

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Ruang Lingkup dan Implementasi Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah (PERDA) adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah Peraturan Perundang-Undang yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.¹

Adapun Peraturan Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.²

¹ S Bambang Setyadi, Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Buletin hukum perbankan dan kebanksentralan*, Vol. 5, No. 2, 2007, 1.

² Aristo Evandy A. Barlian, Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undang dalam Perspektif Politik Hukum, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 4, 2016, 608.

Peraturan Daerah adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah di Daerah, menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang paling bawah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.³ Peraturan Daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda disampaikan kepada pemerintah pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah pusat. Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan atau keputusan kepala daerah. Peraturan Kepala Daerah dan atau keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah.⁴

2. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hukum

Peraturan Daerah sebagaimana Peraturan Perundang-Undangannya lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan Perundang-Undangannya harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam Peraturan Perundang-Undangannya yang sama harus terpelihara hubungan sistematik antara kaidahkaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan antara satu sama lain. Perda sebagai salah satu Peraturan Perundang-Undangannya Nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Perda dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya,

³ Buhori Muslim, Liza Dayana, Sistem Informasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Pagar Alam Berbasis WEB, *Jurnal Ilmiah Betrik*, Vol. 07, No. 01, 2016, 39.

⁴ Aristo Evandy A. Barlian, Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangannya Dalam Perspektif Politik Hukum, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 609.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Selain itu terkait dengan pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD dalam membentuk Perda adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Penting pula untuk diperhatikan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 dalam rangka pengendalian Perda tentang Pajak dan Retribusi, selain itu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam rangka keterpaduan RT RW nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.⁵

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan konkuren dan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 11-14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan

⁵ Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonom Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No 19, 2014, 29.

jenis Peraturan Perundang-Undangan nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 Undang-Undang yang selengkapnya berbunyi:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁶

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang meliputi Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undang adalah sesuai hierarki sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) tersebut.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-Undang tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu Peraturan Perundang-Undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Sesuai asas hierarki dimaksud Peraturan Perundang-Undang merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterikatan satu dengan yang lain. Untuk itu peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi. Kedudukan Peraturan Daerah juga dapat ditinjau dari aspek

⁶ Asri Lasatu, Urgensi Peraturan Daerah Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Kinerja DPRD, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 14, No. 2, 2020, 205.

kewenangan membentuk Peraturan Daerah. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa "Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum." Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 65 ayat (2) huruf b bahwa "Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD" dan Pasal 97 ayat (1) huruf a bahwa "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama", dan Pasal 236 ayat (2) bahwa "Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD".⁷

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrument kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah namun Peraturan Daerah tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi. Selain itu, Peraturan Daerah dapat berfungsi sebagai instrument kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.⁸

3. Implementasi Peraturan Daerah

Secara harfiah kata kebijakan merupakan terjemahan dari kata *Policy*. Pengertian yang sama dikemukakan oleh William Dunn, Charles Jones, Lee Fredman yang memberikan pengertian kebijakan sebagai *public policy*. Kata *policy* secara etimologi berasal dari kata *polis* dalam bahasa Yunani berarti "Negara Kota" sedangkan dalam bahasa Latin *policy* diartikan sebagai *policie* yang diartikan sebagai *politea* yang artinya Negara, kemudian dalam bahasa Inggris kata *policy* diartikan *policie* mengandung

⁷ Eva Krisnawati, Menguatnya Pembentukan Perda Adat Pada Program Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 2, 2017, 227.

