**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA**

1. **Kajian Yang Relevan**

Untuk menghindari duplikasi dengan skripsi lain penulis memberikan gambaran beberapa karya skripsi yang pernah dibuat dan ada relevansinya dengan studi ini, antara lain : Penelitian yang dilakukan oleh Ana Ismawati pada tahun 2002 dalam skripsinya yang berjudul “*Pengaruh Bimbingan Agama Islam terhadap Perilaku Anak Jalanan (Studi Kasus di Rumah Tinggal Al-Mustaghfirin Bangetayu Wetan Kecamatan Genuk Semarang*)”. Dalam skripsi tersebut dijelaskan tentang ada dan tidaknya pengaruh bimbingan agama Islam terhadap perilaku anak jalanan. Bimbingan agama Islam pada anak jalanan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap perilaku anak jalanan, misalnya pada perilaku sehari-hari mereka dapat bersikap lebih sopan kepada orang lain, hormat kepada kedua orang tua, berkata jujur dan perilaku-perilaku lain yang mencerminkan akhlak yang mulia. Jadi bedanya dengan penelitian ini ialah bahwa meskipun di antara anak-anak jalanan itu ada yang menjadi pengemis, namun focus kajiannya bukan pada pengemis, sedangkan penelitian ini terfokus pada pengemis.

Untuk selanjutnya adalah penelitian yang berjudul “*Model Pendidikan Agama anak Jalanan (Studi Komparasi pada Rumah Singgah di Kota Semarang*)” oleh Karnadi tahun 2001. Di dalamnya dijelaskan bahwa rumah singgah merupakan tempat persinggahan sementara bagi anak jalanan untuk dipersiapkan hidup bermasyarakat secara wajar. Sasaran akhir yang dilakukan rumah singgah adalah anak dapat jalan keluar dan hidup normal.

Proses pembinaan yang bersifat informal kepada mereka memberikan suasana resosialisasi terhadap sistem nilai-nilai normal yang berlaku di masyarakat. Model-model pembinaan sebagian besar menggunakan program pemberdayaan yang meliputi pembekalan ketrampilan seperti kursus menjahit, montir, supir, efektivitas program ini guna memberikan bekal persiapan pasca pembinaan rumah singgah. Dari hasil penelitian ini setidaknya ditemukan model strategi pembinaan pendidikan agama bagi anak jalanan, meskipun model pembinaan agama tidak secara tegas dijelaskan tetapi secara fungsional substantif telah tercantum dalam setiap pemberdayaan.

Penelitian yang dilakukan oleh Rohyati Eko Wahyuni pada tahun 2004 (tidak dipublikasikan) dalam skripsinya yang berjudul “*Aktivitas Pelayanan Sosial dalam Rangka Memberdayakan Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar (PGOT) di Panti Karya “Mardi Guno” Kebumen*.” Penelitian ini menjelaskan bahwa dalam mewujudkan kesejahteraan sosial terhadap para klien, Panti Karya “Mardi Guno” telah memberikan kebijakan pelayanan sosial melalui berbagai pembinaan, penyuluhan dan bimbingan fisik, bimbingan konseling Islam, bimbingan keterampilan serta kemampuan dengan tujuan supaya mereka dapat menjalankan fungsi dan peranan sosialnya serta dapat berpartisipasi dalam pembangunan. Kebijakan pelayanan sosial bermanfaat antara lain dapat menyalurkan dan mengembangkan bakat, menambah pengetahuan, meningkatkan kemampuan, adanya perubahan sikap serta meningkatkan mental mereka untuk lebih percaya diri.

Dari penelitian di atas, penulis menemukan pengaruh bimbingan agama Islam terhadap perilaku, model pendidikan agama, problematika kehidupan beragama dan aktivitas pelayanan sosial dalam rangka pemberdayaan PGOT. Jadi berdasarkan hasil penulusuran yang telah penulis lakukan, bahwa belum ada penelitian yang membahas tentang pengemis dalam tinjauan hukum positif dan hukum Islam. Maka dalam penelitian ini, penulis mencoba meneliti “*Pengemis Dalam Tinjauan Hukum Positif dan Hukum Islam (Studi Kasus di Kelurahan Mandonga Kota Kendari)* ”.

1. **Kajian Teoritik**

1. **Pengertian pengemis**

Untuk lebih lebih mengetahui dan memahami tentang pengemis, maka perlu perlu dipaparkan definisi pengemis sebagai berikut :

Pengemis adalah orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.[[1]](#footnote-2) Definisi ini bersifat umum, mencakup peminta-minta yang memang cacat sehingga dengan cacat yang dideritanya itu tidak mengakibatkan ia mencari nafkah sendiri. Sementara dalam penelitian ini lebih difokuskan pada yang tidak cacat, meski yang cacat juga menjadi salah satu obyeknya.

