

BAB IV
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 31 TAHUN 1980 TENTANG
PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DAN
IMPLEMENTASINYA DIKAWASAN MENARA KUDUS MENURUT
HUKUM ISLAM

A. Komunitas Pengemis di Kawasan Menara Kudus

Fenomena kehadiran pengemis merupakan realitas sosial yang berkembang di kawasan Menara Kudus saat ini. Fenomena tersebut didasari oleh keadaan sosial, ekonomi, keluarga dan tingkat urbanisasi yang tinggi menyebabkan seseorang melakukan pekerjaan sebagai pengemis untuk mencukupi kebutuhan hidup. Para pengemis datang ke kota dengan motivasi untuk mencari pekerjaan yang lebih baik dari pekerjaan mereka sebelumnya. Tetapi dengan latar belakang pendidikan yang rendah dan keterbatasan pengalaman dan keahlian, maka sulit bagi mereka untuk mendapatkan pekerjaan. Hal ini dikatakan oleh ibu Sri Lestari, 35 tahun (seorang narasumber pengemis) sebagai berikut :

“Saya datang ke kota ini (Kudus) ingin mencari pekerjaan yang lebih baik walaupun saya hanya lulusan SD. Dari pada di kampung jadi petani tidak cukup untuk kebutuhan sehari-hari, karena mencari pekerjaan di sini juga susah, untuk sementara ini saya bekerja sebagai pengemis”¹

Para pengemis umumnya hadir dari keluarga kurang mampu. Mereka lahir dari keluarga dan lingkungan tempat tinggal yang jauh dari kecukupan. Mereka berasal dari daerah yang berbeda. Ironisnya pengemis di kawasan Menara Kudus mayoritas beragama Islam. Walaupun berasal dari latar belakang yang berbeda tetapi kehidupan sosial mereka tetap berjalan baik.²

Dengan maraknya pengemis yang melakukan urbanisasi tidak lantas menyadarkan mereka untuk memperbaiki kartu tanda penduduk (KTP) mereka agar sesuai dengan domisili mereka saat ini. hal ini jelas menjadikan

¹ Wawancara pribadi dengan ibu Sri Lestari, pelaku pengemisan, sabtu 25 juni 2016 pukul 10.56 WIB

² Wawancara pribadi dengan agan,penjual siomay, senin 11 july 2016 pukul 10.18 WIB

keberadaan para pengemis itu tidak memiliki tanda kependudukan yang jelas di mata Negara.

Tidak hanya pengemis pendatang dari berbagai daerah di sekitar Kudus, namun juga banyak pengemis yang berasal dari kota Kudus sendiri. Dari desa Hadipolo kecamatan Jekulo, kabupaten Kudus dan Desa Demaan kecamatan Kota.

Para pengemis sangat memperhatikan pendidikan anak-anak dan keluarganya. Ibu Lia pengemis asal Grobogan memiliki 2 anak yang di besarkan di Kudus. Perhatiannya untuk pendidikan agama tergolong tinggi. Ia mendaftarkan anaknya untuk belajar mengaji di Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPQ) dari habis Asar sampai pukul 16.30 WIB. Ia menegaskan bahwa “walaupun kita miskin tapi pendidikan anak penting, agar mereka tidak seperti orang tuanya yang bodoh karena tidak sekolah”.³

Pekerjaan mengemis yang terlihat setiap hari di pinggir-pinggir jalan, tempat ziarah (Sunan), maupun dalam bentuk lain, rumah ke rumah pada dasarnya berangkat dari persoalan yang klasik yaitu ekonomi. Hal inilah yang mendasari orang menjadi peminta-minta atau pengemis.

1. Tingkat Pendidikan Pengemis

Pada umumnya para pengemis adalah orang-orang yang berpendidikan rendah yaitu hanya mengenyam bangku sekolah sampai SD bahkan ada pula yang tidak lulus SD. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh ibu Musliah (60 tahun) pengemis asal Juwono. “Dulu saya sekolah sampai kelas 2 SD, setelah itu saya berhenti sekolah karena orang tua saya tidak punya uang untuk biaya sekolah, gimana mau sekolah makan saja sulit, makanya sekarang menjadi pengemis”.⁴ Pernyataan serupa juga disampaikan oleh ibu Rukilah (55 tahun), “waktu kecil orang tua saya tidak sanggup membayar biaya sekolah, kemudian saya disuruh mengemis”.⁵

³ Wawancara pribadi terhadap ibu Lia, pelaku pengemisan, senin 18 juli 2016 pukul 14.47 WIB.

⁴ Wawancara pribadi terhadap ibu Musliah, pelaku pengemisan, senin 18 juli 2016 pukul 14.51 WIB.

⁵ Wawancara pribadi terhadap ibu Rukilah, pelaku pengemisan, senin 18 juli 2016 pukul 15.10 WIB.

Dari pernyataan para pengemis mereka hanyalah lulusan SD. Hal ini menunjukkan bahwa mengemis adalah pilihan untuk mereka bertahan hidup karena dengan pendidikan yang rendah dan keterbatasan keterampilan membuat mereka tersisihkan dari lapangan pekerjaan.

2. Status Pekerjaan Pengemis

Pekerjaan pengemis pada dasarnya berangkat dari persoalan yang sama yaitu tingkat ekonomi yang rendah dan keterbatasan lapangan pekerjaan. Hal ini menjadi persoalan utama masyarakat menjadi peminta-minta atau pengemis sehingga pekerjaan mengemis ini merupakan alternatif atau pilihan terakhir manakala tidak mendapat kesempatan bekerja baik di lembaga pemerintah ataupun perusahaan swasta. Di tengah desakan ekonomi pekerjaan mengemis atau meminta-minta merupakan alternatif untuk menghidupi keluarga sehari-hari.

Kesulitan ekonomi memaksa para pengemis mengambil pekerjaan sebagai peminta-minta atau menjadi pengemis, walaupun sebagian orang menganggap bahwa mengemis merupakan pekerjaan yang hina tetapi mereka tetap mempertahankan pekerjaan tersebut demi mempertahankan hidup.

3. Usia pengemis

Profesi pengemis dapat dijalankan oleh siapa saja mulai dari anak-anak sampai lanjut usia. Seperti Adam, seorang anak laki-laki berusia 6 tahun bekerja sebagai pengemis. Setiap hari ia meminta-minta kepada para peziarah maupun orang yang lewat di area Menara Kudus.⁶ Lain halnya dengan ibu Musliah, seorang wanita berumur 60 tahun, setiap hari ia duduk di pojok depan toko untuk meminta uluran tangan orang yang melintas. Pada umumnya rata-rata pengemis sudah memiliki keluarga dan memiliki anak.

⁶ Wawancara pribadi terhadap Adam, pelaku pengemisan, senin 18 juli 2016 pukul 14.30 WIB.

4. Identitas kelamin

Pekerjaan mengemis di kawasan menara kudus kebanyakan digeluti para wanita, tidak hanya wanita saja bahkan anak-anak juga menggeluti pekerjaan tersebut. Himpitan ekonomi menjadi alasan mendasar bagi para wanita melakukan pekerjaan itu.

Suami kebanyakan bekerja sebagai pemulung, sebagaimana disampaikan oleh ibu sri (35 tahun) “suami saya bekerja sebagai pemulung pencari rosok, saya mengemis itu untuk membantu suami, karena kebutuhan banyak, anak saya 3 dan mereka sekolah semua, nomor 1 sekolah SMA, nomor 2 sekolah SMP dan nomor 3 SD”.⁷

Dan juga sebagaimana yang disampaikan oleh ibu Lia (25 tahun) “suami saya bekerja sebagai pemulung, jika saya tidak mengemis bagaimana dengan kehidupan sehari-hari kami, mengandalkan uang hasil mulung suami sangat tidak cukup buat keseharian kami”.⁸ Perempuan yang menggeluti pekerjaan mengemis dilandasi alasan untuk membantu suami.