⁸ Dayanto, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonom Daerah, *Tahkim*, Vol. IX, No. 2, 2013, 135.

arti urusan pemerintah.⁹ Pengertian kebijakan dapat disimpulkan sebagai cara dan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah pembangunan tertentu atau untuk mencapai tujuan pembangunan tertentu dengan mengeluarkan keputusan, strategi, perencanaan maupun implementasinya di lapangan dengan menggunakan instrument tertentu. Van Meter dan Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut: “*Policy implementation encompasses those action by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectivities set forth in prior policy decisions*”. Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.¹⁰

Implementasi kebijakan merupakan faktor yang paling menentukan didalam mencapai suatu tujuan, namun demikian meskipun kebijakan telah disusun dengan baik dan cermat belum tentu merupakan jaminan baku implementasi tersebut dapat berjalan lancar, keberhasilan implementasi erat kaitannya dengan faktor-faktor lain. Untuk itu membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai *outcome* (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan.¹¹ Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia. Oleh karena itu kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam kebijakan

⁹ Sakman, Studi Tentang Anak Jalanan (Tinjauan Implementasi Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar, *Jurnal Supremasi*, Vo. XI, No. 2, 2016, 203.

¹⁰ Sakman, Studi Tentang Anak Jalanan (Tinjauan Implementasi Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar, *Jurnal Supremasi*, 203.

¹¹ Koko Indra Kesuma, Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara, *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 2, No. 1, 2014, 74.

publik. Untuk pelaksanaan dengan mendasarkan konsepsi kegiatan-kegiatan implementasi pemerintah mengani program-program yang sudah disahkan, kemudian menentukan implementasi dan juga membahas siapa saja yang terkait dengan memfokuskan kepada birokrasi yang merupakan lembaga. Jadi implementasi merupakan suatu proses yang dinamis melibatkan secara terus menerus usaha-usaha mencari apa yang dapat dilakukan, dan implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan itu. Implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan tersebut.¹² Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan selanjutnya disebutkan sebagai berikut:

- a. Organisasi atau kelembagaan
- b. Kemampuan dari pelaksanaan
- c. Pembagian tugas dan tanggung jawab wewenang
- d. Kebijakan pemerintah
- e. Proses perumusan
- f. Aparat yang professional
- g. Tersedianya data dan informasi yang dapat dipakai untuk penerapan kebijakan.

Ada dua hal mengapa implementasi kebijakan pemerintah memiliki relevansi yang pertama, Secara praktis akan memberikan masukan bagi pelaksanaan operasional program sehingga dapat dideteksi apakah program telah berjalan sesuai dengan yang telah dirancang serta mendeteksi kemungkinan tujuan kebijakan negatif yang ditimbulkan. Kedua, akan memberikan alternatif model pelaksanaan program yang lebih efektif.¹³

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan itu tidak sesungguhnya hanya

¹² A. Zarkasi, Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 4, 2010, 107.

¹³ Koko Indra Kesuma, Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara, *Jurnal Administrasi Publik*, 76.

menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung dapat berpengaruh terhadap tujuan kebijakan baik yang negatif maupun positif. Ada 3 (tiga) komponen penting dalam implementasi suatu kebijakan yang selalu harus ada yaitu:

- a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan
- b. Target group, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan
- c. Unsur pelaksanaan (implementasi), baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijaksanaan Negara diwujudkan sebagai *outcome* atau hasil akhir.¹⁴

B. Penyakit Masyarakat

Penyakit masyarakat merupakan perbuatan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan atau meresahkan bagi masyarakat, serta tidak sesuai dengan aturan agama, adat serta tata krama kesopanan dalam masyarakat. Dalam hal ini, segala sesuatu yang tidak sesuai dengan aturan sosial dan agama yang tumbuh dalam masyarakat. Salah satu penyakit masyarakat adalah pengemis. Adapun penjelasan mengenai pengemis yaitu:

1. Pengertian Pengemis

Secara umum Mengemis adalah kegiatan yang mendapat penghasilan dari meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.¹⁵ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata mengemis/pengemis tidak mempunyai kata dasar, tetapi mempunyai dua pengertian,

¹⁴Abd. Rais Asmar, Pengaturan Peraturan Daerah (Perda) Syariah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, *El-Iqtishady*, Vol. 1, No. 1, 2019, 65.

