

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Ruang Lingkup 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-Undang 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.¹³

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.¹⁴

¹³ S Bambang Setyadi, "Pembentukan Peraturan Daerah," *Jurnal Buletin hukum perbankan dan kebanksentralan* 5, no. 2 (2007), 1.

¹⁴ Aristo Evandy A. Barlian, "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undang dalam Perspektif Politik Hukum", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 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.¹⁵

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.¹⁶

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 kaidah-kaidahnya, 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, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

¹⁵Buhori Muslim dan Liza Dayana, "Sistem Informasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Pagar Alam Berbasis WEB," *Jurnal Ilmiah Betrik* 07, no. 01 (2016), 39.

¹⁶Aristo Evandy A. Barlian, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, 609.

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.¹⁷

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 Pemerintahan 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 jenis Peraturan Perundang-Undangan nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana

¹⁷ Aristo Evandy A. Barlian, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 609.

ditentukan dalam Pasal 7 Undang-Undang yang selengkapnya berbunyi:

Pasal 7:

- (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.¹⁸

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.¹⁹

¹⁸ Aristo Evandy A. Barlian, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 610.

¹⁹ Aristo Evandy A. Barlian, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 611.

Kedudukan Peraturan Daerah juga dapat ditinjau dari aspek 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*".²⁰

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-Undangan 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 1945.²¹

3. Implementasi Peraturan Daerah

Secara harfiah kata kebijakan merupakan terjemahan dari kata *Policy*. Pengertian yang sama dikemukakan oleh Willian Dunn, Charles Jones, Lee Fredman yang memberikan pengertian kebijakan sebagai *publicpolicy*. 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,

²⁰ Aristo Evandy A. Barlian, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 611.

²¹ Aristo Evandy A. Barlian, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 612.

kemudian dalam bahasa Inggris kata *policy* diartikan *policie* mengandung arti urusan pemerintah.²²

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.²³

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.²⁴ Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia. Oleh karena itu kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam kebijakan publik.

Untuk pelaksanaan dengan mendasarkan konsepsi kegiatan-kegiatan implementasi pemerintah mengani program-program yang sudah disahkan, kemudian menentukan

²² Sakman, *Jurnal Supremasi*, 203.

²³ Sakman, *Jurnal Supremasi*, 203.

²⁴ 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 Administtrasi Publik* 2, no. 1 (2014), 74.

implemenatsi 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.²⁵

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:

- a. 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.
- b. Memberikan alternatif model pelaksanaan program yang lebih efektif.²⁶

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan itu tidak sesungguhnya hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan

²⁵ 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), 203.

²⁶ Koko Indra Kesuma, *Jurnal Administtrasi Publik*, 76.

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.²⁷

B. Gelandangan sebagai Penyakit Masyarakat

1. Pengertian Gelandangan

Secara istilah gelandangan berasal dari kata gelandangan yang artinya yaitu selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap, di kota-kota besar, para gelandangan ini bertahan hidup dengan mengais sisa-sisa orang lain, meminta-minta diperempatan jalan dan tidur di emperan pertokoan dengan berbekal kardus dan beberapa lembar kain tempat mereka tidur. Gelandangan merupakan orang yang tidak mempunyai tempat tinggal yang tetap dan tidak memiliki penghasilan yang tetap untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.²⁸

Pada dasarnya, para gelandangan adalah kaum urbanisasi yang berasal dari perkotaan yang mencoba untuk mengadu nasib dan peruntungan dipertokoan, namun tidak didukung oleh pendidikan yang cukup dan skill atau keahlian yang baik, juga tidak memiliki modal uang yang banyak, akibatnya mereka mencoba untuk bekerja serabutan.²⁹

²⁷ Koko Indra Kesuma, *Jurnal Administrasi Publik*, 76.

²⁸ Adi Syahputra Sirait, "Pemidanaan Terhadap Gelandangan (Analisis Pasal 505 KUHP Dan Maqasyid Syariah)", *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial Keislaman* 04, no. 2 (2018), 332.

²⁹ Adi Syahputra Sirait, *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Keislaman*, 332.

