

**ANALISIS HUKUM PIDANA ISLAM TENTANG TINDAKAN SATUAN
POLISI PAMONG PRAJA KOTA SURABAYA TERHADAP PENGEMIS
DI KOTA SURABAYA**

SKRIPSI

Oleh

Thifal Nabilah

NIM. C93218108



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

Universitas Islam Negri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Publik Islam

Program Studi Hukum Pidana Islam

Surabaya

2023

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Nama : Thifal Nabilah
NIM : C93218108
Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Pidana Islam
Judul : Analisis Hukum Pidana Islam Terhadap Tindakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya Terhadap Pengemis Dan Pemberi Sesuatu Kepada Pengemis di Kota Surabaya

Surabaya, 28 Desember 2022

Saya yang menyatakan,



Thifal Nabilah
NIM. C93218108

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Thifal Nabilah
NIM : C93218108
Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Pidana Islam
Judul : Analisis Hukum Pidana Islam Terhadap Tindakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya Terhadap Pengemis Dan Pemberi Sesuatu Kepada Pengemis di Kota Surabaya

Telah diberikan bimbingan, arahan dan koreksi sehingga dinyatakan layak dan disetujui untuk diajukan kepada Fakultas guna diujikan pada sidang munaqasah.

Surabaya, 4 Desember 2022

Pembimbing,



Miftakhur Rokhman Habibi, S.H.I., M.H.

NIP. 198812162019031014

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Thifal Nabilah, NIM. C93218108 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Jumat, tanggal 13 Januari 2023, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam bidang Hukum Pidana Islam.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I



Miftakur Rokhman Habibi, S.H.I., H
NIP. 198812162019031014

Penguji II



Dr. Nurlailatul Musvafaah, Lc, M.Ag
NIP. 197904162006042002

Penguji III



Muhammad Jazil Rifqi, S.Sv., M.H
NIP. 199111102019031017

Penguji IV



M. Pasca Zakky Muhajir
Ridwan, SH, SH., M.Kn
NUP. 202111015

Surabaya, 16 Januari 2023

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Negeri Sunan Ampel

Surabaya,



Dr. Hj. Suqiyah Musvafaah, M.Ag
NIP. 19590404198803100



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpustakaan@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Thifal Nabilah
NIM : C93218108
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Pidana Islam
E-mail address : C93218108@uinsby.ac.id

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
 Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain
(.....)
yang berjudul :

Analisis Hukum Pidana Islam Tentang Tindakan Satuan Polisi Praja Kota Surabaya

Terhadap Pengemis Di Kota Surabaya

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya,
Penulis

(Thifal Nabilah)

ABSTRAK

Skripsi yang berjudul “Analisis Hukum Pidana Islam Tentang Tindakan Satuan Polisi Praja Kota Surabaya Terhadap Pengemis Di Kota Surabaya” skripsi ini merupakan hasil penelitian penulis terkait mengkaji dan menganalisis tentang efektifitas Peraturan Daerah Surabaya tentang pengemis dan memberikan uang atau barang kepada pengemis, dan juga tentang Tindakan Satpol PP dalam menangani permasalahan tersebut. Penulis melakukan penelitian melalui metode yang dipilih penulis yaitu Jenis penelitian yang digunakan penulis yakni penelitian lapangan (*field research*) dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris. Lalu data yang diperoleh berupa data primer. Penelitian ini menggunakan dua sumber data yaitu sekunder dan sumber data primer, yang mana dari data sekunder penulis mengambil data dari buku-buku, jurnal dan skripsi yang berkaitan tentang penelitian. Dan untuk data primer merupakan hasil penelitian dari wawancara dengan narasumber

Dari hasil penelitian, Dalam hal ini Satpol PP menjadi salah satu penegak hukum yang ditunjuk dalam melakukan implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2014. Tindakan yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Surabaya dalam menjaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat terhadap Perda dengan cara yang sesuai pada ketentuan perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya penegak hukum Perda dilakukan oleh Satpol PP yakni dengan melakukan razia, mendata, menampung sementara kemudian dilimpahkan kepada Dinas Sosial guna dilakukan pembinaan. Dalam Islam hukum memberi ialah sunnah dan bisa wajib jika diketahui orang yang diberi sedekah sedang dalam keadaan darurat. Akan tetapi bisa menjadi haram jika kita mengetahui bahwasannya pemberian tersebut disalahgunakan. Hal tersebut sejalan dengan penjelasan dari Sadd Add-Dhariah yang dimana perbuatan yang membawa pada mubah ialah mubah dan perbuatan haram ialah haram, dan perbuatan yang membawwa pada wajib ialah wajib. Sebagaimana cara bersedekah yang dianjurkan dalam Islam agar tidak menimbulkan dampak negatif. Tindakan Satpol PP dalam hal ini telah sesuai dengan konsep hukuman ta'zir yang ditinjau dari segi niatnya. Dimana dalam memutuskan jenis hukuman dan ukuran hukuman tetap memperhatikan petunjuk nash karena hal tersebut menyangkut kemaslahatan umum. Sebagaimana tindakan Satpol PP Kota Surabaya yang melakukan penegakan hukum berdasarkan peraturan daerah yakni merazia, mendata, menampung sementara dan kemudian dialihkan kepada Dinas Sosial guna dilakukan pembinaan.

Berdasarkan penelitian tersebut penulis memberi saran kepada Satuan Polisi Pamong Praja lebih sering untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat jika memberikan uang maupun barang kepada pengemis itu dilarang dan sudah diatur dalam Undang-Undang maupun Perda yang berlaku. Akan tetapi masyarakat harus mempunyai kesadaran untuk tidak memberikan uang kepada pengemis karena akan menimbulkan kebiasaan untuk meminta-minta dan akan menimbulkan profesi baru yaitu mengemis.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN	iv
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR TRANSLITERASI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	8
C. Batasan Masalah.....	8
D. Rumusan Masalah	9
E. Tujuan Penelitian	9
F. Kajian Pustaka.....	10
G. Definisi Operasional.....	14
H. Metode Penelitian.....	16
I. Sistematika Pembahasan	20
BAB II LANDASAN TEORI TENTANG PENGEMIS BESERTA SANKSI HUKUMAN BAGI PENGEMIS	22
A. Tindakan Hukuman Bagi Pengemis.....	22
B. Konsep Dasar Pengemis dan Larangan Mengemis Menurut Pandangan Al- Qur'an dan Undang-Undang	30
C. Sanksi Hukuman Terhadap Pengemis.....	33
D. Konsep Dasar Sadd Add-Dhariah	40
E. Definisi Jinayah (Hukum Pidana Islam)	42

BAB III TINDAKAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA KOTA SURABAYA TERHADAP PENGEMIS.....	55
A. Latar Belakang Terbentuknya Satuan Polisi Pamong Praja.....	55
B. Dasar Hukum Terbentuknya Satuan Polisi Pamong Praja	60
C. Visi, Misi, Tugas Satuan Polisi Pamong Praja.....	62
D. Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penegakan Perda Nomor 2 Tahun 2014 Terhadap Pengemis.....	67
BAB IV ANALISIS HUKUM PIDANA ISLAM TERHADAP TINDAKAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA KOTA SURABAYA TERHADAP PENGEMIS DAN PEMBERI SESUATU KEPADA PENGEMIS DIKOTA SURABAYA	73
A. Analisis Terhadap Tindakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya Dalam Menertibkan Dan Memberikan Hukuman Bagi Pengemis Dan Pemberi Sesuatu Kepada Pengemis Di Kota Surabaya	73
B. Analisis Hukum Pidana Islam Terhadap Tindakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya Yang Menertibkan Dan Memberikan Hukuman Bagi Pengemis Dan Pemberi Sesuatu Kepada Pengemis Di Kota Surabaya.....	85
BAB V PENUTUP.....	99
A. Kesimpulan	99
B. Saran.....	100
DAFTAR PUSTAKA.....	101
LAMPIRAN.....	110

DAFTAR TABEL

Table 1.Rekapitulasi Penertiban PMKS 2020 oleh Satpol PP Kota Surabaya 68

Table 2.Rekapitulasi Penertiban PMKS 2021 oleh Satpol PP Kota Surabaya 68



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum, yang dimana bersifat mengikat dan wajib mematuhi peraturan – peraturan yang sudah ditetapkan dan sudah pasti wajib untuk dilaksanakan dan dipatuhi. Pada Undang – Undang Dasar 1945 sudah dijelaskan pada pasal 1 ayat 3 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.”¹ Dari pasal tersebut sudah jelas bahwa warga negara Indonesia wajib menjunjung tinggi nilai hukum yang berlaku. Dengan demikian jika ada warga negara yang melanggar atau menyimpang dari Undang – Undang yang berlaku maka akan ditindak sesuai hukum yang berlaku dan dipertanggung jawabkan sesuai dengan apa kesalahan yang dilakukan.²

Seperti yang telah kita ketahui bahwa Indonesia merupakan salah satu negara berkembang, yaitu sebuah negara dengan rata-rata pendapatan yang rendah dan pesatnya perkembangan manusia yang mengakibatkan kurangnya lapangan pekerjaan yang berdampak pada ekonomi yang rendah.³ Seperti salah satu contohnya masih banyaknya pengangguran karena sedikitnya lapangan kerja dan *skill* yang kurang memadai. Sehingga masih banyaknya pengemis yang masih berkeliaran di jalan raya, maupun dari rumah ke rumah.

Di daerah terpencil biasanya belum tersentuh pembangunan ekonomi,

¹ Muhammad Fajar Sidqi, “Mengemis Menurut Hukum Islam Dan Hukum Positif Studi Tinjauan Fiqih Dan Hukum Positif” (Skripsi UIN Ar-Rainy Darussalam Banda Aceh, 2017), 6.

² C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001), 44.

³ Ashab Mahasin, *Gelandangan (Pandangan Ilmuan Sosial)* (Jakarta: LP3ES, 1986), 125.

dan juga lapangan pekerjaan kurang. Demi untuk menghidupi diri beserta keluarga, mayoritas mereka melakukan urbanisasi untuk mencari lapangan pekerjaan di kota. Akan tetapi, pada kenyataannya masih banyak yang kurang beruntung untuk bertahan hidup di kota.⁴ Mereka tetap kesulitan mendapatkan pekerjaan karena sedikitnya lapangan pekerjaan yang tersedia. Akibatnya angka pengangguran semakin meningkat dan pekerjaan yang mudah mereka lakukan salah satunya mengemis.⁵ Tetapi banyak orang atau kelompok yang memanfaatkan belas kasihan seseorang untuk menarik perhatian dan mendapatkan uang dengan cara meminta-minta dan jika dilakukan terus-menerus akan menjadi kebiasaan dan menjadi pekerjaan tetap mereka yaitu dengan cara mengemis.

Seperti yang telah kita ketahui bahwa mengemis masuk dalam kategori penyandang masalah kesejahteraan sosial. Menurut data dari Badan Statistik.⁶ Jumlah penduduk miskin pada September 2021 sebesar 26,50 juta orang, menurun 1,04 juta orang terhadap Maret 2021 dan menurun 1,05 juta orang terhadap September 2020. Persentase penduduk miskin perkotaan pada Maret 2021 sebesar 7,89 persen, turun menjadi 7,60 persen pada September 2021. Sementara persentase penduduk miskin perdesaan pada Maret 2021 sebesar 13,10 persen, turun menjadi 12,53 persen pada September 2021.

⁴ Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial Dan Kesejahteraan Sosial* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 29.

⁵ M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Filsafah Hukum Islam* (Jakarta: PT Buan Bintang, 1988), 44.

⁶ "Persentase Penduduk Miskin September 2021 Turun Menjadi 9,71 Persen," *17 Januari 2022*, accessed June 22, 2022, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2022/01/17/1929/persentase-penduduk-miskin-september-2021->.

Sehingga menyebabkan permasalahan kesejahteraan sosial justru semakin kompleks. Salah satu permasalahan kesejahteraan sosial yang masih tinggi serta dapat menimbulkan dampak negatif ialah permasalahan akan gelandangan dan pengemis. Gelandangan ialah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup membara di tempat umum. Sedangkan pengemis ialah orang yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara serta alasan guna mendapatkan belas kasih dari orang lain.⁷

Adapun faktor penyebab seseorang menjadi gelandangan dan pengemis yakni dikarenakan orang tersebut tidak mampu untuk bekerja, tidak memiliki modal usaha, tidak memiliki kemampuan keterampilan bekerja, tidak mempunyai pilihan lain dan lebih suka menjadi gelandangan maupun pengemis. Selain itu, disebabkan karena lajunya pertumbuhan penduduk di pedesaan, kondisi daerah, serta kondisi lapangan kerja. Laju pertumbuhan penduduk yang tinggi berimplikasi pada meningkatnya angka ketergantungan yakni besarnya usia produktif tidak diimbangi oleh banyaknya lapangan pekerjaan sehingga terjadi peningkatan jumlah pengangguran. Bagi orang-orang yang tinggal di pedesaan sebagaimana warganya kurang produktif karena lahan sempit dan tanah tandus, maka mereka lebih memilih melakukan

⁷ Isma Riskawati, "Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan Dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung," *Jurnal Sociologie* 1, no. 1 (2013): 43.

urbanisasi ke perkotaan meskipun tidak mempunyai pekerjaan yang jelas dan tempat hidup yang layak. Sehingga dengan keterbatasan pendidikan, keterampilan, dan keterbatasan lapangan pekerjaan formal dan informal menyebabkan mereka pada akhirnya terjebak menjadi pengemis dan gelandangan.⁸ Akan tetapi berbuat sedekah sangat dianjurkan di dalam Agama Islam.⁹ Bahkan anjuran sedekah di dalam Al-Qur'an dikemas dalam ungkapan yang sangat menarik hati dan memotivasi kita untuk melakukannya. Tertuang di Al-Qur'an pada QS Al- Baqarah ayat 271 :

إِنْ تُبْدُوا الصَّدَقَاتِ فَنِعِمَّا هِيَ وَإِنْ تُخْفُوهَا وَتُؤْتُوهَا الْفُقَرَاءَ فَهُوَ خَيْرٌ لَكُمْ
وَيُكَفِّرْ عَنْكُمْ مِنْ سَيِّئَاتِكُمْ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ

“Jika kamu menampakkan sedekah-sedekahmu, maka itu baik. Dan jika kamu menyembunyikannya dan memberikannya kepada orang-orang fakir, maka itu lebih baik bagimu dan Allah akan menghapus sebagian kesalahan-kesalahanmu. Dan Allah Mahateliti apa yang kamu kerjakan.”¹⁰

Pada dasarnya dalam Islam boleh dilakukannya mengemis dikarenakan mereka yang mengalami cacat tubuh permanen dan tidak memungkinkan baginya jika melakukan pekerjaan, namun di dalam Islam sendiri melarang untuk merendahkan harga dirinya dengan cara memaksa ketika meminta dan tidak menyakiti orang yang dimintai.¹¹ Namun dianjurkan untuk tidak selalu terus-menerus melakukan meminta-minta. Akan tetapi bagi pengemis sendiri, hal tersebut itu sudah menjadi kebiasaan dan menjadikannya pekerjaan

⁸ Ibid.

⁹ Yusuf Qardhawi, *Shadaqah Cara Islam Mengentaskan Kemiskinan* (Bandung: Romaja Rosdakarya, 2010), 78.

¹⁰ Kementerian Agama, *Al-Qur'an Surah Al-Baqarah (2):271*.

¹¹ Sipul Hamzah dan Ahmad Ahnaf Rafif Muhammad Rafi, “Makna Sa'il Dalam Al-Qur'an: Tujuan Implisit Pengentasan Pengemis Dalam Ayat-Ayat Sa'il Dan Aktulisasinya,” *Jurnal Studi Ilmu-ilmu Al-Qur'an dan Hadits* 18, no. 1 (2017): 23.

tetap dengan meminta belas kasihan orang agar orang tersebut merasa iba terhadap pengemis, dan pada akhirnya orang tersebut memberikan sebagian uang yang mereka punya.

Namun jika mengemis sudah menjadi pekerjaan tetap dan hanya untuk memperkaya diri sedangkan ia dalam kondisi fisik yang normal dan tidak kurang apapun maka itu diharamkan dalam Islam. Banyak juga hadis yang menjelaskan tentang larangan meminta-minta seperti yang diriwayatkan dari Abdullah bin Umar Radhiyallahu Anhuma ia berkata, Rasulullah SAW bersabda, sebagai berikut:¹²

مَا زَالَ الرَّجُلُ يَسْأَلُ النَّاسَ، حَتَّى يَأْتِيَ يَوْمَ الْقِيَامَةِ لَيْسَ فِي وَجْهِهِ
مُزْعَةٌ

“Senantiasa meminta-minta kepada manusia, sehingga ia besok pada hari kiamat akan datang sedangkan di wajahnya tidak ada sepotong daging pun.”

Moeljanto mengartikan hukum pidana adalah keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara dengan aturan atau dasar-dasar untuk :¹³

- a. Menentukan perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan, yang dilarang, beserta ancaman atau sanksi pidana tertentu bagi yang melanggar aturan tersebut.
- b. Menentukan dengan cara apa atau bagaimana pengenaan pidana yang bisa dilaksanakan apabila ada seseorang atau kelompok yang disangka telah melanggar larangan tersebut. Mengemis atau meminta-minta itu termasuk

¹² Abu Abdillah Muhammad bin Ahmad bin Abdul Hadi Al-Maqdisi, *Ensiklopedia Hadits-Hadits Hukum* (Jakarta: Darus Sunnah Press, 2013).

¹³ Didik Endro Purwoleksono, *Hukum Pidana* (Surabaya: Airlangga University Press, 2016), 3.

dalam pelanggaran dan telah diatur dalam pasal 504 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana buku ketiga tentang tindak pidana pelanggaran yang berbunyi:¹⁴

Pasal 504 KUHP:

1. Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemasan dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
2. Pengemis yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan

Tidak hanya Kitab Undang-Undang Hukum pidana saja yang mengatur tentang dilarangnya mengemis, tetapi dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya juga telah mengatur larangan mengemis dan memberikan uang kepada pengemis. Seperti yang sudah dijelaskan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2014 tentang penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat pasal 36 yang berbunyi :¹⁵

Setiap orang dilarang :

- a. Beraktifitas sebagai pengemis
- b. Mengkoordinir menjadi pengemis
- c. Mengeksploitasi anak dan/atau bayi untuk menjadi pengemis
- d. Memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengemis

Dari penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pekerjaan sebagai mengemis itu termasuk pelanggaran dan begitupula dengan memberikan sejumlah uang ataupun barang kepada pengemis. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Surabaya sebenarnya sudah gencar untuk

¹⁴ Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)*, Cetakan 21 (Jakarta: Bumi Aksara, 2001).

¹⁵ Pasal 36, *PERDA Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat*, n.d.

menertibkan di antaranya pengemis dan pengamen musiman seperti menjelang Hari Raya Idul Fitri."Pengemis dan pengamen musiman ini memang biasa muncul menjelang Lebaran," kata Kepala Satpol PP Kota Surabaya Eddy Christijanto di Surabaya. Menurut Eddy, biasanya yang ditertibkan itu adalah pengemis dan pengamen yang biasa mangkal di traffic light (TL) dan perumahan atau perkampungan warga.

Kehadiran pengemis dan gelandangan telah menjadikan masalah sosial yang mengganggu serta meresahkan masyarakat. Sebab, sebagian masyarakat menganggap gelandangan dan pengemis sebagai orang-orang dengan citra negatif serta dapat mengganggu ketertiban, keindahan, kesusilaan, dan ketentraman masyarakat. Selain itu, masalah yang diakibatkan dari gelandangan dan pengemis cenderung masuk ke dalam permasalahan sosial budaya yakni ketidakmampuan mereka dalam mengikuti aturan kehidupan sosial yang berlaku dalam masyarakat sehingga mereka terpinggirkan dan terkucilkan dari tatanan kehidupan masyarakat di tempat mereka tinggal. Di samping itu, kehadiran mereka juga dianggap sebagai pusat pengangguran, rawan akan angka kriminalitas yakni pencurian, penjambretan, perjudian, mabuk-mabukan dan tindak asusila lainnya.

Mengingat permasalahan gelandangan dan pengemis yang cukup kompleks, maka permasalahan ini membutuhkan peran dari berbagai pihak termasuk pihak swasta dan masyarakat umum. Meskipun hingga saat ini berbagai upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah, swasta, maupun masyarakat umum belum menunjukkan hasil yang memuaskan atau mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis baru namun paling tidak sudah ada penanganan meskipun tidak dapat menyelesaikan permasalahan secara

tuntas. Dengan demikian Penulis mengambil penelitian tersebut untuk mengetahui peranan Satuan Polisi Pamong Praja untuk menanggulangi dan menindak para pengemis begitupula dengan orang yang gemar memberikan uang atau barang kepada pengemis. Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk Menyusun skripsi yang berjudul : “Analisis Hukum Pidana Islam Tentang Tindakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya Terhadap Pengemis Dikota Surabaya.”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas jadi permasalahan- permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut:

- a. Maraknya pengemis yang masih beroperasi di Kota Surabaya hingga saat ini.
- b. Kurangnya sosialisasi beserta kesadaran masyarakat dan tindakan tegas untuk mematuhi peraturan daerah yang tidak memperbolehkan memberikan uang atau barang kepada pengemis.
- c. Kurangnya Lapangan Pekerjaan dan Sumber daya Manusia yang memiliki Ketrampilanyang terbatas.
- d. Masih banyaknya penolakan saat dilakukannya sosialisasi kepada pengemis.

C. Batasan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan latar belakang diatas maka penulis dapat memberikan batasan masalah sebagai berikut :

1. Tindakan Satuan Polisi Pamong Praja terhadapnya pengemis.

2. Analisis hukum positif beserta hukum Islam terhadap larangan mengemis.

D. Rumusan Masalah

Dari gagasan yang sudah dikemukakan berdasarkan latar belakang diatas maka penulis dapat memberikan rumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut :

- a. Bagaimana tindakan satuan polisi pamong praja kota Surabaya dalam menertibkan dan memberikan hukuman bagi pengemis ?
- b. Bagaimana analisis hukum pidana Islam terhadap Tindakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya dalam menertibkan dan memberikan hukuman bagi pengemis di Kota Surabaya ?

E. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah diatas maka dapat disimpulkan bahwa tujuan penelitian sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis peranan Satuan Polisi Pamong Praja terhadap pengemis.
- b. Bagaimana pandangan hukum Islam terkait pengemis.

Dari Penyusunan Skripsi tentang “Analisis Hukum Pidana Islam Terhadap Tindakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya Terhadap Pengemis Dan Pemberi Sesuatu Kepada Pengemis” memiliki beberapa Kegunaan antara lain :

1. Untuk perkembangan ilmu pengetahuan dan menambah pengetahuan tentang hukum khususnya Hukum Pidana dan Hukum Islam yang

berkaitan tentang penertiban Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial yang masih beroperasi di Surabaya.

2. Sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum.
3. Sebagai masukan kepada pihak-pihak yang terkait khususnya dosen-dosen, mahasiswa, pemerintah, dan para penegak hukum serta memberikan manfaat bagi yang ingin mengetahui penegakan hukum Pidana terhadap tindak pidana pelanggaran mengemis.

F. Kajian Pustaka

Dalam penyusunan skripsi ini kajian pustaka sangat penting sebagai pembeda dengan skripsi penulis dengan yang lain. Menurut Penulis tujuan lain pada kajian pustaka adalah agar pembaca dapat mengetahui bahwa penulis tidak melakukan plagiasi, karena di dalam penyusunan skripsi ini penulis menggambarkan apa yang terjadi di lapangan secara langsung dan di tambah pengetahuan dari studi literatur. Berikut beberapa literatur penulis yang dapat ditemukan sebagai pembeda dari penulis yang lain yaitu:

1. Fachrurrozy Akmal, Penegakan sanksi pidana terhadap pemberi uang kepada pengemis di Kota Makassar (Perda nomor 2 tahun 2008 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, pengamen).¹⁶
Persamaan skripsi penulis dengan skripsi Fachrurrozy adalah menjelaskan tentang penegakan sanksi terhadap seseorang yang memberikan uang kepada pengemis, Yang menjadi pembeda ialah

¹⁶ Fachrurrozy Akmal, "Penegakan Pidana Terhadap Pemberi Uang Kepada Penegemis Dikota Makassar(Perda Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Dan Pengamen)" (Skripsi UIN Alauddin Makassar, 2016).

penulis melakukan penelitian kepada Satuan Polisi Pamong Praja dan penulis menganalisa dengan hukum Islam beserta hukum positif. Hal tersebut berbeda dengan penelitian yang akan dibahas oleh penulis yakni lebih fokus pada hukum pidana Islam yang diterapkan oleh Satpol PP Kota Surabaya terhadap pengemis berdasarkan dengan Perda Nomor 2 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta penetapan sanksi bagi para pelanggar peraturan daerah tersebut khususnya bagi para pengemis.

2. Sinta Yulia Marta, Analisis hukum Islam terhadap Perda No.3 tahun 2010 di Bandar Lampung tentang larangan memberi sesuatu kepada pengemis.¹⁷ Persamaan skripsi penulis dengan Sinta Yulis Marta yaitu menjelaskan sanksi hukum Islam terhadap larangan memberikan sesuatu kepada pengemis yang dimana penelitian tersebut sama dengan apa yang penulis teliti. Yang menjadi pembeda dari skripsi tersebut adalah sumber data yang diperoleh dari kepustakaan atau *library research* sedangkan penulis sumber datanya melalui wawancara kepada pihak terkait yaitu Satuan Polisi Pamong Praja di Kota Surabaya, dan juga peneliti menganalisa bagaimana pandangan hukum positif terhadap pengemis serta menganalisa dengan landasan *Sadd Add-Dhari'ah*.

¹⁷ Sinta Yulia Marta, "Analisis Hukum Islam Terhadap Perda No.3 Tahun 2010 Di Bandar Lampung Tentang Larangan Memberi Sesuatu Kepada Pengemis" (Skripsi UIN Raden Intan Lampung, 2018).

3. Maya Mei Sandi, Sanksi pidana terhadap pelaku pengemisan dalam tinjauan hukum pidana Islam dan peraturan daerah kota medan nomor 6 tahun 2003 tentang gelandangan dan pengemisan serta praktek Susila di Kota Medan.¹⁸ Persamaan penelitian penulis dengan Maya Mei Sandi adalah menjelaskan tentang sanksi pidana Islam terhadap pelaku mengemis di Kota Medan. Yang menjadi pembeda dari skripsi tersebut adalah penulis menganalisis dengan menggunakan dua perspektif yakni perspektif hukum positif yakni KUHP dan Perda serta menganalisis dengan perspektif hukum pidana Islam, sedangkan sumber data yang diperoleh dari penelitian sebelumnya yakni melalui studi kepustakaan atau *library research* sedangkan penulis menggunakan sumber data dengan melalui Wawancara kepada pihak terkait yaitu Satuan Polisi Pamong Praja di Kota Surabaya.
4. Roza Erdillah dan Hendry Andry, Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Menertibkan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Pekanbaru.¹⁹ Persamaan pada penelitian penulis dengan Roza Erdillah dan Hendry Andry adalah mengetahui kinerja Satuan Polisi Pamong Praja dalam menertibkan gelandangan dan pengemis, serta untuk mengetahui faktor penghambat Satuan Polisi Pamong Praja dalam menertibkan gelandangan dan pengemis. sementara saat ini

¹⁸ Maya Mei Sandi, "Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Pengemisan Dalam Tinjauan Hukum Pidana Islam Dan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Gelandangan Dan Pengemisan Serta Praktek Susila Di Kota Medan" (Skripsi UIN Sumatera Utara, 2020).

¹⁹ Roza Erdillah dan Hendry Andry, "Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Menertibkan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Pekanbaru," *PUBLIKA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 1, no. 2 (2015): 196–213.

kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru sangat terbatas. Selain itu masih lemahnya koordinasi antar Satpol Pamong Praja Kota Pekanbaru dengan Dinas Sosial Kota Pekanbaru juga menjadi faktor yang sangat berpengaruh dalam menentukan Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru dalam memelihara ketertiban umum di Kota Pekanbaru. Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yakni, guna menganalisis peran dari tindakan Satpol PP Kota Surabaya terhadap menanggulangi kegiatan mengemis di tempat yang telah dilarang untuk melakukan kegiatan mengemis dengan menggunakan perspektif hukum pidana Islam dan KUHP serta Peraturan Daerah Kota Surabaya.

5. Adi Nugroho, Peran Satpol Pp Dalam Menertibkan Pengemis, Gelandangan, Dan Orang Terlantar (PGOT) Di Kabupaten Demak.²⁰ Persamaan skripsi penulis dengan Adi Nugroho adalah membahas tentang masalah ketertiban dan keamanan yang mengganggu ketertiban dan keamanan di daerah perkotaan. Dengan berkembangnya pengemis, gelandangan, dan orang terlantar, hal ini bisa menyebabkan stabilitas pembangunan akan terganggu serta cita-cita nasional tidak diwujudkan. Sedangkan yang menjadi pembeda dengan penelitian yang diteliti oleh penulis yakni lebih terfokus pada pengemis dan gelandangan yang sebagaimana tidak hanya dilakukan penertiban melainkan juga sanksi

²⁰ Adi Nugroho, "Peran Satpol Pp Dalam Menertibkan Pengemis, Gelandangan, Dan Orang Terlantar (Pgot) Di Kabupaten Demak" (Skripsi-Universitas Negeri Semarang, 2019).

yang diberikan kepada para pengemis yang masih melanggar akan peraturan yang telah ditetapkan oleh Perda Kota Surabaya.

G. Definisi Operasional

Sebagai gambaran di dalam memahami suatu pembahasan maka perlu adanya pendefinisian terhadap judul yang bersifat operasional dalam penulisan skripsi agar tidak menyimpang apa yang dimaksud, maka disini perlu dijelaskan dan dibatasi pengertian dari judul penelitian sebagai berikut:

- a. Hukum Pidana Islam adalah segala ketentuan hukum mengenai tindak pidana atau perbuatan kriminal yang dilakukan oleh orang-orang *mukalaf* (orang yang dapat dibebani kewajiban), sebagai hasil dari pemahaman atas dalil-dalil hukum yang terperinci dari Alquran dan hadis. Hukum pidana juga bisa disebut dengan kata Jarimah salah satunya bentuk jarimah yaitu jarimah takzir yang dimana maksudnya adalah hukuman yang hukumannya ditentukan oleh hakim atau penguasa sebagai pelajaran bagi pelakunya agar tidak melakukan perbuatan yang dilanggar.²¹
- b. Hukum positif adalah Setiap kita dengar dan berhadapan dengan hukum biasanya kita akan selalu berpikiran bahwa hukum mengarah kesesuatu yang mengikat perilaku seseorang dalam bermasyarakat.²² Didalamnya ada peraturan atau ketentuan mana yang boleh dan tidak dilakukan beserta akibatnya jika kita melanggar ketentuan tersebut. Contohnya

²¹ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana Edisi Revisi* (Jakarta: Rajawali Press, 2016), 12-13.

²² Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 194.

pada pasal 504 tentang pelanggaran ketertiban umum dijelaskan bahwa mengemis di muka umum diancam dengan pidana kurungan paling lama enam minggu. Pidana sendiri bisa diartikan sebagai hukuman, penderitaan, dan juga rasa sakit. Hukum pidana sendiri dijatuhkan atas dasar:²³

1. Adanya seseorang atau kelompok yang melanggar norma-norma hukum pidana.
 2. Adanya pelanggaran peraturan-peraturan pidana.
- c. Satpol PP juga menangani masalah Pengemis yang beroperasi di jalanan secara liar.²⁴ Pihak Satpol PP telah membuat regulasi baru yang menyangkut mengenai gelandangan dan pengemis, yaitu apabila seseorang yang sama tertangkap dalam penertiban gelandangan dan pengemis sebanyak tiga kali, maka akan diproses melalui jalur hukum untuk memberikan efek jera. Dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Sasaran Perangkat Daerah Kota Surabaya, bahwa kedudukan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya adalah unsur penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Satuan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah.²⁵

²³ Ayu Istafaa Warda, "Tinjauan Hukum Pidana Islam Terhadap Sanksi Bagi Pemberi Uang Atau Barang Kepada Pengemis Dan Pengamen" (UIN Sunan Ampel Surabaya, 2020), 14.

²⁴ Herni Susiani, "Fungsi Polisi Pamong Praja Dalam Penegakan Peraturan Daerah (Studi Penertiban PKL Di Bandar Lampung)," *Fiat Justisia Journal Of Law* 10, no. 1 (2016): 106.

²⁵ Tamrin, Marilang, dan Kurniati, "Fungsi Satpol PP Dalam Menegakkan Perda Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Ketertiban Umum Di Kabupaten Sambas," *Jurnal Madani Legal Review* 5, no. 1 (2011): 21.

H. Metode Penelitian

Metodologi adalah sebuah ilmu seperti ilmu yang digunakan untuk melakukan penelitian yang akan dilakukan, dan pada berkembangnya waktu metode penelitian ini berkembang menjadi sebuah penelitian yang dilakukan di setiap perguruan tinggi yang terkhususnya di Indonesia. Kata metodologi sendiri dari asal mulanya dari bahasa Yunani yaitu berarti *methodos* yang berarti “jalan sampai“ dan logos berarti “ilmu“ dan yang dapat diartikan dengan secara keseluruhan adalah sebuah ilmu tentang bagaimana suatu cara atau jalan untuk mencapai tujuan apa yang ingin ditetapkan. Yang biasanya metode penelitian digunakan untuk mendapatkan atau memperoleh suatu ilmu pengetahuan.²⁶

Menurut Sugiyono, metode penelitian dapat diartikan suatu cara ilmiah untuk memecahkan suatu masalah lewat ilmu pengetahuan dan dengan menggunakan metode ilmiah yang bertujuan agar mendapatkan data yang valid, dan penulis dapat simpulkan bahwa metode penelitian adalah sebuah metode atau cara yang dapat dilakukan peneliti untuk mengumpulkan data mauun informasi dengan cara yang teratur.²⁷ Dengan penjelasan diatas maka penulis dapat melakukan metode penelitian sebagai berikut :²⁸

²⁶ Sukiati, *Metode Penelitian Sebuah Pengantar* (Medan: CV Manhaji, 2016), 3.

²⁷ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013), 10.

²⁸ Joenaedi Efendi, dan Jhonny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normative Dan Empiris* (Depok: Prenadamedia, 2018), 3.

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis yakni penelitian lapangan (*field research*) dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris. Lalu data yang diperoleh berupa data primer. Dimana peneliti melihat secara langsung bagaimana ketentuan hukum yang berlaku dan terjadi dalam kehidupan masyarakat.

1. Sumber Data

Pada sumber data tidak hanya merujuk kepada Peraturan Daerah yang berlaku, tetapi juga melalui data-data seperti wawancara serta dokumentasi. Yang setelah semua terpenuhi dapat digabungkan menjadi satu. Dalam penelitian skripsi ini penulis membedakan menjadi 2 sumber data yaitu :²⁹

a. Sumber Data Primer

Bersumber dari bahan hukum yang didapatkan langsung dan akan digunakan dalam penelitian ini yang dimana merupakan suatu bahan hukum berkekuatan mengikat secara yuridis, yakni data yang diperoleh langsung dari sumber pertama pada penelitian yang akan dibahas. Sumber yang didapatkan langsung seperti melalui observasi, wawancara kepada salah satu anggota Satuan Polisi Pamong Praja, dan dokumentasi kepada salah satu anggota Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.

²⁹ Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Atau Pendekatan Praktek, Cet. 4* (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), 236.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder ialah sumber data yang didapatkan penulis melalui dokumen resmi maupun tidak resmi tetapi penulis lebih banyak mengambil sumber dari jurnal yang berkaitan dengan pengemis dan yang pasti mempunyai relevansi terhadap skripsi yang dibuat oleh penulis. Seperti jurnal atau buku tentang hukuman yang berkaitan dengan mengemis dan larangan terhadap memberikan uang atau barang kepada pengemis. Berikut contoh sumber data sekunder sebagai berikut:

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tentang pelanggaran ketertiban umum.
- b. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
- c. Kaidah-Kaidah Fikih: kaidah hukum Islam dalam menyelesaikan masalah-masalah yang praktis.
- d. Jurnal yang membahas hukuman pada pengemis.
- e. Skripsi dan buku-buku terkait hukum pidana.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam sebuah penelitian langkah awal untuk melakukan penelitian adalah mengumpulkan data-data yang diperlukan dalam sebuah penelitian. Untuk mendapatkan hasil data yang valid maka diperlukan sumber data yang asal muasalnya bisa dipertanggung jawabkan. Dan pada penelitian

data-data yang didapatkan dari sumber yang valid dan juga terpercaya, dengan cara sebagai berikut :

- a. Wawancara yaitu untuk mendapatkan data yang sumbernya akurat dan terpercaya penulis melakukan wawancara kepada anggota Satuan Polisi Pamong Praja untuk mengetahui bagaimana tindakan yang dilakukan terhadap adanya pelanggaran yang kerap dilakukan oleh masyarakat, terutama bagaimana cara Satuan Polisi Pamong Praja untuk memberantas penyandang masalah kesejahteraan sosial pengemis yang masih beroperasi di Kota Surabaya.³⁰
- b. Observasi yaitu merupakan dasar ilmu pengetahuan, dalam observasi ini penulis mengamati wilayah penelitian secara langsung dan mencatat apa saja yang terjadi, dan peristiwa apa saja yang berkaitan dengan objek penelitian.³¹
- c. Dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data pada dokumentasi ialah seperti data jumlah pengemis setiap tahunnya yang tertangkap Satuan Polisi Pamong Praja, foto, data berupa surat izin penelitian di Satuan Polisi Pamong Praja, dan juga rekaman bukti wawancara.³²

4. Teknik Pengolahan Data

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan penulis adalah sebagai berikut :

³⁰ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: PT Bumu Aksara, 2003),19.

³¹ Ibid.

³² Andi Prastowo, *Metode Penelitian Kualitatif Dalam Perspektif Rancangan Penelitian* (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press, 2012),36.

- a. *Editing* adalah sebagai teknik pengelolaan data berupa pemeriksaan kembali pada sesuatu yang ditemukan seperti informasi dan data yang digunakan untuk penelitian, dalam penelitian ini penulis juga memeriksa kembali seperti hasil wawancara dengan narasumber yang terkait dan hasil pencarian artikel atau buku yang diperoleh selama penelitian berlangsung. Proses *editing* sangat diperlukan guna mengurangi data yang tidak sesuai pada penelitian.³³
- b. *Organizing* adalah teknik penelitian yang mengelompokkan data-data yang sudah dikumpulkan agar menjadi sistematis.³⁴
- c. *Analyzing* adalah teknik yang dipakai untuk menganalisa data yang sudah dikumpulkan sebelumnya dari penelitian di Satpol PP.

5. Teknik Analisis Data

Analisis deskriptif dapat diartikan sebagai analisa tentang penggambaran apa yang sudah atau sedang terjadi ditengah-tengah masyarakat, meringkas dari macam-macam kondisi yang ada dan data yang didapatkan melalui wawancara kepada pihak anggota Satuan Polisi Pamong Praja, dan peraturan perundang-undangan dan teori hukum yang relevan dan sesuai dengan penelitian.

I. Sistematika Pembahasan

Agar memperoleh pembahasan yang sistematis dan tidak membingungkan para pembacanya maka perlu adanya sistematika

³³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), 72.

³⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 67.

pembahasan agar penulisan penelitian dapat disusun dengan rapi. Maka penulis dapat mendeskripsikan sistematika sebagai berikut :

Didalam Bab kesatu, membahas tentang latar belakang yang tentang permasalahan yang diambil dan mengapa permasalahan itu terjadi, dan di bab pertama juga membahas tentang identifikasi masalah, rumusan masalah, dan juga batasan masalah, dan dilanjutkan dengan tujuan mengapa permasalahan itu diteliti. Dan yang terakhir dilanjutkan dengan definisi operasional, metode penelitian dan juga sistematika pembahasan.

Didalam Bab kedua, membahas tentang pengertian dari pengemis, tugas dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja, sebab terjadinya pengemis, perbedaan pengemis dan kaum fakir miskin, beserta larangan memberikan sejumlah uang kepada pengemis.

Didalam Bab ketiga, membahas tentang tinjauan peraturan daerah Kota Surabaya nomor 2 tahun 2014 tentang penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat beserta pandangan hukum pidana Islam terkait larangan mengemis.

Didalam Bab keempat, memuat tentang analisis larangan memberikan sejumlah uang atau barang yang akan diberikan kepada pengemis.

Didalam Bab kelima, merupakan penutup yang membahas tentang kesimpulan dari penelitian yang dibahas dan kesimpulan.

BAB II

LANDASAN TEORI TENTANG PENGEMIS BESERTA SANKSI HUKUMAN BAGI PENGEMIS

A. Tindakan Hukuman Bagi Pengemis

Mengemis bukanlah suatu hal baru yang kita ketahui, bahkan jaman dahulu perilaku mengemis sudah kerap kali dilakukan oleh sekelompok orang yang ingin mendapatkan uang dengan cara yang mudah tanpa harus lelah bekerja, mereka dikategorikan sebagai permasalahan sosial karena akibat dari pekerjaan mengemis salah satunya adalah merusak pemandangan Kota.¹ Namun jika permasalahan pengemis tidak dapat segera dituntaskan maka dikemudian hari akan ada banyak bermunculan pengemis-pengemis baru. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.31 Tahun 1980 pasal 1 ayat 2 menjelaskan:²

“Pengemis adalah orang yang kondisi kehidupannya tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dengan masyarakat setempat, yang hidup berpindah-pindah di tempat umum tanpa tempat tinggal tetap dan pekerjaan.”

Sekelompok pengemis palsu mereka bermain trik yakni,³ drama yang berupa akal-akalan. Selain mengetahui rahasia dan trik mengemis, mereka memiliki pengetahuan dan pengalaman yang profesional yang dapat menyesatkan (kabur) dari pandangan masyarakat terhadap pengemis itu sendiri

¹ Abintoro Prakoso, *Kriminologi Dan Hukum Pidana* (Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2013), 28.

² *Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis.*

³ Maghfur Ahmad, “Strategi Hidup Gelandangan Dan Pengemis (Gepeng),” *Jurnal Ilmiah* 7, no. 2 (2010): 2.

yang bertujuan mengambil simpati mereka. Mereka juga memiliki berbagai pola mengemis yang dinamis seperti menarik simpati dan belas kasih dari target. Misalnya, ada yang mengamen di jalan, membawa anak kecil, pura-pura terluka, ada pula anggota tubuhnya yang pura-pura menjadi cacat akan tetapi saat dikonfirmasi anggota tubuhnya sehat dan tidak ada cacat satupun.⁴

Di agama Islam juga melarang mengemis menjadi suatu pekerjaan, mengemis boleh dilakukan asal dengan keadaan yang benar-benar tidak mampu atau benar-benar miskin.⁵ Adapun hadis tentang dilarangnya seseorang mengemis adalah sebagai berikut:⁶

وَعَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ : مَنْ يَسْأَلِ النَّاسَ أَمْوَالَهُمْ تَكْتُرًا , فَإِنَّمَا يَسْأَلُ جَمْرًا , فَلْيَسْتَقِلَّ أَوْ لِيَسْتَكْتِرْ . رَوَاهُ مُسْلِمٌ .

“Dan dari Abu Hurairah ra berkata, “Rasulullah Shallallahu Alaihi wa Sallam bersabda, “barangsiapa meminta harta benda dari manusia untuk memperkaya diri maka sesungguhnya ia telah meminta bara api. Oleh karenanya, silahkan ia meminta sedikit atau banyak.”

Hadis ini menjelaskan bahwa siapapun mengemis kepada orang lain sedangkan dia sendiri dengan keadaan kondisi yang cukup, tanpa perlu susah mencari makan atau memenuhi kebutuhan lainnya, maka suatu saat akan disiksa api neraka. Jadi kesimpulan dari hadits ini adalah tindakan mengemis untuk menjadi kaya sangat dilarang. Kegiatan mengemis pada dasarnya tidak

⁴ Aslichatus Syarifah, “Perlindungan Hukum Terhadap Eksploitasi Anak Sebagai Pengemis Dalam Prespektif Hukum Islam Studi Kasus Di Yayasan Setara Kota Semarang” (Skripsi UIN Wali Songo Semarang, 2017).

