

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Gelandangan

1. Pengertian Gelandangan

Gelandangan berasal dari gelandang yang berarti selalu mengembara atau berkelana (lelana). Dengan strata demikian maka gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran didalam kota, makan minum serta tidur disembarang tempat.¹

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum.²

Dalam pengertian lain gelandangan adalah mereka yang tidak memiliki tempat tinggal tetap, atau tempat tinggal “tetapnya” tidak termasuk dalam wilayah pencacahan atau blok sensus yang ada. Karena pada dasarnya blok sensus dan wilayah pencacahan sudah

¹Ongbokham, *Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hal. 3

²Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS): *Jenis, Definisi dan Kriteria Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) pada tuna social*, dalam <https://intelresos.kemsos.go.id/new/?module=Pmks&view=tunas> (online) diakses 3 Oktober 2018

memasukkan semua tempat rumah tinggal yang lazim maka gelandangan merupakan mereka yang tidak tinggal di rumah tangga dan pemukiman yang ada. Dalam pelaksanaan sensus pencacahan gelandangan ditujukan pada daerah-daerah bukan tempat tinggal tetapi merupakan tempat-tempat konsentrasi hunian orang-orang di bawah jembatan, di pinggir rel kereta api, teras toko, di taman-taman atau daerah hunian gelandangan yang dikenali. Jadi menurut definisi ini gelandangan adalah orang-orang yang bertempat tinggal di kawasan yang tidak layak untuk tempat tinggal.³

Bisa dikatakan juga sebagai orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara di tempat umum. Gelandangan tersebut disebabkan oleh gangguan ekonomi dan sosial sehingga mereka hidup mengembara, bertualang, berkeliaran atau menggelandang.

Pada dasarnya mereka merupakan sekelompok orang yang sedang mengalami penyimpangan nilai-nilai kehidupan manusia disekelilingnya. Mereka mengalami kehidupan dibawah martabat manusia yang bertanggungjawab. Menurut umum gelandangan adalah mereka yang tidak mempunyai mata pencarian yang layak dan tempat tinggalpun juga tidak layak, seperti lazimnya mempunyai masyarakat sekelilingnya dan relatif sering berpindah-pindah.

³ Soetjipto Wirosardjono, *Gelandangan dan Pilihan Kebijakan Penanggulangan*, (Jakarta: LP3E, 1998). hal. 12

Pengertian gelandangan tersebut memberikan pengertian bahwa mereka termasuk golongan yang mempunyai kedudukan lebih terhormat daripada pengemis. Gelandangan pada umumnya mempunyai pekerjaan tetapi tidak memiliki tempat tinggal yang tetap (berpindah-pindah). Sebaliknya, pengemis hanya mengharapkan belas kasihan orang lain serta tidak menutup kemungkinan golongan ini mempunyai tempat tinggal.⁴

Gelandangan ini mengandung pengertian sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya, orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, juga merupakan pola hidup atau cara hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan. Maka penampilan gelandangan dalam sosoknya yang tegar merupakan potret protes sosial dalam bentuk diam.⁵

Pada hakikatnya gelandangan adalah para subjek yang tidak memiliki tempat tinggal, juga secara yuridis formal subjek tersebut tidak memiliki domisili secara otentik. Dalam pemahaman yang lain gelandangan adalah kumpulan individu yang lapangan pekerjaannya belum memenuhi syarat martabat kemanusiaan secara representative universal. Multi kompleks masalah gelandangan dan pengemis bergeser menjadi salah satu problem sosial yang

⁴ Saptono Iqbali, *Studi Kasus Gelandangan dan Pengemis(Gepeng) di Kecamatan Kubu Kabupaten Karangasem*, Jurnal Piramida vol. 4 no. 1 Juli 2008, hal 3 dalam <https://ojs.unud.ac.id/index.php/piramida/article/view/2972>. Diakses 10 Maret 2019

⁵ Muttalib, Sudjarwo, *Gelandangan : Pandangan Ilmuwan Sosial...*, hal.19

cenderung pada kondisi destruktif dan mendegradasikan nilai-nilai moralitas.⁶

Pengertian gelandangan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum pasal 1 ayat 18⁷ adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum. Diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis pasal 1 ayat (1). Gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal layak, pekerjaan tetap, dan hidup berpindah-pindah dari suatu tempat ke tempat lain yang tidak sepatasnya menurut aturan dan norma kehidupan masyarakat. 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.

⁶ Sudarsono, *Kenakalan Remaja:Prevensi, Rehabilitasi, Resosialisasi*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2012), hal 55

⁷ *Pasal 1 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum*

a. Jenis-jenis gelandangan⁸ :

- 1) Tuna-karya dan tuna-wisma, jenis tersebut sama sekali tidak mempunyai pekerjaan dan tidak bertempat tinggal tetap
- 2) Tuna-karya dan berwisma tidak layak, jenis tersebut sama sekali tidak mempunyai pekerjaan tetapi mempunyai tempat tinggal yang tak layak
- 3) Berkarya-tidak layak dan tuna wisma, jenis yang mempunyai pekerjaan yang tak layak dan tak bertempat tinggal tetap
- 4) Berkarya-tidak layak dan berwisma-tidak layak, yaitu mempunyai pekerjaan yang tak layak dan bertempat tinggal tetap tak layak.

B. Pengemis

1. Pengertian Pengemis

Kata pengemis rupanya telah masuk salah satu kosa kata bahasa Indonesia yang tentunya memiliki kata dasar kemis(kamis) bukan emis. Sebutan emis pun lebih sering digunakan daripada kata peminta-minta. Padahal jika diuraikan dan diambil kata dasarnya kata kemis atau emis tidak dikenal dalam kosa kata bahasa Indonesia kecuali jika ada tambahan awalan pe- sehingga membentuk kata-kata pengemis. Lain halnya kata peminta-minta

⁸ Chainur Arrasjid, *Gelandangan Dalam Pengertian Hukum Pidana*, (Medan: Fakultas Hukum, 1986), hal.1

yang memiliki kata dasar minta yang artinya sudah jelas bahkan bisa berdiri sendiri.

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.⁹ Selanjutnya pengemis sering digunakan untuk sebutan bagi orang yang membutuhkan uang, makanan, tempat tinggal, atau hal lainnya dari orang yang ditemuinya dengan cara meminta. Berbagai atribut mereka gunakan seperti pakaian compang-camping dan lusuh, topi, gelas, plastik atau bungkus permen atau kotak kecil untuk menempatkan uang yang mereka dapatkan dari meminta-minta. Mereka menjadikan mengemis sebagai pekerjaan mereka dengan berbagai macam alasan seperti kemiskinan dan ketidakberdayaan mereka karena lapangan kerja yang sempit.¹⁰

Ada dua tipe pengemis, yaitu miskin materi dan miskin mental. Pengemis miskin materi adalah pengemis yang kondisi ekonominya memang sulit atau tidak mampu, sehingga mereka memutuskan untuk mencari penghasilan lewat mengemis. Pada tipe ini, pengemis sangat erat berkaitan dengan kemiskinan. Sedangkan pengemis miskin mental adalah pengemis yang kondisi ekonominya masih tergolong mampu, namun mereka tetap

⁹ Asep Usman Ismail, *Al-Qur'an dan Kesejahteraan Sosial*, (Tangerang:Lentera Hati, 2012), hal. 56

