

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di era yang semakin maju seperti saat ini, masyarakat dituntut untuk terus mengikuti arus perkembangannya. Namun, tidak semua orang dapat mengikuti arusnya dengan baik. Allah SWT menciptakan manusia dengan berbagai macam keadaan, tidak semua orang mempunyai kehidupan yang berkecukupan. Kemiskinan merupakan salah satu masalah yang dihadapi oleh manusia. Kemiskinan identik dengan gelandangan, pengemis, pemulung, dan pengamen. Kemiskinan terjadi dikarenakan pemerintah belum mampu dalam mengembangkan perekonomian Negara, termasuk menciptakan lapangan kerja secara menyeluruh guna mengatasi masalah pengangguran. Hal ini menjadi salah satu alasan bahwa pemerintah belum mampu menyamaratakan pendapatan untuk mengatasi kemiskinan yang semakin mencekik golongan menengah ke bawah.¹

Gelandangan dapat muncul dari semua golongan, termasuk anak-anak. Anak yang tumbuh dan berkembang dalam keadaan keluarga yang tidak diharapkan seperti kedua orang tuanya bercerai, sering bertengkar, kesulitan ekonomi dan lain sebagainya dapat membuat tumbuh kembang anak akan berjalan dengan tidak baik. Anak akan merasa orang tuanya tidak memperdulikannya lagi, mental dan psikisnya akan terganggu yang membuat mereka tidak tahan berada dirumah sehingga mereka memutuskan untuk pergi keluar dan bergaul dengan orang-orang disekitarnya tanpa memilah mana yang baik dan mana yang buruk. Tak jarang pula si anak tak ingin pulang kerumah dan memilih untuk tinggal di jalanan bersama teman-teman barunya sehingga anak lebih memilih untuk tinggal dijalan dan menjadi gelandangan.

Gelandangan dan anak jalanan merupakan salah satu bentuk anak terlantar. Anak terlantar atau gelandangan identik dengan kemiskinan, sehingga bertambahnya populasi mereka dapat menjadi indikator bertambahnya keluarga miskin. Kemiskinan memunculkan gelandangan dan pengemis (gepeng), mereka menjadikan tempat apapun sebagai arena hidup termasuk pasar, kolong jembatan, trotoar

¹Adi Syahputra Sirait, "Pembedanaan Terhadap Gelandangan (Analisis Pasal 505 KUHP Dan Maqasyid Syariah)", *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial Keislaman* 04, no. 2 (2018): 330.

maupun ruang terbuka yang ada.² Fenomena gelandangan di Negara Indonesia merupakan persoalan sosial yang sangat kompleks dengan berbagai macam latar belakang. Latar belakang merebaknya gelandangan kebanyakan disebabkan oleh masalah ekonomi.

Kehidupan gelandangan dan anak jalanan penuh dengan kekerasan dan perjuangan untuk mempertahankan hidup. Intensitas keterkaitan mereka dengan jalanan sangat bervariasi, mulai dari sekedar untuk menghabiskan waktu luang hingga menjadikan jalanan sebagai tumpuan sumber kehidupan.³ Kehadiran gelandangan dan anak jalanan dipandang negatif oleh sebagian besar masyarakat. Hidup menjadi gelandangan memang bukan merupakan pilihan yang menyenangkan, karena mereka berada dalam kondisi yang tidak bermasa depan jelas, dan keberadaan mereka tidak jarang menjadi masalah bagi banyak pihak, keluarga, masyarakat dan Negara.⁴

Pada hakekatnya tujuan pembangunan suatu Negara dilaksanakan adalah untuk mensejahterakan masyarakat, demikian halnya dengan Indonesia. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa tujuan pembangunan nasional bangsa Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat seluruhnya. Dalam merealisasikan tujuan pembangunan kesehatan maka segenap potensi alam harus digali, dikembangkan, dan dimanfaatkan sebaik-baiknya. Begitu pula dengan potensi manusia berupa penduduk yang banyak jumlahnya harus ditingkatkan pengetahuan dan keterampilannya sehingga, mampu menggali, mengembangkan dan memanfaatkan potensi alam secara maksimal, dan implementasi program pembangunan kesehatan tercapai.⁵

² Imam Sukadi, "Tanggung Jawab Negara Terhadap Anak Jalanan Dalam Operasionalisasi Pemerintah Di Bidang Perlindungan Hak Anak," *Jurnal Syariah dan Hukum* 5, no. 2 (2013): 118.

³ 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 XI*, no. 2 (2016): 202.

⁴ Sakman, *Jurnal Supremasi*, 202.

⁵ Asrul Nurdin, dkk, "Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah No 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar", *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 2 (2011): 72.