1. **Latar Belakang Munculnya Pengemis**

Menurut Buku Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Pengemis, ada beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi pengemis, yaitu :

1. Tingginya tingkat kemiskinan yang menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
2. Rendahnya tingkat pendidikan dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
3. Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
4. Faktor sosial budaya, hal ini di dukung oleh lingkungan sekitar dan para pemberi sedekah. [[2]](#footnote-3)

Dalam persoalan ini, JB Banawirartama, SJ. dan J. Muller dalam bukunya yang berjudul *Berteologi Sosial Lintas Ilmu : Kemiskinan sebagai Tantangan Hidup Beriman”,* mengemukakan bahwa :

Pada umumnya orang memakai istilah kemiskinan atau kemelaratan tidak mengetahui arti yang sesungguhnya, bahwa sebenarnya istilah miskin tersebut sangat jelas artinya, yaitu dimana kebutuhan pokok yang tidak terpenuhi, pendapatan yang rendah atau kehidupan yang berada dalam garis kemiskinan. Begitu pula orang yang dianggap miskin juga jelas yaitu pengemis, pedagang asongan, buruh harian dan sebagainya.[[3]](#footnote-4)

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

1. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.
2. Sikap pasrah pada nasib, menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
3. Kebebasan dan kesenangan hidup mengemis, ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar pengemis yang hidup mengemis, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.[[4]](#footnote-5)

Awalnya, kemiskinan merupakan pilihan hidup seseorang atau sekawanan komunitas untuk memilih realitas kepapaan berdasarkan pandangan nilai tertentu, misalnya yang pernah terjadi pada kaum sufi tertentu. Kemiskinan yang semula sebagai pilihan sukarela menjadi pilihan terpaksa akibat berbagai hal yang bersifat kelembagaan dan spesialisasi kerja atau karena ketertundukkan secara fisik, maka kemiskinan pun semakin menjadi rumit. Pada zaman feodal, dimana kerajaan-kerajaan tumbuh kembang, fenomena kemiskinan semakin kompleks.[[5]](#footnote-6)

Realitas kemiskinan telah menemukan bentuk historisnya di negeri ini sejak zaman kolonial, terutama ketika pemerintah kolonial Belanda menyediakan lahan di atas tanah jajahan untuk pengembangan perkebunan-perkebunan besar. Bentuk historis itu bercirikan kekuatan kuasa kapitalis Belanda menjajah negeri ini dan sekaligus memantapkan monopoli atas tanah dan tenaga kerjanya melalui politik agraria yang didasarkan pada *Agrarisch Wet* (1870). Belanda mengambil kekayaan negeri ini melalui dan bersama kekuatan kapitalisme negara-negara Eropa lainnya atas perdagangan tanaman komoditi ekspor.[[6]](#footnote-7)

Sejak saat itu sampai dengan kalahnya Belanda oleh kekuatan Jepang, perkebunan-perkebunan besar telah dikembangkan dengan konsentrasi di wilayah pulau Jawa dan Sumatera, dan sejak saat itu pula, realitas kemiskinan semakin meluas ketika ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah terjadi, serta ribuan penduduk dipaksa dan terpaksa bekerja sebagai buruh tani, kuli kontrak ataupun sebagai petani penggarap di atas lahan lahan perkebunan-perkebunan besar itu.

Tahun 1840 sebagai awal amatan terhadap perkembangan hukum kolonial karena Tahun 1840-an adalah dasawarsa dimulainya realisasi kebijakan-kebijakan kolonial yang baru sehubungan dengan bermulanya secara nyata kemenangan ide-ide liberal dalam politik pemerintahan Belanda. Kebijakan-kebijakan sebelum Tahun 1850-an adalah kebijakan-kebijakan yang didominasi oleh motif-motif dan sikap yang “*based-with some notable exception-on European self-interest and indifference to the indigenous legal order*” atau motif-motif dan sikap yang cuma hendak mementingkan kepentingan-kepentingan orang-orang pendatang Eropa dan mengabaikan kebutuhan hukum masyarakat pribumi.[[7]](#footnote-8)

Jika ditilik dari berbagai sejarah, yakni sebelum Indonesia merdeka, akan dijumpai bahwa bukan hanya nrgara Indonesia yang mengalami kemiskinan, melainkan juga terjadi di negara-negara lainnya, di antaranya ialah negara Hindia Belanda.