¹⁰ Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, (Jakarta:Titik Media Publisher, 2013), hal. 1

mengemis karena mereka memiliki mental malas untuk berusaha mencari penghasilan lewat pekerjaan yang layak.¹¹

Mengemis dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 pasal 1 ayat (19)¹² adalah perbuatan meminta-minta baik lisan maupun tulisan yang dilakukan ditempat umum, yaitu di jalan-jalan dan ditempat-tempat yang dapat dilihat oleh masyarakat. Di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis pasal 1 ayat 2 mengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-meminta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

a. Ciri-ciri Gelandangan dan Pengemis :

- 1) Tidak memiliki tempat tinggal. Kebanyakan dari gelandangan dan pengemis ini tidak memiliki tempat hunian atau tempat tinggal. Mereka biasa mengembara di tempat umum. Tidak memiliki tempat tinggal yang layak huni seperti di bawah kolong jembatan, rel kereta api, gubuk liar di sepanjang sungai, emper toko dan lain-lain.
- 2) Hidup di bawah garis kemiskinan. Para gepeng tidak memiliki penghasilan tetap yang bisa menjamin untuk

¹¹ *Ibid.*, hal 5

¹² *Pasal 1 ayat (19) Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.*

kehidupan mereka kedepan bahkan untuk sehari-hari mereka harus mengemis atau memulung untuk membeli makanan untuk kehidupannya.

- 3) Hidup dengan penuh ketidakpastian. Para gepeng hidup menggelandang dan mengemis di setiap harinya.
- 4) Memakai baju yang compang-camping. Biasanya mereka tidak pernah menggunakan baju yang rapi atau berdasi melainkan baju yang kumal dan dekil.
- 5) Tidak memiliki pekerjaan tetap dan layak dan kekurangan makan¹³
- 6) Meminta-minta di tempat umum
- 7) Meminta-minta dengan cara berpura-pura atau sedikit memaksa disertai dengan tutur kata yang manis dan ibah.
- 8) Mempunyai lingkungan pergaulan, norma dan aturan tersendiri yang berbeda dengan lapisan masyarakat lainnya¹⁴

C. Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan

¹³Muttalib dan Sudjarwo, *Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial....*, hal. 16

¹⁴Soetjipto Wirosardjono, *Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial....*, hal. 59

persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota). Peraturan Daerah terdiri atas¹⁵ :

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di Kabupaten/Kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan mengurus kepentingan masyarakat maka Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah (Perda). UU nomor 12 tahun 2011 dan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 mengatur beberapa prinsip mengenai Peraturan Daerah¹⁶:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;

¹⁵ Aristo Evandy A.Berlian, *Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Politik Hukum*, jurnal hukum Fiat Justisia volume 10 Oktober-Desember 2016, hal .590 dalam <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/801/694> diakses 10 Februari 2019.

¹⁶ Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang: Setara Press, 2015), hal. 79

- b. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Peraturan Daerah merupakan produk dari parlemen lokal dengan persetujuan bersama dengan kepala daerah. Pola ini sebangun dengan mekanisme produk undang-undang yang disusun bersama oleh DPR/parlemen pusat dan presiden. Dilaksanakannya otonomi daerah seluas-luasnya sebagai amanat pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan melalui Undang-Undang pemerintahan daerah telah memindahkan *locus* sebagian besar penyelenggaraan urusan pemerintahan ke daerah. Hal ini seharusnya mendorong kreativitas dan inovasi daerah untuk menghasilkan produk-produk Peraturan Daerah yang lebih berorientasi untuk mengoptimalkan pelayanan publik (*public services*).¹⁷

2. Fungsi Peraturan Daerah

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari yang Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini,

¹⁷ Riawan Chandra, Kresno Budi Harsono. *Legislative Drafting*. (Yogyakarta:UAJY, 2009) hal. 149

Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

3. Muatan Peraturan Daerah

Muatan-muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁸

Materi muatan peraturan daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana, yaitu ketentuan pidana yang menjadi materi muatan peraturan daerah dibatasi yakni hanya dapat mengatur

¹⁸ Pasal 14 *Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

ketentuan pidana berupa ancaman pidana paling lama 6 bulan kurungan penjara dan denda maksimal Rp 50.000.000,00.¹⁹

Di era otonomi daerah atau desentralisasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintahan Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam praktek, tidak jarang terjadi kewenangan tersebut dilaksanakan tidak selaras bahkan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (vertical) atau dengan Peraturan Perundang-undangan yang sama (horizontal). Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan.²⁰

Selain itu materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas :

a. Pengayoman

“bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat”.

b. Kemanusiaan

“bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proposional”.

¹⁹ *Ibid.*, pasal 15

²⁰ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, *Panduan Produk Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia edisi ke-5, 2011), hal. 9

c. Kebangsaan

“bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

d. Kekeluargaan

“bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan”.

e. Kenusantaraan

“bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.”

f. Bhineka Tunggal Ika

“bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.”

g. Keadilan

“bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa terkecuali.”

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

“bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain suku, agama, ras, golongan, gender atau status sosial.”

i. Ketertiban dan kepastian hukum

“bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.”

j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

“bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.”

4. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam membentuk Peraturan Daerah selain didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn meliputi asas :²¹

a. Kejelasan tujuan

“bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai”.

b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

“bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang”.

c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan

“bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan”.

d. Dapat dilaksanakan

“bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis”.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

“bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam

²¹ Pasal 5 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn.

mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”.

f. Kejelasan rumusan

“bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata serta Bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya”.

g. Keterbukaan

“bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

5. Landasan Pembentukan dalam Peraturan Daerah

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memiliki tiga landasan yaitu²² :

a. Landasan Filosofis

Dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat ke dalam suatu rancangan/draft peraturan perundang-undangan. Merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila

²² Panduan Praktis Memahami.. hal 15

dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Landasan Sosiologis

Landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perundang-undangan (Perda). Juga merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat.

c. Landasan Yuridis

Merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembuatan/perancangan suatu peraturan perundang-undangan. Juga merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain peraturan yang sudah

ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis, atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

6. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.²³ Pada saat ini secara tegas diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan” terdiri dari :

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi

²³ Badriyah Khaleed, *Legislative Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia: 2014), hal. 8

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

7. Maksud dan Tujuan Pembuatan Peraturan Daerah

Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum, demikian dinyatakan di dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Alfred Hoetoroek dan Maroelan Hoetoroek memberikan pengertian tentang tujuan hukum adalah untuk mengatur hidup manusia supaya selalau ada suasana damai.²⁴

Begitu pula O. Notohamidjojo merumuskan tujuan hukum adalah untuk melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial di bidang politik, sosial, dalam masyarakat, (dalam arti luas yang mencakup lembaga-lembaga sosial di bidang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan). Atas dasar keadilan untuk mencapai keseimbangan serta damai dan kesejahteraan umum. Muhadi mengutip tulisan Wirjono, menyebutkan bahwa: tujuan dari hukum ialah mengadakan keselamatan dan tata tertib dalam suatu masyarakat.²⁵

Sesuai pengertian tujuan hukum tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa Peraturan Daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan.

