

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Alinea keempat menegaskan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh Tumpah Darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>1</sup>

Selanjutnya, dalam Pasal 34 UUD 1945 ditegaskan bahwa Negara bertanggung jawab untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar guna memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kemanusiaan. Untuk melaksanakan tanggung jawab Negara Republik Indonesia diperlukan kebijakan pembangunan nasional yang berpihak pada fakir miskin dan anak terlantar secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.<sup>2</sup>

Selanjutnya di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis diatur bahwa gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, karena itu perlu diadakan usaha-usaha pembinaan. Usaha tersebut bertujuan untuk memberikan rehabilitasi kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan dan penghidupan yang layak sebagai warga Negara Republik Indonesia.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Effendi Suryana, *Pancasila dan Ketahanan Jati Diri Bangsa*, PT. RafikaAditama, Bandung, 2015, hlm. 155.

<sup>2</sup>M.Yusuf, *Delapan Langkah Kreatif Tata Kelola Pemerintahan dan Pemerintah Daerah*, SalembaEmpat, Jakarta, 2011, hlm. 135.

<sup>3</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Dalam penanganan pengemis, larangan untuk mengemis maupun menggelandang telah diatur di dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) seperti dibawah ini:

a. Pasal 504 KUHP

- (1) Barangsiapa mengemis di muka umum, diancam, karena melakukan pengemisan, dengan kurungan paling lama enam minggu.
- (2) Pengemis yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.

b. Pasal 505 KUHP

- (1) Barangsiapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam, karena melakukan pergelandangan, dengan kurungan paling lama tiga bulan.
- (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama enam bulan.<sup>4</sup>

Kemudian, menurut Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial (UU Kesejahteraan Sosial) dinyatakan bahwa Pasal 1 Dalam Undang-Undang ini yang dimaksudkan dengan:

1. Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.
2. Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi

---

<sup>4</sup>Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm. 184.

rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

3. Tenaga Kesejahteraan Sosial adalah seseorang yang dididik dan dilatih secara profesional untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial dan/atau seseorang yang bekerja, baik di lembaga pemerintah maupun swasta yang ruang lingkup kegiatannya di bidang kesejahteraan sosial.

Tujuan perjuangan bangsa Indonesia untuk mencapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, baik materil maupun spritual yang sehat yang menjunjung tinggi martabat dan hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila, tujuan ini hanya dapat dicapai apabila masyarakat dan negara berada dalam taraf kesejahteraan sosial yang sebaik baiknya serta menyeluruh dan merata. Selain itu, kesejahteraan sosial harus diusahakan bersama oleh pemerintah dan seluruh masyarakat.

Hukum Islam di dalam Al-Qur'an dan Hadits atau pendapat para fuqoha tidak menetapkan angka tertentu dan pasti sebagai ukuran kemiskinan namun Hukum Islam menjadikan setiap orang yang memerlukan sesuatu disebut dengan fakir atau miskin, sehingga para pakar Islam berbeda pendapat dalam menetapkan standar atau tolak ukur kemiskinan dan berusaha menemukan sesuatu dalam ajaran Islam yang dapat digunakan sebagai tolak ukur kemiskinan. Penentuan seseorang atau keluarga yang dikategorikan miskin berdasarkan sampai beberapa jauh terpenuhinya kebutuhan pokok atau konsumsi nyata yang meliputi: pangan, sandang, pemukiman, pendidikan dan kesehatan. Konsumsi nyata ini dinyatakan secara kuantitatif (dalam bentuk uang) berdasarkan hanya pada tahun tertentu.<sup>5</sup>

Islam memandang Tiga perkara (yaitu sandang, pangan, dan papan) tergolong pada kebutuhan pokok (primer), yang berkait erat dengan

---

<sup>5</sup>Muslim bin al-Hajjaj bin Abu al-Hasan al-Qusyairi al-Naisaburi, *Sahih Muslim Juz II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 720.

kelangsungan eksistensi dan kehormatan manusia. Apabila kebutuhan pokok (primer) ini tidak terpenuhi, maka dapat berakibat pada kehancuran atau kemunduran (eksistensi) umat manusia, tiga perkara tersebutlah yang harus dapat dipenuhi oleh seseorang yang dianggap mampu dan tidak terjat dalam kemiskinan.

Islam menganggap fenomena kemiskinan sebagai sebuah problem kehidupan yang semuanya ada solusi dan jalan keluar. Islam menjelaskan bahwa hal itu adalah sesuatu yang bisa dilaksanakan dan direalisasikan atau paling tidak memberikan jaminan perlindungan terhadap mereka sehingga dapat hidup layak seperti halnya orang-orang yang ada disekelilingnya yang mempunyai kehidupan yang berkecukupan.

Salah satu upaya pemerintah Kabupaten Kudus dalam menertibkan gelandangan ataupun pengemis dengan diterbitkannya Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, Anak Jalanan, dan Pengamen. Peraturan ini sudah disahkan oleh DPRD Kudus. Perda yang disahkan pada tanggal 20 Juni 2017 tersebut salah satu isinya akan memberikan sanksi denda Rp. 1 juta atau kurungan 10 hari bagi pengemis dan pemberinya yang kedapatan tertangkap dijalan umum.

Menurut kepala Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (P3AP2KB) Kabupaten Kudus, Lutful Hakim didampingi Kepala Bidang Pelayanan Rehabilitasi Sosial, Bantuan Perlindungan dan Jaminan Sosial, Sutrimo, Rabu 2 Agustus 2017, saat ini masih menunggu perbubnya.<sup>6</sup>

Sekarang ini yang dilakukan oleh pihaknya lanjut Lutful, adalah melakukan sosialisasi ditingkat kecamatan yang harapannya akan dilanjutkan keseluruh desa diwilayah kecamatan tersebut.

