



**PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 31 TAHUN 1980  
PASAL 2 TENTANG PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS  
DI KOTA PADANGSIDIMPUAN**

**SKRIPSI**

*Diajukan untuk Memenuhi Syarat-syarat dan Melengkapi Tugas  
Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum (S. H)  
Dalam Bidang Hukum Tata Negara*

**Oleh**

**HASAN SAH PUTRA NAPITUPULU  
NIM. 17 103 00029**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI  
PADANGSIDIMPUAN**

**2021**



**PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 31 TAHUN 1980  
PASAL 2 TENTANG PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS  
DI KOTA PADANGSIDIMPUAN**

**SKRIPSI**

*Diajukan untuk Memenuhi Syarat-syarat dan Melengkapi Tugas  
Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum (S. H)  
Dalam Bidang Hukum Tata Negara*

**Oleh**

**HASAN SAH PUTRA NAPITUPULU  
NIM. 17 103 00029**

**PEMBIMBING I**

**Dr. Ikhwanuddin Harahap, M. Ag**  
NIP. 19750103 200212 1 001

**PEMBIMBING II**

**Dermina Dalimunthe, S.H., M.H**  
NIP. 19710528 200003 2 005

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI  
PADANGSIDIMPUAN**

**2021**



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PADANGSIDIMPUAN  
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM**

Jalan T. Rizal Nurdin Km. 4,5 Sihitang 22733  
Telepon (0634) 22080, Faximile (0634) 24022  
Website: [fash.iain-padangsidempuan.ac.id](http://fash.iain-padangsidempuan.ac.id)

Tal : Skripsi  
A.n. Hasan Sah Putra Napitupulu

Padangsidempuan, Oktober 2021  
Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum  
IAIN Padangsidempuan  
Di-  
Padangsidempuan

*Assalamualaikum Wr. Wb.*

Setelah membaca, menelaah dan memberikan saran-saran perbaikan seperlunya terhadap skripsi a.n Hasan Sah Putra Napitupulu yang berjudul "Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan", maka kami menyatakan bahwa Skripsi ini telah dapat diterima untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam mendapat gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam bidang Hukum Tata Negara pada Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan.

Untuk itu, dalam waktu yang tidak berapa lama kami harapkan saudara tersebut dapat dipanggil untuk mempertanggung jawabkan skripsinya dalam sidang munaqasyah.

Demikian kami sampaikan, atas perhatian dan kerjasama dari bapak ibu, kami ucapkan terimakasih.

*Assalamua'laikumWr.Wb.*

**PEMBIMBING I**

Mr. Ikhwanuddin Harahap, M.Ag  
IP. 19750103 200212 1 001

**PEMBIMBING II**

Dermina Dalimunthe, M.H  
NIP. 19710528 200003 2 005

## SURAT PERNYATAAN MENYUSUN SKRIPSI SENDIRI

Saya bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Hasan Sah Putra Napitupulu  
NIM : 17 103 00029  
Jurusan : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980  
Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis  
di Kota Padangsidimpuan.

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang saya serahkan ini adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri. Sepengetahuan saya tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau diterbitkan orang lain dalam skripsi saya ini kecuali sebagai acuan atau kutipan dengan mengikuti tata penulisan karya ilmiah yang telah lazim.

Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 ayat 4 Kode Etik Mahasiswa IAIN Padangsidimpuan yaitu pencabutan gelar akademik dengan tidak hormat dan sanksi lainnya sesuai dengan norma dan ketentuan yang berlaku.



Padangsidimpuan, Oktober 2021

Hasan Sah Putra Napitupulu  
NIM. 17 103 00029

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK**

---

Sebagai civitas akademik Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Hasan Sah Putra Napitupulu  
Nim : 17 103 00029  
Jurusan : Hukum Tata Negara  
Falkultas : Syariah dan Ilmu Hukum  
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non Exclusive Royalty Free Right*) Atas karya ilmiah saya yang berjudul **“Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan”**. Dengan Hak Bebas Royalitas Non Eksklusif ini Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan berhak menyimpan, mengalih media/memformatkan, mengelola, dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Padangsidempuan  
Pada tanggal, Oktober 2021  
menyatakan,



**Hasan Sah Putra Napitupulu**  
**NIM. 17 103 00029**



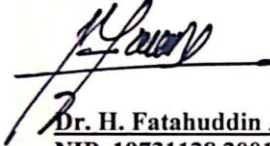
KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PADANGSIDIMPUAN  
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM

Jalan T. Rizal Nurdin Km.4,5 Sihitang 22733  
Telepon ( 0634) 22080 Faximile (0634) 24022  
Website:fasih.iain-padangsidimpuan.ac.id.

**DEWAN PENGUJI  
SIDANG MUNAQASYAH SKRIPSI**

**Nama** : Hasan Sah Putra Napitupulu  
**NIM** : 1710300029  
**Judul Skripsi** : Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2  
Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota  
Padangsidimpuan

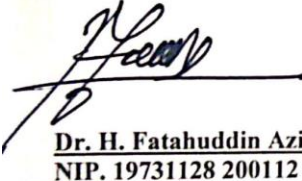
**Ketua**

  
Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag.  
NIP. 19731128 200112 1 001

**Sekretaris**

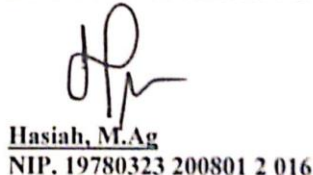
  
Dermina Dalimunthe, M.H  
NIP. 19710528 200003 2 005

**Anggota:**

  
Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag.  
NIP. 19731128 200112 1 001

  
Dermina Dalimunthe, M.H  
NIP. 19710528 200003 2 005

  
Dr. H. Sumper Mulia Harahap, M.Ag  
NIP. 19720313 200312 1 002

  
Hasiah, M.Ag  
NIP. 19780323 200801 2 016

Pelaksanaan Sidang Munaqasyah,  
Di : Padangsidimpuan  
Hari/Tanggal : Senin, 20 September 2021  
Pukul : 09.30 WIB-10.30 WIB  
Hasil/Nilai : A/84,5  
Indeks Prestasi Kumulatif (IPK) : 3,61  
Predikat : **Pujian**



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PADANGSIDIMPUAN  
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM  
Jalan T. Rizal Nurdin Km, 4.5 Sihitang 22733  
Telepon (0634) 22080, Faximile (0634) 24022  
Website: [fasih.iain-padangsidimpuan.ac.id](http://fasih.iain-padangsidimpuan.ac.id)

**PENGESAHAN**

Nomor: *1427*/In.14/D/PP.00.9/10/2021

Judul Skripsi : Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidimpuan

Ditulis Oleh : Hasan Sah Putra Napitupulu  
NIM : 17 103 00029

Telah dapat diterima untuk memenuhi salah satu tugas  
dan syarat-syarat dalam memperoleh gelar  
Sarjana Hukum (S.H)

Padangsidimpuan, 13 Oktober 2021

Dekan,



*[Signature]*  
**Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag.**  
NIP. 19731128 200112 1 001

## ABSTRAK

**Nama : Hasan Sah Putra Napitupulu**  
**Nim : 17 103 00029**  
**Judul Skripsi : Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980**  
**Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis**  
**di Kota Padangsidempuan.**  
**Tahun : 2021**

Penelitian ini membahas tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 pasal 2 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan. Penelitian ini dilatarbelakangi keberadaan gelandangan dan pengemis yang semakin marak yang keberadaannya sampai ke lingkungan perumahan masyarakat yang ada di Kota Padangsidempuan sehingga menimbulkan masalah keamanan, ketertiban, dan keindahan Kota Padangsidempuan. Selain itu keadilan, pemerataan, dan hak azasi manusia merupakan hal yang melatarbelakangi penelitian ini karena setiap hidup rakyatnya telah dijamin oleh negara.

Penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field researche*) dengan menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif. Metode pengumpulan data penelitian ini adalah dengan cara wawancara dan dokumentasi yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 pasal 2 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis. Adapun pihak yang diteliti adalah Dinas Sosial Kota Padangsidempuan selaku pemerintah di lingkungan Kota Padangsidempuan.

Hasil penelitian peneliti bahwa Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 Pasal 2 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan sudah terlaksana. Adapun upaya yang dilakukan yaitu upaya preventif, represif, dan rehabilitatif yang dilakukan Dinas Sosial Kota Padangsidempuan dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis. Ditinjau dari fiqh siyasah pemerintah dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Padangsidempuan sudah baik, bahwa pemerintah dalam memberikan pelayanan, kebijakan, dan hubungan dengan masyarakatnya senantiasa berdasarkan kemashlahatan umum bahwa pemerintah harus menjadi pemakmur rakyatnya, amanah dan berlaku adil untuk masyarakatnya.

Kemudian masih ditemukan beberapa hambatan yaitu kurangnya infrastruktur yang memadai dan tidak adanya aturan turunan dari peraturan pemerintah Nomor 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan yang mengatur lebih jelas untuk mengatasi keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan.

**Kata kunci : Pelaksanaan, Penanggulangan, dan Peraturan Pemerintah**  
**Nomor 31 Tahun 1980**



## KATA PENGANTAR



*Assalamu 'alaikum Warohmatullohi Wabarokatuh*

Alhamdulillah, segala puji syukur ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat serta hidayah-Nya, sehingga peneliti dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Shalawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada insan mulia yaitu Nabi Besar Muhammad SAW, figur seorang pemimpin yang patut dicontoh dan diteladani, pencerah dunia dari kegelapan berserta keluarga dan para sahabatnya. Amin.

Skripsi ini berjudul: **“Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidimpuan”**. Ditulis untuk melengkapi tugas dan memenuhi syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum(S.H) pada program studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum (IAIN) Institut Agama Islam Negeri Padangsidimpuan.

Skripsi ini disusun dengan bekal ilmu pengetahuan yang sangat terbatas dan amat jauh dari kesempurnaan, sehingga tanpa bantuan, bimbingan dan petunjuk dari berbagai pihak, maka sulit bagi peneliti untuk menyelesaikannya. oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati dan penuh rasa syukur, peneliti berterimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Ibrahim Siregar, MCL., Rektor IAIN Padangsidempuan, Bapak Dr. Muhammad Darwis Dasopang, M.Ag., Wakil Rektor bidang Akademik dan Pengembangan Lembaga, Bapak Dr. Anhar, M.A., Wakil Rektor bidang Administrasi Umum, Perencanaan dan Keuangan, dan Bapak Dr. H. Sumper Mulia Harahap, M.Ag., Wakil Rektor bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama.
2. Bapak Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag selaku Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan, Bapak Dr. Ikhwanuddin Harahap, M. Ag, Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan Lembaga, Ibu Dra. Asnah, M. A., Wakil Dekan Bidang Administrasi Umum Perencanaan dan Keuangan dan Bapak Dr. Muhammad Arsad Nasution, M.Ag., Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Kerja Sama.
3. Ibu Dermina Dalimunthe S.H, M.H. Sebagai Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum (IAIN) Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan.
4. Bapak Dr. Ikhwanuddin Harahap, M. Ag, selaku pembimbing I dan Ibu Dermina Dalimunthe S.H, M.H. selaku pembimbing II yang telah membimbing penulis dalam menyelesaikan Skripsi ini.
5. Bapak Dr. H. Zul Anwar Ajim Harahap, M.A selaku Dosen Penasehat Akademik.
6. Kepada seluruh dosen Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum yang telah mendidik dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

7. Bapak Yusri Fahmi, S.Ag., M.Hum sebagai Kepala Perpustakaan yang telah menyediakan buku-buku referensi dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Kepada Bapak Kepala Dinas Sosial Kota Padangsidempuan beserta jajarannya yang sudah membantu penulis untuk mendapatkan informasi terkait skripsi ini.
9. Teristimewa penghargaan dan terima kasih kepada Ibunda tercinta Nurholida Silitonga dan Ayahanda Safri Napitupulu yang telah banyak melimpahkan pengorbanannya, kasih sayang, serta do'a yang senantiasa mengiringi langkah penulis hingga sejauh ini. Semoga Surga menjadi balasan untuk kalian berdua. Aamiin.
10. Saudari-saudari peneliti, Lilis Hafriani, Wulan Anasari, dan Rahmi Hertati yang baik hati dan selalu mematuhi kedua orangtua, yang telah memotivasi serta dukungan doa yang tiada henti demi kesuksesan dan kebahagiaan penulis dalam menuntut ilmu. Semoga kalian bertiga selalu dilindungi oleh Allah SWT.
11. Sahabat-sahabat Keluarga Besar Hukum Tata Negara angkatan 2017, Andi Mulia Lubis, Herman Suhandi, Mahmud Sahwadi, Aulia Azhari, Jannes Pandapotan, Rahmat Batubara, Ardian Saputra, Alwi Rambe, Alwi Bugar, Muhammad Yasid Nasution, Dinda Suciana Rambe, Risky Hidayah, Saleha Fatma, Dini Pebriani Tobing, Ramadani Siregar, Lasdianni Siregar, Lili Yani Harahap, Nurida Hayati, Ummi Alawiyah Siregar, Nurliani Batubara. Terima kasih atas dukungan, Do'a, saran dan semangat luar biasa yang kalian berikan pada penulis hingga sampai pada tahap ini.

12. Terima kasih kepada Dinda Suciana Rambe, Sahabat yang banyak membantu peneliti, dan selalu memberikan ide dan motivasi bagi peneliti dalam penyelesaian skripsi ini
13. Kepada Sahabat keluarga besar Hukum Tata Negara Angkatan tahun 2017, yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu. Terima Kasih atas doa dan dukungannya selama ini sampai penulis sampai pada tahap ini.

Semoga Allah Subhanahu Wa Ta'ala memberikan balasan yang berlipat ganda kepada semuanya. Penulis sadari masih banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini, jika ada saran dan kritik yang membangun akan penulis terima dengan senang hati. Akhir kata penulis berharap semoga skripsi ini mudah-mudahan dapat bermanfaat khususnya bagi penulis dan umumnya bagi kita semua.

Padangsidempuan,      Oktober 2021  
Peneliti,

**Hasan Sah Putra Napitupulu**  
**NIM. 1710300029**

## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

### 1. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan huruf, sebagian dilambangkan dengan tanda dan sebagian lain dilambangkan dengan huruf dan tanda sekaligus. Berikut ini daftar huruf Arab dan transliterasinya dengan huruf latin:

Huruf Arab	Nama Huruf Latin	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak Dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	ša	š	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ħa	ħ	Ha(dengan titik di bawah)
خ	Kha	H	Kadan ha
د	Dal	D	De
ذ	žal	ž	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Esdanya
ص	šad	š	Es (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	ṭa	ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	žā	ž	Zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El

Huruf Arab	Nama Huruf Latin	Huruf Latin	Nama
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
هـ	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	..'	Apostrof

## 2. Vokal

Vokal bahasa Arab seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau *monoftong* dan vokal rangkap atau *diftong*.

- a. Vokal Tunggal adalah vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
— /	Fathah	A	A
— /	Kasrah	I	I
— و	Dommah	U	U

- b. Vokal Rangkap adalah vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabung antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf.

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan	Nama
.....ي	<i>Fathah</i> dan ya	Ai	a dani
و.....	<i>Fathah</i> dan wau	Au	a dan u

- c. *Maddah* adalah vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda.

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
.....ا.....	<i>Fathah</i> dan alif atau ya	ā	a dan garis atas
.....ي.....	<i>Kasrah</i> dan ya	ī	I dan garis di bawah
.....و.....	<i>Dommah</i> dan wau	ū	u dan garis di atas

### 3. Ta Marbutah

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua:

- a. Ta marbutah hidup, yaitu Ta Marbutah yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah*, dan *dommah*, transliterasinya adalah /t/.
- b. Ta Marbutah mati, yaitu Ta Marbutah yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah /h/.

Kalau pada suatu kata yang akhir katanya ta marbutah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta marbutah itu ditransliterasikan dengan ha (h).

### 4. *Syaddah (Tasydid)*

*Syaddah* atau *tasydid* yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*. Dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

### 5. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu: ّ. Namun dalam tulisan transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah dengan kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariah.

- a. Kata sandang yang diikuti huruf syamsiah adalah kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung diikuti kata sandang itu.

- b. Kata sandang yang diikuti huruf qamariah adalah kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariah di transliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan didepan dan sesuai dengan bunyinya.

## **6. *Hamzah***

Dinyatakan di depan Daftar Transliterasi Arab-Latin bahwa *hamzah* di transliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya terletak di tengah dan di akhir kata. Bila *hamzah* itu diletakkan diawal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa *alif*.

## **7. Penulisan Kata**

Pada dasarnya setiap kata, baik *fi'il*, *isim*, maupun *huruf*, ditulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat yang dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut biasa dilakukan dengan dua cara: bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan.

## **8. Huruf Kapital**

Meskipun dalam sistem kata sandang yang diikuti huruf tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti apa yang berlaku dalam EYD, diantaranya huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri dan permulaan kalimat. Bila nama diri itu dilalui oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.



Penggunaan huruf awal kapital untuk Allah hanya berlaku dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang dihilangkan, huruf kapital tidak dipergunakan.

## **9. Tajwid**

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan ilmu tajwid. Karena itu keresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan pedoman tajwid.