²⁴ Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1985), hal. 47

²⁵ *Ibid.*, hal.48

Peraturan Daerah adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara kepala daerah dengan masyarakat. Setiap keputusan penting menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah yang bersangkutan melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat daerah.

8. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah

a. Program Legislasi Daerah (Prolegda)²⁶

Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Sejalan dengan proses penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maka dalam menyusun Program Legislasi Daerah perlu memperhatikan instansi-instansi yang telah mempunyai dan mempengaruhi Program Legislasi Daerah secara keseluruhan. Substansi instansi yang dimaksud adalah biro/bagian hukum dari pihak pemerintah daerah, Panitia Legislasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kekuatan-kekuatan lain yang dapat mempengaruhi Program Legislasi Daerah.

²⁶Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang:Setara Press:2015), hal. 158

Dalam menyusun Prolegda, bahannya dapat disiapkan oleh biro/bagian hukum pemerintah daerah bersangkutan. Biro/bagian hukum telah menyusun dan mengkompilasi seluruh kepentingan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan pemerintah daerah yang mempunyai program legislasi. Proses penyusunan prolegda dapat dijelaskan sebagai berikut :

Mekanisme pembentukan program legislasi daerah yang dilakukan oleh biro/bagian hukum adalah meliputi :

1. Setiap SKPD yang mengajukan program legislasi.
2. Biro/bagian hukum menerima usulan program legislasi dari SKPD.
3. Biro/bagian hukum mengadakan seleksi program legislasi yang diajukan kepadanya dengan memperhatikan secara teknis :
 - a) Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat ijin prakarsa dari Kepala Daerah.
 - b) Rancangan Peraturan Daerah yang telah dilakukan pembahasan pada tingkat SKPD.
 - c) Rancangan Peraturan Daerah yang sudah disertai naskah akademiknya.
 - d) Rancangan Peraturan Daerah yang sudah menjadi program prioritas dari masing-masing SKPD.

4. Pada akhir tahun biro/bagian hukum melakukan rapat pembahasan tahunan Program Legislasi Daerah dengan melibatkan seluruh stakeholder dan Lembaga Swadaya Masyarakat untuk mendiskusikan dan mengkaji program legislasi yang diusulkan oleh SKPD.
5. Rapat pembahasan tahunan yang dilaksanakan oleh biro/bagian hukum menghasilkan program legislasi tahunan dengan memperhatikan secara substansi sebagai berikut :
 - a) Keterkaitan substansi Rancangan Peraturan Daerah dengan Peraturan Daerah lainnya (yang sudah dibentuk);
 - b) Substansi Rancangan Peraturan Daerah yang mendukung pertumbuhan ekonomi;
 - c) Substansi Rancangan Peraturan daerah yang mendukung proses demokrasi;
 - d) Substansi Rancangan Peraturan Daerah yang berhubungan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Usulan prolegda dari DPRD²⁷

Konsep awal program legislasi daerah dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini dapat diperoleh dari komisi-komisi, fraksi-fraksi, biro/bagian hukum sekretariat daerah

²⁷ *Ibid.*, hal 24

Pemerintah Daerah yang mengkoordinasikan bahan-bahan dari SKPD-SKPD, RPJP-daerah, sumber-sumber lainnya.

Berdasarkan masukan-masukan tersebut, badan pembentukan Perda kemudian menyusun daftar Rancangan Peraturan Daerah yang akan dimasukkan dalam Program Legislasi Daerah dalam kurun waktu lima tahun sesuai skala prioritas yang disepakati. Badan Pembentukan Peraturan Daerah dalam menyusun program legislasi ini difasilitasi oleh sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan apabila perlu dibantu oleh tenaga ahli sesuai materi Peraturan Daerah yang akan disusun. Penyusunan Program Legislasi Daerah ini dapat diklarifikasi berdasarkan pada berbagai hal antara lain sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan dari UUD-NKRI tahun 1945;
- b. Pelaksanaan dari Undang-Undang;
- c. Pelaksanaan peraturan pemerintah dan peraturan presiden;
- d. Pemenuhan kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang mendesak;
- e. Keperluan untuk menjaga persatuan, kesatuan dan keutuhan bangsa;
- f. Pelestarian nilai-nilai dan adat istiadat setempat;
- g. Pelaksanaan perjanjian kerjasama antara daerah dan/atau perjanjian internasional di daerah;

- h. Pemulihan ekonomi keuangan sejalan dengan fungsi anggaran dalam hal stabilitas, distribusi, dan fungsi alokasi;
- i. Dan lain-lain;

Dalam menyusun program legislasi daerah, badan pembentukan perda dprd tidak hanya memprogramkan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibuat/dibentuk atau yang akan dicabut dan/atau diubah, tetapi juga memperhatikan tuntutan perkembangan situasi dan kondisi daerah maupun nasional. Ada beberapa hal yang perlu dimasukkan dalam program legislasi daerah, yaitu :

- a. Program pembentukan Peraturan Daerah;
 - b. Program pemberdayaan lembaga penegak hukum di daerah;
 - c. Program pencegahan pelanggaran hak asasi manusia;
 - d. Program peningkatan kesadaran hukum serta pengembangan budaya hukum;
 - e. Program pelestarian, perlindungan dan pengembangan nilai-nilai hukum adat selaras dengan perkembangan jaman;
- b. Raperda dari Pemerintah Daerah²⁸

Sesuai Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Gubernur, atau Bupati/Walikota, masing-masing

²⁸ *Ibid.*, hal. 161

sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten/kota. Apabila Raperda disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat disiapkan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Inisiatif pengajuan Raperda oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (hak inisiatif) yang dijamin oleh undang-undang. Untuk menunjang pembentukan Perda, diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan (*legal drafter*) sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah dan merumuskan rancangan peraturan. Mekanismenya sudah digambarkan pada uraian sebelumnya.

Apabila Raperda disiapkan oleh pihak pemerintah, maka mekanismenya adalah sebagai berikut :

- 1) Usulan Rancangan Peraturan Daerah berasal dari dinas teknis yang berkepentingan dengan pembuatan Peraturan Daerah tersebut;
- 2) Usulan dari dinas teknis dibahas di biro/bagian hukum yang diberi pertimbangan-pertimbangan hukum;

- 3) Jika secara yuridis dianggap tidak ada masalah maka bagian hukum akan memberikan usulan kepada sekretariat daerah;
- 4) Sekretariat daerah akan membentuk tim asistensi untuk membahas usulan Perda;
- 5) Dalam pembahasan, tim asistensi dapat melakukan konsultasi dengan staf ahli dan diskusi dengan melibatkan para pihak yang berkepentingan atau yang akan terkena dampak peraturan;
- 6) Jika sekretariat daerah melalui tim asistensi menganggap Perda layak untuk diajukan maka sekretariat daerah akan mengajukan usulan kepada bupati/walikota untuk mengajukan rancangan perda kepada pimpinan DPRD.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa inisiatif pembentukan peraturan yang berasal dari kepala daerah dilakukan oleh sekretariat daerah atau bagian hukum dengan mekanismenya sebagai berikut :

- 1) Rancangan Peraturan Daerah disusun oleh pimpinan unit kerja berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dan Rancangan Peraturan Daerah yang dapat dibentuk tim antar

unit kerja dimana ketua tim berasal dari pimpinan unit kerja yang ditunjuk oleh kepala daerah.