Menurut Muthalib dan sujarwo, ada 3 (tiga) gambaran umum gelandangan, yaitu:

- a. Sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya
- b. Orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai
- c. Orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980, Pasal 1 ayat (1) dan (2) “*gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal, pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum*”.³⁰ Pengertian gelandangan menurut Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial adalah Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara di tempat umum.³¹

Gelandangan adalah orang yang terasing dari masyarakatnya karena kemiskinanm gangguan jiwa atau sebab-sebab lain yang menyebabkan mereka terkucilkan. Gelandangan juga menggambarkan mata pencaharian gelandangan seperti pemulung, peminta-minta, penjaja makanan, dan pengamen. Selain gelandangan yang dijelaskan tersebut, masih ada tipe gelandangan yang berbeda dengan penjelasan diatas. Gelandangan tersebut disebut dengan gelandangan psikotik. Gelandangan psikotik adalah gelandangan yang mempunyai gangguan jiwa.³²

Pergelandangan adalah suatu tindakan pengembaraan yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu serta hidupnya berpindah-pindah di tempat umum.³³

2. Kategori Gelandangan

Dalam beberapa literasi mengistilahkan gelandangan dengan sebutan pemulung. Pemulung dapat diartikan sebagai orang yang

³⁰ Koko Indra Kesuma, *Jurnal Administtrasi Publik*, 79.

³¹ Muslim, “Penanggungan Pengemis dan Gelandangan di Kota Pekanbaru”, *Jurnal El-Riyasah* 4, no. 1 (2013), 26.

³² 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), 250.

³³ Agus Moh. Najib, *An-Nur Jurnal Studi Islam*, 250.

kegiatannya mengambil dan mengumpulkan barang-barang bekas yang masih memiliki nilai jual yang kemudian akan dijual kepada juragan barang bekas. Dalam hal ini, gelandangan dapat dibedakan menjadi empat macam sesuai lokasi/tempat mereka mangkal:

- a. Gelandangan yang biasanya beroperasi dan mangkal diberbagai perempatan jalan atau sekitar kawasan lampu merah, yang biasanya jalan tersebut adalah jalan protocol
- b. Pengemis/gelandangan yang mangkal di tempat-tempat umum tertentu
- c. Pengemis/gelandangan yang beroperasi di tempat-tempat umum yang mempunyai nilai religious
- d. Pengemis/gelandangan yang biasa berkeliling dari rumah-rumah keluar masuk kampung
- e. Pengemis/gelandangan yang terorganisir adalah pengemis yang memiliki semacam induk semang yang melindungi pengemis.³⁴

Ciri-ciri dari gelandangan diantaranya adalah:

- a. Anak sampai usia dewasa, tinggal disembarang tempat dan hidup mengembara di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar
- b. Tidak mempunyai tanda pengenalan atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas atau liar
- c. Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.³⁵

3. Faktor-Faktor Yang Menyebabkan Timbulnya Anak Jalanan Dan Gelandangan

Kemuculan 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 teradang 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

³⁴ Adi Syahputra Sirait, *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Keislaman*, 334.

³⁵ Muslim, *Jurnal El-Riyasah*, 28.

ekonomi menjadi faktor utama yang 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.

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.³⁶

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:

1. Faktor ekonomi, meliputi kurangnya ketersediaan lapangan kerja, kemiskinan dan rendahnya pendapatan perkapita sehingga mengabaikan tidak tercukupinya kebutuhan hidup.
2. Faktor geografi, yang meliputi daerah asal yang minus dan tandus sehingga menjadikan pengolahan tanah atau lahan tidak maksimal

³⁶ Agus Moh. Najib, *An-Nur Jurnal Studi Islam*, 251.

3. Faktor sosial, yang meliputi urbanisasi yang semakin meningkat serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam usaha peningkatan kesejahteraan sosial
4. Faktor pendidikan, yang meliputi relatif rendahnya pendidikan masyarakat mengakibatkan kurangnya bekal serta keterampilan untuk hidup layak
5. Faktor psikologis, yang meliputi adanya keretakan keluarga dan keinginan melupakan kejadian masa lampau yang mengaibatkan menurunnya gairah kerja
6. Faktor lingkungan, yang berkaitan dengan keadaan gelandangan yang telah berkeluarga atau mempunyai anak maka secara tidak langsung terlihat adanya pembibitan gelandangan
7. 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 cobaan³⁷

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.

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

³⁷ Fatin Nuha Astini, dkk, "Empirical Study Praktek Inovasi Dalam Penanganan Permasalahan Gelandangan Di Kota Surabaya", Jurnal Administratif 2, no. 2 (2015), 57.

- 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 kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.³⁸

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 usia mereka belum sepatutnya untuk mencari nafkah melainkan menikmati masa-masa sekolah sesuai dengan hak mereka yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni hak mendapatkan pendidikan.

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

³⁸ Muslim, *Jurnal El-Riyasah*, 27.