¹⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

yaitu: meminta-minta sedekah, dan meminta dengan merendahkan dan dengan penuh harapan.¹⁶

Menurut Gorris Keeraf secara historis asal usul kata pengemis berasal dari Jawa, tepatnya dari tradisi dan budaya Kerajaan Surakarta Hadiningrat dan kebiasaan masyarakat Jawa yang menamakan sesuatu berdasarkan kejadian atau waktu-waktu tertentu. Pada masa itu para penguasa yang sangat dermawan serta gemar membagi-bagikan sedekah untuk masyarakat yang tidak mampu terutama menjelang hari Jum'at khususnya pada hari Kamis sore. Pada hari itu, Raja Paku Buwono X keluar dari istananya menuju Masjid Agung dengan berjalan kaki melewati alun-alun utara untuk melihat-lihat keadaan rakyatnya. Di sepanjang jalan rakyatnya berjejer rapi di sisi kanan dan kiri jalan, mengelukan sambil menundukan kepala sebagai tanda penghormatan kepada pemimpinnya.¹⁷

Pada saat itu sang raja tidak menyalakan kesempatan untuk bersedekah dan langsung memberi uang kepada rakyatnya. Kegiatan seperti ini merupakan warisan yang dilakukan oleh penguasa yang masih berlangsung secara turun-temurun. Dalam bahasa Jawa, Kamis dibaca *Kemis*, maka lahirlah sebutan untuk orang yang mengharap berkah di hari *Kemis*. Istilah ngemis (kata ganti untuk sebutan pengharap berkah di hari *Kemis*) dan orang yang melakukannya disebut dengan nama pengemis (pengharap berkah pada hari *Kemis*).¹⁸ Sedangkan dalam bahasa Arab mengemis atau meminta-minta disebut dengan *tasawwul*. Dalam *Al-Mu'jam Al-Wasith* disebutkan, *tasa'ala* (bentuk *fi'il madhi* dari *tasawwul*) yang artinya meminta-minta atau meminta pemberian. Sebagian ulama mendefinisikan *tasawwul* adalah upaya meminta harta orang lain, bukan untuk kemaslahatan agama melainkan untuk kepentingan pribadi. Sebagaimana perkataan Ibnu Hajar dalam kitabnya bahwa *tasawwul* adalah meminta-minta sesuatu, selain untuk kemaslahatan agama. Ada pula yang mengartikan dengan seseorang yang meminta-minta harta kepada manusia tanpa adanya kebutuhan. Berdasarkan definisi tersebut dapat diketahui bahwa *tasawwul* atau mengemis adalah untuk

¹⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.

¹⁷ Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, Titik Media Publisher, Jakarta, 2013, 3.

¹⁸ Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, 4.

kepentingan sendiri bukan untuk kemaslahatan agama atau kepentingan kaum muslimin.¹⁹

2. Kategori Pengemis

Pengemis jika dilihat dari kacamata kearifan, hukum, dan keadilan, maka pengemis dapat dibedakan menjadi dua kelompok,²⁰ yaitu:

- a. Kelompok pengemis yang benar-benar membutuhkan bantuan secara riil (kenyataan hidup) yang ada para pengemis ini memang benar-benar dalam keadaan menderita karena harus menghadapi kesulitan mencari makan sehari-hari.
- b. Kelompok pengemis gadungan yang pintar memainkan sandiwaranya dan tipu muslihat. Selain mengetahui rahasia-rahasia dan trik-trik mengemis, mereka juga memiliki kepriawaian serta pengalaman yang dapat menyesatkan (mengaburkan) anggapan masyarakat, dan memilih celah-celah yang strategis. Selain itu mereka juga memiliki berbagai pola mengemis yang dinamis, seperti bagaimana cara-cara menarik simpati dan belas kasihan orang lain yang menjadi sasaran. Misalnya di antara mereka ada yang mengamen, bawa anak kecil, pura-pura luka, bawa map sumbangan yang tidak jelas, mengeluh keluarganya sakit padahal tidak, ada juga yang mengemis dengan memakai pakaian rapi, pakai jas dan lainnya, dan berbagai cara lainnya untuk menipu dan membohongi orang lain.