- 2) Konsep yang telah disusun oleh unit kerja disampaikan kepada sekretariat daerah melalui bagian hukum, kemudian sekretariat daerah menugaskan kepada biro hukum untuk melakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan.
 - 3) Biro hukum atau bagian hukum akan mengundang pimpinan unit kerja maupun unit kerja yang lain untuk menyempurnakan konsep Peraturan Daerah yang diajukan.
 - 4) Bagian hukum menyusun penyempurnaan (konsep final) untuk diteruskan kepada kepala daerah kemudian kepala daerah mengadakan pemeriksaan dengan sekretaris daerah.
 - 5) Konsep Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui oleh kepala daerah berubah menjadi Rancangan Peraturan Daerah.
 - 6) Rancangan Peraturan Daerah disampaikan kepala daerah kepada ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disertai pengantar untuk memperoleh persetujuan dewan.
- c. Raperda dari DPRD

Tata cara penyusunan rancangan peraturan daerah yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Secara garis besar peraturan tata tertib itu menyatakan bahwa :

- 1) Usul prakarsa dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - 2) Usul prakarsa dapat dalam bentuk rancangan peraturan daerah tersebut yang disertai penjelasan secara tertulis yang selanjutnya diberi nomor urut oleh sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kemudian dibawa dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setelah mendapat pertimbangan panitia musyawarah.
 - 3) Pembahasan usul prakarsa dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang lain, Kepala Daerah dan juga jawaban dari pengusul. Dan selanjutnya pembicaraan diakhiri dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - 4) Tata cara pembahasan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa kepala daerah.
- d. Pembahasan Perda oleh DPRD bersama Pemerintah Daerah²⁹

²⁹ *Ibid.*, hal. 165

Selanjutnya rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari prakarsa Kepala Daerah maupun inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pembahasan dapat dibagi dalam 4 (empat) tahap pembicaraan :

1) Pembicaraan tahap pertama (sidang paripurna)

Bagi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah, maka Kepala Daerah memberikan penjelasan mengenai Rancangan Peraturan Daerah. Dalam hal rancangan Peraturan Daerah berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, penjelasan disampaikan oleh pimpinan komisi atau pimpinan rapat gabungan komisi atau pimpinan panitia khusus.

2) Pembicaraan tahap kedua (sidang paripurna)

Pembicaraan tahap kedua meliputi pemandangan umum anggota (fraksi) dan jawaban kepala daerah atas pemandangan umum anggota (fraksi). Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka pembicaraan tahap kedua akan mendengarkan pendapat kepala daerah dan jawaban pimpinan komisi atau pimpinan komisi atau pimpinan rapat gabungan komisi atau pimpinan panitia khusus atas pendapat kepala daerah.

3) Pembicaraan tahap ketiga

Pembicaraan tahap ketiga merupakan rapat-rapat komisi atau gabungan komisi atau panitia khusus yang disertai pejabat (eksekutif) yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Pembicaraan tahap ketiga ini untuk menemukan kesepakatan baik mengenai materi muatan maupun rumusan-rumusannya. Dalam praktek pembicaraan tahap ketiga inilah secara riil membuat peraturan daerah. Pada pembicaraan tahap ketiga wakil-wakil fraksi dan pemerintah merumuskan kembali semua kesepakatan yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pada pembicaraan tahap ketiga peranan individual anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menonjol. Diskusi, perdebatan dan permusyawaratan sangat intensif dan mendalam.

4) Pembicaraan tahap keempat (sidang paripurna)

Pembicaraan tahap keempat merupakan terakhir yang diadakan dalam rangka pengambilan keputusan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas Rancangan Peraturan Daerah, dalam sidang ini akan didengar :

- (1) Laporan hasil kerja komisi atau gabungan komisi atau panitia khusus;
- (2) Pendapat akhir fraksi sebagai pengantar persetujuan dewan;

(3) Sambutan kepala daerah

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui tersebut, disampaikan kembali oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada kepala daerah untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah. Tindak lanjut lainnya seperti penempatan dalam lembaran daerah sepenuhnya diserahkan kepada Kepala Daerah.

9. Penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota³⁰

Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintahan Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan daerah Kabupaten/Kota yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap Peraturan Daerah tersebut atau memahami Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan

³⁰ Badriyah Khaleed, *Legislative Drafting.....*, hal. 33

Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya melalui media elektronik dan/atau media cetak.

Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah dari Gubernur atau Bupati/Wali Kota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaga Daerah dilakukan bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

D. Hukum Islam

1. Pengertian Hukum Islam

Kata “hukum Islam” sebenarnya tidak ditemukan sama sekali dalam Al-Qur’an, sunnah dan literatur hukum dalam Islam. Amir

Syarifuddin yang dikutip oleh Kutbuddin Aibak hukum Islam adalah seperangkat peraturan wahyu Allah SWT dan Sunnah Rasul tentang tingkah laku manusia yang diakui dan diyakini berlaku mengikat untuk semua yang beragama Islam.³¹ Akan tetapi, yang ada dalam Al-Qur'an adalah kata syariah, fiqih, hukum Allah dan yang seakar dengannya. Kata hukum Islam merupakan terjemahan dari term Islamic Law dari literature barat. Dewasa ini, Hukum Islam diidentikkan dengan peraturan perundang-undangan Islam (*Qanun*).³²

Hukum Islam menemui urgensinya ketika melihat betapa beragamnya mazhab dan interpretasi fiqih dalam masyarakat. Masyarakat akan terhindar dari kebingungan akan benturan berbagai fatwa dan fanatisme mazhab. Oleh karena pilihan mazhab dan unifikasi hukum ditentukan oleh Negara.³³

Hukum Islam adalah lambang pemikiran Islam; manifestasi paling khusus dari pandangan hidup Islam. Inti dan titik sentral dari Islam itu sendiri.³⁴ Walaupun hukum Islam adalah hukum agama, namun tidak berarti bahwa ia tidak rasional. Ia diciptakan dengan

³¹ Kutbuddin Aibak, *Membaca Kembali Eksistensi Hukum Islam Dalam Keragaman Hidup dan Kehidupan*, Jurnal Ahkam, Vol. 5 No. 2 November 2017, dalam https://scholar.google.co.id/scholar?hl=id&as_sdt=0%2C5&q=membaca+kembali+eksistensi+hukum+islam+dalam+keragaman+hidup+dan+kehidupan&btnG= diakses 29 Maret 2019

³² Warkum Sumitro, *Hukum Islam di Tengah Dinamika Sosial Politik di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), hal. 5

³³ *Ibid*

³⁴ Josept Schacht, *Pengantar Hukum Islam*, (Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 1985), hal. 1

metode rasional dan penafsiran, interpretasi dan kaidah-kaidah moral serta nilai-nilai agama yang kemudian masuk menjadi bahan pembahasan hukum, sehingga memberikan kerangka kerja untuk susunan strukturnya.³⁵

2. Sumber Hukum Islam

a. Al-Qur'an

Al-Qur'an dan wahyu memiliki kaitan yang erat, karena Al-Qur'an merupakan bagian dari wahyu Allah SWT. Secara istilah wahyu adalah pengetahuan seseorang di dalam dirinya serta diyakininya bahwa pengetahuan itu datang dari Allah baik dengan perantara atau tanpa perantara.

