

**PEMBERIAN UANG KEPADA PENGEMIS PERSPEKTIF HUKUM
ISLAM DAN PERDA NO. 5 TAHUN 2016 KABUPATEN BOYOLALI**

SKRIPSI



**Diajukan Kepada
Fakultas Syariah
Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Mas Said Surakarta
Untuk Penyusunan Skripsi**

OLEH :

AKMAL FUADI

162.131.018

**PROGRAM STUDI HUKUM PIDANA ISLAM
JURUSAN HUKUM ISLAM
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) RADEN MAS SAID SURAKARTA
SURAKARTA**

2022

**PEMBERIAN UANG KEPADA PENGEMIS PERSPEKTIF HUKUM
ISLAM DAN PERDA NO. 5 TAHUN 2016 KABUPATEN BOYOLALI**

Skripsi

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Dalam Bidang Ilmu Hukum Pidana Islam

Disusun Oleh:

AKMAL FUADI

162.131.018

Surakarta, 23 November 2022

Disetujui dan disahkan Oleh:

Dosen Pembimbing Skripsi



LISMA, S.H., M.H.

NIP. 19910922 201801 2 002

SURAT PERNYATAAN BUKAN PLAGIASI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Akmal Fuadi
NIM : 16.21.31.018
Program Studi : Hukum Pidana Islam

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul **“PEMBERIAN UANG KEPADA PENGEMIS PERSPEKTIF HUKUM ISLAM DAN PERDA NO. 5 TAHUN 2016 KABUPATEN BOYOLALI”**.

Benar-benar bukan merupakan plagiasi dan belum pernah diteliti sebelumnya. Apabila dikemudian hari diketahui bahwa skripsi ini merupakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan yang berlaku.

Demikian surat ini dibuat dengan sesungguhnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Surakarta, 23 November 2022

Penyusun



Akmal Fuadi

NIM. 16.21.3.1.018

NOTA DINAS

Hal : Skripsi

Sdr : Akmal Fuadi

Kepada Yang Terhormat

Dekan Fakultas Syariah

Universitas Islam

Negeri (UIN) Raden

Mas Said Surakarta

Di Surakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan hormat, bersama ini kami sampaikan bahwa setelah menelaah dan mengadakan perbaikan seperlunya, kami memutuskan bahwa skripsi saudara Akmal Fuadi, NIM : 16.21.31.018 yang berjudul :

“PEMBERIAN UANG KEPADA PENGEMIS PERSPEKTIF HUKUM ISLAM DAN PERDA NO. 5 TAHUN 2016 KABUPATEN BOYOLALI”.

Sudah dapat dimunaqasyahkan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam bidang Hukum Pidana Islam.

Oleh karena itu kami mohon agar skripsi tersebut segera di munaqasyahkan dalam waktu dekat.

Demikian, atas dikabulkannya permohonan ini disampaikan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Surakarta, 23 November 2022

Dosen Pembimbing



Lisma, S.H. M.H.

NIP. 19910922 201801 2 002

PENGESAHAN

**PEMBERIAN UANG KEPADA PENGEMIS PERSPEKTIF HUKUM
ISLAM DAN PERDA NO. 5 TAHUN 2016 KABUPATEN BOYOLALI**

Disusun Oleh :

AKMAL FUADI

NIM. 16.21.3.1.018

Telah dinyatakan lulus dalam ujian munaqasyah

Pada hari Kamis, 26 Januari 2023

Dan dinyatakan telah memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar

Sarjana Hukum (Di Bidang Hukum Pidana Islam)

Penguji I



Jaka Susila, S.H., M.H.

NIP. 1966122 199403 1 003

Penguji II



Afthon Yazid, S.Sy., M.H.

NIP. 1990227202012 1 006

Penguji III



Fery Dona, S.H., M.Hum.

NIP. 19840202201503 1 00

Dekan Fakultas Syariah



Dr. Ismail Yahya, S.Ag., M.A.

NIP. 19750409 199903 1 001

MOTTO

قُلْ إِنَّ رَبِّي يَبْسُطُ الرِّزْقَ لِمَن يَشَاءُ مِنْ عِبَادِهِ ۖ وَيَقْدِرُ لَهُ ۖ وَمَا أَنْفَقْتُمْ مِّنْ شَيْءٍ فَهُوَ يُخْلِفُهُ ۖ وَهُوَ خَيْرُ الرَّازِقِينَ

Apapun harta yang kalian infakkan maka Allah SWT pasti akan menggantikannya dan Dia adalah sebaik-baik pemberi rezeki.

(Q.S Saba : 39)

PERSEMBAHAN

Alhamdulillah, dengan mengucapkan syukur kepada Allah SWT yang telah memberikan kesehatan, kekuatan, membekali diri ini dengan ilmu yang bermanfaat melalui dosen-dosen UIN Raden Mas Said Surakarta terutama di Fakultas Syariah. Atas karunia dan kemudahan yang telah Engkau berikan, akhirnya skripsi ini dapat terselesaikan. Shalawat dan salam selalu tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW. Aku persembahkan karya ini kepada mereka yang setia berada disampingku untuk memberiku semangat, khususnya teruntuk :

1. Kedua orang tuaku tercinta tersayang, Ibu Suwartiningsih dan Bapak Soim Imam Sugani yang selama ini sudah membesarkan dan membimbingku, mengarahkan, memberikan semangat, selalu mendoakan aku agar mendapatkan ilmu yang bermanfaat dan menjadi orang sukses.
2. Teman-temanku semua angkatan 2016 kelas A Program Studi Hukum Pidana Islam dan semua teman yang saya kenal.
3. Dosen-dosen yang telah mendidik dan membimbing saya dari semester awal hingga sekarang.
4. Almamaterku Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Mas Said Surakarta.

PEDOMAN TRANSLITERASI

Pedoman transliterasi yang dipakai dalam penulisan skripsi di Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Surakarta didasarkan pada Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 158/1987 dan 0543 b/U/1987 tanggal 22 Januari 1988. Pedoman transliterasi tersebut adalah :

1. Konsonan

Fonem konsonan Bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, sedangkan dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan tanda dan sebagian lagi dilambangkan dengan huruf serta tanda sekaligus. Daftar huruf Arab dan transliterasinya dengan huruf latin adalah sebagai berikut :

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	ba	B	Be
ت	ta	T	Te
ث	s\`a	s\`	Es (dengan titik di atas)
ج	jim	J	Je
ح	H}a	h}	Ha (dengan titik di bawah)
خ	kha	Kh	Ka dan ha
د	dal	D	De
ذ	zal	z\`	Zet (dengan titik di atas)
ر	ra	R	Er

ز	zai	Z	Zet
س	sin	S	Es
ش	syin	Sy	Es dan ye
ص	S}ad	s}	Es (dengan titik di bawah)
ض	D}ad	d}	De (dengan titik di bawah)
ط	T}a	t}	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Z}a	z}	Zet (dengan titik di bawah)
ع	`ain`....	Koma terbalik diatas
غ	gain	G	Ge
ف	fa	F	Ef
ق	qaf	Q	Ki
ك	kaf	K	Ka
ل	lam	L	El
م	mim	M	Em
ن	nun	N	En
و	wau	W	We
ه	ha	H	Ha
ء	hamzah'....	Apostrop
ي	ya	Y	Ye

2. Vokal

Vokal bahasa Arab seperti vokal bahasa Indonesia terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat. Transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
	Fathah	A	A
	Kasrah	I	I
	Dammah	U	U
No	Kata Bahas Arab	Transliterasi	
1	كتب	Kataba	
2	ذكر	Zukira	
3	يذهب	Yazhabu	

b. Vokal rangkap

Vokal rangkap dalam bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf maka transliterasinya gabungan huruf sebagai berikut:

Tanda Dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf	Nama
أ...ي	Fathah dan ya	Ai	a dan i
أ...و	Fathah dan wau	Au	a dan u

Contoh:

No	Kata Bahas Arab	Transliterasi
1	كيف	Kaifa

2	حول	Haula
---	-----	-------

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda sebagai berikut:

Harakat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
أ...ي	fathah dan alif atau ya	ā	a dan garis di atas
أ...ي	kasrah dan ya	ī	I dan garis di atas
أ...و	dammah dan wau	ū	u dan garis di atas

Contoh:

No.	Kata Bahasa Arab	Transliterasi
1	قال	Qāla
2	قيل	Qīla
3	يقول	Yaqūlu
4	رمي	Ramā

4. Ta Marbutah

Transliterasi untuk Ta Marbutah ada dua (2), yaitu:

- Ta Marbutah hidup atau yang mendapatkan harakat fathah, kasrah atau dammah transliterasinya adalah /t/.
- Ta Marbutah mati atau mendapat harakat sukun transliterasinya adalah /h/.
- Apabila pada suatu kata yang di akhir katanya Ta Marbutah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang /al/ serta bacaan kedua kata itu terpisah maka Ta Marbutah itu ditransliterasikan dengan /h/.

Contoh:

No.	Kata Bahasa Arab	Transliterasi
1	روضۃ الأطفال	Rauḍah al-atfāl/ rauḍatul atfāl
2	طلحة	Ṭalhah

5. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau Tasydid yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda yaitu tanda Syaddah atau Tasydid. Dalam transliterasi ini tanda Syaddah atau Tasydid tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda Syaddah itu.

Contoh:

No.	Kata Bahasa Arab	Transliterasi
1	رَبَّنْ	Rabbana
2	نَزَّلْ	Nazzala

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam bahasa Arab dilambangkan dengan huruf yaitu ال. Namun dalam transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf Syamsiyah dengan kata sandang yang diikuti oleh huruf Qamariyyah.

Kata sandang yang diikuti oleh huruf Syamsiyah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu. Sedangkan kata sandang yang diikuti oleh huruf Qamariyyah ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya. Baik diikuti dengan huruf Syamsiyah atau Qamariyyah, kata sandang ditulis dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan kata sambung.

Contoh:

No.	Kata Bahasa Arab	Transliterasi
1	الرَّجُل	Ar-rajulu
2	الجلال	Al-jalālu

7. Hamzah

Sebagaimana yang telah disebutkan di depan bahwa Hamzah ditransliterasikan dengan apostrof, namun itu hanya terletak ditengah dan diakhir kata. Apabila terletak di awal maka tidak dilambangkan karena dalam tulisan bahasa Arab berupa huruf alif. Perhatikan contoh berikut ini:

No.	Kata Bahasa Arab	Transliterasi
1	أكل	Akala
2	تأخذون	Ta'khuduna
3	أنؤ	An-nau'u

8. Huruf Kapital

Walaupun dalam sistem bahasa Arab tidak mengenal huruf capital, tetapi dalam transliterasinya huruf capital itu di gunakan seperti yang berlaku dalam EYD yaitu di gunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri dan permulaan kalimat. Bila nama diri itu di dahului oleh kata sandangan maka yang di tulis dengan huruf capital adalah nama diri tersebut, bukan huruf awal atau kata sandangnya.

Penggunaan huruf awal capital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan tersebut di satukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang di hilangkan, amak huruf capital tidak di gunakan.

Contoh :

No	Kata bahasa arab	Transliterasi
1	وما محمد إلا رسول	Wa mā Muhaamadun illā rasūl

2	الحمد لله رب العالمين	Al-hamdu lillahi rabbil 'ālamīna
---	-----------------------	----------------------------------

9. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata baik fi'il, isim, maupun huruf di tulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab yang sudah lazim di rangkakan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat yang di hilangkan maka penulisan kata tersebut dalam transliterasinya bisa di lakukan dengan dua cara yaitu bisa di pisahkan pada setiap kata atau bida di rangkai.

