

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Fenomena pengemis dan anak jalanan merupakan salah satu masalah sosial yang menarik perhatian di banyak daerah di Indonesia, tidak terkecuali di Kabupaten Kudus. Siahaan mengemukakan bahwa kemiskinan kultural merupakan kemiskinan yang mengacu kepada sikap seseorang atau masyarakat yang tidak mau berusaha untuk memperbaiki diri dan kehidupan karena adanya budaya atau kebiasaan yang telah berlangsung secara terus menerus. Para pelaku merasa cukup dan tidak perlu melakukan perubahan dalam tatanan kehidupan meskipun banyak usaha dari pihak luar yang ikut membantu.¹ Al-Qur'an memiliki definisi dalam mengartikan kemiskinan seperti *al-Maskanat* المسكنات, (Menurut al-Raghib al-Ashfahaniy, kata *al maskanat* dari segi bentuknya, termasuk *al-sifat al-mushabbahat* (kata yang menunjukkan keadaan dan tidak terikat dengan waktu) dan menunjukkan pada orang yang tidak mempunyai harta benda. Kata ini dibentuk dari *fi'il madhi* (kata kerja bentuk lampau) *sakana* yang berarti diamnya sesuatu sesudah bergerak, dan bertempat tinggal. Bentuk *masdarnya* adalah *maskanat* (kemiskinan).²

Kemiskinan merupakan keadaan ekonomi yang rentan, dengan kualitas kemampuannya yang terbatas dalam bersaing dengan kelompok formal, level pendidikan yang rendah, menjadikan kelompok rentan ini berada dalam golongan yang dekat dengan cara hidup menggelandang dan suka melakukan pengemisian.

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.³ Anak jalanan merupakan anak-anak yang kesehariannya banyak beraktivitas dan menghabiskan waktu di jalanan atau di tempat-tempat

¹ Rifyal Zuhdi Gultom et al., "Hukum Islam, Vol XIX No. 2 Desember 2019" XIX, no. 2 (2019): 100–116. 2.

² Husna Ni'matul Ulya, "Paradigma Kemiskinan Dalam Perspektif Islam Dan Konvensional," *El-Barka: Journal of Islamic Economics and Business* 1, no. 1 (2018): 129, <https://doi.org/10.21154/elbarka.v1i1.1448>. 135.

³ Peraturan Pemerintah, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis," *Peraturan Pemerintah*, 1980, 1–13, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/66630/pp-no-31-tahun-1980>.

umum untuk bekerja maupun aktivitas lainnya.⁴ 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.⁵

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata meminta-minta mempunyai dua arti, yakni meminta-minta sedekah dan meminta secara merendahkan dengan penuh harapan. Ibn Hajar al-‘Asqalan dalam kitabnya, bahwa perbuatan meminta-minta tidak diperbolehkan, selain untuk kemaslahatan agama. Al-Quran menggunakan istilah: *‘aw miskinan dza matrabah’* yang secara kebahasaan berarti bertanya atau meminta.

Para ulama sepakat bahwa perbuatan meminta-minta adalah haram. Orang yang meminta-minta sebenarnya meninggalkan kewajiban berikhtiar yang diperintahkan Allah. Dalam Alquran pengertian minta-minta yang diulang sebanyak delapan kali. Salah satunya terdapat pada surat ad Duha ayat 10

(وَأَمَّا السَّائِلَ فَلَا تَنْهَرْ ۝ ۱۰)

Artinya: *“dan terhadap orang yang meminta-minta, janganlah engkau menghardiknya”*.⁶

Ayat ini mengonfirmasi bahwa ada dua golongan orang yang membutuhkan. Pertama orang yang butuh dan meminta pertolongan pihak lain. Kedua, orang yang memelihara diri dari meminta-minta kendati butuh karena sedang mendapat musibah, dalam keadaan fakir dan lain sebagainya. Islam tidak menganjurkan untuk meminta-minta, apalagi demi keuntungan sendiri, hadits Rasulullah yang melarang untuk meminta-minta sebagai berikut,

“Barangsiapa meminta-minta kepada orang lain dengan tujuan untuk memperbanyak kekayaannya, sesungguhnya ia telah meminta bara api; terserah kepadanya, apakah ia akan mengumpulkan sedikit atau memperbanyaknya” (HR. Muslim No. 1041).

Pengertian lain mengenai pengemis dan gelandangan juga termaktub pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah (PP) No.31 Tahun 1980 Tentang penanggulangan Pengemis dan gelandangan yang berbunyi *“Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat*

⁴ Belajar Dan et al., “Persepsi Anak Jalanan Terhadap Kebutuhan” 03, no. 01 (2022): 74–101. 23-24.

⁵ Pemerintah, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis.”