Kemiskinan di masa Hindia Belanda mulai menunjukkan wajah ekstrimnya, di mana banyak terjadi *enclave* (daerah kantong). Politik tanam paksa dan komoditas perkebunan telah menimbulkan penurunan kemakmuran/kesejahteraan rakyat. Di wilayah-wilayah dengan sistem perkebunan dengan modal besar terdapat daerah-daerah kantong kemiskinan dan bahkan di beberapa daerah terjadi kelaparan. Berbagai laporan dan studi dilakukan pemerintah Hindia Belanda, yang kemudian membuahkan kebijakan politik etis. Programnya seperti diketahui, memang dalam beberapa hal menghilangkan kelaparan yang ekstrim. Kantong buruh makin banyak dan meluas, tidak hanya di Jawa. Di daerah Sumatera Timur juga berlangsung *proletarisasi*.67 Kebijakan ini telah menjadikan masyarakat dipekerjakan secara paksa (kerja rodi) bahkan penangkapan masyarakat yang melawan terhadap kebijakan yang ditetapkan pemerintah Hindia Belanda untuk dijadikan pekerja. Pada masa inilah Indonesia mengalami kemiskinan bukan sekedar sebagai gejala nasional, tetapi sudah terintegrasi ke dalam sistem dunia yang sedang bergerak cepat, yakni kapitalisme yang dipengaruhi kolonialisme dan imperialisme. Kemiskinan di sekitar perkebunan tersebut bukan sekadar manifestasi lebih lanjut dari lapisan dan formasi sosial yang tidak adil, melainkan juga akibat kebijakan Hindia Belanda yang dipengaruhi oleh sistem kapitalisme global yang sedang ganas-ganasnya berkembang. Ketika proklamasi kemerdekaan terjadi, semestinya masalah-masalah di atas dapat diselesaikan. Namun karena kemerdekaan itu tidak hanya dicapai melalui perjuangan dengan senjata tetapi juga melalui perundingan-perundingan antara pemerintahan baru dengan Belanda dan sekutunya, maka segala upaya untuk lepas dari kemiskinan dan keterbelakangan menjadi lambat. Belum lagi, pemerintah Belanda tetap berkeinginan mempertahankan dan memiliki kembali investasi modal besar dari kalangan pengusaha Eropa atas lahan perkebunan. Sementara itu, pemerintahan baru di bawah Soekarno dan Hatta sendiri juga berkepentingan besar atas lahan perkebunan besar itu hingga munculnya kebijakan nasionalisasi. Akibatnya masalah ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian tetaplah bertahan. Dan itu berarti, formasi kemiskinan tetap juga bertahan.[[8]](#footnote-9)

Inilah fakta yang terjadi sebagai awal munculnya kemiskinan di Indonesia. Terkait dengan persoalan ini, Soetandyo Wignjosoebroto dengan bijak mengemukakan bahwa :

Menghapus situasi ini melalui UU Pokok Agraria dan kebijakan *landreform* justru berujung pada kenyataan pahit hingga klimaksnya pada tahun 1965, ketika realitas kemiskinan dan upaya-upaya untuk mengatasinya dijadikan perang politik ideologi untuk perebutan kekuasaan. Kemiskinan tersebut menyebabkan timbulnya gelandangan dan pengemis sebagai pilihan hidup, atau karena politik hukum yang belum dapat menyentuh kebutuhan-kebutuhan rakyat, sehingga menjadi pengemis adalah karena keterpaksaan akibat beban ekonomi tidak dapat ditanggulangi oleh masyarakat. Oleh sebab itu, dibutuhkan ide hukum nasional dengan pementingan regulasi kehidupan ekonomi (secara selektif lewat perundang-undangan nasional yang terkodifikasi dan terunifikasi secara terbatas) karena hukum adalah sarana penting guna mempertahankan ketertiban. Perintisan upaya memfungsionalkan hukum untuk pembangunan ekonomi merupakan suatu upaya pembangunan ekonomi masyarakat, sebagai wujud dari negara kesejahteraan.[[9]](#footnote-10)

Dari berbagai pemaparan tertang latar belakang munculnya pengemis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa munculnya pengemis disebabkan karena dua faktor yaitu : tekanan ekonomi, sehingga mau tidak mau mereka mencari penghasilan dengan jalan meminta-minta, faktor tingkat pendidikan yang rendah, juga menjadi salah satu faktor penting yang menghambat terjadinya perubahan pola pikir pada masyarakat.

1. **Dasar-Dasar Teori tentang Cara Mengatasi Pengemis**

Fenomena munculnya pengemis di sini dapat diidentifikasi karena himpitan ekonomi yang disebabkan sempitnya lapangan pekerjaan, sumber daya alam yang kurang menguntungkan, dan lemahnya sumber daya manusia (SDM). Menjamurnya jumlah pengemis di setiap kota di Indonesia, sehingga sosok pengemis dengan berbagai macam atribut telah melahirkan sebuah persepsi yang kurang menyenangkan, baik dari segi sosial, ekonomi maupun dari sisi agama.