No	Kata bahasa arab	Transliterasi
1	وما محمد إلا رسول	Wa innallāha lahuwa khair ar-rāziqin / Wa innallāha lahuwa khairur- rāziqin
2	الحمد لله رب العالمين	Fa aufū al-Kaila wa al-mīzāna / Fa auful-kaila wal mīzāna

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Dengan mengucapkan Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, hidayah serta inayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul, “**PEMBERIAN UANG KEPADA PENGEMIS PERSPEKTIF HUKUM ISLAM DAN PERDA NO. 5 TAHUN 2016 KABUPATEN BOYOLALI**”.

Skripsi ini disusun untuk menyelesaikan Studi Jenjang Sarjana 1 (S1) Program Studi Hukum Pidana Islam (Jinayah), Fakultas Syariah UIN Raden Mas Said Surakarta. Dalam penyusunan tugas akhir ini, penyusun telah banyak mendapatkan dukungan dan bantuan dari berbagai pihak yang telah menyumbangkan pikiran, waktu, dan tenaga. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penyusun mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. H. Mudhofir, S.Ag., M.Pd., selaku Rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Mas Said Surakarta.
2. Dr. Ismail Yahya, S.Ag., M.A., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Mas Said Surakarta.
3. Jaka Susila, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Hukum Pidana Islam (Jinayah) dan selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan pengarahan dan nasehatnya kepada penulis selama menempuh studi di Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Mas Said Surakarta.
4. Ahmad Hafidh, S.Ag., M.Ag., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan pengarahan dan nasehatnya kepada penulis selama menempuh studi di Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Mas Said Surakarta.
5. Lisma, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah meluangkan waktu, pikiran serta memberikan pengarahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat di selesaikan.
6. Seluruh staf pengajar (dosen) dan staf pegawai/administrasi Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Mas Said Surakarta yang

telah memberikan ilmu-ilmunya, semoga segala ilmu yang telah diberikan dapat bermanfaat di kehidupan yang akan datang.

7. Teman-teman ku angkatan 2016 Program Studi Hukum Pidana Islam.
8. Semua pihak yang telah membantu terselesaikannya skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Semoga semua bantuan yang telah diberikan kepada penulis dicata sebagai amal kebaikan di sisi Allah SWT dan mendapatkan balasan selayaknya dari Allah SWT. Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat kekurangan dan jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penyusun mengharap kritik dan saran yang membangun untuk tercapainya kesempurnaan skripsi ini. Demikian penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat dalam bidang Hukum Pidana Islam.

Surakarta, 23 November 2022

Penyusun

Akmal Fuadi

NIM. 16.21.31.018

ABSTRAK

Akmal Fuadi, NIM: 162131018, ***“PEMBERIAN UANG KEPADA PENGEMIS PERSPEKTIF HUKUM ISLAM DAN PERDA NO. 5 TAHUN 2016 KABUPATEN BOYOLALI”***.

Permasalahan yang diangkat sebagai fokus penelitian adalah mengenai sanksi pelaku tindak pidana pemberi uang kepada pengemis dalam Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016 menurut hukum positif dan hukum Islam. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sanksi tindak pidana pemberi uang kepada pengemis dalam Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016 menurut hukum positif dan hukum Islam. Serta perbedaan dan persamaan sanksi pidana pemberi uang kepada pengemis menurut hukum positif dan hukum Islam.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif kepustakaan (*library research*). Sumber data primer berupa Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2016 dan undang-undang yang berlaku di Indonesia, Al-Qur'an dan hadits. Dan sumber data sekunder berupa pendapat hukum, doktrin, teori-teori yang diperoleh dan literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, website. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik dokumentasi dan analisis data.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pemberi uang kepada pengemis menyalahi aturan dalam Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016. Dalam Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016 bahwa sanksi yang diberikan berupa kurungan atau denda administrasi. Sedangkan dalam hukum Islam berupa takzir denda yang diberikan oleh penguasa kepada pemberi uang kepada pengemis.

Kata kunci : Peraturan Daerah, Pengemis, Hukum Positif, Hukum Islam

ABSTRACT

Akmal Fuadi, NIM: 162131018, "***GIVING MONEY TO BEGGERS ISLAMIC LAW PERSPECTIVE AND PERDA NO. 5 YEAR 2016 BOYOLALI DISTRICT***".

The problem raised as the focus of the research is regarding the sanctions for the perpetrators of the criminal act of giving money to beggars in Boyolali Regional Regulation No. 5 of 2016 according to positive law and Islamic law. The purpose of this study was to find out the criminal sanctions for giving money to beggars in Boyolali Regional Regulation No. 5 of 2016 according to positive law and Islamic law. As well as differences and similarities in criminal sanctions for giving money to beggars according to positive law and Islamic law.

The research method used is normative library research. Primary data source in the form of Regional Regulation No. 5 of 2016 and laws in force in Indonesia, Al-Qur'an and hadith. And secondary data sources in the form of legal opinions, doctrines, theories obtained and legal literature, research results, scientific articles, websites. Data collection techniques using documentation and data analysis techniques.

The results of this study show a comparison between the differences and similarities in the criminal sanctions for giving money to beggars in Boyolali Regional Regulation No. 5 of 2016 according to positive law and Islamic law. In Boyolali Regional Regulation No. 5 of 2016 that the sanctions given are in the form of a reduction or administrative fine. Whereas in Islamic law it is in the form of takzir fines given by the authorities to the giver of money to beggars.

Keywords: Regional Regulation, Beggars, Positive Law, Islamic Law

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN BUKAN PLAGIASI.....	iii
HALAMAN NOTA DINAS.....	iv
HALAMAN PENGESAHAN.....	v
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
HALAMAN PEDOMAN TRANSLITERASI.....	viii
KATA PENGANTAR	xv
ABSTRAK.....	xvii
ABSTRACT.....	xviii
DAFTAR ISI.....	xix

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Teori	10
F. Metode Penelitian	15
G. Tinjauan Pustaka.....	17
H. Sistematika Penulisan	19

BAB II LANDASAN TEORI

A. Teori Ketaatan Hukum.....	18
1. Pengertian Ketaatan Hukum	18
2. Hubungan antara Kesadaran Hukum dengan Kepatuhan Hukum.....	21
B. Tinjauan Tentang Pengemis.....	24
1. Menurut Hukum Positif	24
2. Menurut Hukum Islam	25
C. Ketentuan Pemberian Uang Kepada Pengemis.....	29
1. Pengertian Jarimah... ..	29
2. Bentuk-bentuk Jarimah.....	31
3. Unsur-unsur Jarimah.....	32

BAB III DESKRIPSI DATA PENELITIAN

A. Pengertian Peraturan Daerah.....	34
B. Landasan-landasan Pembentukan Peraturan Daerah	36
C. Gambaran Isi Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016	37
D. Bentuk Larangan Dan Saksi Bagi Pemberi Pengemis... ..	42
E. Tata Urutan Perundang-undangan... ..	43
F. Implementasi Peraturan Daerah Boyolali No. 5 tahun 2016.....	46
G. Dampak Penerapan Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016.....	48

BAB IV ANALISIS

A. Analisis Tinjauan Hukum Terhadap Pemberi Uang Kepada Pengemis Menurut Peraturan Daerah Boyolali No. 5 tahun 2016.....	50
B. Analisis Pelarangan Memberi Uang Kepada Pengemis Peraturan Daerah Boyolali No. 5 tahun 2016 Menurut Hukum Islam.....	54

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	58
B. Saran.....	59

DAFTAR PUSTAKA	59
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	61

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara adalah suatu organisasi yang memiliki tujuan. Pada konteks Negara Indonesia, tujuan Negara tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang mengidentifikasikan Negara Indonesia sebagai Negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum. Setiap kegiatan disamping harus diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai juga harus berdasarkan pada hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan.

Tujuan yang hendak dicapai dalam rangka penyerahan urusan pemerintahan ditunjukkan dengan antara lain menumbuh kembangkan penanganan urusan dalam berbagai bidang, termasuk regulasi yang berlaku di tiap daerah dalam tingkatan provinsi maupun Kabupaten/Kota meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan melalui efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Peranan administrasi Negara dalam mewujudkan pelayanan kepada masyarakat menumbuhkan kemandirian daerah dan sebagai pengambil kebijakan untuk menentukan strategi pengelolaan pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Bagi aparat pemerintahan daerah (Pemda) yang memiliki tugas dalam pengelolaan pemerintahan daerah.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan

kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan. Adanya otonomi daerah mewujudkan suatu daerah otonom dimana daerah tersebut mempunyai hak untuk mengatur dan menjalankan rumah tangganya sendiri.¹ Indikator suatu daerah otonom melaksanakan urusannya sendiri adalah dia berhak menjalankan urusan yang ruang lingkupnya atau dampaknya nasional.

Munculnya Peraturan Daerah adalah untuk mengatur kondisi sosial ditengah permasalahan masyarakat. Dalam Perda Boyolali Nomor 5 Tahun 2016 pasal 29 berbunyi:

1. Setiap orang dilarang mengemis dan/atau menggelandang dengan cara apapun.²
2. Setiap orang dilarang memberi sesuatu baik berupa uang maupun barang dan/atau membantu kegiatan mengemis dan/atau menggelandang;³
3. Setiap orang dilarang melakukan, membantu dan/atau memberikan kesempatan kepada siapapun untuk melakukan perbuatan tuna susila.

Perbuatan mengemis dilakukan karena dibenak mereka dengan keterbatasan yang mereka miliki tidak ada jalan lain selain mengemis

¹ HAW.Widjaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 21-22.

² Perda Kabupaten No. 5 Tahun 2016

³ *ibid.*

untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.⁴ Dengan berbagai cara dan alasan mereka melakukan kegiatan pengemisian untuk memperoleh simpati dan belas kasihan orang-orang. Pekerjaan sebagai pengemis yang tidak memerlukan keahlian dan ketrampilan ini seperti sudah menjadi trend pada mereka untuk mencari uang.

Di Boyolali, krisis ekonomi lebih dari sekedar ketidak seimbangan dalam fundamental perekonomian. Setidaknya, krisis ekonomi itu mengungkapkan kelemahan mendasar negara Indonesia. Masyarakat modern yang serba kompleks yaitu sebagai konsekuensi dari perkembangan zaman yang dipengaruhi oleh teknologi mekanisasi, industrialisasi, dan urbanisasi yang ternyata membawa dampak yang bersifat kausalitas dalam perkembangan di berbagai sektor kehidupan masyarakat, baik dari sector ekonomi, sosial, politik, bahkan mempengaruhi tatanan nilai budaya suatu bangsa. Secara material, arus perkembangan dan pertumbuhan tersebut berjalan dengan tanpa rintangan dan bahkan menjadi kebanggaan suatu bangsa.

Dampak krisis yang diperberat oleh terjadinya berbagai bencana yang telah menyebabkan banyak orang mengalami keterpurukan ekonomi, tidak sedikit usaha yang dijalankan berakhir dengan pemutusan hubungan kerja dan juga berakibat pada melambungnya harga barang kebutuhan sehingga banyak para orang tua yang tidak dapat memenuhi kebutuhan

⁴ Indah Permatasari dan Iriani Ismail, “Pengaruh Budaya terhadap Perilaku Pengemis Anak di Kecamatan Kamal Kabupaten Bangkalan”, Jurnal Studi Manajemen dan Bisnis, Vol. 1, No. 1, (2014), hlm. 68.

pangan. Dampak dari pemutusan hubungan kerja tersebut tidak saja menimbulkan pengangguran, bahkan merupakan ancaman meningkatnya kejahatan.