5. Ajakan untuk mengemis

Hubungan pengemis satu dengan yang lainnya terkadang masih ada ikatan keluarga sehingga dorongan untuk menjadi pengemis terkadang timbul karena ajakan keluarga. Hal ini sebagaimana yang dialami Santi (10 tahun). Ia menjadi pengemis karena ajakan ibunya, ia menjelaskan bahwa :

“Saya menjadi pengemis diajak oleh ibu. Ibu saya juga pengemis. Kata ibu, dari pada saya tidak ada kegiatan lebih baik mengemis mendapatkan uang. Ibu juga menyuruh adik saya mengemis, adik saya

⁷ Wawancara pribadi terhadap ibu Sri, pelaku pengemis, senin 18 juli 2016 pukul 15.26 WIB.

⁸ Wawancara pribadi terhadap ibu Lia, pelaku pengemis, senin 18 juli 2016 pukul 14.47 WIB.

mengemis di alun-alun, hasil dari mengemis diberikan kepada ibu dan setengahnya digunakan untuk jajan”.⁹

Selain ajakan keluarga, dorongan mengemis pun bisa timbul karena dorongan hati nurani atau keinginan sendiri. Kasus ini sebagaimana diungkapkan oleh ibu Siti Amanah (28 tahun) : “tidak ada yang mengajak saya menjadi pengemis. Pekerjaan tersebut diambil berdasarkan hati nurani atau keinginan sendiri tak ada dorongan dari siapapun”.¹⁰

Sebagaimana juga diungkapkan oleh ibu Musliah (60 tahun) :”saya bekerja atas keinginan saya sendiri karena saya ditinggal nikah suami dan saya mempunyai anak”.¹¹ Pada umumnya narasumber menjadi pengemis karena ajakan dari pihak keluarga. Bahkan terkadang semua anggota keluarga bekerja sebagai pengemis.

6. Jam Kerja Pengemis

Pengemis di kawasan Menara Kudus tidak memiliki jam-jam khusus untuk mengemis, tergantung dari sepi atau ramainya peziarah yang datang ke Makam Sunan Kudus tersebut. Kerja para pengemis juga tidak ada batas waktu tertentu.

Dalam menjalankan aktivitas sebagai pengemis, para pengemis memulai aktivitasnya dengan waktu yang berbeda. Ada yang memulai sejak pagi-pagi, tetapi ada juga yang memulai ketika siang hari. Seperti diungkapkan oleh ibu (35 tahun) :

“ Saya biasa berangkat jam 9 pagi, karena saat itu keadaan sudah ramai banyak orang yang melintas atau ziarah”.¹²

Sebagaimana juga diungkapkan oleh ibu Rukilah (55 tahun) : “Saya berangkat jam 1 siang karena saya menunggu anak saya pulang sekolah”.¹³

⁹ Wawancara pribadi dengan Santi, pelaku pengemisan, Selasa 19 Juli 2016 pukul 13.36 WIB.

¹⁰ Wawancara pribadi dengan Siti Amanah, pelaku pengemisan, Senin 18 Juli 2016 pukul 15.40 WIB.

¹¹ Wawancara pribadi dengan ibu Musliah, pelaku pengemisan, Senin 18 Juli 2016 pukul 14.51 WIB.

¹² Wawancara pribadi dengan ibu Sri Lestari, pelaku pengemisan, Sabtu 25 Juni 2016 pukul 10.56 WIB.

7. Status Perkawinan Pengemis

Mayoritas pengemis berstatus sudah menikah, sebagaimana diungkapkan oleh ibu Lia (25 tahun) : “ saya sudah menikah dan saya sudah punya 2 anak”.¹⁴

Sebagaimana juga diungkapkan oleh ibu Sri (35 tahun) : “ Saya sudah menikah bahkan saya juga sudah punya 3 anak”.¹⁵

Juga diungkapkan oleh ibu Sri Lestari (35 tahun) : “ Saya sudah menikah dan saya sudah punya 4 anak”.¹⁶ Pekerjaan mengemis dilakukan karena desakan ekonomi, terlebih bagi mereka yang sudah berkeluarga.

8. Penghasilan Pengemis

Penghasilan pengemis per hari memang tidak dapat ditentukan sebab penghasilan pengemis tergantung dari banyak sedikitnya peziarah dan hasil sedekah yang didapatkan. Ibu Siti Amanah (28 tahun) menegaskan bahwa “ penghasilan kadang-kadang bisa Rp. 30.000,-/hari, tetapi pada saat bulan Rajab/Ruwah terkadang pendapatannya meningkat bisa sampai Rp. 40.000,- sampai Rp. 50.000,-/hari”.¹⁷

Sebagaimana juga diungkapkan oleh ibu Rukilah : “penghasilan per hari saya Rp. 30.000,- jika banyak rombongan peziarah bisa Rp. 40.000,-/hari”.¹⁸ Umumnya pendapat pengemis sebesar Rp. 30.000,- bila pendapatan mereka rata-rata Rp. 30.000,- maka dalam sebulan mereka mendapatkan penghasilan Rp. 900.000,-. Ini pendapatan satu pengemis, bila anak-anaknya bekerja sebagai pengemis, maka pendapatan pengemis merupakan suatu yang menakjubkan, maka pengemis sebenarnya tidak dapat dikategorikan masyarakat miskin karena dalam tafsir Jalalain

¹³ Wawancara pribadi dengan ibu Rukilah, pelaku pengemisan, Senin 18 juli 2016 pukul 15.10 WIB.

¹⁴ Wawancara pribadi dengan ibu Lia, pelaku pengemisan, senin 18 juli 2016 pukul 14.47 WIB.

¹⁵ Wawancara pribadi dengan ibu Sri, pelaku pengemisan, senin 18 juli 2016 pukul 15.25 WIB.

¹⁶ Wawancara pribadi dengan ibu Sri Lestari, pelaku pengemisan, sabtu 25 juni 2016 pukul 10.56 WIB.

¹⁷ Wawancara pribadi dengan ibu Siti Amanah, pelaku pengemisan, senin 18 juli 2016 pukul 15.40 WIB.

¹⁸ Wawancara pribadi dengan ibu Rukilah, pelaku pengemisan, senin 18 juli 2016 pukul 15.10 WIB.

definisi miskin adalah orang yang tidak memiliki apa yang diperlukannya, dan tidak cukup penghasilannya untuk memenuhi kebutuhannya.¹⁹ Tapi pada umumnya para pengemis banyak yang memiliki *Handphone* (HP) bahkan juga kendaraan seperti sepeda motor.

Pada setiap bulan Rajab atau Ruwah pendapatan pengemis meningkat bisa dua kali lipat dari hari biasanya. Bila dalam sehari ia mendapatkan Rp. 30.000,- maka bila bulan rajab atau ruwah meningkat menjadi Rp. 50.000,- dalam sebulan terkumpul Rp. 1.500.000,- karena pada bulan Rajab banyak peziarah berdatangan ini merupakan lahan dan kesempatan para pengemis untuk meraih keuntungan.

Namun jika suatu saat mendapat pekerjaan yang lebih baik dan lebih mapan, mereka pun akan beralih dan berhenti menjadi pengemis.²⁰

9. Perasaan Menjadi Sorotan Masyarakat Banyak

Suasana batin para pengemis saat menjalankan pekerjaan sebagai pengemis, tidak lagi mengendali rasa malu, nilai-nilai rasa malu dalam diri mereka sudah tumpul. Rasa malu tidak lagi penting karena kebutuhan atau perut lapar jauh lebih penting. Sebagaimana yang diungkapkan oleh ibu Saminah (50 tahun). Sebagai berikut :

“Awal menjadi pengemis malu, karena menjadi sorotan orang banyak, akan tetapi karena perut lapar dan kebutuhan hidup lebih penting dan yang menjadi pengemis juga banyak tidak usah malu”.²¹

Sebagaimana juga diungkapkan oleh ibu Rukilah sebagai berikut :
“malu tapi karena kebutuhan sehari-hari dan biaya untuk anak sekolah bagaimana lagi, rasa malu jadi hilang”.²²

¹⁹ Ai Nur Bayinah, bayar pajak lebih murah cara tepat dan mudah mengurangi pajak dengan zakat dan sumbangan keagamaan, visimedia pustaka, Jakarta selatan, 2015, hlm. 133.

²⁰ Wawancara pribadi dengan ibu Sudaryanti, pelaku pengemisan, sabtu 25 juni 2016 pukul 10.45 WIB.

²¹ Wawancara pribadi dengan ibu Saminah, pelaku pengemisan, senin 18 juli 2016 pukul 12.30 WIB.

