

## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Tinjauan Umum Tentang Gelandangan

##### 1. Definisi Gelandangan

Gelandangan adalah orang yang menggelandang, menelusuri jalan tanpa memiliki tujuan, karena mereka tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, serta pekerjaan yang bisa untuk memenuhi kebutuhannya. Biasanya mereka tersingkirkan oleh kehidupan masyarakat setempat yang akhirnya muncul inisiatif untuk melepaskan diri dari kerumunan yang lumrah.<sup>9</sup> Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 menyebutkan bahwa gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.<sup>10</sup>

Menurut Sudarsono, pada dasarnya gelandangan adalah mereka yang tidak memiliki tempat tinggal yang tepat, juga secara yuridis tidak berdomisili yang autentik. Kaum gelandangan merupakan kelompok yang tidak memiliki pekerjaan tetap dan layak menurut ukuran masyarakat pada umumnya, juga mereka termasuk orang-orang tidak menetap, kotor, sebagian besar tidak mengenal nilai-nilai keluhuran. Pada hakikatnya gelandangan dalam perspektif yuridis memiliki relevansi yang erat dengan wawasan etis dan moral.<sup>11</sup> Di Indonesia, kelompok gelandangan yang jumlahnya mayoritas dan mendapat perhatian yang lebih dari publik adalah gelandangan yang ada di jalanan. Pada umumnya, anak-anak gelandangan tersebut berpendapat bahwa apa yang menjadi gaya hidup mereka adalah suatu kewajaran.<sup>12</sup>

Gelandangan di Kabupaten Kudus sudah tersebar di berbagai wilayah. Terutama di taman-taman kota, lampu *traffic light* dan berbagai tempat ramai lainnya. Keberadaan gelandangan di Kabupaten Kudus seringkali membuat masyarakat resah karena kebiasaan mereka yang hidup di jalanan, dan mencari uang dengan cara mengamen, sehingga membuat pengguna jalan merasa

---

<sup>9</sup> Mukhlis, dkk, *Ketertarikan Remaja Terhadap Komunitas Punk*, Jurnal Ilmiah Psikologi, Vol. VI, No. 2, hal. 836

<sup>10</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan

<sup>11</sup> Drs. Sudarsono, *Kenakalan Remaja* (Jakarta: Rineka Cipta, 2015), hal. 56.

<sup>12</sup> Mukhlis, dkk, *Ketertarikan Remaja Terhadap Komunitas Punk*, hal. 837.

terganggu. Perbuatan-perbuatan tersebut seolah-olah sudah menjadi kebiasaan, bahkan sudah menjadi budaya yang harus dilakukan gelandangan. Oleh karena itu, dibutuhkan perhatian khusus dari pemerintah khususnya Kabupaten Kudus sendiri untuk menanggulangi dan menghentikan budaya buruk tersebut.

## 2. Kriteria Gelandangan

Kriteria gelandangan menurut Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, menjelaskan bahwa gelandangan adalah orang-orang dengan kriteria antara lain:

- a. Tanpa kartu tanda penduduk.
- b. Tanpa tempat tinggal yang pasti/tetap.
- c. Tanpa penghasilan yang tetap.<sup>13</sup>

Gelandangan disebut sebagai salah satu penyakit sosial atau penyakit masyarakat, atau dalam artian lain yaitu patologi sosial. Gelandangan tersebut merupakan suatu bentuk tingkah laku dan gejala-gejala sosial yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma-norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak bisa diintegrasikan dalam pola tingkah laku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat. Gelandangan hidup dengan serba keterbatasan, cenderung bergantung pada belas kasihan atau pemberian orang lain, berkeliaran di tempat-tempat umum seperti pasar, terminal, stasiun, *traffic light*, dan perempatan jalan, yang mana keberadaannya dalam kehidupan masyarakat dirasa sangatlah mengganggu dan meresahkan.<sup>14</sup>

Pada dasarnya melakukan kegiatan menggelandang tersebut tidaklah mudah. Sepanjang hari para gelandangan harus berjalan menelusuri sudut-sudut kota dan keramaian, berdiri dibawah panas sinar matahari, kehujanan ataupun bersentuhan langsung dengan lingkungan yang kotor. Terkadang mereka juga harus mempertaruhkan nyawa ketika menggelandang di jalanan yang ramai, bahkan yang paling berat adalah menghilangkan rasa malu atau menjatuhkan harga diri sendiri dengan menggelandang, karena kegiatan tersebut selama ini dianggap masyarakat sebagai kegiatan yang memalukan dan tidak memiliki harga diri bagi yang melakukannya.