Salah satu masalah sosial yang paling dikenal oleh banyak orang yaitu kemiskinan. Banyak yang mengatakan bahwa kemiskinan adalah akar dari masalah sosial lainnya, contoh: ketergantungan alcohol, pengangguran, diskriminasi, masalah kesehatan. Masalah masalah tersebut dapat terjadi bermlai dari faktor kemiskinan taua kondisi perekonomian yang melemah, namun sebaliknya, masalah-masalah tersebut dapat juggle menjadi penyebab adanya kemiskinan.

Berbagai permasalahan kesejahteraan sosial merupakan salah satu faktor yang memicu kehadiran gelandangan dan pengemis di Indonesia yang tidak bisa lepas dari melemahnya kekuatan ekenomi untuk menolong tumbuhnya lapangan pekerjaan yang baru sekaligus mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah banyak. Sebagai gejala sosial, masalah gelandangan sudah lama hadir ditengah-tengah kita. Di daerah perkotaan misalnya, keberadaan gelandangan dan pengemis kian menjamur dan tidak dapat dihindari keberadaannya ditengah kehidupan masyarakat.

Faktor yang paling berpengaruh terhadap masalah ini yaitu factor kemiskinan yang kiaan merajalela. Kemiskinan yang terjadi di Indonesia memiliki hubungan erat dengan semakin deras nya arus urbanisasi masyarakat pedesaan menuju perkotaan. Sehingga mengemis pada umumnya menjadi salah satu dampak negatif dari pembangunan daerah

perkotaan, bahwa pembangunan di perkotaan berbanding terbalik dengan keterlambatan pembangunan di wilayah pedesaan, sehingga masyarakat desa memandang bahwa hidup akan lebih terjamin jika mampu mengais rezeki di perkotaan.

Sebagai salah satu wujud perbuatan dari sikap tolong menolong dalam kebaikan adalah berbuat sedekah. Sedekah sangat dianjurkan di dalam Agama Islam. Bahkan anjuran sedekah di dalam Al-Quran dikemas dalam ungkapan yang sangat menarik hati dan memotivasi kita untuk melakukannya.

Krisis ekonomi lebih dari sekedar ketidak seimbangan dalam fundamental perekonomian. Setidaknya, krisis ekonomi itu mengungkapkan kelemahan mendasar negara Indonesia. Masyarakat modern yang serba kompleks yaitu sebagai konsekuensi dari perkembangan zaman yang dipengaruhi oleh teknologi mekanisasi, industrialisasi, dan urbanisasi yang ternyata membawa dampak yang bersifat kausalitas dalam perkembangan di berbagai sektor kehidupan masyarakat, baik dari sektor ekonomi, sosial, politik, bahkan mempengaruhi tatanan nilai budaya suatu bangsa. Berbagai upaya telah dilakukan baik oleh pemerintah pusat dan daerah maupun masyarakat baik secara sendiri-sendiri ataupun bekerja melalui berbagai program namun hasilnya belum optimal.

Hukum Islam atau syariat Islam adalah sistem kaidah-kaidah yang didasarkan pada wahyu Alloh SWT dan Sunnah Rasul mengenai tingkah

laku *mukallaf* (orang yang sudah dapat dibebani kewajiban) yang diakui dan diyakini, yang mengikat bagi semua pemeluknya. Dan hlm ini mengacu pada apa yang telah dilakukan oleh Rasul untuk melaksanakannya secara total. Syariat menurut istilah berarti hukum-hukum yang diperintahkan Allah SWT untuk umat-Nya yang dibawa oleh seorang Nabi, baik yang berhubungan dengan kepercayaan (*aqidah*) maupun yang berhubungan dengan amaliyah.⁵

Syariat Islam menurut bahasa berarti jalan yang dilalui umat manusia untuk menuju kepada Allah Ta'ala. Dan ternyata Islam bukanlah hanya sebuah agama yang mengajarkan tentang bagaimana menjalankan ibadah kepada Tuhannya saja. Keberadaannya aturan atau sistem ketentuan Allah SWT untuk mengatur hubungan manusia dengan Allah Ta'ala dan hubungan manusia dengan sesamanya. Aturan bersumber pada seluruh ajaran Islam, khususnya Al-Qur'an dan Hadits.⁶

Hukum Islam bukan hanya sebuah teori saja namun adalah sebuah aturan-aturan untuk diterapkan di dalam sendi kehidupan manusia. Karena banyak ditemui permasalahan-permasalahan, umumnya dalam bidang agama yang sering kali membuat pemikiran umat Muslim yang cenderung kepada perbedaan.⁷ Adanya pandangan yang berlawanan dari Hukum Islam terhadap dilarangnya memberi sesuatu kepada pengemis sebagaimana

⁵ Eva Iryani, *Hukum Islam, Demokrasi dan Hak Asaasi Manusia*, dalam Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi Vol.17 No.2 Tahun 2017, hlm. 24.

⁶*ibid*

⁷*Ibid.*, hlm.. 24-25.

diatur dalam PERDA KABUPATEN BOYOLALI NO. 5 TAHUN 2016, oleh karena itu penulis mengangkat judul “**PEMBERIAN UANG KEPADA PENGEMIS PERSPEKTIF HUKUM ISLAM DAN PERDA NO. 5 TAHUN 2016 KABUPATEN BOYOLALI**”.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana larangan pemerintah memberi memberi pengemis menurut Perda Kabupaten Boyolali No. 5 Tahun 2016 ?
2. Bagaimana pandangan pelarangan memberi uang kepada pengemis dalam Perda Kabutpaten Boyolali No. 5 Tahun 2016 menurut hukum Islam dan hukum positif ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Dalam penulisan skripsi ini, penulis mengadakan penelitian dengan tujuan untuk :

1. Untuk mengetahui larangan Pemerintah terhadap pemberi pengemis menurut Perda Kabupaten Boyolali No.5 Tahun 2016.
2. Untuk mengetahui pandangan pelarangan memberi uang kepada pengemis dalam Perda Kabutpaten Boyolali No. 5 Tahun 2016 menurut hukum Islam dan hukum positif.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil dari penelitian ini dapat digunakan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum pidana dan hukum pidana Islam.
- b. Dapat dijadikan pedoman bagi peneliti lain yang akan meneliti dibidang sama dengan yang diteliti penulis.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan landasan penegak hukum terkait pelarangan memberi uang kepada pengemis.

E. KERANGKA TEORI

1. Peraturan Daerah

Teori Perundang-undangan Indonesia menunjuk kepada kekhususan teori perundang-undangan yang menjadi pokok uraian, sehingga yang yang dimaksudkan ialah bagian, segi atau sisi ilmu pengetahuan perundang-undangan yang objek materialnya ialah perundang-undangan Indonesia, khususnya beberapa pemahaman dasarnya. Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus Rumah Tangganya sendiri adalah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Hak untuk menetapkan Peraturan Daerah tersebut disebut hak legislatif Daerah. Peraturan Daerah adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota yang ditetapkan Kepala Daerah atas persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah sebagaimana yang

terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk dapat menetapkan suatu Peraturan Daerah harus terlebih dahulu harus dibuat rancangan Peraturan Daerah tersebut yang diusulkan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian untuk membuat Rancangan Peraturan Daerah yang baik merupakan pekerjaan yang sulit, mereka yang telah bekerja dalam bidang perencanaan.

Peraturan Daerah pasti mengalami kesulitan dalam membuat Rancangan Peraturan Daerah tersebut seperti yang dikemukakan Suwarjati Hartono bahwa : Menciptakan Undang-Undang itu bukanlah merupakan pekerjaan yang dapat dilakukan oleh setiap orang (bahwa tidak dapat dilakukan oleh setiap sarjana hukum) terbukti dari ganti bergantinya dan susul menyusulnya Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang lain, yang (tambahan lagi) biasanya dinyatakan surut karena hlm-hlm diatas itu kita tidak perlu heran, bahwa tidak setiap orang yang ditugaskan untuk merancang Peraturan Daerah, dapat memenuhi tugas itu dengan hasil yang cukup memuaskan.⁸

2. Teori Ketaatan Hukum

Ketaatan hukum pada hakikatnya adalah kesetiaan yang dimiliki seseorang sebagai subyek hukum terhadap peraturan hukum yang diwujudkan dalam bentuk perilaku yang nyata. Sementara kesadaran

⁸Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm.2.

hukum masyarakat merupakan sesuatu yang masih bersifat abstrak yang belum diwujudkan dalam bentuk perilaku yang nyata untuk memenuhi kehendak hukum itu sendiri.

Ketaatan sendiri dapat dibedakan dalam tiga jenis, :

1. Ketaatan yang bersifat compliance, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut terkena sanksi. Kelemahan ketaatan jenis ini, karena membutuhkan pengawasan yang terusmenerus.
2. Ketaatan yang bersifat identification, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain menjadi rusak.
3. Ketaatan yang bersifat internalization, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, benar-benar karena merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intristik yang dianutnya.⁹

F. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan pendekatan normatif yaitu pendekatan secara normatif dilakukan dengan cara mengkaji dan mempelajari bahan-bahan kepustakaan yang berupa peraturan-peraturan perundang-

⁹ Achmad Ali, *Menguk Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (legisprudence)*, Jakarta : Kencana, 2009), hlm. 352

undangan.¹⁰ Yang berkaitan dengan pelarangan memberi uang kepada pengemis yaitu Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016 dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

2. Sumber Data

Data yang disajikan diperoleh dari sumber data, yang meliputi sumber data primer dan sumber data sekunder. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut :

- a. Sumber Data Primer, sumber data primer merupakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan, Al-Qur'an dan hadits.
- b. Sumber Data Sekunder, sumber data sekunder berupa pendapat hukum/doktrin/teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun website yang terkait dengan penelitian. Bahan hukum sekunder digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan adanya bahan hukum sekunder maka akan terbantu untuk memahami/menganalisis bahan hukum primer.
- c. Sumber Data Tersier, sumber data tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum

¹⁰ Suharismi Arikunto, *Dasar – Dasar Research*, (Bandung : Tarsoto, 2006), hlm. 58.

primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier diperoleh dari kamus hukum, kamus bahasa indonesia, kamus dan sebagainya.

3. Metode Pengumpulan Data

a. Dokumentasi

Metode dokumentasi yaitu mencari data yang sudah ada dan didokumentasikan yang berupa literature-literatur, catatan, putusan hakim, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, agenda, dan sebagainya.¹¹ Teknik ini memungkinkan untuk mendapatkan informasi atau data penelitian dengan menganalisis dan memecahkan masalah yang diteliti tentang pelarangan memberi uang kepada pengemis.

4. Analisis Data

Menganalisis data merupakan suatu langkah yang sangat kritis dalam penelitian dimana analisis data adalah suatu proses mengolah data menjadikan suatu pola dalam kalimat yang sistematis, logis, dan mudah dipahami dalam hasil analisis.

Metode analisis dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif yang diuraikan secara deskriptif. Metode analisis ini digunakan untuk menganalisis perbandingan tinjauan hukum Perda

¹¹ M. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), hlm. 27.

Kabupaten Boyolali No. 5 Tahun 2016 dan hukum Islam terhadap pemberian uang kepada pengemis.