²² Wawancara pribadi dengan ibu Rukilah, pelaku pengemisan, seni 18 juli 2016 pukul 15.10 WIB

Hinaan dan cacian dari masyarakat yang memandang sebelah mata tidak lagi menjadi halangan para pengemis. Sebuah konflik batin antara kebutuhan dan norma dalam diri manusia, kebutuhan hidup menghilangkan rasa malu di dalam diri mereka.

10. Respon Pengemis tentang Peraturan Larangan Mengemis

Para pengemis sadar bahwa perilaku mereka tidak baik dan dilarang oleh agama, mereka sebenarnya tahu ada peraturan tentang larangan mengemis di kawasan Menara Kudus, sebagaimana yang diungkapkan oleh ibu Sri sebagai berikut : “Saya tidak peduli dengan peraturan yang ada. Ketika saya lapar, apakah pemerintah atau orang yang melarang dan memandang sebelah mata pekerjaan ini mau menolong kalau saya dan keluarga saya lapar. Saya di sini bekerja. Inilah pekerjaan saya mengemis”.²³ Sebagaimana juga diungkapkan oleh ibu Musliah sebagai berikut : “ Saya tidak peduli dengan peraturan larangan mengemis, kalau saya tidak mengemis nanti yang saya makan apa”.²⁴

Peraturan berfungsi sebagai norma hukum dalam mengontrol perilaku masyarakat dalam bertindak. Tetapi sebagian masyarakat mengemis tidak lagi patuh terhadap hukum yang ada, dengan melanggar peraturan tersebut masyarakat pengemis termasuk warga yang tidak patuh terhadap aturan.

11. Pengalaman Tertangkap Saat Razia

Sebagian besar pengemis pernah tertangkap saat menjalankan pekerjaannya sebagai mengemis, ada pula yang belum pernah tertangkap razia, mereka menghindar dengan berlari dan bersembunyi menghindari kejaran petugas. Hal ini diungkapkan oleh ibu Sudaryanti sebagai berikut : “ Alhamdulillah saya tidak pernah tertangkap saat razia, karena biasanya saya lari dan mengumpat dan berpura-pura seakan saya bukan pengemis atau orang yang mereka cari”. Pengakuan Sudaryanti berbeda dengan Sri

²³ Wawancara terhadap ibu Sri, pelaku pengemis, senin 18 juli 2016 pukul 15.26 WIB.

²⁴ Wawancara terhadap ibu Musliah, pelaku pengemis, senin 18 juli 2016.

sebagai berikut : “saya pernah tertangkap 2 kali dan dibawa ke Kabupaten, di sana cuma didata saja habis itu dilepaskan kembali”, hal serupa juga diungkapkan oleh ibu Lia sebagai berikut : “saya tertangkap razia sudah berkali-kali, setelah tertangkap dibawa ke Kabupaten, Dinas Sosial dan desa Rendeng di sana cuma didata habis itu dilepaskan kembali”.

Pengalaman tertangkap petugas tidak menjadi ukuran untuk tidak kembali mengemis lagi karena setelah dirazia dibawa dan cuma didata habis itu dilepaskan kembali, hal ini membuat para pengemis tidak jera untuk tidak melakukan aktifitasnya sebagai pengemis lagi.

Tabel. 1
Data Pengemis di Demaan
Kelompok Pengemis

No	Nama	Jenis kelamin	Tempat/tgl lahir	Desa
1.	Sri rejeki	P	Kudus 20-11-1965	Demaan
2.	Asiyah	P	Kudus 13-11-1978	Demaan
3.	Asrofah	P	Kudus 13-11-1977	Demaan
4.	Rukilah	P	Demak 13-11-1961	
5.	Saminah	P	Temanggung 13-11-1961	Demaan
6.	Siti	P	Kudus 13-11-1950	Demaan
6.	Siti amanah	P	Kudus 13-11-1988	Demaan
7.	Sukin	P	Kudus 13-11-1977	Demaan
8.	Sumarni	P	Kudus 13-11-1957	Demaan
9.	Sunipah	P	Kudus 13-11-1958	Demaan
10.	Temon	P	Demak 13-11-1967	Demaan
11.	Sri	P	Purwodadi 35 tahun	Demaan
12.	Sri lestari	P	Pati 35 tahun	Demaan

13.	Asropah	P	Kudus 13-11-1958	Demaan
14.	Harni	P	Kudus 13-11-1963	Demaan
15.	Kiswati	P	Grobogan 13-11-1976	Demaan
16.	Kusnah	P	Kudus 13-11-1957	Demaan
17.	Mariana	P	Demak 13-11-1982	Demaan
18.	Sudaryanti	P	Grobogan 13-11-1961	Demaan
19.	Santi	P	Pati 10 tahun	Demaan
20.	Musliah	P	Pati 13-11-1963	Demaan
21.	Lia	P	Grobogan 25 tahun	Demaan
22.	Adam	L	Grobogan 6 tahun	Demaan

Tabel. 2
Kelompok Gelandangan

No	Nama	JK	Tempat/Tgl Lahir	Desa
1.	Sri nawangsih	P	Kudus 05-11-1961	Burikan
2.	Suwardi	L	Kudus 05-11-1976	Burikan
3.	Watirah	P	Kudus 05-11-1955	Burikan
4.	Anzis	L	Kudus 05-11-1970	Mlati norowito
5.	Kusnin	L	Kudus 05-11-1956	Rendeng

B. Hukum Mengemis sebagai Pekerjaan Ditinjau dari Perspektif Hukum Islam

Meminta-minta sumbangan atau mengemis pada dasarnya tidak disyari'atkan dalam agama Islam. Bahkan jika melakukannya dengan cara menipu atau berdusta kepada orang atau lembaga tertentu yang dimintai sumbangan dengan menampakkan dirinya seakan-akan dia adalah orang yang sedang kesulitan ekonomi, atau sangat membutuhkan biaya pendidikan anak sekolah, atau perawatan dan pengobatan keluarganya yang sakit, atau untuk membiayai kegiatan tertentu, maka hukumnya haram dan termasuk dosa besar.

Di antara dalil-dalil syar'i yang menunjukkan haramnya mengemis dan meminta-minta sumbangan, dan bahkan ini termasuk dosa besar adalah sebagai berikut :

Diriwayatkan dari shahabat Abdullah bin Umar *radhiyallahu 'anhuma*, ia berkata, "Rasulullah *shallallahu 'alaihi wa sallam* bersabda :²⁵

لَا يَزَالُ الرَّجُلُ يَسْأَلُ النَّاسَ، حَتَّى يَأْتِيَ يَوْمَ الْقِيَامَةِ لَيْسَ فِي وَجْهِهِ مِزْعَةٌ لَحْمٍ.

Artinya : " seseorang senantiasa meminta-minta kepada orang lain sehingga ia akan datang pada hari kiamat dalam keadaan tidak ada sekerat daging pun di wajahnya".

Ancaman dalam hadis ini adalah diperuntukkan bagi orang yang meminta-minta kepada orang lain untuk memperkaya diri, bukan karena kebutuhan, hadis ini juga menunjukkan ancaman yang keras yang menunjukkan haramnya sering meminta-minta kepada manusia tanpa adanya kebutuhan. Oleh karena itulah para ulama' mengatakan : "tidak halal bagi seseorang meminta-minta sesuatu kecuali ketika darurat". Balasan adalah tergantung dari jenis amal, di mana dia meminta-minta kepada orang lain dengan wajahnya tanpa malu, maka pada hari kiamat Allah SWT memberikan balasan yang setimpal, yaitu tidak ada daging sedikitpun

²⁵ **Shahih:** Imam Abil Husein Muslim, (no.104) , Hlm, 720.

di wajahnya, seorang akan dicelakakan oleh dirinya sendiri sesuai dengan tingkat meminta-mintanya.

Hadis yang juga menunjukkan tentang haramnya meminta-minta kepada orang lain tanpa adanya keperluan sebagai berikut :

Diriwayatkan dari Hubsyi bin Junadah *radhiyallahu 'anhu* ia berkata, Rasulullah *shallallahu 'alaihi wa sallam* bersabda :²⁶

مَنْ سَأَلَ مِنْ غَيْرِ فَقْرٍ فَكَأَنَّ يَأْكُلُ الْجَمْرَ.