Disorganisasi 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.³⁹

4. Aturan Hukum Mengenai Gelandangan

a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Gelandangan merupakan suatu kegiatan yang melanggar hukum karena melakukan kegiatan yang mengganggu ketertiban masyarakat, dan hal tersebut termasuk dalam suatu tindak pidana. Tindak pidana adalah kebersamaan dari kejahatan yang secara yuridis berarti segala tingkah laku manusia yang dapat dipidana, diatur dalam hukum pidana, relatifnya tergantung pada ruang, waktu dan siapa yang menamakan sesuatu itu kejahatan. Konteks itu dapat dikatakan bahwa kejahatan adalah suatu konsepsi yang bersifat abstrak. Abstrak dalam arti tidak dapat diraba, ada pula perbedaan antara “*mala in se*” dengan “*mala prohibita*”. *Mala in se* adalah suatu perbuatan yang tanpa dirumuskan sebagai kejahatan sudah merupakan kejahatan. Sedangkan *mala prohibita* adalah suatu perbuatan manusia yang diklasifikasikan sebagai kejahatan apabila telah dirumuskan sebagai kejahatan dalam perundang-undangan.

Substansi dalam hukum pidana adalah:

- 1) Perbuatan-perbuatan yang ditetapkan sebagai tindak pidana;

³⁹Sugianto, “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), 205.

- 2) Persyaratan apa yang dapat menentukan bahwa seseorang telah melakukan tindak pidana;
- 3) Apa yang dapat dilakukan terhadap si pelaku tindak pidana.

Perbuatan pidana merupakan suatu istilah yang mengandung suatu pengertian dasar dalam ilmu hukum pidana. Didalam perundang-undangan dipakai istilah perbuatan tindak pidana, peristiwa pidana dan tindak pidana, yang juga sering disebut *delict*, seperti yang dimaksud dengan istilah tindak pidana atau didalam bahasa Belanda *strafbaar feit* sebenarnya merupakan peristiwa resmi yang terdapat dalam *straf wetboek* atau dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang sekarang berlaku di Indonesia. Adapun Istilah dalam bahasa asing adalah *delict*.

Dasar yang pokok dalam menjatuhkan pidana pada orang yang telah melakukan perbuatan pidana adalah norma yang tertulis: tidak dipidana jika tidak ada kesalahan. Asas legalitas tercantum di dalam Pasal 1 Ayat 1 KUHP, yang berbunyi: “ Tidak satu perbuatan (*feit*) yang dapat dipidana selain berdasarkan kekuatan perundang-undangan pidana yang mendahuluinya” dalam bahasa latinnya disebut “*Nullum Delictum Nulla Poena Sine Praevia Legi Poenali*”, yang dapat disalin ke dalam bahasa Indonesia kata demi kata yaitu tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa ketentuan pidana yang mendahuluinya.

Dari rumusan diatas, ada dua hal yang dapat ditarik kesimpulan, antara lain:

- 1) Jika suatu perbuatan diancam dilarang atau pengabaian sesuatu yang di haruskan dan diancam dengan pidana, maka perbuatan atau pengabaian tersebut harus tercantum didalam undang-undang pidana;
- 2) Ketentuan tersebut tidak boleh surut, dengan suatu pengecualian yang tercantum dalam Pasal 1 ayat 2 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.⁴⁰

Sistem peradilan pidana pada hakekatnya merupakan suatu proses penegakan hukum pidana. Penyelenggara peradilan pidana merupakan mekanisme bekerjanya aparat penegak hukum pidana mulai proses penyelidikan dan

⁴⁰ Adi Syahputra Sirait, *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Keislaman*, 335.

penyidikan, penahanan, penuntutan, sampai pemeriksaan di sidang pengadilan. Atau dengan kata lain bekerjanya polisi, jaksa, hakim dan petugas lembaga pemasyarakatan, yang berarti bekerjanya hukum acara pidana.

Dalam proses penyelenggaraan peradilan pidana ada dua kepentingan yang mesti dijaga dan dijamin keseimbangannya oleh hukum acara pidana yaitu kepentingan Negara dan kepentingan pencari keadilan (tersangka atau terdakwa). Usaha-usaha ini dilakukan untuk mencapai tujuan dari peradilan pidana yakni untuk mencari kebenaran materil dan melindungi hak-hak asasi manusia.⁴¹

Dasar hukum atau pedoman dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana terhadap gelandangan dan pengemis di Indonesia adalah diatur dalam ketentuan Pasal 504, dan Pasal 505 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana). Pasal 504 KUHP menegaskan larangan kegiatan pengemis atau meminta-minta ditempat umum sebagai berikut:

- a. Barangsiapa mengemis di tempat umum, diancam, karena melakukan pengemis, dengan pidana kurungan selama-lamanya enam minggu;
- b. Pengemis yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya diatas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.