G. TINJAUAN PUSTAKA

- a. Fachrurrozy Akmal Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN ALAUDDIN MAKASSAR (2016) yang meneliti "Penegakan Sanksi Pidana Terhadap Pemberi Uang Kepada Pengemis Di Kota Makassar (Perda Nomor 2Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen)". Dalam penelitian tersebut membahas mengenai pemahaman terhadap Perda Makassar yang melarang masyarakat untuk memberi uang kepada pengemis dijalanan, melakukan pembinaan atau pemberdayaan terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di kota makassar dan dilatih juga untuk melakukan kegiatan wirausaha agar tidak terjun di jalanan lagi.
- b. William Tiyudha Fakultas Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan (2020) yang berjudul "Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindakan Penggelandangan dan Pengemisan di Tempat Umum" (Studi Dinas Sosial Kota Medan)". Dalam penelitian tersebut membahas tentang upaya apa saja yang sudah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan dalam menangani penggelandangan dan pengemisan yang dilakukan di tempat umum, beberapa penyebab yang menjadikan orang tersebut menjadi pengemis dan gelandangan,

dampak dari gelandangan dan pengemis di lingkungan sekitar, bentuk-bentuk pennggelandangan dan pengemisan itu sendiri.

- c. I Gusti Agung Dian Hendrawan Jurusan Ilmu Hukum Universitas Udayana Denpasar (2015) yang berjudul “Penegakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Denpasar”. Penulis membahas perkembangan jumlah gelandangan dan pengemis dalam periode tahun 2010-2014 di Kota Denpasar, mengkaji dan menganalisis upaya penegakan hukum pidana yang diberlakukan untu mengatasi gelandangan dan pengemis yang terjadi di Kota Denpasar, faktor-faktor yang menjadi penghambat maupun pendukung dalam mengurangi gelandangan dan pengemis di Kota Denpasar.

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam sistematika penulisan pembahasan skripsi ini bertujuan untuk menyusun sebuah hasil riset agar tersusun dan terarah yang terdiri dari beberapa sub-sub bagian yaitu :

BAB I PENDAHULUAN, berisikan tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI, berisikan tentang Hukum Islam, Peraturan Daerah, dan Teori Pidana.

BAB III berisikan deskripsi data penelitian yang berkaitan tentang tinjauan hukum Perda Kabupaten Boyolali No. 5 Tahun 2016 dan hukum Islam terhadap pemberian uang kepada pengemis.

BAB IV berisikan analisis terhadap permasalahan skripsi, yang mencakup analisis komparasi tinjauan hukum Perda Kabupaten Boyolali No. 5 Tahun 2016 dan hukum Islam terhadap pemberian uang kepada pengemis.

BAB V berisikan penutup dan saran-saran dari pembahasan yang telah diuraikan tersebut.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Ketaatan Hukum

1. Pengertian Ketaatan Hukum

Hukum merupakan salah satu instrumen untuk mengatur tingkah laku masyarakat dalam mengatur pergaulan hidup. Secara sosiologis hukum mengandung berbagai unsur antara lain rencana rencana tindakan atau perilaku, kondisi dan situasi tertentu. Definisi hukum umumnya telah banyak dikemukakan oleh para ahli dengan pendapatnya masing-masing, seperti menurut Abdul Manan adalah Hukum adalah suatu rangkaian peraturan yang menguasai tingkah laku dan perbuatan tertentu dari manusia dalam hidup bermasyarakat. Hukum itu sendiri mempunyai ciri yang tetap yakni hukum merupakan suatu organ peraturanperaturan abstrak, hukum untuk mengatur kepentingan-kepentingan manusia, siapa saja yang melanggar hukum akan dikenakan sanksi sesuai dengan apa yang telah ditentukan.¹

Ketaatan adalah sikap patuh pada aturan yang berlaku. Bukan di sebabkan oleh adanya sanksi yang tegas atau hadirnya aparat negara, misalnya polisi. Kepatuhan adalah sikap yang muncul dari dorongan tanggung jawab sebagai warga negara yang baik. Kepatuhan hukum adalah kesadaran kemanfaatan hukum yang melahirkan bentuk "kesetiaan" masyarakat terhadap nilai-nilai hukum yang diberlakukan

¹ Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2006), hlm. 2

dalam hidup bersama yang diwujudkan dalam bentuk perilaku yang senyatanya patuh terhadap nilai-nilai hukum itu sendiri yang dapat dilihat dan dirasakan oleh sesama anggota masyarakat.

Menurut H.C Kelman bahwa Kepatuhan merupakan derajat secara kualitatif dapat dibedakan dalam tiga proses yaitu Compliance, Identification dan Internalization. Compliance diartikan sebagai suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindari diri dari hukuman atau sanksi yang mungkin dikenakan apabila seseorang melanggar ketentuan hukum. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada suatu keyakinan pada tujuan kaidah hukum yang bersangkutan, dan lebih didasarkan pada pengendalian dari pemegang kekuasaan. Sebagai akibatnya, kepatuhan hukum akan ada apabila ada pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan kaidah-kaidah hukum tersebut. Identification terjadi bila kepatuhan terhadap kaidah hukum ada bukan karena nilai intrinsiknya, akan tetapi agar keanggotaan kelompok tetap terjaga serta ada hubungan baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaidah hukum tersebut. Daya tarik untuk patuh adalah keuntungan yang diperoleh dari hubungan-hubungan tersebut, dengan demikian kepatuhan tergantung pada baik buruk interaksi tadi. Internalization pada tahap ini seseorang mematuhi kaidah hukum karena secara intrinsik kepatuhan tadi mempunyai imbalan. Isi kaidah tersebut adalah sesuai dengan nilai-nilainya dari pribadi yang bersangkutan, atau karena Ia mengubah nilai-nilai semula dianutnya.

Hasil dari proses tersebut adalah suatu konformitas yang didasarkan pada motivasi secara intrinsik. Titik sentral dari kekuatan proses ini adalah kepercayaan orang tadi terhadap tujuan dari kaidah-kaidah yang bersangkutan, terlepas dari pengaruh atau nilai-nilainya terhadap kelompok atau pemegang kekuasaan maupun pengawasannya. Tahap ini merupakan derajat kepatuhan tertinggi, dimana ketaatan itu timbul karena hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai yang dianut.²

Dengan mengetahui ketiga jenis ketaatan ini maka kita dapat mengidentifikasi seberapa efektifnya suatu peraturan perundang-undangan. Semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu undang-undang hanya dengan ketaatan yang bersifat compliance atau identification, berarti kualitas keefektifan aturan undang-undang itu masih rendah, sebaliknya semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu aturan perundang-undangan dengan ketaatan yang bersifat internalization, maka semakin tinggi kualitas keefektifan aturan atau undang-undang itu. Pengertian kesadaran hukum menurut Soerjono Soekanto adalah : Kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sebenarnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkrit dalam masyarakat yang bersangkutan.

² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), hml. 10

2. Hubungan antara Kesadaran Hukum dengan Kepatuhan Hukum

Tegaknya suatu peraturan hukum baru akan menjadi kenyataan bilamana didukung oleh adanya kesadaran hukum dari segenap warga masyarakat. Kesadaran bagi berlakunya hukum adalah dasar bagi dilaksanakannya hukum itu sendiri. Kepatuhan terhadap hukum merupakan suatu persoalan yang lebih luas yaitu masalah kesadaran hukum. Ada suatu asumsi bahwa kepatuhan hukum senantiasa tergantung pada kesadaran hukum, sedangkan kesadaran hukum itu ditentukan oleh kadar hukum seseorang yaitu suatu pengetahuan atau pemahaman terhadap substansi (isi) hukum. Bagaimana orang dapat mematuhi hukum, kalau tidak dimulai dari memahami hukum secara rasional diikuti pula dengan kemampuan untuk menilai apa isi hukum itu. Kesadaran hukum anggota masyarakat merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum masyarakat, yaitu dapat berupa kepatuhan atau ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum. Kesadaran hukum masyarakat kiranya dapat dibentuk melalui berbagai cara misalnya pertama dengan mengkomunikasikan suatu peraturan hukum secara intensif kepada masyarakat, yang kedua tergantung kepada aktivitas para pelaksana hukum. Peraturan hukum memegang peranan penting dan sangat berpengaruh dalam rangka pembentukan kesadaran hukum, untuk itu maka setiap peraturan hukum diisyaratkan harus memenuhi beberapa kriteria yaitu, pertama Peraturan hukum itu harus dapat dengan mudah

dipahami oleh masyarakat, kedua peraturan hukum itu kehadirannya dapat diterima oleh masyarakat, ketiga peraturan hukum itu mudah pentaatannya, keempat peraturan hukum itu mudah penghayatannya dan kelima bahwa peraturan hukum itu mudah dalam penegakannya. Demikian juga Lon Fuller mengemukakan bahwa peraturan hukum itu harus mengandung beberapa persyaratan nilai-nilai yang yang disebut “Delapan Prinsip Legalitas” yang meliputi, pertama harus ada peraturan terlebih dahulu, kedua pengumuman itu harus diumumkan secara layak, ketiga peraturan tidak boleh berlaku surut, keempat perumusan peraturan-peraturan itu harus jelas dan terperinci dan dimengerti oleh rakyat, kelima hukum itu tidak boleh meminta dijalankan hal-hal yang tidak mungkin, keenam diantara sesama peraturan tidak boleh terdapat pertentangansatu sama lain, ketujuh peraturan-peraturan harus tetap, tidak boleh sering diubah-ubah, kedelapan harus terdapat kesesuaian antara tindakan-tindakan para pejabat hukum dan peraturan-peraturan yang dibuat.³

Kesadaran hukum masyarakat itu sudah harus dimulai sejak pembentukan suatu peraturan hukum sampai kepada penerapan sanksi. Proses ini dilakukan dengan cara mengkomunikasikan peraturan-peraturan hukum itu dengan sebaik-baiknya. Peraturan hukum yang telah dikomunikasikan dengan baik kepada masyarakat, akan membangkitkan kesadaran hukum dan menimbulkan kepatuhan masyarakat terhadap

³ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung : Angkasa, 1980), hlm. 78

hukum termasuk kedalam kategori nilai-nilai serta sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Pada dasarnya penegakan hukum di Indonesia haruslah mencakup tiga aspek penting yang sangat mendasar, yaitu : kultur masyarakat tempat nilai-nilai hukum akan ditegakkan, struktur dari penegak hukumnya itu sendiri, dan substansi hukum yang akan ditegakkan.

Menurut Soerjono Soekanto, ada 4 indikator yang membentuk kesadaran hukum yang secara berurutan (tahap demi tahap) yaitu :³⁸ Pertama Pengetahuan hukum; merupakan pengetahuan seseorang berkenaan dengan perilaku tertentu yang diatur oleh hukum tertulis, yakni tentang apa yang dilarang dan apa yang diperbolehkan. Kedua Pemahaman hukum; sejumlah informasi yang dimiliki oleh seseorang mengenai isi dari aturan (tertulis), yakni mengenai isi, tujuan, dan manfaat dari peraturan tersebut. Ketiga Sikap hukum (legal attitude); merupakan suatu kecenderungan untuk menerima atau menolak hukum karena adanya penghargaan atau keinsyafan bahwa hukum tersebut bermanfaat bagi kehidupan manusia. Dalam hal ini sudah ada elemen apresiasi terhadap aturan hukum. Keempat Pola perilaku hukum; tentang berlaku atau tidaknya suatu aturan hukum dalam masyarakat. Jika berlaku suatu aturan hukum, sejauh mana berlakunya itu dan sejauh mana masyarakat mematuhi.