3. Faktor-Faktor Yang Menyebabkan Timbulnya Pengemis

Kemunculan gelandangan dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal kemunculannya meliputi faktor kemiskinan, faktor umur, faktor malas, mental yang tidak kuat, cacat fisik dan terdapat adanya cacat psikis. Sedangkan faktor eksternal meliputi faktor ekonomi, geografi, sosial, pendidikan, psikologis, kultural, lingkungan dan agama. Faktor eksternal tersebut adalah faktor yang dominan dalam melahirkan adanya gelandangan. Diantara berbagai macam faktor tersebut, terdapat beberapa faktor dominan yang menyebabkan merebaknya gelandangan, seperti faktor ekonomi, geografi, sosial dan pendidikan. Faktor ekonomi menjadi faktor utama yang

¹⁹ Muhamad Wasitho, *Mengemis yang Halal dan Mengemis yang Haram, dalam Majalah Pintar Pengusaha Muslim*, Yayasan Bina Pengusaha Muslim, Jakarta, 553.

²⁰ Muhammad Nur Uwais, *Peringatan bagi Peminta-minta dalam Sunan Abu Dawud Nomor Indeks 1627*, UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2012, 18.

menjadikan sebagian orang memutuskan untuk menjadi gelandangan. Faktor ekonomi ini meliputi kurangnya lapangan pekerjaan, kemiskinan, rendahnya pendapatan perkapita serta tidak tercukupinya kebutuhan pokok sehari-hari.²¹

Selain faktor ekonomi, faktor geografi juga sangat mempengaruhi munculnya gelandangan. Faktor daerah asal yang minus dan tandus serta belum adanya kepedulian pemerintah terhadap desa-desa terpencil telah membuat banyak pengemis dan gelandangan lahir dari geografis seperti ini. Ketiadaan pendampingan dan teknologi dalam memanfaatkan Sumber Daya Alam yang ada di ladang-ladang tandus telah membuat penduduk frustrasi sehingga lebih memilih untuk menjadi gelandangan. Faktor sosial juga mempengaruhi keberadaan gelandangan. Faktor ini bermula dari arus urbanisasi yang semakin meningkat dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam kesejahteraan sosial. Urbanisasi besar-besaran yang dilakukan oleh penduduk desa menjadi masalah serius bagi kota-kota besar, sehingga menyebabkan menjamurnya gelandangan. Membludaknya kaum urban ini diharapkan bisa berkurang dengan adanya Undang-Undang Desa. Undang-Undang Desa ini dibentuk untuk melindungi dan memberdayakan masyarakat desa agar lebih kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.²²

Menurut Darwis, seseorang menjadi gelandangan di kota karena mulanya datang dari desa akibat sudah tidak tahan lagi hidup di desa, dengan penyebab yang bermacam-macam, misalnya karena perlakuan buruk dari keluarga, tanah yang dijual, dan sebagainya. Lebih detailnya, Darwis membagi menjadi beberapa faktor penyebab munculnya fenomena ini, yaitu:

- a. Faktor ekonomi, meliputi kurangnya ketersediaan lapangan kerja, kemiskinan dan rendahnya pendapatan perkapita sehingga mengabaikan tidak tercukupinya kebutuhan hidup.

²¹ Agus Moh. Najib, Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Pengemis dan Gelandangan Perspektif Maqashid Syari'ah, *An-Nur Jurnal Studi Islam*, Vol. IX, No. 2, 2017, 251.

²² Agus Moh. Najib, Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Pengemis dan Gelandangan Perspektif Maqashid Syari'ah, *An-Nur Jurnal Studi Islam*, 251.