Berikutnya, ketentuan Pasal 505 KUHP menegaskan tentang larangan kegiatan pergelandangan sebagai berikut:

- a. Barangsiapa bergelandang tanpa pencaharian, diancam, karena melakukan pergelandangan, dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan;
- b. Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya diatas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Berdasarkan Pasal 504 tindakan mengemis atau meminta sedekah di tempat umum dapat dikenakan pidana kurungan 6 minggu dan kegiatan pengemis yang dilakukan oleh 3 (tiga) atau lebih yang berumur enam belas tahun ke atas dapat dikenakan sanksi kurungan 3 bulan. Sanksi ini diberikan kepada setiap masyarakat yang

⁴¹ Adi Syahputra Sirait, *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Keislaman*, 337.

memanfaatkan keadaan tertentu (rasa iba/kasih terhadap sesama) untuk keuntungan pribadi dan dilakukan berulang kali sehingga menjadi suatu kegiatan rutin dapat dikenakan sanksi kurungan untuk memberikan efek jera. Tindakan pengemis yang dilakukan di tempat umum sudah memberikan rasa tidak nyaman dan aman pada masyarakat, bila tidak memberikan sedekah maka para pengemis tersebut melakukan teror verbal supaya masyarakat mau memberikan sedekah sehingga meresahkan masyarakat. Perlu lah pemerintah untuk segera mengatasi masalah sosial yang terjadi di banyak tempat umum. Begitupula dengan tindakan pergelandangan yang tertera pada Pasal 505 yang dimana membahas kegiatan pergelandangan yang dilakukan oleh masyarakat karena tidak adanya kegiatan mata pencaharian dapat dikenakan sanksi pidana kurungan.⁴²

Pemidanaan ini penting, karena pidana di samping dapat bertujuan membuat jera si pelaku juga dapat sebagai *prevensi special prevensi general*. *Prevensi special* dimaksudkan bahwa pidana bertujuan agar si terpidana itu berubah menjadi orang yang lebih baik dan berguna bagi masyarakat. Roeslan Saleh berpendapat pengaruh pidana atau hukum pidan bukan semata-mata ditujukan kepada si penjahat, tetapi ditujukan untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat supaya mentaati norma-norma masyarakat. Pidana mempunyai pengaruh terhadap pembuat potensial atau orang-orang lain yang taat kepada Undang-Undang. Sumber dari pengaruh itu sebenarnya bukan dari pidana itu sendiri, akan tetapi dari kekuasaan yang datang dari penguasa dan diterima serta diakui oleh masyarakat. Yang perlu diingat dalam hubungan ini adalah bahwa intensitas dari pidana tidak sama untuk semua jenis tindak pidana. Untuk tindak pidana yang bersifat mengatur masyarakat misalnya pelanggaran terhadap peraturan kebersihan kota seperti anak jalanan ini hukum pidana merupakan sarana kontrol masyarakat yang cukup efektif. Hanya yang perlu diperhatikan adalah bahwa dalam

⁴² Adrianus Terry Febriken, dkk, “Kebijakan Hukum Pidana Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Semarang”, Diponegoro Law Journal 5, no. 4 (2016), 4-5.

menangani masalah anak ini dibutuhkan penanganan yang sifatnya khusus⁴³

b. Peraturan Kepala Polisi Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

Peraturan yang mengatur mengenai usaha untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis terdapat dalam Pasal 4 dan 5.

Pasal 4: Tindakan preventif dilaksanakan untuk mencegah atau mengurangi timbulnya masalah Gelandangan, Pengemis, dan Gepeng di lingkungan masyarakat.

Pasal 5:

- (1) Kegiatan tindakan preventif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dilaksanakan dengan cara antara lain: a. penyuluhan; b. bimbingan sosial; dan c. pembinaan sosial.
- (2) Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikoordinasikan dengan instansi terkait pada tingkatan masing-masing dan tokoh organisasi sosial kemasyarakatan setempat sesuai peraturan perundang-undangan.