Artinya :“ Barang siapa meminta-minta kepada orang lain tanpa adanya kebutuhan, maka seolah-olah ia memakan bara api”.

Orang yang meminta-minta kepada orang lain berarti ia meminta bara api yang kelak akan membakarnya pada hari kiamat, sebab dia telah mengumpulkan harta yang haram. Harta yang dikumpulkan dengan cara seperti itu adalah haram dan tidak ada keberkahannya.

Diriwayatkan dari Abu dawud bin chaban ia berkata, Rasulullah *shalallahu 'alaihi wa sallam* bersabda :²⁷

مَنْ سَأَلَ عَنْ غِنْيِي فَإِنَّمَا يَسْتَكْثِرُ مِنْ جَمْرٍ جَهَنَّمَ.

Artinya :“ barang siapa yang meminta ia dalam keadaan kaya, maka sesungguhnya ia memperbanyak bara neraka jahannam”.

Hadis ini menunjukkan haramnya meminta-minta bagi orang yang memiliki kecukupan berupa harta atau kemampuan untuk berusaha dan bekerja. Hadis ini juga menunjukkan tentang disunnahkannya menjaga kehormatan diri dari meminta-minta, begitu juga menjaga diri dari meminta-minta padahal dia sangat membutuhkan, serta lebih mengutamakan untuk bersabar atas hal itu.²⁸

Demikianlah beberapa dalil dari hadits-hadits Nabi yang mengharamkan mengemis atau meminta-minta sumbangan untuk kepentingan

²⁶ Ibid, Hlm. 720.

²⁷ Imam Abi khamir Al-ghazali, *ihya' ulumudin*, Hlm 264.

²⁸ Yazid bin Abdul Qadir Jawas, *Hukum Meminta-Minta Dan Mengemis Dalam Syari'at Islam*, pustaka at-taqwa, bogor, 2011, hlm. 37

pribadi atau keluarga, sekarang ini banyak orang yang mereka masih mampu tetapi masih juga meminta-minta kepada orang lain, maka perbuatan ini hukumnya haram. Seharusnya jika kita masih punya barang yang dapat kita jual, maka menjualnya untuk memenuhi kebutuhan kita adalah lebih mulia daripada harus meminta-minta. Baik ketika kita mengalami musibah, sakit, kecelakaan, bangkrut dalam dagang dan lain sebagainya.

Rasulullah *shallallahu 'alaihi wa sallam* memberikan kelonggaran mengemis bagi seseorang dalam keadaan yang mendesak atau karena suatu kebutuhan. Maka, bagi siapa yang terpaksa meminta-minta karena dorongan kebutuhan yang mendesak dan meminta bantuan kepada pemerintah atau perorangan, maka tiada dosa baginya untuk meminta-minta.

Diriwayatkan dari Sahabat Qabishah bin Mukhariq al-Hilali *radhiyallahu 'anhu*, ia berkata: Rasulullah *Shallallahu 'alaihi wa sallam* bersabda :²⁹

يَاقَبِيصَةَ, إِنَّ الْمَسْئَلَةَ لَا تَحِلُّ إِلَّا لِأَحَدٍ ثَلَاثَةً : رَجُلٍ تَحَمَّلَ حَمَالَةً فَحَلَّتْ لَهُ الْمَسْئَلَةُ حَتَّى يُصِيبَهَا ثُمَّ تُمْسِكُ, وَرَجُلٍ أَصَابَتْهُ جَائِحَةٌ اجْتَا حَتَّى مَالُهُ فَحَلَّتْ لَهُ الْمَسْئَلَةُ حَتَّى يُصِيبَ قِوَامًا مِنْ عَيْشٍ - أَوْ قَالَ : سِدَادًا مِنْ عَيْشٍ - وَرَجُلٍ أَصَابَتْهُ فَاقَةٌ حَتَّى نَفُومَ ثَلَاثَةً مِنْ ذَوْبِ الْحِجَابِ مِنْ قَوْمِهِ : لَقَدْ أَصَابَتْ فُلَانًا فَاقَةٌ فَحَلَّتْ لَهُ الْمَسْئَلَةُ حَتَّى يُصِيبَ قِوَامًا مِنْ عَيْشٍ - أَوْ قَالَ : سِدَادًا مِنْ عَيْشٍ - فَمَا سِوَاهُنَّ مِنْ الْمَسْئَلَةِ يَاقَبِيصَةَ, سَحْتًا بِأَكْلِهَا صَاحِبُهَا سَحْتًا

Artinya : “Wahai Qabiishah! Sesungguhnya meminta-minta itu tidak halal, kecuali bagi salah satu dari tiga orang: (1) seseorang yang menanggung hutang orang lain, ia boleh meminta-minta sampai ia melunasinya, kemudian berhenti, (2) seseorang yang ditimpa musibah yang menghabiskan hartanya, ia boleh meminta-minta sampai ia mendapatkan sandaran hidup, dan (3) seseorang yang ditimpa kesengsaraan hidup sehingga ada tiga orang yang berakal dari kaumnya mengatakan, ‘Si fulan telah ditimpa kesengsaraan hidup,’ ia boleh meminta-minta sampai mendapatkan sandaran

²⁹ **Shahih:** Imam Abil Husein Muslim, (no.109) , Hlm. 722.

*hidup. Meminta-minta selain untuk ketiga hal itu, wahai Qabishah! Adalah haram, dan orang yang memakannya adalah memakan yang haram.*³⁰

Hadis di atas menjelaskan tentang dibolehkannya meminta-minta karena salah satu tiga perkara yaitu :

- a. Orang yang menanggung suatu tanggungan, sebelum dia hidup mampu dibolehkan baginya untuk meminta kepada orang lain hingga ia dapat menyelesaikan tanggungannya itu, jika tanggungannya telah selesai kemudian ia menahan diri dan tidak meminta lagi kepada orang lain.
- b. Orang yang ditimpa suatu musibah yang menyebabkan kehilangan harta, dibolehkan baginya untuk meminta kepada orang lain hingga ia mendapatkan penopang hidupnya.
- c. Orang yang ditimpa bencana, yang menyebabkan kehilangan seluruh harta benda, seperti : bencana tsunami, gunung meletus, gempa bumi, dll.

Di antara bentuk meminta-minta yang dibolehkan ialah meminta derma atau sumbangan kepada orang-orang kaya untuk kepentingan kaum muslimin, bukan untuk kepentingan pribadi. Di antaranya untuk bangun pondok pesantren, membangun masjid atau mushalla, panti asuhan, sekolah-sekolah, madrasah-madrasah, dan lainnya. Tetapi, caranya bukan minta dipinggir-pinggir jalan karena cara yang demikian tidak dibenarkan, tidak ada contoh dari salafush shalih memaksa-maksa orang untuk bersedekah. Sebenarnya cara-cara seperti itu membuat malu dan merusak nama baik agama Islam serta mengganggu jalan kaum muslimin. Dan terkadang ada yang mencari sumbangan dengan cara-cara yang diharamkan seperti dengan memainkan music, konser amal, lagu, *ikhtilath* (campur baur laki-laki dan perempuan), *tabarruj* (terbuka aurat), dan terkadang orang-orang yang meminta sumbangan tersebut tidak shalat.³¹

Meskipun hukum mengemis pada dasarnya dilarang dalam Islam, akan tetapi tidak boleh menyamaratakan semua pengemis atau peminta-minta. Tidak

³⁰ ibid hlm.50

³¹ ibid hlm. 52

boleh menuduh mereka macam-macam, karena hal itu termasuk buruk sangka tanpa alasan. Seharusnya bersyukur kepada Allah yang telah menjaga dari meminta-minta.

Adapun tentang hadis yang Artinya: Setiap peminta minta punya hak (untuk diberi) walaupun ia datang menggunakan kuda” adalah hadits *dhaif* (lemah) sebagaimana dinyatakan Syaikh al-Albani.

Orang yang mau bekerja, berarti dia menghormati dirinya dan agamanya. Jika mendapatkan rezeki melebihi kebutuhannya, maka dia mampu mengeluarkan zakat, menunaikan haji dan membantu orang lain. Jangan manjakan pengemis apalagi pengemis yang malas bekerja seperti yang berada dipinggiran jalan. Kebanyakan mereka malah tidak jelas agamanya, shalat juga tidak, begitu pula hanya sedikit yang berpuasa. Carilah orang yang sholeh yang lebih berhak untuk diberi, yaitu orang yang miskin yang sudah berusaha bekerja namun tidak mendapatkan penghasilan yang mencukupi kebutuhan keluarganya.