Sumber : Tim Puslitbang Lektor Keagamaan. *Pedoman Transliterasi Arab-Latin, Cetakan Kelima*, Jakarta: Proyek Pengkajian dan Pengembangan Lektor Pendidikan Agama, 2003.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	
<b>SURAT PENGESAHAN PEMBIMBING</b>	
<b>SURAT PERNYATAAN PEMBIMBING</b>	
<b>SURAT PERNYATAAN MENYUSUN SKRIPSI SENDIRI</b>	
<b>SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI</b>	
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>ii</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN</b> .....	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Batasan Istilah.....	10
D. Tujuan Penelitian .....	11
E. Kegunaan Penelitian .....	12
F. Penelitian Terdahulu .....	12
G. Sistematika Pembahasan.....	15
<b>BAB II LANDASAN TEORI</b>	
A. Pengertian Pelaksanaan Peraturan Pemerintah.....	17
B. Kesejahteraan Sosial .....	22
C. Kemiskinan.....	24
D. Pengemis dan Gelandangan.....	25
E. Faktor Penyebab Munculnya Gelandangan dan Pengemis .....	30
F. Penanggulangan dan Pembinaan .....	32
G. Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 Pasal 2 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis .....	34
H. Pandangan Islam terhadap keberadaan Gelandangan dan Pengemis .....	35

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Lokasi Dan Waktu Penelitian.....	42
B. Jenis Penelitian .....	42
C. Pendekatan Penelitian.....	43
D. Sumber Data .....	43
E. Teknik Pengumpulan Data .....	44
F. Teknik Pengecekan Keabsahan Data .....	45
G. Teknik Analisis Data .....	47

### **BAB IV HASIL PENELITIAN**

A. Sejarah dan Profil Dinas Sosial Daerah Padangsidempuan .....	48
B. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Gelandangan dan Pengemis di Padangsidempuan.....	55
1. Usaha Preventif .....	55
2. Usaha Represif .....	59
3. Usaha Rehabilitatif .....	63
C. Faktor Penghambat Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan.....	66
D. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan.....	69
E. Analisis Penulis .....	72

### **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	75
B. Saran .....	76

### **DAFTAR PUSTAKA**

### **LAMPIRAN-LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

Tabel I : Keadaan penerima Program Keluarga Harapan Kota Padangsidempuan tahun 2021 ..... 57

Tabel II : Keadaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan pada tahun 2017, 2018, 2019 ..... 62

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, menetapkan tujuan perjuangan bangsa kita ialah terwujudnya masyarakat adil dan makmur atau kesejahteraan umum, dan langkah utama untuk mencapai tujuan itu adalah pelaksanaan keadilan sosial. Keadilan sosial mewajibkan masyarakat termasuk negara demi terwujudnya kesejahteraan untuk membagi beban dan manfaat kepada para warga negara secara proporsional, sambil membantu anggota masyarakat secara proporsional, sambil membantu anggota masyarakat yang lemah, dan di lain pihak untuk memberikan kepada masyarakat termasuk negara apa yang menjadi haknya. Pemerintah sebagai pemimpin negara mempunyai tugas utama untuk memajukan kesejahteraan rakyat, dalam rangka itu berhak dan wajib memungut pajak kepada warganya sesuai dengan kemampuan masing-masing. Sebaliknya pemerintah wajib menjamin agar setiap warganya mencapai kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum yang layak bagi kemanusiaan.

Ditelaah lebih mendalam pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea IV menjelaskan antara lain “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh rakyat Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan perdamaian dunia”.<sup>1</sup> Ketentuan tersebut menunjukkan keaktifan Pemerintah kita dalam memberikan hukum warga negara sesuai dengan hak-hak

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Dasar 1945 Alinea Keempat.

mereka, guna mengembangkan dan meningkatkan kesejahteraan sosialnya, sebagaimana dijamin secara pasti oleh Konstitusi Negara di bawah Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27 ayat (2) menyebutkan “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.<sup>2</sup> Dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan: “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”.<sup>3</sup> Ini menunjukkan betapa tinggi hasrat dan martabat bangsa Indonesia untuk memajukan bangsanya, demi mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata di semua lapisan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial ditegaskan tujuan itu dapat dicapai apabila masyarakat dan negara dalam taraf kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya serta menyeluruh dan merata. Kesejahteraan sosial itu sendiri dibatasi sebagai suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materil maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir dan bathin. Ini memungkinkan setiap warga untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya. Berdasarkan rumusan-rumusan yang menitik beratkan pada usaha kesejahteraan, ini mencerminkan negara kita merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*) modern. Konsekuensi sebagai negara kesejahteraan modern seperti negara-negara kesejahteraan lainnya mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam mengusahakan serta menjamin kesejahteraan rakyatnya tanpa terkecuali.

---

<sup>2</sup> Pasal 27 Ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>3</sup> Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945.

Keberadaan pengemis dan gelandangan tak dapat dilihat hanya dari satu perspektif. Persoalan gelandangan dan pengemis bukan hanya masalah tentang keamanan, ketertiban dan keindahan Kota, bahkan lebih dari itu, pengemis dan gelandangan adalah persoalan sistemik. Keadilan, pemerataan dan hak asasi manusia dan persoalan kemanusiaan yang lainnya. Ada berbagai faktor yang menjadi penyebab maraknya dan sekaligus dampak yang diakibatkan dari fenomena pengemis dan gelandangan di suatu daerah. Masing-masing lokasi memiliki konteks, karakteristik dan historisitas yang berbeda-beda.

Studi historis fenomena pengemis dan gelandangan diberbagai kota, hampir disepakati bahwa pengemis dan gelandangan muncul bersamaan gerakan *developmentalisme*, modernisasi dan industrialisasi di berbagai kota besar maupun menengah di Indonesia telah membawa dampak meningkatnya migrasi desa ke Kota. Perpindahan penduduk dari desa ke kota di samping sebagai akibat modernisasi dan perkembangan kota, migrasi desa ke kota juga merupakan indikator minimnya kesempatan dan peluang kerja, standar upah rendah dan sirkulasi perekonomian pedesaan tidak berjalan dengan semestinya. Pemerintah hanya mementingkan unit produksi, fasilitas layanan publik dan pembangunan berbasis perkotaan juga ikut memicu gelombang migrasi penduduk desa ke kota.

Dari proses migrasi penduduk yang terjadi tersebut menyebabkan masyarakat yang tidak mampu bersaing dengan perubahan situasi, kondisi, dan keadaan kemampuan yang dimiliki menyebabkan keterasingan bagi mereka yang tidak mampu beradaptasi dengan keadaan dan menjadi gelandangan dan pengemis

menjadi cara terakhir mereka untuk mempertahankan kehidupan sehingga menjadi kebiasaan.<sup>4</sup>

Gelandangan dan pengemis merupakan gambaran masyarakat tak berdaya, yang tak mampu berkompetisi di sektor formal, karena berpendidikan rendah, tidak memiliki modal, tidak memiliki keterampilan yang memadai. Sebab itu mereka biasanya masuk ke sektor informal. Mereka bekerja serabutan, kerja apa saja, pada sektor yang tidak membutuhkan pengetahuan, modal dan skil, termasuk meminta-minta. Semua itu dilakukan demi kelangsungan hidup pada gelandangan dan pengemis.

Dari berbagai peraturan yang mengatur tentang masalah sosial masyarakat dari peraturan tertinggi seperti Undang-Undang Dasar sampai dengan peraturan terendah yaitu Peraturan Kabupaten/Kota yang mengatur tentang masalah sosial di tengah masyarakat seharusnya berkurang ataupun menurun dari yang sebelumnya, akan tetapi pada kenyataannya masih banyak pengemis dan gelandangan yang memenuhi sepanjang kota Padangsidempuan.

Sebagian masyarakat berpandangan bahwa pengemis dan gelandangan ini mencitrakan negatif dengan keberadaannya. Pengemis dan gelandangan dianggap mengganggu ketertiban, keamanan, keindahan, dan keteraturan kota. Padahal Indonesia menganut paham negara yang menyejahterakan rakyatnya mesti bertanggung jawab akan masalah sosial ini, begitu juga dengan pemilik modal, kaum terpelajar dan pihak penguasa lainnya.

---

<sup>4</sup>Maghfur Ahmad, Strategi Kehidupan Pengemis dan Gelandangan, *Jurnal Penelitian Volume 7 Nomor 2 November 2010*. Hlm. 3.



Masalah sosial adalah salah satu tantangan yang harus dihadapi baik pemerintahan pusat maupun daerah untuk kesejahteraan dan kenyamanan bagi setiap individu warga negaranya. Karena Indonesia menjadi negara *welfare state* atau negara kesejahteraan tentu hal tersebut menjadi masalah sosial yang mempunyai hak dan kewajiban antar negara dengan warganya.

Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, menetapkan tujuan perjuangan bangsa kita ialah terwujudnya masyarakat adil dan makmur atau kesejahteraan umum, dan langkah utama untuk mencapai tujuan itu adalah pelaksanaan keadilan sosial. Keadilan sosial mewajibkan masyarakat termasuk negara demi terwujudnya kesejahteraan untuk membagi beban dan manfaat kepada para warga negara secara proporsional, sambil membantu anggota masyarakat secara proporsional, sambil membantu anggota masyarakat yang lemah, dan di lain pihak untuk memberikan kepada masyarakat termasuk negara apa yang menjadi haknya.

Pemerintah sebagai pemimpin negara mempunyai tugas utama untuk memajukan kesejahteraan rakyat, dalam rangka itu berhak dan wajib memungut pajak kepada warganya sesuai dengan kemampuan masing-masing. Sebaliknya pemerintah wajib menjamin agar setiap warganya mencapai kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum yang layak bagi kemanusiaan.

Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan dasar hukum di Indonesia mengatur HAM (Hak Asasi Manusia) seperti, Hak Hidup, Hak Kebebasan, dan

Hak Memiliki yang diatur dalam Pasal 28 A- Pasal 28 J. Sebagaimana dalam Pasal 28 H yang berbunyi:<sup>5</sup>

1. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
2. Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
3. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermanfaat.
4. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Setelah mengetahui bunyi pasal 28 H peneliti akan mulai membahas dari pasal 28 H ayat 1 dan pasal 28 H ayat 2 yang berbunyi "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan" dan "Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan". Sama halnya dengan keberadaan gelandangan dan pengemis ditengah-tengah masyarakat di Kota Padangsidempuan yang seharusnya di perhatikan.

Secara tegas juga dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) UU Fakir Miskin menyebutkan bahwa “penanganan fakir miskin diselenggarakan oleh Menteri Sosial secara terencana, terukur, dan terpadu dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan pengembangan potensi diri, sandang, pangan, perumahan, dan pelayanan sosial”.<sup>6</sup>Penanganan fakir miskin yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah adalah turunan dari Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>5</sup>Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 H Tentang Hak Asasi Manusia.

<sup>6</sup>Undang Undang Dasar 1945 Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.

Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi, Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.<sup>7</sup>UUD 1945 Pasal 34 Ayat 1 tersebut mempunyai makna bahwa “gepeng dan anak - anak jalanan dipelihara atau diberdayakan oleh negara yang dilaksanakan oleh pemerintah”.

Fakir ialah orang yang tidak berdaya karena tidak mempunyai pekerjaan apalagi penghasilan, dan juga mereka tidak mempunyai sanak saudara di bumi ini. Miskin ialah orang yang sudah memiliki penghasilan tapi tidak mencukupi pengeluaran kebutuhan mereka, tapi mereka masih mempunyai keluarga yang sekiranya masih mampu membantu mereka yang miskin.<sup>8</sup>

Jadi fakir miskin dapat dikatakan orang yang harus kitabantukehidupannya dan pemerintahlah yang seharusnya lebih peka akan keberadaan mereka.Fakir miskin disini dapat digambarkan melalui gelandangan dan pengemis. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 tahun 1980 dalam pasal 1 ayat (1) berbunyi “Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyaitempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Dan ayat (2) “Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belaskasihan dari orang lain”.<sup>9</sup>

Sedangkan di dalam pasal 2 berbunyi “Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang meliputi usaha-usaha Preventif, Refresif, Rehabilitatif bertujuan

---

<sup>7</sup> Pasal 34 Ayat 1 Undang Undang Dasar 1945.

<sup>8</sup> Muthalib dan Sujarwo, *Pengertian Gelandangan dan Pengemis*, (Jakarta: Bumi Aksara 2005), hlm. 3.

<sup>9</sup> Pasal 1 ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

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”<sup>10</sup>.

Padangsidempuan yang khas dengan sebutan Kota Salak, merupakan salah satu Kota yang wilayahnya sangat strategis, terhubung dengan beberapa Kabupaten/Kota di wilayah Tabagsel. Keberadaan gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Padangsidempuan saat ini sudah mulai merusak ketertiban umum dan semakin hari jumlahnya semakin bertambah dilihat dengan keberadaan Pengemis yang saat ini sudah tidak hanya ada di pasar, namun sudah berkembang sampai ke rumah-rumah, sekitar kampus-kampus, depan ruko-ruko, kantor-kantor dan bahkan kepemukiman masyarakat seperti di daerah Sihitangyang ada di Kota Padangsidempuan. Perkembangan ini dinilai peneliti disebabkan karena kurang maksimalnya Pemerintah Kota Padangsidempuan dalam hal ini Dinas Sosial Kota Padangsidempuan dalam menanggulangi dan menertibkan gelandangan dan pengemis sehingga semakin hari semakin bertambah keberadaannya khususnya di Kota Padangsidempuan. Permasalahan ini jika terus dibiarkan bukan tidak mungkin nantinya dapat menjadi permasalahan sosial yang besar di Kota

---

<sup>10</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Padangsidempuan mengingat perkembangan penduduk di Kota Padangsidempuan yang semakin hari semakin bertambah.

Dari pemaparan diatas penulis tertarik untuk mengangkat sebuah judul tentang bagaimana **Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dibahas diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan?
2. Apa saja faktor-faktor penghambat pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan?
3. Bagaimana tinjauan Fiqih Siyasah terhadap Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan ?

### C. Batasan Istilah

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam mengartikan istilah-istilah yang ada dalam penelitian ini, maka peneliti memberikan batasan istilah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan adalah penerapan, melaksanakan, atau menerapkan suatu hal keputusan.
2. Peraturan pemerintah adalah peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Peraturan pemerintah memuat materi untuk menjalankan undang-undang, di dalam undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa peraturan pemerintah sebagai aturan organik daripada undang-undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang.<sup>11</sup>
3. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-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.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan perundang-undangan

<sup>12</sup>Ongbokham, Gelandangan: *Pandangan Ilmuan Sosial*, (Jakarta: LP3ES, 1986), Hlm. 3

4. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang.<sup>13</sup>
5. Penanggulangan adalah proses, cara, perbuatan menanggulangi atau mengatasi suatu masalah yang sedang terjadi.<sup>14</sup>

#### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan.
3. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan fiqih siyasah terhadap Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan.

---

<sup>13</sup>Asep Usman Ismail, *Al-Qur'an dan Kesejahteraan Sosial*, (Tangerang: Lentera Hati, 2012), Hlm. 56

<sup>14</sup> Pengertian penanggulangan dilansir dari [www.kamusbesar.com](http://www.kamusbesar.com) diakses pada 23 November 2020 pukul 17.54 WIB.

## **E. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Menambah khazanah ilmu pengetahuan keustakaan Institut Agama Islam Negeri Padangsidimpuan khususnya Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum
2. Diharapkan menjadi rujukan bagi peneliti selanjutnya
3. Sebagai syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum
4. Untuk mengetahui Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidimpuan.
5. Agar dapat dijadikan bahan masukan dan evaluasi bagi Pemerintahan Kota Padangsidimpuan.

## **F. Penelitian Terdahulu**

Untuk mendukung pengkajian serta penelitian yang integral seperti yang dipaparkan pada latar belakang masalah, maka penulis melakukan penelusuran dengan beberapa tulisan yang berkaitan yaitu:

1. Skripsi Natanael Jamson Rumapea dengan Judul Skripsi: <sup>15</sup>  
*“Pelaksanaan Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemisoleh Dinas Sosial Kota Medan”*. Dalam skripsi tersebut menunjukkan bahwa Dinas Sosial Kota Medan memiliki 3 upaya pelaksanaan penanggulangan gelandangan dan pengemis diantaranya operasi, pendataan dan rehabilitasi atau pemulangan. Dimana dalam

---

<sup>15</sup> Natanael Jamson Rumapea, Skripsi: *“Pelaksanaan Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemisoleh Dinas Sosial Kota Medan”*, ( Medan: USU, 2020), Hlm. 12.



melaksanakan upaya penganggulangan gelandangan dan pengemis, Dinas Sosial Kota Medan bekerja sama dengan beberapa pihak diantaranya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Medan, Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dan Dinas Sosial Provinsi Sumatera Utara.

2. Skripsi Lailis Zahrotul Maulidya dengan Judul Skripsi:<sup>16</sup> *“Penerapan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Dan Pengemis Di Kota Palembang”*. Dalam skripsi tersebut menunjukkan bahwa dengan adanya peraturan daerah nomor 12 tahun 2013 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, yang ditujukan agar mampu mengentaskan masalah kemiskinan di kota Palembang, nyatanya belum bisa diterapkan secara optimal, hal tersebut terjadi karena beberapa faktor diantaranya karena kurangnya kesadaran dan peran dari masyarakat sekitar untuk tidak mudah memberikan sumbangan kepada pengemis, yang membuat mereka menjadi tidak ingin melakukan perubahan kearah yang lebih baik karena merasakan kemudahan mencari rezeki di jalanan, kemudian karna faktor kurangnya sumber daya berupa staf pekerja sosial yang membantu dalam hal pengentasaan masalah kemiskinan ini, dan juga sarana dan prasarana yang kurang memadai. Sehingga dalam pelaksanaan peraturan daerah no 12 tahun 2013 tersebut kurang optimal.

---

<sup>16</sup> Lailis Zahrotul Maulidya, Skripsi: *“Penerapan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Dan Pengemis Di Kota Palembang”*, (Palembang, Universitas Muhammadiyah Palembang, 2020), Hlm. 13.

3. Skripsi Dian Rezeky dengan Judul Skripsi:<sup>17</sup> “*Peran Dinas Sosial Pekanbaru Dalam Pembangunan Panti Sosial Bagi Pengemis Dan Gelandangan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008*”. Dalam skripsi tersebut menunjukkan bahwa peran dinas sosial pekanbaru dalam pembangunan panti bagi pengemis dan gelandangan belum terlaksana dengan mana semestinya, hal ini dibuktikan dengan hasil wawancara penulis kepada kepala dinas sosial Provinsi Riau dan kepala bidang rehabilitasi sosial anak dan lanjut usia di Dinas Sosial Provinsi Riau. Adapun kendala yang dihadapi dalam pembangunan panti sosial bagi pengemis dan gelandangan dipekanbaru yaitu adanya factor penghambat dalam rangka melaksanakan fungsi rehabilitasi sosial adalah kompetensi pegawai bidang rehabilitasi sosial kurang memadai dan jumlah personil yang mengurus bidang rehabilitasi sosial kurang karena jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Pekanbaru, sarana penunjang kegiatan seperti panti rehabilitasi sosial milik Dinas Sosial kota Pekanbaru jumlahnya sangat sedikit yaitu hanya satu panti rehabilitasi, minimnya anggaran yang diberikan oleh pemerintah untuk membangun Panti Sosial bagi Pengemis dan Gelandangan, kurangnya sosialisasi tentang penyandang masalah kesejahteraan sosial oleh pemerintah Kota Pekanbaru, Dinas Sosial Kota Pekanbaru maupun instansi terkait sehingga peran serta masyarakat masih kurang.