Gelandangan, anak jalanan dan pengemis merupakan salah satu bentuk fenomena penyakit masyarakat. Penyakit masyarakat atau disebut juga dengan patologi sosial merupakan fenomena yang sangat penting diperhatikan oleh siapapun. Patologi sosial adalah semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup rukun bertetangga, disiplin, kebaikan dan hukum formal. Berbagai macam kerugian termasuk terancamnya jiwa seseorang merupakan salah satu dampak patologi sosial. Kondisi ekonomi yang morat marit dan harga barang yang selalu membumbung tinggi merupakan salah satu penyebab dari timbulnya masalah penyakit masyarakat. Namun, dalam perkembangannya, masalah penyakit masyarakat sekarang ini sudah semakin menjadi-jadi, yang mana berbagai macam bentuk perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan norma agama serta adat sudah menjadi kebiasaan masyarakat.⁶

Gelandangan merupakan masalah yang tidak hanya terjadi di kabupaten Demak saja, tetapi juga diseluruh wilayah Indonesia. Di Indonesia masalah gelandangan sebenarnya sudah mendapat perhatian dari pemerintah pusat dan juga pemerintah daerah. Negara menjamin hak dan kewajiban warga negaranya, sesuai dengan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, "*Fakir Miskin dan Anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara*". Dalam hal ini jelas, Negara sebagai pengayom dan pelindung serta harus bertanggung jawab langsung dalam penanganan dan pembinaan terhadap anak-anak terlantar. Pasal ini pada dasarnya merupakan hak konstitusional bagi seluruh warga miskin dan anak-anak yang terlantar di seluruh Indonesia sebagai subyek hak asasi yang seharusnya dijamin pemenuhannya oleh Negara.⁷ Oleh karena itu, Negara bertanggung jawab terhadap kelangsungan hidup mereka.

Secara umum, dalam hukum pidana kegiatan pergelandangan tersebut dikualifikasikan sebagai salah satu tindak pidana yaitu sebagai pelanggaran dibidang ketertiban umum sebagaimana diatur dalam Pasal 504 dan 505 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana). Secara hukum, kegiatan menggelandang merupakan suatu tindak pidana yang patut dihukum. Secara hukum positif di Indonesia juga secara tegas memberikan sanksi pidana bagi mereka yang

⁶ Siti Badi'ah, "Problem Solving Patologi Sosial Dalam Perspektif Islam", *Jurnal Al-Adyan* 13, no. 2 (2018): 155.

⁷ Deawinadry dan Mochamad Wachid Hasyim, "Penerapan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis Terhadap Perlindungan Anak Jalanan", *Jurnal Diversi* 3, nomor 2 (2017): 160.

melakukan penggelandangan dengan sanksi pidana kurungan 3 sampai 6 bulan penjara sesuai dengan pasal 505 KUH Pidana.⁸ Namun, Pemerintah Daerah juga dapat mengatur kegiatan pengelandangan melalui Peraturan Daerah (Perda) yang di terbitkan.

Persoalan gelandangan juga diatur dalam Islam. Islam merupakan salah satu agama yang *concern* (perhatian) terhadap masalah kemanusiaan. Mulai dari mengentaskan kemiskinan, menghapuskan kesenjangan sosial dan mengangkat harkat dan martabat *mustad'afin* (orang lemah). Bukti keberpihakan Islam terhadap kaum lemah adalah diwajibkanmnya zakat, disunahkannya sedekah, wakaf, hibah dan perilaku saling tolong menolong dalam kebaikan. Islam menginginkan bangunan masyarakat yang seimbang, adil dan tanpa kesenjangan agar terwujud harmonisasi sosial. Bahkan karena terlalu perhatiannya terhadap kaum lemah, Islam memasukkan zakat sebagai rukun Islam yang wajib dilakukan oleh orang-orang yang mampu. Allah SWT mengajarkan kepada umat Islam untuk mengeluarkan zakat dari harta yang dimiliki kepada mereka yang berhak. Pada hakekatnya, semua harta tersebut adalah pemberian Allah SWT yang didalamnya mengalir hak-hak orang miskin (*fuqara' wa al-masakin*) dan orang lemah (*mustad'afin*), termasuk didalamnya pengemis dan gelandangan.⁹

Islam sebagai agama yang *universal*, sangatlah menghendaki anak-anak itu dapat hidup dan tumbuh berkembang secara baik. Bahkan Islam memandang hakekat anak itu sebagai rahmat yang diberikan Allah SWT kepada hambanya yang harus dibina agar mereka tidak menjadi anak yang terlantar. Dalam hal ini Allah SWT berfirman dalam surah Al-Baqarah ayat 177:

﴿ لَيْسَ الْبِرَّ أَنْ تُولُوا وَجُوهَكُمْ قَبْلَ الْمَشْرِقِ وَالْمَغْرِبِ وَلَكِنَّ الْبِرَّ مَنْ ءَامَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَالْمَلَائِكَةِ وَالْكِتَابِ وَالنَّبِيِّنَ وَءَاتَى الْمَالَ عَلَىٰ حُبِّهِ ذَوِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنَ السَّبِيلِ وَالسَّائِلِينَ وَفِي الرِّقَابِ وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَءَاتَى الزَّكَاةَ وَالْمُؤْفُونَ

⁸ Prof. Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), 184.