Upaya preventif yang dimaksud dalam Perkapolri Nomor 14 Tahun 2007 memiliki makna sama dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980, dengan tujuan untuk mencegah berkembangnya dan mengurangi gelandangan dan pengemis yang khususnya berada di Kabupaten Demak dengan upaya-upaya penyuluhan, bimbingan sosial dan pembinaan sosial. Usaha preventif dilakukan dengan Instansi terkait pada tingkatan masing-masing dan organisasi sosial kemasyarakatan sesuai peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 4 dan 5 mengenai tindakan terhadap pencegahan gelandangan dan pengemis, polisi tidak memiliki kewenangan dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis. Lembaga yang memiliki kewenangan didalam penanggulangan gelandangan dan pengemis adalah Satuan Polisi Pamong Praja. Lembaga ini di bawah pengawasan Kepala Daerah Kabupaten Demak.

⁴³ Andriyani Mustika Nurwijayanti, "Eksplorasi Anak: Perlindungan Hukum Anak Jalanan Dalam Perspektif Hukum Pidana Di Daerah Yogyakarta", *Jurnal Jurisprudence* 1, no. 1 (2012), 213.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis membagi jenis upaya-upaya penanggulangan yaitu berupa upaya preventif, represif, dan rehabilitasi yang bertujuan untuk menekan perkembangan gelandangan dan pengemis serta mengupayakan gelandangan dan pengemis kembali menjadi anggota masyarakat yang mempunyai penghidupan yang layak maka akan membuat permasalahan gelandangan dan pengemis di wilayah Kabupaten Demak dapat ditanggulangi secara lebih efektif dan mendapatkan hasil yang maksimal sesuai dengan diharapkan pemerintah daerah, aparat penegak hukum dan masyarakat. Peraturan Pemerintah tersebut upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis sudah tidak menggunakan peraturan pidana melainkan menggunakan peraturan yang memiliki sanksi bersifat tindakan.

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

Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyakit Masyarakat merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh pemerintah Kabupaten Demak yang ditetapkan pada tanggal 4 Maret 2015 oleh Bupati Demak dalam rangka menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Peraturan ini dibentuk karena penyakit masyarakat merupakan perbuatan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan atau meresahkan masyarakat dan dapat merugikan masyarakat, sehingga dapat menimbulkan gejolak sosial di kabupaten Demak yang pada akhirnya dapat mengancam keamanan dan ketertiban di masyarakat. Maraknya perkembangan penyakit masyarakat di Kabupaten Demak tidak terlepas dari kurangnya kontrol sosial di tengah-tengah masyarakat dan upaya penegakan hukum yang belum maksimal.⁴⁴

Ruang lingkup dari perda ini tertuang dalam Pasal 4 yang berbunyi:

Pasal 4:

- (1) Ruang lingkup penyakit masyarakat dalam peraturan daerah ini meliputi:

⁴⁴Peraturan Daerah Kabupaten Demak No 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak.

- a) Minuman keras;
 - b) Gelandangan dan pengemis;
 - c) Pelacuran; dan
 - d) Perjudian.
- (2) Penyakit masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perbuatan yang dilarang berdasarkan Peraturan daerah ini.

Mengenai gelandangan dan pengemis diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9. Pada Pasal 10 diatur mengenai upaya penanggulangan gelandangan yang berbunyi “Untuk menanggulangi, mencegah serta mengurangi kegiatan gelandangan dan pengemis dilakukan upaya pencegahan berupa penyuluhan, pembinaan dan rehabilitasi. Sedangkan pada Pasal 19 ayat (1) huruf d dan e diatur mengenai larangan bagi anak jalanan dan gelandangan. Huruf d berbunyi “Setiap orang dilarang melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis, sedangkan huruf e berbunyi “Setiap orang dilarang memberi barang atau uang kepada gelandangan atau pengemis”.

Didalam Perda telah diatur pula ketentuan pidana yang akan dikenakan oleh para gelandangan dan anak jalanan yang melanggar peraturan ini. Ketentuan itu termaktub dalam 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 5.000.000; (lima juta rupiah).⁴⁵

C. Konsep Hukum Islam Tentang Penyakit Masyarakat

1. Pengertian Penyakit Masyarakat

Patologi sosial berasal dari kata *pathos* yaitu penderitaan, penyakit, sedangkan *logos* artinya ilmu, kadi patologi berarti ilmu tentang penyakit. Patologi sosial berarti ilmu yang membahas tentang penyakit sosial, atau juga ilmu yang membahas tentang penyakit masyarakat. Secara bahasa, patologi sosial adalah sebuah tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas local, pola kesederhanaan, moral, hak milik, solidaritas keluarga, hidup rukun bertetangga, disiplin, kebaikan dan hukum

⁴⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di kabupaten Demak.