Deskripsi singkat di atas menggambarkan betapa masalah meningkatnya pengemis menjadi masalah sosial yang kompleks, lebih dari sebuah realitas yang selama ini dipahami masyarakat luas. Sehingga, masalah pengemis diperlukan adanya kesadaran, pemahaman yang komprehensif, baik dalam tataran konseptual, penyusunan kebijakan sampai kepada implementasi kebijakan dalam mengatasi pengemis.

Ajaran Islam mengajarkan masalah hidup di dunia ini secara realistik sesuai dengan fitrah manusia, manusia hidup di dunia ini telah disediakan dan diberikan kebutuhan hidup lahir dan batin. Rasulullah telah menegaskan bahwa “manusia telah memiliki tiga yakni rumah atau kediaman yang layak bagi dirinya dan keluarganya, makanan yang memenuhi syarat pokok dalam kualitas dan kuantitas, serta air bersih yang dapat mencegah dahaga dan menyehatkan tubuh dan lingkungannya”.[[10]](#footnote-11)

Namun sangat disayangkan apabila di salah satu pihak bahwa ajaran Islam yang telah memberikan motivasi yang kuat dalam perkembangan ekonomi melalui pemeluk-pemeluknya, sedangkan di lain pihak dengan pemahaman yang sempit oleh para penganutnya, justru menjadi penghambat dengan mengucilkan orientasi kepada nilai-nilai melihat ke depan dan pengejaran keberhasilan dunia. Akibatnya bisa dilihat banyak umat Islam yang hidup dalam taraf miskin, mejadi peminta-minta (pengemis) dan label-label kemiskinan lain. Rasulullah Saw bersabda.

**حَدَّ ثَنَا قُتَيْبَةُ بْنُ سَعِيْدِ حَدَّ ثَنَا الْمُغِيْرَةُ يَعْنِى الْخِزَامِيَّ عَنْ أَبِيْ الزَّنَادِ عَنْ الْأَعْرَجِ عَنْ أَبِيْ هُرَيْرَةُ أَنَّ رَسُوْلُ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلّمَ قَالَ لَيْسَ الْمِسْكِيْنُ بِهَذَا الطَّوَّافِ الَّذِيْ يَطُوْفُ عَلَى النَّاسِ فَتَرُدُّهُ اللُّقْمَةُ وَاللُّقْمَتَانِ وَالتَّمْرَةُ وَالتّمْرَتَانِ قَالُوْ فَمَا الْمِسْكِيْنُ يَارَسُوْلُ اللهِ قَالَ الذِيْ لَا يَجِدُ غِنًى يُغْنِيْهِ وَلَا يُفْطَنُ لَهُ فَيُتَصَدَّقَ عَلَيْهِ وَلَا يَسْأَلُ النَّاسَ شَيْئًا**

Artinya :

*“*Telah menceritakan kepada kami Qutaibah bin Sa'id telah menceritakan kepada kami Al Mughirah Al Hizami dari Abu Zinad dari Al A'raj dari Abu Hurairah bahwa Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Orang miskin bukanlah mereka yang berkeliling meminta-minta kepada orang banyak, lalu peminta itu diberi sesuap dua suap, atau sebutir dua butir kurma." Para sahabat bertanya, "Kalau begitu, seperti apakah orang yang miskin itu?" Beliau menjawab: "Orang miskin sesungguhnya ialah mereka yang tidak memiliki apa-apa untuk menutupi kebutuhannya, namun keadaannya itu tidak diketahui orang supaya orang bersedekah padanya, dan tidak pula meminta-minta ke sana ke mari."

*" (HR. Bukhari).[[11]](#footnote-12)*

Dilihat dari luasnya ruang ligkup dan dimensi kemiskinan, maka tiap-tiap disiplin ilmu pengetahuan memiliki pandangan yang berbeda tentang kemiskinan. Dilihat dari sudut pandang ekonomi, kemiskinan dianggap sebagai masalah. Dimensi yang terkait dengan kemiskinan ada tiga macam yaitu :

1. Kemiskinan dimensi ekonomi atau material, dimensi ini menjadi kebutuhan dasar manusia yang bersifat material, seperti sandang, papan, pangan dan kesehatan.
2. Kemiskinan berdimensi sosial budaya, lapisan yang secara ekonomi miskin akan membentuk kantong-kantong kebudayaan yang disebut “budaya kemiskinan” demi kelangsungan hidup mereka.
3. Kemiskinan berdimensi structural atau politik, yaitu orang yang mengalami kemiskinan structural atau politik, kemiskinan ini terjadi karena orang miskin tersebut tidak mempunyai sarana untuk terlibat dalam proses politik dan tidak memiliki kekuatan politik sehingga menduduki struktur sosial yang paling bawah.[[12]](#footnote-13)

Dari uraian di atas, maka upaya yang harus pemerintah lakukan untuk mengatasi pengemis yaitu sebgai berikut :

Mencegah pengemis agar tidak mengemis, yaitu membina para pengemis agar menahan diri atau tidak mengemis lagi dengan menyediakan fasilitas pedidikan, pelatihan dan memberi lapangan kerja kepada mereka.