⁹ Agus Moh. Najib, "Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Pengemis dan Gelandangan Perspektif Maqashid Syari'ah," *An-Nur Jurnal Studi Islam IX*, no. 2 (2017): 247.

بِعَهْدِهِمْ إِذَا عَاهَدُوا وَالصَّابِرِينَ فِي الْبَأْسَاءِ وَالضَّرَّاءِ وَحِينَ الْبَأْسِ
 وَأُولَئِكَ الَّذِينَ صَدَقُوا وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ

Artinya: bukanlah menghadapkan wajahmu ke arah timur dan barat itu suatu kebajikan, akan tetapi Sesungguhnya kebajikan itu ialah beriman kepada Allah, hari Kemudian, malaikat-malaikat, kitab-kitab, nabi-nabi dan memberikan harta yang dicintainya kepada kerabatnya, anak-anak yatim, orang-orang miskin, musafir (yang memerlukan pertolongan) dan orang-orang yang meminta-minta; dan (memerdekakan) hamba sahaya, mendirikan shalat, dan menunaikan zakat; dan orang-orang yang menepati janjinya apabila ia berjanji, dan orang-orang yang sabar dalam kesempitan, penderitaan dan dalam peperangan. mereka Itulah orang-orang yang benar (imannya); dan mereka Itulah orang-orang yang bertakwa.

Keberpihakan Islam ini bukan sebatas pada aktivitas yang memecahkan berbagai masalah sosial dan kemanusiaan kaum dhuafa termasuk anak jalanan dan gelandangan, melainkan lebih dari itu adalah bagaimana menyelamatkan mereka dari bahaya kesesatan dan kekafiran, kemudian membawa mereka menuju keselamatan, kedamaian, dan kebahagiaan di dunia dan akhirat.¹⁰

Bertitik tolak dari posisi anak sebagai amanah yang harus dipenuhi kebutuhan dan hak-haknya sebagai anak, maka hak dasar mereka harus terpenuhi. Pemenuhan itu diwujudkan dalam merawat, menjaga, membesarkan, mendidik, membina, dan melindungi anak agar dapat tumbuh kembang secara optimal, baik secara fisik, mental, maupun sosial sehingga menjadi anak yang berkualitas, mempunyai akhlak yang mulia dan sejahtera lahir batin. Bahkan Allah melarang hambanya untuk menelantarkan keluarga, termasuk anak yang berada pada pengasuhannya. Allah berfirman dalam surah An-Nisa ayat 9:

وَلْيَخْشَ الَّذِينَ لَوْ تَرَكَوْا مِنْ خَلْفِهِمْ ذُرِّيَةً ضَعِيفًا خَافُوا عَلَيْهِمْ
 فَلْيَتَّقُوا اللَّهَ وَلْيَقُولُوا قَوْلًا سَدِيدًا

¹⁰ 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* 5, no. 2 (2013), 148.

Artinya: dan hendaklah takut kepada Allah orang-orang yang seandainya meninggalkan dibelakang mereka anak-anak yang lemah, yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) mereka. Oleh sebab itu hendaklah mereka bertakwa kepada Allah dan hendaklah mereka mengucapkan Perkataan yang benar.¹¹