- b. Faktor geografi, yang meliputi daerah asal yang minus dan tandus sehingga menjadikan pengolahan tanah atau lahan tidak maksimal.
- c. Faktor sosial, yang meliputi urbanisasi yang semakin meningkat serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam usaha peningkatan kesejahteraan sosial.
- d. Faktor pendidikan, yang meliputi relatif rendahnya pendidikan masyarakat mengakibatkan kurangnya bekal serta keterampilan untuk hidup layak.
- e. Faktor psikologis, yang meliputi adanya keretakan keluarga dan keinginan melupakan kejadian masa lampau yang mengakibatkan menurunnya gairah kerja.
- f. Faktor lingkungan, yang berkaitan dengan keadaan gelandangan yang telah berkeluarga atau mempunyai anak maka secara tidak langsung terlihat adanya pembibitan gelandangan.
- g. Faktor agama, yang meliputi rendahnya ajaran agama yang menyebabkan tipisnya iman seringkali membuat mereka mudah putus asa dalam menghadapi cobaan serta seringkali tidak memiliki keinginan untuk berusaha keluar dari suatu cobaan.²³

Menurut buku standar Pelayanan minimal pelayanan dan rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis, selain faktor eksternal dan internal, ada pula beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu:

- a. Tingginya tingkat kemiskinan. Kemiskinan 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. Tingkat pendidikan yang rendah dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
- c. Kurangnya keterampilan kerja.
- d. Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
- e. Faktor sosial budaya.

²³ Fatin Nuha Astini, dkk, Empirical Study Praktek Inovasi Dalam Penanganan Permasalahan Gelandangan Di Kota Surabaya, *Jurnal Administratif*, Vol. 2, No. 2, 2015, 57.

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu:

- a. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk memintaminta.
- b. Sikap pasrah pada nasib. Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
- c. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang. Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadangkadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.²⁴

Selain itu, ada beberapa hal yang menjadi penyebab anak anak ikut turun ke jalan dan menjadi anak terlantar yaitu pertama karena faktor ekonomi dan kemiskinan. Kemiskinan diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental, maupun fisiknya dalam kelompok tersebut. Akibat kemiskinan atau faktor ekonomi tersebut, anak terpaksa mencari nafkah untuk membantu memenuhi kebutuhan hidup keluarganya atau untuk kebutuhan pribadinya, sehingga banyak anak yang putus sekolah dan turun kejalan untuk bekerja sebagai pengamen, pengemis, dan lain-lain. Faktor ekonomi orang tua sangat berdampak terhadap kelangsungan hidup anak-anaknya, yang pada akhirnya merelakan anak-anaknya terjun langsung ke jalanan untuk mencari nafkah. Padahal seusia mereka belum sepatutnya untuk mencari nafkah melainkan menikmati masa sekolah sesuai dengan hak mereka yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni hak mendapatkan Pendidikan.²⁵

Selain faktor ekonomi atau kemiskinan yang mendorong anak turun ke jalanan, faktor penyebab lainnya yang kedua adalah

²⁴ Muslim, Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan di Kota Pekanbaru, *Jurnal El-Riyasah*, Vol. 4, No. 1, 2013, 27.

²⁵ Sugianto, Perlindungan Hukum Terhadap Anak Jalanan Dalam Perspektif Hukum Positif Dan Hukum Islam (Studi Kasus Pada Yayasan Madinatunajjah Kota Cirebon, *De Jure Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2013, 205.

karena masalah disorganisasi keluarga atau perpecahan keluarga, yaitu faktor yang berpengaruh langsung antara anak dan keluarganya. Soerdjono Soekanto menyatakan, bahwa “Disorganisasi keluarga adalah perpecahan keluarga sebagai suatu unit karena anggota-anggotanya gagal memenuhi kewajiban-kewajibannya yang sesuai dengan peranan sosialnya”. Pada organisasi keluarga merupakan salah satu faktor penyebab anak-anak turun ke jalanan sehingga memiliki peran yang cukup besar dalam meningkatkan jumlah anak jalanan. Anak sering dijadikan pelampiasan atas masalah yang tengah dihadapi orang tua, sehingga anak stress dan tidak betah dirumah, maka anak akan melarikan diri dan mencari kehidupan lain kemudian terjebak dalam kehidupan yang keras. Faktor yang ketiga adalah urbanisasi atau perpindahan penduduk dari desa ke kota, kebanyakan orang berharap bisa merubah taraf hidupnya dengan hijrah ke kota, namun hanya segelintir orang yang beruntung dan sisanya mereka terjebak di kota besar dengan di hadapkan pada situasi yang sulit dan mendorong mereka untuk terjun kejalanan yakni menjadi anak jalanan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.²⁶

C. Konsep Hukum Islam Mengenai Pengemis

Menurut Muhammad Daud Ali, 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.²⁷

²⁶ Sugianto, Perlindungan Hukum Terhadap Anak Jalanan Dalam Perspektif Hukum Positif Dan Hukum Islam (Studi Kasus Pada Yayasan Madinatunajjah Kota Cirebon, *De Jure Jurnal Syariah dan Hukum*, 205.