---

<sup>17</sup>Dian Rezeky, Skripsi: “*Peran Dinas Sosial Pekanbaru Dalam Pembangunan Panti Sosial Bagi Pengemis Dan Gelandangan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008*”, (Riau, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, 2020), Hlm. 14.

Adapun perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti ialah dimana penelitian terdahulu mengkaji bagaimana pelaksanaan dan upaya yang dilakukan dalam Penanggulangan dan Pengemis dengan Peraturan Daerah yang merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980, sedangkan penelitian yang akan dilakukan peneliti yaitu bagaimana Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang dilakukan dinas terkait di Kota Padangsidimpuan.

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

Untuk lebih jelas dan mudah dipahami pembahasan dalam penelitian ini, penulis memaparkan dalam sistematikanya sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan, yang terdiri dari, latarbelakang masalah, rumusan masalah, batasan istilah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, Penelitian Terdahulu dan sistematika pembahasan.

BAB II Kajian Teori, yang membahas tentang pengertian pelaksanaan peraturan pemerintah, kesejahteraan sosial, kemiskinan, Gelandangan dan pengemis. faktor munculnya Gelandangan dan pengemis, penanggulangan dan pembinaan, Peraturan Pemerintah nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis dan tinjauan fiqh siyasah terhadap keberadaan Gelandangan dan Pengemis.

BAB III Metode Penelitian yaitu meliputi lokasi dan waktu penelitian, jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengecekan Keabsahan data, dan teknik analisis data.

BAB IV Hasil Penelitian meliputi Sejarah dan Profil Dinas Sosial Kota Padangsidempuan, Pelaksanaan peraturan pemerintah nomor 31 tahun 1980 pasal 2 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis, hambatan dalam pelaksanaannya yang di alami oleh dinas sosial kota Padangsidempuan dan bagaimana tinjauan fiqih siyasah terhadap pelaksanaan peraturan pemerintah nomor 31 tahun 1980 pasal 2 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan.

BAB V Penutup,yaitupenulis akan mengemukakan kesimpulan dan saran yang dapat mendukung kesempurnaan skripsi, serta akan dilengkapi dengan daftar pustaka.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Pengertian Pelaksanaan Peraturan Pemerintah**

##### 1) Pengertian pelaksanaan.

Dalam kamus besar bahasa Indonesia di jelaskan bahwa kata pelaksanaan yang berasal dari kata laksana yang diawali kata “pe” dan diakhiri dengan kata “an” yang artinya proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dan sebagainya).<sup>18</sup>

Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa Pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.<sup>19</sup>

Pelaksanaan bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa pelaksanaan bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah

---

<sup>18</sup>Pengertian Pelaksanaan Menurut KBBI.

<sup>19</sup>Nurdin Usman, *Pengertian Pelaksanaan* (t.t.p: t.p: 2002), hlm.70.

dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat- alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatannya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.

## 2) Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sesuai urutan dari yang tertinggi adalah:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ( UUD 1945).
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ( Tap MPR)
3. Undang-undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang ( Perppu)
4. Peraturan Pemerintah ( PP)

5. Peraturan Presiden ( Perpres)
6. Peraturan Daerah ( Perda) Provinsi Peraturan Kabupaten atau Kota  
Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Berikut ini penjelasan masing-masing Peraturan Perundang-undangan tersebut:
  - 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) UUD 1945 adalah hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. UUD 1945 merupakan peraturan tertinggi dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan nasional.
  - 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang ditetapkan dalam sidang MPR meliputi Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR yang masih berlaku. Sebagaimana dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan MPR 1960 sampai 2002 pada 7 Agustus 2003. Berdasarkan sifatnya, putusan MPR terdiri dari dua macam yaitu Ketetapan dan Keputusan. Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang mengikat baik ke dalam atau keluar majelis. Keputusan adalah putusan MPR yang mengikat ke dalam majelis saja.
  - 3) UU atau Perppu UU adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden. Perppu adalah Peraturan Perundang-

undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Mekanisme UU atau Perppu adalah sebagai berikut: Perppu diajukan ke DPR dalam persidangan selanjtnya DPR dapat menerima atau menolak Perppu tanpa melakukan perubahan. Bila disetujui oleh DPR, Perppu ditetapkan menjadi UU. Bila ditolak oleh DPR, Perppu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

- 4) Peraturan Pemerintah (PP) PP adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. PP berfungsi untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- 5) Peraturan Presiden (Perpres) Perpres adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- 6) Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Perda Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Makna tata urutan Peraturan Perundang-undangan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-



undangan. Penjenjangan didasarkan asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>20</sup> Peraturan Perundang-undangan lain Selain jenis dan hierarki tersebut, masih ada jenis Peraturan Perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya.

Peraturan Perundang-undangan lain ini juga mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR DPR DPD Mahkamah Agung (MA) Mahkamah Konstitusi (MK) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Komisi Yudisial Bank Indonesia (BI) Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU DPRD Provinsi Gubernur DPRD Kabupaten atau Kota Bupati atau Walikota Kepala Desa atau yang setingkat. Urutan peraturan perundang-undangan sebelumnya Sebagai informasi, UU No. 12 tahun 2011 tersebut menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Dalam UU. No. 10 Tahun 2004, dan perubahan yang terakhir adalah UU No. 15 Tahun 2019.

Sesuai dengan penjelasan hirarki peraturan perundang-undangan bahwa peraturan pemerintah adalah Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan

---

<sup>20</sup>Pasal 7 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

undang-undang sebagaimana mestinya. Materi muatan PP adalah materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.<sup>21</sup>

Dilihat dari masa berlakunya, pasal-pasal dalam PP sudah resmi berlaku pada tanggal diundangkan atau pada tanggal lain yang ditetapkan, terlepas dari apakah Permen yang diperintahkan untuk dibuat sudah terbit atau belum. Hanya saja, jika jarak waktu penerbitan Peraturan menteri yang diperintahkan terlalu lama, akan mempengaruhi efektivitas pelaksanaan Peraturan Pemerintah di lapangan.

## **B. Kesejahteraan Sosial**

Kesejahteraan sosial dalam artian yang sangat luas mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai taraf kehidupan yang lebih baik. Taraf kehidupan yang lebih baik ini tidak hanya diukur secara ekonomi dan fisik belaka, tetapi juga ikut memperhatikan aspek sosial, mental dan segi kehidupan spiritual.

Kesejahteraan sosial berasal dari kata “sejahtera”. Sejahtera ini mengandung pengertian dari bahasa sansekerta “catera” yang berarti payung. Berdasarkan konteks ini, kesejahteraan yang terkandung dalam arti “catera” adalah orang yang sejahtera yaitu orang yang dalam hidupnya aman dan tentram, baik lahir maupun batin. Sedangkan sosial berasal dari kata “socius” yang berarti teman, kawan, dan kerja sama. Orang yang dikatakan sosial adalah orang yang dapat berelasi dengan orang lain dan lingkungannya dengan baik.

---

<sup>21</sup>Pengertian Peraturan Pemerintah dilansir dari [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com) diakses pada 23 November 2020 pukul 08:15 wib.

Jadi kesejahteraan sosial dapat memenuhi kebutuhannya dan dapat berelasi dengan lingkungannya secara baik.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 menjelaskankesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Adapun tujuan kesejahteraan sosial menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial yaitu meliputi:<sup>22</sup>

1. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup.
2. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian.
3. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial.
4. Meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan.
5. Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan.
6. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

---

<sup>22</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

### C. Kemiskinan

Kemiskinan dapat didefinisikan dari dua aspek, yakni kemiskinan sebagai suatu kondisi dan kemiskinan sebagai suatu proses. Sebagai suatu kondisi, kemiskinan adalah suatu fakta dimana seseorang atau sekelompok orang hidup di bawah atau lebih rendah dari kondisi hidup layak sebagai manusia disebabkan ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.<sup>23</sup>

Sementara sebagai suatu proses, kemiskinan merupakan proses menurunnya daya dukung terhadap hidup seseorang atau sekelompok orang sehingga pada gilirannya ia atau kelompok tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya dan tidak pula mampu mencapai taraf kehidupan yang dianggap layak sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia.

Pemahaman lebih mendalam dan komprehensif tentang kemiskinan oleh banyak ahli juga sering diupayakan melalui kajian tentang ciri-ciri kemiskinan, dimana ada 5 ciri-ciri kemiskinan yaitu :<sup>24</sup>

1. Tidak memiliki produksi sendiri, seperti tanah yang cukup luas, modal yang memadai, ataupun keterampilan yang memadai untuk melakukan suatu aktifitas ekonomi sesuai dengan mata pencahariannya.
2. Tidak mempunyai kemungkinan atau peluang untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri.
3. Tingkat pendidikan umumnya rendah.

---

<sup>23</sup>Sjafari, Agus, Kemiskinan dan Pemberdayaan Kelompok, (Yogyakarta: Graha Ilmu 2014), hlm. 34

<sup>24</sup>Siagian, Matias, Kemiskinan dan Solusi, ( Medan: PT. Grasindo Monoratama2012), hlm. 27.

4. Termasuk kedalam kelompok penduduk dengan kategori setengah menganggur.
5. Banyak di antara mereka yang hidup di kota masih berusia muda, tetapi tidak memiliki keterampilan atau pendidikan yang memadai.

#### **D. Pengemis dan Gelandangan**

##### 1. Pengertian Pengemis.

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain (Pasal 1 ayat 2 PP31/1980). Larangan mengemis di atur dalam Pasal 504 KUHP yang isinya seperti berikut:<sup>25</sup>

1. Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
2. Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Dengan adanya peraturan tersebut seharusnya masyarakat sudah mengetahui bahwa mengemis dilarang oleh pemerintah. Namun jumlah pengemis yang dilihat dipinggiran jalan, depan toko-toko dipasar, hingga di area sekolah dan kampus yang melakukan aksinya meminta-minta dengan menengadahkan tangannya dan juga melakukan tindakan-tindakan yang membuat orang saat melihat tindakannya menjadi sangat iba. Seperti ada pengemis yang cacat, lumpuh, tunanetra dan ibu-ibu yang mempekerjakan anak yang masih bayi digendong untuk meminta-minta

---

<sup>25</sup> Pasal 504 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

dijalanan dibawah terik matahari, bahkan seperti yang telah peneliti alami disekitar kawasan pasar sangkumpul bonang dan juga tugu salak padangsidimpuan ada juga sebagian pengemis yang memaksa warga setempat untuk diberikan uang dengan cara memaksa. Dengan adanya rasa iba yang dimiliki, sehingga membuat kita secara tidak langsung akan memberikan uang kepada pengemis tersebut.

Pada umumnya apabila orang terkena stimulus yang emosional (misal stimulus dari orang peminta-minta yang pada umumnya bersifat emosional), orang tidak dapat lagi berpikir secara jernih, secara kritis, hingga akhirnya orang akan mudah menerima apa yang akan dikemukakan oleh orang lain, atau dengan kata lain orang akan mudah terkena sugesti. Ada dijumpai perbedaan yang berarti pada latar belakang yang mengakibatkan seseorang masuk kondisi miskin pada kota-kota non industri seseorang menjadi gelandangan atau pengemis lebih disebabkan oleh karena tekanan ekonomi di pedesaan, sedangkan pada kota industri penyebabnya menjadi lebih kompleks, termasuk di dalam keluarga (*broken home*), penggusuran dan depresi psikologis. Oleh karenanya, mestinya sistem penanggulangannya tidak dapat disamaratakan.

## 2. Gelandangan

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-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. "Pengemis" adalah orang-orang yang

mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang.<sup>26</sup> Berikut merupakan tiga gambaran umum gelandangan, yaitu:

1. Sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya.
2. Orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, dan
3. Orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan.<sup>27</sup>

Istilah gelandangan berasal dari kata gelandangan, yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap. Pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal dari desa dan mencoba nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutama di sektor informal, semisal pemulung, pengamen dan pengemis.

Dengan beberapa pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum serta mengganggu ketertiban, kebersihan dan keindahan.

---

<sup>26</sup> Pengertian Gelandangan dan Pengemis menurut Departemen Sosial, Dilansir dari <https://bulelengkab.go.id> di Akses pada 6 Oktober 2020 pukul 15.08 wib.

<sup>27</sup> Muthalib dan Sujarwo, *Pengertian Gelandangan dan Pengemis*, (Jakarta:Bumi Aksara 2005), hlm. 2.

Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain serta mengganggu ketertiban umum.

Adapun ciri-ciri dari Gepeng (Gelandangan dan Pengemis) yaitu:

1. Tidak memiliki tempat tinggal. Kebanyakan dari Gepeng dan Pengemis ini tidak memiliki tempat hunian atau tempat tinggal. Mereka biasa mengembara di tempat umum. Tidak memiliki tempat tinggal yang layak huni, seperti di bawah kolong jembatan, rel kereta api, gubuk liar di sepanjang sungai, emper toko dan lain-lain
2. Hidup di bawah garis kemiskinan. Para Gepeng tidak memiliki penghasilan tetap yang bisa menjamin untuk kehidupan mereka ke depan bahkan untuk sehari-hari mereka harus mengemis atau memulung untuk membeli makanan untuk kehidupannya.
3. Hidup dengan penuh ketidakpastian. Para Gepeng hidup menggelandang dan mengemis di setiap harinya. Kondisi ini sangat memprihatinkan karena jika mereka sakit mereka tidak bisa mendapat jaminan sosial seperti yang dimiliki oleh pegawai negeri yaitu ASKES untuk berobat dan lain lain.
4. Memakai baju yang compang camping. Gepeng biasanya tidak pernah menggunakan baju yang rapi atau berdasi melainkan baju yang kumal dan dekil.
5. Tidak memiliki pekerjaan tetap yang layak, seperti pencari puntungrokok, penarik grobak.



6. Tuna etika, dalam arti saling tukar-menukar istri atau suami, kumpulkebo atau komersialisasi istri dan lain-lainnya.
7. Meminta-minta di tempat umum. Seperti terminal bus, stasiunkereta api, di rumah-rumah atau ditoko-toko.
8. Meminta-minta dengan cara berpura-pura atau sedikit memaksa, disertai dengan tutur kata yang manis dan ibah.

Namun secara spesifik, karakteristik gepeng dapat dibagi menjadi:

1. Karakteristik Gelandangan:

- a. Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun, tinggal di sembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar.
- b. Tidak mempunyai tanda pengenalan 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 atau barang bekas.

2. Karakteristik Pengemis:

- a. Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun.
- b. Meminta-minta di rumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah dan tempat umum lainnya.

- c. Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan; berpura-pura sakit, merintih dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, sumbangan untuk organisasi tertentu.
- d. Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaaur dengan penduduk pada umumnya.<sup>28</sup>

Berdasarkan ciri-ciri dasar yang melekat pada kelompok masyarakat yang di kategorikan gelandangan adalah mempunyai lingkungan pergaulan, norma dan aturan tersendiri yang berbeda dengan lapisan masyarakat yang lainnya, tidak memiliki tempat tinggal, pekerjaan dan pendapatan yang layak dan wajar menurut yang berlaku memiliki sub kultur khas yang mengikat masyarakat tersebut.

#### **E. Faktor Penyebab Munculnya Gelandangan dan Pengemis**

Faktor Penyebab Munculnya Gelandangan dan Pengemis. Keadaan sosial ekonomi yang belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang baik, menyeluruh dan merata dapat berakibat meningkatnya gelandangan dan pengemis terutama di kota-kota besar. munculnya gelandangan juga dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu :<sup>29</sup>

- a. Faktor eksternal, antara lain :
  - 1. Gagal dalam mendapatkan pekerjaan.
  - 2. Terdesak oleh keadaan, seperti tertimpa bencana alam.
  - 3. Pengaruh orang lain.

---

<sup>28</sup>Brain Harefa, *Karakteristik Gelandangan dan Pengemis "Makalah Gepeng"* dilansir dari <https://www.academia.edu> diakses pada 6 Oktober 2020 pukul 15.05 wib.

<sup>29</sup>Iqbali, Saptono, *Gelandangan-Pengemis*, (Jakarta: Universitas Udayana, 2005), hlm. 45

b. Faktor internal, antara lain:

1. Kurang bekal pendidikan dan keterampilan.
2. Rasa rendah diri, rasa kurang percaya diri, dan kurang siap untuk hidup di kota besar.
3. Sakit jiwa, cacattubuh

selain faktor eksternal dan faktor internal, ada pula beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu :

1. Tingginya tingkat kemiskinan.

Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.

2. Rendahnya tingkat pendidikan.

Tingkat pendidikan yang rendah dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.

3. Kurangnya keterampilan kerja.

Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.

4. Faktor sosial budaya.

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu :

- a. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.

- b. Sikap pasrah pada nasib. Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
- c. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang. Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.
- d. Minimnya pengetahuan agama. Dalam hal ini kebanyakan pengemis tidak mengetahui bahwa adanya larangan atau ayat dan hadist melarang meminta-minta terhadap sesama manusia selain kepada Allah swt, dan kepadanya lah kita meminta pertolongan Hal ini membuktikan bahwa pengemis kebanyakan kurangnya pengetahuan tentang agama soal meminta-minta kepada sesama selain Allah swt.