C. Keefektifan dan Implementasi Penegakan Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Menara Kudus

1. Upaya Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Unit Rehabilitasi Sosial PGOT Muria Jaya Kudus

Pemerintah menjamin hak-hak asasi masing-masing warga negara Indonesi. Hal demikian diatur dalam pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 bahwa “fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.” Masuknya hak asasi manusia dalam UUD merupakan suatu kemajuan besar dalam proses perubahan Indonesia, sekaligus suatu bentuk ikhtiar guna menjadikan UUD NRI tahun 1945 sebagai suatu konstitusi yang modern dan senantiasa menjunjung tinggi nilai-nilai hak asasi manusia dan demokrasi.³²

³² Rahmawanta, potret konstitusi pasca amandemen UUD 1945, buku Kompas, Jakarta, hlm. 157.

Secara teori, dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis yang merupakan salah satu dari kategori fakir miskin tersebut adalah prinsip negara hukum. Salah satu unsur pokok yang dikemukakan oleh Frederich Julius Stahl tentang konsep negara hukum (*rechstaat*) bahwa hak-hak asasi manusia harus diakui dan dilindungi karena hak asasi manusia dijunjung tinggi oleh siapapun. Pada dasarnya setiap aturan yang dibuat oleh pemerintah yang berhubungan dengan hak asasi manusia adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara. Pemerintah wajib memperhatikan serta memberikan jaminan kelangsungan hidup bagi warga negara yang merupakan salah satu tujuan dari didirikannya bangsa Indonesia.

Mengenai penanggulangan gelandangan dan pengemis di kawasan Menara Kudus, apabila dipandang secara regulasi sudah mencukupi, hal tersebut ditengarai dengan adanya Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang kesejahteraan sosial dan Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan fakir miskin yang keduanya berskala nasional. Namun demikian, dengan munculnya Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis menjamin hidup kaum fakir miskin, dimana adanya kebutuhan yang lebih mendalam atau upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis lebih efisien dan kontekstual.

Dalam proses implementasi peraturan pemerintah tersebut, dalam hal ini Unit Rehabilitasi Sosial PGOT Muria Jaya telah melakukan beberapa kebijakan guna beradaptasi dan penyesuaian. Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis telah mengatur secara jelas dan terperinci mengenai upaya-upaya yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Kudus dalam menangani problem gelandangan dan pengemis, dan dinas yang terkait menangani hal ini adalah Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, serta selaku eksekutor tentunya Unit Rehabilitasi Sosial PGOT Muria Jaya Kudus. Dalam menjalankan upaya-upaya penanggulangan tersebut

tidaklah berjalan dengan mudah sesuai dengan apa yang diharapkan sesuai dengan substansi PP tersebut. Di lain pihak, Pemerintah Kota Kudus juga mendapatkan tantangan sebagai penghambat dari upaya penanggulangan yang dilakukan.

Sebagaimana yang tertera dalam Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 bahwa upaya yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Kudus, dalam hal ini adalah Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi adalah upaya sebagai berikut, (1) Preventif, (2) Represif, (3) Rehabilitatif.³³

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis terdapat beberapa upaya untuk menanggulangi keberadaan gepeng yang tersebar di beberapa titik. Berdasarkan masalah penanggulangan jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Kudus, Unit Rehabilitasi Sosial PGOT Muria Jaya Kudus sejak PP ini diberlakukan telah mencanangkan program penanggulangan gelandangan dan pengemis, namun dalam menjalankan program tersebut terdapat fase-fase yang wajib dilakukan oleh Unit Rehabilitasi Sosial PGOT Muria Jaya, hal itu tidak terlepas dari peraturan yang telah ditetapkan yaitu Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di kawaan Menara Kudus.

“ Penanggulangan yang kami lakukan telah mengacu kepada Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 dimana upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis secara langsung yaitu, upaya preventif, represif dan rehabilitasi”³⁴

Dari hasil wawancara di atas dan berdasarkan pernyataan serta pengamatan langsung yang dilakukan oleh penulis, maka dapat dikatakan bahwa sejauh ini Pemerintah Kota Kudus dalam hal ini Unit Rehabilitasi Sosial PGOT Muria Jaya Kudus telah melakukan usaha dalam

³³ Peraturan pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis.

³⁴ Wawancara langsung terhadap ibu wati petugas URS Muria Jaya.

penanggulangan gelandangan dan pengemis dengan melakukan tiga upaya tersebut, yaitu :

1. Preventif

Dalam Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, yang dimaksud upaya preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan, sehingga akan tercegah terjadinya : a) pergelandangan dan pengemisan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya. b) meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya. c) pergelandangan dan pengemisan oleh para gelandangan dan pengemis yang telah direhabilitir dan telag ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat.³⁵

Secara eksplisit, penjabaran mengenai bentuk upaya preventif dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis termaktub dalam Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980, yakni :

- a) Penyuluhan dan bimbingan sosial;
- b) Pembinaan sosial;
- c) Bantuan sosial;
- d) Perluasan kesempatan kerja;
- e) Pemukiman local;
- f) Peningkatan derajat kesehatan.³⁶

Dalam upaya preventif yang dilakukan oleh Dinsosnakertrans dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis, dan selaku Unit Rehabilitasi Sosial PGOT Muria Jaya, tentunya tidak berjalan sendirian,

³⁵ Peraturan pemerintah No. 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis.

³⁶ Ibid pasal 6.

hal tersebut senada dengan yang dikatakan oleh ibu Wati URS PGOT sebagai berikut :

“URS PGOT tidak bekerja sendirian, dalam hal ini URS PGOT bekerjasama dengan Satpol PP, LSM, mahasiswa, dan masyarakat pada umumnya. Sehingga diharapkan dengan itu, peran serta masyarakat sekitar mampu memberikan sumbangsih terhadap tindakan pergelandangan dan pengemisan yang keberadaannya semakin meresahkan. Kami sangat bersyukur sekali apabila banyak masyarakat yang peduli terhadap masa depan gelandangan dan pengemis, khususnya di kawasan Menara Kudus”.³⁷

Dari pernyataan di atas menjelaskan bahwa URS PGOT Muria Jaya berusaha semaksimal mungkin merangkul masyarakat, sehingga dengan itu diharapkan akan muncul suatu simbiosis mutualisme yang saling menguntungkan.

2. Represif

Dalam peraturan pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis, yang dimaksud dengan upaya represif ialah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat. Usaha represif dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan. Adapun usaha-usaha represif yang dilakukan sebagai berikut :

- a. Razia;
- b. Penampungan sementara untuk diseleksi;
- c. Pelimpahan.³⁸

³⁷ Wawancara terhadap ibu wati petugas URS Muria Jaya.

³⁸ Ibid pasal 9 usaha represif

Razia di sini dapat dilakukan sewaktu-waktu baik oleh pejabat yang berwenang untuk itu maupun oleh pejabat yang atas perintah Menteri diberi wewenang untuk itu secara terbatas, razia yang dilakukan oleh pejabat yang diberi wewenang kepolisian terbatas dilaksanakan bersama-sama dengan Kepolisian.³⁹ Hasil razia yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) kemudian dilimpahkan kepada Unit Rehabilitasi Sosial untuk ditindak lanjuti sesuai dengan tata cara yang telah tercantum di dalam Standar Operasional Prosedur (SOP).