⁵ Isma Riskawati, “Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan Dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung.”

⁶ Shahih, *Muslim (1041)*.

ditetapkan oleh agama Islam. Bahkan jika seseorang mengemis dengan tipu daya seperti mereka menunjukkan dalam kesulitan ekonomi, dengan menunjukkan wajah penuh dengan penderitaan, itu sama saja para pengemis menunjukkan bahwa mereka seperti sangat kekurangan dalam segi ekonomi.

Adapun hadis yang melarang seseorang untuk mengemis, yang diriwayatkan dari Samurah bin Jundub ra, ia berkata: Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda yakni sebagai berikut:⁷

الْمَسْأَلَةُ كَدُّ يَكْدُ بِهَا الرَّجُلُ وَجْهَهُ، إِلَّا أَنْ يَسْأَلَ الرَّجُلُ سُلْطَانًا أَوْ فِي أَمْرٍ لَا
بُدَّ مِنْهُ

“Meminta-minta itu merupakan cakaran, yang seseorang mencakar wajahnya dengannya, kecuali jika seseorang meminta kepada penguasa atau atas suatu hal atau perkara yang sangat perlu.”

Bolehnya kita meminta kepada penguasa jika kita sedang dalam keadaan kefakiran. Dimana penguasa yang dimaksud ialah orang yang memegang baitul maal harta para kaum Muslimin. Seseorang yang mengalami kesulitan, diperbolehkan meminta rejeki kepada penguasa karena penguasalah yang bertanggung jawab atas semuanya.⁸

⁷ Shahîh. At-Tirmidzi (no. 681), Abu Dawud (no. 1639), an-Nasâ'i (V/100) dan dalam as-Sunanul-Kubra (no. 2392), Ahmad (V/10, 19), Ibnu Hibbân (no. 3377 –at-Ta'liqâtul Hisân), ath-Thabrâni dalam al-Mu'jamul Kabîr (VII/182-183, no. 6766-6772), dan Abu Nu'aim dalam Hilyatul-Auliyâ` (VII/418, no. 11076).

⁸ Inyoman Nurjaya, “Antara Polisi, Masyarakat, Dan Pembinaan Kamtibmas,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 248, no. 1 (1982): 1.

Sebagai umat manusia memang kita dianjurkan untuk berbuat baik kepada sesama, karena itu akan menjadi bekal kita saat sudah meninggal.⁹ Apapun salah satu contoh kita berbuat baik sesama manusia adalah bersedekah kepada orang yang lebih membutuhkan. Allah SWT berfirman pada Surat Al-Baqarah ayat 215 yang berbunyi:¹⁰

يَسْأَلُونَكَ مَاذَا يُنْفِقُونَ قُلْ مَا أَنْفَقْتُمْ مِنْ خَيْرٍ فَلِلْوَالِدَيْنِ وَالْأَقْرَبِينَ وَالأَيْتِمَى
وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ وَمَا تَفْعَلُوا مِنْ خَيْرٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

“Mereka bertanya kepadamu (Muhammad) tentang apa yang harus mereka infakkan. Katakanlah, “Harta apa saja yang kamu infakkan, hendaknya diperuntukkan bagi kedua orang tua, kerabat, anak yatim, orang miskin dan orang yang dalam perjalanan.” Dan kebaikan apa saja yang kamu kerjakan, maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahui”.

Dari penjelasan ayat di atas diketahui bahwa golongan yang berhak menerima sedekah yaitu orang tua (ayah dan ibu), kerabat, orang miskin, anak yatim, orang dalam perjalanan jauh (musafir) dan orang-orang di sekitar kita. Memberi sedekah kepada orang tua harus dilakukan oleh anak, terutama saat ia diberikan rezeki berlebih oleh Allah SWT. Memberi sedekah kepada orang yang terdekat juga harus mendahulukan mereka yang membutuhkan. Memberi sedekah kepada fakir miskin adalah suatu kewajiban karena mereka hidup dengan kondisi ekonomi yang kurang beruntung.¹¹

⁹ Seva Maya Sari, “Penindakan Terhadap Pengemis Perspektif Yusuf Al-Qaeadhawi: Analisis Terhadap Pasal 504 KUHP Tentang Perbuatan Mengemis Di Muka Umum,” 2019, 8-9.

¹⁰ Al-Qur’an, *Surah Al-Baqarah: 215*,.

¹¹ Ayu Istanfaa Warda, “Tinjauan Hukum Pidana Islam Terhadap Sanksi Bagi Pemberi Uang Atau Barang Kepada Pengemis Dan Pengamen” (UIN Sunan Ampel Surabaya, 2020), 3.

Memberi sedekah kepada fakir miskin mencegah mereka dari melakukan hal-hal yang tidak baik, seperti pencopetan, perampokan, dan pencurian.¹² Anak yatim juga berhak atas sedekah. Karena mungkin mereka tidak merasakan kebahagiaan yang biasa didapatkan oleh keluarga yang utuh, dan mungkin mereka sedang dalam keadaan serba kekurangan. Dan seorang musafir juga berhak atas sedekah, terkadang mereka kehabisan perbekalan dan tidak bisa melanjutkan perjalanan.¹³

Penertiban terhadap gelandang dan pengemis dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja, penyidik pegawai negeri sipil yang bekerjasama dengan pihak kepolisian. Razia gelandangan dan pengemis dilakukan secara *continue* antar lintas instansi dengan melakukan razia di tempat-tempat umum dimana biasanya mereka melakukan kegiatan menggelandang dan pengemis secara periodik. Disinilah peranan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai institusi yang melakukan penanganan terhadap lingkup sipil di tingkat daerah menjadi penting. Satpol PP adalah pihak yang terlibat secara langsung dan upaya penertiban dan penanganan pemulung sebagai upaya untuk kota sebagai tempat tinggal yang layak untuk semua masyarakatnya. Dalam melaksanakan tugasnya, Satpol PP berpegang pada kaidah hukum, baik yang berkaitan dengan lingkup undang-undang nasional maupun yang bersifat regional. Berdasarkan data dari Dinas Sosial kota Surabaya jumlah gelandangan dan pengemis yang terjaring razia mengalami peningkatan pada tahun 2020-2021 yaitu dari 28

¹² Yusuf Mansur, *An Introduction To The Miracle Of Giving Keajaiban Sedekah* (Jakarta: Penerbit Zikrul Hakim, 2008), 9.

¹³ Samr Binti Muhammad Al-Jum'an, *Misteri Dibalik Sedekah* (Jakarta: Mu-Assasah Al-Juaraisi, 2014), 9.

pelaku pengemis anak-anak dan 64 pelaku pengemis dewasa meningkat menjadi 28 pelaku pengemis anak-anak dan 66 pelaku pengemis dewasa. Fenomena ini merupakan suatu masalah yang perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah dan harus ditindak lanjuti untuk menjaga ketertiban umum di Kota Surabaya.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja bahwa SATPOL itu adalah Perpanjangan tangan Kepala Daerah Kota / Kabupaten dan bagian dari Pemerintah dalam Penegakan Peraturan Daerah, penyelenggaraan Ketertiban Umum serta Ketentraman Masyarakat (Tugas, Fungsi, Wewenang Dan Struktur Organisasi Satpol PP). Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas dalam penegakan PERDA dan menyelenggarakan Ketertiban Umum serta Ketentraman Masyarakat dan Perlindungan Masyarakat.

Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas membantu Kepala Daerah untuk menciptakan suatu kondisi daerah yang tentram, tertib, dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman. Telah digulirkannya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat yang dijelaskan bahwasannya setiap orang dilarang :

- f. beraktifitas sebagai pengemis;
- g. mengkoordinir untuk menjadi pengemis;
- b. mengeksploitasi anak dan/atau bayi untuk menjadi pengemis;

- c. memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengemis.

Selanjutnya dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, Dan Pelindungan Masyarakat bahwasannya setiap orang dilarang:

- a. meminta bantuan atau sumbangan yang dilakukan sendiri-sendiri dan/atau bersama-sama di fasilitas umum tanpa izin;
- b. mengemis, mengamen, berjualan, dan/atau mengelap mobil di fasilitas umum;
- c. menyuruh orang lain untuk menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan/atau mengelap mobil di fasilitas umum; dan/atau
- d. melakukan perbuatan yang melanggar nilai-nilai dan norma kesusilaan ditempat umum.

Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, maka ditingkat Provinsi Jawa Timur dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Provinsi. Pasal 255 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa “Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan pelindungan masyarakat”. Selanjutnya, dalam Pasal 255 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditentukan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja berwenang “menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat”.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja bahwasannya Satpol PP berwenang :

- a. Melakukan tindakan penertiban non yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
- b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada; dan
- d. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparat, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Satpol PP dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat. Ketentuan Pasal 256 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimaksud mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai Satpol PP diatur dalam Peraturan Pemerintah. Satpol PP sebagai perangkat daerah, mempunyai peran yang sangat strategis dalam memperkuat otonomi daerah dan pelayanan publik di daerah.

Untuk menjamin terlaksananya tugas Satpol PP dalam penegakan Perda dan Perkada, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta perlindungan masyarakat perlu dilakukan peningkatan, baik dari sisi kelembagaan maupun sumber daya manusia. Selain itu, keberadaan Satpol PP dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan dapat membantu adanya kepastian hukum dan memperlancar proses pembangunan di daerah. Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai pembentukan dan organisasi, tugas, fungsi, dan wewenang, sumber daya manusia, kewajiban Pemerintah Daerah, koordinasi, pembinaan, pengawasan, penghargaan, dan pelaporan serta pengaturan kualifikasi PPNS untuk pejabat pimpinan tinggi pratama Satpol PP. Sebagaimana yang dimaksud dengan "tindakan penertiban non-yustisial" adalah tindakan yang dilakukan oleh Pol PP dalam rangka menjaga dan/atau memulihkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat terhadap pelanggaran Perda dan/atau Perkada sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak sampai pada proses peradilan.

B. Konsep Dasar Pengemis dan Larangan Mengemis Menurut Pandangan Al-Qur'an dan Undang-Undang

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Pencegahan Gelandangan dan Pengemis, dalam peraturan tersebut menjelaskan pengemis berarti meminta-minta di muka umum dengan mengharapkan belas kasihan orang lain dengan berbagai cara

yang bisa mereka lakukan untuk mendapatkan simpati orang lain.¹⁴

Pada hakikatnya mengemis sudah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sendiri menjelaskan pada pasal 504 ayat (1) yang berbunyi “barang siapa mengemis di muka umum, dipidana karena mengemis dengan pidana kurungan selama-lamanya enam minggu. Sedangkan dalam Pasal 505 ayat (1) berbunyi “Barang siapa bergelandangan tanpa mempunyai pencaharian, dipidana karena pergelandangan dengan pidana kurungan selama-lamanya tiga bulan.”¹⁵

Tentu setiap daerah tidak menginginkan pengemis gelandangan, karena daerah provinsi, kabupaten, kota yang makmur pasti tidak memiliki masalah kesejahteraan sosial. Untuk itu, pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, menerapkan peraturan daerah untuk mengatur larangan gelandangan dan pengemis, bahkan melarang setiap orang atau badan hukum memberikan uang atau barang dalam jumlah tertentu kepada gelandangan dan pengemis.¹⁶

Pelaksanaan larangan pemberian sejumlah uang atau barang kepada pengemis bertujuan untuk membersihkan para gelandangan dan pengemis yang tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia berdasarkan

¹⁴ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis*(Lembaran Negara, n.d.).

¹⁵ Abdul Rachman A. Latif, “Tinjauan Aspek Hukum Terhadap Larangan Memberikan Sejumlah Uang Atau Barang Kepada Gelandangan Dan Pengemis,” *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon* 23, no. 1 (2017): 14.

¹⁶ Ibid

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, oleh karena itu perlu adanya Penanggulangan dan Pelanggaran. Salah satunya adalah melarang memberikan uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis.¹⁷

Tentunya hukum dibentuk untuk mengatur kehidupan masyarakat agar tercipta kehidupan yang adil, damai dan sejahtera. Dalam masalah larangan memberi sedekah kepada pengemis ini, Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 pada pasal 36 a dan d menyatakan bahwa seseorang tidak boleh beraktifitas sebagai pengemis dan dalam perda tersebut menjelaskan bahwasannya dilarang memberikan sebagian uang atau barang kepada pengemis. Pada dasarnya, para ahli Fikah sepakat bahwa memberikan dana pada dasarnya adalah sunah, jika dilakukan bermanfaat bagi si penerima dan membawa pahala bagi yang memberi, akan tetapi jika ditinggalkan itu tidak berdosa.¹⁸

Akan tetapi sunah pun akan menjadi haram, jika harta yang disumbangkan digunakan untuk tidak semestinya, namun sedekah juga akan menjadi wajib ketika kita bernazar dan apa yang kita inginkan terpenuhi maka sedekah berubah hukumnya menjadi wajib. Melakukan mengemis sudah termasuk dalam melanggar ketertiban umum, seperti pengemis yang mangkal di berbagai persimpangan lampu merah mereka akan ditahan selama sehari,

¹⁷ Khairul Saleh, "Tradisi Mengemis: Pergulatan Antara Ekonomi Dan Agama," *Jurnal Penelitian* 8, no. 1 (2014): 12.

¹⁸ Siti Zuhrotun Ni'mah, "Analisis Saad Al-Dharia Terhadap Larangan Pemberian Sedekah Kepada Pengemis Di Kota Surabaya Pada Peraturan Daerah Tahun 2014" (Skripsi UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018), 17.

setelah itu akan dikirim ke dinas sosial guna pembinaan. Dimasukkan jeruji besi dalam sehari diharapkan pengemis dan tidak mengulangi kesalahan yang sama di kemudian hari.¹⁹

C. Sanksi Hukuman Terhadap Pengemis

Peraturan Daerah merupakan kebijakan publik, yang dapat diartikan dengan serangkaian tindakan yang diambil dan atau guna memecahkan suatu permasalahan publik dan dapat difungsikan sebagai membela kepentingan publik.²⁰ Suatu kebijakan untuk melakukan sesuatu, biasanya dinyatakan dalam peraturan atau undang-undang atau peraturan yang dibuat oleh pemerintah, sehingga bersifat mengikat dan wajib. Dan salah satu contoh dari kebijakan publik yaitu Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Peraturan daerah yang dibuat ini difungsikan untuk mengatur perilaku dan aktifitas manusia dalam bermasyarakat sehingga terbentuklah masyarakat yang lebih tentram, tertib, indah, bersih, dan nyaman.²¹

Dalam Peraturan Daerah kota Surabaya tahun 2014 menjelaskan pada pasal 36 yang berbunyi:²²

Setiap orang dilarang:

¹⁹ Mohammad Subhan Mubarak, "Analisis Fikih Jinayah Terhadap Sanksi Bagi Pengemis Di Muka Umum Di Kota Surabaya," *Jurnal Hukum Pidana Islam* 3, no. 1 (2017): 18.

²⁰ PERDA Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat.

²¹ Rino Subangkit, "Implementasi Peratutan Daerah Kota Surabaya No.2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat(Studi Pada Relokasi PKL Di Sentra Ikan Bulak Kecamatan Bulak)," *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 4, no. 1 (2016): 2.

²² Pasal 36, PERDA Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat.

- a. Beraktifitas sebagai pengemis
- b. Mengkoordinir untuk menjadi pengemis
- c. Mengeksploitasi anak dan/ atau bayi untuk menjadi pengemis
- d. Memberikan sejumlah uang dan/ atau barang kepada pengemis

Dalam Perda Kota Surabaya sudah jelas bahwa dilarang untuk mendapat belas kasihan orang lain dengan cara meminta-minta karena bisa berakibat menjadi kebiasaan dan menjadi suatu pekerjaan yang baru dengan cara meminta-minta.²³ Begitupun dengan seseorang yang kerap kali memberikan sejumlah uang maupun barang kepada pengemis karena bisa jadi membuat pengemis jadi malas bekerja dan hanya mengandalkan belas kasihan orang lain saja.

Peraturan daerah ini sangat penting untuk memberikan dorongan bagi pembangunan serta kesejahteraan masyarakat untuk kehidupan kota Surabaya yang lebih damai, tertib, nyaman, bersih dan indah, yang dapat diwujudkan dengan Partisipasi aktif semua bagian masyarakat.²⁴ Hal ini sangat mendasar mengingat status kota Surabaya sebagai Kota terbesar nomor kedua setelah Kota Jakarta yang pada dasarnya menjadi ibu kota Negara Republik Indonesia, setidaknya Kota Surabaya bisa berpacu untuk menanggulangi masalah kesejahteraan social suoaaya dapat sejajar dengan kota-kota terbesar didunia.²⁵

²³ Ibid.

²⁴ Khalil Gibran Syaukani, "Sanksi Pidana Kepada Pemberi Sumbangan Terbuka Terhadap Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Dan Penanganan Kesejahteraan Sosial)" (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2020).

²⁵ Daniel Fernando, dan Dwi Untung Hananto, "Pelaksanaan Peraturan Daerah DKI Jakarta No.8 Tahun 2007 Tantang Ketertiban Umum," *Diponegoro Law Journal* 5, no. 3 (2016): 2.

Upaya untuk mencapai yang menjadikan Kota Surabaya lebih tertib tidak hanya semata-mata tugas dan tanggung jawab aparat saja, namun kita sebagai masyarakat seharusnya ikut andil serta dapat menumbuhkan dan memelihara ketertiban. Akan tetapi di negara kita sendiri masih belum memaksimalkan dalam menangani problematika sosial seperti gelandangan, pengemis dan anak terlantar.²⁶ Oleh karena itu, masih banyak terjadi ketimpangan sosial yaitu gelandangan, pengemis oleh orang dewasa, anak di bawah umur dan orang tua. Mereka melakukan hal ini karena kurangnya kebutuhan sehari-hari untuk memenuhi kebutuhan keluarga dan kebutuhan diri sendiri. Dengan hadirnya orang seperti mereka dapat menjadi ruang eksploitatif bagi preman-preman perkasa di suatu wilayah dimana anak terlantar dan gelandangan mengemis.²⁷

Selain itu, kehadiran mereka cenderung akrab dengan perilaku kriminal, dan juga mereka rentan terhadap virus, narkoba, seks bebas, dan penyakit lainnya yang dapat saja dengan mudah menghancurkan masa depan mereka. Tentu saja, kita harus memperhatikan situasi tersebut, dalam sistem kehidupan yang semakin mengglobal.²⁸ Apa jadinya jika sebagian besar anak Indonesia tidak terdidik dan tidak mendapatkan hak mereka, dan pastinya mereka akan terus hidup di jalanan untuk memenuhi kebutuhan diri

²⁶ Kelik Pramudya, *Pedoman Etika Profesi Aparat Hukum* (Yogyakarta: Pustaka Yistisia, 2010), 110.

²⁷ Adriana Mustofa, "Implementasi Pasal 504-505 KUHP Dan Perda No.8 Tahun 2008 Terhadap Pembinaan Tunawisma Di Kota Makassar," *Al-Risalah: Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum* 21, no. 1 (2021): 14.

²⁸ Ivana Noviariza, "Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Samarinda Dalam Menanggulangi Gelandangan Dan Pengemis Melalui Komunikasi Persuasif Di Kota Samarinda," *Ilkom Fisip-Unmul* 6, no. 3 (2018): 19.

dan keluarganya. Dalam penanganan penanggulangan pengemis, larangan untuk mengemis maupun menggelandang telah diatur di dalam pasal 504 dan pasal 505 Kitab Undang Undang Hukum Pidana (KUHP) seperti Pasal 504 KUHP berbunyi “Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemis dengan pidana kurungan paling lama enam minggu”.²⁹

Ayat diatas berbunyi pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih yang berumur diatas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan. Sedangkan pasal 505 KUHP berbunyi “Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana paling lama tiga bulan”.³⁰ Dan dalam ayat berbunyi pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, berumur diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan. Pasal di atas sering digunakan oleh polisi dan Satuan Polisi Pamong praja (Satpol PP) untuk melakukan razia penertiban terhadap pengemis dan gelandangan dan anak terlantar, dan negara tidak akan bertahan lama jika permasalahan kesejahteraan sosial tidak berjalan dengan baik.³¹

R. Soesilo mengartikan bahwa pekerjaan mengemis adalah dengan cara minta-minta dengan harapan belas kasihan orang lain yang dilakukan berbagai cara yaitu bisa melalui lisan seperti contohnya mengemis dilampu merah, dirumah penduduk, ditempat makan pinggir jalan, dan juga bisa

²⁹ Pasal 504, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.

³⁰ Pasal 505, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.

³¹ Adriana Mustofa, “Implementasi Pasal 504-505 KUHP Dan Perda No.8 Tahun 2008 Terhadap Pembinaan Tunawisma Di Kota Makassar,” *Al-Risalah: Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum* 21, no. 1 (2021): 65.

dilakukan dengan cara tertulis atau memakai gerak-gerik seperti halnya kita jumpai di jembatan mereka biasanya meletakkan wadah dan juga berpakaian lusuh, namun mengamen juga termasuk dalam katagori pengertian ini.³² Mereka menjajakan berbagai jenis lagu dengan cara bennyanyi dengan memainkan alat musik gitar, biola, angklung, dan biasanya melakukan dari rumah kerumah, toko-toko. Biasanya kita dapat temui mereka dikota-kota besar seperti di Surabaya.³³

Mayoritasnya pekerjaan mengemis dilakukan oleh orang yang memiliki pendidikan rendah dan kurangnya ilmu pengetahuan, sehingga berakibat mereka tidak memiliki kemampuan khusus dan tidak memiliki kesempatan untuk berkerja lebih baik. Terlebih mereka juga tidak dapat berperan dalam masyarakat.³⁴ Selain itu, seorang dengan minimnya pengetahuan biasanya mereka berpikir secara praktis yang bisa membuat mereka terhindar dari kata usaha dan mereka lebih memilih jalan yang mudah untuk menghasilkan uang yaitu dengan cara mengemis. seseorang memutuskan untuk menjadi pengemis.³⁵

Dan sifat yang bisa memunculkan seseorang sebagai pengemis adalah sifat malas berusaha untuk kehidupan yang lebih baik, dan biasanya sifat itu telah mendominasi kehidupan mereka yang pada akhirnya mereka hanya

³² R. Soesilo, *KUHP Serta Komentar-Komentarnya* (Bandung: Remaja Karya, 2002), 35.