## **F. Penanggulangan dan pembinaan**

### **1. Pengertian Penanggulangan.**

Penanggulangan adalah semua tindakan terpadu yang bertujuan untuk mengatasi dan menghadapi akibat-akibat yang timbul atas terjadinya sesuatu hal.<sup>30</sup>

### **2. Pembinaan**

Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil, atau pernyataan yang lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan

---

<sup>30</sup>Pengertian Penanggulangan dilansir dari [www.brainly.co.id](http://www.brainly.co.id) diakses pada 23 November 2020 pukul 08:27 wib.

pertumbuhan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Ada dua unsur dari definisi pembinaan yaitu:<sup>31</sup>

1. pembinaan itu bisa berupa suatu tindakan, proses, atau pernyataan tujuan, dan;
2. Pembinaan bisa menunjukan kepada perbaikan atas sesuatu.

Pembinaan secara etimologi berasal dari kata bina. Pembinaan adalah proses, pembuatan, cara pembinaan, pembaharuan, usaha dan tindakan atau kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna dengan baik. Dalam pelaksanaan konsep pembinaan hendaknya didasarkan pada hal bersifat efektif dan pragmatis dalam arti dapat memberikan pemecahan persoalan yang dihadapi dengan sebaik- baiknya, dan pragmatis dalam arti mendasarkan fakta-fakta yang ada sesuai dengan kenyataan sehingga bermanfaat karena dapat diterapkan dalam praktek.<sup>32</sup>

Pembinaan adalah segala hal usaha, ikhtiar dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan dan pengorganisasian serta pengendalian segala sesuatu secara teratur dan terarah. Ketidak tercapaian apa yang diharapkan akan sangat mempengaruhi kondisi seseorang tersebut baik secara psikis maupun mental.

Dari beberapa pengertian diatas pembinaan tersebut dapat disimpulkan bahwa pembinaan adalah suatu proses dalam mengasah/melatih suatu kemampuan untuk di kembangkan sehingga kemampuan tersebut dapat dimanfaatkan untuk hal yang lebih baik dan menguntungkan dirinya maupun untuk lingkungannya.

---

<sup>31</sup>Thoha Mifta, *Pembinaan Organisas*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1989), hlm. 7.

<sup>32</sup>*Ibid*,.....hlm.8-9

## **G. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.**

Pada pembahasana ini peneliti akan membahas mengenai Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 31 tahun 1980 Pasal 2 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis sebagaimana dalam Pasal 2 berbunyi:<sup>33</sup>

Penanggulangan gelandangan dan pengemisan yang meliputi usaha-usaha preventif, represif, dan 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 harkat martabat manusia.

Masalah sosial merupakan salah satu masalah yang sulit di atasi oleh pemerintah yang salah satunya masalah kemiskinan. Kemiskinan ini menyebabkan terjadinya gelandangan dan pengemisan yang menjadi masalah dan tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sehingga muncul usaha untuk nmengatasi permasalahan tersebut.<sup>34</sup> Hal ini merupakan menjadi alasan dikeluarkannya Peraturan Pemeritah nomor 31tahun 1980 Pasal 2 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis sebagai wujud pemerintah untuk mengatasi gelandangan dan pengemis.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah nomor 31 tahun 1980 tentang Gelandangan dan Pengemis ini maka diharapkan masalah sosial ini dapat di atasi dengan kehadiran Peraturan Pemerintah tersebut sehingga pergelandangan dan

---

<sup>33</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 Pasal 2 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

<sup>34</sup>I Dewa Gede Atmaja, *Ilmu Negara*, (Malang: Setara Press 2012), hlm. 67

pengemis dapat di atasi. Selain itu dengan adanya Peraturan Pemerintah ini akan menjadi ajuan untuk pembentukan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang mengatur lebih efisien dan jelas di dalam daerahnya masing-masing yang sesuai dengan kebutuhan daerahnya sesuai dengan keadaan masyarakatnya, sehingga lebih maksimal dalam penanggulanga masalah sosial terkhususnya Pergelandangan dan Pengemisan.

## **H. Pandangan Islam terhadap keberadaan Gelandangan dan Pengemis**

### **1. Pengertian dan Ruang Lingkup Fiqh Siyasah.**

Secara etimologi (bahasa) fiqh adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud- maksud perkataan dan perbuatan. Dengan kata lain istilah fiqh menurut bahasa adalah pengertian atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.<sup>35</sup>

Secara terminologis (istilah), menurut ulama-ulama syara" (hukum islam), fiqh adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara" mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil- dalilnya yang tafshil (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, al-Qur"an dan Sunnah). Jadi Fiqh menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari al-Qur"an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Dengan kata lain fiqh adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum agama

---

<sup>35</sup>Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 21-23.

Islam.<sup>36</sup>

Fiqh, kata fiqh berasal dari faqaha-yafqahu-fiqhan. Secara bahasa, pengertian fiqh adalah “paham yang mendalam”. Fiqh adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama (mujtahidin) untuk menggali hukum-hukum syariah sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. Siyasah, kata siyasah yang berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa Fiqh Siyasah merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam benegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.<sup>37</sup>

Berkenaan dengan luasnya objek kajian fiqh siyasah, maka dalam tahap perkembangan fiqh siyasah ini, ada beberapa pembedaan fiqh siyasah yang dapat dilihat dalam kurikulum fakultas syariah. Pembagian tersebut dalam empat bidang yaitu :<sup>38</sup>

- a. Siyasah Dusturiyyah
- b. Siyasah Maliyyah
- c. Siyasah dawliyyah
- d. Siyasah Harbiyyah

---

<sup>36</sup> Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007), Hlm. 27.

<sup>37</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Pramedia Group, 2014), hlm. 2.

<sup>38</sup> Ali bin Muhammad al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sultaniyyah wa al-wilayat al-Diniyyah*, (Beirut: dar al-Kutb al-Alamiyyah, 2006), Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), hlm. 13.



Sedangkan menurut imam al-mawardi, seperti yang dituangkan berdasarkan karangan fiqh siyasah yang berjudul al- ahkam sulthaniyyah, maka dapat disimpulkan ruang lingkup fiqh siyasah adalah sebagai berikut:<sup>39</sup>

- a. Siyasah Dusturiyah
- b. Siyasah Maliyah
- c. Siyasah Qadla Iyyah
- d. Siyasah Harbiyyah
- e. Siyasah Iddariyah

Dalam kesempatan ini peneliti fokus untuk membahas siyasah Dusturiyah. Siyasah Dusturiyah adalah hal yang mengatur atau kebijakan yang diambil oleh kepala negara atau pemerintah dalam mengatur warna negaranya, hal ini berarti dapat disimpulkan Siyasah Dusturiyah adalah kajian terpenting dalam suatu negara. Karena hal ini menyangkut hal-hal yang mendasar dari suatu negara. Yaitu keharmonisan antar negara dengan kepala negaranya. Dengan demikian rambu-rambu fiqh siyasah adalah dalil-dalil *kuilli*, baik yang terdapat dalam al-qur'an dan Hadits Nabi Muhammad Saw.

## 2. Pandangan Islam terhadap Gelandangan

Gelandangan adalah orang yang hidup terlantar di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal, pekerjaan, dan kemampuan untuk mendapatkan pekerjaan ataupun bersaing dalam bekerja sehingga hidup dengan terlantar.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup>*Ibid*,....hlm.13.

<sup>40</sup> Sarlito Wiranman Sarwonon *malasah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Harapan 1978), Cet. Ke-I, hlm. 49.

Diriwayatkan dalam dari sahabat Abdullah bin Mas'ud Radhiyatullahu'anha, Rasulullah Shallallahu alaihi wasallam bersabda,

مَنْ أَصَابَتْهُ فَاقَةٌ فَأَنْزَلَهَا بِالنَّاسِ لَمْ تُسَدَّ فَاقَتُهُ ، وَمَنْ أَنْزَلَهَا بِاللَّهِ  
أَوْشَكَ اللَّهُ لَهُ بِالْغِنَى: إِمَّا بِمَوْتٍ عَاجِلٍ أَوْ غِنًى عَاجِلٍ.

Artinya: *barang siapa yang ditimpa suatu kesulitan lalu ia mengadukannya kepada manusia, maka tidak akan tertutup kefakirannya dan barang siapa yang mengadukan kesulitannya itu kepada Allah, maka Allah akan memberikan salah satu diantara dua kecukupan, kematian yang cepat atau kecukupan yang cepat.*<sup>41</sup>

Dalam hadits ini dijelaskan bahwa seorang yang mendapat kesulitan dan kesusahan, namun ia selalu berharap kepada orang lain, maka kefakiran tidak akan tertutupi. Banyaknya kaum muslimin yang tertimpa musibah dan kesulitan namun mereka adukan kepada orang lain dengan mengatakannya ataupun dengan cara lain, akan tetapi jika mereka dalam kesenangan mereka tidak mengadukannya kepada yang lain. seseorang yang mengadukan kefakirannya dan kesulitannya agar orang lain merasa kasihan kepadanya, maka hal itu tetap tidak akan menutup kefakirannya.

Namun jika ia merasa cukup dengan karunia Allah swt berikan, dan ia mengadukan segala kesulitannya kepada Allah swt, maka Dia akan menutupi kefakiran itu dan akan menambah karunia yang telah diberikan-Nya kepadanya. Apabila Allah swt menakdirkan kita mengalami kesulitan, lalu kita adukan kesulitan yang kita alami kepada Allah, maka Dia akan memberikan kepada kita jalan keluar yang baik dan rizki, baik cepat maupun

---

<sup>41</sup>Drs. H. Moh Zuhri, *Terjemahan Sunan At Tirmidzi Jilid II*, Shahih At-Tirmidzi (No. 2326), (Semarang: CV. Asy-Syifa 1992), hlm. 817

lambat. Islam menganjurkan kita untuk berusaha, berdasarkan hadits dan ayat-ayat Rasulullah saw, dan usaha ini tidak boleh mengurangi waktu kita, baik untuk menuntut ilmu maupun mengajarkan ilmu yang dimiliki.

Berdasarkan uraian di atas telah jelas bahwa zaman Rasulullah saw para sahabat dan umatnya dilarang untuk meminta-minta kepada orang lain dan harta yang diperoleh dari meminta-minta tidak berkah. Mengemis juga menghilangkan rasa malu dan termasuk perbuatan hina. Kemudian di hari kiamat nanti tiada sepotong dagingpun di wajah orang yang suka meminta-minta. Inilah gambaran orang yang suka menggelandang dan mengemis.

### 3. Pandangan Islam terhadap Pengemis

Dalam Islam meminta-minta dengan berbohong dan menipu tidak diperbolehkan. Alasannya bukan hanya karena melanggar dosa, tetapi juga karena perbuatan tersebut dianggap mencemari perbuatan baik dan merampas hak orang-orang miskin yang tidak mau meminta-minta dan orang-orang yang mencintai kebijakan. Karena mereka dimasukkan dalam golongan orang-orang yang meminta bantuan. Padahal sebenarnya mereka tidak berhak menerimanya, terlebih kalau sampai kedok mereka terungkap. Kemudian Rasulullah SAW bersabda,

حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ يُوسُفَ حَدَّثَنَا الْأَوْزَاعِيُّ عَنْ الزُّهْرِيِّ عَنْ سَعِيدِ بْنِ  
الْمُسَيَّبِ وَعُرْوَةَ بْنِ الزُّبَيْرِ أَنَّ حَكِيمَ بْنَ حِزَامٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ  
سَأَلْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَأَعْطَانِي ثُمَّ سَأَلْتُهُ فَأَعْطَانِي  
ثُمَّ قَالَ لِي يَا حَكِيمُ إِنَّ هَذَا الْمَالَ خَضِرٌ حُلُوٌّ فَمَنْ أَخَذَهُ بِسَخَاوَةِ نَفْسٍ

بُورِكَ لَهُ فِيهِ وَمَنْ أَخَذَهُ بِإِشْرَافِ نَفْسٍ لَمْ يُبَارَكْ لَهُ فِيهِ وَكَانَ كَالَّذِي  
 يَأْكُلُ وَلَا يَشْبَعُ وَالْيَدُ الْعُلْيَا خَيْرٌ مِنَ الْيَدِ السُّفْلَى قَالَ حَكِيمٌ فَقُلْتُ يَا  
 رَسُولَ اللَّهِ وَالَّذِي بَعَثَكَ بِالْحَقِّ لَا أَرَزُّ أَحَدًا بَعْدَكَ شَيْئًا حَتَّى أَفَارِقَ  
 الدُّنْيَا فَكَانَ أَبُو بَكْرٍ يَدْعُو حَكِيمًا لِيُعْطِيَهُ الْعَطَاءَ فَيَأْتِي أَنْ يَقْبَلَ مِنْهُ  
 شَيْئًا ثُمَّ إِنَّ عُمَرَ دَعَاهُ لِيُعْطِيَهُ فَيَأْتِي أَنْ يَقْبَلَهُ فَقَالَ يَا مَعْشَرَ الْمُسْلِمِينَ  
 إِنِّي أَعْرِضُ عَلَيْهِ حَقُّهُ الَّذِي قَسَمَ اللَّهُ لَهُ مِنْ هَذَا الْفَيْءِ فَيَأْتِي أَنْ  
 يَأْخُذَهُ فَلَمْ يَرَزُّ أَحَدًا مِنَ النَّاسِ بَعْدَ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ  
 حَتَّى تُؤْفَى رَحْمَةُ اللَّهِ

*Artinya: Wahai Hakim! Sesungguhnya harta itu indah dan manis. Barang siapa mengambilnya dengan berlapang hati, maka akan diberikan berkah padanya. Barang siapa mengambilnya dengan kerakusan (mengharap-harap harta), maka Allah tidak memberikan berkah kepadanya, dan perumpamaannya (orang yang meminta dengan mengharap-harap) bagaikan orang yang makan, tetapi ia tidak kenyang (karena tidak ada berkah padanya). Tangan yang di atas (yang memberi) lebih baik daripada tangan yang di bawah (yang meminta)*

Ketika Abu Bakar Radhiyallahu'anhu menjadikan khalifah, ia memanggil Hakim Radhiyallahu'anhu untuk memberikan suatu bagian yang berhak ia terima. Namun, Hakim tidak mau menerimanya, sebab ia telah berjanji kepada Rasulullah saw. ketika Umar menjadi khalifah, ia memanggil Hakim untuk memberikan sesuatu namun ia juga tidak mau menerimanya. Kemudian Umar bin al-Khatthab Radhiyallahu'anhu berkata di hadapan para sahabat “wahai kaum muslimin! Aku saksikan kepada kalian tentang Hakim bin Hizam, aku menawarkan kepadanya haknya yang telah Allah berikan kepadanya melalui harta rampasanini (*fa'i*), namun ia tidak mau menerimanya. Dan Hakim

Radhiyallahu'anhu tidak mau menerima suatu apapun dari seorang pun setelah Nabi Muhammad Saw sampai meninggal dunia<sup>42</sup>

Dari Hadits di atas tersebut dapat disimpulkan bahwa meminta kepada penguasa boleh, akan tetapi tidak boleh sering, seperti nasihat Nabi Muhammad Saw kepada Hakim bin Hizam. Hadits ini juga menjelaskan bahwa memelihara diri dari meminta kepada manusia lebih baik. Sebab, Hakim bin Hizam Radhiyallahu'anhu pada waktu itu tidak mau meminta dan tidak mau menerima.

---

<sup>42</sup>KH. Adib Bisri Mustofa, *Shahih Muslim Juz II*, (Semarang: CV. Asy-Syifa, 1993), hlm. 224

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan Provinsi Sumatera Utara. Alasan peneliti memilih sebagai objek penelitian karena ingin secara langsung meneliti tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidimpuan, oleh karenanya peneliti akan lebih mudah untuk mendapatkan data yang sesuai dengan objek kajian yang diteliti.

Penelitian ini dilaksanakan bulan Maret 2021 sampai dengan bulan Juli 2021 di hari kerja di Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan.

#### **B. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian skripsi ini adalah termasuk penelitian kualitatif yaitu penelitian yang tidak mengandalkan bukti berdasarkan logika, angka, atau statistik. Penelitian ini juga bisa dikatakan sebagai penelitian sosiologis yaitu suatu penelitian yang cermat yang dilakukan dengan jalan langsung terjun ke lapangan.

- a. Penelitian yang akan dilakukan dalam menyusun skripsi ini adalah penelitian lapangan (*Field Research*) yaitu suatu penelitian yang dilakukan dalam kancas kehidupan yang sebenarnya adapun data-data yang diperlukan adalah mengumpulkan data dan teori mengenai problematika penegakan ataupun pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan dan

Pembinaan terhadap Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan. Dimana peneliti mengamati dan berpartisipasi secara langsung dalam penelitian skala sosial kecil dan mengamati subjek/objek penelitian tersebut.

- b. Sifat penelitian ini bersifat deskriptif analisis yang dimaksud dengan deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti suatu objek yang bertujuan untuk mendeskripsikan, gambaran, secara otomatis, secara sistematis, dan objektif mengenai fakta-fakta, sifat dan ciri dan hubungan unsur yang ada.

### **C. Pendekatan Penelitian**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode deskriptif kualitatif, varian peneliti ini didasarkan atas karakteristik pertanyaan peneliti, ketegasan dan kekuatan dalam analisis, perspektif yang khusus dan unik untuk menghasilkan realitas yang menyeluruh. Dimana data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Data tersebut berasal dari naskah wawancara dan foto. Dengan demikian, penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran terkait dengan objek yang akan diteliti oleh peneliti.

### **D. Sumber Data**

Adapun data dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh melalui informasi dari Dinas Sosial kota padangsidempuan. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama dalam data primer ini peneliti

akan melakukan wawancara langsung kepada dinas sosial di lingkungan Kota Padangsidempuan, mengenai keberadaan pengemis dan gelandangan di Kota Padangsidempuan.

- b. Data sekunder adalah data yang diambil sebagai penunjang data primer tanpa harus terjun langsung ke lapangan, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku hukum, baik itu jurnal dan artikel yang ada hubungannya dengan penelitian ini maupun hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan lain sebagainya.<sup>43</sup>

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini maka teknik pengumpulan data dilakukan dengan:

- a. Wawancara

Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan dinas sosial kota Padangsidempuan. wawancara adalah percakapan tanya jawab lisan antara 2 orang atau lebih dan diarahkan pada suatu permasalahan tertentu. Wawancara Dengan tujuan memperoleh informasi yang aktual. Pewawancara harus memperhatikan situasi dan kondisi sehingga dapat memilih waktu yang tepat kapan dan di mana harus melakukan wawancara. Jenis wawancara yang dilakukan oleh peneliti tidak terstruktur, di mana wawancara tidak terstruktur adalah wawancara yang bebas di mana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan

---

<sup>43</sup>Andi Prastowo, *Memahami Metode-metode Penelitian*(Jakarta: Ar-Ruzz Media, 2014), hlm. 31.



data. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang ditanyakan.