1. Memberikan rasa takut kepada para pengemis agar tidak mengemis dengan memperlihatkan contoh pidana yang telah dijatuhkan kepada si pelaku sehingga mendatangkan rasa takut akan kemungkinan dijatuhkan pidana kepadanya;
2. Memperbaiki tingkah laku para pengemis dengan mendidik dan melindungi mereka melalui pidana penjara yang cukup lama sehingga muncul kesadaran untuk tidak mengemis lagi. Dengan demikian, maka pengemis akan dapat teratasi.

**4. Kajian tentang Hukum Positif yang Berkaitan dengan Pengemis**

**a. Pengertian Hukum Positif**

Hukum positif atau bisa dikenal dengan istilah *Ius Constitutum*, yaitu hukum yang berlaku sekarang bagi suatu masyarakat tertentu dalam suatu daerah tertentu.[[13]](#footnote-14) Jadi menurut penulis, yang dimaksud hukum positif adalah segenap aturan yang sedang berlaku berkaitan dengan pengemis.

Tindakan untuk mempertahankan kepentingan hukum yang dilindungi, dilakukan oleh negara dengan tindakan yang sangat tidak menyenangkan. Tindakan tersebut justru melanggar kepentingan pribadi yang mendasar bagi yang bersangkutan, misalnya dengan dilakukan dengan penangkapan, penahanan, pemeriksaan yang lamanya berjam-jam bahkan berhari-hari.

Fungsi mengatur dan membatasi kekuasaan negara dalam rangka negara menjalankan fungsi menpertahankan kepentingan hukum yang dilindungi. Pengaturan hak dan kewajiban negara dengan sebaik-baiknya dalam rangka negara menjalankan fungsi mempertahankan kepentingan hukum yang dilindungi, yang secara umum dapat disebut mempertahankan dan menyelenggarakan ketertiban hukum masyarakat itu menjadi ada.[[14]](#footnote-15)

Fungsi hukum pidana yang dimaksud ini tiada lain memberi dasar legitimasi bagi negara dapat menjalankan fungsi menegakkan dan melindungi kepentingan hukum yang dilindungi oleh hukum pidana dengan sebaik-baiknya. Oleh sebab itu hukum sebaiknya digunakan sebagai sarana pencapaian keadilan.

**b. Hukum positif yang berkaitan dengan pengemis**

Secara umum, hukum positif berfungsi mengatur dan menyelenggarakan kehidupan masyarakat agar dapat tercipta dan terpeliharanya ketertiban umum. Manusia hidup dipenuhi oleh berbagai kepentingan dan kebutuhan. Antara satu kebutuhan dengan yang lain tidak saja berlainan, tetapi terkadang saling bertentangan. Dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingan ini, manusia bersikap dan berbuat. Agar sikap dan perbuatannya tidak merugikan kepentingan dan hak orang lain, hukum memberikan rambu-rambu berupa batasan-batasan tertentu untuk mencapai dan memenuhi kepentingan itu. Fungsi yang demikian disebut dengan fungsi umum hukum pidana. A. Fuad Usfa menyatakan bahwa :

fungsi umum dari hukum pidana berkaitan dengan fungsi hukum pada umumnya. Oleh karena hukum pidana merupakan bagian dari hukum pada umumnya, maka fungsi hukum pidana secara umum juga sama dengan fungsi hukum pada umumnya, yaitu untuk mengatur hidup kemasyarakatan atau menyelenggarakan tata kehidupan dalam masyarakat. disini hukum di fungsikan atau menjadi sarana bagi perlindungan hak-hak dan kebebasan dasar individu.[[15]](#footnote-16)

Fungsi hukum pidana yang dimaksud ini tiada lain memberi dasar legitimasi bagi negara dapat menjalankan fungsi menegakkan dan melindungi kepentingan hukum yang dilindungi oleh hukum pidana dengan sebaik-baiknya. Oleh sebab itu, undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejateraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat undang-undang tersebut tidak menjadi tidak berfungsi, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain :

a. Keterbukaan di dalam proses pembuatan Undang-Undang

b. Pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu, melalui cara-cara :

1. Penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan mengenai peraturan tertentu yang akan dibuat.
2. Suatu departemen tertentu, mengundang organisasi tertentu untuk memberikan masukan bagi suatu rancangan Undang-Undang yang sedang disusun.
3. Acara dengar pendapat (*hearing*) di Dewan Perwakilan Rakyat.
4. Pembentukan kelompok-kelompok penasihat yang terdiri dari tokoh atau ahli-ahli terkemuka.[[16]](#footnote-17)

Berlakunya ketentuan mengenai pengemis di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Artinya, supaya undang-undang tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif. Asas tersebut antara lain:

1. Undang-undang tidak berlaku surut.
2. Undang-Undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama.
3. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
4. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejateraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Olehnya itu, perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain:
5. Keterbukaan didalam proses pembuatan undang-undang
6. Pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu, melalui cara-cara:

1). Penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan mengenai peraturan tertentu yang akan dibuat.

2). Suatu departemen tertentu, mengundang organisasi tertentu untuk memberikan masukan bagi suatu rancangan undang-undang yang sedang diAcara dengar pendapat (*hearing*) di Dewan Perwakilan Rakyat.

3). Acara dengar pendapat (*hearing*) di Dewan Perwakilan Rakyat.

4). Pembentukan kelompok-kelompok penasihat yang terdiri dari tokoh atau ahli-ahli terkemuka.[[17]](#footnote-18)

Secara logis, maka tidak mungkin peraturan perundang-undangan akan dapat mencakup dan memperhitungkan semua perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat. Untuk mengurangi kelemahan-kelemahan tersebut, maka dapat ditempuh cara-cara sebagaimana dikemukakan di atas.

Di Indonesia ada kecenderungan yang kuat untuk mengindentikkan peraturan-peraturan dengan pembentuknya, atau yang oleh masyarakat dianggap sebagai pembentuknya. Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik atau buruknya peraturan perundang-undangan senantiasa dikaitkan dengan mentalitas dari pembentuknya. Walaupun peraturan perundang-undangannya secara relatif sudah baik.[[18]](#footnote-19)

Banyaknya perundang-undangan pidana yang memuat jenis sanksi pidana sebagai sanksi utamanya, mengindikasikan bagaimana tingkat pemahaman legislator terhadap masalah-masalah pidana dan pemidanaan. Paling tidak, keterbatasan pemahaman mereka terhadap masalah sanksi dalam hukum pidana turut mempengaruhi proses penetapan sanksi ketika membahas suatu perundang-undangan. Hal ini dapat menimbulkan inkonsistensi dalam penetapan jenis maupun bentuk-bentuk sanksinya antara perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya.

Di Indonesia jarang sekali hakim menjatuhkan pidana kurungan kecuali terhadap pelaku delik pengemisan (Pasal 504 KUHP). Alasan tersebut berdasarkan sering kali terjadi apabila di suatu kota akan diadakan keramaian dan dikhawatirkanakan banyak terjadi pencurian dan pencopetan, maka orang-orang yang mengemis itu digaruk. Terhadap pengemis sering ditangkap pada waktu akan diadakan keramaian, tetapi juga pada waktu akan tibanya tamu-tamu asing di Indonesia, apakah ini tidak bertujuan untuk menyembunyikan kemiskinan dan kejorokan rakyat Indonesia.[[19]](#footnote-20)

Hal ini berhubungan label (*stigma*) bahwa pengemis merupakan sampah masyarakat, hal ini dipengaruhi oleh tampilannya saja, padahal belum tentu sepenuhnya pengemis yang melakukan pencopetan dan pencurian dalam suasana keramaian.

**5**. **Kajian tentang Hukum Islam yang Berkaitan dengan Pengemis**

**a. Pengertian Hukum Islam**

Hukum Islam adalah aturan yang telah ditetapkan dalam syari’at Islam atau peraturan yang ditetapkan oleh Allah Swt. untuk hamba-hamba-Nya yang berakal sehat dan telah mnginjak usia baligh yang sudah mengetahui dan memahami yang baik dan yang buruk menurut ajaran Islam serta paham terhadap segala permasalahan yang dihadapi. Sebagai manusia yang berakal, maka wajib hukumnya mempergunakan akal tersebut khususnya dalam mencari nafkah dengan jalan yang diridhai Allah Swt.