Soerjono Soekanto juga mengemukakan bahwa efektivitas hukum dalam masyarakat ditentukan oleh berbagai faktor yaitu faktor hukumnya

sendiri, Faktor penegak hukum, faktor fasilitas, faktor kesadaran hukum masyarakat, dan faktor budaya hukum.

Masalah kepatuhan hukum terhadap hukum dari anggota-anggota masyarakat tidak dapat dipahami bilamana pendekatan yang digunakan adalah pendekatan dari segi yuridis forma saja oleh karena factor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan masyarakat terhadap hukum terletak diberbagai bidang yaitu : menyangkut masalah tingkah laku, penegakan hukum dan sebagainya. Kepatuhan hukum pada hakikatnya adalah kesadaran dan kesetiaan masyarakat terhadap hukum yang berlaku sebagai aturan (*rule of the game*) sebagai konsekuensi hidup bersama dimana kesetiaan diwujudkan dalam bentuk perilaku yang senyatanya patuh pada hukum (antara *das sein dan das sollen* dalam fakta adalah sama).

B. Tinjauan Tentang Pengemis

1. Menurut Hukum Positif

Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Sedangkan gelandangan pengemis adalah seseorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis.

Pengemis kebanyakan adalah orang-orang yang hidup mengelandang. Istilah gelandangan berasal dari kata gelandangan, yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap. Pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal

dari desa dan mencoba nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutama di sektor informal. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.⁴

Pengemis pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua, yaitu mereka yang masuk dalam kategori menggelandang dan mengemis untuk bertahan hidup, dan mereka yang menggelandang dan mengemis karena malas dalam bekerja. pengemis pada umumnya tidak memiliki kartu identitas karena takut atau malu dikembalikan ke daerah asalnya, sementara pemerintah kota tidak mengakui dan tidak mentolerir warga kota yang tidak mempunyai kartu identitas. Sebagai akibatnya perkawinan dilakukan tanpa menggunakan aturan dari pemerintah, yang sering disebut dengan istilah kumpul kebo mengakibatkan anak-anak keturunan mereka menjadi generasi yang tidak jelas, karena tidak mempunyai akte kelahiran. Sebagai generasi yang frustrasi karena putus hubungan dengan kerabatnya di desa.

2. Menurut Hukum Pidana Islam

Redaksi al-Qur'an yang relevan dengan pengemis adalah terminologi *sā'il* yang dapat dimaknai sebagai orang yang meminta-minta. Dalam banyak ayat, al-Qur'an menyebutkan orang-orang yang meminta-

⁴ WJS. Poerwadarminto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hlm 216

mintanya. Hal ini merupakan sebuah pengakuan al-Qur'an atas realitas pengemis sebagai bagian atau unit dalam struktur masyarakat yang perlu diperhatikan keberadaannya. Islam menempatkan pengemis sebagai subjek yang berhak mendapatkan harta sedekah dan zakat. Penyebutan kata *sā'il* atau orang-orang yang meminta-minta selalu berada dalam konteks perbuatan baik (*amal shaleh*). Dengan demikian, dengan mendermakan sebagian harta kita kepada para pengemis, hal itu merupakan sebuah manifestasi dari keimanan kita. Itulah salah satu manifestasi dari gagasan tentang apa itu kebaikan menurut al-Qur'an.

Al-Qur'an juga menawarkan etika universal, yakni kita tidak diperbolehkan untuk bersikap kasar kepada para pengemis, seperti menghardik, mengusir, dan berkata kasar. Sebab, hal ini merupakan sebuah kesombongan dan keangkuhan atas sesama makhluk Allah. Dalam konteks sekarang, hal ini menjadi inspirasi bagi pemerintah khususnya agar supaya penyelesaian munculnya para pengemis tidak diselesaikan dengan cara-cara kekerasan terutama kekerasan struktural. Meskipun demikian, Islam tidak menganjurkan aktifitas memintaminta kecuali dalam keadaan darurat.

Pada prinsipnya, Islam memegang teguh prinsip bekerja aktif untuk menghidupi diri kita sendiri tanpa harus bergantung, meminta-minta harta orang lain. Hal ini dibuktikan oleh ungkapan Nabi Muhammad, "tangan di atas itu lebih baik dari tangan di bawah". Oleh karena itu, mengemis atas dasar kemalasan atau alasan yang tidak jelas, terutama

untuk memperkaya diri sendiri tidak diperbolehkan di dalam Islam. Sebagai sebuah sistem dan tata nilai, Islam sebenarnya mempunyai mekanisme zakat sebagai sebuah jaminan sosial sehingga harta umat Islam dapat didistribusikan kepada orang yang membutuhkan, khususnya para pengemis. Jika dipahami dan diaplikasikan secara kontekstual, zakat di dalam Islam dapat menjadi salah satu solusi bagi pengentasan kemiskinan, lebih khususnya munculnya para pengemis.

Dengan situasi dan kondisi seperti ini, maka hukum memberikan sedekah pengemis itu haram. Inilah alasan hukum larangan memberi sedekah pengemis. Dengan kita memberi pengemis, justru pengemis akan semakin tumbuh berkembang dan menjadi profesi yang menjanjikan. Dalam keadaan ini, justru dampak yang dihasilkan adalah mudarat, bukan maslahat. Nah, jika sudah mudarat, maka hukumnya haram memberi pengemis. Jika kondisi memberi pengemis itu sudah mudarat, maka baik yang memberi maupun yang diberi hukumnya haram dan mendapatkan dosa. Tindakan sedekah itu justru mendatangkan kemudharatan.

1) Al-Qur'an

“(Berinfaqlah) kepada orang-orang fakir yang terikat (oleh jihad) di jalan Allah; mereka tidak dapat (berusaha) di bumi; orang yang tidak tahu menyangka mereka orang Kaya karena memelihara diri dari minta-minta. kamu kenal mereka dengan melihat sifat-sifatnya, mereka tidak meminta kepada orang secara mendesak. dan apa saja harta yang

baik yang kamu nafkahkan (di jalan Allah), Maka Sesungguhnya Allah Maha Mengatahui". (Q.S Al-Baqoroh ayat 273)

2) Hadits

Dari Abdullah bin Umar, ia berkata bahwa Rasulullah SAW bersabda yang artinya :

"Jika seseorang meminta-minta (mengemis) pada manusia, pada hari kiamat ia tanpa memiliki sekerat daging diwajahnya." (HR. Bukhari)

Meminta-minta pada hakikatnya sama saja dengan menghinakan diri sendiri. Terbiasa untuk meminta-minta akan membuat seseorang menjadi ketergantungan atau merasa selalu membutuhkan orang lain untuk memenuhi kebutuhannya. Terlebih jika seseorang itu meminta dengan cara memaksa bahkan hingga menyakiti orang yang diminta.

3) Undang-undang

Selanjutnya didalam pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan serta Negara bertanggungjawab atas penyediaan Fasilitas Pelayanan Kesehatan dan Fasilitas Pelayanan Umum yang layak. Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dinyatakan bahwa penyelenggaraan sosial bertujuan meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup, memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian,

meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan, meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

C. Ketentuan Pemberian Uang Kepada Pengemis

Di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis ditegaskan bahwa gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, karena itu perlu diadakan usaha-usaha pembinaan yang bertujuan untuk memberikan rehabilitasi agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan dan penghidupan yang layak sebagai Warga Negara Republik Indonesia.

Terkait dengan perlindungan anak menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak dinyatakan bahwa anak adalah potensi serta penerus cita-cita bangsa yang dasar dasarnya telah diletakkan oleh generasi sebelumnya. Agar setiap anak mampu memikul tanggung jawab tersebut maka perlu mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar secara rohani, jasmani maupun social.

1. Pengertian Jarimah

Secara bahasa *jarimah* mengandung pengertian dosa, durhaka. Larangan-larangan *syara'* yang diancam hukuman *had* (khusus) atau *takzir* pelanggaran terhadap ketentuan hukum syariat yang mengakibatkan

pelanggarnya mendapat ancaman hukuman. Dalam bahasa Indonesia kata *jarimah* berarti perbuatan pidana atau tindak pidana. Larangan-larangan syara' tersebut bisa berupa melakukan perbuatan yang dilarang atau tidak melakukan perbuatan yang diperintahkan.⁵ Misalnya tidak memberi makan anaknya yang masih kecil atau seorang suami yang tidak memberi nafkah yang cukup bagi keluarganya.

Hukum Islam ada dua istilah yang sering digunakan dalam tindak pidana yaitu *jinayah* dan *jarimah*. Dapat dikatakan bahwa kata "*jinayah*" yang digunakan para *fuqoha* adalah sama dengan istilah "*jarimah*" yang didefinisikan sebagai larangan-larangan hukum yang diberikan Allah SWT, yang pelanggarannya membawa hukuman yang ditentukan-Nya. Dengan demikian, suatu tindak pidana adalah suatu perbuatan yang dilarang syariah.⁶ Menurut Imam al-Mawardi *jarimah* adalah segala larangan syara' (melakukan hal-hal yang dilarang dan meninggalkan yang diwajibkan) yang diancam dengan hukuman *had* atau *takzir*.⁷

Suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai *jarimah* apabila perbuatan tersebut mengakibatkan kerugian bagi orang lain atau masyarakat baik jiwa, harta benda, keamanan, atau aturan masyarakat, nama baik, perasaan atau hal-hal yang harus dipelihara dan dijunjung tinggi keberadaannya.

⁵ Lysa Angrayni, *Hukum Pidana Dalam Perspektif Islam Dan Perbandingannya Dengan Hukum Pidana Di Indonesia*, Jurnal *Hukum Islam*, (Riau) Vol XV No. 1, 2015, hlm. 49.

⁶ Topo Santoso, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta ; PT Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 108.

⁷ Al-Mawardi, *al Ahkam al-Sultaniyah*, (Jakarta : Darul Falah, 1973), hlm. 219.

Artinya, jarimah adalah dampak dari perilaku tersebut yang menyebabkan orang lain baik secara materi maupun non materi.⁸

2. Bentuk-bentuk Jarimah

Jarimah dapat dibagi menjadi beberapa macam dan jenis sesuai dengan aspek yang ditonjolkan. Pada umumnya para ulama membagi jarimah berdasarkan aspek berat dan ringannya hukuman serta ditegaskan atau tidaknya oleh al-Qur'an dan Hadits. Atas dasar ini mereka membaginya menjadi tiga macam, yaitu :⁹

a) Jarimah hudud adalah tindak pidana yang diancam hukuman had, yakni hukuman yang telah ditentukan macam dan jumlah (berat ringan) sanksinya yang menjadi hak Allah SWT melalui dalil naqli. Adapun jenis-jenis dari tindak pidana *hudud* adalah sebagai berikut:

- 1) Tindak pidana zina;
- 2) Tindak pidana tuduhan palsu zina (*qadzaf*);
- 3) Tindak pidana meminum minuman keras;
- 4) Tindak pidana pencurian;
- 5) Tindak pidana perampokan;
- 6) Murtad;
- 7) Tindak pidana pemberontakan (*al-bagyu*).

⁸ Rahmat Hakim, *Hukum Pidana Islam*, (Bandung : CV Pustaka Setia, 2000), hlm. 17.

⁹ Ahmad Wardi Muslich, *Pengantar dan Asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2004), hlm. 15.

- b) Jarimah *qishash* atau *diyat* adalah jarimah yang diancam dengan hukuman *qishash* atau *diyat*. Baik *qishash* maupun *diyat* keduanya adalah hukuman yang sudah ditentukan syara.
- c) Jarimah *takzir* adalah suatu jarimah yang hukumannya diserahkan kepada hakim atau penguasa.