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data berupa foto-foto, video, rekaman, catatan, dokumen, catatan dan hal hal yang berkaitan dengan penelitian yang berbentuk kertas maupun soft file yang membantu untuk memberikan informasi atau sebagai bukti dalam penelitian ini.

## **F. Teknik Pengecekan Keabsahan Data**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan analisis kualitatif. Dalam penelitian kualitatif data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam. Setelah data diperoleh dari berbagai sumber kemudian data-data tersebut dirangkum dalam sebuah triangulasi dimana triangulasi merupakan suatu pengumpulan data dari beragam sumber yang saling berbeda dengan menggunakan suatu metode yang sama. Triangulasi meliputi 4 hal diantaranya<sup>44</sup>, yaitu:

1. Triangulasi metode dilakukan dengan cara membandingkan informasi atau data dengan cara yang berbeda. Sebagaimana dikenal, dalam penelitian kualitatif peneliti menggunakan metode wawancara, observasi, dan survei. Untuk memperoleh kebenaran informasi yang handal dan gambaran yang utuh mengenai informasi tertentu, peneliti bisa menggunakan metode wawancara bebas dan wawancara terstruktur.

---

<sup>44</sup>Albi Anggito, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Sukabumi: CVJejak, 2018), hal. 108

Atau, peneliti menggunakan wawancara dan observasi atau pengamatan untuk mengecek kebenarannya. Selain itu, peneliti juga bisa menggunakan informan yang berbeda untuk mengecek kebenaran informasi tersebut. Melalui berbagai perspektif atau pandangan diharapkan diperoleh hasil yang mendekati kebenaran. Karena itu, triangulasi tahap ini dilakukan jika data atau informasi yang diperoleh dari subjek atau informan penelitian diragukan kebenarannya. Dengan demikian, jika data itu sudah jelas, misalnya berupa teks atau naskah/transkrip film, novel dan sejenisnya, triangulasi tidak perlu dilakukan. Namun demikian, triangulasi aspek lainnya tetap dilakukan.

2. Triangulasi sumber data adalah menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai metode dan sumber perolehan data. Misalnya, selain melalui wawancara dan observasi, peneliti bisa menggunakan observasi terlibat (*participant observation*), dokumen tertulis, arsip, dokumen sejarah, catatan resmi, catatan atau tulisan pribadi dan gambar atau foto.
3. Terakhir adalah triangulasi teori. Hasil akhir penelitian kualitatif berupa sebuah rumusan informasi atau *thesis statement*. Informasi tersebut selanjutnya dibandingkan dengan perspektif teori yang relevan untuk menghindari bias individual peneliti atas temuan atau kesimpulan yang dihasilkan. Selain itu, triangulasi teori dapat meningkatkan kedalaman pemahaman asalkan peneliti mampu menggali pengetahuan teoretik secara mendalam atas hasil analisis data yang telah diperoleh. Diakui tahap ini paling sulit sebab peneliti dituntut memiliki *expert judgement*

ketika membandingkan temuannya dengan perspektif tertentu, lebih-lebih jika perbandingannya menunjukkan hasil yang jauh berbeda.

### **G. Teknik Analisis Data**

Analisis kualitatif bersifat induktif, yaitu analisis berdasarkan data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan menjadi hipotesis.<sup>45</sup> Setelah data-data terkumpul kemudian diolah secara sistematis sesuai dengan sasaran permasalahan, sekaligus dianalisis secara deskriptif kualitatif berupa kata-kata, tulisan atau lisan. Sehingga dapat ditarik kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang ada dengan berfikir induktif dan deduktif.

- a. Induktif adalah cara berfikir berdasarkan dari fakta-fakta, teori-teori serta peristiwa yang kongkrit. Kemudian dari fakta-fakta yang khusus dan kongkrit dapat ditarik generalisasi-generalisasi yang mempunyai sifat umum.
- b. Deduktif adalah suatu penganalisa yang berkaitan dari pengetahuan yang umumnya itu kita menilai suatu kajian yang khusus. Kaitan proposal ini adalah metode deduktif digunakan saat mengumpulkan data-data, baik data dari lapangan maupun kepustakaan yang kemudian diambil suatu kesimpulan secara khusus sampai pada suatu titik temu kebenaran.

---

<sup>45</sup>Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta CV, 2012). hal. 243-245.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN**

#### **A. Sejarah dan Profil Dinas Sosial Kota Padangsidempuan**

##### **1. Sejarah Kota Padangsidempuan**

Sekitar tahun 1700, Padangsidempuan merupakan lokasi dusun kecil yang sering disinggahi oleh para pedagang sebagai tempat peristirahatan yang disebut “Padang Na Dimpu”. “Padang Na Dimpu” berarti suatu daratan di ketinggian yang ditumbuhi ilalang yang terletak di Kampung Bukit Kelurahan Wek II, dipinggiran Sungai Sangkumpal Bonang. Pada tahun 1825 oleh Tuanku Lelo, salah seorang pengirim pasukan kaum Padri, dibangun benteng Padangsidempuan yang lokasinya ditentukan oleh Tuanku Tambusai, yang dipilih karena cukup strategis ditinjau dari sisi pertahanan karena dikelilingi oleh sungai yang berjurang.

Sejalan dengan perkembangan benteng Padangsidempuan, maka aktivitas perdagangan berkembang di Sitamiang (sekarang), termasuk perdagangan budak yang disebut hatoban. Untuk setiap transaksi perdagangan, Tuanku Lelo mengutip bea 10 persen dari nilai harga barang. Melalui Traktat Hamdan tanggal 17 Maret 1824, kekuasaan Inggris di Sumatera diserahkan kepada Belanda, termasuk Recidency Tappanooli yang dibentuk Inggris tahun 1771. Setelah menumpas gerakan kaum Padri tahun 1830, Belanda membentuk District (setingkat kewedanaan) Mandailing, District Angkola dan District Teluk Tapanuli dibawah kekuasaan Government Sumatras West Kust

berkedudukan di Padang. Antara tahun 1885 sampai dengan 1906, Padangsidimpuan pernah menjadi Ibu kota Residen Tapanuli.

Pada masa awal kemerdekaan, Kota Padangsidimpuan adalah merupakan pusat pemerintahan, dari lembah besar Tapanuli Selatan dan pernah menjadi Ibukota Kabupaten Angkola Sipirok sampai digabung kembali Kabupaten Mandailing Natal, Kabupaten Angkola Sipirok dan Kabupaten Padang Lawas melalui Undang-Undang Darurat Nomor 70/DRT/1956.

Kronologis Pembentukan Kota Padangsidimpuan melalui aspirasi masyarakat serta Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 1982 dan melalui Rekomendasi DPRD Kabupaten Tapanuli Selatan Nomor 15/KPTS/1992 dan Nomor 16/KPTS/1992 Kota Administratif Padangsidimpun diusulkan menjadi Kota Madya Daerah Tingkat II, bersamaan dengan pengusulan pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Mandailing Natal, Angkola Sipirok dan Kabupaten Padang Lawas. Setelah dibentuknya Kabupaten Mandailing Natal, maka melalui : Surat Bupati Tapanuli Selatan Nomor 135/1078/2000 tanggal 30 Nopember 2000, Keputusan DPRD Tapanuli Selatan Nomor 01/PIMP/2001 tanggal 25 Januari 2001, serta Surat Gubernur Sumatera Utara Nomor 135/1595/2001 tanggal 5 Pebruari 2001 Maka, diusulkan pembentukan Kota Padangsidimpuan yang menghasilkan diterbitkannya Undang Undang Nomor 4 tahun 2001 tentang pembentukan Kota Padangsidimpuan tanggal 17 Oktober tahun 2001 oleh Menteri Dalam Negeri, atas nama Presiden Republik Indonesia.

Kemudian pada tanggal 9 Nopember 2001 diresmikan Padangsidimpuan menjadi kota oleh Gubernur Sumatera Utara dan Drs. Zulkarnain Nasution dilantik sebagai pejabat Walikota Padangsidimpuan. Pada awal pembentukan, Kota Padangsidimpuan memiliki luas wilayah sebesar 11.465,66 Ha dengan jumlah kecamatan sebanyak 5 kecamatan yang terdiri dari 58 desa dan 20 kelurahan, Kelima kecamatan tersebut meliputi :

- a. Kecamatan Padangsidimpuan Tenggara
- b. Kecamatan Padangsidimpuan Selatan
- c. Kecamatan Padangsidimpuan Batunadua
- d. Kecamatan Padangsidimpuan Utara
- e. Kecamatan Padangsidimpuan Hutaimbaru

Berdasarkan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Tapanuli Selatan melalui Undang-Undang Nomor 06/PIMP/2005 tanggal 27 April 2005, luas wilayah Kota Padangsidimpuan bertambah sebanyak 3.219,02 Ha sehingga luas wilayah Kota Padangsidimpuan menjadi 14.684,68 Ha.

Melalui Peraturan Daerah Kota Padangsidimpuan Nomor 45 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kecamatan Angkola Julu serta Peraturan Daerah Kota Padangsidimpuan Nomor 46 Tahun 2003 tentang Pemekaran Kelurahan dan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan dalam Daerah Kota Padangsidimpuan maka Kota Padangsidimpuan dimekarkan menjadi 6 kecamatan yang terdiri dari 42 desa dan 37 kelurahan.

Realisasi pembentukan Kecamatan Angkola Julu tertuang dalam Berita Acara Nomor 136/2785/2005 tanggal 19 Mei 2005 tentang Penyerahan

Sebagian Wilayah Kecamatan Padangsidempuan Hutaimbaru dan Kecamatan Padangsidempuan Batunadua kepada Padangsidempuan Angkola Julu. Sehingga jumlah kecamatan di Kota Padangsidempuan menjadi 6 kecamatan, dengan nama kecamatan sebagai berikut: Kecamatan Padangsidempuan Tenggara, Kecamatan Padangsidempuan Selatan, Kecamatan Padangsidempuan Batunadua, Kecamatan Padangsidempuan Utara, Kecamatan Padangsidempuan Hutaimbaru, dan Kecamatan Padangsidempuan Angkola Julu.<sup>46</sup>

Dari sejarah terbentuknya Kota Padangsidempuan tentunya Padangsidempuan memiliki kewenangan untuk mengurus Wilayahnya sendiri. Dalam hal ini otomatis terbentuklah dinas sosial Kota Padangsidempuan yang beralamat di kompleks perkantoran Kota Padangsidempuan jalan Jend. Abdul Haris Nasution Palopat Pijorkoling.

Tentunya dengan keberadaan kantor ini diharapkan mampu memberika pelayanan kepada masyarakat untuk meningkatkan dan menjamin keberlangsungan kehidupan sosial yang berkehidupan yang layak di lingkungan Kota Padangsidempuan.

## 2. Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Padangsidempuan

Struktur Organisasi dan tata keja merupakan kerangka kerja yang menggambarkan hubungan dan batasan-batasan kegiatan yang jelas dalam memberikan kewenanagan dan tanggung jawab dari setiap yang ada dalam suatu organisasi atau instansi pemerintah.

---

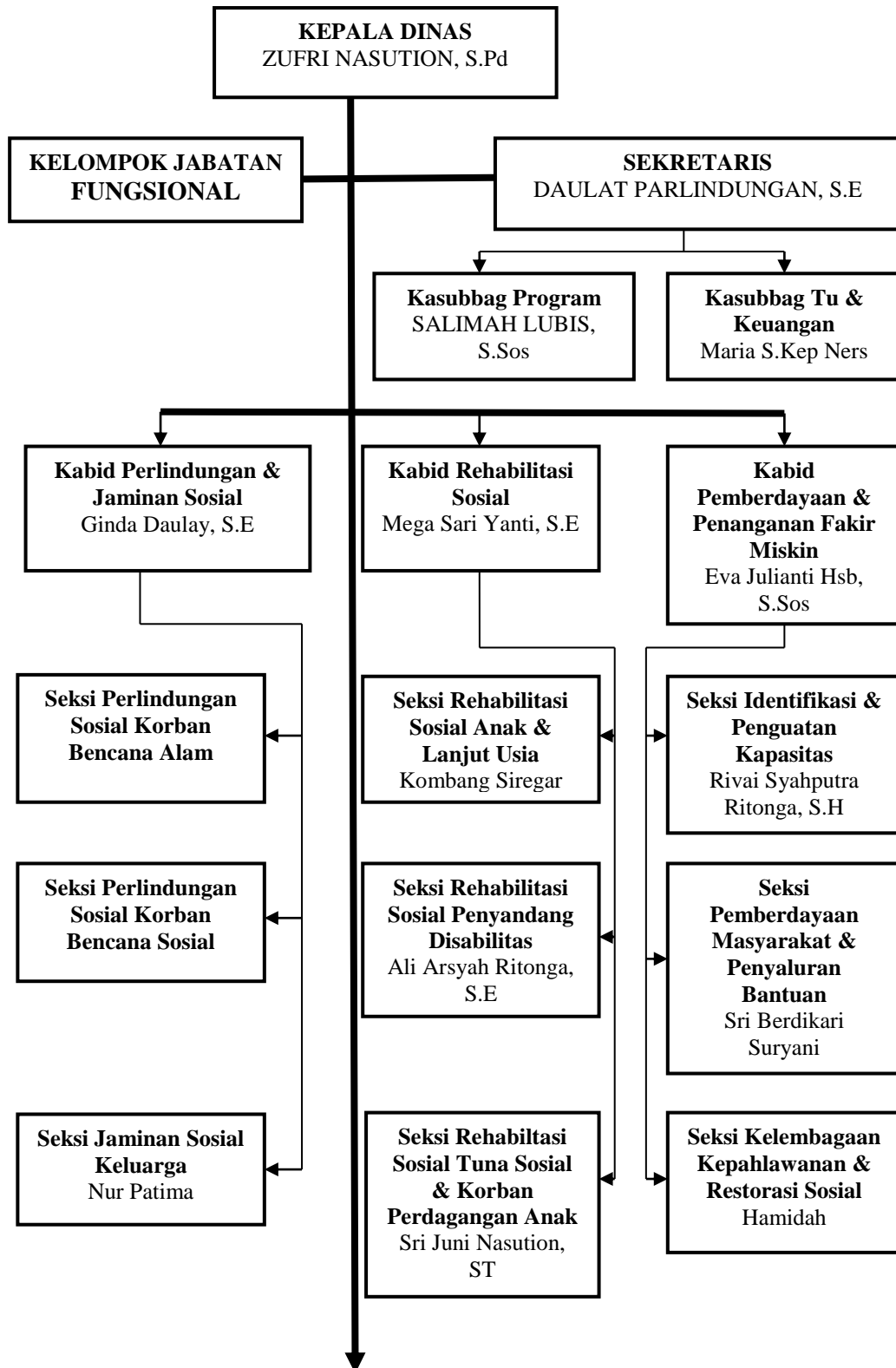
<sup>46</sup>Website resmi kotamadya Padang Sidempuan <http://padangsidimpuankota.go.id>

Dengan adanya struktur organisasi dan koordinasi antar bagian-bagian yang ada, hal ini memudahkan dalam pencapaian tujuan organisasi secara jelas, efektif dan efisien.

Kepala dinas	: Zufri Nasution, S.Pd
Sekretaris	: Daulat Parlindungan, S.E
Kasubbag Program	: Salimah Lubis, S.Sos
Kasubbag TU & KU	: Maria, S.Kep, Ners
Kabid Perlindungan dan Jaminan sosial	: Ginda Daulay, S.E
Kabid Rehabilitasi Sosial	: Mega Sari Yanti, S.E
Kabid Pemberdayaan dan Penanganan Fakir Miskin	: Eva Julianti HSB, S.Sos
Seksi-seksi	: -
Seksi-seksi	: -
Seksi-seksi	: -



Bagan Struktur Organisasi Dinas Sosial Daerah Kota Padangsidimpuan.



### 3. Visi Misi dan Motto Dinas Sosial Daerah Kota Padangsidempuan.

Visi merupakan hal utama yang harus didefinisikan sebelum suatu organisasi dapat menjalankan usahanya, kemudian visi ini juga harus dijabarkan secara luas dan dapat di definisikan. Dalam mendukung visi Kota Padangsidempuan, Dinas Sosial Kota Padangsidempuan sebagai Perangkat Daerah menetapkan visi yang berkaitan dengan pelayanan dan penanganan bidang Kesejahteraan Sosial, sebagai berikut :

#### **VISI :**

*Terwujudnya Peningkatan Kualitas Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Seluruh Masyarakat Kota Padangsidempuan.*

Misi adalah beban yang harus dibawa karena adanya obsesi dari visi tersebut. Untuk mewujudkan Visi Dinas Sosial Kota Padangsidempuan, maka telah ditetapkan Misi sebagai berikut :

#### **MISI :**

- a. Meningkatkan upaya perlindungan, rehabilitasi, dan pemberdayaan sosial bagi pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial (PPKS)*
- b. Meningkatkan partisipasi masyarakat dan kemitra usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial*
- c. Meningkatkan upaya pengurangan resiko bencana*
- d. Meningkatkan mutu, keterjangkauan dan profesionalitas pelayanan sosial bagi pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial (PPKS)*

## **MOTTO :**

*Prima : “Peduli, Ramah, Ikhlas, Mandiri dan Adil”*

## **B. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis**

### **1. Usaha Preventif**

Usaha Preventif dimaksudkan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Adapun usaha yang dilakukan dinas sosial Kota Padangsidempuan sesuai dengan hasil wawancara dengan Ibu Mega Sari Yanti S.E selaku Kabid Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Padangsidempuan, usaha Preventif yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Padangsidempuan dalam upaya menanggulangi keberadaan gelandangan dan pengemis di kota padangsidempuan ada beberapa upaya yaitu:

#### **a. Penyuluhan**

Adapun penyuluhan yang dilakukan dinas sosial kota padangsidempuan dengan menjalin kerjasama dengan pihak kelurahan atau kepala desa yang ada di Kota Padangsidempuan. Penyuluhan ini dilakukan di kantor Kecamatan Padangsidempuan Tenggara pada tanggal 11 Februari 2020 dengan peserta perwakilan dari masing-masing kaur Desa sebanyak dua orang per Desa dengan penyuluh dari Dinas Sosial Kota Padangsidempuan dengan pemateri

Kadis Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan. Penyuluhan/sosialisasi yang dilakukan bertujuan untuk menjelaskan bagaimana kriteria, mekanisme, syarat dan pengajuan penerima KKS (Kartu Keluarga Sejahtera), PKH (Program Keluarga Harapan), BST (Bantuan Sosial Tunai), dan KIP (Kartu Indonesia Pintar). Sehingga dengan sosialisasi yang dilakukan kepada perwakilan kaur Desa tersebut dapat menjelaskan kepada masyarakat apabila ada pertanyaan maupun keluhan yang di alami masyarakat.<sup>47</sup>

b. Bantuan sosial

Dalam upaya pencegahan masalah sosial dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program Menteri Sosial yang dijalankan oleh Dinas Sosial ada beberapa bantuan sosial yang diberikan kepada masyarakat baik secara tunai maupun non tunai seperti KKS (Kartu Keluarga Sejahtera), PKH (Program Keluarga Harapan), BST (Bantuan Sosial Tunai) yang disalurkan melalui kantor pos, KIP (Kartu Indonesia Pintar) yang disalurkan melalui sekolah untuk membantu dalam biaya sekolah anak dan KIS (Kartu Indonesia Sehat) yang diberikan kepada masyarakat untuk membantu dalam biaya pengobatan masyarakat.