Artinya : “*Dan tidak ada seorangpun akan beriman kecuali dengan izin Allah; dan Allah menimpakan kemurkaan kepada orang-orang yang tidak mempergunakan akalnya*. (QS. Yunus : 100).[[20]](#footnote-21)

**b. Hukum Islam Yang Berkaitan Dengan Pengemis**

Hukum Islam mengatur segala aspek kehidupan manusia sehari-hari, di antaranya kewajiban mencari nafkah dengan cara yang baik, karena pada dasarnya manusia dikodratkan mempunyai pikiran, akal dan naluri agama. Maka manusia dituntut untuk melakukan nilai-nilai atau norma-norma yang telah disyariatkan oleh Allah kepada manusia, di antaranya firman Allah dalam Surah Al-Jumu’ah Ayat 10 yang berbunyi ;

*Artinya : “Apabila telah ditunaikan shalat, Maka bertebaranlah kamu di muka bumi; dan carilah karunia Allah dan ingatlah Allah banyak-banyak supaya kamu beruntung.[[21]](#footnote-22)*

Ayat di atas menjelaskan bahwa, di dalam mencari nafkah umat Islam dituntut untuk selalu mengingat Allah Swt, namun dalam hal ini manusia kadang kala lupa dan salah dalam memahami hukum Allah Swt.

Paling tidak ada tiga hal yang menyebabkan munculnya kesalahpahaman terhadap Islam dan hukum Islam : (1). Salah memahami ruang lingkup ajaran Islam. (2). Salah menggambarkan kerangka dasar ajaran Islam, dan (3). Salah menggunakan metode mempelajari Islam.[[22]](#footnote-23)

Dalam memahami hukum Islam, kadang-kadang timbul kesalahan. Kesalahpahaman tersebut muncul baik dari orang-orang nonmuslim maupun dari kalangan orang Islam itu sendiri. Penyebab kesalahpahaman tersebut bisa terjadi karena tidak/kurang memahami subtansi Islam dengan benar dan lengkap atau kesalahan metodologis dalam memahami Islam tersebut.

Bila kita merujuk pada ajaran Islam, apa yang dilakukan dalam penegakan hukum maka kita akan menemui berbagai kesalahan, bukankah Islam mengajarkan ketauladanan dan keadilan tanpa pandang bulu, seperti yang disampaikan oleh Khalifah Umar bahwa :

Seseorang pemimpin adalah orang yang disaatnya rakyatnya kelaparan maka ia adalah orang yang pertama kali merasakan lapar, dan disaat rakyatnya kenyang maka ia adalah orang yang terakhir yang merasakan kenyang. kita sebagai bangsa selalu mengabaikan nilai-nilai moral yang ada dalam agama.[[23]](#footnote-24)

Dari pendapat di atas, maka dapat dipahami bahwa Islam sangat menekankan agar seorang pemimpin memperhatikan rakyatnya dan tidak mengabaikan hak mereka dalam mempeoleh perhatian dan keadilan dari pemerintah, khususnya dalam hal ini adalah pengemis. Di sisi lain umat Islam pada prinsipnya dianjurkan agar mereka berikhtiar dan bekerja agar tidak menjadi pengemis disebabkan karena kemiskinannya. Firman Allah :

**........**

Artinya : *“Sesungguhnya Allah tidak merubah keadaan suatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri.....*(QS. Ar-Ra’d : 11). [[24]](#footnote-25)

Ayat di atas memberikan penjelasan bahwa, rejeki tidak akan datang dengan sendirinya tanpa usaha manusia. Oleh sebab itu, manusia dituntut untuk bekerja keras khususnya dalam mencari nafkah agar tidak menjadi seorang yang hanya berpangku tangan atau pengemis.

1. **Kerangka Konsepsional**

Kerangka konsepsional merupakan alur berpikir peneliti dalam penelitian, untuk mengetahui alur berpikir peneliti dalam menjelaskan permasalahan peneitian maka dibuatlah kerangka konsepsional sebagai berikut :

Dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian adalah *”Pengemis Dalam Tinjauan Hukum Positif dan Hukum Islam” (Studi Kasus di Kelurahan Mandonga Kota Kendari),* sehingga peneliti mendeskripsikan implementasi peraturan perda terkait pengemis dengan apa yang nyata terjadi di lapangan, peneliti menggambarkan kondisi rill yang terjadi di lapangan dengan konsep yang telah di rancang oleh pemerintah. Sehingga peneliti memperoleh banyak data dan informasi mengenai apa yang sebenarnya terjadi dalam pelaksanaan program tersebut.

Ternyata banyak sekali hambatan-hambatan, di antaranya masih banyaknya pengemis yang belalu lalang di jalan-jalan umum. Kurang adanya pembinaan dari pemerintah setempat terhadap pengemis, kurang siapnya pemerintah dalam solusi lapangan pekerjaan untuk mereka beralih profesi yang lebih baik, penerapan perda ketertiban umum ini memunculkan polemik ketidakadilan terhadap rakyat miskin, dan kurang adanya kesadaran dari para pengemis dalam mentaati perda ketertiban umum tersebut.