³³ Muhammad Fajar Sidqi, "Mengemis Menurut Hukum Islam Dan Hukum Positif Studi Tinjauan Fiqih Dan Hukum Positif" (Skripsi UIN Ar-Rainy Darussalam Banda Aceh, 2017), 25.

³⁴ Maya Mei Sandi, "Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Pengemisan Dalam Tinjauan Hukum Pidana Islam Dan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Gelandangan Dan Pengemisan Serta Praktek Susila Di Kota Medan" (Skripsi UIN Sumatera Utara, 2020), 25.

³⁵ *Ibid*, 27.

mampu menggantungkan hidupnya lewat belas kasihan orang lain. Seseorang dapat memutuskan untuk mereka mengemis ialah dari lingkungan mereka, dan itu juga bisa menjadi faktor kuat yang menginspirasi seseorang untuk melakukan pekerjaan tersebut.³⁶

Secara luas pengertian hukum positif ialah mengatur kehidupan masyarakat yang berfungsi untuk memelihara, mensejahterakan ketertiban umum serta menata kehidupan masyarakat. Pada dasarnya kehidupan manusia mempunyai kepentingan dan kebutuhan masing-masing. Seperti yang telah kita ketahui bahwa kita sebagai manusia mempunyai berbagai macam kepentingan yang berbeda, dan terkadang kepentingan itu saling bertentangan. Perilaku manusia dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingan tersebut harus dilakukan dengan baik agar perilaku tersebut tidak merugikan orang lain. Hukum sendiri memberikan tanda-tanda atau rambu-rambu untuk memenuhi hal tersebut.³⁷

Peran pemerintah dalam melaksanakan Pasal 34 ayat 1 diperjelas dalam Pembukaan UUD 1945, bahwa pemerintah negara Indonesia melindungi seluruh bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan usaha-usaha kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta memelihara ketertiban dunia.³⁸ Pada dasarnya pemerintah telah mengeluarkan kebijakan terhadap permasalahan pengemis

³⁶ Isma Riskawati, "Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan Dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung.)"

³⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), 12-14.

³⁸ Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

ini.. seperti contohnya pemerintah pusat sudah melakukan Kerjasama dengan pemerintah Daerah untuk melakukan giat untuk mengurangi adanya pengemis.³⁹

Pemerintah juga melakukan perencanaan pembinaan untuk pengemis, gelandangan, anak jalanan, pengamen untuk dibina, biasanya pembinaan dilakukan di lingkungan pondok sosial atau yang biasa disebut dengan Liponsos. Namun pada nyatanya masih banyak pengemis yang ditemukan dijalan yang berarti masih banyak masyarakat ekonomi rendah dan seharusnya mendapat perhatian lebih oleh pemerintah setempat.⁴⁰

Dalam hukum positif Indonesia, pekerjaan pengemis dimuka umum sebenarnya merupakan pelanggaran (*overtredingen*) di bidang ketertiban umum berdasarkan Pasal 504 dan 505 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) bisa dikatakan pelanggaran karena mereka mengganggu ketertiban umum dan merusak keindahan kota.⁴¹ Jadi dapat disimpulkan bahwa mengemis merupakan tindakan pelanggaran dan merupakan suatu tindakan yang tidak dapat dibenarkan dan patut dihukum. Sanksi pidana secara umum untuk kegiatan pergelandangan dan pengemisan diatur dalam KUHP, namun Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah (Perda) dapat pula menetapkan peraturan soal larangan tersebut. Di Indonesia, hakim jarang menjatuhkan pidana penjara, kecuali bagi pelaku tindak pidana mengemis (Pasal 504

³⁹ Sri Risky Ayu, "Tinjauan Sosiologis Terhadap Pengemis Yang Mengganggu Ketertiban Umum Prespektif Hukum Islam" (Skripsi Universitas Alaudin Makassar, 2017), 57.

⁴⁰ Ibid, 59.

⁴¹ Adriana Mustofa, "Implementasi Pasal 504-505 KUHP Dan Perda No.8 Tahun 2008 Terhadap Pembinaan Tunawisma Di Kota Makassar," *Al-Risalah: Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum* 21, no. 1 (2021): 29.

KUHP).⁴²

D. Konsep Dasar Sadd Add-Dhariah

Sadd Add-Dhari'ah ialah menetapkan hukuman larangan atas suatu perbuatan tertentu yang pada dasarnya diperbolehkan maupun dilarang guna mencegah terjadinya perbuatan lain yang dilarang. Jalan (perbuatan) yang akan menuju keharaman maka hukumnya haram. Dan ini harus dicegah, ditutup (*sadd ad-dhari'ah*). Jalan (perbuatan) yang akan menuju sesuatu yang diperbolehkan, hukumnya mubah (boleh). Sesuatu yang mana kewajiban tidak dapat dilaksanakan kecuali dengan sesuatu tersebut maka sesuatu itu wajib dilaksanakan. Sesuai tujuan syarak yang menetapkan hukum untuk para mukalaf, untuk mencapai kemaslahatan dan menjauhkan diri dari kerusakan, cara ditetapkannya larangan-larangan dan perintah-perintah dalam melaksanakan perintah dan menjauhi larangan itu ada yang dapat dikerjakan secara langsung dan ada pula yang tidak dikerjakan secara langsung, perlu ada hal yang dikerjakan sebelumnya.⁴³

Tidak ada dalil yang jelas menurut nash atau ijma' para ulama tentang boleh atau tidaknya menggunakan *sadd ad-dhari'ah*. Dalil yang dijadikan landasan guna menerima konsep *sadd add-dhari'ah* sebagai penetapan dalil yakni dalam Al-Qur'an Surah Al-An'am ayat 108.⁴⁴

⁴² Pasal 504, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.

⁴³ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, Jilid 2. (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001), 398.

⁴⁴ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an Surah Al-An'am Ayat 108*, n.d.

وَلَا تَسُبُّوا الَّذِينَ يَدْعُونَ مِنْ دُونِ اللَّهِ فَيَسُبُّوا اللَّهَ عَدْوًا بِغَيْرِ عِلْمٍ كَذَلِكَ زَيَّنَّا لِكُلِّ أُمَّةٍ عَمَلَهُمْ ثُمَّ إِلَىٰ رَبِّهِمْ مَرْجِعُهُمْ فَيُنَبِّئُهُمْ بِمَا كَانُوا يَعْمَلُونَ

“Dan janganlah kamu memaki sembahhan-sembahhan yang mereka sembah selain Allah, karena nanti mereka akan memaki Allah dengan melampauai batas tanpa sepengetahuan. Demikianlah Kami jadikan setiap umat menganggap baik pekerjaan mereka. Kemudian kepada Tuhan merekalah kembali mereka, lalu Dia melindungi mereka apa yang sebelum mereka kerjakan.”

Adapun macam-Macam *Sadd Add -Dhari'ah* Menurut Imam Malik, dari segi ini sadd ad-dhari'ah terbagi dalam empat macam:⁴⁵

- a. Perbuatan tersebut membawa *kemafsadatan* yang pasti. Misalnya: menggali sumur di depan rumah orang lain pada waktu malam, yang menyebabkan pemilik rumah jatuh kedalam sumur tersebut. Maka ia dikenai hukuman karena melakukan perbuatan tersebut dengan sengaja.
- b. Perbuatan yang boleh karena jarang mengandung *kemafsadatan*, misalnya menggali sumur di tempat yang biasanya tidak memberi mudarat atau menjual sejenis makanan yang biasanya tidak memberi mudarat kepada orang yang memakannya.
- c. Perbuatan yang dilakukan kemungkinan besar akan membawa *kemafsadatan*, misalnya menjual senjata kepada musuh, yang dimungkinkan akan digunakan untuk membunuh.
- d. Perbuatan yang pada dasarnya boleh dilakukan karena mengandung *kemaslahatan*, tetapi memungkinkan terjadinya kemafsadatan,

⁴⁵ Imam Malik, *Hayatuhu Wa 'ashruhu Wa Arauh Wa Fiqhuhu* (Kairo: Darul Fikr Al-'Arabi, 2002), 349-350.

misalnya *bay'u al-'ajal* (jual beli dengan harga lebih tinggi dari harga asal karena tidak kontan).

Sedangkan Obyek *Sadd Al-Dhari'ah* yakni Perbuatan yang mengarah kepada perbuatan yang terlarang adakalanya:⁴⁶

- a. Perbuatan itu pasti menyebabkan dikerjakannya perbuatan yang terlarang.
- b. Perbuatan itu mungkin menyebabkan dikerjakannya perbuatan yang terlarang.

Perbuatan macam pertama jelas dilarang mengerjakannya sebagaimana perbuatan itu sendiri dilarang. Sedang macam kedua tersebut sering mengarah kepada perbuatan dosa. Dalam hal ini terdapat tiga kemungkinan sebagai berikut:⁴⁷

- a. Kemungkinan besar perbuatan itu menyebabkan dikerjakannya perbuatan yang dilarang.
- b. Kemungkinan kecil perbuatan itu menyebabkan dikerjakannya perbuatan yang terlarang.
- c. Sama kemungkinan atau tidak dikerjakannya perbuatan yang terlarang

E. Definisi Jinayah (Hukum Pidana Islam)

Hukum Pidana Islam kerap disebut dalam fikih dengan istilah jinayah atau jarimah. Jinayah dalam istilah yuridis kerap disebut dengan delik atau tindak pidana. Secara terminologi, kata jinayah memiliki beberapa makna

⁴⁶ Masykur Anhari, *Ushul Fiqh* (Surabaya: Diantama, 2008). 118.

⁴⁷ Ibid.

seperti yang diungkapkan oleh Abd al-Qadir Awdah, jinayah ialah perbuatan yang dilarang oleh syarak baik perbuatan itu mengenai jiwa, harta benda, atau lainnya.⁴⁸ Pengertian jinayah yang digunakan para fukaha ialah sama dengan istilah jarimah, yang dimana dapat diartikan sebagai larangan-larangan hukum yang diberikan Allah yang bagi pelanggarnya akan dikenai sanksi, baik berupa hal atau takzir.⁴⁹ Sejalan dengan menurut TM Hasbi ash Shiddieqy, yang dimana menjelaskan bahwa jarimah ialah suatu perbuatan yang dilarang syara diancam Allah dengan hukuman had atau takzir.⁵⁰

Dalam fikih jinayah, jarimah (tindak pidana) dibagi menjadi bermacam-macam bentuk. Adapun bentuk-bentuk jarimah (tindak pidana) terbagi atas:

a. Ditinjau dari segi berat ringannya hukuman

Dari segi berat ringannya hukuman, jarimah dapat dibagi menjadi tiga bagian, antara lain:

1. Jarimah Qishas dan Diyat

Jarimah qishas dan diyat ialah jarimah yang diancam dengan hukuman *qishas* atau *diyat*. Keduanya ialah hukuman yang telah ditentukan oleh syarak. Perbedaan dengan sanksi *had* ialah bahwasannya *had* merupakan hak Allah, sedangkan *qishas*

⁴⁸ Abd al-Qadir Awdah, *At-Tasyri' Al-Jinai Al-Islami, Jus 1* (Beirut: Daral-Kutub, 1963), 67.

⁴⁹ Ibid, 66.

⁵⁰ TM Hasbi ash Shiddieqy, *Pidana Mati Dalam Syariat Islam* (Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 1998), 6.

dan *diyat* ialah hak manusia (individu). Korelasi antara *qishas* dan *diyat* yakni hak manusia disini adalah bahwa hukuman tersebut dapat dihapuskan atau dimaafkan oleh korban atau keluarga korban.⁵¹

Pada dasarnya, jarimah *qishas* termasuk jarimah *hudud*, sebab baik bentuk maupun hukumannya telah ditentukan oleh Allah dan Rasul-Nya.

2. Jarimah Hudud

Jarimah hudud ialah jarimah yang diancam dengan hukuman *had*, dimana hukuman had merupakan hukuman yang telah ditentukan oleh syarak dan menjadi hak Allah (hak masyarakat).⁵² Dengan demikian ciri dari jarimah hudud, yakni sebagai berikut:⁵³

- a. Hukumannya tertentu dan terbatas, maksudnya bahwa hukuman tersebut telah ditentukan oleh syarak dan tidak ada batas maksimal dan minimal.
- b. Hukuman tersebut ialah hak Allah semata-mata, atau jika ada hak manusia disamping hak Allah maka hak Allah lah yang lebih menonjol. Hak Allah ialah sekitar yang bersangkutan dengan kepentingan umum serta kemaslahatan bersama, tidak tertentu tentang seseorang.

⁵¹ Marsaid, *AL-FIQH AL-JINAYAH (Hukum Pidana Islam)* (Palembang: CV. Amanah, n.d.), 58.

⁵² Ibid.

⁵³ Mustofa Hasan dan Beni Ahmad Aebani, *Hukum Pidana Islam (Fiqh Jinayah) Cet. Ke-1* (Bandung: Pustaka Setia, 2013), 25.

3. Jarimah Takzir

Takzir ialah bagian dari *'uqubat* (hukuman), dalam hukum pidana Islam atau balasan terhadap suatu jarimah (kesalahan) yang berupa maksiat sebagaimana telah dilakukan oleh individu. Ada beberapa bentuk *'uqubat* dalam hukum pidana Islam yakni *hudud*, *diyat*, *qishas*, dan takzir.⁵⁴

Hukuman takzir merupakan hukuman yang belum ditetapkan oleh syarak, melainkan hukuman yang diatur oleh ulil amri, baik dari segi penentuannya maupun pelaksanaannya. Dalam menentukan sanksi, penguasa hanya menetapkan hukuman secara universal. Bahwa pembuat undang-undang tidak menetapkan hukuman bagi masing-masing jarimah takzir, melainkan hanya menetapkan sekumpulan dari hukuman, sebagaimana dari yang ringan-ringannya hingga yang seberat-beratnya.⁵⁵

Hal ini berbeda dengan jarimah *hudud* dan *qishas* maka jarimah takzir tidak ditentukan banyaknya hukuman. Maka masuk dalam jarimah takzir yang segala perbuatan maksiat yang tidak dikenakan hukuman had dan qishas yang jumlahnya sangat banyak.⁵⁶ Tujuan diberikannya hak penentuan jarimah takzir dan

⁵⁴ Ahmad Syarbaini, "Teori Ta'zir Dalam Hukum Pidana Islam," *Jurnal Ius Civile* (n.d.): 2

⁵⁵ Marsaid, *AL-FIQH AL-JINAYAH (Hukum Pidana Islam)* (Palembang: CV. Amanah, n.d.), 62.

⁵⁶ Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syar'iyah, Etika Politik Islam, Terj. Rofi Munawwar* (Surabaya: Risalah Gusti, 2005), 157.

sanksi kepada penguasa ialah agar mereka dapat mengatur masyarakat dan memelihara kepentingan-kepentingannya, serta dapat menghadapi dengan sebaik-baiknya dalam setiap keadaan yang bersifat mendadak.

Sanksi takzir yakni sebagai preventif dan represif yang dimana atas dasar takzir ini tidak boleh membawa kehancuran. Maksud dari fungsi preventif ialah bahwasannya hukuman takzir harus memberikan dampak yang positif bagi orang lain (orang yang tidak dikenai hukuman takzir), sehingga orang lain tidak melakukan perbuatan yang sama dengan orang yang terhukum. Sedangkan fungsi represif ialah bahwasannya sanksi takzir harus memberikan dampak yang positif bagi pelaku, sehingga tidak lagi melakukan perbuatan yang menyebabkan dirinya terjatuh hukuman takzir. Oleh karena itu, takzir dalam fungsinya yakni sebagai usaha preventif maupun represif yang harus disesuaikan dengan kebutuhan, tidak lebih dan tidak kurang dengan menerapkan prinsip keadilan. Sebagaimana yang dimaksud dengan fungsi kuratif (islah) bahwa sanksi takzir harus membawa perbaikan sikap dan perilaku terhukum dilain hari.⁵⁷

Dengan demikian takzir adalah hukuman yang berlaku bagi pelaku jarimah yang melakukan pelanggaran, baik yang berkaitan

⁵⁷ Alip Mubarak, *Nilai-Nilai Pendidikan Islam Dalam Ta' Zir Di Pesantren Mahasiswa An Najah Purwokerto* (Purwokerto: IAIN Purwokerto, 2018), 40.

dengan hak Allah maupun hak manusia dan tidak termasuk dalam kategori hukuman hudud dan kafarat. Karena takzir tidak ditentukan secara langsung oleh Al-Qur'an dan hadits. Hal ini menjadi kompetensi penguasa. Dalam memutuskan jenis dan ukuran hukuman takzir harus tetap memperhatikan petunjuk nash secara teliti dikarenakan hal ini menyangkut kemaslahatan umum.⁵⁸

Jarimah takzir ditujukan untuk menghilangkan sifat-sifat yang mengganggu ketertiban atau kepentingan umum, yang bermuara pada kemaslahatan umum. Jarimah takzir terbagi menjadi dua yaitu:⁵⁹

- a. Jarimah takzir yang menjadi wewenang *ulil amri* yang merupakan jarimah demi kepentingan kemaslahatan.
- b. Jarimah takzir yang ditentukan oleh syarak, yaitu dianggap jarimah sejak diturunkannya syariat Islam hingga akhir zaman.

Kedua jarimah takzir tersebut memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaannya terletak pada sanksi hukum pada jarimah ditentukan oleh penguasa, sebab jenis hukumannya disebutkan oleh syarak. Perbedaan dari kedua macam jarimah

⁵⁸ Masyrofah Irfan dan M. Nurul, *Fiqh Jinayah* (Jakarta: Amzah, 2013), 65.

⁵⁹ Ibid.

takzir tersebut terletak pada jarimah takzir penguasa bersifat temporer dan insidental yaitu perluatau tidaknya dianggap sebagai sebuah jarimah. Berdasarkan pelanggarannya, jarimah takzir dibagi menjadi tujuh yaitu:⁶⁰

1) Pelanggaran terhadap kehormatan, diantaranya:

- a. Perbuatan melanggar kesusilaan
- b. Perbuatan melanggar kesopanan
- c. Perbuatan yang berhubungan dengan suami istri
- d. penculikan

2) Pelanggaran terhadap kemuliaan, diantaranya:

- a. Tuduhan palsu
- b. Pencemaran nama baik

c. Penghinaan, celaan atau hujatan.

3) Perbuatan yang dapat merusak akal, diantaranya:

- a. Menjual, membeli, mengedarkan, menyimpan, membuat, atau mempromosikan sesuatu yang dapat merusak akal seperti khamar, narkoba, psikotropika dan sejenisnya

⁶⁰ Abdul Basith Junaidy dkk, *Hukum Pidana Islam Indonesia* (Depok: Rajawali Buana Pusaka, 2020), 18.

- b. Menjual bahan-bahan dengan maksud untuk digunakan membuat sesuatu yang memabukkan dan merusak akal seperti anggur, gandum dan sejenisnya.

4) Pelanggaran terhadap harta, diantaranya:

- a. Penipuan dalam jual beli (muamalah)
- b. Kecurangan dalam berdagang
- c. Meminjam tanpa izin (ghasab)
- d. Pengkhianatan terhadap amanah harta¹⁶

5) Gangguan terhadap keamanan, diantaranya:

- a. Sesuatu yang dapat mengganggu keamanan orang lain selain dalam jarimah hudud dan jarimah qisas
- b. Menakut-nakuti orang lain, mengancam atau menteror
- c. Penyalahgunaan terhadap kekuasaan atau jabatan untuk dirinya sendiri serta merugikan orang lain.

6) Pelanggaran terhadap keamanan negara (subversi), diantaranya:

- a. Makar yang tidak melalui pemberontakan
- b. Mata-mata

c. Membocorkan rahasia negara

7) Pelanggaran yang berhubungan dengan agama, diantaranya:

- a. Menyebarkan ideologi yang mengandung pemikiran kufur
- b. Mencelah salah satu dari risalah Islam, baik langsung melalui lisan maupun tulisan
- c. Pelanggaran terhadap ketentuan syariat, seperti meninggalkan sholat, terlambat atau tidak membayarkan zakat, berbuka puasa sebelum waktunya tanpa adanya uzur.

Pada jarimah takzir dikenal hukuman tertinggi dan hukuman terendah. Jenis hukuman takzir bermacam-macam, diantaranya adalah sebagai berikut:⁶¹

1. Hukuman mati Hukuman pada jarimah takzir bertujuan untuk memberikan pengajaran agar tidak mengulangi lagi perbuatan maksiat yang dilakukan.

⁶¹ Ayu Istafaa Warda, "Tinjauan Hukum Pidana Islam Terhadap Sanksi Bagi Pemberi Uang Atau Barang Kepada Pengemis Dan Pengamen.", 26.

2. Hukuman penjara atau kurungan Hukum pidana Islam membagi dua macam hukuman penjara atau kurungan berdasarkan lama waktu hukuman.
3. Hukuman jilid, cambuk, dan sejenisnya Batas tertinggi pada hukuman jilid dikalangan ahli hukum memiliki perbedaan.
4. Hukuman pengucilan Islam mensyariatkan hukuman pengucilan ini seperti yang dilakukan pada masa Rasulullah yang pernah melakukan hukuman pengucilan pada tiga orang karena tidak ikut serta Perang Tabuk.
5. Hukuman denda berupa harta Hukuman ini berupa membayar denda yang telah ditentukan kadarnya oleh penguasa atau hakim. Rasulullah SAW menyatakan bahwa orang yang membawa sesuatu keluar, maka baginya dikenakan denda sebanyak dua kali lipat beserta hukumannya. Hukuman yang sama juga berlaku bagi seseorang yang menyembunyikan barang hilang.

