongan.

#### Huruf b

Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah dalam penyelenggaraan penanggulangan pengemis dan gelandangan harus menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif dan keseimbangan antara hak dan kewajiban.

#### Huruf c

Yang dimaksud dengan "asas kemanfaatan" adalah dalam penyelenggaraan penanggulangan pengemis dan gelandangan harus memberi manfaat bagi peningkatan kualitas hidup warga negara.

#### Huruf d

Yang dimaksud dengan "asas keterpaduan" adalah dalam penyelenggaraan penanggulangan pengemis dan gelandangan harus mengintegrasikan berbagai komponen yang terkait sehingga dapat berjalan secara terkoordinir dan sinergis.



Huruf e

Yang dimaksud dengan "asas kemitraan" adalah dalam menangani masalah penanggulangan pengemis dan gelandangan diperlukan kemitraan antara pemerintah daerah dan masyarakat, pemerintah daerah sebagai penanggung jawab dan masyarakat sebagai mitra pemerintah daerah dalam menangani permasalahan penanggulangan pengemis dan gelandangan.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "asas partisipasi" adalah dalam setiap penyelenggaraan penanggulangan pengemis dan gelandangan harus melibatkan seluruh komponen masyarakat.

Huruf g

Yang dimaksud dengan "asas keberlanjutan" adalah dalam menyelenggarakan penanggulangan pengemis dan gelandangan dilaksanakan secara berkesinambungan, sehingga tercapai kemandirian.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Cukup jelas.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Cukup jelas.

Pasal 37

Cukup jelas.

Pasal 38

Cukup jelas.

Pasal 39

Cukup jelas.

Pasal 40

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Cukup jelas.

Pasal 43

Cukup jelas.

Pasal 44

Cukup jelas.

Pasal 45

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan badan usaha adalah suatu kesatuan organisasi dan ekonomis yang mempunyai tujuan untuk memperoleh laba atau keuntungan dan memberikan layanan pada masyarakat. Badan usaha dapat berbentuk badan usaha yang berbadan hukum dan yang tidak berbadan hukum.

Pasal 46

Cukup jelas.

Pasal 47

Cukup jelas.

Pasal 48

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR  
NOMOR .....