---

<sup>13</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan.

<sup>14</sup> Kartini Kartono, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5 (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 4

### 3. Faktor Penyebab Gelandangan

Secara umum ada beberapa faktor yang mempengaruhi atau menyebabkan seseorang menjadi gelandangan, yaitu:

- a. Tingginya tingkat kemiskinan yang menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
- b. Rendahnya tingkat pendidikan dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
- c. Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
- d. Faktor sosial budaya, hal ini didukung oleh lingkungan sekitar dan para pemberi sedekah. Terdapat beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu:
  - 1) Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk memintaminta.
  - 2) Sikap pasrah pada nasib, menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
  - 3) Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang, ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka.<sup>15</sup>

Menurut Dimas Dwi Irawan menambahkan beberapa faktor yang menyebabkan orang-orang melakukan kegiatan menggelandang yaitu sebagai berikut:

- a. Merantau dengan modal nekad

Dari gelandangan yang berkeliaran dalam kehidupan masyarakat khususnya di kota-kota besar, banyak dari mereka yang merupakan orang desa yang ingin sukses di kota tanpa memiliki kemampuan ataupun modal yang kuat. Sesampainya di kota, mereka mencoba dan berusaha meskipun hanya dengan kenekatan untuk bertahan menghadapi kerasnya hidup di kota. Belum terlatihnya mental ataupun kemampuan yang terbatas

---

<sup>15</sup> Anggriana, T.M & Dewi, N.K, *Identifikasi Permasalahan Gelandangan dan Pengemis di UPT Rehabilitasi Sosial 31 Gelandangan dan Pengemis*, INQUIRY Jurnal Ilmiah Psikologi, Vol. 7, No. 1, hal. 35

dan hanya modal nekad serta tidak adanya jaminan tempat tinggal membuat seseorang tidak bisa berbuat apa-apa di kota sehingga mereka memilih untuk menjadi gelandangan.

b. Malas berusaha

Perilaku dan kebiasaan meminta-minta agar mendapatkan uang tanpa susah payah cenderung membuat sebagian masyarakat menjadi malas dan ingin enaknja saja tanpa berusaha terlebih dahulu.

c. Disabilitas fisik/cacat fisik

Adanya keterbatasan kemampuan fisik dapat juga mendorong seseorang untuk memilih menjadi gelandangan dibanding bekerja. Sulitnya lapangan kerja dan kesempatan bagi penyandang cacat fisik untuk mendapatkan pekerjaan yang layak membuat mereka pasrah dan bertahan hidup dengan cara menjadi gelandangan.<sup>16</sup>

d. Tidak adanya lapangan kerja

Akibat sulit mencari kerja, apalagi yang tidak bersekolah atau memiliki keterbatasan kemampuan akademis akhirnya membuat langkah mereka seringkali salah yaitu menjadikan meminta-minta sebagai satu-satunya pekerjaan yang bisa dilakukan.

e. Tradisi yang turun temurun

Menggelandang merupakan sebuah tradisi yang sudah ada dari zaman kerajaan dahulu, bahkan berlangsung turun temurun kepada anak cucunya.

f. Faktor Pengangguran

Akibat kondisi kehidupan yang serba sulit dan didukung oleh keadaan yang sulit untuk mendapatkan pekerjaan, membuat beberapa orang mempunyai mental dan pemikiran dari pada menganggur, maka lebih baik menggelandang.

g. Harga kebutuhan pokok yang mahal

Bagi sebagian orang, dalam menghadapi tingginya harga kebutuhan pokok dan memenuhi kebutuhannya adalah dengan giat bekerja tanpa mengesampingkan harga diri, namun ada sebagian yang lainnya lebih memutuskan untuk menggelandang karena berpikir tidak ada cara lagi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

---

<sup>16</sup> Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, (Jakarta: Titik Media Publisher, 2013), hal. 6

h. Kemiskinan dan terlilit masalah ekonomi

Kebanyakan gelandangan adalah orang tidak mampu yang tidak berdaya dalam menghadapi masalah ekonomi yang berkelanjutan. Permasalahan ekonomi yang sudah akut mengakibatkan orang-orang hidup dalam krisis ekonomi di hidupnya, sehingga menjadi gelandangan adalah sebagai jalan bagi mereka untuk bertahan hidup.