formal. Menurut teori patologi, masyarakat selalu dalam keadaan sakit atau masyarakat yang tidak berfungsi secara sebagai atau keseluruhan. Masyarakat bisa dikatakan sehat jika seluruh anggota masyarakat berfungsi dengan sempurna. Jika dipandang dari luar, masyarakat memang terlihat menjalankan fungsinya dengan sempurna. Namun jika dilihat dari dalam, pada kenyataannya masyarakat tidak menjalankan fungsinya dengan baik, masyarakat yang makmur. Masyarakat ini memang terlihat makmur, namun didalamnya banyak masalah yang dihadapi. Semua sosiolog mendefinisikan patologi sosial sebagai 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.⁴⁶

Penyakit masyarakat adalah hal-hal atau perbuatan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan masyarakat atau meresahkan masyarakat dan merugikan masyarakat yang tidak sesuai dengan norma agama dan adat istiadat serta kesusilaan.⁴⁷

Ketika menganalisa sebuah kasus yang berkaitan dengan patologi sosial (penyakit masyarakat), maka ada beberapa teori yang digunakan, yaitu teori perubahan sosial, teori *culture lag* (ketertinggalan kebudayaan), teori konflik sosial, teori disorganisasi sosial, dan teori patologi

a. Teori perubahan sosial

Teori perubahan sosial merupakan perubahan struktur dan fungsi dalam masyarakat telah mengalami perubahan (baik secara cepat atau lambat), maka akan terjadi masalah sosial.

b. Teori *culture lag* (ketertinggalan kebudayaan)

Teori *culture lag* (ketertinggalan kebudayaan) menjelaskan tentang kebudayaan yang dapat menimbulkan masalah sosial.

c. Teori konflik sosial

Situasi yang menimbulkan pertentangan sebagian besar penduduk bisa disebut sebagai konflik sosial bisa menimbulkan masalah sosial.

⁴⁶ Nasrullah Khumaerah, "Patologi Sosial Pekerja Seks Komersial (PSK) Perspektif Al-Qur'an", *Jurnal Al-Khitabah* III, no. 1 (2017), 64.

⁴⁷Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Di Kabupaten Demak.

- d. Teori disorganisasi sosial
Disorganisasi sosial terjadi ketika seseorang tidak melaksanakan fungsinya dalam sebuah organisasi. Disorganisasi dapat menimbulkan keretakan organisasi sosial dapat karena adanya perubahan sosial yang ada.
- e. Teori patologi
Menurut patologi, masyarakat selalu dalam keadaan sakit atau masyarakat yang tidak berfungsi sempurna. Jika dipandang dari luar, masyarakat memang terlihat menjalankan fungsinya dengan sempurna, namun jika dilihat dari dalam, pada kenyataannya masyarakat tidak menjalankan fungsinya dengan baik. Sebagai contoh masyarakat yang makmur, namun didalamnya banyak masalah yang dihadapi.⁴⁸
Beberapa masalah sosial yang dianggap sebagai patologi sosial adalah tergantung dari sistem nilai sosial masyarakat tersebut. Ada beberapa persoalan yang dihadapi oleh masyarakat-masyarakat yang pada umumnya sama, yaitu sebagai berikut:
 - a. 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.
 - b. Kejahatan, disebabkan karena kondisi-kondisi dan proses-proses sosial yang sama, yang menghasilkan perilaku-perilaku sosial lainnya.
 - c. Disorganisasi keluarga, perpecahan keluarga sebagai suatu unit karena anggota-anggotanya gagal memenuhi kewajiban-kewajibannya yang sesuai dengan peranan sosialnya.
 - d. Masalah generasi muda dalam masyarakat modern, pada umumnya ditandai oleh dua ciri yang berlawanan, yaitu keinginan untuk melawan misalnya dalam bentuk radikalisme, delinkuensi, dan sebagainya. Sikap apatis misalnya penyesuaian yang membabi buta terhadap ukuran moral generasi tua.
 - e. Peperangan, peperangan mungkin merupakan masalah sosial paling sulit dipecahkan sepanjang sejarah kehidupan manusia.

⁴⁸ Nellis Mardhiah, "Analisis Patologi Sosial Generasi Muda Dalam Pelaksanaan Syariat Islam Di Kabupaten Aceh Barat", *Jurnal Public Policy*, (2015), 6.