---

<sup>47</sup>Wawancara dengan ibu Mega Sari Yanti, S.E Kabid Rehabilitasi Sosial pada tanggal 10 juni 2021

Tabel 1. Keadaan penerima Program Keluarga Harapan Kota Padangsidempuan tahun 2021.

<b>NO.</b>	<b>Nama Kecamatan</b>	<b>Jumlah Penerima PKH</b>
1	Padangsidempuan Angkola Julu	424
2	Padangsidempuan Hutaimbaru	794
3	Padangsidempuan utara	999
4	Padangsidempuan Selatan	1506
5	Padangsidempuan Batunadua	800
6	Padangsidempuan Tenggara	1040
<b>TOTAL</b>		<b>5563</b>

Sumber: Dinas Sosial Kota Padangsidempuan

Dalam pemberian beberapa kartu bantuan sosial yang ada dalam menjalankan program pemerintah yang dilakukan Dinas Sosial memiliki hambatan dimana banyak data yang menerima kartu tersebut sudah di anggap mampu. Hal ini terjadi karena ada kesimpang siuran data yang ada di daerah dengan pusat meskipun pengajuan datanya berasal dari data yang ada di daerah namun hal ini masih menjadi salah satu masalah dalam pelaksanaan program sosial ini.<sup>48</sup>

Dari beberapa upaya-upayayang dilakukan dalam mencegah terjadinya gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan Dinas Sosial Kota

---

<sup>48</sup>Wawancara dengan bapak Daulat Parlindungan S.E pada tanggal 9 juni 2021

Padangsidempuan melakukan upaya penanggulangan melalui “Program-program pemerintah seperti bantuan tunai, non tunai, Kartu Perlindungan Sosial (KPS), Program Keluarga Harapan (PKH) dan Lain Sebagainya”.<sup>49</sup> Hal ini dilaksanakan sebaik mungkin dan untuk dapat mengurangi kesulitan masyarakat dalam hal bidang ekonomi dan diharapkan mampu mengurangi jumlah kemiskinan yang merupakan faktor timbulnya gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan.

Dari upaya-upaya yang dilaksanakan Dinas Sosial Kota Padangsidempuan tersebut diharapkan mampu memberikan jaminan Sosial bagi masyarakat Kota Padangsidempuan, dengan demikian kemiskinan, gelandangan, pengemis dan permasalahan sosial lainnya dapat diatasi sehingga dapat tercapainya amanat Undang-Undang untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia khususnya bagi masyarakat Kota Padangsidempuan.

#### c. Bimbingan sosial

Dalam upaya menanggulangi keberadaan gelandangan dan pengemis di kota padangsidempuan Dinas Sosial menjalin kerjasama dengan Satuan Polisi Pamong Praja kota Padangsidempuan. Bimbingan Sosial ini dilakukan disaat Satpol PP melakukan pemantauan dan pengawasan (razia) Gepeng bersama Dinas Sosial kota Padangsidempuan yang dilakukan padajumat malam tanggal 16 November 2018 sekitar pukul 21.00 WIB di

---

<sup>49</sup> Wawancara dengan Kabid Pemberdayaan dan Penanganan Fakir Miskin Ibu Eva Julianti Hasibuan, S.Sos

Pasar Sagumpal Bonang, jalan Sudirman, Pajak Buah, jalan Sutan Soripada Mulia dan Tugu Salakyang menjadi keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan yang berhasil mengamankan dua orang.<sup>50</sup> Disaat pemantauan dan pengawasan (razia) selesai dilakukan, yang terjaring diberikandiberikan bimbingan secara lisan oleh pihak Dinas Sosial yang dilakukan di kantor Satpol PP Kota Padangsidempuan pada pemantauan dan pengawasan (razia) yang mengingatkan bahwa pergelandangan dan pengemisian tidak boleh dan memberikan motivasi untuk mereka yang terjaring untuk tidak kembali lagi mengemis sebelum mereka dikembalikan ke keluarga masing-masing.

## **2. Usaha Represif**

Usaha Represif dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisian. Dalam usaha Represif Dinas Sosial Padangsidempuan bersama-sama dengan Satpol PP turun ke lokasi seperti yang terakhir dilakukan pada Jumat malam tanggal 16 November 2018 sekitar pukul 21.00 WIB untuk melakukan pemantauan dan pengawasan (razia) ke lokasi pusat pasar Sagumpal Bonang, jalan Sudirman, Pajak Buah, Komplek Sadabuan dan Jalan Sutan Soripada Mulia yang menjadi tempat keberadaan oleh gelandangan dan pengemis yang ada di Padangsidempuan, yang terjaring dibawa ke kantor Satpol PP kota

---

<sup>50</sup>Wawancara dengan ibu Mega Sari Yanti, S.E Kabid Rehabilitasi Sosial pada tanggal 10 juni 2021

Padangsidempuan untuk dilakukan pendataan dan akan diberikan bimbingan sosial oleh Dinas Sosial. Adapun bentuk bimbingan yang dilakukan berupa arahan secara lisan bahwa pergelandangan dan pengemis dilarang apalagi masih sanggup bekerja dan memiliki badan yang sehat. Selain itu juga diberikan motivasi/pencerahan terhadap gelandangan dan pengemis yang terjaring pemantauan dan pengawasan (razia) untuk tidak kembali mengemis lagi.

Dalam pelaksanaan pemantauan dan pengawasan (razia) yang dilakukan bersama-sama Dinas Sosial Kota Padangsidempuan dengan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Padangsidempuan hanya sampai tahun 2019, untuk tahun 2020 dan selanjutnya yang melaksanakan pemantauan dan pengawasan (razia) hanya Satuan Pamong Praja Kota Padangsidempuan dan untuk proses selanjutnya pembinaan dan hal lainnya dilakukan Dinas Sosial Kota Padangsidempuan setelah di serahkan oleh Satuan Pamong Praja Kota Padangsidempuan kepada Dinas Sosial Kota Padangsidempuan.<sup>51</sup>

Berdasarkan wawancara yang dilakukan peneliti dengan pengemis yang berada di pasar Sagumpal Bonang bahwa pengemis yang ada di Padangsidempuan kebanyakan berasal dari luar daerah Kota Padangsidempuan, ada yang tinggal sementara di Padangsidempuan dan ada yang berulang setiap harinya. Seperti dengan salah satu pengemis yang berasal dari Bonan Dolok Siabu panyabungon setiap hari senin dan kamis yang mengemis di pasar

---

<sup>51</sup>Wawancara dengan Kabid Rehabilitasi Sosial Ibu Mega Sari Yanti, S.E pada tanggal 10 juni 2021



sagumpal bonang dan selebihnya di panyabungan.<sup>52</sup> Alasan mereka mengemis bermacam-macam ada yang karena tidak kuat lagi bekerja, penglihatan rabun, buta sebelah, kaki pinjang dan umur yang sudah tidak kuat untuk bekerja.

Mereka mulai mengemis jam 09.00 pagi sampai jam 18.00 di pasar dan sekitar Pasar Sagumpal Bonang. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan pengemis disaat ada pemantauan dan pengawasan (razia) dilakukan mereka kabur, bersembunyi dan pulang dengan naik becak disaat mengetahui kedatangan petugas pemantauan dan pengawasan (razia) yang dilakukan dinas sosial dengan Satpol PP.<sup>53</sup>

Dan berdasarkan pengakuan salah satu pengemis disaat ia terjaring pemantauan dan pengawasan (razia), sesampai di kantor Satpol PP kota Padangsidempuan hanya dilakukan pencatatan identitas, dan dijemput keluarganya dengan menandatangani surat pernyataan tidak akan kembali mengemis. Namun setelah itu beberapa minggu kemudian dia kembali mengemis sampai saat ini dan tidak pernah terjaring lagi karena disaat dilakukan pemantauan dan pengawasan (razia) mereka kabur, bersembunyi, dan pulang mengetahui kedatangan petugas pemantauan dan pengawasan (razia) Dinas Sosial Kota Padangsidempuan dengan Satpol PP Kota Padangsidempuan.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup>Wawancara dengan pengemis asal Bonan Dolok Siabu Panyabungan, muhammad thoir pada tanggal 9 Agustus 2021

<sup>53</sup>Wawancara dengan pengemis asal Sitamiang, Khoirul Anwar pada tanggal 9 Agustus 2021

<sup>54</sup>Wawancara dengan pengemis asal Hutaimbaru, Nursani pada tanggal 9 Agustus 2021

Pemerintah Kota Padangsidempuan dalam hal ini Dinas Sosial Kota Padangsidempuan dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 pasal 2 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan sudah berjalan dengan cukup baik dimana dalam tiga tahun terakhir mengalami penurunan jumlah keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan sebagaimana dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 2. Keadaan gelandangan dan pengemis di Padangsidempuan

<b>NO.</b>	<b>TAHUN</b>	<b>GELANDANGAN</b>	<b>PENGEMIS</b>	<b>TOTAL</b>
1	2017	3	27	30
2	2018	4	26	30
3	2019	-	15	15

Sumber: Dinas Sosial Kota Padangsidempuan

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan mengalami penurunan, meski demikian tentunya masih ada gelandangan dan pengemis yang tidak terdata karena saat dilakukan “pengawasan dan pemantauan (razia) gelandangan dan pengemis masih banyak yang tidak terjaring karena mereka kabur dan sembunyi saat mengetahui akan ada pengawasan dan pemantauan (razia) gelandangan dan pengemis dilakukan di Kota Padangsidempuan”.<sup>55</sup>

Namun meskipun demikian bila dilihat di lapangan dalam tiga tahun terakhir keberadaannya mengalami penurunan dan ini merupakan hal yang

<sup>55</sup> Wawancara dengan Kabid Rehabilitasi Sosial Ibu Mega Sari Yanti, S.E

cukup baik dalam penanganan yang dilakukan terhadap keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidimpuan.

### **3. Usaha Rehabilitatif**

Dalam usaha Rehabilitatif yang dilakukan Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan dalam upaya menanggulangi keberadaan gelandangan dan pengemis di kota Padangsidimpuan ada beberapa macam usaha yang dilakukan dalam usaha rehabilitatif ini yaitu berupa pemberian bimbingan sosial, pelatihan memasak, dan pelatihan bengkel. Sebagaimana upaya-upaya rehabilitatif yang dilakukan ialah :

#### **a. Bimbingan Sosial.**

Dalam bimbingan sosial yang diberikan Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan dalam upaya rehabilitatif dilakukan setelah selesai melakukan pemantauan dan pengawasan (razia) bersama dengan Satpol PP, yang terjaring pemantauan dan pengawasan (razia) akan diberikan bimbingan secara lisan oleh Dinas Sosial Padangsidimpuan bahwa pergelandangan dan pengemisian dilarang apalagi dijadikan sebagai profesi, dan pemberian motivasi/pencerahan kepada mereka yang terjaring.

Pemberian bimbingan ini dilakukan di kantor Satpol PP kota Padangsidimpuan sebelum mereka di pulangkan atau dijemput oleh keluarganya.<sup>56</sup> Bimbingan ini diberikan untuk memberikan mereka

---

<sup>56</sup>Wawancara dengan ibu Mega Sari Yanti, S.E Kabid Rehabilitasi Sosial pada tanggal 10 juni 2021

semangat dan motivasi untuk bekerja dengan cara yang baik dalam mencari nafkah sehingga mereka tidak melakukan meminta-minta lagi dalam mencari nafkah.

b. Pelatihan memasak.

Pelatihan memasak yang dilakukan Dinas Sosial Kota Padangsidimpun dalam upaya pemberian rehabilitasi ini dilakukan kepada ibu-ibu yang terjaring operasi pemantauan dan pengawasan (razia) setelah dilakukan pendataan sebelumnya. Pelatihan ini dilakukan selama tiga hari di Kantor Dinas Sosial Kota Padangsidimpun dipandu oleh Kabid pemberdayaan dan penanganan fakir miskin ibu Eva Julianti Hasibuan, S.Sos beserta anggota seksi pemberdayaan Dinas Sosial dengan memasak berbagai bentuk makanan yang dimasak, seperti kue, gorengan, dan cemilan. Dengan harapan mereka yang di lakukan pelatihan memasak ini bisa membuka usaha kuliner dan sejenisnya.

Namun dari pelaksanaan pelatihan ini berdasarkan hasil wawancara setelah dilakukan pelatihan belum ada yang membuka usahanya sendiri. Selain itu pelatihan yang tidak berkesinambungan dan tidak dipantau perkembangannya mereka setelah selesai pelatihan dilakukan dinilai jadi faktor kurang berhasilnya pelatihan yang dilakukan.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup>Wawancara dengan ibu Mega Sari Yanti, S.E Kabid Rehabilitasi Sosial pada tanggal 10 juni 2021

c. Pelatihan bengkel.

Pelatihan bengkel dalam upaya rehabilitasi yang dilakukan dinas sosial kota padangsidempuan menjalin kerjasama dengan UPTD. Balai Latihan Kerja kota Padangsidempuan. Pelatihan ini dilakukan di kantor UPTD. Balai Latihan Kerja Padangsidempuan pada tahun 2018 bulan Desember selama satu minggu dengan jumlah yang di rehabilitasi sebanyak tiga orang. Pelatihan bengkel yang diberikan berupa pelatihan bengkel sepeda motor mulai dari tempel ban, ganti oli, servis ringan, dan hal hal lainnya. Melalui pelatihan ini, diharapkan rehabilitasi yang dilakukan akan mempermudah mereka dalam mencari pekerjaan dengan skil yang dimiliki untuk bekerja dalam mencari kehidupan dan tidak lagi meminta-minta seperti sebelumnya sehingga dapat hidup dengan layak sebagaimana semestinya.

Namun setelah selesai pelatihan dilakukan belum ditemukan/informasi bahwa yang sudah dilakukan rehabilitasi bengkel membuka usaha bengkel atau bekerja. Selain itu juga dinas sosial kota Padangsidempuan tidak bisa menemukan informasi keberadaan mereka seusai dilakukan pelatihan. Hal ini terjadi karena tidak adanya tindak lanjut setelah pelatihan dilakukan.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup>Wawancara dengan ibu Mega Sari Yanti, S.E Kabid Rehabilitasi Sosial pada tanggal 10 juni 2021

Dari berbagai upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi keberadaan gelandangan dan pengemis di kota Padangsidimpuan tentunya diharapkan hasil yang baik untuk melaksanakan amanat dari Undang Undang dan Peraturan Pemerintah sehingga tercapainya kehidupan yang layak dan jaminan hidup yang sesuai kehidupan untuk semua warga negara Indonesia yang berkeadilan dan sejahtera.

### **C. Faktor Penghambat Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Padangsidimpuan**

Dalam pelaksanaan upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis yang dilakukan Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan tentunya tidak serta merta berjalan dengan mulus, hal ini karena masih ditemukannya keterbatasan dan hambatan dalam pelaksanaannya. Seperti yang disampaikan Sekretaris Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan Bapak Daulat Parlindungan, S.E sebagaimana menjelaskan.<sup>59</sup>

Bahwa dalam upaya pelaksanaan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidimpuan memiliki hambatan dimana tidak adanya Peraturan Daerah yang mengatur lebih rinci tentang Gepeng ini sehingga berimbas terhadap dasar hukum penegakan dan anggaran yang dimiliki untuk penanganannya, terlebih-lebih dengan tidak adanya Peraturan Daerah tadi membuat sanksi yang tidak menimbulkan efek jera disaat kita lakukan penindakan pengawasan dan pemantauan terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidimpuan.

---

<sup>59</sup>Wawancara dengan Sekretaris Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan Bapak Daulat Parlindungan, S.E

Namun dalam ini Dinas Sosial Kota Padangsidempuan terus berupaya untuk berusaha menyampaikan permasalahan ini dalam Rapat Koordinasi dengan Walikota Padangsidempuan untuk diterbitkannya Peraturan Daerah/Peraturan Walikota sehingga dengan adanya hal tersebut diharapkan hambatan-hambatan tersebut dapat diatasi dan dilaksanakan dengan baik demi tercapainya kahidupan yang layak untuk semua masyarakat terkhusus warga Kota Padangsidempuan.

Dinas Sosial Kota Padangsidempuan dalam menjalankan upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis yang berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemisan memiliki beberapa kendala, baik dilapangan maupun di luar lapangan.