i. Mengikuti lingkungan

Kehadiran pendatang baru sebagai gelandangan sangat sulit dihindari, apalagi didukung oleh adanya pemberitaan tentang gelandangan yang begitu mudahnya mendapatkan uang di kota yang akhirnya membuat mereka yang melihat fenomena tersebut ikut-ikutan dan mengikuti jejak teman-temannya yang sudah lebih dahulu menjadi gelandangan.

j. Perintah orang tua

Biasanya alasan seperti ini ditemukan pada gelandangan yang masih anak-anak mereka bekerja karena diperintahkan oleh orang tuanya dan dalam kasus seperti inilah terjadi eksploitasi anak.

k. Menjadi korban penipuan

Penyebab seseorang menjadi gelandangan tidak tertutup kemungkinan dapat disebabkan oleh karena kondisi mereka yang menjadi korban penipuan. Hal ini biasanya dapat terjadi di kota besar yang memang rentan terhadap tindak kejahatan, apalagi bagi pendatang baru yang baru sampai di kota. Pendatang baru ini sering mengalami penipuan seperti yang disebabkan oleh hipnotis dan obat bius. Peristiwa seperti ini dapat membuat trauma bagi yang mengalaminya dan akibat tidak adanya pilihan lain, akhirnya merekapun memutuskan untuk menjadi menggelandang untuk bisa pulang atau bertahan hidup di kota.<sup>17</sup>

Berdasarkan uraian mengenai faktor-faktor penyebab munculnya gelandangan di atas, tidak dapat dipungkiri bahwa faktor kemiskinan merupakan faktor penyebab yang paling dominan, sehingga banyak sekali gelandangan yang muncul di tengah-tengah masyarakat. Faktor tersebut menjadi tanggung jawab bersama, baik masyarakat, pemerintah pusat dan daerah, agar laju jumlah gelandangan dapat terus berkurang melalui cara-cara yang telah diatur dalam regulasi penanggulangan

---

<sup>17</sup> Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, hal. 7

gelandangan, sehingga tujuan dalam peraturan tersebut dapat berjalan sesuai dengan cita-cita ingin dicapai demi ketertiban bersama.

## **B. Tinjauan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan**

### **1. Gambaran Umum Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan**

Sebagai negara yang berdaulat, Indonesia memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial bagi seluruh warga negaranya. Kewajiban tersebut pada dasarnya merupakan jaminan yang termaktub di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang merupakan salah satu dari empat tujuan negara, yaitu memajukan kesejahteraan umum. Negara kesejahteraan sejatinya adalah strategi pembangunan kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial secara terencana, melembaga, dan berkesinambungan. Bentuk perlindungan negara mencakup jaminan sosial dasar yang melindungi warga negara dari risiko kehilangan pendapatan karena sakit, kematian, menganggur, kecelakaan kerja dan kehamilan.

Kesejahteraan sosial masyarakat sangat erat kaitannya terhadap kerentanan sosial atau kemiskinan. Sebab semakin baik tingkat kesejahteraan suatu masyarakat maka semakin rendah pula angka kemiskinannya. Begitu pula sebaliknya. Dengan demikian, kesejahteraan masyarakat bergantung terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Namun, sekalipun angka kemiskinan telah menurun, sampai pada Maret 2012 telah mencapai 26,39 juta orang (10,83 persen) tergolong penduduk rentan miskin (hampir miskin). Sehingga golongan tersebut juga layak diperhatikan agar tidak jatuh menjadi kategori miskin. Karena salah satu dampak dari kemiskinan pun menimbulkan beberapa fenomena sosial, salah satunya yakni tindakan pengemis, gelandangan dan munculnya fenomena anak jalanan.

Penegakan hukum maupun penanggulangan pengemis, gelandangan dan anak jalanan di Kabupaten Kudus nampaknya belum dapat dikatakan berhasil. Hal ini terlihat dari banyaknya Pengemis, Gelandangan dan Anjal yang memadati tempat-tempat tertentu, seperti sekitar Menara Kudus, sekitar Gedung Olahraga Wergu Wetan, dan beberapa *traffict light* dikawasan Kota. Bahkan,

jumlah mereka dapat bertambah secara signifikan pada saat-saat tertentu seperti memasuki Bulan Ramadhan. Beberapa ada yang menyebut jika mereka menempati suatu wilayah yang dinamakan Kampung Pengemis karena sebagian besar warganya bermata pencaharian sebagai pengemis, gelandangan dan anak jalanan.

Sementara itu, untuk menyelesaikan persoalan pengemis, gelandangan dan anak jalanan di Kabupaten Kudus selama ini Pemerintah Kabupaten Kudus melalui Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sempat mengusulkan kepada DPRD Kabupaten Kudus untuk memulangkan pengemis, gelandangan dan anak jalanan yang bukan berasal dari Kudus. Karena rupanya, 60% pengemis yang beroperasi di wilayah Kudus tidak ber-KTP Kudus, dan sekitar 40% Pengemis lainnya dapat menunjukkan KTP Kudus. Kondisi tersebut diperparah dengan pelaku pengemis, gelandangan dan anak jalanan yang sekarang ini melibatkan anak-anak yang masih pada masa usia sekolah.

Berdasarkan fenomena pengemis, gelandangan dan anak jalanan seperti yang tersebut diatas di Kabupaten Kudus, nampaknya perlu ditinjau ulang fungsi hukum untuk penanggulangan pengemis, gelandangan dan anak jalanan. Sebab sejauh pengamatan penulis, fungsi hukum belum dijalankan sebagaimana fungsinya sehingga penanganan dan penanggulangan tindak pengemis, gelandangan dan anak jalanan belum dapat tercapai. Pemerintah Daerah menetapkan Peraturan Daerah Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan sebagai kebijakan yang lebih operasional yang menjadi landasan hukum bagi upaya-upaya yang dilakukan untuk melakukan perlindungan, rehabilitasi sosial dan pemberdayaan.<sup>18</sup>

## **2. Pengertian Penanggulangan Gelandangan**

Pengertian penanggulangan di dalam ketentuan umum Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017, menyebutkan bahwa penanggulangan adalah usaha-usaha preventif, responsif, koersif, dan rehabilitatif yang bertujuan agar tidak terjadi kegiatan menggelandang, dan mengemis, serta mencegah terjadinya perluasan tindakan tersebut di dalam masyarakat. Adanya penanggulangan tersebut diharapkan para gelandangan, pengemis, dan anak jalanan dapat mencapai taraf

---

<sup>18</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulan Gelandangan.

hidup dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat dan martabat manusia.<sup>19</sup>

Berdasarkan uraian diatas, kaitannya terhadap penanggulangan gelandangan yang termuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan yaitu segala upaya atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat untuk mengatasi permasalahan gelandangan, dengan cara memberikan wawasan yang luas atau memberikan pendidikan yang layak bagi gelandangan, agar mereka tidak berkeliaran di jalanan, dan tidak mengganggu ketertiban pada fasilitas umum.

### 3. Asas Penanggulangan Gelandangan

Asas penanggulangan gelandangan dijelaskan dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, bahwa asas-asas penanggulangan tersebut yaitu:

#### a. Asas Penghormatan Pada Martabat dan Harga Diri

Asas penghormatan pada martabat dan harga diri merupakan prinsip dasar dalam rangka penanggulangan gelandangan dalam bentuk pengakuan terhadap harga diri yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan, sebagai salah satu aspek kepribadian yang mempunyai peran penting dan berpengaruh besar terhadap sikap dan perilaku individu.

#### b. Asas *Non Diskriminasi*

Asas *non diskriminasi* merupakan prinsip dasar dalam rangka penanggulangan gelandangan dengan cara menghargai persamaan derajat, dan tidak membedakan, baik para pihak atas dasar agama, ras, etnis, suku bangsa, warna kulit, status sosial, afiliasi atau ideologi dan sebagainya.

#### c. Asas *Non Kekerasan*

Asas *non kekerasan* merupakan prinsip dasar dalam rangka penanggulangan gelandangan dengan cara menghindari terjadinya kekerasan terhadap sesama manusia maupun di lingkungan masyarakat, guna menjaga kerukunan, dan agar tidak terjadi kekerasan dalam melakukan razia maupun rehabilitasi.

#### d. Asas Keadilan

Asas keadilan merupakan prinsip dasar dalam rangka penanggulangan gelandangan dengan pelaksanaan pembinaan

---

<sup>19</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan.



secara adil dan proporsional tanpa pengecualian bagi setiap sasarannya.

e. Asas Perlindungan

Asas perlindungan merupakan prinsip dasar dalam rangka penanggulangan gelandangan dengan cara memberikan perlindungan dalam menciptakan ketentraman masyarakat sekitar.

f. Asas Kesejahteraan

Asas kesejahteraan merupakan prinsip dasar dalam rangka penanggulangan gelandangan dengan cara menumbuhkan dan mengembangkan nilai-nilai nasionalis untuk menciptakan kemakmuran secara adil dan merata.

g. Asas Pemberdayaan

Asas pemberdayaan merupakan prinsip dasar dalam rangka penanggulangan gelandangan dengan cara memecahkan masalah-masalah yang terjadi di masyarakat atau dilema dalam pembangunan yang dihadapi. Pemberdayaan juga merupakan sebuah strategi yang kini telah diterima dan berkembang dalam berbagai literatur.

h. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum merupakan prinsip dasar dalam rangka penanggulangan gelandangan dengan memberikan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan, dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, seperti dalam penegakan dan upaya-upaya penanggulangan gelandangan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017.<sup>20</sup>

#### 4. Tujuan Penanggulangan Gelandangan

Tujuan penanggulangan gelandangan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, bahwa tujuan dari adanya penanggulangan tersebut yaitu:

- a. Mencegah dan mengantisipasi bertambah suburnya Gelandangan, komunitas Anak Jalanan (Anjal), dan Pengemis.
- b. Mendidik Gelandangan, komunitas Anjal, dan Pengemis agar dapat hidup secara layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya.
- c. Memberdayakan para Gelandangan, Anjal, dan Pengemis untuk dapat hidup mandiri secara ekonomi dan sosial.

---

<sup>20</sup> Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulan Gelandangan.

- d. Meningkatkan peran serta dunia usaha dan elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanganan Gelandangan, Anjal, dan Pengemis.
- e. Menciptakan ketertiban umum.<sup>21</sup>

## 5. Penanganan Gelandangan

Penanganan gelandangan termuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan. Penanganan tersebut terdiri dari empat (4) bagian dalam usahanya masing-masing, yaitu:

### a. Bagian Usaha Preventif

Usaha preventif yaitu penanganan dalam rangka mencegah berkembangnya, gelandangan, pengemis, dan anak jalanan. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Pasal 7 ayat (2), usaha preventif yang dilakukan antara lain: penyuluhan, bimbingan sosial, pembinaan sosial, bantuan sosial, pembinaan lanjut, perluasan kesempatan kerja, pemukiman lokal, pemberian informasi melalui baliho di tempat umum, peningkatan derajat kesehatan, dan peningkatan pendidikan.

### b. Bagian Usaha Represif

Usaha represif yaitu penanganan dalam rangka pemberdayaan gelandangan, pengemis, dan anak jalanan untuk hidup mandiri. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Pasal 8 ayat (2), usaha represif yang dilakukan antara lain: penertiban dan pendampingan, penampungan sementara untuk diseleksi, dan pengembalian kepada keluarga dan masyarakat.

### c. Bagian Usaha Koersif

Usaha koersif yaitu penanganan dalam rangka penertiban gelandangan, pengemis, dan anak jalanan. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Pasal 9 ayat (2), usaha koersif yang dilakukan antara lain: penertiban, penjangkauan, pembinaan di RPS, dan pelimpahan/rujukan.

### d. Bagian Usaha Rehabilitatif

Usaha rehabilitatif yaitu penanganan dalam rangka perawatan terhadap para gelandangan, pengemis, dan anak jalanan. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Pasal 10 ayat (1) dan (2), usaha

---

<sup>21</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan.

rehabilitatif antara lain: usaha penampungan, usaha seleksi/assesment, usaha bimbingan sosial, usaha penyantunan, usaha penyaluran, dan usaha pembinaan lanjut.<sup>22</sup>

### C. Tinjauan Umum Hukum Islam Mengenai Gelandangan

Hukum adalah norma atau kaidah yakni ukuran, tolok ukur, patokan, pedoman yang dipergunakan untuk menilai tingkah laku atau perbuatan manusia atau benda. Hukum dapat pula diartikan sebagai peraturan, ketentuan, dan penetapan yang telah disepakati oleh masyarakat dan para penegak hukum yang dilaksanakan sebaik-baiknya. Secara terminologis, Islam adalah agama samawi yang diturunkan Allah SWT melalui Nabi Muhammad SAW. Ajarannya dalam bentuk perintah larangan dan petunjuk, terdapat dalam Al-Quran dan sunnah. Jadi kata hukum disandarkan kepada kata Islam, maka menjadi hukum Islam. Dengan demikian dapat dipahami bahwa hukum Islam adalah peraturan atau ketetapan dari Allah SWT melalui Rasul-Nya, baik berbentuk tuntutan, larangan maupun petunjuk guna untuk terciptanya suasana kedamaian, ketenangan dan terhindar dari kemafsadatan lainnya.

Amir Syarifuddin memberi pengertian hukum Islam yaitu seperangkat peraturan berdasarkan wahyu Allah dan sunnah Rasul tentang tingkah laku manusia *mukallaf* (orang yang sudah dapat dibebani kewajiban) yang diakui dan diyakini mengikat untuk semua yang beragama Islam. Menurut T.M. Hasbi Ash-Shiddiqy sebagaimana yang dikutip oleh Rahmi Hidayati, memberi definisi hukum Islam adalah koleksi daya upaya para ahli hukum untuk menerapkan syariat atas kebutuhan masyarakat.<sup>23</sup>

Pada prinsipnya, gelandangan tidak diperkenankan dalam Islam, bahkan Islam mendidik umatnya untuk memiliki kehormatan dengan tidak mengemis atau meminta-minta kepada orang lain. Rasulullah SAW didalam hadisnya menjelaskan tentang rendahnya derajat orang yang menggelandang, mengemis ataupun meminta-minta, hadis tersebut berbunyi:

عَنْ ابْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ أَيْدِ الْعُلْيَا خَيْرٌ مِنْ أَيْدِ السُّفْلَى، فَإَيْدُ الْعُلْيَا هِيَ الْمَنْفَقَةُ، وَالسُّفْلَى هِيَ السَّائِلَةُ

<sup>22</sup> Pasal 7, 8, 9, dan 10 Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan.

<sup>23</sup> Baharuddin Ahmad, *Eksistensi Dan Implementasi Hukum Islam Di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hal. 4.

Artinya: Dari 'Ibnu Umar R.A. Nabi telah bersabda: "Tangan yang diatas lebih baik dari pada tangan yang dibawah, tangan yang di atas ialah yang memberi, dan tangan yang di bawah ialah orang yang meminta-minta." (HR. Al-Bukhari).

Dalam riwayat yang lain menyebutkan, Rasulullah *Shallallahu 'Alaihi Wasallam* bersabda:

حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ عَبْدِ اللَّهِ الْحَضْرَمِيُّ، حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ عَلِيٍّ بْنِ الْحَسَنِ بْنِ شَقِيقٍ، ثنا أَبِي، حَدَّثَنَا أَبُو حَمَزَةَ، عَنِ الشَّعْبِيِّ، عَنْ حَبَشِيِّ بْنِ جُنَادَةَ السَّلُولِيِّ، قَالَ: سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ: مَنْ سَأَلَ النَّاسَ فِي غَيْرِ مُصِيبَةٍ حَاجَتِهِ فَكَأَنَّمَا يَلْتَقِمُ الرَّضْفَةَ

Artinya: Muhammad bin Abdillah Al-Hadhrami menuturkan kepadaku, Muhammad bin Ali bin Al-Hasan bin Syaqiq menuturkan kepadaku, ayahku (Ali bin Al-Hasan bin Syaqiq) menuturkan kepadaku, Abu Hamzah menuturkan kepadaku, dari Asy-Sya'bi, dari Hubsyi bin Junadah As-Saluli, ia berkata: Aku mendengar Rasulullah *Shallallahu 'Alaihi Wasallam* bersabda: "Barangsiapa yang meminta-minta kepada orang lain padahal ia tidak sedang dalam kebutuhan mendesak disebabkan musibah yang ia derita, maka seakan-seakan ia memakan bara api". (HR. Al-Bukhari).<sup>24</sup>

Dari hadis tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Islam sangat menganjurkan agar umatnya menjaga kehormatan dengan tidak meminta-minta, dan mencari rezeki dengan cara berusaha sebagaimana dicontohkan oleh Rasulullah SAW dalam kehidupannya, seperti beternak, berdagang dan lain-lain. Bahkan dalam hadis berikutnya Rasulullah SAW mengancam bagi orang yang menggelandang dengan cara mengemis dan meminta-minta padahal ia mampu untuk berusaha dan berkecukupan, maka seakan-akan ia memakan bara api, dalam riwayat lain menyebutkan bahwa pada hari kiamat wajahnya akan melepuh dan di sisi Allah tidak memiliki wajah lagi.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Abu Abdillah Muhammad Bin Ismail Al Bukhori, *Shahih Bukhori*, (Beirut Libanon: Dar Ibnu Katsir, 2002), 1220.

<sup>25</sup> Adi Syahputra Sirait, "Pemidanaan Terhadap Gelandangan (Analisis Pasal 505 KUHP Dan Maqasyid Syariah)", *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial Keislaman* 04, no. 2 (2018): 330.

Hukum di Negara Indonesia jelas bukan sekedar kerangka bangunan formal saja, namun lebih dari itu, ia merupakan manifestasi dari nilai-nilai dan norma-norma seperti kebersamaan, kesetaraan, keseimbangan, keadilan yang sepakat dianut bangsa Indonesia. Nilai-nilai luhur itu berasal dari berbagai sumber seperti, agama, budaya, sosial, serta pengalaman hidup bangsa Indonesia. Pidanaan gelandangan, seharusnya tidak hanya masalah hukum, akan tetapi masalah sosial. Sebab, bagi mereka juga tidak menginginkan hidup demikian, namun karena ketidakmampuan, sehingga harus menjalani hidup sebagai gelandangan dengan berbekal belas kasihan orang lain. Dalam Islam, pidanaan tidak hanya bertujuan untuk menghukum seseorang atas perbuatannya, akan tetapi juga untuk mendidik orang tersebut agar belajar dari perbuatannya untuk tidak mengulangi kesalahannya lagi, juga untuk mendidik orang lain agar tidak meniru perbuatan salah tersebut. Mendidik dalam hukum pidana Islam dikenal dengan *ta'zir* yang pengertiannya adalah hukuman yang dijatuhkan atas dasar kebijaksanaan hakim karena tidak terdapat dalam Al-Quran dan hadits. Sedangkan secara istilah adalah hukuman yang diberikan kepada pelaku dosa-dosa yang tidak diatur dalam hudud atau aturan.

Yusuf Qardhawi mengemukakan bagaimana Islam memberikan konsep dalam solusi mengentaskan kemiskinan, agar terhindar dari perbuatan mengemis diantaranya mengupayakan pekerjaan, mencukupi keluarga yang lemah, memberdayakan zakat, dan bersedekah. Beliau berpandangan bahwa pidanaan terhadap gelandangan dan pengemis harus memperhatikan nilai-nilai keadilan namun tidak mengenyampingkan nilai kepastian hukum dan kemanfaatannya, sebagaimana 3 pilar tujuan sebuah hukum yang harus dianut dalam sebuah sistem hukum yang dapat ditegakkan di masyarakat dalam sebuah Negara.<sup>26</sup>

#### **D. Penelitian Terdahulu**

Salah satu acuan yang digunakan peneliti dalam mengembangkan teori untuk mengkaji penelitian yang dilakukan adalah penelitian terdahulu. Penelitian terdahulu yang dipakai peneliti yakni penelitian dengan judul yang berbeda dengan judul peneliti. Pada sub bab ini akan dijabarkan mengenai persamaan dan perbedaan antara penelitian penulis dengan penelitian sebelumnya atau terdahulu. Adapun penelitian terdahulu yang dijadikan sebagai acuan peneliti, meliputi:

---

<sup>26</sup> Adi Syahputra Sirait, *Pidanaan Terhadap Gelandangan*, 341.

1. Skripsi berjudul “Tinjauan Kriminologi Terhadap Kejahatan Yang Dilakukan Komunitas Gelandangan” Studi Kasus di Kabupaten Kudus yang ditulis oleh Thoriqul Dhulbakhri.<sup>27</sup> Skripsi ini memfokuskan pembahasan tentang kejahatan yang dilakukan komunitas gelandangan. Pendekatan: Lebih menitik beratkan pada aspek kriminologi dan analisis kejahatan. Tujuan: Menjelaskan hubungan antara anak gelandangan dan tindakan kejahatan serta memahami faktor-faktor yang mendorong mereka melakukan kejahatan.
2. Skripsi berjudul “Persepsi Masyarakat Terhadap Kehidupan Anak Gelandangan Ditinjau Dari Aspek Sosial Dan Budaya Di Yogyakarta” Studi Kasus di Yogyakarta yang ditulis oleh Dhita Wahyu Candra Kirana.<sup>28</sup> Skripsi ini memfokuskan pembahasan tentang kehidupan anak gelandangan yang ditinjau dari aspek sosial dan budaya di Yogyakarta. Pendekatan: Lebih menitik beratkan pada analisis sosial dan interaksi antara anak gelandangan dan masyarakat. Tujuan: menjelaskan hubungan antara gelandangan dan tindakan kejahatan serta memahami faktor-faktor yang mendorong mereka melakukan kejahatan.
3. Skripsi berjudul “Konsep Diri Anggota Komunitas Gelandangan” Studi Kasus di Malang yang ditulis oleh Tasriqotul Maghfiroh.<sup>29</sup> Skripsi ini memfokuskan pembahasan tentang mengetahui gambaran konsep diri anggota komunitas gelandangan di Malang. Pendekatan: lebih menitik beratkan pada analisis psikologis dan identitas anggota komunitas gelandangan. Tujuan: Mempelajari konsep diri dan bagaimana anggota komunitas gelandangan membangun identitas mereka, serta dampaknya pada kehidupan mereka di Malang.

Ketiga skripsi tersebut sama-sama membahas mengenai fenomena gelandangan dalam aspek sosial. Ketiganya dapat memberikan pemahaman yang lebih baik tentang kehidupan dan fenomena gelandangan. Ketiganya juga berpotensi memberikan kontribusi terhadap pengetahuan dalam bidang kriminologi, sosial, dan psikologi. Fokus dan pendekatan dalam masing-masing skripsi berbeda, dengan penekanan pada aspek masing-masing skripsi.

---

<sup>27</sup> Skripsi Thoriqul Dhulbakhri, “*Tinjauan Kriminologi Terhadap Kejahatan Yang Dilakukan Komunitas Gelandangan Studi Kasus di Kabupaten Kudus.*”

<sup>28</sup> Skripsi Dhita Wahyu Candra Kirana, “*Persepsi Masyarakat Terhadap Kehidupan Anak Gelandangan Ditinjau Dari Aspek Sosial Dan Budaya Studi Kasus di Yogyakarta.*”

<sup>29</sup> Skripsi Tasriqotul Maghfiroh, “*Konsep Diri Anggota Komunitas Gelandangan Studi Kasus di Malang.*”

Skripsi pertama lebih berfokus pada kriminologi dan tindakan kejahatan, sedangkan skripsi kedua lebih berfokus pada pandangan masyarakat. Skripsi ketiga lebih berfokus pada konsep diri anggota komunitas gelandangan. Masing-masing skripsi memiliki tujuan yang spesifik sesuai dengan fokus dan pendekatannya masing-masing. Ketiga skripsi tersebut sangat berbeda dengan apa yang dibahas oleh penulis, sebab skripsi ini membahas mengenai implementasi Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017 terhadap penanggulangan pengemis, dan anak jalanan khususnya Gelandangan di Kabupaten Kudus, dengan tambahan analisis tinjauan hukum islam mengenai permasalahan yang dikaji dalam skripsi ini.

#### **E. Kerangka Berfikir**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka kerangka berfikir dalam penelitian ini secara keseluruhan mengacu pada implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan. Telah disebutkan dalam Pasal 1 pada peraturan tersebut bahwa gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu, dan hidup mengembara di tempat umum.

Adanya Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan merupakan aturan yang digunakan sebagai acuan untuk melakukan penanganan terhadap penanggulangan gelandangan. Penanggulangan tersebut meliputi usaha-usaha preventif, responsif, koersif, dan rehabilitatif yang bertujuan agar tidak terjadi kegiatan menggelandang, dan mengemis, serta mencegah meluasnya pengaruh di dalam masyarakat, supaya gelandangan pengemis dan anak jalanan dapat mencapai taraf hidup, kehidupan dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai pihak yang berwenang dalam menegakkan upaya penanggulangan gelandangan tentu mengalami berbagai faktor permasalahan yang mempengaruhi dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, Dan Anak Jalanan. Dalam hal ini, penulis juga membahas mengenai tinjauan hukum Islam mengenai implementasi Peraturan Daerah tersebut, apakah sudah sesuai dengan syariat Islam ataukah belum. Peneliti memberikan peta konsep terhadap penelitian ini untuk

memberikan kerangka berfikir secara keseluruhan, yaitu sebagai berikut:

**Tabel 2.1**  
**Kerangka Berfikir**