“ Kami URS PGOT Muria Jaya bersikap pasif terhadap hasil razia, semua kami serahkan kepada pihak yang berkewajiban melakukan razia, di sini posisi kami hanya menerima hasil razia tersebut. Dalam penanganan awal, klien (hasil razia) akan kami seleksi terlebih dahulu, karena berbekal pengalaman yang lalu, banyak dari mereka (klien) hanya berpura-pura menjadi gelandangan dan pengemis, sehingga kiranya perlu dilakukan identifikasi terlebih dahulu selama 3 hari, untuk kemudian ditindak lanjuti apakah klien tersebut bisa menjadi penghuni unit rehabilitasi sosial, atau akan kami serahkan kepada pihak yang lain.⁴⁰

Dari pernyataan tersebut di atas, maka bisa diambil benang merah bahwasanya pihak URS Muria Jaya bersifat pasif, dan hanya menunggu hasil razia yang dilakukan oleh pihak yang berwajib, dalam hal ini Satpo PP. Dasar hukum Satpol PP dalam melakukan razia terhadap keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut bisa dilihat dalam peraturan yang mencakup tentang tugas dan fungsi Satpol PP yang berbunyi sebagai berikut, “ Bidang Polisi Pamong Praja mempunyai fungsi menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat”.⁴¹

Kemudian setelah klien (hasil razia) yang dilakukan oleh Satpol PP tersebut dilimpahkan ke unit rehabilitasi sosial, pekerja sosial akan melakukan identifikasi dan seleksi terlebih dahulu dalam kurun waktu 3 hari, untuk kemudian pimpinan URS membuat kebijakan tentang kelayakan klien tersebut dalam menghuni URS, Seperti dalam pasal 12 usaha represif bahwa gelandangan dan pengemis yang terkena razia ditampung dalam penampungan

³⁹ Ibid pasal 10 usaha represif

⁴⁰ Wawancara pribadi terhadap ibu wati petugas URS Muria Jaya

⁴¹ Tim visi yustisia, undang-undang No. 23 tahun 2014, pt visimedia pustaka, Jakarta, 2015, Hlm. 157

sementara untuk diseleksi, seleksi 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.⁴²

3. Rehabilitatif

Pada Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis menjelaskan mengenai definisi upaya rehabilitatif tersebut, yaitu 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.⁴³

Lebih jelasnya mengenai upaya rehabilitatif tersebut tertera dalam pasal selanjutnya, yakni :

- a) Penampungan;
- b) Seleksi;
- c) Penyantunan;
- d) Penyaluran;
- e) Tindak lanjut.⁴⁴

Dalam upaya rehabilitatif ini, penyelenggaraan penanganan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh unit rehabilitasi sosial muria

⁴² Ibid pasal 12 usaha represif

⁴³ Peraturan pemerintah no. 31 tahun 1980

⁴⁴ Ibid pasal 14 usaha rehabilitatif

jaya lebih terpusat kepada pembinaan masing-masing individu, seperti bimbingan, pelatihan keterampilan, diajari bagaimana cara menjaga kesehatan serta peningkatan pendidikan. Untuk lebih jelasnya penulis mencoba menguraikan pelaksanaan bimbingan tersebut, diantaranya :

a) Bimbingan Mental dan Spiritual

Pembinaan bimbingan mental dan spiritual yaitu dengan melakukan pembentukan sikap serta perilaku, baik itu bentuk perseorangan maupun bentuk kelompok. Pembentukan sikap dan perilaku tersebut diharapkan dapat memberikan efek positif kepada mereka yang terjaring ketika dikembalikan dalam lingkungan masyarakat. Dalam pemberian bimbingan mental spiritual ada hal-hal yang dilakukan di dalamnya yaitu dengan memberikan bimbingan secara keagamaan, bimbingan terhadap budi pekerti serta bimbingan akan norma-norma dalam kehidupan. Kegiatan tersebut diselenggarakan setiap hari senin dengan agenda pengajian dengan diisi materi oleh petugas, yang diikuti klien dan didampingi oleh karyawan unit rehabilitasi.

b) Bimbingan Fisik atau Perawatan

Pemberian bimbingan secara fisik dilakukan dalam memberikan kegiatan-kegiatan, seperti kegiatan meliputi olahraga, seni, serta melakukan pemeriksaan kesehatan yang diadakan oleh unit rehabilitasi setiap hari jum'at pagi dengan agenda senam kesehatan yang diikuti antusias oleh klien beserta jajaran karyawan unit rehabilitasi.⁴⁵ Kegiatan ini dilaksanakan untuk menjaga dan memulihkan kesehatan serta kebugaran fisik. Ketika pemeriksaan kesehatan dilakukan ternyata ditemukan ada yang mengalami gangguan kesehatan, maka akan dihentikan dalam proses pemberian pembinaan rehabilitasi di dalam unit rehabilitasi. Pemberhentian pembinaan rehabilitasi artinya hanya bersifat sementara karena yang

⁴⁵ Wawancara terhadap ibu wati petugas URS Muria Jaya

kedapatan memiliki gangguan kesehatan terlebih dahulu di rujuk untuk mendapatkan pelayanan kesehatan atau jaminan kesehatan.

c) Bimbingan Sosial dan Konseling Psikososial

Bimbingan sosial yang diberikan yaitu bertujuan agar gelandangan dan pengemis tersebut termotivasi dan dapat menumbuh kembangkan akan kesadaran dan tanggung jawabnya sebagai anggota masyarakat, di samping itu, pemberian bimbingan sosial dapat memecahkan permasalahan sosial yang dihadapi oleh gelandangan dan pengemis tersebut baik itu yang sifatnya perorangan maupun dalam bentuk kelompok. Kegiatan tersebut dapat dilihat pada hari Sabtu dengan diisi agenda kerohanian, yang dihadiri oleh klien dan pembimbing agama. Selain itu untuk menumbuhkan rasa peduli sosial dan kebersamaan, unit rehabilitasi rutin mengadakan kerja bakti setiap hari Minggu.⁴⁶

Kegiatan bimbingan sosial mengarah pada aspek kerukunan dan kebersamaan hidup bermasyarakat, sehingga dapat menimbulkan kesadaran dan tanggung jawab sosial, baik di lingkungan masyarakat maupun di lingkungan kerja. Ini dimaksud untuk menumbuh kembangkan kesadaran dan tanggung jawab sosial serta kemampuan menyesuaikan diri dengan lingkungan sosial/tatanan kehidupan masyarakat.

d) Bimbingan Keterampilan

Dari pemberian pelatihan keterampilan yang dilakukan di dalam unit rehabilitasi ini dilaksanakan atas kerja sama antara pihak unit rehabilitasi dengan instansi-instansi yang terkait seperti instansi dari kampus universitas muria kudus seperti di dalam kampus UMK dibuka kantin sosial yang dikerjakan para klien atau pengemis.⁴⁷ Dari pelaksanaan pelatihan keterampilan yang dimiliki oleh tiap-tiap individu untuk diberikan stimulan dalam bentuk pemberian peralatan

⁴⁶ Wawancara terhadap ibu wati petugas URS Muria Jaya

⁴⁷ Wawancara terhadap ibu wati petugas URS Muria Jaya

kerja untuk mengembangkan keterampilan yang dimiliki. Kegiatan ini bisa dilihat setiap hari Kamis dengan agenda unit rehabilitasi yakni pemberian materi keterampilan kepada para klien, seperti pelatihan kerajinan tangan membuat sapu lidi, kemoceng, serta anyaman dari bahan rotan.⁴⁸

Ketika sudah dianggap sudah mampu dan terampil serta mampu menghasilkan uang dari hasil keterampilan yang dimilikinya barulah dilakukan pelepasan. Dilepaskan artinya bukan dilepaskan begitu saja melainkan melainkan difasilitasi untuk ditempatkan di lingkungan yang membutuhkan tenaganya atau kembali ke keluarganya untuk mengembangkan keterampilan yang dimilikinya dalam bentuk usaha.

e) Bimbingan Lanjut

Bimbingan lanjut merupakan usaha pembinaan sari pembinaan pencegahan dan usaha rehabilitasi. Bimbingan lanjut adalah upaya pendampingan melalui kegiatan memonitoring dan mengevaluasi dengan cara berkunjung ke rumah atau tempat tinggal dimana mereka melakukan usaha pemberdayaan keluarga. URS Muria Jaya yang bekerjasama dengan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) melakukan monitoring tiap bulan setelah mereka sudah direhab dan diberdayakan.