- f. Pelanggaran terhadap norma-norma masyarakat seperti pelacuran, delinkuensi anak-anak, alkoholisme, homoseksualitas
- g. Masalah kependudukan
- h. Masalah lingkungan hidup
- i. Birokrasi.⁴⁹

2. Konsep Hukum Islam Mengenai Gelandangan

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.⁵⁰

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 diakui dan diyakini mengikat untuk semua yang beragama Islam”. Menurut T.M. Hasbi Ash-Shiddiqy sebagaimana yang dikutip oleh Rahmi Hidayati, memberi definisi hukum Islam sebagai berikut: Hukum Islam adalah koleksi daya upaya para ahli hukum untuk menerapkan syari’at atas kebutuhan masyarakat.⁵¹

Pada prinsipnya, gelandangan tidak diperkenankan dalam Islam, bahkan Islam mendidik ummatnya untuk memiliki kehormatan dengan tidak mengemis atau meminta-minta kepada orang lain. Rasulullah SAW didalam haditsnya menjelaskan

⁴⁹ Siti badi’ah, “Problem Solving Patologi Sosial Dalam Perspektif Islam”, *Jurnal Al-Adyan* 13, no. 2 (2018), 158.

⁵⁰ Baharuddin Ahmad dan Illy Yanti, *Eksistensi Dan Implementasi Hukum Islam DI Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015, 4.

⁵¹ Baharuddin Ahmad dan Illy Yanti, 5.

tentang rendahnya derajat orang yang menggelandang, mengemis ataupun meminta-minta.

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا : أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ أَيْدِ الْعُلْيَا خَيْرٌ مِنْ أَيْدِ السُّفْلَى . فَأَيْدِ الْعُلْيَا هِيَ الْمُنْفِقَةُ، وَالسُّفْلَى هِيَ السَّائِلَةُ

Artinya: Tangan yang diatas lebih baik dari pada tangan yang dibawah, tetapi hendaklah engkau prioritaskan orang yang menjadi tanggunganmu. Dan sedekah yang paling baik adalah ketika orang yang bersedekah sudah tidak membutuhkan barang yang disedekahkan (berkecukupan). Barang siapa memelihara kehormatannya, niscaya Allah akan memelihara kehormatannya. Dan barang siapa yang merasa cukup dengan yang ada, niscaya Allah akan mencukupinya.” (HR. Al-Bukhari)

Dalam riwayat lain Rasulullah SAW bersabda:

لَا يَزَالُ الْعَبْدُ يَسْأَلُ وَهُوَ غَنِيٌّ حَتَّى يَخْلُقَ وَجْهَهُ فَلَا يَكُونُ لَهُ عِنْدَ اللَّهِ وَجْهٌ

Artinya: Seorang hamba yang senantiasa meminta-minta, padahal ia berkecukupan maka wajahnya akan menjadi melepuh, disisi Allah ia tidak mempunyai muka lagi.”

Dari hadits tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Islam sangat menganjurkan agar ummatnya 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 dalam hadits berikutnya Rasulullah SAW mengancam bagi orang yang menggelandang dengan cara mengemis, memint-minta padahal ia mampu untuk berusaha dan berkecukupan, maka pada hari kiamat, wajahnya akan melepuh dan di sisi Allah tidak memiliki wajah lagi.⁵²

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

⁵² Adi Syahputra Sirait, *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Keislaman*, 338.

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 bekal 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 hukuman yang diberikan kepada pelaku dosa-dosa yang tidak diatur dalam hudud atau aturan.⁵³

Yusuf Qardhawi mengemukakan bagaimana Islam mengkonsep sebuah solusi dalam mengentaskan kemiskinan, agar terhindar dari perbuatan mengemis diantaranya mengupayakan pekerjaan, mencukupi keluarga yang lemah, memberdayakan zakat, dan bersedekah. Beliau berpandangan bahwa pemidanaan terhadap gelandangan dan pengemis harus memperhatikan nilai-nilai keadilan namun tidak mengenyampingkan nilai kepastian hukum dan kemanfaatannya, sebagaimana 3 pilar tujuan sebuah hukum yang harus dianut dalam sebuah system hukum yang dapat ditegakkan di masyarakat dalam sebuah Negara.⁵⁴

D. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dapat dijadikan sebagai acuan perbandingan antara penelitian yang terdahulu dengan penelitian yang saat ini dilakukan. Dengan demikian peneliti mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penelitian ini, antara lain:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Ermawati Febriyani dalam skripsi yang berjudul *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di kabupaten Demak*

⁵³ Adi Syahputra Sirait, *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Keislaman*, 340.

⁵⁴ Adi Syahputra Sirait, *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Keislaman*, 341.