Syarat hukuman takzir hanya bisa dijatuhkan pada yang berakal saja yang melakukan suatu kejahatan yang tidak memiliki ancaman hukuman hadd, baik laki-laki atau perempuan, muslim

atau kafir, baligh atau anak kecil yang sudah berakal (*mumayyiz*). Anak kecil yang *mumayyiz*, maka di takzir bukan sebagai bentuk hukuman tapi sebagai bentuk mendidik dan memberi pelajaran (*ta'diib*). Batas maksimal hukuman takzir, para ulama berbeda pendapat. Menurut Imam Abu Hanifah, ulama Syafi'iyah dan ulama Hanabillah, hukuman takzir tidak boleh sampai melebihi hukuman hadd terendah tetapi harus dikurangi satu dera. Menurut ulama Syafi'iyah, hukuman *had* bagi orang merdeka adalah empat puluh kali dera, ini adalah hukuman had menenggak minuman keras. Sementara itu, menurut ulama Malikiyah, imam boleh menghukum takzir dengan jumlah deraan berapapun sesuai dengan kebijakan dan hasil ijtihadnya.⁶²

c. Ditinjau dari segi niatnya

Jika ditinjau dari segi niatnya, jarimah dapat dibagi menjadi dua bagian, yakni:⁶³

1. Jarimah sengaja, bagi pelaku yang melakukan tindak pidana yang telah direncanakan.
2. Jarimah tidak sengaja, yakni pelaku tidak sengaja guna melakukan perbuatan yang dilarang dan perbuatan

⁶² Wahbah Az-Zujaili, *Fikih Islam 7* (Jakarta: Gema Insani, 2011), 531.

⁶³ Marsaid, *AL-FIQH AL-JINAYAH (Hukum Pidana Islam)* (Palembang: CV. Amanah, n.d.), 67.

tersebut terjadi sebagai akibat dari kelalaiannya (kesalahannya).

d. Ditinjau dari segi objeknya

Ditinjau dari segi atau sasaran yang terkena jarimah, maka dapat dibagi menjadi dua bagian, yakni antara lain:⁶⁴

1. Jarimah (tindak pidana) perseorangan, suatu jarimah dimana hukuman pada pelaku guna melindungi hak perseorangan (individu), misal penghinaan, penipuan, dan lain sebagainya.
2. Jarimah (tindak pidana) masyarakat, suatu jarimah terhadap pelaku yakni melindungi kepentingan masyarakat, misal penimbunan bahan pokok, korupsi, dan lainnya.

e. Ditinjau dari segi melakukannya

Ditinjau dari segi cara melakukannya, maka jarimah dapat dibagi menjadi dua bagian, antara lain:⁶⁵

1. Jarimah positif, jarimah ini terjadi dikarenakan pelaku melakukan perbuatan yang dilantang seperti mencuri, zina, dan lain-lain.

⁶⁴ Mustofa Hasan dan Beni Ahmad Aebani, *Hukum Pidana Islam (Fiqh Jinayah) Cet. Ke-1* (Bandung: Pustaka Setia, 2013), 28.

⁶⁵ Ibid.

2. Jarimah negatif, jarimah yang terjadi karena meninggalkan perbuatan yang diperintahkan, seperti tidak mau bersaksi, enggan melakukan sholat dan puasa.

f. Ditinjau dari segi tabiatnya

Ditinjau dari segi motifnya, jarimah (tindak pidana) dapat dibagi menjadi dua bagian, yakni sebagai berikut:⁶⁶

1. Jarimah biasa, jarimah yang dilakukan oleh seseorang tanpa mengaitkan dengan tujuan politik. Seperti mencuri ayam, membunuh, menganiaya, dan sebagainya.
2. Jarimah politik, pelanggaran terhadap peraturan pemerintah atau pejabat yang telah ditentukan oleh pemerintah (pemberontakan bersenjata, mengacaukan perekonomian dengan maksud politik, dan perang saudara).

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

⁶⁶ A. Djazuli, *Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, n.d.

BAB III

TINDAKAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA KOTA SURABAYA TERHADAP PENGEMIS

A. Latar Belakang Terbentuknya Satuan Polisi Pamong Praja

Siapa yang tidak mengenal Satpol PP, kebanyakan mereka bertugas dilapangan seperti yang sering kita lihat. Lembaga ini merupakan organisasi perangkat daerah yang unik, jauh berbeda dengan organisasi perangkat daerah lainnya. Betapa tidak, misi Satpol PP tidak seperti tugas organisasi perangkat daerah lainnya yang bertugas. Kebanyakan tugas perangkat Daerah lainnya bekerja dengan duduk di belakang meja dan suasana di ruangan/kantor nyaman dan sejuk. Berbeda halnya dengan Satpol PP yang sebagian besar bahkan bisa dikatakan bekerja di luar ruangan seperti :¹

1. Patroli, operasi penertiban bangunan liar.
2. Operasi penertiban pedagang kaki lima (PKL).
3. Operasi pengemis dan orang terlantar (PGOT).
4. Demonstrasi Pengamanan dan tindakan lain yang mengharuskan anggota Satpol PP keluar kantor. Jadi ada anggapan kalau ada anggota Satpol PP yang ada di kantor, dianggap sedang tidak bekerja.

Untuk menjalankan tugas-tugasnya Satpol PP melakukan kegiatan tersebut memerlukan kemampuan dan kemauan untuk mengatasi berbagai pelanggaran peraturan daerah, khususnya yang dihadapi oleh para anggota

¹ “Sejarah Satpol PP Surabaya,” *Maret 03, 2022*, accessed December 12, 2022, Pukul: 11.30 WIB. <https://satpolpp.surabaya.go.id/p/sejarah-satpol-pp.html>.

Satpol PP. Yang paling utama dihadapi adalah warga masyarakat, yang rata-rata mereka tidak tahu syarat atau aturan karena pada dasarnya mereka dipaksa untuk menyadarinya kalau mereka diduga sudah mengganggu ketertiban umum. Dan harus diingat bahwa yang dihadapi Satpol PP adalah masyarakat atau kelompok yang melanggar peraturan daerah, bukan penjahat. Jadi perlu dibedakan cara menghadapinya yaitu mengutamakan humanis dan solusi, karena seperti namanya “Polsek Pamong Praja” harus mengutamakan pembinaan terhadap permasalahan pelanggaran ketertiban umum. Arti kata dari Pamong ialah “pengasuh” (*ngemong* = mengasuh). Seperti halnya anggota keluarga jadi masyarakat harus dianggap seperti keluarga besar yang membutuhkan bimbingan dari orang tua, yang menjadi orang tua yaitu pemerintah, agar dapat memiliki kehidupan yang layak.²

Salah satu bentuk bimbingan dan pengasuhan pemerintah terhadap masyarakat sebagai contoh dengan memberikan sosialisasi saat penertiban berlangsung, dikasih pengertian jika aktifitas yang mereka lakukan sudah mengganggu masyarakat yang lain, Satpol PP juga bisa memberikan fasilitas dan pelatihan, kalau perlu mereka juga diberi modal yang bersifat serentak agar calon pelaku usaha bisa termotivasi untuk berusaha dan berkarya.

Awal mula didirikannya Satuan Polisi Pamong Praja pada tanggal 3 Maret tahun 1950 di Yogyakarta. Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai motto *Praja Wibawa*, yang dimaksud dengan motto tersebut adalah mewadahi

² Ibid.

dan mengerjakan sebgai tugas pemerintah daerah. Namun sebenarnya ketugasana itu sudah dijalankan oleh pemerintah sejak zaman kolonial. Sebelum terbentuknya Satuan Polisi Pamong Praja dan setelah proklamasi kemerdekaan pada saat itu NKRI kondisi sedang tidak stabil dan juga mengancam NKRI, karena hal itu dibentuklah Datasemen polisi untuk penjagaan keamanan kepanewan di Yogyakarta yang suratnya diturunkan langsung oleh Jawatan Praja di Yogyakarta, yang fungsinya untuk menjaga kenyamanan dan etertiban masyarakat.³

Pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja dimulai pada tahun 1620 dan diberi nama *Baillow* oleh Pieter Both pada saat itu menjabat sebagai gubernur VOC. *Baillow* didirikan untuk menangani sengketa hukum antara VOC dan warga Batavia. Selain menjaga ketertiban dan ketentraman warga.⁴

Perangkat Pemerintah Daerah yang berlatarkan kemudi dan tameng berwarna kuning di atas warna biru tua itu tahun ini sudah beranjak usia 61 tahun. Dan keberadaan Satpol PP sendiri sudah sangat tua jika dibandingkan dengan usia manusia. Hal ini dibuktikan dengan sudah melewati banyaknya asam dan garam yang dilewatinya. Seiring berjalannya waktu, kehadiran Bailu tergantikan. Baru-baru ini pada tahun 1815, di bawah kepemimpinan Raffles, kehadiran *Bailuw* diubah menjadi *Bestuurpolitie* atau Polisi Pamong Praja,

³ Mudita (Kasi Penyidik Perda Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya), *Wawancara*, Surabaya, Februari 22, 2022, Pukul: 12.50 WIB.

⁴ Adi Nugroho, "Peranan Satpol PP Dalam Menertibkan Pengemis, Gelandangan, Dan Orang Terlantar (PGOT) Di Kabupaten Demak" (Skripsi Universitas Negeri Semarang, 2019), 47.

yang dibentuk untuk membantu pemerintah Kewedanaan dalam tugas-tugas ketertiban dan keamanan.⁵

Pada akhir zaman kolonial, terutama pada masa pendudukan Jepang, organisasi polisi pamong praja berubah secara signifikan, praktiknya menjadi tidak jelas, yang dimana secara struktural kepolisian serta peran dan fungsinya bercampur dengan militer. Pada masa kemerdekaan, setelah Republik Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, Polri tetap menjadi bagian dari organisasi tersebut. Karena tidak ada dasar hukum yang mendukung keberadaan Polisi Pamong Praja sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1948.⁶

Pada tanggal 3 Maret 1950, Satuan Polisi Pamong Praja didirikan di Jawa dan Madura. Ini menandai pembentukan Satpol PP, yang pada akhirnya tanggal tersebut ditetapkan sebagai hari jadi Satuan Polisi Pamong Praja. Pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja di luar Jawa dan Madura mendapat dukungan dari TNI dan Angkatan Bersenjata pada tahun 1960. Namanya diubah menjadi Kesatuan Pagar Baya tepat pada Tahun 1962. Pada tahun tersebut nama diubah menjadi Pagar Baya supaya dapat dibedakan dengan Korps Kepolisian Negara yang telah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Kepolisian. Tahun 1963 Pagar Baya Namanya diubah lagi menjadi Kesatuan Pagar Praja. Istilah Satpol PP mulai terkenal sejak pemberlakuan UU No 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di

⁵ “Sejarah Satpol PP Surabaya,” *Maret 03, 2022*, accessed December 12, 2022, Pukul: 11.30 WIB. <https://satpolpp.surabaya.go.id/p/sejarah-satpol-pp.html>

⁶ Ibid.

Daerah. Polisi Pamong Praja bergantian nama beberapa akan tetapi tugas dan fungsinya tetap sama, berikut secara rinci perubahan nama dari Polisi Pamong Praja dapat dikemukakan sebagai berikut:⁷

1. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1948 pada tanggal 30 Oktober 1948 didirikanlah Detasemen Polisi Pamong Praja Keamanan Kapanewon yang pada tanggal 10 November 1948 diubah namanya menjadi Detasemen Polisi Pamong Praja.
2. Tanggal 3 Maret 1950 berdasarkan Keputusan Mendagri No.UP.32/2/21 disebut dengan nama Kesatuan Polisi Pamong Praja.
3. Pada Tahun 1962 sesuai dengan Peraturan Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah No. 10 Tahun 1962 nama Kesatuan Polisi Pamong Praja diubah menjadi Pagar Baya.
4. Berdasarkan Surat Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah No.1 Tahun 1963 Pagar Baya diubah menjadi Pagar Praja. Berdasarkan Surat Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah No.1 Tahun 1963 Pagar Baya diubah menjadi Pagar Praja.
5. Setelah diterbitkannya UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, maka Kesatuan Pagar Praja diubah menjadi Polisi Pamong Praja, sebagai Perangkat Daerah.

⁷ “Sejarah Satpol PP Surabaya,” *Maret 03, 2022*, accessed December 12, 2022, Pukul: 11.30 WIB. <https://satpolpp.surabaya.go.id/p/sejarah-satpol-pp.html>

6. Dengan Diterbitkannya UU No.22 Tahun 1999 nama Polisi Pamong Praja diubah kembali dengan nama Satuan Polisi Pamong Praja, sebagai Perangkat Daerah.
7. Terakhir dengan diterbitkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, lebih memperkuat keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai pembantu Kepala Daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Penyelenggaraan Ketertiban umum dan ketenteraman Masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong.

B. Dasar Hukum Terbentuknya Satuan Polisi Pamong Praja

Polisi Pamong Praja jika kita melihat dari segi umurnya bisa dikatakan cukup tua dan sudah memiliki sejarah yang panjang untuk menghadapi setiap masalah yang terjadi atau bisa dikatakan usianya mencapai setengah abad. Akan tetapi jika melihat dari berjalan waktu Satuan Polisi Pamong praja semakin dibutuhkan kehadirannya apalagi dengan era yang baru seperti saat ini.⁸ Itu mengapa semakin diperlukan sejak diberlakukannya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah. Setelah berjalannya otonomi daerah, Satpol PP menjadi lembaga yang dapat berdiri sendiri atau indenpenden, tugas dari Satpol PP yaitu melaporkan tugas dan kewajibannya kepada pemerintah daerah, dan Satpol PP juga mempunyai kantor sendiri. Sebagai lembaga yang dapat berdiri sendiri pastinya mempunyai tanggung jawab besar dalam menjalankan

⁸ Herni Susiani, "Fungsi Polisi Pamong Praja Dalam Penegakan Peraturan Daerah (Studi Penertiban PKL Di Bandar Lampung)," *Fiat Justisia Journal Of Law* 10, no. 1 (2016): 109.

tugasnya. Para anggotanya pun juga harus memiliki kemampuan fisik maupun non fisik.⁹

Peraturan Daerah dapat disahkan atau hanya dapat dibentuk melalui persetujuan Dewan Perwakilan yang ada di Daerah maupun Bupati setempat. Begitupun perihal keberadaan Satpol PP yang juga memegang peran penting untuk membantu bupati untuk menjalankan sistem pemerintahan di wilayah administrasinya. Dasar hukum yang mengatur Satpol PP itu memiliki sifat yang mengikat dan mengatur segala hal yang berkaitan dengan kedudukan dan kewajiban Satuan Polisi Pamong Praja. Adapun dasar hukum yang digunakan sebagai pedoman antara lain:¹⁰

- a. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.
- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- d. Peraturan Daerah kota Surabaya No.14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya.

Pada Peraturan Daerah Kota Surabaya pasal 5 ayat huruf v bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketentraman dan ketertiban umum sub urusan

⁹ Adi Nugroho, "Peranan Satpol PP Dalam Menertibkan Pengemis, Gelandangan, Dan Orang Terlantar (PGOT) Di Kabupaten Demak" (Skripsi Universitas Negeri Semarang, 2019), 50.

¹⁰ Republik Indonesia, *PERDA Nomor 14 Tahun 2016* (Lembaran Negara, n.d.).

Ketentraman dan Ketertiban Umum, yang artinya bahwa tugas mereka menjaga ketentraman masyarakat, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Namun disisi lain Satpol PP juga mempunyai hak untuk melakukan penyelidikan jika ada masyarakat yang melanggar perda maupun perkara yang sesuai dengan Undang-Undang No.23 tahun 2014. Begitupula dengan pengemis yang masih saja melakukan kegiatan mengemis padahal sudah dilarang dan mereka juga sudah diberi ketrampilan bagaimana cara mendapatkan uang tanpa harus mengandalkan belas kasih orang lain, seperti diberi ketrampilan menjahit, memasak.¹¹

C. Visi, Misi, Tugas Satuan Polisi Pamong Praja

Adapun visi dari Satuan Polisi Pamong Praja ialah mewujudkan Keamanan dan ketertiban masyarakat dengan kinerja personil yang professional dalam menjalankan tugasnya.¹² Karena keamanan dan lingkungan kondusif juga dibutuhkan masyarakat agar masyarakat dapat menjalankan kegiatan sehari-hari dengan hati yang tenang. Seperti yang telah kita ketahui bahwa tidak jarang kita melihat pengemis berkeliaran dilampu merah, rumah-rumah, bahkan cafe sekalipun, untuk itu peranan satpol PP sangat penting dalam menangani pelanggaran tersebut. Untuk menjalankan tugasnya Satpol PP mempunyai fungsi untuk memfasilitasi para pengemis seperti diberikan

¹¹ *Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat* (Lembaran Negara, n.d.).

¹² "Sejarah Satpol PP Surabaya," *Maret 03, 2022*, accessed December 12, 2022, Pukul: 11.30 WIB. <https://satpolpp.surabaya.go.id/p/sejarah-satpol-pp.html>

pembinaan atau pelatihan agar jika pengemis sudah diberi pelatihan diharapkan kedepannya para mereka sudah tidak lagi mengemis.

Narasumber dari Anggota Satuan Polisi Pamong Praja Komandan Mudita menjelaskan bahwa :¹³

“Dalam menjalankan tugas biasanya kami seringkali menangkap para pengemis di fasilitas umum seperti dilampu merah, dan taman-taman, setelah kami tangkap kami lakukan pendataan dan swab test untuk memastikan mereka aman dari virus covid, setelah dilakukan pendataan kami memberikan pengertian dan edukasi kepada mereka, setelah itu mereka kami arahkan ke Liponsos untuk diberikan pembinaan berupa ketrampilan.”

Satpol PP tidak hanya mengedukasi para pengemis saja akan tetapi juga para warga yang kerap kali memberikan sejumlah uang kepada pengemis, dengan alasan kemanusiaan. Namun tidak hanya mengedukasi para pengemis saja Satpol PP juga mengedukasi para masyarakat jika memberi sejumlah uang maupun barang itu dilarang dalam Perda Kota Surabaya. Bapak Mudita selaku anggota Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya menjelaskan, para anggotanya menjalankan tugasnya untuk memberikan sosialisasi kepada masyarakat, seperti Satpolik atau Satpol PP yang cantik, mereka memegang poster, dan berdiri di persimpangan jalan lalu menjelaskan kepada pengemudi roda dua dan roda empat yang sedang berhenti di lampu lalu lintas. Memang seiring berjalannya waktu jumlah anak jalanan, pengamen, maupun pengemis

¹³ Mudita (Kasi Penyidik Perda Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya), *Wawancara*, Surabaya, Februari 22, 2022, Pukul: 12.50 WIB.

di jalanan Surabaya sudah menurun dari tahun ke tahun, itu karena Satpol PP gencar menjalankan razia.¹⁴

Namun untuk menuntaskan permasalahan pengemis yang masih berkeliaran di jalan para anggota Satpol PP terus melakukan razia, karena tidak hanya melanggar Peraturan Daerah tetapi juga bisa mengganggu keindahan kota dan itu bisa juga menunjukkan jika kita belum mampu menanggulangi permasalahan pengemis. Para anggota diwajibkan komunikatif untuk memberikan penjelasan agar penyampaiannya bisa diterima dengan baik oleh para masyarakat dan yang terjaring Razia sekalipun. Adapun syarat untuk para anggota yang diberi tugas dibidang ketentraman dan ketertiban umum adalah :¹⁵

- a. Mempunyai wawasan yang luas dan paham tentang peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan.
- b. Mampu menyampaikan maksud dan tujuan yang baik dengan tutur kata yang sopan dengan bahasa yang baik dan benar.
- c. Berwibawa, penuh percaya diri dan bertanggung jawab.
- d. Dapat menerima segala kritik dari kalangan masyarakat.

Adapun visi dari Satuan Polisi Pamong Praja ialah mewujudkan situasi dan kondisi yang memberikan rasa Aman, tentram, dan kondusif untuk melaksanakan aktifitas keseharian bagi warga kota. Sebagai negara yang

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ivana Noviariza, dan Sugandi, "Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Samarinda Dalam Menanggulangi Gelandangan Dan Pengemis Melalui Komunikasi Pesuasif Di Kota Samarinda," *Jurnal Ilmu Komunikasi* 6, no. 3 (2018): 24.

menjunjung tinggi sistem demokrasi, salah satu fungsi Satuan Polisi Pamong Praja adalah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat. Peran perlindungan masyarakat merupakan salah satu tugas Satpol PP untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat untuk menciptakan ketertiban, rasa aman dan tentram dalam masyarakat. Fungsi ini merupakan dasar bagi Satpol PP maupun pemerintahan. Satpol PP juga harus mempunyai mental melayani, membantu masyarakat, dan mendidik masyarakat jika perilaku masyarakat ada yang melanggar perda, dan dalam mendidik masyarakat perlu dilengkapi dengan sarana dan teknologi yang memadai.¹⁶

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Satpol PP Kota Surabaya wajib melakukan pengukuran terhadap performance atau penilaian kinerja, untuk mengetahui sejauh mana keefektifan pelaksanaan kinerja yang telah ditetapkan. Kinerja itu merupakan hasil dari tugas dan tanggung jawab yang telah diselesaikan dan sudah ditetapkan. pada permasalahan pengemis yang sedang dihadapi, kinerja merupakan bagian yang sangat penting dari keefektifan apakah dengan ketetapan yang sudah ditetapkan sudah efektif atau belum dalam menanggulangi masalah pengemis, khususnya pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, memang diharuskan untuk dapat bekerja secara professional, tanpa kinerja yang baik oleh semua karyawan, sebuah organisasi tidak akan mencapai tujuan yang direncanakan.¹⁷

¹⁶ Muhammad Ilham Effendy, "Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Di Kabupaten Riau," *EJorunal Ilmu Pemerintahan* 8, no. 1 (2020): 290.

¹⁷ Mudita (Kasi Penyidik Perda Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya), *Wawancara*, Surabaya, Februari 22, 2022, Pukul: 12.50 WIB.

