

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permasalahan mengenai kesejahteraan sosial merupakan pekerjaan yang tidak kunjung terselesaikan bagi Pemerintah. Sebagai negara yang dikategorikan sebagai negara berkembang, Indonesia memiliki masyarakat dengan permasalahan kesejahteraan sosial yang cukup tinggi.¹ Di Indonesia masalah kesejahteraan sosial dikenal sebagai PMKS atau Penyandang Masalah kesejahteraan Sosial. Kebijakan mengenai masalah kesejahteraan sosial termuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2012 tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial. PMKS merupakan masalah yang dialami oleh individu atau kelompok karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, yang tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya secara memadai dan wajar. Terdapat 26 jenis PMKS yang ditangani oleh pemerintah dan digolongkan menjadi 5 kelompok besar, yaitu keterlantaran, kecacatan, kemiskinan, ketunasosialan, dan korban bencana.

Fenomena masalah sosial sering sekali muncul dalam kehidupan manusia, terutama pengemis yang selalu meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.² Keberadaan pengemis berasal dari berbagai permasalahan hidup yang dihadapi.³ Beberapa permasalahan yang dialami oleh pengemis adalah terkait dengan masalah ekonomi, masalah pendidikan, masalah sosial budaya, masalah lingkungan serta masalah hukum dan kewarganegaraan. Masalah ekonomi yang dialami adalah tentang masalah kemiskinan. Para pengemis berasal dari golongan ekonomi bawah yang berada pada garis kemiskinan. Kebutuhan hidup sehari-hari yang tinggi namun tidak diimbangi dengan penghasilan yang cukup membuat para pengemis memilih

¹ Welda Damayanti, Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015, *Journal of Politic and Government Studies*, Vol. 6, No. 03, 2017, 2.

² Pasal 1 ayat 15 Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.

³ Zainal Fadri, Upaya Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) Sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Di Yogyakarta, *Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam*, Vol. 10, No. 1, Juni 2019, 3.

untuk turun ke jalan. Permasalahan ini ditambah dengan masalah pendidikan yang dialami. Tingkat pendidikan yang rendah membuat pengemis mengalami kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan dengan penghasilan yang mampu mencukupi kebutuhan hidup. Disamping itu, para pengemis tidak memiliki keterampilan yang dapat digunakan sebagai bekal untuk berwirausaha.⁴

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tingkah laku individu dan masyarakat telah bergeser dari norma-norma atau kaedah yang ada. Orang akan melakukan tindakan apa saja walaupun itu melanggar hukum dengan alasan untuk mencukupi kebutuhannya sehari-hari terutama masalah perut.⁵ Tindakan mengemis merupakan bentuk pelanggaran hukum pasal 504 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Menurut Pasal 504 KUHP dengan tegas dijelaskan bahwa barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu. Apabila pengemisian dilakukan oleh tiga orang atau lebih yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan. Dengan demikian bahwa penindakan terhadap pengemis diatur secara jelas dan tegas dalam KUHP. Kegiatan pengemisian tersebut adalah perbuatan kriminal yang dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana pelanggaran (*overtredingen*) di bidang ketertiban umum.⁶ Dalam Islam sebenarnya mengutuk tindakan pengemisian yang bukan di sebabkan karena darurat tetapi di buat-buat untuk tujuan memperkaya diri sendiri. Islam hanya memperbolehkan mengemis manakala dalam kondisi darurat saja, yaitu untuk mempertahankan hidup. Inilah wajah asli Islam yang sebenarnya tidak mentolerir tindakan mengemis yang bertujuan memperkaya diri sendiri dan memanfaatkan orang lain.⁷ Dalam Al-Qur'an Surat Al-Baqarah Ayat 254 berbunyi:

⁴ Tyas Martika Anggriana, Noviyanti Kartika Dewi, Identifikasi Permasalahan Gelandangan dan Pengemis di UPT Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis, *INQUIRY: Jurnal Ilmiah Psikologi*, Vol. 7, No. 1, Juli 2016, 35.

⁵ Hendy Setiawan, Fenomena Gelandangan Pengemis Sebagai Dampak Disparitas Pembangunan Kawasan Urban Dan Rural Di Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Moderat*, Vol. 6, No. 2, 364-365.

⁶ Seva Maya Sari, Penindakan Terhadap Pengemis Perspektif Yusuf Al Qaradhawi: Analisis Terhadap Pasal 504 KUHP Tentang Perbuatan Mengemis di Muka Umum, *Justicia Islamica*, Vol. 13, No. 2, Desember 2016, 2.

⁷ Agus Moh. Najib, Perda No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Pengemis dan Gelandangan Perspektif *Maqashid Syari'ah*, *An-Nur Jurnal Studi Islam*, Vol. IX, No. 2, Desember 2017, 249.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَنْفِقُوا مِمَّا رَزَقْنَاكُمْ مِنْ قَبْلِ أَنْ يَأْتِيَ يَوْمٌ لَا بَيْعَ فِيهِ وَلَا خُلَّةَ وَلَا شَفَاعَةً
وَالْكَافِرُونَ هُمُ الظَّالِمُونَ

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, beinfaqlah (di jalan Allah) sebagian dari rezeki yang telah Kami berikan kepadamu sebelum datang hari yang pada hari itu tidak ada lagi jual beli dan tidak ada lagi syafa'at. Dan orang-orang kafir itulah orang-orang yang zalim.”⁸

Dari penjelasan di atas terlihat jelas bahwa secara tekstual bayani, Islam sangat menganjurkan umatnya untuk saling memberi, saling tolong-menolong dan membantu saudara-saudaranya yang miskin dan membutuhkan, termasuk kepada pengemis dan gelandangan yang melakukan pengemis dan gelandangan karena alasan mempertahankan hidup. Namun sayangnya akhir-akhir ini banyak gelandangan dan pengemis yang dibuat-buat untuk mengelabui orang lain agar mengasihinya. Akibatnya zakat, sedekah, hibah dan infaq tidak tepat sasaran.⁹ Permasalahan mengenai pengemis sudah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyakit Masyarakat yang mana di dalamnya secara tegas melarang adanya pengemis. Namun pada kenyataannya, hal itu tidak sesuai dengan apa yang sudah diatur. Para pengemis itu meminta-minta kepada para peziarah di area makam Sunan Kalijaga, sehingga membuat tidak nyaman para peziarah. Mereka juga sering meresahkan masyarakat sekitar, seperti duduk-duduk di emperan toko dan lain sebagainya, sehingga membuat Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) turun tangan dan merazia para pengemis tersebut dan memberikan sanksi sesuai aturan yang sudah berlaku. Dalam Perda Kabupaten Demak telah di atur ketentuan pidana yang akan di kenakan oleh para pengemis yang termaktub dalam Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyakit Masyarakat Pasal 24 ayat (2) yang berbunyi “Setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) huruf d dan huruf e, dan ayat (2) huruf d di ancam dengan pidana kurungan paling lama 7 (tujuh) hari atau 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah)”.¹⁰

⁸ Surat Al-Baqarah Ayat 254, <https://tafsirweb.com/1020-surat-al-baqarah-ayat-254.html>, Diakses di Demak, 13 Januari 2023.

⁹ Agus Moh. Najib, Perda No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Pengemis dan Gelandangan Perspektif *Maqashid Syari'ah*, 248.

¹⁰ Pasal 24 ayat 2 Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.

Akan tetapi penerapan peraturan tersebut tidak berjalan dengan baik¹¹, sehingga masih banyak pengemis yang menggelandang dan lontang-lantung di jalanan area makam Sunan Kalijaga sehingga menyebabkan keresahan di masyarakat khususnya para peziarah. Pelaksanaan hukum di dalam masyarakat selain tergantung pada kesadaran hukum masyarakat juga sangat banyak ditentukan oleh para petugas penegak hukum, sehingga tidak jarang terjadi beberapa peraturan hukum tidak dapat terlaksana dengan baik karena terdapat oknum penegak hukum yang tidak melaksanakan suatu ketentuan hukum ataupun melaksanakan ketentuan hukum dengan cara yang tidak sebagaimana semestinya. Hal tersebut bisa jadi peraturannya itu sendiri sudah sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat, akan tetapi pelaksanaannya oleh para penegak hukum itu sendiri yang bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat.¹²

Berdasarkan pemaparan diatas, maka penulis berinisiatif melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Perspektif Hukum Islam (Studi Kasus Penanggulangan Pengemis di Area Makam Sunan Kalijaga) Perspektif Hukum Islam”**.

B. Fokus Penelitian

Penelitian ini di fokuskan pada implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat (Studi Kasus Penanggulangan pengemis di area makam Sunan Kalijaga Demak) perspektif hukum Islam.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dalam latarbelakang masalah dan menjadi titik fokus diatas, maka dapat difokuskan dalam rumusan masalah pada skripsi ini sebagai berikut

1. Mengapa banyak pengemis di Kabupaten Demak khususnya di area makam Sunan Kalijaga?

¹¹ Muhammad Zainal Abidin, Inna Fauziatal Ngazizah, Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Perspektif *Maqashid Al-Syari'ah*, *Yudisia: Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam*, Vol. 13, No. 1, Juni 2022, 88.

¹² Sanyoto, Penegakan Hukum di Indonesia, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 8, No. 3, September 2008, 200.

2. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi pengemis di area makam Sunan Kalijaga?
3. Bagaimana perspektif hukum Islam terhadap implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi pengemis di area makam Sunan Kalijaga?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disampaikan diatas, yang menjadi bagian pokok untuk mengarahkan kemanakah arah penelitian ini yang akan dilakukan. Maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sebab masih banyaknya pengemis di Kabupaten Demak khususnya di area makam Sunan Kalijaga.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi pengemis di area makam Sunan Kalijaga.
3. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tinjauan hukum islam terhadap implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi pengemis di area makam Sunan Kalijaga.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini terbagi menjadi dua yaitu:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan akan bermanfaat bagi perkembangan keilmuan dalam bidang hukum keluarga islam yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengembangan penelitian-penelitian yang tema dan kajiannya hampir sama dengan yang dilakukan oleh penulis.
2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai pertimbangan serta bahan pegangan bagi pembuat kebijakan dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah

Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat khususnya gelandangan yang ada di area makam Sunan Kalijaga.

F. Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan digunakan untuk memberikan gambaran penelitian. Penelitian ini terdiri dari beberapa bagian yang diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Bagian Awal

Bagian ini meliputi halaman judul, lembar pengesahan majelis munaqosyah, pernyataan keaslian skripsi, abstrak, motto, persembahan, pedoman transliterasi arab-latin, kata pengantar, daftar isi, daftar tabel dan daftar gambar.

2. Bagian Utama

Pada bagian utama ini terbagi menjadi beberapa sub bab. Adapun pembagiannya sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini berisikan latar belakang masalah, fokus penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bagian ini berisikan tentang kajian-kajian teori yang berkaitan dengan judul penelitian. Pada bab ini terdapat tiga pembagian sub bab meliputi, pertama yaitu teori yang membahas tentang ruang lingkup peraturan daerah, penjelasan tentang gelandangan sebagai penyakit masyarakat, serta penjelasan mengenai konsep hukum islam tentang penyakit masyarakat. Kedua yaitu penelitian terdahulu yang menjelaskan tentang isi penelitian sebelumnya dengan tujuan agar tidak ada unsur kesamaan dan pengulangan penelitian. Ketiga adalah kerangka berpikir yang berisi beberapa dasar pemikiran terkait implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi gelandangan perspektif hukum islam, agar penelitian ini hasilnya lebih terarah.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan tentang metode penelitian yang dipakai oleh penulis, diantaranya adalah jenis dan pendekatan, setting penelitian, subjek penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, pengujian keabsahan data, serta teknik analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam hal ini penulis memaparkan mengenai banyaknya pengemis di Kabupaten Demak khususnya di area makam Sunan Kalijaga. Kemudian implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi pengemis di area makam Sunan Kalijaga. Kemudian menganalisa tinjauan hukum Islam terhadap implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi pengemis di area makam Sunan Kalijaga.

BAB V : PENUTUP

Pada bagian ini berisi tentang simpulan dan saran yang merupakan bab terakhir sekaligus sebagai penutup dari semua bab.

**DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN-LAMPIRAN**