3. Unsur-unsur Jarimah

Jarimah merupakan perbuatan pidana, bisa dikatakan sebagai *jarimah* apabila memenuhi unsur umum dan unsur khusus. Jarimah memiliki beberapa unsur yaitu unsur umum dan unsur khusus. Unsur umum adalah unsur yang ada pada setiap jenis jarimah, yang terdiri dari:¹⁰

- a. *Al-Rukn al-Shar'* yaitu sesuatu yang sudah ada aturannya. Disebut juga dengan unsur formil yaitu nash yang melarang perbuatan dan mengancam perbuatan terhadapnya. Dalam unsur ini terdapat lima masalah pokok yaitu:
- 1) Asas legalitas dalam hukum pidana Islam
 - 2) Sumber-sumber aturan-aturan pidana Islam
 - 3) Masa berlakunya aturan-aturan pidana Islam
 - 4) Lingkungan berlakunya pidana Islam
 - 5) Asas pelaku atau terhadap siapa berlakunya aturan-aturan pidana Islam.
- b. *Al-Rukn al-Madi* yaitu terdapat suatu perbuatan yang dianggap melanggar syara'. Disebut juga unsur materiil yaitu adanya tingkah laku

¹⁰ Topo Santoso, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta ; PT Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 111.

yang membentuk jarimah, baik perbuatan-perbuatan nyata (positif) maupun sikap tidak berbuat (negatif) yang bersifat melawab hukum.

Unsur materiil ini mencakup beberapa hal antara lain :

- 1) Jarimah yang belum selesai atau percobaan
- 2) Turut serta melakukan jarimah

c. *Al-Rukn al-Adabiy* merupakan adanya pelaku yang telah melakukan perbuatan yang dilarang syara'. Unsur ini disebut sebagai unsur moral yaitu orang yang dapat dimintai pertanggung jawaban terhadap jarimah yang diperbuatnya. Pembahasan unsur pertanggung jawaban terdiri dari dua masalah, yaitu :

- 1) Pertanggung jawaban pidana
- 2) Hapusnya pertanggung jawaban pidana

Suatu perbuatan *jarimah* dapat dihukum apabila sudah memenuhi ketiga unsur tersebut.¹¹ Unsur *jarimah* khusus adalah unsur-unsur yang terdapat pada jarimah orang lain secara paksa secara terang-terangan adalah jarimah hirabah, atau perbuatan yang sengaja meniru suatu benda yang asli yang mengakibatkan kerugian terhadap seseorang, unsur tersebut dapat digolongkan pada *jarimah*.

¹¹ A. Djazuli, *Fiqh Jinayah (Upaya Menanggulangi Kejahatan dalam Islam)*, (Bandung : PT Grafindo Persada, 2000), hlm. 12.

BAB III

DESKRIPSI DATA PENELITIAN

A. Pengertian Peraturan Daerah

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (PERDA) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan Kepala Daerah.

Definisi lain tentang Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah I adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan kepala Daerah baik di Provinsi maupun di Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dn tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirri khas masing-masing daerah.

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 13 Tahun 2022 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, materi dan muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pemberitahuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan daerah dapat berasal dari Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati Walikota. Apabila dalam suatu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan Materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang di sampaikan DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati atau Walikota dipergunakan sebagai bahan peraturan.¹

Peraturan daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuki bersama anatar DPRD dengan kepala daerah baik provinsi maupun Kabupaten/Kota. Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/Kabupaten/Kota dan Tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirri khas masing-masing daerah (Undang-undang Nomor 12 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah). Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundangundangan merupakan bagian dari pembangunan system hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan (Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum U11,2011), hlm 70.

B. Landasan-landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Pasal 1 ayat (1) 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri harus diletakkan dalam kerangka negara kesatuan. Selain itu, berdasarkan pasal 18 UUD 1945 dibentuklah daerah otonom yang tujuannya adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat, yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang
- b. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- d. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Agar dapat berfungsi dan dicapai tujuan pembentukannya sesuai dengan pasal 18 UUD 1945 maka kepada daerah diberikan wewenangwewenang untuk melaksanakan berbagai urusan rumah tangganya. Oleh karena itu, setiap pembentukan Daerah Otonom Tingkat I

ataupun II harus selalu memperhatikan syarat-syarat kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luas daerah dalam pertanahan dan kemanan yang memungkinkan daerah otonom melaksanakan otonom yang nyata dan bertanggung jawab.²

Selanjutnya bahwa di dalam 18A UUD 1945, disebutkan bahwa hubungan wewenang pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur sebagaimana mestinya oleh undang-undang dengan tetap memperhatikan keragaman daerah.

C. Gambaran Isi Peraturan Daerah Boyolali No 5 Tahun 2016 tentang Larangan Memberi Pengemis

Dalam rangka menjamin penyelenggaraan tertib pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan daerah diperlukan adanya hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diletakkan dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Sehubungan dengan hal itu, maka pelaksanaan otonomi daerah diarahkan pada otonomi yang nyata dan bertanggung jawab agar dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Pengertian daerah otonom sebagaimana ditegaskan dalam “ Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batasbatas wilayah yang berwenang mengurus dan mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

² Moh. Mahfud, MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm.9.

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pemberian otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah daerah setempat dalam pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka berbagai kewenangan serta pembiayaan kini dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Mulai saat itu pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Melalui pemberian otonomi, banyak daerah-daerah yang berkembang sangat pesat terutama pada daerah perkotaan, tetapi juga tidak sedikit daerah yang mengalami banyak kesulitan dan tantangan pembangunan. Bagi daerah-daerah yang mengalami perkembangan pesat, ternyata juga menghadapi masalah dan tantangan, yaitu pertumbuhan jumlah penduduk yang pesat, sementara ketersediaan lahan pemukiman terbatas. Begitu juga pada daerah yang maju pesat, menjadi daya tarik bagi warga di daerah-daerah sekitarnya, sementara keterampilan mereka untuk mencari penghidupan di Kota sangat terbatas. Kondisi inilah yang pada

akhirnya menyebabkan lahirnya masalahmasalah perkotaan, antara lain kriminalitas, pengangguran, dan tumbuhnya pengemis.

Semestinya, jika melarang pengguna jalan memberikan sesuatu, para pengemis dan anak jalanan tersebut dilakukan pembinaan agar tidak "beroperasi" lagi. "Umumnya pengendara memberikan sesuatu memang karena iba atau khawatir kendaraannya diganggu oleh mereka. Semestinya pemerintah menertibkan para pengemis dan anak jalanan tersebut," terlihat aksi dari aparat pemerintah untuk menertibkan dan mengeksekusi pelaku pelanggaran perda tersebut. "Kita pengguna jalan serba salah. Ingin memberikan sesuatu terutama berupa uang kepada pengemis dan anak jalanan itu, namun larangan dalam perda jelas yakni ada ancaman hukuman penjara dan denda yang cukup besar. Karena itu, mereka pun meminta pemerintah setempat segera melakukan penertiban kepada anak jalanan dan pengemis yang masih beroperasi di sejumlah pertigaan atau perempatan lampu merah.

Bahwa meskipun ketentuan Pasal 34 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terlantar dipelihara oleh negara”, namun ketentuan pasal tersebut tidaklah dapat dijadikan dasar atau alasan hukum untuk melakukan pembiaran maupun meniadakan tindakan tegas negara dalam menanggulangi masalah pengemis tersebut. Untuk menjaga ketertiban umum, membangun masyarakat Indonesia yang mandiri dan berbudi pekerti luhur serta memberikan rasa aman, tenteram bagi masyarakat luas, maka sangat beralasan apabila diperlukan upaya

penanggulangan yang lebih serius terhadap permasalahan gelandangan dan pengemis ini mulai dari yang sifatnya preventif sampai dengan upaya-upaya yang sifatnya represif melalui penerapan atau fungsionalisasi Hukum Pidana, misalnya berupa pemberian sanksi pidana agar memberikan efek jera kepada gelandangan dan pengemis.

Beberapa aturan hukum yang dapat dijadikan pedoman/landasan dalam rangka penanggulangan atau penanganan masalah gelandangan dan pengemis tersebut secara umum dan pada khususnya di Kota Boyolali, termasuk yang didalamnya menegaskan dapat diterapkannya ketentuan Hukum Pidana adalah sebagai berikut :

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
2. Undang-Undang RI No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
3. Peraturan Pemerintah RI No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial;
4. Peraturan Pemerintah RI No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Disamping peraturan perundang-undangan tersebut tersebut diatas ada pulaberupa peraturan kebijakan seperti misalnya Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 14 Tahun 2007 tentang Penanganan pengemis. Aturan-aturan yang tegas dan sifatnya represif mengenai penanganan pengemis memang tetap diperlukan mengingat ketentuan tersebut dapat menghambat laju serta mempersempit ruang gerak gelandangan dan pengemis itu sendiri di masyarakat, disamping

tetap pula harus dikedepankan upaya-upaya penanggulangan yang sifatnya preventif dan persuasif. Pemikiran seperti ini sangat berdasar mengingat kebijakan Hukum Pidana itu sendiri menegaskan adanya cara penal dan non penal dalam rangka penanggulangan kejahatan atau pelanggaran hukum di masyarakat.³

Secara umum dalam hukum positif Indonesia, kegiatan pergelandangan dan pengemisan tersebut ternyata dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana yaitu sebagai pelanggaran (*overtredingen*) di bidang ketertiban umum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 504 dan 505 KUHP (Kitab Undang Undang Hukum Pidana).

Pasal 504 KUHP menegaskan sebagai berikut :

1. Barang siapa mengemis ditempat umum, diancam, karena melakukan pengemisan, dengan pidana kurungan selama-lamanya enam minggu;
2. Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 505 KUHP menegaskan sebagai berikut:

1. Barang siapa bergelandangan tanpa pencaharian, diancam, karena melakukan pergelandangan, dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan;

³ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta : Kencana, 2010), hlm 77.

2. Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Ini berarti kegiatan mengemis menurut hukum adalah dilarang dan merupakan suatu tindakan pidana yang patut dihukum. Sanksi pidana secara umum untuk kegiatan mengemis diatur dalam KUHP, namun Pemerintah Daerah (Perda) dapat pula menetapkan peraturan soal larangan tersebut.

D. Bentuk Larangan dan Sanksi Bagi Pemberi Pengemis

Setiap orang atau sekelompok orang tidak dibenarkan memberi uang dan atau barang kepada anak jalanan, gelandangan dan pengemis serta pengemis yang mengatasnamakan lembaga sosial atau panti asuhan dan pengemis yang menggunakan alat bantu yang berada di tempat umum dan jalanan. Sedangkan sanksi dalam perda tersebut yakni, pelaku akan dikenakan sanksi berupa pembinaan dengan cara interogasi, identifikasi serta membuat perjanjian yang mengikat agar mereka tidak melakukan kegiatan mengemis di tempat umum dan atau jalanan yang disaksikan oleh aparat dan atau petugas yang berwenang dan perjanjian dimaksud dapat dijadikan sebagai alat bukti di pengadilan.

Bagi gelandangan dan pengemis yang telah memperoleh pembinaan ternyata masih melakukan aktivitas mengemis akan diancam hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan, atau denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (Lima juta rupiah). Dan bagi mereka yang memberikan

sesuatu, diancam sanksi berupa kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00 (Satu juta rupiah).

E. Tata Urutan Perundang-undangan

1. Tap MPRS NO. XX/MPRS/1996 tentang Memorandum DPR-GR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia. Urutannya yaitu :

- a. UUD 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. UU;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden;
- f. Peraturan Pelaksana yang terdiri dari : Peraturan Menteri dan Instruksi Menteri.