Beberapa poin yang dijabarkan di atas, meskipun belum semua terealisasikan, namun jika kita lihat bersama mayoritas berjalan mulus dengan kondisi di lapangan, hal itu disampaikan langsung oleh pekerja sosial (peksos) yang menjadi bagian inti dari proses penanganan klien di dalam unit rehabilitasi :

“ Pembinaan yang akan diterima oleh gelandangan dan pengemis yang telah menjadi penghuni unit rehabilitasi , seperti pemberian bimbingan mental melalui terapi motivasi yang dipandu langsung oleh pekerja sosial, pelatihan kesehatan dengan mengikuti senam rutin mingguan serta terapi relaksasi, selain itu juga terdapat

⁴⁸ Wawancara terhadap ibu wati petugas URS Muria Jaya

pelatihan kerajinan tangan seperti membuat sapu lidi, kemoceng, dan anyaman dari bahan rotan. Di samping hal tadi juga masih ada kegiatan lain yang berfungsi meningkatkan partisipasi klien terhadap unit rehabilitasi, hal itu terbukti dengan diadakannya kegiatan pelatihan berkebun serta pengecetan unit rehabilitasi secara bersama-sama di bawah koordinasi perawat, sehingga dengan itu ditujukan agar mereka ketika kembali ke wilayah masing-masing akan mandiri, memiliki keterampilan, dan mampu bersaing dengan yang lain.”⁴⁹

Berbagai macam agenda telah dilakukan oleh unit rehabilitasi, seperti diadakannya pengajian rutin (bimbingan psikis), pelatihan berkebun, belajar memasak, keterampilan, senam, serta kerja bakti yang dilaksanakan bersama antara pegawai unit rehabilitasi sosial muria jaya dengan klien. Di bawah ini penulis lampirkan jadwal kegiatan yang dilakukan pada unit rehabilitasi sosial muria jaya kudus setiap harinya, kegiatan tersebut diharapkan mampu memberikan hal positif terhadap perkembangan gelandangan dan pengemis di dalam unit rehabilitasi sosial :

Tabel. 3

Jadwal kegiatan URS Muria Jaya Kudus

no	hari	Kegiatan	Keterangan
1.	Senin	Pengajian	Diikuti oleh klien dan karyawan
2.	Selasa	Berkebun	Diikuti oleh klien dan didampingi oleh petugas kebersihan
3.	Rabu	Belajar memasak	Diikuti oleh klien dan didampingi oleh

⁴⁹ Wawancara terhadap ibu pekerja sosial unit rehabilitasi muria jaya

			tata boga
4.	Kamis	Keterampilan	Diikuti oleh klien dan dibimbing oleh instruktur profesional
5.	Jum'at	Senam	Diikuti oleh klien beserta karyawan yang dipandu oleh instruktur senam profesional
6.	Sabtu	Kerohanian	Diikuti oleh klien dan didampingi pembimbing agama
7.	Minggu	Kerja bakti	Diikuti oleh klien dan karyawan

Dari data yang telah tersaji di atas, bisa diambil suatu kesimpulan bahwa meskipun upaya rehabilitasi melalui pendidikan dan pemberian keterampilan telah dilakukan, namun ternyata aplikasinya dalam masyarakat tidaklah mudah, ini dikarenakan anggapan buruk bagi gelandangan dan pengemis yang dalam kenyataannya bahwa sangat mengganggu usaha untuk berkembangnya usaha tersebut, pandangan tentang banyaknya kasus kejahatan yang dilakukan oleh mereka menimbulkan hambatan mereka untuk segera ditempatkan.

Menurut bapak Paryono “ Para klien (hasil razia) yang bisa direhabilitasi di Muria Jaya persyaratannya harus satu KK tidak boleh individu, dan jika tidak satu KK mereka dipulangkan atau dilepaskan kembali”.⁵⁰

Dilihat dari pemaparan bapak paryono bisa dikatakan URS Muria Jaya kurang berhasil dalam menjalankan fungsinya dalam menangani upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis yang terangkum dalam upaya preventif, represif dan rehabilitatif.

⁵⁰ Wawancara terhadap bapak paryono petugas dinsaakertrans

Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Soerjono Soekanto tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas suatu penerapan hukum,⁵¹ demi tercapainya suatu tujuan hukum di antaranya adalah **pertama** yaitu *sifat hukumnya*, peraturan tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis No. 31 Tahun 1980 yang di dalamnya termaktub nilai-nilai luhur, bersifat baik dan membangun, serta pembuatannya dilandasi dengan semangat kepedulian terhadap mereka yang hidup di jalanan, merupakan suatu bukti konkret pemerintah memenuhi amanat konstitusi. Namun terkadang itu diartikan lain oleh gepeng, yang menganggap bahwasannya peraturan tersebut justru semakin membelenggu kebebasan mereka dalam mengais rezeki. Hal yang kontradiktif tersebut menurut peneliti turut berperan dalam ketidak maksimalan implementasi peraturan pemerintah gepeng ini.

Kedua adalah *penegak hukum atau law enforcement*. Dalam berfungsinya hukum, hukum positif terhadap tindakan pengemisan yang belum maksimal atau diterapkan sebagaimana mestinya, sanksi hukum pidana terhadap tindakan pengemisan yang terbilang lemah dan tidak menjerakan bagi pelaku, juga menjadi faktor lain. Sehingga tujuan dari hukum pidana yang bersifat instrument terakhir atau *ultimum remedium* dari hukum pidana belum terlihat. Mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik.

Menurut Friedman, penegakan hukum juga terkait dengan struktur hukum yang merupakan sistem hukum yang kedu. Struktur hukum yaitu sebagai sistem structural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum meliputi aparat penegak hukum atau badan-badan yang berkaitan dengan penegakan hukum.

Struktur hukum atau penegak hukum dari tindakan pengemisan melibatkan Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Polres Kudus, Satuan Polisi Pamong Praja dan Unit Rehabilitasi Sosial. Empat instansi

⁵¹ Soerjono Soekanto, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, Jakarta, rajawali press, 2005, hlm. 5

tersebut merupakan instansi yang bertanggung jawab terhadap penegakan tindakan pengemisan serta usaha-usaha untuk menyembuhkannya.

Ketiga adalah *sarana dan fasilitas*, salah satu faktor yang mempengaruhi sarana dan fasilitas yakni tenaga manusia atau sumber daya manusia yang tepat, berpendidikan dan terampil. Oleh karenanya, tindakan pengemisan memerlukan penegak hukum yang sesuai untuk mengatasinya. Dalam hal ini diperlukan tenaga manusia yang dapat memberikan ketrampilan maupun terapi agar dapat berubah tindakan pelaku pengemisan. Sehingga, rehabilitasi yang dilakukan oleh Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Kudus dapat menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi penegakan hukum.

Selain tenaga manusia yang terampil, sarana dan fasilitas juga meliputi peralatan yang memadai. Artinya, selain menyiapkan SDM yang tepat, tempat atau panti untuk merehabilitasi pelaku juga harus dipersiapkan dan diperhitungkan dengan baik agar tidak terjadi *overload* sehingga berdampak pada penolakan dari pihak panti terhadap pelaku yang hendak di tamping atau tidak maksimalnya pelayanan.

Dengan demikian, kolaborasi antara berbagai elemen penegak hukum yang tepat, baik lembaga hukum maupun panti sosial jika dilakukan dengan memperhatikan sarana dan prasarana yang diperlukan, dapat menciptakan penegakan hukum yang baik tanpa penafsiran yang berlebihan dari penegak hukum yang terlibat. Sehingga, para pelaku yang tertangkap atau terjaring razia juga dapat ditangani dengan tepat. Akan tetapi menurut pemaparan bapak Prayono “fasilitas yang ada di URS Muria Jaya terbatas, balai rehabilitasinya juga terbatas, dari 100 KK yang berhasil direhabilitasi hanya 30 KK”.⁵²

Keempat yakni *kesadaran masyarakat*, setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Menurut peneliti hal ini yang masih belum ada dan merasuk dalam jiwa-jiwa mereka yang terpinggirkan, bahwa menggelandang

⁵² Wawancara terhadap bapak paryono

dan mengemis di jalan bukan menyelesaikan masalah, justru akan menjadikan masalah semakin menumpuk dan kepatuhan terhadap hukum dikesampingkan.

Kelima yaitu *kebudayaan*, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Disadari atau tidak budaya meminta masih kental terlihat di Indonesia, adagium “member lebih baik daripada meminta-minta” seakan-akan menjadi momok dan keharusan bagi mereka yang terpinggirkan, hal tersebut merupakan suatu hal yang biasa dikatakan tidak maksimalnya implementasi perundang-undangan, khususnya PP Penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Kudus.