(*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. Persamaan dari penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah sama-sama menjelaskan tentang implementasi Perda kabupaten Demak nomor 2 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat khususnya gelandangan dan 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 Tinjauan Hukum Islam Terhadap Implementasi Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Dalam Upaya Menanggulangi Gelandangan Di Kabupaten Demak. Penelitian saya berfokus pada upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam menegakkan Perda, apa saja faktor pendorong dan faktor penghambat penegakan Perda, serta tinjauan hukum Islam terhadap implementasi Perda.⁵⁵

2. Skripsi Khoerotun Nikmah , Mahasiswa Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta dengan judul “*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)*”. 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. Persamaannya adalah sama-sama membahas mengenai Penanggulangan Penyakit Masyarakat khususnya gelandangan dan pengemis dalam perspektif penegakan hak dan kewajiban pemimpin. Adapun perbedaannya adalah pada penelitian

⁵⁵ Ermawati Febriyani, “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak (Studi Kasus di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak)”, *Skripsi mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang* (2015).

sebelumnya membahas Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dalam perspektif hak dan kewajiban pemimpin. Sedangkan pada penelitian sekarang, menjelaskan tentang Tinjauan Hukum Islam Terhadap Implementasi Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Dalam Upaya Menanggulangi Gelandangan Di Kabupaten Demak. Penelitian saya berfokus pada upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam menegakkan Perda, apa saja faktor pendorong dan faktor penghambat penegakan Perda, serta tinjauan hukum Islam terhadap implementasi Perda.⁵⁶

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 faktor-faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaan Perda tersebut. Persamaannya adalah sama-sama membahas mengenai Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah tentang gelandangan. Adapun perbedaannya adalah pada penelitian sebelumnya membahas mengenai bentuk pembinaan terhadap gelandangan, sedangkan pada penelitian sekarang, menjelaskan tentang Tinjauan Hukum Islam Terhadap Implementasi Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Dalam Upaya Menanggulangi Gelandangan Di Kabupaten Demak. Penelitian saya berfokus pada upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam menegakkan Perda, apa saja faktor pendorong dan faktor penghambat penegakan Perda, serta tinjauan hukum Islam terhadap implementasi Perda.⁵⁷
4. Jurnal karya Dewiandry dan Mochamad Wachid Hasyim dengan judul “Penerapan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan

⁵⁶ Khoerotun Nikmah, “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)”, *Skripsi* mahasiswa Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta (2019).

⁵⁷ Asrul Nurdin, dkk, “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar”. *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 2 (2011).

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, Persamaannya adalah sama-sama membahas mengenai Penerapan Peraturan Daerah tentang Gelandangan, Sedangkan pada penelitian sekarang, menjelaskan tentang Tinjauan Hukum Islam Terhadap Implementasi Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Dalam Upaya Menanggulangi Gelandangan Di Kabupaten Demak. Penelitian saya berfokus pada upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam menegakkan Perda, apa saja faktor pendorong dan faktor penghambat penegakan Perda, serta tinjauan hukum Islam terhadap implementasi Perda.⁵⁸

E. Kerangka Berfikir

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. 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 disebutkan bahwa gelandangan 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. Upaya penanggulangan ini bertujuan untuk menciptakan kondisi masyarakat yang tertib dari kerawanan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Didalam Peraturan Daerah ini, salah satu ruang lingkupnya adalah mengenai penanggulangan gelandangan.

⁵⁸ Dewiandry dan 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* 3, no. 2 (2017).

Penelitian ini, memfokuskan pada implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak.

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan juga Dinas Sosial merupakan lembaga yang sangat diperlukan di kabupaten Demak. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) bertugas untuk menertibkan daerah Kabupaten Demak, sedangkan Dinas Sosial bertugas untuk menangani masalah kemiskinan yang ada di masyarakat Demak, seperti gelandangan, pengemis, dan orang-orang terlantar. Untuk menanggulangi masalah gelandangan, maka Dinas Sosial memberikan pembinaan-pembinaan secara preventif kepada para gelandangan. Dalam menegakkan masalah gelandangan, Dinas Sosial dan juga Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) tentu mengalami berbagai faktor penghambat dan pendukung. Dalam hal ini akan dibahas pula mengenai tinjauan hukum Islam terhadap implementasi Peraturan Daerah, dari sini akan dipaparkan bagaimana implementasi Peraturan Daerah ini dari sisi hukum Islam, apakah sudah sesuai dengan syariat Islam ataukah belum. Adapun kerangka berpikir dari penelitian ini adalah:

Gambar 2.1
Kerangka Berfikir Penelitian