Kendala yang dialami Dinas Sosial Kota Padangsidempuan dalam penganggulan gelandangan dan pengemis berdasarkan hasil wawancarapeneliti meliputi:<sup>60</sup>

- a. Belum tersedianya pantirehabilitasi dan penampungan, sehingga disaat dilakukan usaha preventif, represif, dan rehabilitatif tidak bisa dilaksanakan dengan maksimal karena tidak ada tempat yang tersedia untuk melakukan pembinaan dan rehabilitasi.
- b. Tidak adanya Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan Walikota (Perwal) sebagai dasar hukum untuk melakukan penanggulangan gelandangan dan pengemis yang lebih optimal sehingga berimbas

---

<sup>60</sup>Wawancara dengan Kabid Rehabilitasi Sosial Ibu Mega Sari Yanti, S.E pada tanggal 10 juni 2021

terhadap fasilitas material maupun non material untuk usaha dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan.

- c. Infrastruktur yang kurang memadai juga merupakan menjadi salah satu hambatan yang di alami dinas sosial kota padangsidempuan dalam melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap penanggulangan gelandangan dan pengemis yang dilakukan di lingkungan kota Padangsidempuan.
- d. Kurangnya kesadaran masyarakat dalam mencapai kehidupan yang layak untuk tidak menggelandang dan mengemis serta kurangnya kemampuan potensi diri yang dimiliki oleh masyarakat.

Untuk mengatasi permasalahan yang ada di atas pemerintah Kota Padangsidempuan dalam hal ini Dinas Sosial Kota Padangsidempuan telah berupaya untuk menjalin kerjasama dengan YayasanPanti Asuahanyang berada di Kota Padangsidempuan, sebagaimana penjelasan dari Kabid Rehabilitasi Sosial untuk mengatasi permasalahan tempat pembinaan dan penampungan untuk gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan kita sedang dalam proses untuk menjalin kerjasama dengan panti asuhan yang ada di Padangsidempuan seperti Panti Asuhan Al-Manar Ujung Gurap dan Panti Asuhan Basilam Baru yang ada di Kota Padangsidempuan.

Hal ini dilakukan apabila nanti terdapat gelandangan dan pengemis yang terjaring dalam pengawasan dan pemantauan (razia) gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (SatPol PP) Kota Padangsidempuan, Dinas Sosial Kota Padangsidempuan tidak lagi memiliki



hambatan dalam upaya melakukan penampungan dan pembinaan maupun pelatihan setelah pendataan dan seleksi terhadap gelandangan dan pengemis yang terjaring pengawasan dan pemantauan (razia) yang dilakukan dalam upaya mengatasi keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidimpuan.

#### **D. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidinmpuan.**

Fiqh siyasah merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Dalam hal ini penelitiaan membahas fiqh siyasah Dusturiyyah, yang mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administrasi suatu negara. Dalam fiqh siyasah Dusturiyyah membahas pengaturan dan perundang-undang yang dituntut oleh kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip agama yang merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>61</sup>

Pemaparan di atas menjelaskan bahwa pembuatan sebuah kebijakan harus mengedepankan hak-hak rakyat yang diberikan oleh imam/pemimpin dan kewajiban seorang pemimpin dalam melindungi rakyat dengan berbagai upaya agar rakyat dapat sejahtera. Konstitusi sebagai sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber pengundangan maupun sumber penafsiran. Sumber materila adalah hal-hal yang

---

<sup>61</sup>Djazuli, Ahmad, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: 2009), hlm. 47

berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Perumusan konstitusi tidak dapat dipisahkan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi tersebut sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.<sup>62</sup>

Adapun mengenai hak-hak rakyat, Abu A'laal-Maududi menyebutkan bahwa hak-hak rakyat atau warga negara adalah :

- a. Perlindungan terhadap hidupnya, hartanya dan kehormatannya.
- b. Perlindungan terhadap kebebasan pribadi.
- c. Kebebasan menyatakan pendapat dan berkeyakinan.
- d. Terjamin kebutuhan pokok hidupnya, dengan baik dengan tidak membedakan kelas kepercayaannya.<sup>63</sup>

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan hak asasi manusia setiap anggota masyarakat baik itu warga Negara Indonesiamaupun warga Negara asingataupun Muslim dan Nonmuslim dalam persamaan kedudukan semua orang di muka hukum tanpa membedakan sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama. Sehingga dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip fiqh siyasah akan tercapai.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup>*Ibid*,.....hlm. 154

<sup>63</sup>*Ibid*,.....hlm. 98-99

<sup>64</sup>*Ibid*,.....47

Dalam penulisan ini penulis membahas tentang kemakmuran Negara yang telah tercantum dalam Q.S. Hud 61 yang berbunyi:<sup>65</sup>

وَالِي تَمُودَ أَخَاهُمْ صَالِحًا ۚ قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ  
غَيْرِهِ ۗ هُوَ أَنْشَأَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا فَاسْتَغْفِرْ لَهُ ثُمَّ تُوْبُوا  
إِلَيْهِ ۗ إِنَّ رَبِّي قَرِيبٌ مُجِيبٌ

Artinya: *Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampunannya kemudian bertobatlah kepada-Nya, sesungguhnya Tuhanku amat dekat (rahmatNya) lagi memperkenankan (doa hamba-Nya).*<sup>66</sup>

Dalam Q.S. Hud ayat 61 membahas tentang kemakmuran negara yang berkaitan dengan tema yang di angkat dalam skripsi yaitu tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis di kota padangsidempuan sebagaimana diatur dalam peratutran pemerintah Nomor 31 Pasal 2 tentang Penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan.

Sebagaimana telah di amanatkan dalam peraturan pemerinyah tersebut bahwa sudah menjadi tugas pemerintah dalam hal ini Dinas Sosial Padangsidempuan dalam mengatasi keberadaan gelandangan dan pengemis yang ada di kota Padangsidempuan. Dan telah dilaksanakan Dinas Sosial kota Padangsidempuan dengan beberapa upaya untuk mengatasi dan mencegah keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan.

---

<sup>65</sup> Al-Qur'an surah Hud ayat 61

<sup>66</sup> Q.S. Hud ayat 61

## **E. Analisis Penulis**

Dalam Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Lingkungan Kota Padangsidempuan sudah cukup baik. Pelaksanaannya sudah dapat mengurangi keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan dengan upaya yang dilakukan berupa usaha Preventif, Refresif, dan Rehabilitatif dengan tujuan memberikan kehidupan yang layak sebagaimana penghidupan yang semestinya dan berkeadilan untuk kalangan, golongan, suku, ras, agama dan lainnya sebagai warga negara.

Meskipun demikian dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan masih memiliki beberapa hambatan dalam pelaksanaannya, seperti kurangnya Infrastruktur untuk tempat pembinaan bagi mereka yang di data saat dilakukan pemantauan dan pengawasan (razia) Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan.

Hambatan lainnya ialah tidak adanya dasar hukum atau aturan turunan yang berbentuk Peraturan Daerah maupun Peraturan Walikota dari Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis sehingga dalam penindakannya kurang efektif karena terbatasnya pendukung Materil maupun Non Materil dalam pelaksanaannya.

Melihat hambatan yang ada, Dinas Sosial Kota Padangsidempuan telah berusaha untuk mengatasi masalah yang ada dengan mencoba menjalin kerjasama dengan Panti Asuhan yang ada di Kota Padangsidempuan dan sampai saat ini

masih dalam proses untuk kerjasama, hal ini dilakukan untuk mengatasi ketidak adanya tempat penampungan dan pembinaan yang dimiliki Dinas Sosial Kota Padangsidempuan. Dengan kerjasama ini nantinya diharapkan dapat mengatasi permasalahan tempat penampungan dan pembinaan Dinas Sosial Kota Padangsidempuan sebelum adanya tempat penampungan dan pembinaan tersendiri secara permanen.

Ditinjau dari fiqh siyasah dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di kota Padangsidempuan pemerintah kota Padangsidempuan sudah melaksanakan upaya pemerintah dalam menanggulangi dan upaya memberikan kesejahteraan kepada masyarakat Kota Padangsidempuan meskipun sampai saat ini belum ada aturan turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan sehingga penanggulangannya belum berjalan maksimal.

Dalam hal ini peneliti ingin memberikan saran untuk Pemerintah Kota Padangsidempuan supaya membentuk aturan turunan berupa Perda/Perwal sehingga dalam pelaksanaannya lebih baik kedepannya dan dapat mengatasi hambatan-hambatan yang di dapati selama ini dalam pelaksanaannya. Dengan demikian berbagai hambatan dan kekurangan dalam upaya menanggulangi gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan dapat diatasi dan diharapkan terwujudnya tujuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Gelandangan dan Pengemis dan dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat yang berkeadilan untuk kehidupan yang layak dan sama kehidupannya sebagai warga negara Indonesia.

Sebagaimana dalam kaidah Fiqih, disebutkan bahwa:

تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّاعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya: kebijakan seorang imam/pemerintah harus berdasarkan kemashlahatan

Dalam kaidah ini menjelaskan bahwa setiap pelaksanaan pemerintahan dan kebijaksanaan dalam hubungan dengan rakyat, serta setiap kebijakan dan tindakan harus menyangkut dan mengenai hak-hak rakyat dan mengutamakan kemashlahatan rakyat sebab sesungguhnya kepemimpinan diberikan kepadanya untuk menjaga kehormatan, menjamin kehidupan dan mendatangkan kemashlahatan yang baik serta menolak segala sesuatu yang merusak kemashlahatan.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Ahmad Rifai, *Implikasi Kaidah Fikih Terhadap Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat Di Indonesia*, Al- Mashlahah, Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam, hlm.298.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah penulis lakukan maka penulis menarik kesimpulan bahwa:

1. Bahwa dalam pelaksanaan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan sudah cukup baik. Dengan upaya yang dilakukan berupa upaya Preventif yaitu melakukan penyuluhan/sosialisasi, bimbingan sosial, dan memberikan bantuan dengan bentuk kartu Sosial, bantuan tunai maupun non tunai. Upaya Refresif dengan melakukan tindakan pemantauan dan pengawasan (Razia) kelapangan, dan upaya Rehabilitatif berupa melakukan bimbingan sosial, pelatihan bengkel, dan pelatihan memasak untuk mananggulangi keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan.
2. Faktor penghambat dari Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 Pasal 2 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan berupa belum adanya tempat Rehabilitasi dan penampungan untuk pembinaan gelandangan dan pengemis, tidak adanya Peraturan Daerah sehingga sanksi dan pembinaan yang dilakukan kurang optimal dan tidak berkesinambungan serta kurangnya kesadaran masyarakat bahwa

pergelandangan dan pengemis merupakan hal yang dilarang serta kurangnya kepedulian sesama.

3. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 Pasal 2 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidempuan ditinjau dalam perspektif fiqh siyasah menyebutkan bahwa pemerintah dapat berlaku adil dalam memberikan pelayanan, melindungi, dan menjaga hak-hak warga negaranya sebagaimana dalam kaidah fikih bahwa setiap hubungan pemerintahan, dan kebijakan harus berdasarkan kemashlahatan yang baik dan kemashlahatan umum kepada rakyatnya. sehingga tercapainya kehidupan rakyat yang memadai dan tidak terjadi gelandangan dan pengemis di kota Padangsidempuan. Hal ini juga sesuai dengan surah Hud ayat 61 bahwa pemerintah harus menjadi pemakmur rakyatnya, amanah, dan berlaku adil untuk seluruh masyarakatnya.

## **B. Saran**

1. Bagi Pemerintah/DPRD agar membentuk peraturan daerah yang lebih rinci yang mengatur masalah gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan sehingga penanggulangannya dapat dilakukan lebih maksimal.
2. Bagi Dinas Sosial Kota Padangsidempuan supaya melakukan pengawasan dan pemantauan yang lebih berkesinambungan agar keberadaan gelandangan dan pengemis dapat di kontrol dengan baik.



3. Bagi masyarakat agar kita sebagai warga negara dalam hidup kekeluargaan supaya lebih saling merangkul dan membantu sesama supaya pergelandangan dan pengemisan keberadaaan berkurang dan dapat di atasi.
4. Sebagai umat Islam apabila menjadi pemimpin dalam suatu lembaga negara hendaklah amanah, berlaku adil dan apabila sebagai warga negara hendaklah menaati pemimpin untuk kebaikan berlangsungnya kehidupan yang sejahtera dan berkemakmuran.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Rifai, *Implikasi Kaidah Fikih Terhadap Peran Negara Dalam Pengelolaan Zakat Di Indonesia*, Al- Mashlahah, Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam.
- Albi Anggito, *Metode Penelitian Kualitatif*, Sukabumi: CVJejak, 2018.
- Ali bin Muhammad al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sultaniyyah wa al-wilayat al-Diniyyah*, (Beirut: dar al-Kutb al-Alamiyyah, 2006), Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Jakarta: Gaya MediaPratama*. 2007.
- Al-Qur'an surah Hud ayat 61
- Andi Prastowo, *Memahami Metode-metode Penelitian* Jakarta: Ar-Ruzz Media, 2014.
- Asep Usman Ismail, *Al-Qur'an dan Kesejahteraan Sosial*, Tangerang: Lentera Hati, 2012.
- Brain Harefa, *Karakteristik Gelandangan dan Pengemis "Makalah Gepeng"* dilansir dari <https://www.academia.edu> diakses pada 6 Oktober 2020 pukul 15.05 wib.
- Djazuli, Ahmad, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Jakarta: 2009.
- Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Jakarta: Kencana Prenada Group. 2007.
- Drs. H. Moh Zuhri, *Terjemahan Sunan At Tirmidzi Jilid II*, Shahih At-Tirmidzi (No. 2326), Semarang: CV. Asy-Syifa 1992
- I Dewa Gede Atmaja, *Ilmu Negara*, Malang: Setara Press 2012
- Iqbal, Saptono, *Gelandangan-Pengemis*, Jakarta: Universitas Udayana, 2005.
- KH. Adib Bisri Mustofa, *Shahih Muslim Juz II*, Semarang: CV. Asy-Syifa, 1993.
- Maghfur Ahmad, *Strategi Kehidupan Pengemis dan Gelandangan*, Jurnal Penelitian Volume 7 Nomor 2 November 2010.
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* Jakarta: Pramedia Group, 2014.

Muthalib dan Sujarwo, *Pengertian Gelandangan dan Pengemis*, Jakarta: Bumi Aksara 2005.

Muthalib dan Sujarwo, *Pengertian Gelandangan dan Pengemis*, Jakarta: Bumi Aksara 2005.

Nurdin Usman, *Pengertian Pelaksanaant*.t.p: t.p: 2002.

Ongbokham, *Gelandangan: Pandangan Ilmuan Sosial*, Jakarta: LP3ES, 1986.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Pasal 27 Ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 34 Ayat 1 Undang Undang Dasar 1945.

Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 504 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

Pasal 7 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Sarlito Wiranman Sarwonon *malasah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia*, Jakarta : Sinar Harapan 1978.

Siagian, Matias, *Kemiskinan dan Solusi*, Medan: PT. Grasindo Monora tama 2012.

Sjafari, Agus, *Kemiskinan dan Pemberdayaan Kelompok*, Yogyakarta: Graha Ilmu 2014.

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Bandung: Alfabeta CV, 2012.

Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2002.

Thoha Mifta, *Pembinaan Organisas*, Jakarta: CV. Rajawali, 1989.

Undang Undang Dasar 1945 Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.

Undang-Undang Dasar 1945 Alinea Keempat.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 H Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

Wawancara dengan bapak Daulat Parlindungan S.E pada tanggal 9 juni 2021

Wawancara dengan Kabid Pemberdayaan dan Penanganan Fakir Miskin Ibu Eva Julianti Hasibuan, S.Sos

Wawancara dengan Kabid Rehabilitasi Sosial Ibu Mega Sari Yanti, S.E pada tanggal 10 juni 2021

Wawancara dengan pengemis asal Bonan Dolok Siabu Panyabungan, muhammad thoir pada tanggal 9 Agustus 2021

Wawancara dengan pengemis asal Hutaimbaru, Nursani pada tanggal 9 Agustus 2021

Wawancara dengan pengemis asal Sitamiang, Khoirul Anwar pada tanggal 9 Agustus 2021

Website resmi kotamadya Padang Sidimpuan <http://padangsidimpuankota.go.id>

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### A. BIODATA

Nama : Hasan Sah Putra Napitupulu  
Nim : 17 103 00029  
Tempat Tanggal Lahir : Sibatang Kayu, 27 Maret 1998  
Jenis Kelamin : Laki-Laki  
Agama : Islam  
Alamat : Sibatang Kayu, Kab. Padang Lawas Utara  
No. Hp : 0852 8958 9831  
Email : hasansahputra27@gmail.com  
Nama Ayah : Safri Napitupulu  
Pekerjaan : Petani  
Nama Ibu : Nurholida Silitonga  
Pekerjaan : Petani



### B. RIWAYAT PENDIDIKAN

1. Tahun 2006- 2011: Sd Negeri 100930 Sibatang Kayu
2. Tahun 2011- 2014: Smp Negeri 4 Padang Bolak
3. Tahun 2014- 2017: Smk Negeri 1 Padangsidimpuan
4. Tahun 2017- 2021: Iain Padangsidimpuan

## **DAFTAR WAWANCARA**

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang  
Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota  
Padangsidempuan

### A. Wawancara dengan Dinas Sosial Kota Padangsidempuan.

1. Bagaimana cara Dinas Sosial mengetahui keberadaan Gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan?
2. Apakah faktor-faktor munculnya gelandangan dan pengemis di kota Padangsidempuan ?
3. Bagaimana bentuk penanggulangan Dinas Sosial terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan ?
4. Apakah ada hambatan yang di alami Dinas Sosial dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Padangsidempuan?

### B. Wawancara dengan pengemis.

1. Sudah berapa lama Bapak/Ibu mengemis?
2. Apakah yang menjadi alasan Bapak/Ibu sehingga mengemis ?
3. Apakah Bapak/Ibu pernah terjaring Razia yang dilakukan SatPol PP atau Dinas Sosial saat mengemis ?
4. Apakah Bapak/Ibu pernah diberikan pembinaan oleh pemerintah (Dinas Sosial) Kota Padangsidempuan ?

## Dokumentasi Wawancara

### Kantor Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan



### Wawancara dengan Sekretaris Dinas Sosial dan Kasubbag Umum dan Keuangan



Wawancara dengan Kabid Rehabilitasi Sosial



Wawancara dengan Bagian Seksi Rehabilitasi Sosial Anak dan Usia Lanjut





Wawancara dengan Tuna Sosial (Pengemis)



Wawancara dengan Tuna Sosial (Pengemis)



PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 31 TAHUN 1980 TENTANG  
PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS

Presiden Republik Indonesia,

Menimbang :

- a. bahwa gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, karenanya perlu diadakan usaha-usaha penanggulangan;
- b. bahwa usaha penanggulangan tersebut, di samping usaha-usaha pencegahan timbulnya gelandangan dan pengemis, bertujuan pula untuk memberikan rehabilitasi kepada gelandangan dan/atau pengemis, agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warganegara Republik Indonesia;
- c. berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, dalam rangka pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, dipandang perlu untuk menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis;

Mengingat :

1. Pasal 5 ayat (2), Pasal 27, dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara;
3. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3039);

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PENANGGULANGAN  
GELANDANGAN DAN PENGEMIS.

## BAB I KETENTUAN UMUM

### Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan :

3. 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.
4. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta- minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belaskasihan dari orang lain.
5. Menteri adalah Menteri Sosial.
6. 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 kesejahteraanpada 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.
7. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemisan,serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat.
8. Usaha rehabilitatif 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, pengawasan serta pembinaan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia.

## BAB II TUJUAN, WEWENANG DAN TANGGUNGJAWAB

### Pasal 2

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.

### Pasal 3

- (1) Kebijakan di bidang penanggulangan gelandangan dan pengemis ditetapkan oleh Menteri berdasarkan kebijakan yang digariskan oleh Pemerintah.
- (2) Dalam menetapkan kebijakan, Menteri dibantu oleh sebuah badan koordinasi, yang susunan, tugas dan wewenangnya diatur dengan Keputusan Presiden.

### Pasal 4

- (1) Pemerintah Daerah dapat melaksanakan kebijakan khusus berdasarkan kondisi daerah sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berdasarkan petunjuk teknis dari Menteri Sosial dan petunjuk-petunjuk Menteri Dalam Negeri.

## BAB III USAHA PREVENTIF

### Pasal 5

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

#### Pasal 6

Usaha sebagaimana dimaksud Pasal 5, dilakukan antara lain dengan:

- a. Penyuluhan dan bimbingan sosial;
- b. Pembinaan sosial;
- c. Bantuan sosial;
- d. Perluasan kesempatan kerja;
- e. Pemukiman lokal;
- f. Peningkatan derajat kesehatan.

#### Pasal 7

Pelaksanaan usaha-usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 diatur lebih lanjut oleh Menteri Sosial, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, baik secara bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugas masing-masing.

### BAB IV USAHA REPRESIF

#### Pasal 8

Usaha represif dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan-baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangkamelakukan pergelandangan dan pengemisan.

#### Pasal 9

Usaha represif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 meliputi :

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

#### Pasal 10

1. Razia dapat dilakukan sewaktu-waktu baik oleh pejabat yang berwenang untuk itu maupun oleh pejabat yang atas perintah Menteri diberi wewenang untuk itu secara terbatas.
2. Razia yang dilakukan oleh pejabat yang diberi wewenang kepolisian terbatas dilaksanakan bersama-sama dengan Kepolisian.

#### Pasal 11

Gelandangan dan pengemis yang terkena razia ditampung dalam penampungan sementara untuk diseleksi.

#### Pasal 12

Seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dimaksudkan untuk menetapkan kualifikasi para gelandangan dan pengemis dan sebagai dasar untuk menetapkan tindakan selanjutnya yang terdiri dari :

- a. dilepaskan dengan syarat
- b. dimasukkan dalam Panti Sosial
- c. dikembalikan kepada orang tua/wali/keluarga/kampung halamannya
- d. diserahkan ke Pengadilan
- e. diberikan pelayanan kesehatan

#### Pasal 13

Dalam hal seseorang gelandangan dan/atau pengemis dikembalikan kepada orang tua/wali/keluarga/kampung halamannya baik karena hasil seleksi maupun karena putusan pengadilan dapat diberikan bantuan sosial yang jenis dan jumlahnya ditetapkan oleh Menteri.

### BAB V USAHA REHABILITATIF

#### Pasal 14

Usaha rehabilitatif terhadap gelandangan dan pengemis meliputi usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, penyaluran dan tindak lanjut, bertujuan agar fungsional sosial mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat.

#### Pasal 15

1. Usaha rehabilitatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilaksanakan melalui Panti Sosial.
2. Tatacara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur lebih lanjut oleh Menteri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### Pasal 16

Usaha penampungan ditujukan untuk meneliti/menseleksi gelandangan dan pengemis yang dimasukkan dalam Panti Sosial.

#### Pasal 17

Seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 bertujuan untuk menentukan kualifikasi pelayanan sosial yang akan diberikan.

#### Pasal 18

Usaha penyantunan ditujukan untuk mengubah sikap mental gelandangan dan pengemis dari keadaan yang non produktif menjadi keadaan yang produktif.

#### Pasal 19

Dalam melaksanakan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 para gelandangan dan pengemis diberikan bimbingan, pendidikan dan latihan baik fisik, mental maupun sosial serta ketrampilan kerja sesuai dengan bakat dan kemampuannya.

#### Pasal 20

Tatacara pelaksanaan penyantunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 dan Pasal 19 diatur lebih lanjut oleh Menteri.

#### Pasal 21

1. Usaha penyaluran ditujukan kepada gelandangan dan pengemis yang telah mendapatkan bimbingan, pendidikan, latihan dan ketrampilan kerja dalam rangka pendayagunaan mereka terutama ke sektor produksi dan jasa, melalui jalur-jalur transmigrasi swakarya, dan pemukiman lokal.
2. Tatacara pelaksanaan penyaluran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur oleh Menteri Sosial, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, baik secara bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugas masing-masing.

#### Pasal 22

Usaha tindak lanjut ditujukan kepada gelandangan dan pengemis yang telah disalurkan, agar mereka tidak kembali menjadi gelandangan dan pengemis.

#### Pasal 23

Usaha tindak lanjut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 antara lain dilakukan dengan :

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

#### Pasal 24

Pelaksanaan usaha tindak lanjut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dan Pasal 23 diatur lebih lanjut oleh Menteri.

### BAB VI PARTISIPASI MASYARAKAT

#### Pasal 25

Organisasi Sosial masyarakat dapat menyelenggarakan usaha rehabilitasi gelandangan dan pengemis dengan mendirikan Panti Sosial.

#### Pasal 26

Organisasi Sosial yang menyelenggarakan usaha rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25, wajib mendaftarkan dan memberikan laporan berkala kepada Menteri melalui Instansi dalam lingkungan Departemen Sosial setempat.

#### Pasal 27

Menteri dapat memberikan bantuan/subsidi kepada Organisasi Sosial Masyarakat yang menyelenggarakan usaha rehabilitasi gelandangan dan pengemis.

#### Pasal 28

Menteri atau pejabat yang diberi wewenang oleh Menteri memberikan bimbingan dan pengarahan terhadap organisasi sosial masyarakat yang menyelenggarakan usaha rehabilitasi gelandangan dan pengemis.

#### Pasal 29

Pelaksanaan lebih lanjut sebagaimana dimaksud dalam bab ini diatur oleh Menteri.

### BAB VII KETENTUAN PERALIHAN DAN PENUTUP

#### Pasal 30

Segala peraturan perundang-undangan tentang gelandangan dan pengemis yang sudah ada tetap berlaku, selama tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini.



Pasal 31

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar supaya setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya pada Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal 10 September 1980  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
ttd  
SOEHARTO

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 10 September 1980  
MENTERI/SEKRETARIS NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA,  
ttd  
SUDHARMO,SH.



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PADANGSIDIMPUAN  
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM  
Jalan T. Rizal Nurdin Km.4,5 Sihitang 22733  
Telepon (0634) 22080 Faximile (0634) 24022

nomor : B-529/ln.14/D.1/TL.00/06/2021  
tanggal : -  
inspirasi : -

2 Juni 2021

**: Mohon Bantuan Informasi  
Penyelesaian Skripsi.**

Kepala Kantor Kesatuan Bangsa Dan Politik Daerah Kota Padangsidempuan  
Jl. Abdul Haris Nasution Pal-IV Padangsidempuan Tenggara

alamu'alaikum Wr.Wb.

Dengan hormat, Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan menerangkan bahwa:

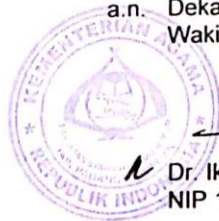
Nama : Hasan Sah Putra Napitupulu  
NIM : 1710300029  
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara  
No. Telpn/ HP : 085289589831

adalah benar mahasiswa Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan yang sedang menyelesaikan Skripsi dengan judul "Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis Di Kota Padangsidempuan".

Sehubungan dengan itu, dimohon bantuan Bapak untuk memberikan data dan informasi yang sesuai dengan maksud judul skripsi di atas.

Demikian disampaikan, atas kerjasamanya diucapkan terima kasih.

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik



  
Dr. Ikhwanuddin Harahap, M.Ag  
NIP 197501032002121001



PEMERINTAH KOTA PADANGSIDIMPUAN  
**KANTOR KESATUAN BANGSA DAN POLITIK DAERAH**

JLN. Jend. Besar Abdul Haris Nasution PAL IV Pijorkoling  
 e-mail : [kesbanqpolkotapsp@gmail.com](mailto:kesbanqpolkotapsp@gmail.com) Telepon ( 0634 ) 21681 Fax 7366414

**IZIN WALI KOTA PADANGSIDIMPUAN**  
**NOMOR: 072/ 1.235 /KKBP/2021**

**TENTANG**  
**IZIN PENELITIAN**

- a. Undang-undang Nomor 04 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Padangsidimpuan;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-undang Nomor 09 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Rekomendasi Penelitian yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penerbitan Rekomendasi Penelitian;
- d. Peraturan Wali Kota Padangsidimpuan Nomor: 14/PW/2015 tentang Pendelegasian Sebagian Kewenangan Wali Kota Kepada Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah Kota Padangsidimpuan;
- e. Surat dari Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan Nomor: 460/1120/2021 tanggal 04 Juni 2021 perihal Pemberian Rekomendasi Izin Penelitian;
- f. Surat dari Dekan Institut Agama Islam Negeri Padangsidimpuan Nomor: B-529/In.14/D.1/TL.00/06/2021 tanggal 02 Juni 2021 perihal mohon izin Penelitian An. HASAN SAH PUTRA NAPITUPULU

**MEMBERI IZIN KEPADA:**

: HASAN SAH PUTRA NAPITUPULU  
 : 1710300029  
 : DOLOK SIREGAR, DESA SIBATANG KAYU  
 KECAMATAN PADANG BOLAK  
 : "PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 31 TAHUN 1980  
 PASAL 2 TENTANG PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN  
 PENGEMIS DI KOTA PADANGSIDIMPUAN"  
 : WILAYAH KERJA DINAS SOSIAL KOTA PADANGSIDIMPUAN  
 : Tanggal 08 Juni s/d 09 Juli 2021  
 : 1 Satu (Orang)  
 : Dr. Ikhwanuddin Harahap, M.Ag

AT

PENELITIAN

II PENELITIAN

III PENELITIAN

IV PENELITIAN

V PENELITIAN

VI PENELITIAN

VII PENELITIAN

VIII PENELITIAN

IX PENELITIAN

X PENELITIAN

XI PENELITIAN

XII PENELITIAN

XIII PENELITIAN

XIV PENELITIAN

XV PENELITIAN

XVI PENELITIAN

XVII PENELITIAN

XVIII PENELITIAN

XIX PENELITIAN

XX PENELITIAN

Setelah selesai melaksanakan kegiatan Izin Penelitian dimaksud yang bersangkutan **berkewajiban** memberikan 1 (satu) set laporan hasil Penelitian kepada Wali Kota Padangsidimpuan Up. Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah Kota Padangsidimpuan.  
 Demikian izin Penelitian ini diberikan untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di : Padangsidimpuan

Pada tanggal : 8 Juni 2021

An: WALI KOTA PADANGSIDIMPUAN

KEPALA KANTOR KESATUAN BANGSA DAN POLITIK  
 DAERAH KOTA PADANGSIDIMPUAN



**ALFIAN, S.Sos, MM**  
 PEMBINA TINGKAT SATU  
 NIP. 19690625 199803 1 007

san:  
 Pak Wali Kota Padangsidimpuan (sebagai laporan)  
 Pak/Ibu Kepala Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan  
 a/i. Dr. Ikhwanuddin Harahap, M.Ag (Penanggung jawab)  
 yg bersangkutan  
 p



PEMERINTAH KOTA PADANGSIDIMPUAN  
**KANTOR KESATUAN BANGSA DAN POLITIK DAERAH**

JLN. Jend. Besar Abdul Haris Nasution PAL IV Pijorkoling  
 e-mail : [keshangpoltapsp@gmail.com](mailto:keshangpoltapsp@gmail.com) Telepon ( 0634 ) 21681 Fax 7366414

: 072/ 1335 /KKBP/2021  
 : Biasa  
 : Izin Penelitian

Padangsidimpuan, 8 Juni 2021  
 Kepada Yth,  
 Bapak/ Ibu Kepala Dinas Sosial  
 Kota Padangsidimpuan  
 di-

Padangsidimpuan

1. Setelah membaca dan memperhatikan surat dari Dekan Institut Agama Islam Negeri Padangsidimpuan Nomor: B-529/In.14/D.1/TL.00/06/2021 tanggal 02 Juni 2021 perihal mohon izin Penelitian An. HASAN SAH PUTRA NAPITUPULU
2. Berkenaan dengan hal tersebut diatas, KEPALA KANTOR KESATUAN BANGSA DAN POLITIK DAERAH KOTA PADANGSIDIMPUAN, memberikan izin kepada:

T

PENELITIAN

: HASAN SAH PUTRA NAPITUPULU  
 : 1710300029  
 : DOLOK SIREGAR, DESA SIBATANG KAYU  
 KECAMATAN PADANG BOLAK  
 : "PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 31 TAHUN 1980  
 PASAL 2 TENTANG PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN  
 PENGEMIS DI KOTA PADANGSIDIMPUAN"

I PENELITIAN

ENELITIAN

TA PENELITIAN

GGUNG JAWAB

: WILAYAH KERJA DINAS SOSIAL KOTA PADANGSIDIMPUAN  
 : Tanggal 08 Juni s/d 09 Juli 2021  
 : 1 Satu (Orang)  
 : Dr. Ikhwanuddin Harahap, M.Ag

3. Sehubungan dengan hal tersebut, dimohon kepada saudara agar dapat membantu yang bersangkutan untuk terlaksananya Penelitian dimaksud.
4. Kepada yang bersangkutan harus mentaati segala Peraturan dan Ketentuan hukum yang berlaku, menjaga Tata Tertib, Keamanan dan Menghindari Penmyataan/ Tulisan yang dapat menyinggung Perasaan, Menghina Agama, Bangsa, Negara dan tidak mempersoalkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 serta data/ keterangan yang diperoleh atas hasil penelitian tidak dipublikasikan dan tidak untuk dijadikan bahan menguji kebijakan Pemerintah dan setelah selesai melaksanakan kegiatan dimaksud, yang bersangkutan **berkewajiban** memberikan 1 (satu) set laporan hasil Penelitian kepada Wali Kota Padangsidimpuan Up. Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah Kota Padangsidimpuan.
5. Izin Penelitian ini diberikan kepada yang bersangkutan pengumpulan data guna penyelesaian penulisan Skripsi mahasiswa pada Institut Agama Islam Negeri Padangsidimpuan.
6. Demikian disampaikan dengan ketentuan apabila yang bersangkutan tidak mentaati sebagaimana tersebut diatas, Izin ini dapat dicabut/ dibatalkan.

An. WALI KOTA PADANGSIDIMPUAN  
 KEPALA KANTOR KESATUAN BANGSA DAN POLITIK  
 DAERAH KOTA PADANGSIDIMPUAN



A L F I A N, S.Sos, MM  
 PEMBINA TINGKAT SATU  
 NIP. 19690625 199803 1 007

san;  
 ak Wali Kota Padangsidimpuan (sebagai laporan)  
 a/i. Dr. Ikhwanuddin Harahap, M.Ag (Penanggung jawab)  
 yg bersangkutan



**PEMERINTAH KOTA PADANGSIDIMPUAN  
DINAS SOSIAL**

Jl. Jend. Besar Abdul Haris Nasution Palopat Pijorkoling  
E-mail : [dinassosial.psp@gmail.com](mailto:dinassosial.psp@gmail.com)

22733

**SURAT KETERANGAN**

Nomor: 460 / 1247 / Dinsos / 2021

Dasar Surat : Pemberitahuan Izin Observasi Lapangan/Konsultasi dari Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah Padangsidimpuan nomor : 072 / 1.235 / KKBP / 2021 tanggal 8 Juni 2021.

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : ZUFRI NASUTION, S.Pd  
NIP : 19690517 199702 1 001  
Pangkat / Golongan : Pembina Tingkat I ( IV / b )  
Jabatan : Kepala Dinas

dengan ini menerangkan bahwa nama yang tersebut di bawah ini :

Nama : HASAN SAH PUTRA NAPITUPULU  
NIM/NPM : 1710300029  
Alamat : Dolok Siregar, Desa Sibatang Kayu,  
Kecamatan. Padang Bolak

Telah selesai melaksanakan kegiatan, izin Observasi Lapangan/konsultasi pada Dinas Sosial Kota Padangsidimpuan dengan Judul "Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Pasal 2 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padangsidimpuan".

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dapat dipergunakan seperlunya.

Padangsidimpuan, 22 Juni 2021

KEPALA DINAS SOSIAL  
KOTA PADANGSIDIMPUAN,



ZUFRI NASUTION, S. Pd  
Pembina Tingkat I  
NIP. 19690517 199702 1 001