Selain itu substansi hukum yang tidak *update*, karena peraturan pemerintah dibuat pada tahun 1980 belum ada pembaharuan hingga sekarang, substansi hukum, menurut Lawrence M Friedman merupakan salah satu dari tiga faktor *The Legal System*. Substansi hukum, berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum tersebut, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Dalam hal ini ialah substansi dari peraturan pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis, merupakan aturan yang dibuat pada tahun 1980 atau 36 tahun yang lalu. Berarti sangat besar kemungkinan jika aturan yang tertera sudah tidak sesuai atau *up date* lagi dengan perkembangan masyarakat.

Faktor-faktor penyebab adanya pengemis di kawasan Menara Kudus. Faktor-faktor tersebut terdiri dari faktor internal dan faktor eksternal, ada yang bersifat permanen ada yang bersifat mendadak, faktor-faktor tersebut adalah:

1. Faktor Urbanisasi

Pembangunan perkotaan kian lama kian bertambah maju. Kemajuan tersebut dapat dilihat secara kasat mata melalui semakin banyaknya gedung-gedung bertingkat serta suburnya pusat-pusat perbelanjaan dan perkantoran. Bagi sebagian besar penduduk desa, kemajuan pembangunan di perkotaan memeberikan kesempatan lebih untuk meningkatkan perekonomian keluarga mereka. Oleh karena itulah, apabila ditanya alasan

memenuhi kebutuhan rumah tangga mereka yang tinggal di desa. Adapun alasan lainnya ialah struktur sosial dan budaya di kota lebih bebas, sementara di perdesaan lebih mengekang.

2. Faktor Ketidakberdayaan

ketidakberdayaan orang-orang yang mengalami kesulitan memenuhi kebutuhan keluarga sehari-hari karena mereka memang tidak punya gaji tetap, santunan-santunan rutin, atau sumber-sumber kehidupan yang lain. Sementara mereka sendiri tidak memiliki ketrampilan atau keahlian khusus yang dapat mereka manfaatkan untuk menghasilkan uang, seperti orang yang menyandang cacat, orang yang menderita sakit, orang-orang yang sudah berusia lanjut sehingga tidak bisa lanjut bekerja.

3. Faktor Kesulitan Ekonomi

Orang-orang yang mengalami kesulitan ekonomi dan kerugian harta yang cukup membutuhkan bantuan orang lain, contohnya para pedagang yang bangkrut atau para petani yang gagal panen secara total, dan lain sebagainya. Mereka ini juga membutuhkan bantuan karena sedang mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan keluarga. Faktor kesulitan ekonomi muncul akibat tidak seimbangnya antara penghasilan sehari-hari dengan kebutuhan hidup yang berjumlah banyak.

Diantara faktor-faktor diatas masalah pokok penyebab timbulnya adalah kemiskinan. Kemiskinan yang diakui oleh masyarakat disekitarnya bahwa dia memang miskin sehingga untuk memenuhi kebutuhan pokok saja seperti makan dan minum ia tidak sanggup lagi memnuhinya. Bila tidak ada pilihan lain, maka orang yang ditimpa kemiskinan dibolehkan mengemis sekadar untuk bisa emmnuhi kebutuhan pokoknya. Namun, kemiskinan idealnya tidak sampai emmbuat seseorang menjadi pengemis, tapi harus segera membantu masyarakat yang miskin dengan mendidik masyarakat dan membuka lapangan kerja yang luas.

Disamping itu, ketika seseorang mau berusaha lalu membutuhkan modal maka permodalan bisa diberikan atau dipinjamkan dari dana zakat, infak dan sedekah atau memang dana yang disediakan oelh pemerintah sehingga

seseorang bisa berusaha dengan cara yang baik dan tidak lagi menjadi pengemis.

Dengan demikian dalam situasi terpaksa, seseorang dibolehkan emngemis hanya untuk mendapatkan rizki sekadar bisa memuhi kebutuhan pokok, bukan dengan mengemis itu ia menjadi kaya apalagi sampai menipu orang lain agar ada belas kasihan kepadanya. Orang yang selama ini menjadi pengemis harus meninggalkan cara mengemis dan secara serius pemerintah harus emmberi perhatian dalam masalah ini.

Oleh karena itu, motivasi dan memberi pemahaman yang utuh untuk membantu yang lemah harus dibangun kembali, sedangkan mereka yang mengalami kesulitan hidup harus mau berusaha semaksimal mungkin dan tidak menjadikan keadaan dirinya sebagai alasan keterpaksaan untuk mendapatkan rizki dengan cara yang tidak terhormat.

Efektivitas peraturan pemerintah nomor 31 tahun 1980 tentang gelandangan dan pengemis di kawasan Menara Kudus dapat dilihat dari dua indikator yakni, indikator data dan indikator keadaan di lapangan (fakta hasil observasi) dari kedua indikator tersebut saling bertolak belakang. Indikator data mengindikasikan bahwa penerapan peraturan pemerintah nomor 31 tahun 1980 tentang gelandangan dan pengemis telah efektif diterapkan oleh pihak Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Melihat dari data table yang didapat dari Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kabupaten Kudus dar Tahun 2011-2015 sebagai berikut:

No.	Tahun	Jumlah Pelanggaran	Presentasi
1	2011	280	16%
2	2012	430	25%
3	2013	556	32%
4	2014	410	23%
5	2015	76	4%
	Total	1752	100%

Sumber: Data Gepeng di kabupaten Kudus

Faktor yang menjadi kendala dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di kawasan Menara Kudus. Upaya penegakan hukum dari segi penerapan aturannya hingga penerapan sanksinya terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis yakni dari segi penegak hukum dan faktor masyarakat. Pihak Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai penegak hukum kadang bersikap acuh tak acuh melihat gelandangan dan pengemis di kawasan Menara Kudus karena sanksi yang ada dianggap belum bisa memberatkan gelandangan dan pengemis. Dalam upaya penegakan hukum para pejabat yang berwenang maupun aparat penegak hukum bertitik tolak pada tiga unsur yaitu kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan hukum oleh setiap orang dapat gerwujud dengan diterapkannya hukum dalam hal ini terjadinya suatu peristiwa konkrit. Faktor dari masyarakat adalah kesadaran hukum yang dimiliki tidak begitu besar, apabila setiap masyarakat memiliki kesadaran hukum yang besar maka kecil kemungkinan untuk melakukan yang tidak sesuai dengan hukum.

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) masih berusaha untuk menekan, mengurangi dan bahkan berusaha untuk membersihkan para pengemis di kawasan Menara Kudus, karena dirasa sudah sangat meresahkan para peziarah bahkan mengganggu ketertiban umum di sekitar tempat tersebut. Namun terkendala dengan hukum positif di Indonesia, dengan tidak ada Undang-undang yang mengatur tentang gelandangan dan pengemis, peraturan daerah kabupaten kudus juga belum mengeluarkan perda tentang gelandangan dan pengemis yang dapat memberikan sanksi yang dirasa dapat memberatkan bagi gelandangan dan pengemis.

Dengan adanya peraturan daerah yang belum jelas berakibat juga pada penanganan pada para pengemis yang dirazia oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) akan dilakukan pembinaan dibalai rehabilitasi, akan tetapi di Kudus masih terbatas balai rehabilitasi, karena APBD Kudus untuk bidang sosial masih sedikit sekali, pemerintah daerah Kudus masih kurang peduli terhadap program sosial yang masih memprihatinkan.

keefektifan peraturan pemerintah No. 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis di kawasan Menara Kudus belum efektif dikarenakan masih banyaknya pengemis di kawasan Menara Kudus, sedangkan balai rehabilitasi Muria Jaya hanya menerima klien (hasil razia) dalam satu KK bukan individu, di Kudus sendiri belum ada Panti khusus untuk para pengemis di Kudus, URS Muria Jaya itu unit rehabilitasi tingkat provinsi jadi yang direhabilitasi di Muria Jaya bukan para pengemis di Kudus saja melainkan semua wilayah provinsi Jawa Tengah, sedangkan jika para pengemis terkena razia mereka cuma didata saja setelah itu dilepaskan kembali karena terbatasnya fasilitas, kapasitas dan URS Muria Jaya hanya menerima 60 KK.