Untuk definisi Al-Qur'an, meskipun berbagai kalangan memberikan definisi yang berbeda-beda, namun tidak memiliki perbedaan yang begitu berarti. Secara bahasa *quran* berasal dari kata *qira'ah* yakni *Masdar* dari kata *qara'a*, *qira'atan*, *qur'anan*. Sebagaimana firman Allah dalam QS: Al Qiyamah ayat 17-18

إِنَّ عَلَيْنَا جَمْعَهُ وَقُرْآنَهُ

Artinya : “*Sesungguhnya atas tanggungan Kamilah mengumpulkannya (di dadamu) dan (membuatmu pandai) membacanya.*”

فَإِذَا قَرَأْنَاهُ فَاتَّبِعْ قُرْآنَهُ

³⁵ *Ibid*, hal. 5

Artinya : “Apabila Kami telah selesai membacaknya maka ikutilah bacaannya itu.”

Adapun secara istilah yang banyak disepakati oleh para ulama Al-Qur’an adalah kalam Allah yang bernilai mukjizat yang diturunkan kepada Nabi Muhammad SAW dengan perantaraan malaikat Jibril yang tertulis dalam mushhaf, diriwayatkan secara mutawatir, yang membacanya dinilai ibadah diawali dengan surat Al-Fatihah dan diakhiri dengan surat An-Nas.

b. Hadist

Hadist adalah perkataan, perbuatan, ketetapan dan persetujuan dari Nabi Muhammad SAW yang dijadikan landasan syariat Islam. Hadist dijadikan sumber hukum Islam selain Al-Qur’an dalam hal ini kedudukan hadist merupakan sumber hukum kedua setelah Al-Qur’an. Secara struktur hadist terdiri atas dua komponen utama yaitu sanad (rantai penutur) dan matan (redaksi). Hal ini seperti termaktub pada firman Allah SWT dalam al-Qur’an:

وَاذْكُرْنَ مَا يُتْلَىٰ فِي بُيُوتِكُنَّ مِنْ آيَاتِ اللَّهِ وَالْحِكْمَةِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ لَطِيفًا خَبِيرًا

Artinya : *Dan ingatlah apa yang dibacakan di rumahmu dari ayat-ayat Allah dan hikmah (sunnah Nabimu). Sungguh, Allah Maha lembut, Maha Mengetahui.* (QS Al-Ahzaab: 34)

c. *Al-Ijma (konsensus ulama)*³⁶

Menurut etimologi, *ijma* bermakna, “*al-azmu wa al-tashnim ‘alal amri*” yang berarti azam dan tekad atas sesuatu. Terkadang kata *ijma* bisa pula bermakna, bersepakat atas suatu perkara, sebagaimana dikatakan: “*ajma’a al-qaum ‘ala kadza*”, yang artinya kaum (kelompok) itu sendiri. Adapun makna *ijma* secara terminologi ia berarti : “kesepakatan para ulama pada suatu kurun waktu dari umat Muhammad SAW atas satu perkara dari perkara-perkara agama.

d. *Al-Qiyas*³⁷

Secara terminologi, *qiyas* berarti mengarahkan cabang kepada asal dalam penetapan hukum, berdasar kesamaan sebab (*illat*) yang menggabungkan keduanya. Dapat pula diartikan sebagai upaya mengarahkan persoalan yang tidak ada hukumnya dalam nash al-Qur’an dan tidak pula dalam as-Sunnah kepada perkara yang telah ada nash hukumnya karena keduanya tergabung dalam satu *illat* (sebab) hukum.

3. Tujuan Hukum Islam³⁸

a. Memelihara Agama (*Hifz Ad-Din*)

³⁶ Rapung Samsuddin, *Fiqh Demokrasi: Menguk Kekeliruan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik*, (Jakarta:Gozian Press, 2015), hal. 21

³⁷ *Ibid.*, hal. 24

³⁸ Kutbuddin Aibak, *Eksistensi Maqashaid Al-Syari’ah Dalam Istimbath Hukum*, *Jurnal Ahkam*, Vol. 10 No. 1 Juli 2015, hal. 64-66

Menjaga atau memelihara agama berdasarkan kepentingannya dapat dibedakan menjadi peringkat:

- 1) Memelihara agama dalam peringkat *dharuriyyat* yaitu memelihara dan melaksanakan kewajiban keagamaan yang masuk peringkat primer, seperti melaksanakan shalat lima waktu. Kalau shalat itu diabaikan, maka akan terancam eksistensi agama.
- 2) Memelihara agama dalam peringkat *hajiyyat*, yaitu melaksanakan ketentuan agama dengan maksud menghindari kesulitan, seperti shalat jama' dan qashar bagi orang yang sedang bepergian. Kalau ketentuan ini tidak dilaksanakan maka tidak akan mengancam eksistensi agama, melainkan hanya akan mempersulit bagi orang yang melakukannya.
- 3) Memelihara agama dalam peringkat *tahsiniyyat*, yaitu mengikuti petunjuk agama guna menjunjung tinggi martabat manusia, sekaligus melengkapi pelaksanaan kewajiban terhadap Tuhan. Misalnya menutup aurat, baik di dalam maupun di luar shalat, membersihkan badan, pakaian dan tempat. Kegiatan ini erat hubungannya dengan akhlak yang terpuji. Kalau hal ini tidak mungkin untuk dilakukan, maka hal ini tidak akan mengancam eksistensi agama dan tidak pula mempersulit bagi orang yang melakukannya. Artinya

bila tidak ada penutup aurat, seseorang boleh shalat, jangan sampai meninggalkan shalat yang termasuk kelompok *dharuriyyat*. Kelihatannya menutup aurat ini tidak dapat dikategorikan sebagai pelengkap (*tahsiniyyat*), karena keberadaannya sangat diperlakukan bagi kepentingan manusia. Setidaknya kepentingan ini dimasukkan dalam kategori *hajiyyat* atau *dharuriyyat*. Namun, kalau mengikuti pengelompokan di atas, tidak berarti sesuatu yang termasuk *tahsiniyyat* itu dianggap tidak penting, karena kelompok ini akan menguatkan kelompok *hajiyyat* dan *dharuriyyat*.

b. Memelihara Jiwa (*Hifz An-Nafs*)

Memelihara jiwa berdasarkan tingkat kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat, yaitu :

- 1) Memelihara jiwa dalam peringkat *dharuriyyat*, seperti memenuhi kebutuhan pokok berupa makanan untuk mempertahankan hidup. Kalau kebutuhan pokok ini diabaikan, maka akan berakibat terancamnya eksistensi jiwa manusia.
- 2) Memelihara jiwa dalam peringkat *hajiyyat*, seperti diperbolehkan berburu binatang untuk menikmati makanan yang lezat dan halal. Kalau kegiatan ini diabaikan, maka tidak akan mengancam eksistensi manusia, melainkan hanya mempersulit hidupnya.

3) Memelihara jiwa dalam *tahsiniyyat*, seperti diterapkannya tata cara makan dan minum. Kegiatan ini hanya berhubungan dengan kesopanan dan etika, sama sekali tidak akan mengancam eksistensi jiwa manusia, ataupun mempersulit kehidupan seseorang.

c. Memelihara Akal (*Hifz Al- 'Aql*)

Memelihara akal dilihat dari segi kepentingannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat, yaitu :

1) Memelihara akal dalam peringkat *dharuriyyat*, seperti yang diharamkan meminum minuman keras. Jika ketentuan ini tidak diindahkan, maka akan berakibat terancamnya eksistensi akal.