Pada dasarnya kinerja mencakup pola pikir, sikap, perilaku karyawan yang berpandangan bahwa pekerjaan yang dilakukan dapat lebih baik dari pekerjaan yang sebelumnya, dan setiap karyawan harus mempunyai mindset bahwa bekerja hari ini harus lebih baik dari bekerja dihari-hari sebelumnya. Disamping itu karyawan juga harus memiliki rasa percaya diri dan kepuasan atas pencapaian kinerja yang telah dicapai dengan baik. Pada dasarnya penilaian kinerja dalam suatu organisasi atau instansi pemerintah itu memang penting sebagai upaya mengetahui kelemahan dan cara menanaggulangi kelemahan tersebut, setelah dapat dievaluasi kinerja para pekerja diharapkan kedepannya dapat mengarah pada profesionalisme. Dampak yang diberikan Ketika bekerja secara profesionalisme dapat memberikan pelayanan publik yang baik seperti pada Instansi Pemerintah yaitu Satpol PP.¹⁸

Satuan Polisi Pamong Praja adalah suatu instansi atau satuan pejabat pemerintahan di daerah yang bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan umum atau pemerintahan pusat. Dalam Peraturan Walikota Surabaya No.68 2016 pada pasal 1 juga dijelaskan tugas satpol PP membantu Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terkhususnya untuk menjalankan dan merealisasikan tugas maupun kewajiban dibidang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Narasumber dari Anggota Satuan Polisi Pamong Praja Komandan Mudita menjelaskan bahwa:¹⁹

“Tugas kami dalam sub bagian permasalahan pengemis, biasanya kita hampir setiap hari melakukan pemantuan, mengawasi fasilitas-fasilitas yang

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Mudita (Kasi Penyidik Perda Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya), *Wawancara*, Surabaya, Februari 22, 2022, Pukul: 12.50 WIB.

ada ditempat umum seperti taman dan lampu merah, karena kebanyakan mereka ada di tempat umum, tetapi yang terjaring razia tidak hanya pengemis, ada juga gelandangan. Itu kenapa setelah mereka terjaring razia kita bawa ke kantor untuk didata dan kita lakukan pembinaan.”

Keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan suatu keadaan yang harus diciptakan dalam rangka menjaga kelangsungan hidup masyarakat dan terpeliharanya wibawa pemerintahan, Ketertiban masyarakat dan keamanan erat kaitannya dengan keamanan nasional. *Mentoring* atau pembinaan itu sendiri adalah segala usaha yang dilakukan dengan mengarahkan, menggerakkan untuk melaksanakan sesuatu secara benar, dan dilakukan berkali-kali atau terus menerus untuk menyelesaikan tugas dan mencapai hasil yang maksimal.

D. Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penegakan Perda Nomor 2 Tahun 2014 Terhadap Pengemis

Jumlah penduduk pedesaan meningkat, menyebabkan migrasi dari desa ke kota (urbanisasi) untuk mendapatkan pekerjaan dan kehidupan yang lebih baik, tetapi pada nyatanya mendapatkan pekerjaan di kota tidaklah semudah membalikkan tangan dan kemudahan yang dipikirkan malah membuahkan hasil yang tidak sesuai dengan apa yang telah diharapkan, kebanyakan penyebabnya karena orang yang bermigrasi tidak mempunyai skill yang mumpuni di suatu bidang dan pada akhirnya yang bisa mereka lakukan adalah mengemis, menjadi gelandangan, dan terlantar, pada dasarnya pendapatan yang bertambah di kota tidak bisa menjamin meningkatnya kesejahteraan hidup. Sepanjang tahun 2020 hingga tahun 2021 pencatatan data para pengemis dari

remaja hingga dewasa yang diterima Satuan Polisi Pamong Praja Surabaya sebagai berikut.²⁰

Table 1 Rekapitulasi Penertiban PMKS 2020 oleh Satpol PP Kota Surabaya

Bulan	Pengemis anak-anak	Pengemis Dewasa
Januari	2	5
Februari	0	2
Maret	4	8
April	2	5
Mei	0	1
Juni	5	7
Juli	3	6
Agustus	4	6
September	3	8
Oktober	1	3
November	0	6
Desember	4	7
Jumlah	28	64

Table 2 Rekapitulasi Penertiban PMKS 2021 oleh Satpol PP Kota Surabaya

Bulan	Pengemis anak-anak	Pengemis Dewasa
Januari	6	13
Februari	2	1
Maret	1	6
April	2	7
Mei	1	4
Juni	2	6
juli	0	0

²⁰ *Dokumen Arsip Perda Satpol PP Kota Surabaya.*

Agustus	0	1
September	1	2
Oktober	5	3
November	0	9
Desember	8	14
Jumlah	28	66

Dari hasil pendataan pada tahun 2020 hingga 2021 terlihat bahwa angka pengemis di Kota Surabaya semakin meningkat, tetapi dibalik tertangkapnya para pengemis yang terjaring razia mulai dari pengemis anak-anak hingga dewasa bagi satpol PP itu tidak mudah, karena ketika dilakukannya razia tidak jarang mereka lari untuk menghindari tangkapan Satpol PP tersebut. Narasumber dari Anggota Satuan Polisi Pamong Praja Komandan Mudita menjelaskan kendala saat dilakukannya razia:²¹

“Kendala yang sering kita hadapi saat melakukan penertiban di lokasi yang banyak terdapat pengemis adalah tidak mau dibawa ke kantor Satpol PP, marah-marah, dan ada juga ada yang sampai lari. Jadi ketika mereka melihat kita seakan-akan mereka jika tertangkap akan disiksa, padahal kita menekankan humanis, tapi pada nyatanya setelah mereka ditangkap dan diadakan sosialisasi dan pembinaan rata-rata mereka senang.”

Dari wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa Satpol PP tidak hanya menangkap saja tetapi juga diberikan sosialisasi saat dilakukannya penertiban, mereka memberi pengertian dan mengedukasi bahwa jangan mengganggu hak orang lain. permasalahan menaganai pengemis memang dekat sekali kaitannya dengan masalah kemiskinan, ketertiban, dan kemanan. Dikarenakan apa yang telah mereka lakukan dapat mengganggu ketertiban dan keamanan di daerah yang mereka lakukan untuk mengemis. Sebeleum dilakukannya penertiban

²¹ Mudita (Kasi Penyidik Perda Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya), *Wawancara*, Surabaya, Februari 22, 2022, Pukul: 12.50 WIB.

Satpol PP Kota Surabaya pada awalnya melakukan beberapa proses sebelum pada akhirnya mereka melakukan penertiban di fasilitas-fasilitas umum.

Langkah pertama yang dilakukan Satpol PP adalah mengawasi diwilayah yang biasa terdapat banyak pengemis seperti di lampu merah, didaerah karang menjangan, dan di beberapa tempat pada saat Satpol PP melakukan patrol. Setelah dilakukannya pengawasan proses selanjutnya yaitu brifing untuk melakukan beberapa sosialisasi dalam penertiban pengemis tersebut, dalam pembekalan ini anggota Satpol PP yang bertugas untuk sosialisasi terhadap pengemis menempatkan posisi yang telah ditentukan oleh pimpinan pembekalan.²²

Namun tidak hanya para pelaku pengemis saja yang dapat diberi sosialisasi hingga sanksi. Tetapi juga pada siapa saja yang memberikan uang atau barang kepada pengemis. Karena pada dasarnya sudah ada peraturan daerah yang mengatur tentang larangan mengemis yaitu peraturan daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat pada Bab VIII Pasal 36 berbunyi :²³

Setiap orang dilarang :

- a. Beraktifitas sebagai pengemis
- b. Mengkoordinir menjadi pengemis
- c. Mengeksploitasi anak dan/atau bayi menjadi pengemis
- d. Memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengemis

²² Mudita (Kasi Penyidik Perda Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya), *Wawancara*, Surabaya, Februari 22, 2022, Pukul: 12.50 WIB.

²³ Pasal 36, *PERDA Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat*.

Namun nyatanya yang terjadi dilapangan Satuan Polisi Pamong Praja sudah memberikan sosialisasi terhadap para warga Surabaya untuk tidak memberikan sejumlah uang kepada pengemis lewat Poster di traffic light Margorejo Indah. Narasumber dari Anggota Satuan Polisi Pamong Praja Komandan Mudita menjelaskan:

“Kami belum pernah memberikan sanksi maupun pidana kurungan, kita lebih kepada sosialisasi, karena kami lebih mengamankan orang-orang PMKS dan pastinya mereka nasibnya kurang beruntung, dan mereka juga mengganggu hak orang lain, seperti dijalan. Mereka mengganggu dan juga membahayakan. Tujuan kita bukan pada sanksinya akan tetapi lebih kepada menyelesaikan masalah PMKS ini jangan sampai ada di Surabaya.”

Namun dalam menjalankan Perda sendiri Satuan Polisi Pamong Praja merasa sudah cukup efektif, karena memang mereka lebih fokus kepada penyelesaian masalah langsung kepada akarnya. Narasumber dari Anggota Satuan Polisi Pamong Praja Komandan Mudita menjelaskan terkait keefektifan dalam menjalankan Peraturan Daerah sebagai berikut :

“Kami rasa sudah efektif, akan tetapi permasalahan tidak hanya pada tangkap dan pembinaan saja akan tetapi harus benar-benar secara komprehensif dan harus benar-benar selesai masalahnya sampai ke akarnya, kalau hanya menjalankan Perda tangkap pembinaan saja tidak selesai sampai disitu, ternyata dalam pembinaan mereka masih kembali lagi karena tidak sampai ke akar permasalahannya. “

Masyarakat sebagai warga negara yang dimana memerlukan kesadaran dan kepatuhan terhadap hukum serta perundang-undangan yang berlaku. Undang-undang yang bagus tidak memberikan jaminan terhadap terlaksananya hukum apabila kesadaran dan kepatuhan hukum bagi warga negara yang tidak mendukung pelaksanaan undang-undang. Masalah akan kesadaran dan kepatuhan hukum bagi masyarakat bukanlah semata-mata sebagai objek

sosiologi. Kesadaran hukum masyarakat itu tidak hanya ditemukan melalui penelitian hukum tidak hanya memperhatikan gejala sosial belaka.

Tanpa mengesampingkan faktor penting lainnya. Yang terpenting dalam Pengenaan sanksi adalah kepastiannya. Konsekuensi dari hal ini adalah pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan ketentuan-ketentuannya. Pelanggaran Perda No.2 Tahun 2014 dengan memberikan uang kepada pengemis di jalan dalam hal ini sangat kecil. Jika pihak berwenang terus memantau daerah atau wilayah yang sering adanya pelaku mengemis, kemungkinan besar mereka akan mencoba memberikan uang kepada pengemis didaerah atau wilayah yang kecil kemungkinan akan diawasi oleh Satpol PP, dan jika orang yang melanggar peraturan daerah ini mengetahui bahwa kemungkinan tertangkap oleh pihak berwenang dan bahwa sanksi benar-benar dikenakan untuk pelanggaran ini, mereka akan berkurang.²⁴

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

²⁴ Khalil Gibran Syaukani, "Sanksi Pidana Kepada Pemberi Sumbangan Terbuka Terhadap Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Dan Penanganan Kesejahteraan Sosial)" (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2020), 46.

BAB IV

**ANALISIS HUKUM PIDANA ISLAM TERHADAP TINDAKAN SATUAN
POLISI PAMONG PRAJA KOTA SURABAYA TERHADAP PENGEMIS
DAN PEMBERI SESUATU KEPADA PENGEMIS DIKOTA SURABAYA**

**A. Analisis Terhadap Tindakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya
Dalam Menertibkan Dan Memberikan Hukuman Bagi Pengemis Dan
Pemberi Sesuatu Kepada Pengemis Di Kota Surabaya**

Keberadaan gelandangan dan pengemis ialah masalah sosial yang dialami oleh hampir seluruh kota besar yang ada di Indonesia, salah satunya Kota Surabaya. Dimana mereka merupakan orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum melalui berbagai cara dan alasan guna mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Masalah sosial ini kerap dipandang oleh sebagian masyarakat sebagai suatu kondisi yang tidak diharapkan.¹ Realitanya, karakteristik pengemis diberbagai kota besar di Indonesia mempunyai hal yang berbeda. Di Kota Surabaya sendiri keberadaan pengemis bukan disebabkan hanya karena faktor ekonomi maupun keberadaan sosial, akan tetapi sudah menjadi pilihan profesi yang telah terstruktur dan terorganisir.²

Upaya Pemerintah Daerah guna mengentaskan masalah pengemis di Kota Surabaya yakni dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman

¹ Indah Permatasari dan Iriani Ismail, "Pengaruh Budaya Terhadap Perilaku Pengemis Anak Di Kecamatan Kamal Kabupaten Bangkalan," *Jurnal Studi Manajemen dan Bisnis* 1, no. 1 (2014): 68.

² Maghfur Ahmad, "Strategi Hidup Gelandangan Dan Pengemis (Gepeng)."

Masyarakat, yang berkaitan akan larangan guna pengemis disertai larangan memberikan sesuatu berupa uang ataupun sejenisnya kepada pengemis yang dimana dalam hal ini merupakan suatu tindak pidana. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 36 yang berbunyi:³

Pasal 35 :

“Setiap orang dilarang:

- a. beraktifitas sebagai pengamen, pedagang asongan, dan/atau pengelap mobil di jalanan, persimpangan, jalan tol dan/atau kawasan tertentu yang ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah;
- b. mengkoordinir untuk menjadi pengamen, pedagang asongan, dan/atau pengelap mobil;
- c. membeli dari pedagang asongan dan/atau memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengamen, dan pengelap mobil di jalanan, persimpangan dan/atau kawasan tertentu yang ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah.”

Pasal 36:

“Setiap orang dilarang :

- a. beraktifitas sebagai pengemis;
- b. mengkoordinir untuk menjadi pengemis;
- c. mengeksploitasi anak dan/atau bayi untuk menjadi pengemis;
- d. memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengemis.”

Ketika ada suatu tindak pidana, tentunya akan ada sanksi yang mengatur akan ketentuan pidana peraturan daerah tersebut. Seperti halnya sanksi pidana yang terdapat dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang berbunyi :⁴

Pasal 504 KUHP :

- (1) “Barang siapa mengemis dimuka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
- (2) Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih yang berumur diatas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.”

³ Pasal 35&36, *PERDA Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat.*

⁴ Pasal 504&505, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.*

Pasal 505 KUHP:

- (1) “Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
- (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.”

Dalam penjelasan Pasal 504 KUHP dan Pasal 505 KUHP menjelaskan bahwasannya tindakan pengemis dan gelandangan itu dilarang, dengan demikian sesuatu yang jika dilakukan dapat menyebabkan hal yang dilarang itu terwujud, maka sesuatu itu juga harus dilarang.⁵ Seperti halnya permasalahan yang ada di Kota Surabaya terkait dengan keberadaan gelandangan dan pengemis ditempat umum, maka akan ada pula larangan seseorang memberikan sesuatu atau sejenisnya kepada gelandangan dan pengemis tersebut. Hal ini dikarenakan kegiatan mengemis tidak akan sukses jika tidak ada seseorang yang memberikan sumbangan kepadanya. Dengan demikian, kedua larangan ini memiliki hubungan yang cukup erat.

Tindakan mengemis dan menggelandang dapat dikatakan sebagai tindak pidana pelanggaran (*overtredingen*),⁶ dimana larangan mengemis diatur dalam Pasal 504 KUHP dan Pasal 505 KUHP selain itu tindak mengemis diatur juga didalam Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014.⁷ Dimana dalam hal ini dengan adanya aturan yang mengatur tindakan yang dilarang dapat

⁵ Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)*, Cetakan 21.

⁶ Ibid.

⁷ Republik Indonesia, *PERDA Nomor 14 Tahun 2016, Lembaran Negara*.

meminimalisir angka praktek pengemis dan mengamen di wilayah umum Kota Surabaya, hal ini dikarenakan jalan umum terutama jalan raya adalah sarana akses kepentingan publik yang digunakan untuk transportasi darat dan akses dari para pejalan kaki di sisi trotoar jalan.⁸

Apabila fungsi semestinya jalan tersebut di selewengkan oleh mereka yang melakukan tindakan yang dilarang yakni mengemis dan menggelandang di tempat umum, maka akan menyebabkan lingkungan yang terkesan kumuh serta terpandang sebagai salah satu faktor kemacetan dari akses kepentingan publik. Tidak hanya itu, beberapa dari pengemis terkadang memaksa serta melakukan tindakan anarkis jika tidak diberi uang maupun sumbangan dari para pengguna jalan, dengan demikian dapat dipastikan bahwasannya tindakan yang dilarang tersebut mengancam keselamatan para pengguna jalan dan melanggar ketertiban umum.⁹

Maka demikian ada kriminalisasi pengemis dalam KUHP, perbuatan ini dianggap sebuah tindak pidana yang dikategorikan sebagai delik pelanggaran terhadap kepentingan umum. Kriminalisasi (*criminalization*) ialah objek studi hukum pidana materil (*substantive criminal law*) yang membahas terkait penentuan suatu perbuatan sebagai tindak pidana (perbuatan pidana atau kejahatan) yang diancam dengan sanksi pidana tertentu.¹⁰ Sebab Salah satu landasan kebijakan kriminalisasi terkait penentuan hukum pidana adalah harus

⁸ Rino Subangkit, "Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya No.2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat(Studi Pada Relokasi PKL Di Sentra Ikan Bulak Kecamatan Bulak."

⁹ Mudita (Kasi Penyidik Perda Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya), *Wawancara*, Surabaya, Februari 22, 2022, Pukul: 12.50 WIB.

¹⁰ Salman Luthan, "Asas Dan Kriteria Kriminalisasi," *Jurnal Hukum* 16, no. 1 (2009): 1.

memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan ini, hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.¹¹

Larangan tersebut terlihat sedikit tidak biasa di kalangan masyarakat Indonesia yang dimana pada umumnya mereka terbiasa berzakat memberi fakir miskin maupun pengemis. Larangan ini seolah-olah anti sosial, akan tetapi bukan itu yang dimaksud. Pasal ini bukan melarang kepada orang miskin yang meminta pertolongan, akan tetapi melarang melakukan kegiatan mengemis di tempat-tempat umum. Sebab, perbuatan tersebut dalam Pasal ini menjelaskan dapat mengganggu orang-orang disekitar keramaian kurang pantas untuk dilakukan. Akan tetapi jika mengemis di lingkup kampung tidak dikenakan pasal ini, asalkan tidak terlihat dari keramaian kota.¹²

Berdasarkan penelitian, gelandangan dan pengemis masih mudah untuk dijumpai di fasilitas umum seperti dilampu merah dan taman-taman Kota Surabaya serta di tempat keramaian kota. Untuk permasalahan memberikan sejumlah uang kepada pengemis, sebetulnya setiap manusia mempunyai persepsi yang berbeda terhadap sanksi-sanksi terhadap memberikan uang kepada pengemis. Status sosial ekonomi juga sangat berperan penting, misalnya denda puluhan ribu rupiah atau bahkan ratusan ribu rupiah tidak berarti apa-apa bagi mereka yang memiliki ekonomi menengah. Realitanya,

¹¹ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1986), 44-48.

¹² Nyoman Serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), 133-134.

sulit untuk menentukan apakah suatu undang-undang sudah efektif jika dibarengi dengan sanksi. Sama halnya dengan menjatuhkan hukuman mati untuk kejahatan tertentu tidak serta merta mengurangi terjadinya kejahatan tersebut.

Dalam hal ini Penyelenggaraan Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Satuan Polisi Pamong Praja guna memfasilitasi para pengemis seperti diberikan pembinaan atau pelatihan agar jika pengemis sudah diberi pelatihan diharapkan kedepannya para mereka tidak lagi melakukan perbuatan yang sudah jelas dilarang dalam Perda Nomor 2 Tahun 2014.¹³ Dalam hal ini penulis akan menjelaskan secara spesifik terkait peranan Satpol PP Kota Surabaya dalam menertibkan dan memberikan hukuman bagi pengemis dan pemberi sesuatu kepada pengemis.¹⁴

Sebagaimana yang telah sesuai dengan hasil wawancara peneliti dengan narasumber yakni Praja Komandan Mudita yang menjelaskan tentang keefektifan satuan polisi pamong praja dalam menjalankan peraturan daerah yakni telah melakukan penangkapan sekaligus pembinaan yang dilakukan secara komprehensif. Dalam penahanan pengemis dan gelandangan yang memiliki keluarga akan dikembalikan dengan syarat dari pihak keluarga datang untuk menjemput mereka di Liponsos dengan membawa persyaratan KTP dan KK. Sedangkan bagi pengemis yang tidak memiliki keluarga atau tidak ada pihak keluarga yang menjemput maka mereka akan tetap tinggal di tempat

¹³ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat.

¹⁴ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), 133-134.

penampungan.¹⁵

Dalam upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan, di lakukan didalam suatu panti sosial yang dibentuk atas ketentuan-ketentuan yang berlaku. Tujuan dari hal tersebut yakni memberikan perawatan kepada sasaran pelayanan agar dapat memenuhi kebutuhannya sehari-hari, memberikan pelayanan guna menyembuhkan gangguan-gangguan yang dialami oleh pengemis dan gelandangan, memberikan pengetahuan dan keterampilan kerja serta membentuk sikap-sikap yang diperlukan guna penyesuaian sosial akan pengemis yang nantinya akan mengembalikan mereka ke dalam masyarakat sehingga mampu berkedudukan dan berperan secara wajar layaknya masyarakat pada umumnya.¹⁶

Adanya implementasi kebijakan pemerintah kota Surabaya sangat berpengaruh terhadap pengemis di Kota Surabaya. Kebijakan dalam suatu ruang publik sangat berperan dan terdapat suatu indikator yang memiliki suatu kewajiban bahwasannya dalam pelaksanaan suatu kebijakan akan melibatkan banyak kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi akan kebijakan tersebut dan bagaimana kepentingan-kepentingan itu dapat berpengaruh dari proses implementasi kebijakan itu sendiri.¹⁷

Satuan polisi pamong praja menjadi salah satu penegak hukum yang ditunjuk dalam melakukan implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun

¹⁵ Khalil Gibran Syaekani, "Sanksi Pidana Kepada Pemberi Sumbangan Terbuka Terhadap Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Dan Penanganan Kesejahteraan Sosial)."

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ayu Istafaa Warda, "Tinjauan Hukum Pidana Islam Terhadap Sanksi Bagi Pemberi Uang Atau Barang Kepada Pengemis Dan Pengamen" (UIN Sunan Ampel Surabaya, 2020), 50.

2014. Selain melakukan penerapan sanksi administratif ini, satpol PP berkoordinasi dengan tentara nasional Indonesia, kepolisian Republik Indonesia, perangkat daerah terkait, pemerintah kota/kabupaten maupun dengan masyarakat dalam menertibkannya. Sanksi administrasi diberlakukan apabila setiap orang melakukan pelanggaran akan gangguan trantibum (ketentraman dan ketertiban umum).¹⁸ Adapun sanksi ini meliputi teguran lisan, teguran tertulis, peringatan tertulis, penghentian sementara, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin, pencabutan tetap izin, paksaan pemerintahan, denda administratif, dan/atau sanksi administratif tertentu lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 yang berbunyi:¹⁹

“Penanggulangan gelandangan dan pengemis yang meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.”

Dalam Pasal tersebut menjelaskan bahwasannya penanggulangan gelandangan dan pengemis dilakukan dengan upaya preventif, represif, dan rehabilitatif guna tidak terjadi kegiatan mengemis di dalam masyarakat

¹⁸ Muhammad Ilham Effendy, “Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Di Kabupaten Riau,” *EJorunal Ilmu Pemerintahan* 8, no. 1 (2020): 245.

¹⁹ *Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis.*

khususnya tempat umum yang dimana dapat mengganggu kegiatan bermasyarakat serta mencegah meluasnya pengaruh akibat mengemis dan menggelandang di lingkungan masyarakat. Upaya tersebut bertujuan agar dapat mengembalikan pengemis dan gelandangan menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan dalam mencari sumber penghidupan yang lebih layak sesuai dengan kedudukan, harkat martabat manusia serta menjaga harga diri mereka.

Dalam hal ini Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Satuan Polisi Pamong Praja dan Lembaga dalam pelaksanaannya. Pertama, yakni pemberian kewenangan atas penegakkan hukum yang dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya. Kedua, guna memberikan pembinaan dan rehabilitasi yang dilaksanakan di Dinas Sosial Kota Surabaya. Tindakan yang dilakukan oleh Satpol PP dalam penegakan hukum terhadap Pelanggar Pasal 35 dan Pasal 36 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 Kota Surabaya yakni:²⁰

1. Upaya Preventif atau pencegahan, dimana Satpol PP akan memberikan penyuluhan hukum terhadap masyarakat secara langsung dengan melakukan sosialisasi kepada para pengemis dan gelandangan akan larangan mereka untuk melakukan aktivitas terlarang tersebut. Mengenai dengan upaya tentang sosialisasi penyuluhan hukum.²¹ Menurut

²⁰ Pasal 35&36, *PERDA Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat.*

²¹ Ivana Noviariza, "Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Samarinda Dalam Menanggulangi Gelandangan Dan Pengemis Melalui Komunikasi Persuasif Di Kota Samarinda."

penjelasan dari Anggota Satuan Polisi Pamong Praja Komandan Mudita menjelaskan bahwasannya:

“Pada dasarnya tujuan yang hendak dicapai dalam upaya penyuluhan hukum ialah agar masyarakat dapat lebih memahami peraturan hukum yang dibuat oleh pemerintah, membina dan menciptakan kesadaran hukum yang telah dibuat sehingga dapat taat akan hukum, mencapai kesadaran hukum yang tinggi dalam masyarakat, dan terciptanya kesadaran hukum yang tinggi pada masyarakat. Tujuan ini guna mencegah terjadinya dampak yang meluas seperti, meningkatnya sekaligus meluasnya pengaruh adanya tindakan mengemis di tengah masyarakat hingga mengganggu ketertiban kota.”

Akan tetapi berdasarkan hasil penelitian, bentuk sosialisasi dari penyuluhan hukum yang dilakukan oleh Satpol PP hanya menjadi hiasan belaka bagi masyarakat. Hal ini dibuktikan sebagaimana pengguna jalan masih sering memberikan sumbangan kepada pengemis maupun gelandangan, sehingga keberadaan pengemis dan gelandangan masih sering ditemukan di tempat umum kota Surabaya. Dimana telah jelas bahwasannya Tim dari Satpol PP Kota Surabaya telah memberi sosialisasi kepada masyarakat dengan melalui pemberian brosur atau selebaran di persimpangan lampu merah kota Surabaya sekaligus menjelaskan akan adanya sanksi denda bahkan pidana kurungan bagi siapapun yang memberikan sumbangan kepada pengemis dan gelandangan ditempat umum.

Hukuman denda dan kurungan ini tidak hanya berlaku bagi gelandangan dan pengemis yang melakukan kegiatannya, akan tetapi dapat menjerumuskan bagi pemberi sumbangan yang terbukti melakukan

pelanggaran terhadap Pasal 35 dan Pasal 36 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tersebut.²²

2. Tindakan monitoring atau pemantauan. Satpol PP akan turun langsung ke lapangan atau lokasi guna memantau para pengemis yang masih melakukan kegiatan pengemis dan bergelandangan di berbagai titik seperti persimpangan lampu merah kota Surabaya, tempat-tempat umum, taman, dan tempat-tempat yang di larang lainnya. Kegiatan ini dilakukan oleh tim Satpol PP guna mengetahui keberadaan kegiatan pengemis dan gelandangan di Kota Surabaya.²³
3. Upaya Represif atau tindakan non yutisial, dimana tindakan ini ialah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga atau tidak. Dengan maksud guna menghilangkan aktivitas bagi gelandangan dan pegemis serta mencegah meluasya kegiatan tersebut di lingkungan masyarakat. Tindakan tersebut sering kali tidak sampai pada tahap pengadilan atau biasa disebut dengan tindakan non yutisial.²⁴

Tindakan yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Surabaya dalam menjaga ketertiban umum dan ketentrman masyarakat terhadap pelanggaran Peraturan Daerah dengan cara yang sesuai pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini tindakan represif yang dilakukan Satuan Polisi

²² Mudita (Kasi Penyidik Perda Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya), *Wawancara*, Surabaya, Februari 22, 2022, Pukul: 12.50 WIB.

²³ *PERDA Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentrman Masyarakat.*

²⁴ *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis (Lembaran Negara, n.d.).*

Pamong Praja Kota Surabaya berdasarkan ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang berbunyi:²⁵

“Usaha represif ini dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditunjukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan.”

Kemudian dalam pelaksanaan penegakan hukum peraturan daerah yang dilakukan oleh Satpol PP adalah: merazia, mendata, menampung sementara kemudian dilimpahkan kepada Dinas Sosial untuk dilakukan pembinaan. Ketentuan ini termuat dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, yang berbunyi:

Usaha represif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 meliputi:

- a. Razia;
- b. Penampungan sementara untuk diseleksi; dan
- c. Pelimpahan.

Dalam melakukan usaha represif ini, Satpol PP Kota Surabaya hanya bersifat peneguran dan pendataan saja. Setelah itu, para pelanggar yang terjaring razia tersebut dilimpahkan ke Dinas Sosial Kota Surabaya guna dilakukannya pembinaan. Dikarenakan kewenangan pembinaan yang ada di Peraturan Daerah Kota Surabaya, menjadi tugas dinas sosial Kota Surabaya. Dengan demikian, kordinasi yang baik antara 2 lembaga ini perlu dilakukan, untuk menciptakan keefektifan dalam menjalankan tugas dari Peraturan

²⁵ Ibid.

Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggara ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.²⁶

B. Analisis Hukum Pidana Islam Terhadap Tindakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya Yang Menertibkan Dan Memberikan Hukuman Bagi Pengemis Dan Pemberi Sesuatu Kepada Pengemis Di Kota Surabaya

Dhari'ah menurut istilah ahli hukum Islam ialah sesuatu yang menjadi perantara kearah perbuatan yang diharamkan atau dihalalkan. Dalam hal ini, ketentuan hukum yang dikenakan pada dhari'ah selalu mengikuti ketentuan hukum yang terdapat pada perbuatan yang menjadi sasarannya. Artinya perbuatan yang membawa pada mubah ialah mubah, perbuatan yang membawa pada haram ialah haram, perbuatan yang membawa pada wajib ialah wajib. Salah satu metode istinbath hukum yang diakui keberadaannya dan digunakan oleh para ulama untuk menetapkan suatu hukum yang belum ada nashnya ialah sadd add-dhari'ah. Sadd add-dhari'ah merupakan bentuk washilah atau perantara. As-Syaukani mengartikannya yaitu sesuatu yang dilihat secara lahir ialah mubah (boleh), tetapi membawa kepada perbuatan yang terlarang. Baik berupa perkataan maupun perbuatan yang telah menjadi kebiasaan dan telah berlangsung konsisten di tengah masyarakat. Tujuan menjadikan sadd add-dhari'ah sebagai istinbath hukum yaitu salah satunya untuk mewujudkan kemudahan terhadap kehidupan manusia, karena suatu hukum ditetapkan berdasarkan segala sesuatu yang disenangi dan dikenal oleh masyarakat.

²⁶ Ivana Noviariza, "Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Samarinda Dalam Menanggulangi Gelandangan Dan Pengemis Melalui Komunikasi Persuasif Di Kota Samarinda," *Ilkom Fisip-Unmul* 6, no. 3 (2018): 15.

Jika dengan tinjauan dzari'ah yang pertama di atas, yaitu segi motif perbuatan, hanya dapat mengakibatkan dosa atau pahala bagi pelakunya. Maka sebaliknya, dengan tinjauan yang kedua ini, perbuatan dzari'ah melahirkan ketentuan hukum yang bersifat qadha'i dimana pengadilan dapat menjatuhkan hukum sah atau batalnya perbuatan tersebut, bahkan menimbulkan hukum boleh atau terlarangnya perbuatan tersebut. Tergantung pada apakah perbuatan dzari'ah tersebut menimbulkan dampak masalah atau mafsadah tanpa mempertimbangkan apakah motif pelaku adalah untuk melakukan kebaikan atau kerusakan.

Ada cara-cara bersedekah yang dianjurkan dalam Islam agar tidak menimbulkan dampak negatif. Membolehkan sesuatu yang dilarang dan melarang sesuatu yang dibolehkan dalam bersedekah sesuai dengan shari'ah merupakan hal yang sangat penting dalam menetapkan hukum bagi Islam, demi menciptakan berbagai kemaslahatan dan menghindari kemafsadatan dan keburukan. Maksudnya, seseorang melakukan suatu pekerjaan yang pada dasarnya dibolehkan karena mengandung suatu kemaslahatan, tetapi berakhir pada suatu kemafsadatan. Dalam masalah ini mengenai larangan pemberian sedekah kepada pengemis dalam peraturan daerah Kota Surabaya nomor 2 tahun 2014 menyebutkan bahwa ada larangan bagi seseorang untuk memberikan uang atau barang kepada pengemis. Pada dasarnya Para ahli fiqih sepakat bahwa hukum sedekah pada dasarnya adalah sunnah, berpahala apabila dilakukan dan tidak berdosa jika ditinggalkan. Namun adakalanya hukum sedekah berubah menjadi haram, apabila harta yang disedekahkan tersebut

digunakan untuk kemaksiatan, dan adakalanya berubah menjadi wajib, apabila seseorang bernadzar untuk bersedekah apabila hajatnya terpenuhi, maka sedekah wajib dilaksanakan. Apabila dianalisis larangan pada Perda Kota Surabaya tersebut dengan hukum islam maka ada beberapa dalil yang menyatakan bahwa ada larangan seseorang untuk meminta minta yakni pada hadis yang dikemukakan oleh Hubsyi bin Junaadah Radhiyallahu ‘anhu, bahwasannya ia berkata: Rasulullah shalallahu ‘alaihi wa sallam bersabda :²⁷

مَسْأَلُ الْمُنْعِيرِ فَقْرٌ، فَكَأَنَّ مَا يَأْكُلُ الْجَمْرَ َ

“Barang siapa meminta-minta kepada orang lain tanpa adanya kebutuhan, maka seolah-olah ia memakan bara api.”

Selain itu, ditegaskan juga dalam Al-Quran agar kita dapat membantu sesama manusia sebagaimana yang terdapat dalam Surat Al-Baqarah ayat 273 yang berbunyi:²⁸

لِلْفُقَرَاءِ الَّذِينَ أُخْصِرُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ لَا يَسْتَطِيعُونَ ضَرْبًا فِي الْأَرْضِ يَحْسَبُهُمُ الْجَاهِلُ أَغْنِيَاءَ مِنَ التَّعَفُّفِ تَعْرِفُهُمْ بِسِيمَاهُمْ لَا يَسْأَلُونَ الدَّاسِ إِحْافًا ۗ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ خَيْرٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

“(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.”

Dalam ayat tersebut dijelaskan bawasannya kita sebagai umat

²⁷ Ibn Majah, *Sunan Ibn Majah* No. 2216 Juz 12, 199.

²⁸ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an Surat Al-Baqarah: 273..*

muslim diperintahkan untuk bersedekah atau memberi sumbangan kepada orang miskin yang meminta-minta, dan sebaliknya kita dilarang untuk menghamburkan harta yang kita miliki secara cuma-cuma dan kita mengenal mereka dari sifat-sifatnya. Maka, lebih diutamakan untuk menerima sedekah. Dengan demikian jika kita memberi sesuatu yang seharusnya menjadi milik orang lain maka hal tersebut termasuk kedalam perbuatan yang mubadzir.

Apabila larangan pada Pasal 36 huruf d Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 itu dianalisis menggunakan sadd add-dhari'ah itu sudah sesuai karena larangan itu akan dihubungkan dengan dalil Al Qur'an yang dilarang mengemis serta pada KUHP yang melarang seseorang untuk mengemis maka sadd add-dhari'ah menutup jalan sesuatu yang dilarang agar suatu yang dilarang tersebut tidak berjalan. Yakni sesuatu yang dilarang untuk mengemis lalu seseorang juga dilarang memberikan sedekah kepada pengemis agar mencegah terwujudnya hal yang dilarang yakni perbuatan mengemis. Karena tidak akan terwujudnya perbuatan mengemis apabila tidak ada nya seseorang yang memberikan sedekah kepadanya.

Dengan berdasarkan penjelasan diatas maka dapat dikatakan tindak pidana jika telah memenuhi unsur-unsur tindak pidana, yakni antara lain:²⁹

1. Unsur formal, dimana dalam unsur tersebut tindak pidana yang dilakukan ada dalam ketentuan undang-undang atau nash. Sebagaimana artinya bahwa perbuatan mengemis dilarang oleh nash atau undang-

²⁹ Ayu Istafaa Warda, "Tinjauan Hukum Pidana Islam Terhadap Sanksi Bagi Pemberi Uang Atau Barang Kepada Pengemis Dan Pengamen" (UIN Sunan Ampel Surabaya, 2020),74.

undang dan jika dilakukan akan dikenai sanksi.

2. Unsur materiil, yakni perbuatan melawan hukum yang pada dasarnya telah dilakukan. Sebagaimana yang telah dijelaskan bahwasannya perbuatan mengemis merupakan hal yang dilarang dalam peraturan yang telah ditetapkan pemerintah dan jika dilakukan setelah diberikan peringatan maka pelaku akan dikenai sanksi.
3. Unsur moral, yakni unsur yang menyangkut tentang tanggung jawab pidana pada diri si pelaku. Seperti halnya perbuatan mengemis yang dimana dapat diminta pertanggungjawaban karena mengemis merupakan tindakan melawan hukum serta dapat menimbulkan kecemasan terhadap lingkungan masyarakat akan tindak kejahatan atau kriminal yang dapat terjadi.

Dengan demikian, memberi mempunyai arti yang sangat luas. Dikarenakan memberi mencakup semua perbuatan baik, salah satunya yakni bersedekah. Sedekah ialah pemberian harta kepada orang fakir miskin, orang yang membutuhkan, ataupun pihak-pihak lain yang berhak menerima pemberian dari sedekah tanpa disertai dengan imbalan, tanpa perlakuan paksaan, tanpa batasan jumlah sedekah, dan waktu.

Dalam Islam, hukum bersedekah ialah sunnah, dan bisa juga menjadi wajib jika diketahui orang yang diberi sedekah sedang dalam keadaan darurat. Seperti halnya orang yang kelaparan sedangkan ia tidak memiliki uang sama sekali untuk memenuhi kebutuhan pokok, akan tetapi bisa juga haram jika kita mengetahui bahwa apa yang kita berikan dipakai untuk hal-hal yang tidak baik.

Sedekah pada dasarnya ialah memberi, dan memberi apapun yang kita miliki kepada orang lain yang lebih membutuhkan, tetapi dengan syarat bahwa kebutuhan kita sudah terpenuhi sebelumnya.³⁰ Maka definisi bersedekah harus dikembalikan kepada pengertian dalam Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggara ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Dalam Perda ini sedekah diartikan sebagai kegiatan memberi.

Kegiatan memberi dalam hal ini ialah memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada pengemis maupun gelandangan. Agama Islam mengajarkan kepada umatnya untuk membudayakan perilaku tolong menolong, terutama kepada orang yang lebih membutuhkan. Perbuatan tolong menolong ini tidak mengenal waktu dan tempat. Jadi sangatlah dianjurkan untuk melakukan tindakan tolong menolong kapanpun dan dimanapun. Sebagaimana dalam hal ini terbukti dengan adanya konsep sedekah dalam Islam.³¹

Seiring dengan kemajuan zaman guna melakukan amal di zaman yang semakin canggih ini, masih ada yang rela dan ikhlas menyisihkan harga mereka guna diberikan kepada orang yang benar-benar membutuhkan. Jarak dan waktu bukanlah menjadi faktor penghambat bagi kaum muslimin untuk bersedekah, lembaga-lembaga penghimpun dana hibah dan sedekah seperti panti sosial dan yatim piatu pun juga membuka donatur, baik tetap maupun berjangka sesuai

³⁰ Khalil Gibran Syaukani, "Sanksi Pidana Kepada Pemberi Sumbangan Terbuka Terhadap Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Dan Penanganan Kesejahteraan Sosial)", 17.

³¹ Mohammad Subhan Mubarak, "Analisis Fikih Jinayah Terhadap Sanksi Bagi Pengemis Di Muka Umum Di Kota Surabaya," *Jurnal Hukum Pidana Islam* 3, no. 1 (2017): 25.

dengan kapasitas daya sedekah yang dimiliki.³²

Sementara Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 yang dimana menjadikan tindakan memberi uang kepada pengemis sebagai suatu tindak yang dilarang yang dimuat dalam Pasal 36 yang berbunyi:³³

“Setiap orang dilarang :

- a. beraktifitas sebagai pengemis;
- b. mengkoordinir untuk menjadi pengemis;
- c. mengeksploitasi anak dan/atau bayi untuk menjadi pengemis;
- d. memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengemis.”

Dan dijadikan sebagai perbuatan dilarang hukum serta dikenai sanksi

pidana yang dimuat dalam Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP yang berbunyi:

Pasal 504 KUHP:³⁴

- (1) “Barang siapa mengemis dimuka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
- (2) Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih yang berumur diatas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.”

Pasal 505 KUHP:³⁵

- (1) “Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
- (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.”

Sedangkan di dalam Al-Quran sendiri, tidak ada ayat yang melarang seseorang guna sedekah kepada orang yang membutuhkan. Bahkan sebaliknya, dalam Islam dianjurkan bagi umat Islam agar saling menolong memberikan

³² Ibid.

³³ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat.

³⁴ Pasal 504, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.

³⁵ Pasal 505, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.

sesuatu kepada yang berhak dan membutuhkan. Sebagaimana yang telah diatur dalam Surat Adz-Dzariyaat ayat 19, yang berbunyi:³⁶

وَفِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ لِّلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ

“Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian.”

Dalam permasalahan tersebut, terkait dengan larangan memberi sumbangan kepada pengemis dalam Perda Nomor 2 Tahun 2014 Kota Surabaya yang menjelaskan dalam Pasal 36 bahwa adanya larangan bagi seseorang guna memberikan sumbangan kepada pengemis. Pada dasarnya para ahli fiqih sepakat bahwa hukum sedekah adalah sunnah. Namun adakalanya hukum sedekah berubah menjadi haram jika harta yang disedekahkan tersebut digunakan untuk hal-hal yang maksiat, dan akan berubah menjadi wajib jika seseorang bernadzar untuk bersedekah jika hajatnya terpenuhi.³⁷

Akan tetapi sering kita jumpai seperti orang yang memberikan uang kepada pengemis di tempat-tempat umum tentunya menjadi kegiatan yang dirasa kurang efektif karena dapat menimbulkan kemacetan yang berujung tidak kondusif sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014. Dengan demikian, untuk mengatasi hal tersebut peraturan tersebut dapat menjadi tata laksana dan pedoman yang tidak hanya menertibkan para gelandangan dan pengemis akan tetapi juga

³⁶ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an Surat Adz-Dzariyaat: 19*.

³⁷ Khalil Gibran Syaukani, “Sanksi Pidana Kepada Pemberi Sumbangan Terbuka Terhadap Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Dan Penanganan Kesejahteraan Sosial)”, 67. Khairul Saleh, “Tradisi Mengemis: Pergulatan Antara Ekonomi Dan Agama.”

menertibkan elemen-elemen jalan. Dan jika dikaitkan dengan larangan tersebut, dalam hukum Islam menyatakan bahwa ada larangan seseorang untuk meminta-minta.

Dalam dasar hukum tersebut telah terlihat dengan jelas bahwasannya seseorang dilarang meminta-minta jika tidak ada kebutuhan, karena di zaman yang modern ini kegiatan mengemis sudah dijadikan sebagai profesi sehari-hari. Dan hal tersebut sangat bertentangan dengan dalil yang telah dijelaskan.

Berdasarkan hasil penelitian penulis, dalam agama Islam memberi sedekah memang sangat dianjurkan, akan tetapi kegiatan memberi uang dan pengemis yang menjulurkan tangan atau mengemis tentu bukanlah hal yang tepat. Hal ini dibenarkan jika orang miskin ialah orang yang berhak menerima sedekah, namun dalam Islam orang miskin bukanlah mereka yang berprofesi sebagai pengemis yang meminta belas kasih dengan cara keliling ke berbagai wilayah. Meminta-minta hanya boleh dilakukan dalam keadaan darurat, seperti meminta-minta karena kelaparan dan di khawatirkan mengakibatkan kematian. Meminta-minta pun tidak dibolehkan dilakukan secara terus menerus. Dengan demikian, meminta-minta tidak boleh dijadikan profesi sebagaimana pengemis jalanan yang kerap ditemui di berbagai jalan umum Kota Surabaya.

Dengan kita memberi mereka justru mereka akan semakin bertumbuh-kembang dan menjadi pekerjaan yang menjanjikan. Dalam keadaan ini dampak yang dihasilkan adalah mudharat, jika sudah mudharat maka hukumnya haram memberi kepada pengemis. Jika kondisi memberi pengemis sudah mudharat, maka yang memberi maupun yang diberi hukumnya haram dan malah

mendapat dosa. Jika kita terus membiarkan pengemis seperti itu maka hal ini pula mengganggu kenyamanan dan ketertiban umum. Sehingga hal tersebutlah alasan dibuatnya Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggara ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.³⁸ Tindak pidana memberi sumbangan dalam bentuk uang dan/atau barang di atas, maka dapat dikatakan bahwa tindak pidana tersebut dapat dimasukkan dalam kategori tindak pidana *mukhaafat*, karena tindak pidana tersebut dibuat oleh pemerintah dan bagi yang melanggar aturan tersebut tidak melanggar perintah Allah melainkan melanggar perintah Penguasa. Namun, dalam menetapkan pelarangan dalam tindak pidana *mukhalafat*, penguasa tidak boleh menghalalkan yang haram, mengharamkan yang halal, mewajibkan yang mubah, mengharamkan yang makruh, memubahkan yang haram, mewajibkan yang haram, dan mengharamkan yang wajib dan mubah.³⁹

Maka dari itu, dalam kasus pelarangan memberi sumbangan dalam bentuk uang/barang kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum ini yang dilarang adalah tempatnya, sedangkan islam menganjurkan sedekah dimanapun dan kapanpun, hal ini menjadikan tindak pidana pemberian sumbangan kepada pengemis di tempat umum tidak memenuhi syarat penetapan tindak pidana *mukhalafat*, meskipun sama dalam hal bentuk larangannya.

³⁸ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat.

³⁹ Khalil Gibran Syaekani, "Sanksi Pidana Kepada Pemberi Sumbangan Terbuka Terhadap Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Dan Penanganan Kesejahteraan Sosial)" (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2020), 71.

Dengan demikian dalam hukum pidana Islam, sanksi bagi pemberi sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis dalam Pasal 36 Perda Kota Surabaya tersebut dapat dimasukkan dalam sistem sanksi takzir. Adapun sistem takzir dalam hukum pidana Islam yang dimaksud adalah sanksi berupa pemenjaraan atau dalam pengertiannya adalah menghalangi atau melarang seseorang untuk mengatur dirinya sendiri. Tujuan dijatuhkan hukuman adalah untuk memperbaiki keadaan manusia, menjaga dari kerusakan, menyelamatkan dari kebodohan, menuntun dan memberikan petunjuk dari kesesatan, dan mencegah dari kemaksiatan.

Walaupun pada kategori tindak pidananya termasuk sebagai tindak pidana *mukhalafat*, namun sanksinya bisa berupa takzir, karena pada dasarnya sanksi yang diterapkan dalam pidana takzir maupun *mukhalafat* sama saja, yang membedakan adalah bahwa tindak pidana *mukhalafat* merupakan bentuk pembangkangan terhadap perintah penguasa dan melakukan apa yang dilarang penguasa atau pemerintah sedangkan dalam tindak pidana takzir merupakan bentuk pembangkangan terhadap perintah Allah SWT dan melakukan apa yang dilarang oleh Allah SWT.⁴⁰

Tindakan Satpol PP dalam hal ini telah sesuai dengan konsep hukuman ta'zir yang ditinjau dari segi niatnya. Dimana dalam memutuskan jenis hukuman dan ukuran hukuman tetap memperhatikan petunjuk nash karena hal tersebut menyangkut kemaslahatan umum. Sebagaimana tindakan Satpol PP Kota Surabaya yang melakukan penegakan hukum berdasarkan peraturan

⁴⁰ Ibid.

daerah yakni merazia, mendata, menampung sementara dan kemudian dialihkan kepada Dinas Sosial guna dilakukan pembinaan. Dikarenakan kewenangan pembinaan yang ada di Peraturan Daerah Kota Surabaya, menjadi tugas dinas sosial Kota Surabaya.

Tindakan Satpol PP dalam hal ini telah sesuai dengan konsep hukuman ta'zir yakni. Jika ditinjau dari segi niatnya, jarimah dapat dibagi menjadi dua bagian, yakni:

1. Jarimah sengaja, bagi pelaku yang melakukan tindak pidana yang telah direncanakan.
2. Jarimah tidak sengaja, yakni pelaku tidak sengaja guna melakukan perbuatan yang dilarang dan perbuatan tersebut terjadi sebagai akibat dari kelalaiannya (kesalahannya).⁴¹

Sebagaimana hal tersebut Satpol PP dalam memutuskan jenis hukuman dan ukuran hukuman tetap dengan memperhatikan petunjuk nash karena hal tersebut menyangkut kemaslahatan umum. Hal ini dibuktikan dengan jelas dalam Perda Kota Surabaya Nomor No. 2 Tahun 2014 yang menjelaskan bahwasannya adanya aturan yang mengatur tentang ketertiban dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian upaya dari tindakan Satpol PP Kota Surabaya dalam hal ini yakni melakukan penegakan hukum berdasarkan peraturan daerah yakni merazia, mendata, menampung sementara dan kemudian dialihkan kepada Dinas Sosial guna dilakukan pembinaan.

⁴¹ Marsaid, *AL-FIQH AL-JINAYAH (Hukum Pidana Islam)* (Palembang: CV. Amanah, n.d.), 67.

Dikarenakan kewenangan pembinaan yang ada di Peraturan Daerah Kota Surabaya, menjadi tugas dinas sosial Kota Surabaya.

Islam membolehkan menjatuhkan hukuman ta'zir atas perbuatan maksiat, apabila dikendaki oleh kepentingan umum, artinya perbuatan-perbuatan dan keadaan-keadaan yang bisa dijatuhi hukuman ta'zir tidak mungkin ditentukan hukumannya sebelumnya, sebab hal ini tergantung pada sifat-sifat tertentu, dan apabila sifat-sifat tersebut tidak ada maka perbuatan tersebut tidak lagi dilarang dan tidak dikenakan hukuman. Sifat tersebut adalah merugikan kepentingan masyarakat dan ketertiban umum. Dan apabila perbuatan tersebut telah dibuktikan di depan Pengadilan maka hakim/pemerintah tidak boleh membebaskannya, melainkan harus menjatuhkan hukuman ta'zir yang sesuai untuknya.

Berdasarkan hasil penelitian menyatakan bahwasannya perda ini tidak bertentangan dengan syariat Islam. Perda ini pun tidak serta-merta melarang umat Islam untuk memberi sedekah secara keseluruhan atau universal. Hanya pada tempat-tempat tertentu saja. yang sudah dapat dipastikan, di lokasi-lokasi tertentu para gelandangan dan pengemis melakukan kegiatannya.

Dengan demikian, tindakan satpol pp kota surabaya guna menegakan ketertiban yang menyangkut kemaslahatan umum bagi para pengguna fasilitas kota seperti jalan raya, para pejalan kaki, serta bagi masyarakat yang sedang menggunakan fasilitas taman akan merasa nyaman jika keadaan kota bersih dari adanya pengemis dan gelandangan yang mengganggu kenyamanan masyarakat dalam beraktivitas. Maka menurut penulis, tindakan satpol pp kota

surabaya telah sesuai dengan konsep hukuman ta'zir yang mana memberikan sanksi bagi para pengemis dan gelandangan yang masih melanggar aturan Perda Kota Surabaya.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari penelitian yang sudah penulis lakukan sebelum menulis skripsi ini maka penulis dapat simpulkan bahwasannya :

1. Satpol PP menjadi salah satu penegak hukum yang ditunjuk dalam melakukan implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2014. Tindakan yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Surabaya dalam menjaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat terhadap Perda dengan cara yang sesuai pada ketentuan perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya penegak hukum Perda dilakukan oleh Satpol PP yakni dengan melakukan razia, mendata, menampung sementara kemudian dilimpahkan kepada Dinas Sosial guna dilakukan pembinaan.
2. Dalam hukum pidana Islam sanksi bagi pengemis tertera dalam Pasal 36 Perda Kota Surabaya dan tergolong sistem sanksi takzir. Tindakan Satpol PP dalam hal ini telah sesuai dengan konsep hukuman ta'zir yang ditinjau dari segi niatnya. Dimana dalam memutuskan jenis hukuman dan ukuran hukuman tetap memperhatikan petunjuk nash karena hal tersebut menyangkut kemaslahatan umum. Sebagaimana tindakan Satpol PP Kota Surabaya yang melakukan penegakan hukum berdasarkan peraturan daerah yakni merazia, mendata, menampung sementara dan kemudian dialihkan kepada Dinas Sosial guna dilakukan pembinaan.

B. Saran

Dari penelitian yang sudah penulis lakukan sebelum menulis skripsi ini maka penulis memberikan saran berupa, Satuan Polisi Pamong Praja lebih sering untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat jika memberikan uang maupun barang kepada pengemis itu dilarang dan sudah diatur dalam Undang-Undang maupun Perda yang berlaku.

Namun masyarakat harus mempunyai kesadaran untuk tidak memberikan uang kepada pengemis karena akan menimbulkan kebiasaan untuk meminta-minta dan akan menimbulkan profesi baru yaitu mengemis.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Mahrus. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012
- Awdah, *Abd al-Qadir*. *At-Tasyri' Al-Jinai Al-Islami, Jus 1*. Beirut: Daral-Kutub, 1963.
- Bantanie, M. Syafe'i El. *Zakat, Infak, Dan Sedekah*. Bandung: PT Salamadani Pustaka Semesta, 2009.
- Efendi, dan Jhonny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normative Dan Empiris*. Depok: Prenadamedia, 2018.
- Hasan, Abdillah F. *200 Amal Sholeh Berpahala Dahsyat*. Jakarta: PT Elex Media Kumputindo, 2013.
- Hasan, Mustofa dan Beni Ahmad Aebani. *Hukum Pidana Islam (Fiqh Jinayah) Cet ke-1*. Bandung: Pustaka Setia, 2013.
- Huda, Miftachul. *Pekerjaan Sosial Dan Kesejahteraan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Irfan, Masyrofah dan M. Nurul. *Fiqh Jinayah*. Jakarta: Amzah, 2013.
- Jaya, Nyoman Serikat Putra. *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- Junaidy, Abdul Basith dkk. *Hukum Pidana Islam Indonesia*. (Depok: Rajawali Buana Pusaka, 2020).
- Majah, Ibn. *Sunan Ibn Majah No. 2216 Juz 12*.
- Mansur, Yusuf. *An Introduction To The Miracle Of Giving Keajaiban Sedekah*. Jakarta: Penerbit Zikrul Hakim, 2008.

- Marsaid. *Al-Fiqh Al-Jinayah (Hukum Pidana Islam)*. Palembang:CV Amanah, 2020.
- Miles, dan A. Michael Huberman. *Analisis Data Kualitatif Terjemahan Rohendi*. Jakarta: UI Press, 1992.
- Mubarok, Jaih dan Enceng Arif Faizal. *Kaidah Fiqh Jinayah (Asas-asas Hukum Pidana Islam)*. Jakarta: Anggota IKAPI
- Muis, Fahrul. *Dikejar Rezeki Dan Sedekah*. Solo: Taqiyah Publishing, 2016.
- Munajat, Makhrus. *Dekonstruksi Hukum Pidana Islam*. Yogyakarta: Logung Pustaka, 2004.
- Moeljatno. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Cetakan 21*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- Narbuko, Cholid dan Abu Achmadi. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2003.
- Nurhayati, Tri Kurnia. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jakarta: Eska Media, 2005.
- Prakoso, Abintoro. *Kriminologi Dan Hukum Pidana*. Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2013.
- Pramudya, Kelik. *Pedoman Etika Profesi Aparat Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Yistisia, 2010.
- Prasetyo, Teguh. *Hukum Pidana Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Press, 2016.
- Prastowo, Andi. *Metode Penelitian Kualitatif Dalam Perspektif Rancangan Penelitian*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press, 2012.
- Purwoleksono, Didik Endro. *Hukum Pidana*. Surabaya: Airlangga University Press,

2016.

Qardhawi, Yusuf . *Shadaqah Cara Islam Mengentaskan Kemiskinan*. Bandung: Romaja Rosdakarya, 2010.

Shahîh. At-Tirmidzi (no. 681), Abu Dawud (no. 1639), an-Nasâ`i (V/100) dan dalam as-Sunanul-Kubra (no. 2392), Ahmad (V/10, 19), Ibnu Hibbân (no. 3377 –at-Ta`lîqâtul Hisân), ath-Thabrâni dalam al-Mu`jamul Kabîr (VII/182-183, no. 6766-6772), dan Abu Nu`aim dalam Hilyatul-Auliyâ` (VII/418, no. 11076).

Shiddieqy, M. Hasbi Ash. *Filsafah Hukum Islam*. Jakarta: PT Buan Bintang, 1988.

Shiddieqy, TM Hasbi ash. *Pidana Mati Dalam Syariat Islam*. Semarang: PT Pustala Rizki Putra. 1998.

Sudarto. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1986.

Sukiati. *Metode Penelitian Sebuah Pengantar*. Medan: CV Manhaji, 2016.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.

Suryabrata, Sumadi. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013.

Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 1996.

Jurnal, Artikel, Skripsi

Ahmad, Maghfur. “Strategi Hidup Gelandangan Dan Pengemis (Gepeng).” *Jurnal Ilmiah* 7, no. 2 (2010).

Akmal, Fachrurrozy. “Penegakan Pidana Terhadap Pemberi Uang Kepada

Penegemis Dikota Makassar(Perda Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Dan Pengamen.” Skripsi UIN Alauddin Makassar, 2016.

Ayu, Sri Risky. “Tinjauan Sosiologis Terhadap Pengemis Yang Mengganggu Ketertiban Umum Prespektif Hukum Islam.” Skripsi Universitas Alaudin Makassar, 2017.

Effendy, Muhammad Ilham. “Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Di Kabupaten Riau.” *EJorunal Ilmu Pemerintahan* 8, no. 1 (2020).

Erdillah, Roza dan Hendry Andry. “Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Menertibkan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Pekanbaru.” *PUBLIKA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 1, no. 2 (2015).

Fadri, Zainal. “Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis(Gepeng) Sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial(PMKS) Di Kota Yogyakarta.” *Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam* 10, no. 1 (2019).

Fernando, Daniel dan Dwi Untung Hananto. “Pelaksanaan Peraturan Daerah DKI Jakarta No.8 Tahun 2007 Tantang Ketertiban Umum.” *Diponegoro Law Journal* 5, no. 3 (2016).

Hamzah, Sipul dan Ahmad Ahnaf Rafif Muhammad Rafi. “Makna Sa’il Dalam Al-Qur’an:Tujuan Implisit Pengentasan Pengemis Dalam Ayat-Ayat Sa’il Dan Aktulisasinya.” *Jurnal Studi Ilmu-ilmu Al-Qur’an dan Hadits* 18, no. 1 (2017).

Jannah, Roudhotul. “Pemanfaatan Anak Oleh Pengemis Jalanan Prespektif Hukum Perdata Dan Hukum Islam(Studi Di Paciran, Lamongan).” Skripsi Universitas Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2019.

- Jaya, Nurman. "Konsep Sedekah Perspektif Yusuf Mansur Dalam Buku *The Miracle Of Giving*." Skripsi UIN Raden Intan Lampung, 2017.
- Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001.
- Latif, Abdul Rachman A. "Tinjauan Aspek Hukum Terhadap Larangan Memberikan Sejumlah Uang Atau Barang Kepada Gelandangan Dan Pengemis." *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon* 23, no. 1 (2017).
- Luthan, Salman. "Asas Dan Kriteria Kriminalisasi." *Jurnal Hukum* 16, no. 1 (2009).
- Mahasin, Ashab. *Gelandangan (Pandangan Ilmuan Sosial)*. Jakarta: LP3ES, 1986
- Marta, Sinta Yulia. "Analisis Hukum Islam Terhadap Perda No.3 Tahun 2010 Di Bandar Lampung Tentang Larangan Memberi Sesuatu Kepada Pengemis." Skripsi UIN Raden Intan Lampung, 2018.
- Mubarok, Alip. "Nilai-nilai Pendidikan Islam Dalam Ta'zir di Pesantren Mahasiswa An-Najah Purwokerto." Skripsi IAIN Purwokerto, 2018.
- Mubarok, Mohammad Subhan. "Analisis Fikih Jinayah Terhadap Sanksi Bagi Pengemis Di Muka Umum Di Kota Surabaya." *Jurnal Hukum Pidana Islam* 3, no. 1 (2017).
- Mustofa, Adriana. "Implementasi Pasal 504-505 KUHP Dan Perda No.8 Tahun 2008 Terhadap Pembinaan Tunawisma Di Kota Makassar." *Al-Risalah: Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum* 21, no. 1 (2021).
- Ni'mah, Siti Zuhrotun. "Analisis Saad Al-Dharia Terhadap Larangan Pemberian Sedekah Kepada Pengemis Di Kota Surabaya Pada Peraturan Daerah Tahun 2014." Skripsi UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018.

- Nugroho, Adi. "Peranan Satpol PP Dalam Menertibkan Pengemis, Gelandangan, Dan Orang Terlantar(PGOT)Di Kabupaten Demak." Skripsi Universitas Negeri Semarang. 2019.
- Nurjaya, Inyoman. "Antara Polisi, Masyarakat, Dan Pembinaan Kamtibmas." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 248, no. 1 (1982).
- Noviariza, Ivana. "Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Samarinda Dalam Menanggulangi Gelandangan Dan Pengemis Melalui Komunikasi Persuasif Di Kota Samarinda." *Ilkom Fisip-Unmul* 6, no. 3 (2018).
- Permatasari, Indah dan Iriani Ismail. "Pengaruh Budaya Terhadap Perilaku Pengemis Anak Di Kecamatan Kamal Kabupaten Bangkalan." *Jurnal Studi Manajemen dan Bisnis* 1, no. 1 (2014).
- Rafi, Hamzah, dan Rafif. "Makna Sa'il Dalam Al-Qur'an:Tujuan Implisit Pengentasan Pengemis Dalam Ayat-Ayat Sa'il Dan Aktulisasinya." *Jurnal Studi Ilmu-ilmu Al-Qur'an dan Hadits* 18, no. 1 (2017).
- Rahman, Gafuri. "Dampak Sedekah Bagi Perkembangan Usaha Studi Kasus Donatur Panti Asuhan Darul Amin Palangka Raya." Skripsi IAIN Palangkaraya, 2020
- Riskawati, Isma. "Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan Dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung." *Jurnal Sociologie* 1, no. 1 (2013).
- Shahih. *Muslim (1041)*.
- Saleh, Khairul. "Tradisi Mengemis: Pergulatan Antara Ekonomi Dan Agama." *Jurnal Penelitian* 8, no. 1 (2014).

Sandi, Maya Mei. "Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Pengemis Dalam Tinjauan Hukum Pidana Islam Dan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Di Kota Medan." Skripsi UIN Sumatera Utara, 2020.

Sidqi, Muhammad Fajar. "Mengemis Menurut Hukum Islam Dan Hukum Positif Studi Tinjauan Fiqih Dan Hukum Positif." Skripsi UIN Ar-Rainy Darussalam Banda Aceh, 2017.

Subangkit, Rino . " Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya No.2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat(Studi Pada Relokasi PKL Di Sentra Ikan Bulak Kecamatan Bulak." *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 4, no. 1 (2016).

Susiani, Herni. "Fungsi Polisi Pamong Praja Dalam Penegakan Peraturan Daerah (Studi Penertiban PKL Di Bandar Lampung)." *Fiat Justisia Journal Of Law* 10, no. 1 (2016): 106.

Syarbani, Ahmad. "Teori Ta'zir Dalam Hukum Pidana Islam." *Jurnal Ius Civile*.

Syarifah, Aslichatus. "Perlindungan Hukum Terhadap Eksploitasi Anak Sebagai Pengemis Dalam Prespektif Hukum Islam Studi Kasus Di Yayasan Setara Kota Semarang." Skripsi UIN Wali Songo Semarang, 2017.

Syaukani, Khalil Gibran. "Sanksi Pidana Kepada Pemberi Sumbangan Terbuka Terhadap Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Dan Penanganan Kesejahteraan Sosial)." Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2020.

Tamrin, Marilang, dan Kurniati. "Fungsi Satpol PP Dalam Menegakkan Perda

Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Ketertiban Umum Di Kabupaten Sambas.”

Jurnal Madani Legal Review 5, no. 1 (2011).

Warda, Ayu Istanfaa. “Tinjauan Hukum Pidana Islam Terhadap Sanksi Bagi Pemberi Uang Atau Barang Kepada Pengemis Dan Pengamen.” UIN Sunan Ampel Surabaya, 2020.

Al-Qur'an dan Hadits

Al-Qur'an. *Surah Al-Baqarah* : 267.

———. *Surah Al-Baqarah*: 215.

———. *Surah Al-Baqarah* Ayat 21.

———. *Surat Al-Baqarah* Ayat 273.

———. *Surat Adz-Dzariyaat* Ayat 19.

Undang-undang

Pasal 36. *PERDA Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat.*

Pasal 504. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.*

Republik Indonesia. *PERDA Nomor 14 Tahun 2016.* Lembaran Negara, n.d..

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat. Lembaran Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis. Lembaran Negara, n.d.

Tim Penyusun Undang-Undang 1945.

Wawancara

Dokumen Arsip Perda Satpol PP Kota Surabaya.

Mudita (Kasi Penyidik Perda Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya).

Wawancara. Surabaya, Februari 22, 2022.

Website

“Persentase Penduduk Miskin September 2021 Turun Menjadi 9,71 Persen.” 17

Januari 2022. Accessed June 22, 2022.

<https://www.bps.go.id/pressrelease/2022/01/17/1929/persentase-penduduk-miskin-september-2021->.

“Sejarah Satpol PP Surabaya.” *Maret 03, 2022.* Accessed December 12, 2022.

<https://satpolpp.surabaya.go.id/p/sejarah-satpol-pp.html>.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A