Ketentuan dalam Tap MPR ini sudah tidak berlaku.

2. Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Undang-Undang. Berdasarkan ketetapan MPR tersebut, tata urutan peraturan perundang-undangan RI yaitu :

- a. UUD 1945
- b. Tap MPR
- c. UU
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti UU
- e. PP
- f. Keppres

g. Peraturan Daerah : Peraturan Menteri dan Instruksi Menteri. Ketentuan dalam Tap MPR ini sudah tidak berlaku.

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. UU/Perppu;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah Provinsi;
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah hukum dasar (konstitusi) yang tertulis yang merupakan peraturan negara tertinggi dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan nasional. Ketetapan MPR merupakan putusan MPR yang ditetapkan dalam sidang MPR, yang terdiri dari 2 (dua) macam yaitu : Ketetapan yaitu putusan MPR yang mengikat baik ke dalam atau keluar majelis, Keputusan yaitu putusan MPR yang mengikat ke

dalam majelis saja. Undang-Undang (UU) adalah Peraturan Perundang undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan Persetujuan bersama Presiden. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan : Perppu diajukan ke DPR dalam persidangan berikut; DPR dapat menerima/menolak Perppu tanpa melakukan perubahan; Bila disetujui oleh DPR, Perppu ditetapkan menjadi Undang-Undang; Bila ditolak oleh DPR, Perppu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Peraturan Pemerintah (PP) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Peraturan Presiden (Perpres) adalah Peraturan Perundang undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur. Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati/Walikota.

F. Implementasi Peraturan Daerah Boyolali No 5 Tahun 2016 tentang Larangan Memberi Pengemis

Pengertian implementasi dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian diadopsi dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Sedangkan Peraturan Daerah sendiri ialah merupakan produk kompromis antara DPRD dan Kepala Daerah yang merupakan salah satu kewenangan dari pada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah.

Beberapa permasalahan yang terjadi terkait pembangunan daerah Kota Boyolali dalam penyelenggaraan kesejahteraan Sosial yaitu dengan adanya keberadaan Pengemis, Anak jalanan dan Gelandangan. Masalah umum gelandangan dan pengemis pada hakikatnya erat kaitannya dengan masalah keamanan dan ketertiban. Dengan adanya perkembangan pengemis dan gelandangan maka akan berpeluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban umum dan salah satu penghambat terwujudnya Kota Boyolali sebagai kota aman dan nyaman. Sangat memprihatinkan, diantara mereka kebanyakan anak-anak sejak usia balita sampai usia sekolah. Banyak anak-anak yang mengalami keterlantaran karena ketidakmampuan orang tua untuk memenuhi kewajibannya atau memang mereka melalaikan kewajiban sebagaimana mestinya. Mereka harus mengais rezeki dengan cara mengemis, mengamen, atau berjualan Koran. Masalah yang akan timbul yaitu keberadaan pengemis dan aktivitas-aktivitas yang

mereka lakukan tersebut akan sangat dapat mengganggu keamanan dan ketertiban khususnya bagi masyarakat pengguna jalan.

Ada tiga landasan yang menjadi dasar hukum pembuatan Peraturan Daerah, yaitu: pertama, landasan filosofis yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan pemerintah ke dalam suatu rencana atau draft peraturan Negara (Pancasila). Kedua, landasan yuridis yaitu ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan (Undang-Undang Dasar 1945). Ketiga, landasan politis yaitu garis kebijakan menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan Pemerintah Negara (GarisGaris Besar Haluan Negara).

Perkembangan Kota Boyolali yang berkembang dengan pesat, menjadikannya salah satu tempat tujuan para pengemis. Gejala ini tentu akan memiliki berbagai dampak, baik itu dampak positif maupun dampak negatif. Salah satu dampak negatif yang ditimbulkan dari gejala ini adalah semakin meningkatnya pengangguran, sempitnya lapangan pekerjaan, serta meningkatnya angka gelandangan dan pengemis. Hal ini menjadi pendorong Pemerintah Kota Boyolali mengeluarkan sebuah kebijakan untuk mengatur ketertiban sosial tersebut berupa Perda No. 5 Tahun 2016 yang isinya larangan memberi pengemis Pemerintah Kota Boyolali.

G. Dampak Penerapan Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016 Tentang Larangan Memberi Pengemis di Kota Boyolali

1. Untuk Mewujudkan Ketentraman, Keamanan, dan Ketertiban Umum

Secara bertahap, tahun demi tahun Perda tersebut setelah ditaati masyarakat dengan baik, sehingga tidak ada lagi pengemis di Lampu Merah. Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016 dinilai belum terlalu efektif oleh pemerintah, karena masih sedikit nya pengemis yang berkeliaran di Lampu Merah dan di sekitar Boyolali, tetapi sedikit demi sedikit pengemis sudah mulai berkurang.

2. Untuk Menghindari Kemacetan dan Kecelakaan

Dengan diberlakukannya Perda tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, masyarakat tidak mengeluh lagi dengan keberadaan pengemis. Jika masih melihat pengemis beroperasi disekitar lampu merah pasti ada yang melaporkan pada Sat Polpp, sehingga akan segera ditertibkan. Selain itu, tidak ada kemacetan di lampu merah karena sudah tidak ada lagi pengemis yang beroperasi dan tidak ada lagi kecelakaan yang melibatkan pengendara dengan pengemis disekitar lampu merah sehingga keselamatan antara pengendara dan pengemis terjaga.

BAB IV ANALISIS

A. ANALISIS HUKUM TERHADAP PERMBERI UANG KEPADA PENGEMIS MENURUT PERATURAN DAERAH KABUPATEN BOYOLALI NO. 5 TAHUN 2016

Memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada pengemis, gelandangan, pengamen, orang terlantar dan anak jalanan di tempat umum dijadikan sebagai tindak pidana dalam Peraturan Daerah Boyolali Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Tindakan gelandangan dan pengemis disebut sebagai tindak pidana, sehingga dalam Peraturan Daerah Boyolali Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat juga dilarang pemberian uang dan/atau barang kepada pengemis dengan tujuan untuk mengurangi tindak pidana gelandangan dan pengemis yang disebutkan dalam KUHP.

Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016 Bab X Tertib Sosial

Pasal 28 :

- 1) Setiap orang dilarang meminta bantuan atau sumbangan yang dilakukan sendiri-sendiri dan/atau bersama-sama di jalan, pasar, kendaraan umum, lingkungan pemukiman, rumah sakit, sekolah dan kantor.

- 2) Permintaan bantuan atau sumbangan untuk kepentingan sosial dan kemanusiaan pada tempat selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diberikan izin oleh Bupati atau pejabat yang ditunjuk.
- 3) Tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
 - a. supermarket/mall;
 - b. rumah makan;
 - c. stasiun;
 - d. terminal;
 - e. stasiun pengisian bahan bakar umum (SPBU);
 - f. penyelenggaraan pameran/bazar amal;
 - g. tempat hiburan/rekreasi; dan
 - h. hotel.

Pasal 29 :

- 1) Setiap orang dilarang mengemis dan/atau menggelandang dengan cara apapun.
- 2) Setiap orang dilarang memberi sesuatu baik berupa uang maupun barang dan/atau membantu kegiatan mengemis dan/atau menggelandang;
- 3) Setiap orang dilarang melakukan, membantu dan/atau memberikan kesempatan kepada siapapun untuk melakukan perbuatan tuna susila.

Pasal 31 :

Pemerintah Daerah melakukan penertiban terhadap:

- 1) pengemis, gelandangan dan orang terlantar yang mengganggu ketertiban umum,
- 2) setiap orang, yang menghimpun anak jalanan, pengemis, gelandangan dan orang terlantar untuk dimanfaatkan dengan jalan meminta-minta/mengamen untuk ditarik penghasilannya;

Pasal 32 :

- 1) Pemerintah Daerah menyelenggarakan pembinaan terhadap pengemis, gelandangan, orang terlantar, tuna susila dan tuna wisma.
- 2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam bentuk pemberian pendidikan, pelatihan dan ketrampilan bagi pengemis, gelandangan, orang terlantar, tuna susila dan tuna wisma.
- 3) Pemerintah Daerah berkewajiban menyediakan rumah perlindungan sosial (RPS) sebagai tempat penampungan sementara bagi pengemis, gelandangan, orang terlantar, tuna susila dan tuna wisma.

Sanksi pidana pemberi uang kepada pengemis dalam :

Pasal 46 ayat (1) dan (2)

Diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Anak jalanan dan pengemis merupakan suatu permasalahan yang kompleks. Maka dari itu permasalahan ini perlu melibatkan banyak

pemangku kepentingan. Meskipun telah ada peraturan daerah mengenai larangan mengemis, namun pada kenyataannya masih banyak anak jalanan dan pengemis di tempat-tempat umum di Boyolali. Banyaknya pemangku kepentingan sehingga di perlukan kerja sama antar masing-masing pihak agar tercapai tujuan yang ingin dicapai.

Menurut Penulis pengemis yang berkeliaran dijalanan tidak semuanya dikategorikan orang miskin. Karena pengemis-pengemis tersebut melakukan tindakan yang kurang tepat oleh Islam yaitu memintaminta. Mereka memintaminta dengan berbagai faktor. Hanya sebagian kecil, yang memang keadaan mereka tidak memungkinkan hidup tanpa memintaminta. Sedangkan pengemis lainnya, memintaminta bukan karena keadaan darurat tetapi karena pekerjaan mereka memintaminta. Kepala daerah dan atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah mempunyai wewenang untuk melarang pengemis baik yang dilakukan secara perorangan, kelompok dan atau disuruh orang lain untuk memintaminta di jalan-jalan umum atau simpang-simpang jalan yang dapat mengganggu ketertiban umum. Dalam ketentuan pengemis Peraturan daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016 untuk melaksanakan ketentuan tersebut perlu dilakukan dengan penertiban atau razia.

Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016 terutama dalam hal penertiban dan penanggulangan pengemis di Boyolali penanggulangan pengemis menurut penulis dapat dilakukan melalui pembinaan oleh pemerintah atau perorangan dan atau Badan Hukum. Pembinaan dilakukan

melalui dua cara yaitu bagi pengemis yang berasal dari luar Boyolali akan dipulangkan ke daerah asal mereka sedangkan bagi yang bersal dari Boyolali akan dibina oleh Dinas Kesejahteraan Sosial.

B. ANALISIS PELARANGAN MEMBERI KEPADA PENGEMIS PERATURAN DAERAH BOYOLALI NO. 5 TAHUN 2016 MENURUT HUKUM ISLAM

Pengemis atau peminta minta kini menjadi salah satu masalah sosial yang tumbuh terutama di wilayah perkotaan. Alasannya tidak lain adalah demi menopang hidup dengan mengandalkan belas kasihan orang lain. Bahkan mengemis menjadi salah satu pekerjaan yang dilakukan masyarakat terutama saat bulan Ramadhan tiba. Pengemis pada dasarnya adalah mereka yang memang benar benar tidak mampu mencukupi kebutuhan hidupnya tanpa bantuan orang lain. Namun saat ini justru yang kita temui adalah mereka yang nota bene masih gagah dan bisa bekerja namun lebih memilih mengemis dan mengandalkan bantuan orang lain sebgaimana hukum menggalang dana dalam Islam. Pada dasarnya memberi uang kepda pengemis merupakan bentuk dari sedekah.