Kerangka konsepsional dalam penelitian ini seperti apa yang terungkap dalam implementasi kebijakan berdasarkan metode pelaksanaan implementasi publik yang dikemukakan oleh Grindle*,* bahwa isi kebijakan yang mempengaruhi di dalamnya adalah kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, jenis manfaat yang biasa diperoleh, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksanaan program, sumber-sumber daya yang digunakan. Sedangkan dalam konteks impementasinya adalah kekuasaan kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa, tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

**D**. **Kerangka Pikir**

|  |
| --- |
| Pengemis  Di Kelurahan Mandonga |

|  |
| --- |
| Hukum Positif |

|  |
| --- |
| Hukum Islam |

|  |
| --- |
| Implementasi hukum positif tentang pengemis |

|  |
| --- |
| Perilaku pengemis secara personal |

|  |
| --- |
| Hasilnya pengemis menurut hukum positif |

|  |
| --- |
| Hasilnya pengemis menurut hukum Islam |

1. Dikutip dari website. http. www. Depsos go.id 15 November 2002, diakses 4 Mei 2013 [↑](#footnote-ref-2)
2. Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, *Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitas Sosial Gelandangan dan Pengemis* (Jakarta: Departeman Sosial RI, 2005), h. 7-8 [↑](#footnote-ref-3)
3. JB Banawirartama, SJ. dan J. Muller, *Berteologi Sosial Lintas Ilmu : Kemiskinan sebagai Tantangan Hidup Beriman* (Yogyakarta : Kanisius, 1993), h. 124 [↑](#footnote-ref-4)
4. *Ibid*, h. 10 [↑](#footnote-ref-5)
5. www. gapri.org, *Advokasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Buku Panduan): Gappri/Oxfam*, Jakarta, 2003, Diakses Pada Tanggal 18 Oktober 2010.

   [↑](#footnote-ref-6)
6. *Ibid,* h. 53 [↑](#footnote-ref-7)
7. Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum kolonial Ke Hukum Nasional (Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia)* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995), h. 5 [↑](#footnote-ref-8)
8. www. gapri.org, *Advokasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Buku Panduan): Gappri/Oxfam,*  diakses tanggal 18 Juni 2013

   [↑](#footnote-ref-9)
9. Soetandyo Wignjosoebroto, *Op.Cit*., h. 234-235 [↑](#footnote-ref-10)
10. Nabil Subhi At-Tawil, *Kemiskinan dan Keterbelakangan di Negara-Negara Muslim* (Bandung ; Mizan, 1993), h. 36 [↑](#footnote-ref-11)
11. Imam Abdullah Muhammad bin Ismāil & Al-Bukhari, *Syarah ṣh*ā*hih Bukh*ā*ri Jilid 1,* (Drl al-Fikr Li al-Ṭabā’ah Wa al-Nasyr Wa al-Ṭaūzi, t. th), h. 172 [↑](#footnote-ref-12)
12. Amin Rais, *Kemiskinan* *dan* *Kesenjangan* *di Indonesia,* (Yogyakarta : Aditya Media, 1995), h. 31-32 [↑](#footnote-ref-13)
13. *http://www. mardianaly. co.cc/2010/04/makalah moral dan hukum- positif. html.diakses tgl7/10/2012* [↑](#footnote-ref-14)
14. Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2008), h. 12-14 [↑](#footnote-ref-15)
15. A. Fuad Usfa, *Pengantar Hukum Pidana* (Malang: UMM Press, 2006), h. 5 [↑](#footnote-ref-16)
16. Yesmil Anwar dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum* (Jakarta: Grasindo, 2008), h. 198-210 [↑](#footnote-ref-17)
17. Soerjono Soekanto, *Op.Cit,*  h. 12-14 [↑](#footnote-ref-18)
18. Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat* (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 216-217 [↑](#footnote-ref-19)
19. www. gapri.org, *Advokasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Buku Panduan)* (Jakarta : *Gappri/Oxfam*, , 2003), Diakses Pada Tanggal 01 Juli 2013 [↑](#footnote-ref-20)
20. Departemen Agama RI, Al-Qur’an dan Terjemahannya (Jakarta : Yayasan Penyelenggara Penerjemah/Penafsir Al-Qur’an, 1971), h. 322 [↑](#footnote-ref-21)
21. *Ibid,* h. 933 [↑](#footnote-ref-22)
22. Prof. Dr. H. Suparman Usman, S.H. *Hukum Islam* (Jakarta : Penerbit Gaya Media Pertama, 2000), h. 26 [↑](#footnote-ref-23)
23. M.Z. Al-Faqih, *Negara Ideal St. Ausgustine: Adakah Negara Indonesia Itu*, Jurnal Governance (Pusat Penelitian Kebijakan dan Pengembangan Wilayah Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran, vol. 2 no. 8, 2006), h. 10

    [↑](#footnote-ref-24)
24. Departeman Agama RI, *Op.Cit,* h. 370 [↑](#footnote-ref-25)