Fenomena gelandangan di Kabupaten Demak sering kali terjadi, mereka lontang lantung dijalan secara bergerombol. Permasalahan mengenai gelandangan dan pengemis sudah diatur dalam Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyakit Masyarakat yang mana didalamnya secara tegas melarang adanya gelandangan dan pengemis. Namun pada kenyataannya, hal itu tidak sesuai dengan apa yang sudah diatur. Dijalan masih sering ditemukan banyak gelandangan yang lontang-lantung dijalan secara bergerombol, tempat-tempat yang biasanya menjadi sasaran mereka adalah lampu merah di sekitar jalan lingkar Demak-Kudus, pasar, dan tempat keramaian lainnya. Tak jarang pula diantara mereka banyak yang meminta-minta atau mengemis kepada pengendara sepeda motor serta pedagang maupun pembeli dipasar. Mereka juga sering meresahkan masyarakat sekitar, nongkrong di emperan toko dan lain sebagainya. Karena mengganggu ketertiban masyarakat, sehingga membuat Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) turun tangan dan merazia para gelandangan tersebut dan memberikan sanksi sesuai aturan yang sudah ditetapkan. Di dalam Perda Kabupaten Demak telah diatur ketentuan pidana yang akan dikenakan oleh para gelandangan 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 diancam dengan pidana kurungan paling lama 7 (tujuh) hari atau 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah)*”.¹² Sesuai dengan Perda tersebut apakah sanksi tersebut sudah diterapkan dengan baik dan mengapa masih banyak gelandangan yang menggelandang dan lontang-lantung dijalan sehingga menyebabkan keresahan di masyarakat, serta sanksi seperti apa yang ditegakkan kepada gelandangan yang sulit ditertibkan.

Dari permasalahan yang terjadi maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **Tinjauan Hukum Islam**

¹¹Sugianto, *JurnalSyariahdanHukum*, 148.

¹² Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Di Kabupaten Demak.

Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Dalam Upaya Menanggulangi Gelandangan Di Kabupaten Demak.

B. Fokus Penelitian

Gelandangan merupakan salah satu bentuk masalah sosial atau biasa sering disebut penyakit masyarakat. Gelandangan adalah seseorang yang tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap. Mereka berkeliaran kesana kesini tanpa tujuan. Adanya gelandangan di dalam suatu daerah membuat pemandangan di daerah tersebut menjadi tidak baik. Penelitian ini membahas mengenai fenomena gelandangan. Dalam hal ini perlu adanya tindakan-tindakan preventif untuk menanggulangi masalah-masalah penyakit masyarakat seperti gelandangan ini. Kegiatan menggelandang tentu sangat dilarang dalam Islam. Penelitian ini akan membahas mengenai bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi gelandangan di Kabupaten Demak serta bagaimana faktor pendorong dan penghambat dalam penegakan Perda ini.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi gelandangan di kabupaten Demak?
2. Mengapa di Kabupaten Demak masih banyak terdapat gelandangan?
3. Bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi gelandangan di kabupaten Demak?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi gelandangan di kabupaten Demak
2. Untuk mengetahui latar belakang mengapa masih banyak terdapat gelandangan di kabupaten Demak.

3. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam upaya menanggulangi gelandangan di kabupaten Demak

E. Manfaat Penelitian

Selain tujuan-tujuan tersebut, dalam penelitian ini juga dapat memberi manfaat, diantaranya adalah:

1. Manfaat Teoritis:
 - a. Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk memperkaya wawasan Ilmu Pengetahuan khususnya dalam bidang hukum keluarga Islam yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak nomor 2 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.
 - b. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan dasar pemahaman mengenai bagaimana upaya yang dilakukan untuk menekan tingginya tingkat gelandangan
2. Manfaat Praktis
Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai pertimbangan serta bahan pegangan bagi pembuat kebijakan dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah mengenai penanggulangan penyakit masyarakat khususnya gelandangan yang ada di kabupaten Demak.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini disusun dengan dengan sistematika yang terbagi dalam 3 (tiga) bagian yaitu:

1. Bagian Awal
Bagian awal ini terdiri dari halaman judul, halaman persetujuan pembimbing, halaman pengesahan, halaman pernyataan, halaman motto, halaman persembahan, halaman abstrak, halaman kata pengantar dan halaman daftar isi
2. Bagian Kedua
Bagian isi pada skripsi ini terdiri dari 5 (lima) bab yang saling terkait, kelima bab tersebut yaitu:
BAB I Pendahuluan: Bab ini memuat latar belakang masalah, focus penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.
BAB II Kajian Pustaka: Bab ini berisi tentang uraian teori-teori yang berkaitan dengan judul penelitian, yang meliputi ruang lingkup peraturan daerah, penjelasan mengenai gelandangan

sebagai penyakit masyarakat, serta penjelasan mengenai konsep hukum islam tentang penyakit masyarakat. Didalam Bab II juga dipaparkan mengenai hasil penelitian terdahulu serta kerangka berfikir.

BAB III Metode Penelitian: Dalam bab ini berisikan tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, uji keabsahan data dan teknik analisis data.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan: dalam Bab ini memuat tentang gambaran umum objek penelitian, hasil temuan lapangan serta deksripsi data penelitian.

BAB V Penutup: Bab ini berisi tentang simpulan, saran dan penutup

3. Bagian akhir

Pada bagian akhir berisi tentang daftar pustaka, daftar riwayat hidup penulis, dan lampiran-lampiran.