Memberikan sebagian rezeki atau berbagi kepada sesama yang sangat membutuhkan merupakan anjuran dan ajaran agama islam. Bahkan Allah menjanjikan balasan yang laur biasa bagi mereka yang mau mersedekahkan hartanya dn membantu orang lain, Dalil As-Sunah misalnya sabda Nabi SAW,

“Barangsiapa memberi makan orang lapar, Allah akan memberinya makanan dari buah-buahan surga. Barangsiapa memberi minuman kepada orang haus, Allah pada Hari Kiamat nanti akan memberinya minuman surga yang amat lezat (ar-rahiq al-makhtum), dan barangsiapa memberi pakaian orang yang telanjang, Allah akan memberinya pakaian surga yang berwarna hijau (khudhr al-jannah).” (HR Abu Dawud no 1432; Tirmidzi no 2373).

Jika ada pengemis dalam kondisi darurat (*mudhthar*), yakni kondisi ia sudah kelaparan dan tak punya makanan sedikit pun, sedang pemberi sedekah mempunyai kelebihan makanan setelah tercukupi kebutuhannya. Dalam kondisi seperti ini, sedekah hukumnya diwajibkan . Sebab jika tak ada cara lain untuk menolongnya kecuali dengan bersedekah, maka sedekah menjadi wajib. Namun, sebagai catatan bahwa sebuah sedekah juga dapat menjadi haram hukumnya, dengan catatan jika diketahui pengemis itu akan menggunakan sedekah itu untuk kemaksiatan. Misalnya, digunakan untuk berjudi, berzina, atau minum khamr, atau melakukan tindakan dosa lainnya. Hukum sedekah dalam kondisi ini menjadi haram, karena telah menjadi perantaraan (*wasilah*) pada yang haram. Sedekah kepada pengemis juga menjadi haram, jika diketahui pengemis itu tidak termasuk orang yang boleh mengemis (meminta-minta), misalnya bukan orang miskin.

Maka dapat disimpulkan bahwa hukum memberi uang atau sedekah kepada pengemis hukumnya bisa sunnah, wajib atau juga haram.

Tergantung dengan bagaimana kondisi dan situasi serta untuk apakah uang itu digunakan. Meskipun niatan kita baik, namun jika penerima menggunakannya untuk tindakan maksiat maka kita turut berkontribusi membantu ia melakukan perbuatan tersebut. Namun dalam penerapannya Hukum Pidana Islam, bahwa hukumannya berupa sanksi takzir oleh penguasa Negara. Jarimah takzir merupakan bentuk jarimah yang kadar dan hukumannya ditentukan oleh pemerintah (*Ulilamri*) dan sanksinya tersebut menggunakan system berupa pemenjaraan. Tindak pidana tersebut termasuk tindak pidana mukhalafat yang berarti tidak menasehati ketetapan yang dikeluarkan oleh Negara, yang berwujud larangan maupun perintah. Namun, system sanksinya berupa takzir.

Sedangkan dalam hukum positif ini bahwa sanksi larangan memberi uang kepada pengemis akan ada sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

	Sanksi Memberi Uang Kepada Pengemin Menurut Hukum Positif	Sanksi Memberi Uang Kepada Pengemin Menurut Hukum Islam
Persamaan	1. Berupa meminta-minta 2. Dilakukan di jalan ataupun berpindah-pindah tempat 3. Sering terdapat di lampu merah 4. Memberi uang	1. Berupa meminta-minta 2. Dilakukan di jalan ataupun berpindah-pindah tempat 3. Sering terdapat di lampu merah 4. Memberi uang

Perbedaan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bersumber pada KUHP dan Perda Boyolali No.5 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat 2. Pidana kurungan atau denda 3. Bersumber undang-undang Indonesia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bersumber pada Al-Qur'an, Haidts, dan Ijtima' Ulama. 2. Sanksi berupa takzir denda 3. Undang-undang dibuat oleh ulama.
------------------	---	---

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis dari permasalahan diatas, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Larangan Pemerintah Memberi Pengemis Menurut Perda Kabupaten Boyolali No. 5 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pemberi uang kepada pengemis menyalahi aturan dalam Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016. Dalam Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016 bahwa sanksi yang diberikan berupa kurangan atau denda administrasi. Sedangkan dalam hukum Islam berupa takzir denda yang diberikan oleh penguasa kepada pemberi uang kepada pengemis.

2. Hukum Pelarangan Memberi Uang Kepada Pengemis dalam Pasal 29 ayat (2) Peraturan Daerah Tersebut Menurut Hukum Islam

Dalam Perda ini menurut pandangan Islam tidak secara totalitas melarang umat Islam untuk memberi sedekah. Namun ada baiknya memberi kepada orang yang tidak dikenal harus tahu betul uangnya digunakan untuk memenuhi kebutuhannya ataupun untuk hal-hal yang maksiat. Seperti untuk judi, minum-minuman khamr, menghamburkan uang, dll.

Dalam hal pelarangan memberi uang kepada pengemis pada pasal 45 Peraturan Daerah Boyolali No. 5 Tahun 2016 tidak jelas. Perlu kejelasan sanksi terhadap pemberi pengemis. Dalam hukum pidana Islam belum ada hukumannya. Mungkin dalam hal ini akan masuk dalam *ta'zir* yang diberikan oleh pemimpin suatu Negara.

B. SARAN

1. Memberikan sedekah lebih baik diberikan kepada orang yang membutuhkan, lebih utama lagi jika kita mengenal orang tersebut, baik kenal secara mendalam lewat kehidupan sehari-hari atau hanya sekedar tahu saja. Atau diberikan lewat lembaga resmi pemerintah maupun swasta yang memang bertugas mengelola zakat, infaq dan shadaqah. Memberi juga lebih baik tidak diberikan kepada sembarang orang, apalagi diberikan kepada orang yang jelas kita tahu, profesinya adalah peminta-minta. Selain melanggar aturan Perda ini, kita pun telah melanggar hak orang yang seharusnya lebih berhak menerima sedekah.
2. Pemerintah wajib mewujudkan hak-hak rakyatnya. Diantaranya, rakyat berhak mengenyam pendidikan dan mendapat pekerjaan yang layak untuk meningkatkan taraf hidup mereka. Pemerintah juga berkewajiban memberikan pembekalan dengan mengadakan berbagai program-program pelatihan keterampilan secara cuma-cuma tanpa dipungut biaya. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 1981 Tentang Pelayanan Kesejahteraan Gelandangan dan Pengemis. Perlu adanya pengawasan lebih dari pemerintah. Tidak

hanya sekedar tertera did lam Undang-Undang Dasar saja, bahwa para fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara, tetapi perlu adanya tindak lanjut pemeliharaan yang dimaksud oleh undang-undang tersebut. Tindak lanjut inilah yang dirasakan masyarakat belum optimal.

3. Perlu adanya kerjasama antar berbagai pihak. Peran lembaga swasta sangat diperlukan dalam hal ini, baik untuk membantu meringankan pemerintah, misalnya dengan membuat program-program pengentasan kemiskinan, program-program bakti sosial masyarakat, program-program pelatihan keterampilan ataupun hanya sekedar mengawasi kinerja pemerintah demi tercapainya tujuan Islam sebagai agama *rahmatan lil a'lamiin* dan tujuan undang-undang di negara ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, H. Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2019
- Almanhaj, “*Hukum meminta-minta menurut syariat islam*” situs resmi almanhaj <https://almanhaj.or.id/2981-hukum-meminta-minta-mengemis-menurut-syariat-islam.html> diakses pada 8 Oktober 2021, pukul 01.40 WIB
- Al-Mawardi, *al Ahkam al-Sultaniyah*, Jakarta : Darul Falah, 1973.
- Angrayni, Lysa, *Hukum Pidana Dalam Perspektif Islam Dan Perbandingannya Dengan Hukum Pidana Di Indonesia*, *Jurnal Hukum Islam*, (Riau) Vol XV No. 1, 2015.
- Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996.
- Arief, Barda Nawawi, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta : Kencana, 2010.
- Djazuli, A, *Fiqh Jinayah (Upaya Menanggulangi Kejahatan dalam Islam)*, Bandung : PT Grafindo Persada, 2000.
- Hakim, Rahmat, *Hukum Pidana Islam*, Bandung : CV Pustaka Setia, 2000.
- Junus, Mahmud, *Al Qur'an Al Karim*, Bandung: PT Al-Ma'arif, 1986.
- Khairani, Ulfa, “*Kompasiana: Hukum Sedekah*” dikutip dari <https://www.kompasiana.com/5cd51a4c3ba7f7412f04b083/-hukum-sedekah> diakses pada 13 Maret pukul 22.00 WIB.
- Hamzah, Andi, *Sistem Pidana dan Sistem Pemidanaan Indonesia*, Jakarta “ Pradnya Paramita, 1993.
- Hamzah, Andi, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta : Rineka Cipta, 1994.
- Hidayat, Syarif, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah*, Jakarta: Peraturan Daerah, 2006.
- Marpaung, Leden *Asas Teori Praktik Hukum Pidana*, Jakarta : Sinar Grafika, 2005.
- MD, Moh. Mahfud, *Polotik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998,

- Manan, Bagir, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Bandung: LPPM Universitas Bandung, 2018
- Mu`is, Fahrur, *Sedekah Tanpa Uang*, Solo: Aqwam, 2010.
- Muslich, Ahmad Wardi, *Pengantar dan Asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta : Sinar Grafika, 2004.
- Indrati, Maria Farida *Ilmu Perundang-undangan Cet. Ke-7*, Yogyakarta: Kanisius, 2021.
- Prasetyo, Teguh, *Hukum Pidana*, Yogyakarta : Raja Grafindo Press, 2001.
- Prasetyo, Teguh, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010.
- Permatasari, Indah, “*Pengaruh Budaya terhadap Perilaku Pengemis Anak di Kecamatan Kamal Kabupaten Bangkalan*”, *Jurnal Studi Manajemen dan Bisnis*, 2014.
- Safitra, Khanza, “*Dalam Islam : Hukum Memberi Uang Kepada Pengemis*” dikutip dari <https://dalamIslam.com/info-Islami/hukum-memberi-uang-kepada-pengemis> diakses pada 13 Maret 2020, pukul 21.30 WIB.
- Santoso, Topo, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta ; PT Raja Grafindo Persada, 2016.
- Soejito, Irawan, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989.
- Soesilo, R, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)*, Bogor: Politea, 1994.
- Iryani, Eva, *Hukum Islam, Demokrasi dan Hak Asaasi Manusia*, dalam *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi* Vol.17 No.2 Tahun 2017.
- Utrecht, *Hukum Pidana I*, Bandung: Penerbit Universitas Bandung, 1967.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal I ayat (7).
- Widjaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2004.

Daftar Riwayat Hidup

1. Nama : Akmal Fuadi
2. NIM : 16.21.31.018
3. Tempat, Tanggal Lahir : Cilacap, 15 Juni 1998
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Alamat : Jl. Nakula RT 14/04 Pucung Lor, Kroya,
Cilacap
6. Nama ayah : Soim Imam Sugani
7. Nama ibu : Suwartiningsih
8. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD Islam Plus Masyithoh Kroya Lulus tahun 2010
 - b. SMP Ma'arif NU 1 Kemrajen Lulus tahun 2013
 - c. MAN 3 Cilacap Lulus tahun 2016
 - d. Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Surakarta Masuk tahun 2016

Demikian daftar riwayat hidup ini saya buat dengan sebenarnya.

Surakarta, 23 November 2022

Penulis

Akmal Fuadi