---

<sup>6</sup>Penjelasan Umum PERDA Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, Anak Jalanan.

Selain itu, pihaknya juga akan memasang spanduk terkait perda tersebut yang akan ditempatkan dititik-titik yang strategis. Bahkan pemasangan spanduk itu akan dilakukan juga diwilayah kecamatan dan desa-desa.

Sehingga ada kesadaran dari masyarakat agar tidak memberikan uang kepada pengemis yang selama ini terjadi diperempatan jalan umum. Ulah pengemis dijalan umum selama ini dianggap sebagai suatu pekerjaan rutin.

Di jalan-jalan sekitar kawasan perdagangan di Kabupaten Kudus, pada siang hari masih sering terlihat segerombol pengemis saling bergantian ibu dan anak menyodorkan pundi-pundinya kepada setiap pengendara yang lewat. Pemandangan menarik sering terlihat, ketika anak-anak mengemis dan ibunya asyik berbaring di trotoar atau tepi-tepi jalanan. Pemandangan yang banyak mengundang tanya, belakangan setiap hari di hampir semua poros jalan di pusat-pusat keramaian Kabupaten Kudus banyak ditemukan pengemis ngesot. Mereka menggunakan kursi roda buatan sendiri lantaran cacat tubuh yang digunakan melakukan kegiatan mengemis.

Berdasarkan problematika tersebut dianggap penting untuk dilakukan penelitian terkait dengan **“Studi Analisis Hukum Islam Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan Di Kabupaten Kudus”**.

## **B. Penegasan Istilah**

Agar dapat memberikan gambaran yang jelas tentang pengertian yang terkandung dalam judul, maka penulis akan memberikan batasan dan penjelasan terhadap istilah-istilah dalam judul skripsi tersebut:

### **1. Penanggulangan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti dari tanggulang adalah mengatasi, menghadapi. Sedangkan penanggulangan adalah

proses atau cara untuk mengatasi setiap permasalahan yang ada didalam masyarakat, agar bisa tertata dengan rapi dan tertib.<sup>7</sup>

### C. Fokus Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, gejala itu bersifat holistik (menyeluruh, tidak dapat dipisah-pisahkan) sehingga penelitian kualitatif perlu membatasi masalah.<sup>8</sup> Batasan masalah dalam penelitian kualitatif tersebut adalah dengan fokus. Dengan penetapan fokus yang jelas dan mantap, seorang peneliti dapat membuat keputusan yang tepat tentang data mana yang akan dikumpulkan dan mana yang tidak perlu diambil dan mana yang akan dibuang.

Adapun dalam penelitian ini, difokuskan dalam Hukum Islam Terhadap Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan Di Kabupaten Kudus.

### D. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalahnya yaitu:

1. Bagaimana Analisis Hukum dengan Hubungan Logis antara Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017 ?
2. Bagaimana Hubungan antara Hukum Islam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017 ?

### E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

---

<sup>7</sup><https://kbbi.web.id/tanggulang> diakses pada 18 April 2018 pada jam 15:30 wib.

<sup>8</sup>Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 285.

1. Untuk mengetahui Hubungan Logis antara Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017.
2. Untuk mengetahui Hubungan antara Hukum Islam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1. Secara teoritis, sebagai pengetahuan tentang Hukum Islam dan penegakan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan Di Kabupaten Kudus.
2. Secara praktis
  - a. Bagi Pemerintah Daerah

Dalam penelitian kali ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran kepada para jajaran pemerintahan khususnya di Kabupaten Kudus yang dapat menemukan solusi atas hambatan yang dihadapi dalam penegakan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan.

- b. Bagi Masyarakat

Dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadikan pijakan bagi masyarakat khususnya warga di Kabupaten Kudus tentang penegakan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan yang mana selama ini banyak menjadi sebuah teka teki dan pro kontra di kalangan masyarakat.

## G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah masalah setiap permasalahan dan memudahkan penyusunan skripsi ini, maka penulis membuat sistematika penulisan sebagai berikut:

### 1. Bagian Muka

Bagian muka terdiri dari halaman judul, halaman persetujuan pembimbing, halaman pengesahan skripsi, surat pernyataan, halaman motto, halaman persembahan, halaman kata pengantar, abstraksi dan daftar isi.

### 2. Bagian isi

Bab pertama pendahuluan yang meliputi, latar belakang penelitian, penegasan istilah, fokus penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

Bab kedua kajian pustaka mempunyai lima sub bab yaitu: Pertama, kajian pustaka yang menjelaskan tentang gelandangan, pengemis dan anak jalanan. Kedua faktor-faktor munculnya gelandangan dan pengemis. Ketiga dasar hukum meminta-minta (mengemis), gelandangan, dan anak jalanan menurut pandangan Islam. Keempat penelitian terdahulu. Dan kelima kerangka berfikir.

Bab ketiga metode penelitian yang meliputi, jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, uji keabsahan data dan analisis data.

Bab keempat hasil penelitian dan pembahasan meliputi, hasil penelitian ini terdiri dari dua sub bab yaitu : Pertama hubungan logis antara Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017. Kedua, hubungan antara Hukum Islam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017.

Bab kelima merupakan penutup yang mencakup kesimpulan, saran, dan kata penutup.



3. Bagian akhir, berisi daftar pustaka, daftar riwayat hidup dan lampiran-lampiran.