2) Memelihara akal dalam peringkat *hajiyyat*, seperti dianjurkannya menuntut ilmu pengetahuan. Sekiranya hal ini tidak dilakukan maka tidak akan merusak akal, tetapi akan mempersulit diri seseorang itu sendiri, dalam kaitannya dengan pengembangan ilmu pengetahuan.

3) Memelihara akal dalam peringkat *tahsiniyyat*, seperti menghindarkan diri dari menghayal atau mendengarkan sesuatu yang tidak berfaedah. Hal ini erat kaitannya dengan etika, tidak akan mengancam eksistensi akal secara langsung.

d. Memelihara Keturunan (*Hifz An-Nasl*)

Memelihara keturunan ditinjau dari segi tingkat kebutuhannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat, yaitu :

- 1) Memelihara keturunan dalam peringkat *dharuriyyat*, seperti disyari'atkan nikah dan dilarang berzina. Kalau kegiatan ini diabaikan, maka eksistensi keturunan akan terancam.
 - 2) Memelihara keturunan dalam peringkat *hajiyyat*, seperti ditetapkannya ketentuan menyebutkan mahar bagi suami pada waktu akad nikah dan diberikan hak thalaq padanya. Jika mahar itu tidak disebutkan pada waktu akad, maka suami akan mengalami kesulitan, karena ia harus membayar mahar mitsl. Sedangkan dalam kasus thalaq, suami akan mengalami kesulitan jika ia tidak menggunakannya hak thalaqnya, padahal situasi rumah tangganya tidak harmonis.
- e. Memelihara Harta (*Hifz Al-Mal*)

Memelihara harta dilihat dari segi kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat, yaitu :

- 1) Memelihara harta dalam peringkat *dharuriyyat*, seperti syari'at tentang tata cara pemilikan harta dan larangan mengambil harta orang lain dengan cara yang tidak sah. Apabila aturan itu dilanggar, maka berakibat terancamnya eksistensi harta.
- 2) Memelihara harta dalam peringkat *hajiyyat*, seperti syari'at tentang jual beli dengan cara salam. Apabila cara ini tidak

dipakai, maka tidak akan mengancam eksistensi harta, melainkan akan mempersulit orang yang memerlukan modal.

- 3) Memelihara harta dalam peringkat *tahsiniyyat*, seperti ketentuan tentang menghindarkan diri dari pengecoh atau penipuan. Hal ini erat kaitannya dengan etika bermu'amalah atau etika berbisnis. Hal itu juga akan berpengaruh kepada sah tidaknya jual beli itu, sebab peringkat yang ketiga ini merupakan syarat adanya peringkat yang kedua dan pertama.

Dalam setiap peringkat seperti dijelaskan diatas, terdapat hal-hal atau kegiatan yang bersifat penyempurnaan terhadap pelaksanaan tujuan syari'at Islam. Dalam peringkat *dharuriyyat*, misalnya ditentukan batas minimal minuman yang memabukkan dalam rangka memelihara akal, atau ditetapkannya adanya pertimbangan dalam hukum *qishash* untuk memelihara jiwa. Dalam peringkat *hajiyyat*, misalnya ditetapkan *khiyar* dalam jual beli untuk memelihara harta atau ditetapkan *kafa'at* dalam perkawinan untuk memelihara keturunan. Sedangkan dalam peringkat *tahsiniyyat*, misalnya ditetapkan *tat* acara *thaharah* dalam rangka pelaksanaan shalat untuk memelihara agama.

4. Prinsip Hukum Islam

a. Prinsip Tauhid

Tauhid adalah prinsip umum hukum Islam. Prinsip ini menyatakan bahwa semua manusia ada di bawah satu ketetapan yang sama, yaitu ketetapan tauhid yang dinyatakan dalam kalimat: *laa ilaha ila Allah* (tidak ada Tuhan selain Allah).³⁹

b. Prinsip Amar Makruf Nahi Mungkar

Hukum Islam digerakkan untuk merekayasa umat manusia untuk menuju tujuan yang baik dan benar yang dikehendaki dan diridhai Allah SWT dan menjauhi hal yang dibenci Allah SWT.⁴⁰

c. Prinsip Keadilan

Keadilan dalam Bahasa Salaf adalah sinonim al-mizan (keseimbangan/modrasi). Kata keadilan dalam al-Qur'an kadang diekuifalensikan dengan al-qist. Akan tetapi, keadilan dalam hukum Islam meliputi berbagai aspek. Prinsip keadilan ketika dimaknai sebagai prinsip moderasi, menurut Wahbah Az-Zuhaili bahwa perintah Allah ditujukan bukan karena esensinya, sebab Allah tidak mendapat keuntungan dari ketaatan dan tidak pula mendapatkan kemadaratan dari

³⁹ Agus Nurhakim, *Hukum Islam dan Prinsip-Prinsipnya*, dalam <http://pusathukumislam.blogspot.com/2016/09/hukum-islam-dan-prinsip-prinsipnya.html> diakses 24 Maret 2019.

⁴⁰ *Ibid*

perbuatan maksiat manusia. Namun ketaatan tersebut hanyalah sebagai jalan untuk memperluas perilaku dan cara pendidikan yang dapat membawa kebaikan bagi individu dan masyarakat.⁴¹

d. Prinsip Kebebasan

Prinsip kebebasan dalam hukum Islam menghendaki agar agama atau hukum Islam disiarkan tidak berdasarkan paksaan, tetapi berdasarkan penjelasan, demonstrasi, argumentasi. Kebebasan yang menjadi prinsip hukum Islam adalah kebebasan dalam arti luas yang mencakup berbagai macamnya, baik kebebasan individu maupun kebebasan komunal. Keberagaman dalam Islam dijamin berdasarkan prinsip tidak ada paksaan dalam beragama.⁴²

e. Prinsip Persamaan

Prinsip persamaan yang paling nyata terdapat dalam Konstitusi Madinah (*al-Shahifah*), yakni prinsip Islam menentang perbudakan dan penghisapan darah manusia atas manusia. Prinsip persamaan ini merupakan bagian penting dalam pembinaan dan pengembangan hukum Islam dalam menggerakkan dan mengontrol sosial, tapi bukan berarti tidak pula mengenal stratifikasi sosial seperti komunis.⁴³

f. Prinsip Saling Tolong Menolong

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid*

⁴³ *Ibid*

Prinsip ini memiliki makna saling membantu antar sesama manusia yang diarahkan sesuai prinsip tauhid, terutama dalam peningkatan kebaikan dan ketakwaan.⁴⁴

g. Prinsip Toleransi

Prinsip toleransi yang dikehendaki Islam adalah toleransi yang menjamin tidak terlanggarnya hak-hak Islam dan umatnya , tegasnya toleransi hanya dapat diterima apabila tidak merugikan agama Islam.⁴⁵

E. Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

Judul	Tinjauan Hukum Pelaksanaan Perda No. 2 tahun 2008 tentang Larangan Untuk Mengemis dan Bergelandangan Di Kota Makassar ⁴⁶
Identitas penulis	Try Fandy Nasir, skripsi Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2015
Masalah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimanakah efektivitas pelaksanaan Perda nomor 2 tahun 2008 tentang Larangan Untuk Mengemis dan Bergelandangan di Kota Makassar? 2. Bagaimanakah peranan pihak kepolisian terhadap Pelaksanaan Perda nomor 2 tahun 2008 tentang Laranga Untuk Mengemis dan Bergelandangan di Kota Makassar?
Hasil	1. Perda No.2 Tahun 2008 tentang larangan untuk mengemis dan bergelandangan di Kota Makassar sudah efektif dengan terlaksananya patroli yang dilakukan oleh Satpol PP dengan <i>back-up</i> an dari pihak Kepolisian yang memiliki peran penting dalam menegakkan Perda Kota Makassar. Keefektifan dari Perda tersebut juga dapat dilihat dari penegakan yang dilakukan oleh Satpol PP dan Polri dengan cara Patroli dan Rasia lalu dilakukan pendataan yang kemudian akan diberi pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial berupa pengembangan diri sesuai bakat

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ Try Fandy Nasir, *Tinjauan Hukum Pelaksanaan Perda No. 2 Tahun 2008 Tentang Larangan Untuk Mengemis dan Bergelandangan*, Skripsi Universitas Hasanuddin Makassar, 2015. dalam <http://repository.unhas.ac.id/handle/123456789/15707> diakses 10 Maret 2019.

	<p>dan keinginannya masing-masing sehingga pengemis dan gelandangan yang ada di kota Makassar dapat mengembangkan bakatnya untuk mencari penghasilan tanpa mengemis.</p> <p>2. Peran dari pihak kepolisian dalam pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2008 pasal 46 tentang larangan untuk mengemis dan bergelandangan terbagi dua , yaitu peran preventif dan represif yang dilakukan oleh Satpol PP dan Polri , Satpol PP dan Polri memiliki peran preventif yang sama berupa himbauan, sosialisasi dan penyuluhan sedangkan dalam peran represif Sapol PP melakukan razia serta melakukan koordinasi dengan pihak kepolisian, Dinas Sosial dan pihak lainnya yang terkait dalam memberantas sindikat pengemis dan gelandangan dalam wilayah kota Makassar sedangkan Polri mem <i>back up</i> penertiban pengemis dan gelandangan yang dilakukan bersama Satuan Polisi Pamong Praja guna mencegah terjadinya tindakan kriminal yang akan terjadi saat pelaksanaan razia.</p>
--	--

Judul	Perlindungan Terhadap Gelandangan, Pengemis, Fakir Miskin dan Anak Terlantar Dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam ⁴⁷
Identitas penulis	Muchammad Zamroji, Skripsi. IAIN Tulungagung tahun 2015
Masalah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimanakah konsep gelandangan, pengemis, fakir, miskin, dan anak terlantar dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam? 2. Bagaimanakah konsep perlindungan hukum terhadap gelandangan, pengemis, fakir, miskin dan anak terlantar dalam hukum positif dan hukum Islam? 3. Bagaimanakah persamaan dan perbedaan konsep perlindungan terhadap gelandangan, pengemis, fakir, miskin, dan anak terlantar dalam hukum positif dan hukum Islam?
Hasil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dari berbagai uraian yang ada pengertian gelandangan, pengemis, fakir, miskin dan anak terlantar dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam mempunyai beberapa perbedaan. Dalam hukum positif untuk pengertian gelandangan, pengemis, fakir, miskin dan anak terlantar mempunyai pengertian secara tersendiri dan juga mempunyai aturan perlindungan sendiri-sendiri. Sedangkan dalam hukum islam untuk pengertian gelandangan penulis menyimpulkan bahwa hal tersebut disamakan dengan fakir dan miskin 2. Konsep perlindungan yang ada dalam Hukum Positif dan Hukum Islam dari berbagai penjelasan diatas memberikan kesimpulan bahwa antara hukum positif dan hukum Islam membuktikan keseriusannya untuk memberikan perlindungan terhadap gelandangan pengemis, fakir miskin, dan anak terlantar. Hal itu dibuktikan dengan berbagai peraturan-peraturan yang telah ada. Berbagai penjelasan diatas baik hukum positif dan islam juga menjelaskan bahwa keberadaan gelandangan pengemis, fakir miskin dan anak terlantar sudah tentu menjadi tanggung jawab semua pihak baik orang tua pemerintah dan masyarakat disekitarnya. Dalam hal ini pemerintah membuat berbagai paraturan perundang-undangan yang digunakan untuk pengentasan atau berkurangnya kemiskinan yang ada. Diantaranya adalah Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Kemudian dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undnag-undang Nomor 13 Tahun 2011 dan UUD Tahun 1945 Pasal 34 Ayat (1)

⁴⁷ Muhammad Zamroji, *Perlindungan Terhadap Gelandangan, pengemis, Fakir, Miskin dan Anak Terlantar Dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam*, Skripsi IAIN Tulungagung, 2015. dalam <http://repository.unhas.ac.id/handle/123456789/15707> diakses 10 Maret 2019.

	<p>tentang Penanganan Fakir Miskin, yang selanjutnya adalah Undang-undang Nomor 20 tahun 2011 tentang Penanganan Pengemis, dan yang terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 31 1980 tentang Penanganan Gelandang. Dan dalam Hukum Islam ada beberapa hak-hak seorang fakir miskin yang dimana hak-hak ini mempunyai persamaan dengan peraturan-peraturan yang ada dalam Hukum Positif, seperti yang sudah dijelaskan diatas.</p> <p>3. Dalam Hukum Positif maupun Hukum Islam mempunyai beberapa perbedaan yang mencolok, berdasarkan uraian diatas dapat dijelaskan bahwa perbedaan yang ada diantara keduanya terletak pada pemaknaan dari gelandangan pengemis, fakir miskin dan anak terlantar. Hukum Positif memberikan makna secara tersendiri untuk istilah gelandangan pengemis, fakir miskin dan anak terlantar. Sedangkan Hukum Islam menganggap bahwa gelandangan pengemis (peminta-minta) dan anak terlantar adalah bagian dari Fakir dan Miskin.</p>
--	---

Judul	Analisis Implementasi Peraturan Daerah No. 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru (studi kasus penertiban, pembinaan gelandangan dan pengemis) ⁴⁸
Identitas penulis	Reza Febriani, skripsi Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Pekanbaru tahun 2013
Masalah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana implemntasi Peraturan Daerah nomor 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial dalam penertiban, pembinaan gelandangan dan pengemis di kota Pekanbaru? 2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala implementasi Peraturan Daerah nomor 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial dalam penertiban, pembinaan gelandangan dan pengemis di kota Pekanbaru?
Hasil	<p>1. Penertiban gelandangan dan pengemis, sesuai dengan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 tentang ketertiban sosial, dilakukan dengan cara razia oleh Satpol PP dan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru. Pelaksanaan razia yang di lakukan oleh Dinas Sosial dan Satpol PP belum berjalan dengan efektif, dan ini sesuai dengan observasi dan wawancara yang peneliti lakukan dilapangan. Karena seharusnya razia yang dilakukan dapat meminimalisir gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru. Namun pada kenyataannya masih banyak terdapat gelandangan dann pengemis di Kota Pekanbaru.</p> <p>Pembinaan gelandangan dan pengemis. Merupakan tindak lanjut razia, di koordinasikan dengan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru untuk melakukan pembinaan dan pelatihan bagi gelandangan dan pengemis baik non panti maupun panti sosial milik Pemerintah Daerah dan/ atau panti swasta dan/atau pengembalian bagi mereka yang berasal dari luar Kota Pekanbaru. Pembinaan yang di berikan oleh Dinas Sosial belum efektif dan ini sesuai dengan obervasi dan wawancara yang peneliti lakukan dilapangan. Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh, sebagian gelandangan dan pengemis tidak mendapatkan pembinaan oleh Dinas Sosial.</p> <p>Implementasi Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 tentang ketertiban</p>