²⁷ Baharuddin Ahmad, Illy Yanti, *Eksistensi Dan Implementasi Hukum Islam DI Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, 4.

Amir Syarifuddin memberi pengertian hukum Islam adalah seperangkat peraturan berdasarkan wahyu Allah dan sunnah Rasul tentang tingkah laku manusia *mukallaf* (orang yang sudah dapat dibebani kewajiban) yang di akui dan di yakini mengikat untuk semua yang beragama Islam. Menurut T.M. Hasbi Ash Shiddiqy sebagaimana yang dikutip oleh Rahmi Hidayati, bahwa definisi hukum Islam adalah koleksi daya upaya para ahli hukum untuk menerapkan syariat atas kebutuhan masyarakat.²⁸ Pada prinsipnya, mengemis tidak diperkenankan dalam Islam, bahkan Islam mendidik umatnya untuk memiliki kehormatan dengan tidak mengemis atau meminta-minta kepada orang lain. Rasulullah SAW didalam haditsnya menjelaskan tentang rendahnya derajat orang yang menggelandang, mengemis ataupun meminta-minta. Sebagaimana sabda Rasulullah SAW dalam hadits riwayat Bukhari nomor 1339, yaitu:

حَدَّثَنَا أَبُو النُّعْمَانِ قَالَ حَدَّثَنَا حَمَّادُ بْنُ زَيْدٍ عَنْ أَيُّوبَ عَنْ نَافِعٍ عَنْ ابْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ سَمِعْتُ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ وَحَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ مَسْلَمَةَ عَنْ مَالِكٍ عَنْ نَافِعٍ عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ وَهُوَ عَلَى الْمِنْبَرِ وَذَكَرَ الصَّدَقَةَ وَالنَّعْفَةَ وَالْمَسْأَلَةَ الْيَدِ الْعُلْيَا خَيْرٌ مِنَ الْيَدِ السُّفْلَى فَالْيَدِ الْعُلْيَا هِيَ الْمُنْفَعَةُ وَالسُّفْلَى هِيَ السَّائِلَةُ

Artinya: “Telah menceritakan kepada kami Abu An-Nu'man berkata, telah menceritakan kepada kami Hammad bin Zaid dari Ayyub dari Nafi' dari Ibnu Umar *radliallahu 'anhuma* berkata; Aku mendengar Nabi *Shallallahu'alaihi wasallam*. Dan telah menceritakan kepada kami Abdullah bin Maslamah dari Malik dari Nafi' dari Abdullah bin Umar *radliallahu 'anhuma* bahwa Rasulullah *Shallallahu'alaihi wasallam* bersabda ketika berada di atas mimbar, diantaranya beliau menyebut tentang sadaqah dan masalah tangan yang diatas lebih baik dari pada tangan yang di bawah. Tangan yang diatas adalah yang memberi (mengeluarkan infaq), sedangkan tangan yang di bawah adalah yang meminta”.²⁹

Dalam riwayat lain Rasulullah SAW bersabda:

زَالَ الرَّجُلُ يَسْأَلُ النَّاسَ، حَتَّى يَأْتِيَ يَوْمَ الْقِيَامَةِ لَيْسَ فِي وَجْهِهِ مُرْعَةٌ لَحْمٍ

²⁸ Baharuddin Ahmad, Illy Yanti, *Eksistensi Dan Implementasi Hukum Islam DI Indonesia*, 5.