⁶ Departemen Agama RI, Al-Qur’an dan Terjemahnya

*setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain”.*⁷

Penanggulangan masalah pengemis menjadi tanggung jawab negara. Karena itu perlu diadakan usaha-usaha penanggulangan dan bahwa usaha penanggulangan tersebut, di samping usaha-usaha pencegahan timbulnya pengemis, bertujuan pula untuk memberikan rehabilitasi kepada pengemis agar mampu mencapai taraf hidup kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai Warga Negara Republik Indonesia, hal tersebut merujuk pada Pasal 34 ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi “*Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara*”.

Maqashid syari’ah ditinjau dari segi etimologi (bahasa) berasal dari kata *maqashid* dan *syari’ah*. *Maqashid* adalah bentuk jamak dari *maqsud*, yang berarti kesengajaan atau tujuan. Sedangkan kata *syari’ah* secara bahasa ialah *masdar* dari kata *syar’i* yang berarti sesuatu yang dibuka untuk mengambil yang ada di dalamnya yang mengandung konotasi keselamatan. Dengan menggabungkan kedua kata di atas, *maqashid* dan *syari’ah* serta mengetahui arti secara bahasa, maka secara sederhana *maqashid syari’ah* dapat didefinisikan sebagai maksud atau tujuan Allah SWT dalam mensyariatkan suatu hukum.

Salah satu dari metode dalam memahami lebih mendalam mengenai syariah terkait ayat-ayat dan sunnah adalah menyibak hikmah di setiap syariat Nya. Tujuannya adalah untuk membuktikan bahwa setiap perintah dalam syariat memberikan kemashlahatan bagi umat, demikian pula larangannya adalah untuk menghindari kemudaratan bagi semesta. Intinya adalah semua aturan (syariat) dalam Islam memberikan kemashlahatan bagi umat manusia dan semesta. Upaya untuk memahami berbagai makna, rahasia, hikmah serta maksud dan tujuan syariat dikenal dengan *Maqashid Syariah*, yang dimaknai dengan maksud dan tujuan syariat Islam. Sejatinya pemahaman terhadap *Maqashid Syariah* telah ada sejak awal turunnya wahyu, seiring dengan perkembangan zaman kemudian dikembangkan dan disistematisasikan menjadi satu disiplin ilmu tersendiri.⁸

Dalam Islam semua manusia dianjurkan untuk berusaha semaksimal mungkin, janganlah meminta-minta kepada orang lain

⁷ Pemerintah, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis.”

⁸ Arlinta Prasetian Dewi, “Maqashid Syari’ah Imam Asy-Syathibi,” *Panorama Maqashid Syariah* 3 (2015): 46-. Hal 01.

karena Allah SWT telah menentukan rezeki kepada semua makhluk-Nya. Islam sendiri tidak mensyariatkan meminta-minta dengan cara berbohong dan menipu. Alasannya bukan hanya karena melanggar dosa, tetapi juga karena perbuatan tersebut dianggap mencemarkan nama baik sebagai seorang muslim. Di sisi lain Islam juga mendidik umatnya agar memiliki kehormatan diri untuk tidak meminta-minta kepada orang lain.

Menurut istilah *maqasid syari'ah* dalam kajian tentang hukum Islam berarti tujuan Allah SWT dan Rasul-Nya dalam merumuskan hukum-hukum Islam. Tujuan itu dapat ditelusuri dalam ayat-ayat Al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah SAW sebagai alasan logis bagi rumusan suatu hukum yang berorientasi kepada kemaslahatan dan kesejahteraan umat manusia. Tujuan utama dari *maqasid syari'ah* adalah merealisasikan kemanfaatan untuk umat manusia baik urusan dunia maupun urusan akhirat. Tujuan ini disepakati para ulama karena pada dasarnya tidak ada satupun ketentuan dalam syari'ah yang tidak bertujuan untuk melindungi *mashlahah*. Terlebih syariah sangat mendorong untuk terciptanya *maslahah* dalam dua dimensi yaitu dimensi dunia dan dimensi akhirat. Sehingga substansi dari *maqasid syari'ah* sendiri adalah *maslahah*. Dengan demikian, semakin jelaslah bahwa baik secara bahasa maupun istilah, *maqasid syari'ah* erat kaitannya dengan maksud dan tujuan Allah SWT yang terkandung dalam penetapan suatu hukum yang mempunyai tujuan untuk kemaslahatan dan kesejahteraan umat manusia.

Allah Swt telah menjadikan jiwa manusia sebagai makhluk yang punya nilai kemuliaan di sisi-Nya. Maka usaha untuk proteksi akan jiwa ini teramat penting adanya, untuk menjaga eksistensi kehidupan seorang jiwa manusia. Di antara upaya untuk melindungi jiwa tersebut adalah, bagaimana Allah menyerukan untuk makan, minum, berpakaian, bertempat tinggal, dan segala hal yang berkaitan dengan kebutuhan hidupnya, terutama kaitannya dengan upaya untuk menjaga eksistensi kehidupannya. Hal ini sesuai dengan salah satu *maqashid syariah* yaitu *Hifzh al Nafs* (menjaga jiwa).⁹ Yusuf Qardhawi mengemukakan bagaimana Islam mengonsepsi sebuah solusi dalam mengentaskan kemiskinan, agar terhindar dari perbuatan mengemis diantaranya mengupayakan pekerjaan, mencukupi keluarga yang lemah, memberdayakan zakat, dan bersedekah.

Prinsip – prinsip tersebut merupakan untuk mewujudkan tujuan hukum islam yang sebenarnya (*Maqashid As-Syariah*), salah satunya

⁹ Fahrudin, "Nalar Konstruktif Maqashid Syariah Dalam Studi Hukum Islam (Sebuah Studi Pengantar Dalam Ilmu Maqashid Syariah)," *Al-Ahkam Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum* 6, no. 1 (2021): 35–52, <https://doi.org/10.22515/alahkam.v6i1.3744>. 43

adalah *hifdz al-mal* (Menjaga Harta). Memiliki harta merupakan sebuah kehormatan, dan sebaliknya, meminta – minta dan hidup dari belas kasihan orang lain dengan bergelandangan adalah perbuatan yang tidak terhormat. Islam sangat menghargai dan menjaga kehormatan orang lain, sehingga Islam dengan sangat lengkap mengaturnya dengan sedemikian rupa sehingga melalui pintu zakat, infaq dan sedekah agar ummat Islam tidak terhina.¹⁰ Bentuk penghormatan terhadap orang lain diatur oleh pemerintah Kabupaten Kudus, Pemerintah mempunyai kewajiban untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan setiap warga negara serta melindungi kelompok-kelompok masyarakat yang rentan.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah, diperlukan instrumen hukum yang mengatur aspek penertiban umum beserta ancaman sanksinya. Pemerintah Daerah pada umumnya membentuk Perda tentang Penertiban Umum. Tidak terkecuali Pemerintah Kabupaten Kudus dalam menangani pengemis yang mengalami kecenderungan meningkat jumlahnya, maka pemerintah Kabupaten Kudus mengeluarkan Perda No 15 Tahun 2017 yang bertujuan untuk melakukan pembinaan dan penanganan anak gelandangan, dan pengemis agar jumlahnya tidak meningkat, mendidik agar dapat hidup layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya. Di dalam Perda No 15 Tahun 2017 pasal 3 dijelaskan penanganan gelandangan, dan pengemis, bertujuan: 1. mencegah dan mengantisipasi bertambah suburnya Anjal, Gelandangan, dan Pengemis; 2. mendidik komunitas Anjal, Gelandangan dan Pengemis agar dapat hidup secara layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya; 3. memberdayakan para Anjal, Gelandangan dan Pengemis untuk dapat hidup mandiri secara ekonomi dan sosial; 4. meningkatkan peran serta dunia usaha dan elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanganan Anjal, Gelandangan, dan Pengemis; dan 5. menciptakan ketertiban umum. Didalam Perda No 7 tahun 2017 pasal 7 juga dinyatakan bahwa dalam penanganan gelandangan dan pengemis dilaksanakan secara terpadu melalui usaha preventif, repesif dan rehabilitatif.

Upaya Preventif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 merupakan upaya yang dilakukan untuk mencegah berkembangnya anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Upaya preventif dilakukan melalui penyuluhan dan bimbingan sosial, pembinaan sosial, bantuan sosial, perluasan kesempatan kerja, pemukiman lokal, peningkatan derajat kesehatan dan peningkatan pendidikan. Upaya repesif

¹⁰ Adi Syahputra Sirait, “PEMIDANAAN TERHADAP GELANDANGAN (ANALISIS PASAL 505 KUHP DAN MAQASYID SYARIAH)” 04, no. 2 (2018): 329–42. 340-341.

dilaksanakan terhadap pengemis yang melakukan aktivitasnya pada tempat yang dilarang seperti dijalanan, angkutan umum, lingkungan perumahan atau tempat umum lainnya baik secara pribadi maupun bersama-sama. Upaya koersif yang dimaksud dalam Pasal 9 yaitu berupa penertiban dan pelimpahan atau rujukan. Upaya rehabilitatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 merupakan upaya untuk mempersiapkan gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.

Pemerintah Daerah Kudus telah memiliki sebuah produk hukum untuk mengatur gelandangan dan pengemis yang berada di lingkup kabupaten Kudus yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kudus No. 15 Tahun 2017 tentang Penanggulangan gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan. Namun pada kenyataannya masih dapat ditemui di beberapa tempat terdapat pengemis, pengamen dan anak jalanan di kabupaten Kudus. Beberapa terdapat di Perempatan lampu merah, Simpang tujuh, tempat wisata, dan beberapa tempat lain. Keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut memberikan citra yang buruk dan indikasi belum maksimalnya aturan yang dibuat pemerintah kabupaten Kudus melalui Perda No 15 Tahun 2017.

Berdasarkan penelusuran awal dalam penelitian ini, peneliti mendapatkan data jumlah gelandangan, pengemis, dan anak jalanan selama tahun 2018-2020 sebagai berikut,

Tabel 1.1

No.	Jenis	Tahun			Jumlah Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan
		2018	2019	2020	
1	Gelandangan	20	30	5	55
2	Pengemis	19	15	23	57
3	Anak Jalanan	20	30	23	73
Jumlah		59	75	51	185

Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Kudus, 2020

Berdasarkan data tersebut, dapat diketahui bahwa persoalan ini merupakan masalah yang serius, sehingga penelitian ini penting dilakukan mengingat banyaknya jumlah gelandangan, pengemis, dan anak jalanan selama rentang waktu 2018-2020. Masalah ini perlu untuk segera diselesaikan, maka peneliti melakukan penelitian ini dengan skripsi yang berjudul “Penerapan Perda Kabupaten Kudus No. 15 Tahun 2017 terhadap Pengemis perspektif *Maqashid Syariah*”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana penerapan Perda Kabupaten Kudus No. 15 Tahun 2017 terhadap Pengemis?
2. Bagaimana tinjauan penerapan Perda Kabupaten Kudus No. 15 Tahun 2017 terhadap Pengemis perspektif *Maqashid Syariah*?

C. Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui penerapan Perda Kabupaten Kudus No. 15 Tahun 2017 Terhadap Pengemis.
2. Untuk mengetahui penerapan Perda Kabupaten Kudus No. 15 Tahun 2017 terhadap Pengemis perspektif *Maqashid Syariah*.

D. Manfaat Penulisan

Adapaun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a) Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam menambah data serta informasi, dan pemikiran dalam bidang Hukum Keluarga Islam (HKI) khususnya yang berkaitan dengan *Maqashid Syariah* sebagai tujuan Syariat.
 - b) Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi acuan untuk penelitian di masa depan khususnya yang berkaitan dengan penerapan peraturan daerah dan *Maqashid Syariah*.
2. Manfaat Praktis
 - a) Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan kepada pemerintah dalam mengatasi fenomena kegiatan pengemisan di Kabupaten Kudus.
 - b) Peneliti

Penelitian ini sebagai salah satu syarat menyelesaikan studi agar memperoleh gelar sarjana (S1) dalam bidang Hukum Keluarga Islam di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Kudus. Selain itu manfaat yang peneliti peroleh adalah tambahan wawasan secara nyata terkait penerapan peraturan daerah dan *maqashid syariah* sebagai sudut pandang dalam melihat fenomena di masyarakat.
 - c) Pengembangan Kajian Hukum Keluarga Islam

Hasil penelitian ini diharapkan dapat untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan lebih mendalam yang berkaitan tentang penerapan peraturan daerah dan *maqashid syariah*.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini bertujuan untuk memberikan gambaran pada masing-masing bagian dalam penyusunan skripsi agar dapat terarah sesuai dengan bidang kajian. Adapun sistematika penulisan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagian awal

Bagian ini berisi: pengesahan majelis Penguji *munaqosyah*, pernyataan keaslian skripsi, abstrak, motto, persembahan, pedoman transliterasi arab-latin, kata pengantar, dan daftar isi.

2. Bagian utama

Bagian ini terdiri dari lima bab yang saling berkaitan, kelima bab tersebut adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini peneliti menguraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian, serta sistematika penelitian.

BAB II : KERANGKA TEORI

Bab ini peneliti membahas tentang kajian teori yang terdiri dari pengertian Peraturan Daerah, Pengertian *Maqashid Syariah*, Pengertian dari Pengemis, Gelandangan dan Anak Jalanan, pada bab ini juga memuat penelitian terdahulu, dan kerangka berfikir.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan mengenai metode penelitian yang terdiri dari jenis dan pendekatan, sumber data, *setting* penelitian, subjek penelitian, teknik pengumpulan data, pengujian keabsahan data, dan teknik analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan tentang hasil penelitian tentang penerapan Perda Kabupaten Kudus No. 15 Tahun 2017 terhadap Pengemis perspektif *Maqashid Syariah*, yang meliputi gambaran umum penelitian, deskripsi data penelitian, dan analisis data penelitian.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini peneliti dapat menarik kesimpulan dan mengutarakan saran bagi Pemerintah dan masyarakat mengenai penerapan Perda Kabupaten Kudus No. 15

Tahun 2017 terhadap Pengemis perspektif *Maqashid Syariah*.