⁴⁸ Reza Febriani, *Analisis Implementasi Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru (Studi Kasus Penertiban, Pembinaan, Gelandangan dan Pengemis)*, Skripsi Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2013. dalam http://repository.uin-suska.ac.id/9175/1/2013_2013201ADN.pdf diakses 10 Maret 2019.

	<p>sosial untuk mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru mempunyai faktor penghambat implementasi kebijakan, yaitu :</p> <p>2. Faktor penghambat implementasi kebijakan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Terbatasnya tenaga yang terampil dibidangnya - Kurangnya komunikasi antara pelaksana kebijakan dan masyarakat - Masih rendahnya kesadaran dan dukungan dari masyarakat untuk mematuhi kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah. - Kurangnya dana untuk penertiban dan pembinaan <p>Upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengatasi hambatan implementasi kebijakan tentang masih terbatasnya tenaga yang terampil dibidangnya yaitu Pemerintah Kota Pekanbaru berusaha semaksimal mungkin untuk membina kerjasama yang baik dengan sesama pegawai dalam mengimplementasikan kebijakan.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengatasi hambatan implementasi kebijakan tentang adanya kebijakan yang melarang masyarakat agar tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan yaitu dengan meningkatkan komunikasi yang baik dengan masyarakat, supaya masyarakat mengerti bahwa memberi uang kepada gelandangan dan pengemis di jalan tidak mendidik. Tujuannya agar kebijakan yang telah dikeluarkan itu dapat diimplementasikan dengan baik oleh pelaksana kebijakan dan mendapatkan dukungan dari masyarakat. -Upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengatasi hambatan implementasi kebijakan, saat ini akan mengupayakan pengadaan Rumah Singgah untuk penampungan dan Pembinaan terhadap gelandangan dan Pengemis yang terjaring razia.
--	---

Judul	Perspektif Hukum Islam Tentang Praktik Mengemis (studi kasus di kota Bandar Lampung) ⁴⁹
Identitas penulis	Farhat Amaliyah Ahmad, skripsi Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung 2017
Masalah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimanakah praktik mengemis yang ada di Kota Bandar Lampung? 2. Bagaimana perspektif hukum Islam tentang praktik mengemis di Kota Bandar Lampung?
Hasil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bahwa dalam usaha seseorang mencari nafkah pengemis yang berada di kta Bandar Lampung khususnya sekitar Ramayana, simpur serta masjid al-furqon menjadikan mengemis sebagai cara untuk mendapatkan penghasilan, dari 29 pengemis ada 9 pengemis yang mengemis dengan berbagai modus, seperti mengemis dengan pakaian yang lusuh, membawa anak yang masih balita, pura-pura buta, pura-pura pincang sebagai modus ntuk mengemis. Sedangkan yang 20 orang pengemis memang benar-benar cacat fisik dan benar-benar tidak mampu. 2. Hukum mengemis dalam Islam secara umum adalah makruh dan merupakan pekerjaan yang tidak mulia. Hukum mengemis bagi para penge, is yang ada di lokasi penelitian memiliki dua bentuk hukum dalam perspektif hukum Islam, yaitu makruh dan haram. Makruh bagi pengemis yang memang cacat sebenarnya, dan yang benar-benar tidak mampu. Haram bagi pengemis yang berpura-pura cacat dan berbagai macam modus dengan menipu untuk mendapatkan belas kasihan orang lain.

⁴⁹ Farhat Amaliyah Ahmad, *Perspektif Hukum Islam Tentang Praktik Mengemis (Studi Kasus di Kota Bandar Lampung)*, Skripsi Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017. dalam <http://repository.radenintan.ac.id/1595/> diakses 10 Maret 2019.

Judul	Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah (perda) Kota Samarinda nomor 16 tahun 2002 tentang Penertiban dan Penanggulangan Gelandangan Pengemis di Kota Samarinda ⁵⁰
Identitas penulis	Lisa Yulianti Anggraini, jurnal Ilmu Administrasi Negara 2013
Masalah	Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Samarinda nomor 16 tahun 2002 tentang Penertiban dan Penanggulangan gelandangan pengemis di Kota Samarinda?
Hasil	<p>1. Dalam pelaksanaan razia pada saat penertiban dan penanggulangan menjadi suatu kendala, karena kurangnya kerjasama. Jika kerjasama antar lembaga yang menangani belum sepenuhnya siap maka proses penertiban tidak akan berjalan. Dalam proses pemberian sanksi selama ini gelandangan dan pengemis yang terkena razia dikenakan denda sebesar Rp 24.000,- s/d Rp 39.000,- dan hanya mengisi surat pernyataan yang berupa larangan mengemis dan setelah itu diserahkan ke Dinas Sosial untuk dipulangkan. Lemahnya sistem pengawasan terhadap koordinator-koordinator gepeng sehingga membuat para koordinator tersebut dapat keluar masuk Kota Samarinda.</p> <p>2. Dalam proses penanggulangan tidak adanya tempat penampungan atau panti sosial khusus untuk menampung para gelandangan dan pengemis untuk melakukan pembinaan secara terus menerus, melalui pemberian penyuluhan atau pembinaan mental dan keterampilan. Pemulangan gelandangan pengemis kedaerah asal menjadi terhambat karena kurangnya perhatian pemerintah terhadap masalah sosial ini. Karena untuk memulangkan para gelandangan pengemis ini membutuhkan dana dari provinsi maupun kota agar pelaksanaan pemulangan gelandangan pengemis dapat berjalan.</p> <p>3. Manfaat dari Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2002 masih belum efektif untuk menertibkan dan menanggulangi gelandangan pengemis yang ada di Kota Samarinda masih belum sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pemerintah, masih saja ada gelandangan pengemis yang melakukan perbuatan meminta-minta di tempat-tempat umum yang mengganggu ketertiban umum dan meresahkan masyarakat.</p>

Dengan demikian belum ada penelitian yang secara khusus membahas tentang “Analisis Gelandangan dan Pengemis Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 7 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan perspektif hukum Islam”.

⁵⁰ Lisa Yulianti Kusuma Anggraini, *Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Penanggulangan Gelandangan Pengemis di Kota Samarinda*, Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. 1 No, 4, 2013. dalam [http://ejournal.an.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2014/01/Ejournal%20Lisa%20\(01-26-14-01-03-15\).pdf](http://ejournal.an.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2014/01/Ejournal%20Lisa%20(01-26-14-01-03-15).pdf) diakses 10 Maret 2019.