²⁹ Hadits Shahih Al-Bukhari No.1339 - Kitab Zakat, <https://www.hadits.id/hadits/bukhari/1339>, Diakses di Demak, 05 Februari 2023.

Artinya: “Seseorang senantiasa meminta-minta kepada orang lain sehingga pada hari Kiamat ia dalam keadaan tidak ada sekerat daging pun di wajahnya”.³⁰

Dari hadits tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Islam sangat menganjurkan agar umatnya menjaga kehormatannya dengan tidak meminta-minta, dan mencari rezeki dari berusaha sebagaimana dicontohkan oleh Rasulullah SAW dalam kehidupannya, seperti beternak, berdagang dan lain-lain. Bahkan Rasulullah SAW mengancam bagi orang yang menggelandang dengan cara mengemis dan memint-minta padahal ia mampu untuk berusaha dan berkecukupan, maka pada hari kiamat, wajahnya akan melepuh dan di sisi Allah tidak memiliki wajah lagi.³¹ Negara Hukum Indonesia jelas bukan sekedar kerangka bangunan formal tapi lebih daripada 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. Pemidanaan 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, pemidanaan 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

³⁰ Al-Ustadz Yazid bin ‘Abdul Qadir Jawas, *Hukum Meminta-Minta (Mengemis) Menurut Syari’at Islam*, https://almanhaj.or.id/17489-hukum-meminta-minta-mengemis-menurut-syariat-islam-3.html#_ftnref1, Diakses di Demak, 05 Februari 2023.

³¹ Adi Syahputra Sirait, Pemidanaan Terhadap Gelandangan (Analisis Pasal 505 KUHP Dan Maqasyid Syariah), *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial Keislaman*, Vol. 04, No. 2, 2018, 338.

hukuman yang diberikan kepada pelaku dosa-dosa yang tidak diatur dalam hudud atau aturan.³²

D. Penelitian Terdahulu

Dalam Pembuatan penelitian ini, penulis mendapat perbandingan dari beberapa penelitian terdahulu yang relevan atau berkaitan dengan penelitian ini, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Skripsi Ermawati Febriyani yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di kabupaten Demak (Studi Kasus di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak)”. Dalam skripsinya membahas tentang implementasi Perda kabupaten Demak nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat khususnya gelandangan dan pengemis serta program apa saja yang diterapkan Dinas Sosial kabupaten Demak dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis.³³

Penelitian ini mempunyai persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan, yaitu sama-sama menjelaskan tentang implementasi Perda kabupaten Demak nomor 2 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat khususnya pengemis.

Adapun perbedaannya yaitu pada penelitian sebelumnya membahas mengenai upaya yang dilakukan pemerintah dalam hal ini yaitu implementasi serta peran Dinas Sosial dalam menanggulangi penyakit masyarakat khususnya gelandangan, sedangkan pada penelitian sekarang menjelaskan tentang perspektif Hukum Islam Terhadap Implementasi Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat (Studi Kasus Penanggulangan Pengemis di Area Makam Sunan Kalijaga).

2. Skripsi Khoerotun Nikmah, Mahasiswa Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang berjudul “Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis Di Kawasan Pintu Masuk Dan Keluar

³² Adi Syahputra Sirait, Pemidanaan Terhadap Gelandangan (Analisis Pasal 505 KUHP Dan Maqasyid Syariah), *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial Keislaman*, 340.

³³ Ermawati Febriyani, Skripsi: “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak (Studi Kasus di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak)”, Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2015.

Makam Sunan Kalijaga Kabupaten Demak (Studi Perda Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat)”. Dalam skripsinya membahas mengenai implementasi Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat khususnya gelandangan dan pengemis dalam perspektif penegakan hak dan kewajiban pemimpin.³⁴

Penelitian ini mempunyai persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan, yaitu sama-sama membahas mengenai Penanggulangan Penyakit Masyarakat khususnya pengemis.

Adapun perbedaannya adalah pada penelitian sebelumnya membahas Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam perspektif hak dan kewajiban pemimpin. Sedangkan pada penelitian ini, menjelaskan tentang Perspektif Hukum Islam Terhadap Implementasi Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat (Studi Kasus Penanggulangan Pengemis di Area Makam Sunan Kalijaga).

3. Jurnal karya Asrul Nurdin, Faried Ali, dan Rabinah Yunus dengan judul “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar”. Penelitian ini membahas mengenai bentuk pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen serta factor-faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaan Perda tersebut.³⁵

Penelitian ini mempunyai persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan, yaitu sama-sama membahas mengenai Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah tentang pengemis.

Adapun perbedaannya adalah pada penelitian sebelumnya membahas mengenai bentuk pembinaan terhadap pengemis, sedangkan pada penelitian sekarang menjelaskan tentang Perspektif Hukum Islam Terhadap Implementasi Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit

³⁴ Khoerotun Nikmah, Skripsi: “*Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis Di Kawasan Pintu Masuk dan Keluar Makam Sunan Kalijaga Kabupaten Demak (Studi Perda Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat)*”, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2019.

³⁵ Asrul Nurdin, Faried Ali, Rabinah Yunus, Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 4, No. 2, 2011.

Masyarakat (Studi Kasus Penanggulangan Pengemis di Area Makam Sunan Kalijaga).

4. Jurnal karya Dewiandry dan Mochamad Wachid Hasyim yang berjudul “Penerapan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis Terhadap Perlindungan Anak Jalanan”. Penelitian ini membahas mengenai penerapan Peraturan Daerah Kota Kediri serta kendala dalam penerapan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis.³⁶

Penelitian ini mempunyai persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan, yaitu sama-sama membahas mengenai penerapan Peraturan Daerah tentang pengemis.

Adapun perbedaannya adalah pada penelitian sebelumnya membahas penerapan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis. Sedangkan pada penelitian sekarang menjelaskan tentang Perspektif Hukum Islam Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat (Studi Kasus Penanggulangan Pengemis di Area Makam Sunan Kalijaga).

E. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir adalah model konseptual mengenai bagaimana teori berhubungan pada beragam faktor yang sudah diidentifikasi menjadi persoalan yang penting.³⁷ Berdasarkan latar belakang masalah, maka kerangka berpikir dalam penelitian ini yang menerangkan bahwa masalah sosial masalah sosial dapat timbul dari diri sendiri maupun kelompok, baik itu timbul karena masalah ekonomi, sosial maupun budaya. Ekonomi merupakan faktor utama penyebab timbulnya penyakit masyarakat khususnya pengemis. Kekurangan ekonomi didalam suatu keluarga menyebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan hidup sehari-hari. Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak, telah

³⁶ Dewiandry, Mochammad Wachid Hasyim, Penerapan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis Terhadap Perlindungan Anak Jalanan, *Jurnal Diversi*, Vol. 3, No. 2, 2017.

³⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2019, 95.

disebutkan bahwa pengemis merupakan seseorang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat, mereka tidak mempunyai pekerjaan dan tempat tinggal yang tetap, selain itu hidup mereka berkeliaran. Hal ini tentu tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia. Untuk itu perlu dilakukan upaya tindakan penanggulangan pengemis. Upaya penanggulangan ini bertujuan untuk menciptakan kondisi masyarakat yang tertib dari kerawanan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Di dalam Peraturan Daerah ini, salah satu ruang lingkupnya adalah mengenai penanggulangan pengemis. Penelitian ini memfokuskan mengenai perspektif hukum Islam terhadap implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat (Studi Kasus Penanggulangan Pengemis di Area Makam Sunan Kalijaga).

Dinas Sosial merupakan lembaga yang sangat diperlukan di Kabupaten Demak. Dinas Sosial bertugas untuk menangani masalah kemiskinan yang ada di masyarakat Demak, diantaranya adalah pengemis. Untuk menanggulangi masalah pengemis, maka Dinas Sosial memberikan pembinaan-pembinaan secara preventif kepada para pengemis. Adapun kerangka berpikir dari penelitian ini adalah: