

**ANALISIS HUKUM PIDANA ISLAM TERHADAP KEBIJAKAN
PEMIDANAAN DALAM PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN
2014 TENTANG PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN,
DAN PENGEMIS DI KOTA SEMARANG**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi dan melengkapi
Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana Program Strata 1 (S-1)
Ilmu Syariah dan Hukum



Oleh :
NOVITA DWI KHOLIDA
NIM. 1402026127

**JURUSAN HUKUM PIDANA ISLAM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO SEMARANG
TAHUN 2020**



**KEMENTRIAN AGAMA RI
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**

Jl. Prof. DR. Hamka (kampus III) Ngaliyan Telp/Fax (024) 7601291, 7624691, Semarang, Kode Pos 50185

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Lamp. : 4 (empat) eks.
Hal : Naskah Skripsi
A.n. Sdri. Novita Dwi Kholida

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Walisongo

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah saya memberikan bimbingan dan koreksi seperlunya, bersama ini saya kirim naskah skripsi saudara:

Nama : Novita Dwi Kholida
Nim : 1402026127
Jurusan : Hukum Pidana Islam/Siyasah Jinayah
Judul : Analisis terhadap Kebijakan Pemidanaan dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

Dengan ini kami mohon agar skripsi saudara tersebut dapat segera dimunaqosahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Pembimbing I
Semarang, 06 Juni 2020
Pembimbing II

Maria Anna Muryani, SH.,MH.
NIP. 196206011993032001

Amir Tajrid, M.Ag
NIP. 197204202003121002

BERITA ACARA
(PENGESEAHAN DAN YUDISIUM SKRIPSI)

Pada hari ini, Jum'at tanggal 3 (Tiga) bulan Juli tahun 2020 (Dua Ribu Dua Puluh) telah dilaksanakan sidang munaqasah skripsi mahasiswa:

Nama : Novita Dwi Kholida
NIM : 1402026127
Jurusan/ Program Studi : Hukum Pidana Islam
Judul Skripsi : ANALISIS HUKUM PIDANA ISLAM TERHADAP KEBIJAKAN PEMIDANAAN DALAM PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA SEMARANG

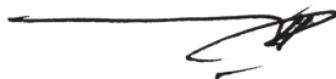
Dengan susunan Dewan Penguji sebagai berikut:

1. Dr. Ali Imron, SH, M.Ag. (Penguji 1)
2. Hj. Maria Anna Muryani, SH., M.H. (Penguji 2)
3. Dr. H. Agus Nurhadi, M.A. (Penguji 3)
4. Dr. Rohmadi, M.Ag. (Penguji 4)

Yang bersangkutan dinyatakan ~~LULUS~~ / **TIDAK LULUS*** dengan nilai: **3.46 (B)**

Berita acara ini digunakan sebagai pengganti sementara dokumen **PENGESEAHAN SKRIPSI** dan **YUDISIUM SKRIPSI**, dan dapat diterima sebagai kelengkapan persyaratan pendaftaran wisuda.

Wakil Dekan Bidang Akademik
dan Kelembagaan,


ALI IMRON



Ketua Prodi Hukum
Pidana Islam,


RUSTAM D.K.A.H

*coret yang tidak perlu

MOTTO

لِلْفُقَرَاءِ الَّذِينَ أُحْصِرُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ لَا يَسْتَطِيعُونَ ضَرْبًا فِي الْأَرْضِ
يَحْسِبُهُمُ الْجَاهِلُ أَغْنِيَاءَ مِنَ التَّعَفُّفِ تَعْرِفُهُمْ بِسِيمَاهُمْ لَا يَسْأَلُونَ النَّاسَ
الْحَافًا ۗ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ خَيْرٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ (البقرة : 273)

“(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.” (al-Baqarah: 273) *

*Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahannya*, Jakarta: Depag RI., 2006, h. 46

PERSEMBAHAN

Dalam perjuangan mengarungi samudra ilahi tanpa batas, dengan keringat dan air mata kupersembahkan karya tulis skripsi ini teruntuk orang-orang yang selalu hadir dan berharap keindahan-Nya. Kupersembahkan bagi mereka yang tetap setia berada di ruang dan waktu kehidupan khususnya buat:

Persembahan yang tertinggi hanyalah kepada Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya hingga pada Dia lah segalanya bergantung. Nabi Muhammad SAW Sang inspirator hidup, Almameterku tercinta, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang

1. Semoga Allah SWT selalu memberikan Rahmat dan Rahim Nya, Amiin...Bapak dan Ibu penulis, Dul Raman dan Jamasri yang telah percaya sepenuhnya kepada penulis untuk menuntut ilmu setinggi mungkin.
2. Teman-teman Seperjuangan
3. Almamaterku Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **Novita Dwi Kholida**
NIM : 1402026127
Jurusan : Hukum Pidana Islam/Siyasah Jinayah

menyatakan bahwa skripsi yang berjudul :

**ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN PEMIDANAAN DALAM
PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG
PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS
DI KOTA SEMARANG**

secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali bagian tertentu yang dirujuk sumbernya

Semarang, 22 Juni 2020
Pembuat Pernyataan



Novita Dwi Kholida
NIM. 1402026127

ABSTRAK

Fenomena anak jalanan, gelandangan, dan pengemis semakin meningkat jumlahnya dengan membawa bentuk permasalahan baik di dalam lingkungan pengamen maupun permasalahan di lingkungan masyarakat sekitar, keberadaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis seperti yang ada di Kota Semarang juga menjadi permasalahan tersendiri bahkan ada beberapa anak jalanan yang meresahkan masyarakat karena memaksa atau bahkan melakukan tindakan kriminal. Salah satu faktor yang menjadikan pengamen dan anak jalanan tetap melakukan aktivitas mengamen di jalanan adalah adanya masyarakat memberikan uang kepadanya, untuk menekan hal tersebut dibuat aturan larangan pemberian uang kepada pengamen dan anak jalanan, oleh karena itu pemerintah Kota Semarang mengeluarkan peraturan daerah untuk menyikapi keberadaannya yaitu Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

Tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan penelitian ini adalah 1) Untuk mendeskripsikan kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang. 2) Untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dalam perspektif hukum pidana Islam

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif dengan pendekatan *yuridis normatif*. Sumber data primer dalam penelitian ini yaitu dokumen Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014, sedangkan sumber data sekunder yaitu sumber-sumber lain dari berbagai literatur, undang-undang dan bahan kepustakaan berupa buku, kitab-kitab fiqh, hukum, dan jurnal yang mempunyai relevansi dengan materi yang peneliti kaji. Data di peroleh dengan menggunakan metode wawancara, dokumentasi dan kepustakaan. Data yang telah terkumpul kemudian di data dengan metode analisis deskriptif dan metode deduktif.

Hasil penelitian menunjukkan: 1) Kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang tertuang dalam Pasal 23 ayat (4). Pasal 24 ayat (1) dan (2), pasal 25, pasal 29, pasal 30 ayat (1), (2), (3) dan (4) yang berupa larangan dilarang melakukan kegiatan di jalan umum, larangan memberi uang dan/atau barang kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di jalan umum dan larangan eksploitasi, peraturan ini merupakan bentuk larangan yang merupakan pengganggu ketertiban umum di jalanan, yang memiliki unsur kegiatan-kegiatan negatif di jalanan dan bertujuan melindungi dan menjaga ketertiban umum di masyarakat, khususnya di jalanan. 2) kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dalam perspektif hukum pidana Islam termasuk jarimah ta'zir perbuatan maksiat dan pada kepentingan umum, sehingga pemidanaan dalam peraturan tersebut merupakan cara ulil amri untuk melakukan ta'zir tersebut.

Kata kunci: Hukum Pidana Islam, Kebijakan Pemidanaan, Peraturan Daerah
Nomor 5 Tahun 2014

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB - LATIN

Berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI No. 158/1987 dan No.0543 b/u/1987 tertanggal 10 September 1987 yang ditanda tangani pada tanggal 22 Januari 1988.

I. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif		
ب	ba'	b	Be
ت	ta'	t	Te
ث	s\`a'	s\	s (dengan titik di atas)
ج	jim	j	Je
ح	h}ã'	h}	ha (dengan titik di bawah)
خ	Khã	kh	ka dan ha
د	Dal	d	De
ذ	z\`al		zet (dengan titik di atas)
ر	ra'	r	Er
ز	z\	z	Zet
س	Sin	s	Es
ش	Syin	sy	es dan ye
ص	s}ãd	s}	es (dengan titik di bawah)
ض	d}ad	d}	de (dengan titik di bawah)
ط	t}a	t}	te (dengan titik di bawah)
ظ	z}a	z}	zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain	'	koma terbalik (di atas)
غ	Gain	g	Ge
ف	Fa	f	Ef
ق	Qaf	q	Qi
ك	Kaf	k	Ka
ل	Lãm	l	El
م	Min	m	Em
ن	Nun	n	En
و	Wau	w	We
ه	ha'	h	Ha
ء	Hamzah		Apostrop
ي	ya	y	Ye

II. Konsonan Rangkap

Konsonan rangkap yang disebabkan oleh syaddah ditulis rangkap.

Contoh:

نَزَّل = nazzala

بَيْنَ = bihinna

III. Vokal Pendek

Fathah (َ) ditulis a, kasrah (ِ) ditulis i, dan dammah (ُ) ditulis u.

IV. Vokal Panjang

Bunyi a panjang ditulis *ā*, bunyi i panjang ditulis *î*, dan bunyi u panjang ditulis *û*, masing-masing dengan tanda penghubung (-) di atasnya.

Contoh:

1. Fathah + alif ditulis *ā*. فلا ditulis *falā*.
2. Kasrah + ya' mati ditulis *î*. تفصيل ditulis *tafsîl*.
3. Dammah + wawu mati ditulis *û*. اصول ditulis *usûl*.

V. Fokal Rangkap

VI. Fathah + ya' mati ditulis ai. الزهيلي ditulis az-Zuhayli.

1. Fathah + wawu ditulis au. الدولة ditulis *ad-daulah*.

VII. Ta' marbut}ah di akhir kata

1. Bila dimatikan ditulis ha. Kata ini tidak diperlakukan terhadap kata Arab yang sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia seperti salat, zakat dan sebagainya kecuali bila dikehendaki kata aslinya.
2. Bila disambung dengan kata lain (frase), ditulis t. Contoh: بداية المجتهد ditulis *Bidayah al-Mujtahid*.

VIII. Hamzah

1. Bila terletak di awal kata, maka ditulis berdasarkan bunyi vokal yang mengiringinya. Seperti ان ditulis *inna*.
2. Bila terletak di akhir kata, maka ditulis dengan lambang apostrof ('). Seperti شيء ditulis *syai'un*.
3. Bila terletak di tengah kata setelah vokal hidup, maka ditulis sesuai dengan bunyi vokalnya. Seperti ربائب ditulis *rabā'ib*.
4. Bila terletak di tengah kata dan dimatikan, maka ditulis dengan lambang apostrof ('). Seperti تأخذون ditulis *ta'khuzûna*.

IX. Kata Sandang alif + lam

1. Bila diikuti huruf qamariyyah ditulis al. البقرة ditulis *al-Baqarah*.

2. Bila diikuti huruf syamsiyyah, huruf l diganti dengan huruf syamsiyyah yang bersangkutan. النساء ditulis an-Nisā’.

X. Penulisan kata-kata dalam rangkaian kalimat

Dapat ditulis menurut bunyi atau pengucapannya dan menurut penulisannya.

ذوى الفروض ditulis z\awil furūd} atau z\awi al-furūd}.

السنة اهل ditulis ahlussunnah atau ahlu as-sunnah.

Dalam skripsi ini dipergunakan cara pertama.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang berbentuk deskriptif dokumen dengan pendekatan *Yuridis Normatif* yang memotret penenganan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Semarang dalam mengatasi fenomena anak jalanan, gelandangan, dan pengemis semakin meningkat jumlahnya dengan membawa bentuk permasalahan baik di dalam lingkungan PGOT maupun permasalahan di lingkungan masyarakat sekitar dengan mengeluarkan peraturan daerah untuk menyikapi keberadaannya yaitu Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang. Peraturan tersebut baik dari sudut peraturan perundang-undangan dan hukum Islam.

Alhamdulillah Wasyukurillah, senantiasa penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan nikmat kepada semua hamba-Nya, sehingga sampai saat ini kita masih mendapatkan ketetapan Iman dan Islam.

Shalawat dan salam semoga tetap tercurah kepada junjungan kita Rasulullah Muhammad SAW pembawa rahmat bagi makhluk sekian alam, keluarga, sahabat dan para tabi'in serta kita umatnya, semoga kita senantiasa mendapat syafa'at dari beliau.

Pada penyusunan skripsi ini tentulah tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, baik dalam ide, kritik, saran maupun dalam bentuk lainnya. Oleh karena itu penulis menyampaikan terima kasih sebagai penghargaan atau peran sertanya dalam penyusunan skripsi ini kepada:

1. Prof. Dr. H. Imam Taufiq, M.Ag., selaku Rektor UIN Walisongo Semarang.
2. Dr. H. Mohamad Arja Imroni, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang.
3. Nur Hidayati Setyani, M.H., selaku ketua Prodi Akhwal As-syakhsyah atas segala bimbingannya.
4. Ibu Maria Anna Muryani, SH., MH. selaku pembimbing I dan Bapak Amir

Tajrid, M.Ag selaku pembimbing II, yang telah banyak membantu, dengan meluangkan waktu dan tenaganya yang sangat berharga semata-mata demi mengarahkan dan membimbing penulis selama penyusunan skripsi ini.

5. Segenap Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum yang telah banyak memberikan ilmunya kepada penulis dan senantiasa mengarahkan serta memberi motivasi selama penulis melaksanakan kuliah sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan skripsi ini.
6. Seluruh keluarga besar penulis: Bapak, Ibu, kakak, adik, dan semua keluargaku yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, kalian semua adalah semangat hidup bagi penulis yang telah memberikan do'a agar selalu melangkah dengan optimis.
7. Kerabat serta saudara-saudariku yang selalu memberi semangat dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Teman-temanku Angkatan 2014 Jurusan Siyasah Jinayah yang tak pernah ku lupakan.

Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi kita semua.
Amin Ya Rabbal Alamin.

Semarang, 26 Juni 2020

Penulis



Novita Dwi Kholida

NIM. 1402026127

1. Pengertian Tindak Pidana	17
2. Unsur-Unsur Tindak Pidana.....	21
3. Tujuan Pemidanaan.....	24
4. Macam-Macam Sangsi Tindak Pidana	27
B. Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis	31
1. Pengertian Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis	31
2. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis	34
3. Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Penyakit Masyarakat	37
4. Ciri-ciri Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis	37
5. Perilaku Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis	38
C. Penanggulangan dan Tindakan Hukum bagi Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.....	41

**BAB III KEBIJAKAN PEMIDANAAN DALAM PERATURAN
DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG PENANGANAN ANAK JALANAN,
GELANDANGAN, DAN PENGEMIS DI KOTA
SEMARANG**

A. Latar Belakang Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang	47
---	----

	B. Gambaran Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.....	53
	C. Pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang	54
BAB IV	ANALISIS KEBIJAKAN PEMIDANAAN DALAM PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS DI KOTA SEMARANG DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA ISLAM	
	A. Analisis Hukum Pidana terhadap Kebijakan Pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.....	56
	B. Analisis Kebijakan Pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dalam Perspektif Hukum Pidana Islam.....	73
BAB V	PENUTUP	
	A. Simpulan.....	89
	B. Saran-Saran.....	90

C. Penutup..... 90

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan pada dasarnya bertujuan menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hal ini mengandung pengertian bahwa hasil dari pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat secara adil dan merata. Namun pada realitanya pembangunan yang sudah berjalan saat ini secara keseluruhan belum dapat dinikmati oleh seluruh penduduk Indonesia hingga lapisan bawah. Pembangunan yang demikian ini menyebabkan terjadinya berbagai permasalahan diantaranya kemiskinan dan pengangguran. Angka kemiskinan di Indonesia pada September 2017 tercatat sebesar 10,12 persen atau 26,58 juta orang.²

Kemiskinan merupakan salah satu dampak dari masalah ekonomi-sosial yang belum ditangani secara baik. Masalah-masalah sosial tersebut merupakan bentuk tingkah laku yang melanggar adat istiadat masyarakat. Masalah sosial bagi sebagian besar masyarakat dianggap sebagai pengganggu, tidak dikehendaki, berbahaya dan merugikan banyak orang.³ Kemiskinan ini menyebabkan banyak hal salah satunya masalah sosial. Masalah sosial yang terkait dengan kebijakan publik bidang kesejahteraan sosial adalah masalah anak jalanan yang menjadi sorotan publik dan perlu mendapat perhatian pemerintah pusat dan daerah untuk menanggulangnya.

² Badan Pusat Statistik, 2017

³ Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo, 2005, h. 6

Permasalahan sosial tersebut merupakan masalah publik yang mendesak untuk ditangani melalui suatu pendekatan pelayanan yang transparan dan akuntabel. Perlindungan dan bimbingan terhadap anak jalanan harus mendapat perhatian serius oleh pemerintah daerah.⁴

Nurhajadmo sebagai pakar pemerhati sosial dalam Riko Riyanda, menjelaskan bahwa keberadaan anak jalanan merupakan fenomena yang banyak ditemui di negara-negara yang sedang berkembang. Pembangunan yang tidak merata menjadi salah satu penyebab munculnya anak jalanan. Ketimpangan akses terhadap sumber-sumber ekonomi dan rendahnya aksesibilitas pendidikan menyebabkan munculnya fenomena anak jalanan di perkotaan baik sebagai gelandangan maupun pengamen.⁵ Anak jalanan merupakan kaum marginal perkotaan yang teralienasi dan tersubordinasi dari kemegahan kota. Mereka sangat berpotensi mendapat perlakuan yang diskriminatif seperti perlakuan secara semena-mena oleh petugas atau dari sesama anak jalanan yang lebih besar, terjerumus minuman keras, obat-obatan, kekerasan fisik, terserang penyakit menular, pelacuran sampai pada eksploitasi dan pemaksaan seksual. Selain itu hidup di kota tentu tidak mudah dengan karakteristik masyarakat perkotaan yang bersifat individualistik menyebabkan terjadinya persaingan satu sama lain dalam memperoleh pekerjaan, sedangkan lapangan pekerjaan yang tersedia tentunya harus disesuaikan dengan keahlian dan keterampilan pendidikan yang cukup.

⁴ Riko Riyanda, Kebijakan Program Bimbingan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial PMKS Anak Jalanan Kajian Kasus di Beberapa Daerah, *Jurnal Dialektika Publik*, Vol 6., 2017, h. 16

⁵ *Ibid.*,

Oleh karena itu membutuhkan referensi untuk meningkatkan kinerja yang memadai supaya memaksimalkan kualitas maupun kuantitas yang bagus dalam dunia industri guna mendapatkan pekerjaan yang layak.⁶

Akibat itu muncul pekerjaan sektor informal sebagai akibat dari sulitnya menghadapi kehidupan perkotaan. Adanya pekerjaan sektor informal yang dikarenakan kesulitan dalam memperoleh kehidupan di perkotaan, hal itu berimplikasi pada kegiatan yang marginal maupun terbentuknya komunitas pengamen yang terjun ke jalan untuk mencari rezeki dikarenakan faktor ekonomi lemah yang tidak memadai.⁷ Hal ini dapat dilihat dari beberapa tahun terakhir banyak orang yang menjalani pekerjaan sebagai pengamen terutama di kota besar seperti di Kota Semarang. Pengamen mulai dari kalangan orang yang sudah tua, orang dewasa, para remaja hingga anak-anak. Fenomena pengamen semakin meningkat jumlahnya dengan membawa bentuk permasalahan baik di dalam lingkungan pengamen maupun permasalahan di lingkungan masyarakat sekitar, keberadaan pengamen seperti yang ada di Kota Semarang juga menjadi permasalahan tersendiri bahkan ada beberapa pengamen yang meresahkan masyarakat karena memaksa atau bahkan melakukan tindakan kriminal.

Menyikapi hal tersebut pemerintah Kota Semarang mengeluarkan peraturan daerah untuk menyikapi keberadaan pengamen yaitu Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak

⁶ Shinta Oktaviani, Rufran Zulkarnain, Suardi Jasman, Tanggapan Masyarakat Tentang Keberadaan Pengamen Anak di Lingkungan Wisata (Studi Kasus Pengaman Anak di Kawasan Pasir Putih Pantai Panjang Bengkulu), *Jurnal Pengembangan Masyarakat Vol. 1 No.2. 2018*

⁷ Damsar, *Sosiologi Ekonomi*, Jakarta: Raja Grafindo, 2002, h. 149

Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, salah satu pertimbangannya adalah anak jalanan, gelandangan, dan pengemis keberadaannya cenderung semakin meningkat, baik kuantitas maupun kualitasnya, Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), Pada tahun 2019 jumlah pengemis dan anak jalanan di Kota Semarang mengalami peningkatan dari yang sebelumnya 275 menjadi 350 orang.⁸ Jumlah ini mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, sehingga meresahkan masyarakat, membahayakan dirinya sendiri dan/atau orang lain dan ketentraman di tempat umum yang dapat menurunkan martabat bangsa, serta memungkinkan mereka menjadi sasaran eksploitasi dan tindak kekerasan, sehingga perlu segera dilakukan penanganan secara profesional, komprehensif, terpadu dan berkesinambungan.⁹

Salah satu faktor yang menjadikan pengamen dan anak jalanan tetap melakukan aktivitas mengamen di jalanan adalah adanya masyarakat memberikan uang kepadanya, untuk menekan hal tersebut dibuat aturan larangan pemberian uang kepada pengamen dan anak jalanan di jelaskan dalam pasal 24 ayat 1 dan pasal 30 ayat 1 :

Pasal 24

- (1). Setiap orang dilarang memberikan uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di jalan-jalan umum dan/atau *traffic light*.

Pasal 30

- (1). Bagi orang yang melakukan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dikenakan sanksi pidana kurungan

⁸ Jumlah pengemis dan anak jalanan di Kota Semarang meningkat, www.okezone.com, diakses tanggal 1 Juli 2020

⁹ Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, pdf, diakses pada tanggal 02 April 2020

paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00. (Satu Juta Rupiah).

Pemberian sanksi tersebut agar keberadaan pengamen dapat dikelola oleh pemerintah daerah dengan baik. Karena keberadaan pengamen sangat rawan dengan adanya kriminalitas. Dalam hukum Islam mengenal adanya pemberian *ta'zir* karena kepentingan umum. Maksud pemberian hak penentuan *jarimah-jarimah ta'zir* kepada penguasa, ialah agar mereka dapat mengatur masyarakat dan memelihara kepentingan-kepentingannya serta bisa menghadapi keadaan yang mendadak dengan sebaik-baiknya¹⁰.

Menurut 'Audah *ta'zir* di bagi menjadi tiga macam yaitu: *Ta'zir* karena melakukan perbuatan maksiat, *Ta'zir* untuk kepentingan umum, dan *Ta'zir* karena pelanggaran.¹¹ Penguasa (pemerintah) berwenang untuk membuat undang-undang atau peraturan ketika kehidupan mengalami perubahan dan pembaruan, maka pemerintah harus memperbaharui apa yang terkait dengan stempel dosa (bersalah) pada setiap perubahan dan pembaharuan, artinya pada satu saat penguasa bisa memperberat hukuman dan pada saat yang lain bisa meringankan hukuman, oleh karena itu, semua *jariman hudud* dan *wiyas- z'iyat* yang tidak terpenuhi persyaratan, maka masuk ke dalam kategori *jarimah ta'zir*.¹²

Namun pemberian seseorang kepada pengamen atau anak jalanan oleh masyarakat banyak terkait dengan keinginan untuk bersedekah, menghargai karya berupa lagu dan yang lainnya yang apakah pantas untuk diberikan

¹⁰ Ahmad Hanafi, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 2013, h. 9.

¹¹ Rokhmadi, *Hukum Pidana Islam*, Semarang: Karya Abadi Jaya, 2015, h. 195

¹² *Ibid*, h. 192

hukuman perlu diteliti lebih jauh, dan peneliti melakukan penelitian dengan judul Tinjauan “Analisis Terhadap Kebijakan Pidana dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang”.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka penulis sampaikan beberapa pertanyaan yang menjadi inti pembahasan dalam skripsi ini:

1. Bagaimana kebijakan pidana dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang?
2. Bagaimana kebijakan pidana dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dalam perspektif hukum pidana Islam?

C. Tujuan Penulisan Skripsi

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan kebijakan pidana dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan pidana dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang

Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dalam perspektif hukum pidana Islam.

D. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan sumbangan pemikiran ilmu jinayah siyasah yang berkaitan dengan kebijakan pemidanaan dalam peraturan pemerintah kota tentang penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dalam perspektif hukum pidana dan pidana Islam.

2. Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kota Semarang dapat dijadikan bahan komparasi bagi Pemerintah Kota Semarang dalam membuat kebijakan sesuai Hukum Islam.
- b. Dapat memperluas wawasan ilmu pengetahuan agama khususnya bagi penulis dan umumnya bagi pembaca tentang hal-hal yang berkenaan dengan penelitian ini.

E. Telaah Pustaka

Dalam telaah pustaka ini peneliti mendeskripsikan beberapa penelitian yang telah dilakukan terdahulu, relevansinya dengan judul skripsi ini yaitu:

1. Skripsi karya Try Fandy Nasir (2012) yang berjudul *Tinjauan Hukum Pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2008 Tentang Larangan Untuk Mengemis*

Dan Bergelandangan Di Kota Makassar. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa Perda No.2 Tahun 2008 tentang larangan untuk mengemis dan bergelandangan di Kota Makassar sudah efektif dengan terlaksananya patroli yang dilakukan oleh Satpol PP dengan back-up an dari pihak Kepolisian. Keefektifan dari Perda tersebut juga dapat dilihat dari penegakan yang dilakukan oleh Satpol PP dan Polri dengan cara Patroli dan Rasia lalu dilakukan pendataan yang kemudian akan diberi pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial berupa pengembangan diri sesuai bakat dan keinginannya masing-masing sehingga pengemis dan gelandangan yang ada di kota Makassar dapat mengembangkan bakatnya untuk mencari penghasilan tanpa mengemis.¹³

2. Tesis karya I Gusti Agung Dian Hendrawan (2015) yang berjudul *Penegakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Denpasar.* Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi penegakan hukum pidana dalam rangka penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Denpasar belum berjalan/dilaksanakan secara maksimal. Faktor-faktor yang menjadi penghambat penegakan hukum pidana tersebut adalah faktor struktur hukum (legal structure) yaitu terkait dengan kinerja aparat penegak hukum belum maksimal, berikutnya faktor substansi hukum (legal substance) yaitu tindak pidana pergelandangan belum disebutkan secara tegas dalam Peraturan Daerah Kota Denpasar No. 15 Tahun 1993 jo. No. 3 Tahun 2000 dan belum adanya aturan pidana bagi masyarakat pemberi kepada gelandangan pengemis, dan faktor budaya hukum (legal culture) yaitu berupa kurang pedulinya

¹³ Try Fandy Nasir (2012) yang berjudul *Tinjauan Hukum Pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2008 Tentang Larangan Untuk Mengemis Dan Bergelandangan Di Kota Makassar*, Skripsi. Bagian Hukum Pidana Universitas Hasanuddin Makassar, 2015

masyarakat Kota Denpasar akan permasalahan gelandangan dan pengemis, masih adanya masyarakat yang memberikan sesuatu/uang kepada gelandangan pengemis, nilai-nilai yang tumbuh di masyarakat bertentangan dengan ide pemidanaan terhadap gelandangan pengemis, dan sikap mental aparat penegak hukum yang kurang tegas. Sedangkan yang menjadi faktor pendukungnya adalah faktor struktur hukum (legal structure) yang berupa sarana/fasilitas dan jumlah petugas pelaksanaan operasi/razia atau penertiban yang dimiliki oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Denpasar (Satpol PP Kota Denpasar) cukup memadai, dan faktor substansi hukum (legal substance) itu sendiri karena keberadaannya sebagai dasar pelaksanaan penegakan hukum pidana terhadap gelandangan dan pengemis masih sangat diperlukan dan layak dipertahankan.¹⁴

3. Skripsi karya Wahib Abdur Rohman (2014) yang berjudul *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pekerjaan Mengamen (Studi Kasus Terhadap Komunitas Pengamen Malioboro)*. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ada tiga kategori pengamen yang dapat dikelompokkan, yaitu sosiologis, normatif dan yuridis. Dari segi sosiologis mereka menunjukkan profesionalisme dalam mengamen, mengamen sebagai profesi dan pengamen brutal. Sementara dari segi normatif pengamen di komunitas Malioboro menjual keahlian bermain alat musik dan bernyanyi, sedangkan dari segi yuridis pengamen disamakan dengan meminta-minta yang dalam Islam hukumnya adalah haram. Sementara sebagian Ulama' membolehkan mengamen asalkan ia menanggung hutang orang lain, kehabisan harta karena musibah atau himpitan ekonomi.¹⁵

¹⁴ I Gusti Agung Dian Hendrawan, *Penegakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Denpasar*, Tesis Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, 2015

¹⁵ Wahib Abdur Rohman, *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pekerjaan Mengamen (Studi Kasus Terhadap Komunitas Pengamen Malioboro)*, Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2014

Beberapa penelitian di atas terdapat kesamaan dengan penelitian yang peneliti lakukan yaitu tentang pengamen, penanganan pengamen dalam hukum pidana, akan tetapi penelitian yang peneliti lakukan lebih mengarah kepada kajian analisis peraturan dari sudut hukum pidana dan pidana Islam tentang hukuman bagi pemberi uang pada penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dalam peraturan pemerintah kota yang tentunya tidak di kaji oleh penelitian di atas, peraturan tersebut perlu diteliti dari sudut hukum pidana Islam adakah kesesuaian atau tidak sehingga peraturan tersebut tidak bertentangan dengan hukum Islam.

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif bersifat deskriptif dokumen dengan pendekatan *yuridis normatif*. Pendekatan yuridis normatif tersebut mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.¹⁶ Dalam penelitian ini, penulis menganalisis hukum Islam terhadap kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.

2. Sumber Data

Sumber data yang penulis peroleh dari penelitian ini didapat dari dua sumber data sebagai berikut:

¹⁶ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, h. 105

a. Sumber Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari obyek yang diteliti.¹⁷ Data primer dari penelitian ini adalah dokumen Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014.

b. Sumber Data sekunder

Data sekunder yaitu data pendukung yang berupa dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berbentuk laporan dan lain sebagainya.¹⁸ Data sekunder dalam penelitian ini berupa sumber-sumber lain dari berbagai literatur, undang-undang dan bahan kepustakaan berupa buku, kitab-kitab fiqh, hukum, dan jurnal yang mempunyai relevansi dengan kebijakan pemidanaan dalam peraturan tentang penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.

3. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini antara lain:

a. Teknik Dokumentasi

Dokumentasi adalah salah satu metode yang digunakan untuk mencari data-data otentik yang bersifat dokumentatif, baik data itu berupa catatan harian, memori atau catatan penting lainnya.¹⁹ Adapun yang dimaksud dengan dokumen di sini adalah data atau dokumen yang tertulis yaitu Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014.

¹⁷ *Ibid.*, h. 105-106

¹⁸ Amirudin Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, h. 30

¹⁹ Wirawan Sarlito, *Metode Penelitian Sosial*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000, h. 71-

b. Wawancara

Wawancara yang sering juga disebut *interview* adalah sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara (*interviewer*) untuk memperoleh informasi dari terwawancara (*interviewed*).²⁰ Dalam penelitian ini dilakukan wawancara bebas terpimpin, yakni wawancara yang dilakukan secara bebas dalam arti informan diberi kebebasan menjawab akan tetapi dalam batas-batas tertentu agar tidak menyimpang dari panduan wawancara yang telah disusun.²¹

Pihak yang diwawancarai adalah anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, dan pemberi uang kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis untuk memperoleh data tentang pandangan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang tentang kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.

Dalam penelitian ini dilakukan wawancara bebas terpimpin, yakni wawancara yang dilakukan secara bebas dalam arti informan diberi kebebasan menjawab akan tetapi dalam batas-batas tertentu agar tidak menyimpang dari panduan wawancara yang telah disusun.²²

4. Analisis Data

²⁰ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2012, h. 132

²¹ Hadari Nawawi dan Martini Hadari, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003, h. 23

²² *Ibid.*,

Analisis data yaitu data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Dengan demikian, laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut.²³ Analisis data yang peneliti gunakan diantaranya:

a. Deskriptif Analisis

Sanapiah Faisal mendefinisikan metode deskriptif analisis adalah berusaha mendeskripsikan dan menginterpretasikan apa yang ada, baik kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang sedang tumbuh, proses yang sedang berlangsung dan telah berkembang.²⁴ Dengan kata lain metode deskriptif adalah memberikan gambaran yang jelas dan akurat tentang material atau fenomena yang diselidiki. Metode ini digunakan untuk mendeskripsikan dan sekaligus menganalisis terhadap kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dalam hukum pidana dan hukum pidana Islam.

b. Metode Deduktif

Metode Deduktif yaitu metode untuk menganalisis hal-hal yang bersifat umum ditarik ke hal-hal yang bersifat khusus.²⁵ Metode ini digunakan dalam analisis hukum pidana Islam terhadap kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun

²³ *Ibid.*, h. 7

²⁴ Sanapiah Faisal, *Metode Penelitian Pendidikan*, Surabaya: Usaha Nasional, t.th, h. 19.

²⁵ John W. Best, *Terj.* Sanapiah Faisal, *Metodologi Penelitian Pendidikan*, Surabaya: Usaha Nasional, t.th., h. 13-14.

2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dengan mengkaji literatur yang ada.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan skripsi ini, dan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai apa yang hendak penulis sampaikan, maka perlu kiranya penulis memaparkan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini, berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINDAK PIDANA, ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS

Pada bab ini, berisi tentang pertama tindak pidana yang meliputi pengertian tindak pidana, unsur-unsur tindak pidana, tujuan pemidanaan, macam-macam sanksi tindak pidana dan hukum pidana Islam tentang tindak pidana. Kedua Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis meliputi pengertian Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, unsur-unsur Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, dan hukuman bagi pemberi uang kepada Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

BAB III KEBIJAKAN PEMIDANAAN DALAM PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 5 TAHUN 2014

TENTANG PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS DI KOTA SEMARANG

Bab ini, berisi tentang gambaran Umum Kota Semarang, dan gambaran Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.

BAB IV ANALISIS KEBIJAKAN PEMIDANAAN DALAM PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS DI KOTA SEMARANG DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA ISLAM

Bab ini berisi analisis hukum pidana terhadap kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dan analisis kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dalam perspektif hukum pidana Islam.

BAB V PENUTUP

Berisi tentang kesimpulan, dan saran.

BAB II

TINDAK PIDANA ISLAM, PENANGGULANGAN DAN TINDAKAN HUKUM BAGI ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS

A. Tindak Pidana Islam

1. Pengertian Tindak Pidana

Tindakan secara *letterlejk* lebih disesuaikan dengan terjemahan dari istilah *feit*.²⁶ “Tindak” pada dasarnya merujuk pada hal kelakuan manusia secara positif (*bansden*) semata, dan tidak termasuk kelakuan manusia yang bersifat pasif atau negatif (*nalaten*).²⁷ Dan menurutnya, pengertian sebenarnya dalam istilah *feit* adalah mencakup dua kategori perbuatan, baik perbuatan tersebut aktif maupun pasif, pembagian tindakan hukum ini sesuai dengan pendapat Ahmad Hanafi. Perbuatan aktif artinya suatu bentuk perbuatan yang untuk mewujudkannya diperlukan atau disyaratkan adanya suatu gerakan atau gerakan-gerakan dari tubuh manusia. Sementara itu, perbuatan pasif adalah suatu bentuk tindakan dengan tidak melakukan suatu perbuatan fisik apapun, yang oleh karenanya seseorang tersebut telah mengabaikan kewajibannya, misalnya tidak menolong, atau perbuatan membiarkan.

Tindak pidana ialah perbuatan yang dilarang oleh aturan hukum dan barang siapa yang melanggar larangan tersebut dikenakan sanksi

²⁶ Adami Khazawi, *Pelajaran Pidana; Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan dan Batasan Berlakunya Hukuman Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, h. 70.

²⁷ Marsum, *Fiqh Jinayat (Hukum Pidana Islam)*, Yogyakarta: BAG. Penerbit FH UII, 2001, h. 2.

pidana. Untuk lebih singkatnya sering disebut dengan perbuatan pidana atau delik.²⁸

Meskipun orang telah berbuat dan memenuhi unsur pidana belum berarti bahwa orang itu telah melakukan perbuatan pidana, karena masih diperlukan pula unsur kesalahan yang merupakan pertanggungjawaban pidana di antaranya:

- a. Adanya kemampuan bertanggung jawab
- b. Adanya sikap batin atas perbuatan yang berupa kesengajaan atau kealpaan
- c. Adanya keinsyafan atas perbuatan
- d. Tidak ada alasan pemaaf.²⁹

Muljatno, seorang guru besar Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada menganggap lebih tepat dipergunakan istilah perbuatan pidana, yakni sebuah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum yang disertai dengan ancaman (sanksi) berupa pidana tertentu bagi siapa saja yang melanggar larangan tersebut.³⁰ Lebih jauh Moeljatno menjelaskan antara larangan dan ancaman ada hubungan yang sangat erat, oleh karenanya kejadian tidak dapat dilarang jika yang menimbulkan bukan orang, maka dalam hal ini orang tidak dapat diancam pidana jika bukan karena perbuatan yang ditimbulkan olehnya. Dan untuk menyatakan hubungan yang erat dipakailah istilah perbuatan, sebuah pengertian yang abstrak yang menunjukkan kepada dua keadaan yang konkrit: Pertama

²⁸ Suharto RM, *Hukum Pidana Materiil*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, h.22

²⁹ Suharto RM, *Hukum Pidana Materiil*, h. 25-26

³⁰ Muljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Yogyakarta: Rineka Cipta, 2000, h. 54.

adanya kejadian-kejadian tertentu dan kedua adanya orang yang berbuat yang menimbulkan kejadian itu.³¹

Suharto menjelaskan bahwa suatu perbuatan yang melanggar aturan hukum dapat dipidana apabila sudah bisa dinyatakan salah. Apa yang diartikan salah adalah suatu pengertian psikologis yang berarti adanya hubungan batin orang yang melakukan perbuatan dengan perbuatan yang dilakukan sehingga terjadi perbuatan yang disengaja atau alpa.³²

Sementara itu, terkait dengan tindakan/perbuatan dan pelaku hukum, sebagai syarat suatu peristiwa dapat dikatakan sebagai peristiwa hukum, jika memenuhi ketiga syarat di bawah ini: a. Harus ada suatu perbuatan manusia yang dikerjakan secara sadar; b. Perbuatan itu harus sesuai dengan apa yang dilukiskan di dalam ketentuan hukum; c. Harus terbukti adanya “dosa” (horisontal) pada orang yang berbuat, yaitu orangnya harus dapat dipertanggungjawabkan. Dalam artian, sebagai subyek hukum (pelaku) sudah dapat dinyatakan sebagai subyek yang cakap hukum, sedangkan dosa horisontal ini dalam istilah sosiologi biasa disebut dengan perilaku menyimpang (dari kebiasaan/norma); d. Perbuatan itu harus berlawanan dengan hukum; e. Terhadap perbuatan itu, harus

³¹ Muljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, h.55. Roeslan Saleh dalam bukunya *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: Aksara Baru, 2011, h. 9, menyebutkan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang bertentangan dengan tata atau ketertiban yang dikehendaki oleh hukum. Lebih jauh Mr. Roeslan saleh menjelaskan bahwa perbuatan pidana hanya menunjukkan sifat pebuatan yang terlarang. Menurut pandangan tradisional, pengertian perbuatan pidana mencakup isi sifat dari perbuatan yang terlarang dan kesalahan terdakwa. Dan dalam pandangan Mr. Reslan Saleh harus ada pemisahan yang tegas antara perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana.

³² Suharto, *Hukum Pidana Materiil*, h. 5

tersedia ancaman hukumannya dalam undang-undang.³³

Jadi kata “tindakan” ataupun “perbuatan” dalam diskursus hukum banyak digunakan untuk peristiwa yang terjadi pasca *konvensi* atau *positivisasi* hukum, lebih jelasnya, sebelum sebuah pekerjaan dipositivisasikan dalam bentuk hukum materiil verbal sebagaimana terkodifikasi dalam peraturan perundangan, tindakan tersebut belum dapat dikategorikan sebagai tindakan atau perbuatan hukum, baik perbuatan itu bersifat positif maupun negatif. Dan makna tindakan ini kemudian mengalami pergeseran yang cenderung *positivistik*.

Menurut Hukum Pidana Islam yang dimaksud dengan tindak pidana adalah *Jarimah*. *Jarimah* sendiri menurut definisinya adalah larangan-larangan Syara’ yang diancamkan oleh Allah dengan hukuman *had* dan *ta’zir*. Dalam kehidupan masyarakat yang mendorong untuk menganggap sesuatu perbuatan sebagai tindak pidana, ialah karena perbuatan tersebut bisa merugikan kepada tata aturan masyarakat, atau kepercayaan-kepercayaannya, atau merugikan kehidupan anggota-anggota masyarakat, atau bendanya atau nama baiknya atau perasaan-perasaannya, atau pertimbangan-pertimbangan lain yang harus dihormati dan dipelihara.³⁴

Sesuatu hukuman yang diancamkan kepada seseorang agar orang tidak melakukan tindak pidana, sebab larangan atau perintah semata-mata tidak akan cukup. Meskipun hukuman itu sendiri bukan suatu kebaikan,

³³ S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: PBK.Gunung Mulia, 2006, h. 13.

³⁴ Ahmad Hanafi, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta : Bulan Bintang, 2013, h. 2

bahkan suatu perusakan bagi si pelaku tindak pidana sendiri sekurang-kurangnya, namun hukuman tersebut diperlukan, sebab bisa membawa keuntungan yang nyata bagi masyarakat.³⁵

Disisi lain, sesuatu tindak pidana boleh jadi malah membawa keuntungan, namun keuntungan ini tidak menjadi pertimbangan hukum dan oleh karena itu hukum melarang tindak pidana tersebut karena segi kerugiannya itulah yang diutamakan dalam pertimbangan. Ambil contoh misalnya perbuatan-perbuatan zina, menyerobot hak milik orang lain, dan lain-lain, boleh jadi bisa membawa keuntungan bagi perseorangan tertentu, tetapi keuntungan tersebut tidak menjadi pertimbangan hukum. Perbuatan tersebut dilarang, bukan karena segi keuntungan perseorangan tersebut, melainkan karena perbuatan-perbuatan tersebut akan membawa kerugian bagi masyarakat. Ringkasnya, dasar pelarangan sesuatu perbuatan ialah pemeliharaan kepentingan masyarakat itu sendiri.³⁶

2. Unsur-Unsur Tindak Pidana

Pada dasarnya perbuatan pidana hanya menunjuk pada dilarangnya saja dan tidak menunjuk pada orang yang melakukan perbuatan pidana. Pada umumnya sifat melawan hukum suatu perbuatan ditentukan faktor obyektif yang ada di luar diri pelaku (*persoon heid van dader*). Unsur-unsur tindak pidana terbagi atas dua macam yaitu:

a. Unsur yang bersifat obyektif meliputi:

1) Kelakuan atau tingkah laku orang

³⁵ *Ibid.*, h. 3

³⁶ *Ibid.*, h. 4

- 2) Akibat yang menjadi syarat mutlak delik
 - 3) Unsur sifat yang melawan hukum yang dirumuskan secara formil
 - 4) Unsur melawan hukum yang memberatkan pidana
 - 5) Unsur yang menentukan sifat perbuatan
- b. Unsur-unsur yang bersifat subyektif meliputi:
- 1) Delik yang mengandung unsur dengan maksud misalnya pencurian pasal 362 KUHP, penipuan pasal 378 KUHP
 - 2) Delik yang tendensius, misalnya seorang dokter yang berbuat cabul terhadap pasiennya pasal 294 KUHP
 - 3) Delik yang menyatakan batinnya misalnya sumpah palsu pasal 242.³⁷

Sedangkan untuk dapat dikatakan adanya perbuatan pidana menurut Moeljatno harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Perbuatan
- b. Yang dilarang (oleh aturan hukum)
- c. Ancaman pidana (bagi yang melanggar larangan)³⁸.

Menurut R. Tresna, merumuskan bahwa unsur-unsur perbuatan pidana harus memuat hal-hal seperti di bawah ini :

- a. Perbuatan / rangkaian perbuatan manusia.
- b. Yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Diadakan tindakan hukuman³⁹.

Dari unsur ketiga, kalimat diadakan tindakan penghukuman, terdapat pengertian bahwa seolah-olah setiap perbuatan yang dilarang itu

³⁷ *Ibid.*, h. 58

³⁸ *Ibid.*, h. 57

³⁹ R. Tresna, *Azas-azas Hukum Pidana*, Jakarta: Tiara, 2010, h. 20.

selalu diikuti dengan penghukuman (pidana), hal ini berbeda dengan apa yang disampaikan oleh Moeljatno yang menyebutkan bahwa setiap perbuatan pidana itu tidak selalu harus dijatuhi pidana.⁴⁰

Dalam hukum pidana Islam, agar suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai jarimah maka perbuatan tersebut harus mengandung unsur-unsur umum yang harus dipenuhi yaitu sebagai berikut :

- a. *Nash* yang melarang perbuatan dan mengancam hukuman terhadapnya dan unsur ini biasa disebut “unsur formil” (*rukun syar’i*).
- b. *Adanya* tingkah laku yang berbentuk jarimah, baik berupa perbuatan-perbuatan nyata ataupun sikap tidak berbuat, dan unsur-unsur ini biasa disebut unsur material (*rukun maz’li*).
- c. *Pembuat* adalah orang *mukalaf*, yaitu orang yang dapat diminta pertanggung jawaban terhadap *jarimah* yang diperbuatnya, dan unsur ini biasa disebut “unsur moril” (*rukun az’abi*).

Ketiga unsur tersebut harus terdapat pada sesuatu perbuatan untuk digolongkan kepada *jarimah*. Selain ketiga unsur umum tersebut, juga terdapat unsur-unsur khusus untuk dapat dikenakan hukuman, seperti unsur “pengambilan dengan diam-diam” bagi *jarimah* pencurian. Perbedaan antara unsur-unsur umum dengan unsur-unsur khusus ialah kalau unsur-unsur umum satu macamnya pada semua *jarimah*, maka unsur-unsur khusus dapat berbeda-beda bilangan dan macamnya menurut perbedaan *jarimah*. Namun demikian, biasanya di kalangan fuqaha

⁴⁰ *Ibid.*

pembicaraan tentang unsur umum dan unsur khusus dipersatukan, yaitu ketika membicarakan satu-persatunya *jarimah*.⁴¹

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa suatu tindakan dapat dikatakan *jarimah* tiga unsur; adanya nash atau ketentuan syara' yang mencegah suatu perbuatan, adanya perbuatan/tindakan *jarimah*, dan pelaku *jarimah* adalah orang yang cakap hukum. Jika tidak terdapat ketiga unsur ini, bukan termasuk *jarimah*.

3. Tujuan Pidana

Penjatuhan pidana di satu sisi dipahami sebagai sebuah penjatuhan nestapa dalam kerangka memperbaiki terpidana, di sisi lain penjatuhan pidana dipahami sebagai aksi balas dendam oleh alat-alat negara secara legal formal. Menurut Thomas Aquino, bahwa yang menjadi dasar pidana itu ialah kesejahteraan umum¹⁸. Untuk adanya pidana maka harus ada kesalahan pada pelaku perbuatan, dan kesalahan itu hanya terdapat pada perbuatan-perbuatan yang dilakukan dengan suka rela.

Pidana yang dijatuhkan pada orang yang melakukan perbuatan yang dilakukan dengan suka rela inilah yang tiada lain bersifat pembalasan. Sifat pembalasan dari pidana adalah merupakan sifat umum dari pidana, tetapi bukan tujuan dari pidana, sebab tujuan pidana pada hakikatnya adalah pertahanan dan perlindungan tata tertib masyarakat.

Penjatuhan pidana di satu sisi dipahami sebagai sebuah penjatuhan nestapa dalam kerangka memperbaiki terpidana, di sisi lain penjatuhan

⁴¹ *Ibid.*

pidana dipahami sebagai aksi balas dendam oleh alat-alat negara secara legal formal. Tujuan pemidanaan ini merupakan sebuah pertanyaan berabad-abad yang belum terjawab, karena dari sekian banyak jawaban belum ada yang memuaskan semua pihak. Tujuan pemidanaan dalam perjalanan sejarah, dapat dihipunk sebagai berikut:

a. Pembalasan (*revenge*)

Menurut alasan tujuan pembalasan ini, seorang yang telah menyebabkan kerusakan dan malapetaka pada orang lain, wajib menderita sama dengan yang telah ditimpakan kepada orang lain.

b. Menghapuskan dosa (*expiation*)

Tujuan pemidanaan dalam arti penghapusan dosa merupakan suatu sejarah dalam peradaban manusia. Tujuan pemidanaan ini berakar pada pemikiran yang bersifat religius. Pemidanaan menurut tradisi kristen Judea merupakan penghapusan suatu kesalahan dengan penderitaan si pelaku. Dengan demikian terjadilah keseimbangan.

c. Menjerakan (*deterrent*)

Tujuan penjerakan ini didasarkan atas alasan bahwa ancaman pidana yang dibuat oleh negara akan mencegah atau membatasi terjadinya kejahatan.

d. Perlindungan terhadap umum (*protection of the public*)

Sistem pemidanaan ini mengisolasi penjahat dari anggota masyarakat yang taat pada hukum. Sistem ini bisa dilakukan dengan memberikan tanda kepada penjahat supaya orang jujur

menghindarinya, atau terpidana dibuang atau dimasukkan ke dalam penjara.

e. Memperbaiki si penjahat (*rehabilitation of the criminal*)

Tujuan pemidanaan ini adalah mengusahakan agar dapat mengubah pandangan dan sikap-sikap si penjahat, sehingga tidak lagi akan melakukan kejahatan di masa yang akan datang.⁴²

Adapun tujuan pemidanaan dalam rancangan KUHP Nasional pasal 50 ayat 1 telah menetapkan empat tujuan pemidanaan sebagai berikut:

- a. Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat.
- b. Memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan, sehingga menjadi orang yang baik dan berguna.
- c. Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
- d. Membebaskan rasa bersalah pada terpidana.⁴³

4. Macam-Macam Sangsi Tindak Pidana

Pidana adalah suatu perasaan tidak enak atau sengsara yang dijatuhkan oleh hakim dengan vonis kepada orang yang telah melanggar hukum. Roeslan Saleh, mendefinisikan pidana sebagai reaksi atas delik

⁴² Andi Hamzah dan A. Sumangelipu, *Pidana Mati di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2014, h. 15-16.

⁴³ Shalahuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System Dan Implementasinya*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004, h. 127.

yang banyak berwujud suatu nestapa yang sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik⁴⁴.

Pidana juga didefinisikan sebagai suatu penderitaan yang sengaja dijatuhkan atau diberikan oleh negara pada seseorang atau beberapa orang sebagai akibat hukum (sanksi) baginya atas perbuatannya yang telah melanggar larangan hukum pidana. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) telah menetapkan jenis-jenis pidana yang termaktub dalam pasal 10. Ada dua macam jenis pidana yakni pokok dan pidana tambahan. Jenis-jenis pidana pokok menurut pasal 10 Kitab Undang-undang Hukum Pidana ialah sebagai berikut :

- a. Pidana mati
- b. Pidana kurungan
- c. Pidana denda⁴⁵.

Adapun bentuk pidana tambahannya dapat berupa:

- a. Pencabutan beberapa hak-hak tertentu
- b. Perampasan barang-barang tertentu dan
- c. Pengumuman keputusan hakim⁴⁶.

Dalam kaitan jenis-jenis pidana, pemerintah berkali-kali merumuskan perubahan atau penyempurnaan melalui rancangan KUHP, misalnya dalam rancangan KUHP Tahun 1982-1983 disebutkan adanya pidana pemyarakatan, tetapi dalam naskah rancangan KUHP baru (hasil

19. ⁴⁴ *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: Aksara Baru, 2011, h.

6. ⁴⁵ Andi Hamzah, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, Jakarta : Rineka Cipta, 2014, h.

⁴⁶ *Ibid.*

penyempurnaan tim intern Departemen Kehakiman), pidana kemasyarakatan tidak ada, yang ada adalah pidana kerja sosial⁴⁷.

Sanksi dalam pidana Islam dapat dikelompokkan dalam beberapa bagian, dengan meninjaunya dari beberapa segi seperti :

1) Ditinjau dari segi pertalian antara satu hukuman dengan hukuman yang lainnya, hukuman dapat dibagi dalam empat bagian yaitu :

a) Hukuman pokok atau *Uqubah As}liyah*

Yaitu hukuman yang ditetapkan untuk jarimah yang bersangkutan sebagai hukuman yang asli, seperti hukuman qishash untuk jarimah pembunuhan, hukuman dera seratus kali untuk jarimah zina atau hukuman potong tangan untuk jarimah pencurian.

b) Hukuman pengganti

Yaitu hukuman yang mengikuti hukuman pokok, apabila hukuman pokok tidak dapat dilaksanakan karena alasan yang sah, seperti *diat* (denda) sebagai pengganti hukuman *qis}as}*.

c) Hukuman tambahan /*Uqubah taba'iyah*.

Yaitu hukuman yang mengikuti hukuman pokok tanpa memerlukan keputusan secara tersendiri, seperti larangan menerima warisan bagi orang yang membunuh orang yang akan diwarisinya atau pencabutan hak untuk menjadi saksi bagi orang yang melakukan jarimah qazab.

⁴⁷ Bambang Waluyo, *Pidana dan Pemidanaan*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2004, h. 10.

d) Hukuman pelengkap / *Uqubah takmiliyah*

Yaitu hukuman yang mengikuti hukuman pokok dengan syarat harus ada keputusan tersendiri dari hakim seperti mengalungkan tangan pencuri yang telah dipotong dilehernya⁴⁸.

2) Ditinjau dari segi kekuasaan hakim dalam menentukan berat ringannya hukuman dapat dibagi menjadi dua bagian yakni :

Hukuman yang mempunyai satu batas, artinya tidak ada batas tertinggi atau batas terendah, seperti hukuman jilid sebagai hukuman *had* 80 kali atau 100 kali. Dalam hukuman jenis ini, hakim tidak berwenang untuk menambah atau mengurangi hukuman tersebut karena hukuman itu hanya satu macam saja.

3) Ditinjau dari segi kaharusan untuk memutuskan dengan hukuman tersebut, hukuman dapat dibagi dalam dua bagian yaitu:

a) Hukuman yang sudah ditentukan (*Uqubah muqaddarah*), yakni hukuman-hukuman yang jenis dan kadarnya telah ditentukan oleh syara' dan hakim berkewajiban untuk memutuskannya tanpa mengurangi, menambah atau menggantinya dengan hukuman yang lain. Disebut juga hukuman kaharusan (*Uqubah lazimah*) hal ini karena hakim atau ulil amri tidak berhak menggugurkan atau memaafkannya.

⁴⁸ Ahmad Wardi Muslich, *Pengantar dan azas Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2004, h. 143.

- b) Hukuman yang belum ditentukan (*Uqubah gair muqaddarah*), yaitu hukuman yang diserahkan kepada hakim untuk memilih jenisnya dari sekumpulan hukuman-hukuman yang ditetapkan oleh syara' dan menentukan jumlahnya untuk kemudian disesuaikan dengan pelaku dan perbuatannya. Hukuman ini disebut juga sebagai hukuman pilihan (*Uqubag mukhayyarah*), karena hakim diperbolehkan untuk memilih hukuman yang sesuai.
- 4) Ditinjau dari segi tempat dilakukannya hukuman maka hukuman dapat dibagi tiga bagian yaitu :
- a) Hukuman badan (*Uqubah badaniyah*).
- Yaitu hukuman yang dikenakan atas badan manusia seperti hukuman mati, hukuman jilid dan hukuman penjara.
- b) Hukuman jiwa (*Uqubah nafsiyah*).
- Yaitu yang dikenakan atas jiwa manusia, bukan badannya seperti ancaman, peringatan dan teguran.
- c) Hukuman harta (*Uqubah maliyah*).
- Yaitu hukuman yang dikenakan terhadap harta seseorang seperti *diat*, denda dan perampasan harta.
- 5) Ditinjau dari segi macamnya jarimah yang diancamkan hukuman, hukuman dapat dibagi dalam empat bagian yaitu:
- a) Hukuman hudud.
- Yaitu jenis hukuman yang ditetapkan atas jarimah-jarimah hudud.

b) Hukuman *qis}as* dan *diat*,

Yaitu jenis hukuman yang ditetapkan atas *jarimah-jarimah qis}as* dan *z}iat*.

c) Hukuman kifarat.

Yaitu hukuman yang ditetapkan atas *jarimah-jarimah qis}as* dan *z}iat* dan beberapa *jarimah ta'zir*.

d) Hukuman *ta'zir*

Yaitu hukuman yang ditetapkan atas *jarimah ta'zir*.⁴⁹

5. Jarimah Ta'zir

a. *Jarimah Ta'zir*

Jarimah ta'zir adalah jarimah yang diancam dengan hukuman *ta'zir*, pengertian *ta'zir* menurut bahasa ialah ta'dib artinya memberi pelajaran atau pengajaran⁵⁰. *Ta'zir* juga diartikan dengan *Ar-Ra>ddu wal man'u* yang artinya menolak dan mencegah⁵¹.

⁴⁹ Abdul Qodir Audah, *Al-Tasyri' Al-Jinai'y Al-Islami*, Beirut: Muassasah ar-Risalah, 1992, h. 633-644.

⁵⁰ *Ibid.* Keterangan jarimah ta'zir dalam edisi bahasa Indonesia yang lebih komprehensif dapat dilihat dalam bukunya Topo Santoso, yang berjudul, *Membumikan Hukum Pidana Islam*, dalam buku ini secara dijelaskan seacara detail definisi ta'zir yang dikemukakan oleh para ahli fiqih seperti : Al-Mwardi, Ibrahim Unais, Wahbah Zuhaili dan lain-lain. Disamping itu dibahs pula tentang dasar hukum disyari'atkannya ta'zir, perbedaan anatara hudud dn ta'zir, macam-macam jarimah dan macam-macam hukuman atau sanksi bagi pelaku tindak pidana ta,zir.

⁵¹ Abdul Aziz Amir, *At-Ta'zir fi Asy – Syari'ah Al-Islamiyah*, Dar Al-Fikr Al-Araby, Cet. IV, 1969, H. 52.

Sedangkan pengertian *ta'zir* menurut istilah sebagaimana dikemukakan oleh Imam Al-Mawardi adalah:

والتعزير تاديب على ذنوب لم تسرع فيها الحدود

Atinya : *Hukuman pendidikan atas dosa (tindak pidana) yang belum ditentukan hukumnya oleh syara'.*

Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa *ta'zir* adalah hukuman yang belum ditetapkan oleh syara' dan wewenang untuk menetapkannya diserahkan kepada ulil amri atau hakim. Disamping itu dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa ciri khas *jarimah ta'zir* adalah sebagai berikut :

- 1) Hukumannya tidak tertentu dan tidak terbatas, artinya hukuman tersebut belum ditentukan oleh syara' dan ada minimal dan maksimal.
- 2) Penentuan hukuman tersebut adalah hak penguasa (*ulil amri/hakim*)⁵².

Keterangan yang sedikit berbeda dikemukakan oleh Topo Santoso dalam bukunya *Membumikan Hukum Pidana Islam* yang menyebutkan bahwa landasan dan penentuan hukumannya (*ta'zir*) di dasarkan pada *ijma'* (*consensus*) berkaitan dengan hak negara untuk menghukum semua perbuatan yang tidak pantas, yang itu menyebabkan kerugian atau kerusakan fisik, sosial, politik, finansial atau moral bagi individu atau masyarakat secara keseluruhan⁵³.

⁵² Ahmad Wardi Muslich, *Hukum Pidana Islam*, h. XII.

⁵³ Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam.....*, h. 23.

Maksud pemberian hak penentuan *jarimah-jarimah ta'zir* kepada penguasa, ialah agar mereka dapat mengatur masyarakat dan memelihara kepentingan-kepentingannya serta bisa menghadapi keadaan yang mendadak dengan sebaik-beiknya⁵⁴.

Penguasa (pemerintah) berwenang untuk membuat undang-undang atau peraturan ketika kahidupan mengalami perubahan dan pembaruan, maka pemerintah harus memperbaharui apa yang terkait dengan stempel dosa (bersalah) pada setiap perubahan dan pembaharuan, artinya pada satu saat penguasa bisa memperberat hukuman dan pada saat yang lain bisa meringankan hukuman, oleh karena itu, semua *jariman hudud* dan *wiyas – z'iyat* yang tidak terpenuhi persyaratan, maka masuk ke dalam kategori *jarimah ta'zir*.⁵⁵

Menurut Zaharah dalam Rohmadi bahwa ketika menetapkan hukuman *ta'zir*, penguasa memiliki kewenangan untuk memberikan ketentuan hukuman, baik dengan ketentuan hukuman maksimal maupun hukuman minimal, dan memberikan wewenang kepada pengadilan untuk menentukan batasan hukuman antara hukuman maksimal dan minimal.⁵⁶

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa *jarimah ta'zir* juga termasuk semua *jarimah hudud* yang tidak terpenuhi persyaratannya, karena masih ada syubhat di dalamnya, misalnya pekau pencurian masih punya hak terhadap harta yang di curi, atau melakukan

⁵⁴ Ahmad Hanafi, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, h. 9.

⁵⁵ Rokhmadi, *Hukum Pidana Islam*, Semarang: CV. Karya Abadi Jaya, 2015, h. 192

⁵⁶ *Ibid*, h. 192

persetubuhan dalam keadaan persetubuhan samar-samar, seperti nikah *mut'ah* yang masih diperdebatkan kaharaman ataupun kehalalannya, sehingga penguasa memutuskan untuk memberikan hukuman *ta'zir* kepada pelaku kejahatan tersebut, dan jarimah qisas-diyat (pembunuhan dan penganiayaan) yang tidak dituntut hukumannya oleh pihak korban (keluarganya), karena mereka melepaskan hak *qis'as* - *z\iyatnya* sekaligus, maka penguasa berpendapat bahwa demi kemaslahatan mewajibkan untuk menerapkan hukuman *ta'zir* kepada pelaku kejahatan tersebut.⁵⁷

Dengan demikian, menurut al-'Asymawi menyatakan bahwa setiap undang-undang hukuman (dalam pengertian *uqubah*) dan hukuman-hukuman (dalam pengertian *al-jaza'*) yang lain, termasuk dalam kategori penerapan *ta'zir* yang wewenang pelaksanaannya berada di tangan penguasa, yaitu lembaga khusus yang diberi wewenang sesuai dengan undang-undang modern, baik lembaga prinsip dasar awal syari'at, yakni tegaknya masyarakat yang adil, utama, dan bertaqwa, yang penerapannya bertujuan untuk mengabdikan kepada tujuan kemanusiaan yang mulia, dan merealisasikan apa yang diperintahkan oleh Allah SWT, yaitu bersikap adil diantara seluruh manusia dan memberikan keamanan kepada mereka.⁵⁸

Berdasarkan hak yang dilanggar, ada dua macam jarimah takzir, berikut ini penjelasannya:

⁵⁷ *Ibid.*, h. 192-193

⁵⁸ *Ibid.*, h. 194

1) Artinya *ta'zir* menyinggung hak Allah

Artinya semua perbuatan yang berkaitan dengan kepentingan dan kemaslahatan umum. Misalnya, membuat kerusakan di muka bumi, penimbunan bahan-bahan pokok, dan penyelundupan.

2) *Jarimah ta'zir* yang menyinggung hak individu

Artinya, setiap perbuatan yang mengakibatkan kerugian kepada orang tertentu, bukan orang banyak. Misalnya, pencemaran nama baik, penghinaan, penipuan, dan pemukulan.⁵⁹

Menurut 'Audah *ta'zir* di bagi menjadi tiga macam yaitu:

- 1) *Ta'zir* karena melakukan perbuatan maksiat.
- 2) *Ta'zir* untuk kepentingan umum
- 3) *Ta'zir* karena pelanggaran.⁶⁰

Yang dimaksud maksiat adalah semua perbuatan yang tidak boleh dilakukan atau wajib untuk tidak melakukannya. Para ulama' telah sepakat bahwa *ta'zir* adalah setiap perbuatan maksiat yang tidak dijatuhi hukuman (*had*) maupun kifar, baik maksiat yang menyinggung hak Allah maupun hak Adami.⁶¹

Adapun *ta'zir* yang menyinggung hak Allah adalah semua perbuatan yang berkaitan dengan kepentingan dan kemaslahatan

⁵⁹ M. Nurul Irfan, *Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2016, h. 94

⁶⁰ Rokhmadi, *Hukum Pidana Islam*, h. 195

⁶¹ *Ibid*, h. 195

umum. Sedangkan *ta'zir* yang menyinggung hak adami adalah setiap perbuatan yang mengakibatkan kerugian kepada orang tertentu, bukan orang banyak.⁶²

Macam-macam perbuatan maksiat yang masuk kategori *ta'zir*:

- 1) *Ta'zir* berasal dari jarimah hudud atau *qis}as}* - *z\iyat* yang tidak terpenuhi syarat-syaratnya, atau ada syubhat, seperti pencurian yang tidak mencapai nisab, atau yang dilakukan oleh keluarga sendiri.
- 2) *Ta'zir* yang berasal dari kaffarat, tetapi tidak hukuman had seperti, bersetubuh di siang hari bulan ramadhan, dan bersetubuh pada waktu ihram. Bentuk kaffaratnya yaitu memerdekakan budak, berpuasa dua bulan berturut-turut atau memberi makan 60 fakir miskin.
- 3) *Ta'zir* yang tidak ada hukuman had maupun kaffarat, seperti berduaan dengan perempuan lain, tidak terpenuhi syarat-syarat pencurian, memakan bangkai.⁶³

Sedangkan *ta'zir* untuk memelihara kepentingan umum adalah semua perbuatan yang dapat merugikan atau membahayakan terhadap kepentingan umum, meskipun perbuatannya tidak maksiat. Perbuatan-perbuatan yang termasuk kelompok ini tidak dapat ditentukan, karena perbuatan tersebut

⁶² *Ibid*, h. 195

⁶³ *Ibid*, h. 195-196

tidak diharamkan karena dzatnya, melainkan karena sifatnya. Jika sifat tersebut ada, maka perbuatannya mubah. Sifat yang menjadi alasan dikenakannya hukuman atas perbuatan tersebut adalah membahayakan atau merugikan kepentingan umum. Jika dalam suatu perbuatan terdapat unsur merugikan kepentingan umum, maka perbuatan tersebut dianggap tidak pidana dan pelakunya dikenakan hukuman. Akan tetapi, jika dalam perbuatan tersebut tidak terdapat unsur merugikan kepentingan umum, maka perbuatan tersebut bukan tindak pidana dan pelakunya tidak dapat dikenakan hukuman.⁶⁴

Penjatuhan hukuman *ta'zir* untuk kepentingan umum ini didasarkan kepada tindakan rasulullah SAW, yang menahan seorang laki-laki yang diduga mencuri unta. Setelah diketahui bahwa ternyata ia tidak mencurinya, maka rasulullah SAW melepaskannya. Atas dasar tindakan rasulullah SAW tersebut bahwa penahanan merupakan hukuman *ta'zir*, sedangkan hukuman hanya dapat dikenakan terhadap suatu tindak pidana yang telah dibuktikan. Jika pada peristiwa tersebut tidak terdapat unsur pidana, maka artinya rasulullah mengenakan hukuman penahanan (penjara) hanya karena tuduhan semata (tuhmah). Hal ini mengandung arti bahwa rasulullah itu memperbolehkan penjatuhan hukuman terhadap seseorang yang berada dalam posisi tersangka,

⁶⁴ *Ibid*, h. 196

meskipun ia tidak melakukan perbuatan yang dilarang. Sebagai contohnya memberikan pelajaran terhadap anak yang telah meninggalkan shalat dan bersuci, mencegah orang gila dari berkumpul dengan manusia yang dapat menimbulkan kerusakan padanya.⁶⁵

Adapun *ta'zir* karena melakukan pelanggaran adalah melakukan perbuatan yang diharamkan dan meninggalkan perbuatan yang diwajibkan. Jika meninggalkan kewajiban dan melakukan perbuatan yang diharamkan merupakan maksiat. Apakah meninggalkan yang mandub dan mengerjakan yang makruh juga termasuk maksiat yang dikenakan hukuman *ta'zir*.

Menurut sebagian ulama' ushul, *mandub* adalah sesuatu yang diperintahkan dan dituntut untuk dikerjakan, sedangkan makruh adalah sesuatu yang dilarang dan dituntut untuk ditinggalkan. Adapun yang membedakan antara mandub dan wajib adalah bahwa orang yang meninggalkan mandub tidak mendapat celaan sedangkan orang yang meninggalkan kewajiban mendapat celaan.⁶⁶

Kemudian yang membedakan antara makruh dan haram adalah bahwa orang yang mengerjakan yang makruh tidak mendapat celaan, sedangkan orang yang mengerjakan yang haram mendapat celaan. Berdasarkan pengertian tersebut bahwa orang

⁶⁵ *Ibid*, h. 196-197

⁶⁶ *Ibid*, h. 197

meninggalkan yang mandub atau mengerjakan yang makruh tidak dianggap melakukan maksiat, karena celaan telah gugur dari keduanya, hanya saja mereka dianggap menyimpang atau melakukan pelanggaran.⁶⁷

Menurut ‘Audah macam-macam hukuman *ta’zir* adalah sebagai berikut:

1) Hukuman mati

Para fuqoha’ secara beragama dalam menerapkan hukuman mati dalam terhadap jarimah ta’zir. Menurut hanafiyah memperbolehkan kepada ulil amri untuk menerapkan hukuman mati bagi pelaku tindak pidana yang dilakukan berulang-ulang.⁶⁸

2) Hukuman cambuk

Hukuman cambuk juga berbeda pendapat dalam jumlahnya. Menurut abu hanifah hukuman cambuk maksimal 39 (tiga puluh sembilan) kali, sedangkan menurut abu yusuf boleh sampai 75 (tujuh puluh lima) kali. Kemudian menurut madzab asy-syafi’I boleh sampai 75 kali, tetapi tidak boleh melebihi had qazaf yaitu 80 kali.⁶⁹

3) Penjara

Hukuman penjara batas terendahnya atau minimal batas hari dan menurut asy-syafi’iyah tidak boleh melebihi bata satu

⁶⁷ *Ibid*, h. 198

⁶⁸ *Ibid*, h. 200

⁶⁹ *Ibid*, h. 201

tahun. Mereka mengqiyaskan kepada hukuman pengasingan dalam had zina yang lamanya hanya satu tahun dan hukuman *ta'zir* tidak boleh melebihi hukuman had.⁷⁰

4) Pengasingan

Hukuman pengasingan termasuk hukuman had yang diterapkan untuk pelaku tindak pidana perampokan (*hirabah*) berdasarkan QS. Al-Maidah (5): 33. Hukuman ini dijatuhkan kepada pelaku yang dikhawatirkan berpengaruh kepada orang lain, sehingga pelakunya harus dibuang (diasingkan) untuk menghindari pengaruh-pengaruh tersebut.⁷¹

5) Salib

Hukuman salib adalah bagi *jarimah al-hirabah* yang dilakukan setelah dibunuh. Hukuman salib termasuk hukuman badan dengan tujuan pengajaran dan pengumuman kesalahan terbuka secara bersama. Menurut asy-syafi'iyah dan malikiyah hukuman salib termasuk juga hukuman *ta'zir*.

6) Nasehat

Hukuman nasehat ini didasarkan kepada QS. An-Nisa' (4):34: Nusyuznya istri dan tidak taatnya ia kepada suami merupakan perbuatan maksiat yang tidak dikenakan hukuman hadd dan tidak pula kaffarat, ia hanya dikenakan hukuman

⁷⁰ *Ibid*, h. 201

⁷¹ *Ibid*, h. 201

ta'zir berupa nasehat dari suaminya.⁷²

7) Peringatan keras

Peringatan keras yaitu peringatan yang dilakukan di luar sidang pengadilan dengan mengurus seorang kepercayaan hakim yang menyampaikan kepada pelaku, bahwa ia telah melakukan kejahatan.⁷³

8) Pengucilan atau pisahkan

Menurut Audah hukuman pengucilan adalah melarang pelaku untuk berhubungan dengan orang lain dan sebaliknya melarang masyarakat untuk berhubungan dengan pelaku. Hukuman ini adalah hukuman bagi para wanita yang meninggalkan kewajiban (*nusyus*) kepada suami.⁷⁴

9) Hukuman-hukuman *ta'zir* yang lain, diantaranya:

- 1) Pemecatan dari kepegawaian, yaitu memberhentikan dari pekerjaannya.
- 2) Pencegahan, yaitu mencegah pelaku tindak pidana dari sebagian yang menjadikannya yang tetap menurut syara', seperti ia tidak dapat bagian dari harta rampasan perang, dan menggugurkan nafkah bagi wanita yang *nusyuz*.

⁷² *Ibid*, h. 203

⁷³ *Ibid*, h. 203

⁷⁴ *Ibid*, h. 204

- 3) Penyitaan, perampasan atau pengambilalihan, yaitu penyitaan terhadap alat-alat tindak pidana dan penyitaan atas barang yang diharamkan atas kepemilikannya.
- 4) Penghapusan atau pengalihan, yaitu menghilangkan bukti-bukti tindak pidana atau perbuatan yang diharamkan, seperti merobohkan bangunan yang didirikan di jalan dan menghilangkan botol minuman dan susu palsu.⁷⁵

Adapun *hukmah hudud* dan *ta'zir* yang memberikan hukumannya menjadi kewenangan penguasa menurut al-jawāri adalah karena penguasa dalam melaksanakan hukuman tidak memiliki tendensi apapun, sehingga pelaksanaan hukuman dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Menurut imam hanafi sebagaimana dikutip oleh al-mawadi bahwa wewenang dalam melaksanakan hukuman (*had*) dan *ta'zir* hanya bisa dilaksanakan oleh seorang penguasa demi untuk menjaga kemaslahatan masyarakat, yaitu untuk melindungi jiwa, harta, dan berdaan mereka, karena pengayoman kepada masyarakat hanya dapat dilakukan oleh pemerintah (penguasa). Seandainya pembalasan pembunuhan itu dilakukan oleh wali orang yang terbunuh misalnya, maka dapat menimbulkan bencana kerusakan yang cukup besar di masyarakat, karena tidak terdapat pelaksanaan yang jelas mengenai pembalasan itu. Justru pembalasan itu

⁷⁵ *Ibid*, h. 205-206

menyebabkan peperangan dan kericuhan, terutama jika si pelaku tindak kriminal tersebut orang yang memiliki kekuatan dan kekuasaan.⁷⁶ Oleh karena itu, Allah SWT memberikan kewenangan kepada penguasa untuk melaksanakan *hadd* dan *ta'zir*, karena merekalah yang paling berhak atas secara mutlak untuk melakukan pembalasan terhadap pelakunya atas dukungan masyarakat.

B. Penanggulangan dan Tindakan Hukum bagi Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis

Keberadaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis kerap sekali bertentangan dengan hukum yang berlaku sehingga pemerintah khususnya pemerintah daerah melakukan tindakan pidana kepadanya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 39 Tahun 2012. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatur usaha pemerintah untuk menangani masalah sosial gelandangan dan pengemis yang dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan sehingga akan mencegah terjadinya :
 - a. Pergelandangan dan pengemisan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya

⁷⁶ *Ibid*, h. 208-209

- b. Meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemis di masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan umum
- c. Pergelandangan dan pengemis kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah di rehabilitasi dan ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun dikembalikan ke tengah masyarakat.

Usaha preventif bertujuan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Usaha preventif ini dilakukan dengan cara:

- a. Penyuluhan dan bimbingan sosial
 - b. Pembinaan sosial
 - c. Bantuan sosial
 - d. Perluasan kesempatan kerja
 - e. Pemukiman lokal
 - f. Peningkatan derajat kesehatan.
2. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan lembaga dengan maksud untuk menghilangkan pergelandangan dan pengemis serta mencegah meluasnya di masyarakat.

Usaha represif ini bertujuan untuk mengurangi dan /atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan

pergelandangan dan pengemisan. Usaha represif ini dilakukan dengan cara:

- a. Razia
 - b. Penampungan sementara untuk diseleksi Setelah gelandangan tersebut dirazia dan diseleksi, maka tindakan selanjutnya adalah :
 - c. Dilepaskan dengan syarat
 - d. Dimasukkan dalam panti sosial
 - e. kepada keluarganya
 - f. Diserahkan ke Pengadilan
 - g. Diberikan pelayanan kesehatan
 - h. Pelimpahan.
3. Usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali ke daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah masyarakat, pengawasan serta bimbingan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara RI.

Usaha rehabilitatif ini bertujuan agar fungsi mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif ini dilakukan dengan usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, dan tindak lanjut, yang kesemuanya itu dilaksanakan melalui Panti Sosial.

Bahwa disamping upaya-upaya penanggulangan sebagaimana

ditegaskan UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Peraturan Pemerintah RI No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, dan Peraturan Pemerintah No. 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis tersebut di atas, maka dalam rangka penanggulangan atau penanganan masalah gelandangan dan pengemis juga dapat diterapkan upaya-upaya penanggulangan melalui penerapan hukum pidana (upaya penal) yaitu berupa pemberian sanksi pidana terhadap gelandangan dan pengemis.

Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), tindak pidana dibedakan menjadi tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran. Tindak pidana kejahatan dirumuskan dalam buku kedua KUHP, dan tindak pidana pelanggaran dirumuskan dalam buku ketiga KUHP.

Dalam ilmu pengetahuan hukum pidana terdapat dua pandangan mengenai kriteria perbedaan tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran, yaitu pandangan yang bersifat kualitatif dan pandangan yang bersifat kuantitatif.⁷⁷

1. Pandangan yang bersifat kualitatif menyatakan bahwa: Kejahatan adalah *rechtsdelict* yaitu perbuatan yang bertentangan dengan keadilan, terlepas apakah perbuatan itu diancam pidana dalam suatu Undang-undang atau tidak, jika benar-benar dirasakan oleh masyarakat sebagai bertentangan dengan keadilan, misalnya: pembunuhan, pencurian. Pelanggaran adalah *wetsdelict* yaitu perbuatan yang oleh umum baru disadari sebagai suatu

⁷⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Bandung: Eresco, 2006, h. 26

tindak pidana, karena undang-undang menyebutkan sebagai tindak pidana, jadi karena ada undang-undang mengancamnya dengan hukuman pidana.

2. Pandangan yang bersifat kuantitatif, yaitu hanya meletakkan kriteria pada perbedaan yang dilihat dari segi kriminologi, ialah pelanggaran itu lebih ringan dari pada kejahatan.

Larangan untuk mengemis atau menggelandang diatur secara jelas dalam KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana). Kegiatan pergelandangan dan pengemisan tersebut dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana yaitu sebagai pelanggaran (*overtredingen*) di bidang ketertiban umum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 504 dan 505 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana). Pasal 504 KUHP menegaskan sebagai berikut:

1. Barang siapa mengemis ditempat umum, diancam, karena melakukan pengemisan, dengan pidana kurungan selama-lamanya enam minggu;
2. Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.⁷⁸

Selanjutnya, ketentuan Pasal 505 KUHP menegaskan sebagai berikut:

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

⁷⁸ Andi Hamzah, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, h. 56

2. Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.⁷⁹

Ketentuan KUHP tersebut di atas menegaskan kegiatan pergelandangan dan pengemisan yang dapat dikenakan sanksi pidana adalah hanya pergelandangan dan pengemisan yang dilakukan di tempat-tempat umum yang mana dapat menimbulkan gangguan ketertiban umum. Ini berarti tidak semua gelandangan dan pengemis dapat dikenakan sanksi pidana, melainkan hanya gelandangan dan pengemis yang terbukti atau tertangkap basah melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis di tempat-tempat umum.

Mengacu pada ketentuan hukum pidana di atas, maka kegiatan pergelandangan yang dilakukan oleh para gelandangan dapat diproses secara hukum dengan sanksi pidana, walaupun demikian pemerintah tidak hanya mampu memberikan pidana, akan tetapi harus memberikan mereka bekal pengetahuan dan skil ataupun keahlian sehingga mereka tidak melakukan tindakan pergelandangan lagi.

⁷⁹ *Ibid*, h. 57

BAB III

KEBIJAKAN PEMIDANAAN DALAM PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS DI KOTA SEMARANG

A. Latar Belakang Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

Perkembangan permasalahan sosial di Kota Semarang yang cenderung meningkat dengan ditandai munculnya berbagai fenomena sosial yang spesifik seperti munculnya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, serta adanya pelaku eksploitasi, merupakan beban bagi Pemerintah Kota Semarang. Permasalahan tersebut merupakan kenyataan sosial kemasyarakatan yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti kemiskinan, kebodohan, urbanisasi, ketiadaan lapangan pekerjaan, sulitnya mendapatkan pelayanan pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Untuk menangani hal itu dibutuhkan langkah-langkah penanganan yang sistematis, terkoordinasi dan terintegrasi, sehingga dalam pelaksanaannya perlu dibuat peraturan daerah agar penanganan tersebut dapat dilakukan secara sinergis dan berkesinambungan antara pemerintah maupun non pemerintah.⁸⁰

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

⁸⁰ Dokumentasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, pdf., h. 18

berdasarkan pertimbangan antara lain:

1. Bahwa anak jalanan, gelandangan, dan pengemis merupakan salah satu permasalahan kesejahteraan sosial di Kota Semarang yang membutuhkan langkah-langkah penanganan yang terprogram, strategis, sistematis, terkoordinasi dan terintegrasi, sehingga dalam pelaksanaannya perlu dilakukan penanganan secara bersinergi antara pemerintah maupun nonpemerintah agar mendapatkan penghidupan dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan;
2. Bahwa anak jalanan, gelandangan, dan pengemis keberadaannya cenderung semakin meningkat, baik kuantitas maupun kualitasnya, sehingga meresahkan masyarakat, membahayakan dirinya sendiri dan/atau orang lain dan ketentraman di tempat umum yang dapat menurunkan martabat bangsa, serta memungkinkan mereka menjadi sasaran eksploitasi dan tindak kekerasan, sehingga perlu segera dilakukan penanganan secara profesional, komprehensif, terpadu dan berkesinambungan;
3. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, maka dipandang perlu menetapkan Peraturan Daerah Kota Semarang tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.⁸¹

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang didasarkan pada perundangan antara lain:

⁸¹ Dokumentasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, pdf., h. 1

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta;
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3143);⁸²
4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
5. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3670);
6. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan Konvensi ILO Nomor 182 mengenai Pelanggaran dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2000, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3941);
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 4235);
9. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4301);
10. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
11. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6497);

⁸² Dokumentasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, pdf., h. 1

12. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
13. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063);⁸³
14. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
15. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1976 tentang Perluasan Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1976 Nomor 26, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3079);
17. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177);
18. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1992 tentang Pembentukan Kecamatan di Wilayah Kabupaten-Kabupaten Daerah Tingkat II Purbalingga, Cilacap, Wonogiri, Jepara dan Kendal serta Penataan Kecamatan di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang dalam Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 89);
19. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177);
20. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5105);
21. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294);
22. Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 1983 tentang Koordinasi Usaha Kesejahteraan Sosial Gelandangan dan Pengemis;

⁸³ Dokumentasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, pdf., h. 2

23. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 40),⁸⁴
24. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013 Nomor 7, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 53);
25. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Semarang (Lembaran Daerah Kota Semarang Tahun 2007 Nomor 5 Seri E);
26. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Semarang (Lembaran Daerah Kota Semarang Tahun 2008 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kota Semarang Nomor 16);
27. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah Kota Semarang (Lembaran Daerah Kota Semarang Tahun 2008 Nomor 8, Tambahan Lembaran Daerah Kota Semarang Nomor 18).⁸⁵

B. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang Ditetapkan di Semarang pada tanggal 19 Agustus 2014 oleh Walikota Semarang Hendrar Prihadi. Peraturan ini terdiri dari ta belas bab dan tiga puluh dua pasal.

bab I adalah ketentuan umum yang terdiri dari satu pasal, bab II adalah asas, tujuan dan sasaran penanganan yang terdiri dari tiga pasal, Bab III adalah Penanganan yang terdiri dari satu pasal, bab IV adalah penanganan

⁸⁴ Dokumentasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, pdf., h. 3

⁸⁵ Dokumentasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, pdf., h. 4

penencegahan yang terdiri dari lima pasal, bab V adalah penanganan rehabilitasi sosial yang terdiri dari delapan pasal, bab VI adalah penanganan lanjut pasca rehabilitasi sosial yang terdiri dari dua pasal, bab VII adalah bimbingan lanjut yang terdiri dari satu pasal, bab VIII adalah eksploitasi yang terdiri dari satu pasal, bab IX adalah larangan yang terdiri dari tiga pasal, bab X adalah partisipasi masyarakat yang terdiri dari satu pasal, bab XI adalah pengarusutamaan yang terdiri dari satu pasal, bab XII adalah penyidikan yang terdiri dari satu pasal, BAB XIII adalah ketentuan sanksi yang terdiri dari tiga pasal, bab XIV adalah ketentuan penutup yang terdiri dari satu pasal (uraian setiap bab dan pasal terlampir).⁸⁶

C. Pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

Pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang terdapat dalam BAB IX tentang Larangan pasal 23 dan 24, BAB XII tentang Penyidikan pasal 28, BAB XIII tentang Ketentuan Sanksi Pasal 29, pasal 30, dan pasal 31. Berikut isi dari setiap pasal yang terkait tentang pemidanaan.

Pasal 23 menyatakan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dilarang melakukan kegiatan di jalan umum. Sedangkan pasal 24 menyatakan setiap orang dilarang memberikan uang dan/atau barang dalam bentuk apapun

⁸⁶ Dokumentasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, pdf., h. 4-17

kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di jalan-jalan umum dan/atau *traffic light*. Masyarakat yang berkeinginan untuk berpartisipasi dalam pendanaan kegiatan penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dapat menyalurkan langsung kepada panti sosial resmi yang ada di Daerah.⁸⁷

Pasal 25 menyatakan setiap orang dilarang mengeksploitasi anak jalanan, gelandangan, pengemis termasuk pengemis yang mengatasnamakan lembaga sosial atau panti asuhan. Pasal 29 menyatakan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dikenakan sanksi pembinaan di panti rehabilitasi sosial. Sedangkan pasal 30 menyatakan bagi orang yang melakukan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00. (Satu Juta Rupiah). Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 25 diancam dengan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling tinggi sebesar Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) merupakan tindak pidana pelanggaran. Denda yang dikenakan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dan ayat (2) merupakan Pendapatan Negara.⁸⁸

Pasal 31 menyatakan apabila Pemerintah tidak melaksanakan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 27, masyarakat berhak mengadukan kepada

⁸⁷ Dokumentasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, pdf., h. 15

⁸⁸ Dokumentasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, pdf., h. 15-17

ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang dan Masyarakat yang melakukan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijamin hak-haknya sesuai Peraturan Perundang-undangan.⁸⁹

⁸⁹ Dokumentasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, pdf., h. 17

BAB IV

ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN PEMIDANAAN DALAM PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS DI KOTA SEMARANG

A. Analisis Hukum Pidana terhadap Kebijakan Pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

Keberadaan gelandangan di tengah-tengah pusat kota dianggap merusak pemandangan dan tatanan keindahan kota tersebut, lebih ekstrim disebutkan bahwa keberadaan gelandangan dianggap sebagai kanker⁹⁰ yang terus mewabah dan jumlahnya terus bertambah, apalagi pada saat bulan ramadhan dan hari raya, kota-kota besar dan ibukota akan menjadi tujuan para gelandangan,⁹¹ sehingga banyak pemerintah daerah yang melakukan penindakan dengan menangkap gelandangan tersebut untuk dilakukan rehabilitasi oleh dinas sosial, bahkan pemerintah Kota Semarang memidanakan gelandangan yang sudah direhabilitasi jika tertangkap lagi, dengan merujuk pada pasal 505 KUHPidana Pada tahun 2012 diketahui bahwa

⁹⁰ Adi Syahputra Sirait, Pemidanaan Terhadap Gelandangan Analisis Pasal 505 Kuhp Dan Maqasyid Syariah, *TAZKIR: Jurnal Penelitian Ilmu-ilmu Sosial dan Keislaman*, Vol. 04 No. 2 Desember 2018, h. 330

⁹¹ *Ibid.*,

jumlah anak jalanan di Kota Semarang sebanyak 210 anak, sedangkan pada tahun 2019 jumlahnya turun menjadi 209 orang.⁹²

Pemerintah Kota Semarang bukannya tanpa usaha dalam mengentaskan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Semarang. Komitmen pun telah dicanangkan melalui perumusan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Kota Semarang tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis. Upaya rehabilitasi sosial telah dilakukan Dinas Sosial melalui unit-unit pelayanan teknis (panti/nonpanti), maupun melalui pemidaan untuk mengurangi semakin banyaknya anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Semarang

Pasal 23

Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dilarang melakukan kegiatan di jalan umum.

Pasal 29

Pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dikenakan sanksi pembinaan di panti rehabilitasi sosial.

Untuk menyelesaikan permasalahan anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang dianggap oleh masyarakat sebagai pengganggu ketertiban umum di jalanan. Tidak hanya itu saja anggapan masyarakat mengenai perilaku mereka yang dipandang sebagai faktor utama meningkatnya angka kriminalitas di jalanan Kota Semarang.

Mengenai sanksi yang diberikan kepada pelanggar merupakan bentuk upaya pencegahan bukan sebagai bentuk pembalasan dan sanksi tersebut juga memiliki Asas kekeluargaan yang dimana asas itu digunakan untuk melihat

⁹² Satudata.semarangkota.go.id, diakses pada tanggal 2 Juli 2020

keadaan mereka dalam pemberian sanksi itu. Prioritas utama dari pemberian sanksi tindakan diatasi adalah upaya pembinaan dengan cara memberikan pembelajaran mengenai kreatifitas usaha agar mereka lepas dari kegiatan meminta-minta di jalanan.

Bahkan dalam peraturan tersebut akan diberikan sanksi bagi masyarakat yang memberikan uang kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.

Pasal 24

- (1) Setiap orang dilarang memberikan uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di jalan-jalan umum dan/atau traffic light.
- (2) Masyarakat yang berkeinginan untuk berpartisipasi dalam pendanaan kegiatan penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dapat menyalurkan langsung kepada panti sosial resmi yang ada di Daerah

Pasal 30

- (1) Bagi orang yang melakukan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00. (Satu Juta Rupiah).

Menurut peneliti pasal di atas menunjukkan apabila masyarakat memberikan uangnya secara langsung kepada mereka maka hal tersebut dikhawatirkan akan menjadi terbiasa dan menggantungkan pemberian tersebut untuk bertahan hidup. Hal tersebut dipandang sebagai salah satu penyebab anak jalanan, gelandangan dan pengemis enggan menghentikan aktivitasnya di jalan karena lebih mudah mendapatkan hasil dari pada harus bekerja. Adapun permasalahannya petunjuk teknis pelaksanaan dan penerimaan masyarakat terkait sanksi kurang baik.

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

juga melarang adanya eksploitasi pada Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, sebagaimana Pasal 25:

Setiap orang dilarang mengeksploitasi anak jalanan, gelandangan, pengemis termasuk pengemis yang mengatasnamakan lembaga sosial atau panti asuhan.

Pasal 30

- (2) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 25 diancam dengan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling tinggi sebesar Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pasal 25 dan pasal 30 ayat 2 di atas menurut peneliti sesuai dengan UUD 1945 juga dijelaskan bahwa “setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.⁹³ Maka dapat dipastikan bahwa anak mempunyai hak konstitusional dan negara wajib menjamin serta melindungi pemenuhan hak anak yang merupakan hak asasi manusia (HAM). Namun demikian praktek kehidupan masyarakat kita masih banyak memerlukan enam hal tersebut. Bentuk-bentuk sikap dan perilaku diskriminatif dan eksploitatif terhadap anak yang menyebabkan munculnya kekerasan terhadap anak dan hilangnya hak-hak mereka yang seharusnya mendapatkan perlindungan, antara lain:

1. Kekerasan dalam bentuk fisik seperti pemukulan, penganiayaan, penganiayaan berat yang menyebabkan jatuh sakit, bahkan pembunuhan.
2. Kekerasan psikis seperti ancaman, pelecehan, sikap kurang menyenangkan yang menyebabkan rasa takut, rendah diri, trauma, depresi atau gila.
3. Kekerasan seksual yang berbentuk pelecehan seksual, pencabulan, pemerkosaan.

⁹³ UUD 1945 Pasal 28B Ayat 2

4. Eksploitasi kerja dan bentuk- bentuk pekerjaan terburuk untuk anak.
5. Eksploitasi seksual komersial anak.
6. *Trafficking* (perdagangan anak).

Ketiga terakhir yakni bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak, eksploitasi seksual komersial anak dan *trafficking* (perdagangan) anak merupakan pelanggaran hak anak yang sangat berat karena masuk kategori kejahatan kemanusiaan yang terorganisir. Pola eksploitasi anak terjadi di Indonesia antara lain melalui orang tua sendiri dengan alasan untuk membantu orang tua sebagai pencari nafkah keluarga. Dalam konteks ini dilatari oleh keluarga miskin, banyak anak, pendidikan anak maupun orang tua rendah, sehingga moral bukan lagi masalah yang harus di perhatikan.⁹⁴

Eksploitasi anak oleh orang tua atau pihak lainnya, yaitu menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan, atau turut serta melakukan eksploitasi ekonomi atau seksual terhadap anak (Pasal 66 ayat 3 UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak).⁹⁵

Selanjutnya ketertiban sosial ditengah masyarakat sangatlah dibutuhkan, baik dari segi kenyamanan, keamanan serta ketertiban kota. Gelandangan dan pengemis adalah suatu masalah sosial yang harus benar-benar diperhatikan karena ini menyangkut tentang kesejahteraan, keamanan dan kenyamanan masyarakat. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat harus mampu mengatasi gelandangan dan pengemis tersebut, karena jika persoalan

⁹⁴ Mufidah, *Psikologi Keluarga Islam Berwawasan Gender*, Jakarta: Balai Pustaka, 2017, h. 340

⁹⁵ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2009, h. 29

ini dibiarkan maka tidak mustahil akan menjadikan Kota Semarang sebagai kota yang tujuan bagi para urban atau pendatang untuk melakukan aksi menggelandang dan mengemis. Oleh karena itu diperlukan suatu sistem dan program yang terorganisir untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis tersebut.

Tidak hanya peraturan di atas saja yang dijadikan landasan hukum dalam pelaksanaan dan pemberian kewenangan aparatur dalam melaksanakan penegakan hukum, akan tetapi ada beberapa peraturan lain yang mengaturnya seperti:

1. Pasal 2 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, yang berbunyi, “Penanganan masalah gelandangan, pengemis dan gepeng, mengedepankan fungsi bimbingan masyarakat (Bimmas), mulai dari tingkat Polda, Polwil, Poltabes, Polres/ta, dan Polsek/ta.”.⁹⁶
2. Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja, yang berbunyi, “Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas menegakkan peraturan daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat”.

Kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dalam pandangan G.P. Hoefnagels menggambarkan ruang

⁹⁶ Dikutip dalam Pasal 2 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2007 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

lingkup upaya penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) tersebut sebagai berikut:

1. Penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
2. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*), dan;
3. mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media massa (*influencing view society on crime and punishment by mass media*).

Ruang lingkup kebijakan kriminal di atas menegaskan bahwa penerapan hukum pidana (*criminal law application*) adalah merupakan salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam penanggulangan tindak pidana atau kejahatan. Penerapan hukum pidana ini merupakan bentuk implementasi upaya penanggulangan melalui jalur penal (hukum pidana) dan pada proses inilah berlangsung penegakan hukum pidana in *concreto* di masyarakat.

Berbagai kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang merupakan bagian dari otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan.⁹⁷ Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Sedangkan tujuan yang dicapai dalam penyerahan urusan ini antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang,

⁹⁷ UU Otonomi Daerah 2004, Bandung: Citra Umbara, 2005, cet. VI, h. 5

meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.⁹⁸

Pasal 7 ayat 1 UU No. 22 tahun 1999 yang menyatakan:

“Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.”⁹⁹

Berdasarkan pasal di atas maka Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang yang terilhami dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 504 dan 505 Buku ke tiga tentang tindak Pidana Pelanggaran merupakan salah satu bentuk urusan yang dapat diurus oleh daerah yang menyebabkan setiap daerah membuat peraturan tersendiri untuk mengakomodir kepentingannya ke dalam peraturan daerahnya.

Kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang pada dasarnya berangkat dari teori bahwa perbuatan seseorang sebagai gelandangan dengan cara mengemis ataupun memintaminta di pandang sebagai tindak pidana. Dalam bahasa Belanda tindak pidana disebut *strafbaar* dan *feit* yang terdiri dari kata “*strafbaar*” dan “*feit*” *strafbaar* diartikan dihukum dan *feit* berarti kenyataan. Jadi *strafbaar feit* adalah sebagian dari kenyataan yang dapat dihukum. Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada sifatnya perbuatan yang dilarang oleh hukum dan

⁹⁸ *Ibid*,

⁹⁹ *Ibid*, h. 6

pertanggungjawaban pidana atau kesalahan menunjuk kepada orang yang melanggar dengan dapat dijatuhi pidana sebagaimana yang diancamkan.¹⁰⁰

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang mengatur terkait pelanggaran ketertiban umum termasuk gelandangan diatur secara eksplisit di dalam Pasal 504 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), yang berbunyi:

- (1) “Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) minggu”.
- (2) Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas 16 (enam belas) tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan.

Pasal 505 KUHP, yang berbunyi:

- (1) Barang siapa mengemis dan menggelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan.
- (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas 16 (enam belas) tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan.

Mengacu pada ketentuan hukum pidana di atas, maka kegiatan pergelandangan yang dilakukan oleh para gelandangan dapat diproses secara hukum dengan sanksi pidana, walaupun demikian pemerintah tidak hanya mampu memberikan pidana, akan tetapi harus memberikan mereka bekal pengetahuan dan skill ataupun keahlian sehingga mereka tidak melakukan tindakan pergelandangan lagi.

Sebab, Undang – undang Dasar 1945 telah mengamanahkan bahwa Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara, maka negara harus

¹⁰⁰ Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Bandung, Nusa Media, 2011, h. 165

bertanggung jawab terhadap keberlangsungan hidup mereka, baik dari aspek ekonomi maupun pendidikan, sebab, jika ini tidak ditangani, maka ini akan menjadi persoalan yang berkelanjutan bagi pemerintah kota yang ada di Indonesia. Secara lebih rinci, KUHPidana menjadi alat bagi pemerintah daerah untuk memberikan efek jera bagi gelandangan agar tidak melakukan tindakan gelandangan lagi, di dalam KUHPidana pasal 505 disebutkan bahwa:

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 di atas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Secara umum, dalam hukum pidana kegiatan pergelandangan tersebut Ternyata dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana yaitu sebagai pelanggaran (*overtredingen*) dibidang ketertiban umum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 504 dan 505 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana). Kegiatan menggelandang menurut hukum adalah dilarang dan merupakan suatu tindak pidana yang patut dihukum. Sanksi pidana secara umum untuk kegiatan pergelandangan dan pengemisian diatur dalam KUHP, namun Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah (Perda) dapat pula menetapkan peraturan soal larangan tersebut.

Secara substansi, ketentuan hukum pidana bagi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, tetap diperlukan. Idealnya dengan adanya ketentuan Hukum Pidana tersebut sesuai dengan fungsi hukum sebagai sarana

untuk mengarahkan dan membina masyarakat (*law as a tool of social engineering*), maka hal tersebut seharusnya dapat mempengaruhi pola perilaku masyarakat dan membuat masyarakat itu tidak memilih untuk melakukan kegiatan sebagai anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.

Pertanggungjawaban pidana dalam hukum pidana positif melihat terlebih dahulu pengertian dari pada tindak pidana. Tindak pidana di sini berarti menunjuk kepada dilarangnya suatu perbuatan. Tindak pidana tidak berdiri sendiri, karena baru bermakna manakala terdapat pertanggungjawaban pidana, artinya setiap orang yang melakukan tindak pidana tidak dengan sendirinya harus dipidana, karena untuk dapat dipidana harus ada pertanggungjawaban pidana. Herman Kantorowicz, yang ajarannya diperkenalkan oleh Moeljatno, berpendapat bahwa:¹⁰¹

“Untuk adanya penjatuhan pidana terhadap pembuat (*strafvoraussetzungen*) diperlukan terlebih dahulu pembuktian adanya perbuatan pidana (*strafbare handlung*), lalu sesudah itu diikuti dengan dibuktikannya adanya ‘*schuld*’ atau kesalahan subjektif pembuat.”

Pengertian pertanggungjawaban pidana dalam hukum pidana positif pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan pengertian pertanggungjawaban pidana dalam hukum pidana Islam. Sebelum revolusi Prancis, pengertian pertanggungjawaban pidana mempunyai pengertian sendiri karena setiap orang bagaimanapun keadaannya dibebani pertanggungjawaban terhadap akibat perbuatannya, tanpa membedakan apakah ia berkemauan sendiri atau tidak, sudah dewasa atau belum.¹⁰²

¹⁰¹ O.C Kaligis, *Pendapat Ahli Dalam Perkara Pidana*, Bandung: Alumni Bandung, 2008, h. 5

¹⁰² Ahmad Hanafi, *Azas-Azas Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 2003, h. 178

Menurut Van Hammel sebagaimana yang dikutip oleh Martiman, pertanggungjawaban pidana adalah suatu keadaan normal dan kematangan psikis yang membawa tiga macam kemampuan untuk memahami arti dan akibat perbuatannya sendiri, menyadari bahwa perbuatan itu tidak dibenarkan atau dilarang oleh masyarakat dan menentukan kemampuan terhadap perbuatan-perbuatan itu.¹⁰³

Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada dilarang dan diancamnya perbuatan dengan suatu pidana. Apakah orang yang melakukan perbuatan kemudian juga dijatuhi hukuman/pidana, sebagaimana telah diancamkan, ini tergantung dari soal apakah dalam melakukan perbuatan ini seseorang mempunyai kesalahan. Sebab azas dalam pertanggungjawaban dalam hukum pidana adalah tidak dipidana jika tidak ada kesalahan (*geen straf zonder schuld actus non facit reum nisi mens sit rea*).¹⁰⁴

Dengan demikian, pertanggungjawaban pidana pertama-tama tergantung pada dilakukannya tindak pidana. Pertanggungjawaban pidana hanya akan terjadi jika sebelumnya telah ada seseorang yang melakukan tindak pidana. Sebaliknya, eksistensi suatu tindak pidana tidak tergantung pada apakah ada orang-orang yang pada kenyataannya melakukan tindak pidana tersebut. Terdapat sejumlah perbuatan yang tetap menjadi tindak

¹⁰³ Martiman Projohamidjojo, *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta; Pradnya Paramita, 2007, h. 32

¹⁰⁴ Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, h. 56

pidana sekalipun tidak ada orang yang dipertanggungjawabkan karena telah melakukannya.¹⁰⁵

Masalah pertanggungjawaban adalah berkenaan dengan keadaan jiwa atau batin si pelaku pada waktu melakukan tindak pidana. Mengenai hukuman yang akan diberikan kepada seseorang pun harus sesuai dengan keadaan batin si pelaku pula dan hukuman yang diberikan harus menjadi suatu pelajaran bagi diri si pelaku dan orang lain.¹⁰⁶

Untuk dapat dikatakan seseorang memiliki kesalahan dan patut dipidana adalah harus memenuhi:

1. Melakukan perbuatan pidana (sifat melawan hukum) adalah melakukan perbuatan yang bertentangan hukum yaitu bukan saja terhadap undang-undang tapi juga perbuatan yang dipandang dari pergaulan masyarakat tidak patut.
2. Mampu bertanggungjawab adalah mampu untuk membedakan antara perbuatan baik dan yang buruk yang sesuai hukum dan yang melawan hukum serta mampu menentukan kehendaknya menurut keinsyafan tentang baik dan buruknya satu perbuatan, hal ini telah ditegaskan dalam pasal 44 KUHPidana.
3. Mempunyai kesalahan berupa kesengajaan/kealpaan berkaitan dengan sikap batin seseorang pada saat melakukan satu perbuatan pidana.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan: Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: Kencana, 2006, h. 19

¹⁰⁶ Teguh Prasetio, *Hukum Pidana Materiil*, Jilid II, Yogyakarta: Kanisius, 2005, h. 351

¹⁰⁷ *Ibid.*, h. 158-164

Pidana denda adalah hukuman berupa kewajiban seseorang untuk mengembalikan keseimbangan hukum atau menebus dosanya dengan pembayaran sejumlah uang tertentu. Minimum pidana denda adalah Rp. 0,25 (dua puluh lima sen) X 15, meskipun tidak ditentukan secara umum melainkan dalam pasal-pasal tindak pidana yang bersangkutan dalam Buku I dan Buku II KUHP. Di luar KUHP biasanya ditentukan adakalanya dalam 1 atau 2 pasal bagian terakhir dari undang-undang tersebut, untuk norma-norma tindak pidana yang ditentukan dalam pasal mendahuluinya.¹⁰⁸

Demikian pula halnya dengan tindak pidana penyertaan (*deelneming*), baik dalam suruh dilakukan, turut serta melakukan, pengancuran, dan pembantuan, selain dipenuhinya unsur-unsur tindak pidana yang dilakukan dan ketentuan Pasal 55 dan 56 KUHPidana, masih diperlukan kesengajaan untuk mempertanggungjawabkan pembuatnya. Menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana, baik dalam bentuk suruh lakukan maupun dalam bentuk pengancuran, hanya dapat dipertanggungjawabkan apabila dilakukan dengan sengaja. Selain itu, untuk adanya turut serta melakukan diperlukan adanya kerja sama yang sadar, sehingga hal ini hanya mungkin terjadi kalau ada kesengajaan.¹⁰⁹

Mengingat akan apa yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa kehadiran gelandangan dan pengemis di Kota Semarang berdampak pada berbagai masalah sosial. Masalah umum gelandangan dan pengemis pada hakikatnya erat terkait dengan masalah ketertiban dan keamanan didaerah

¹⁰⁸ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana Edisi Revisi*, Yogyakarta: Rajawali Pers, 2010, h. 123

¹⁰⁹ Roeslan Saleh, *Tentang Delik Penyertaan*, Pekanbaru: UIR Press, t.th., h. 68.

perkotaan. Dengan berkembang nya gelandangan dan pengemis maka akan diduga akan memberi peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban, yang pada akhirnya akan mengganggu stabilitas sehingga pembangunan akan terganggu, serta cita – cita nasional tidak dapat diwujudkan, sehingga berbagai larangan dan sanksi dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang sudah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku khususnya hukum pidana.

Dalam hukum pidana, apabila efektifitas sanksi harus diorientasikan pada tujuan pidana seperti yang dirumuskan dalam konsep Rancangan KUHP, maka suatu sanksi pidana dikatakan efektif apabila:

1. Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat
2. Memasyarakatkan terpidana dalam mengadakan pembinaan sehingga menjadikannya orang yang baik dan berguna
3. Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat;
4. Membebaskan rasa bersalah pada terpidana.¹¹⁰

Jenis-jenis sanksi pidana yang diancamkan terhadap pelaku tindak pidana diatur di dalam Pasal 10 KUHP yaitu pidana pokok yang terdiri dari pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda dan pidana tambahan yang terdiri dari pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-

¹¹⁰ Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2007, h. 2

barang tertentu dan pengumuman putusan Hakim. Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1946, pidana pokok tersebut ditambah dengan pidana tutupan. Pidana denda dan pidana kurungan lebih terlihat di dalam Peraturan-peraturan Daerah. Karena memang sifat dari Peraturan Daerah untuk memberikan perlindungan terhadap terjadinya pelanggaran yang dikualifikasikan sebagai tindak pidana yang ringan sifatnya.¹¹¹

Berkaitan dengan hasil penelitian ini maka teori yang mendukung kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang adalah termasuk dalam sifat kebijakan yang dikemukakan oleh Budi Winarno. Budi Winarno merinci sifat kebijakan menjadi lima kategori yaitu tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*), keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*), hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), dan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*).

Berkaitan dengan sifat kebijakan tersebut maka kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam menangani gelandangan termasuk dalam keputusan kebijakan (*policy decisions*). Keputusan kebijakan adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan

¹¹¹ *Ibid.*, h. 5

peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap Undang-Undang.¹¹²

Jadi menurut peneliti, kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang merupakan salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam rangka menanggulangi permasalahan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang adalah dengan upaya penegakan hukum pidana atau fungsionalisasi hukum pidana terhadap para anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang berkeliaran atau beroperasi di wilayah Kota Semarang. Fungsionalisasi hukum pidana dapat diartikan sebagai upaya untuk membuat hukum pidana itu dapat berfungsi, beroperasi atau bekerja dan terwujud secara kongkret. Ini berarti istilah fungsionalisasi hukum pidana dapat diidentikkan dengan istilah operasionalisasi atau konkretisasi hukum pidana yang pada hakikatnya sama dengan pengertian penegakan hukum pidana.¹¹³

Agar supaya penegakan hukum pidananya dapat berjalan dengan baik dan efektif tentunya aturan-aturan pidana bagi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis tersebut di atas harus diterapkan dan bekerja dengan baik di kehidupan masyarakat dalam setiap pelanggaran yang terjadi terhadap ketentuan Pasal 504, Pasal 505 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), dan Pasal 23 ayat (4). Pasal 24 ayat (1) dan (2), pasal 25, pasal 29, pasal 30 ayat (1), (2), (3) dan (4) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5

¹¹² *Ibid.*, h. 19

¹¹³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 2002, h. 157.

tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang merupakan sebuah konsekuensi negara Indonesia sebagai negara hukum, maka setiap kegiatan pergelandangan dan pengemisan di tempat umum yang dilakukan di wilayah Kota Semarang seharusnya ditindak secara tegas tanpa pandang bulu dan sudah sepatutnya dikenakan sanksi pidana berdasarkan aturan hukum pidana tersebut di atas.

Kegiatan yang dilarang dalam peraturan daerah Kota Semarang ini adalah kegiatan yang dilakukan di jalanan menimbulkan terganggunya ketertiban umum yang ada di jalanan dan kegiatan anak jalanan, gelandangan, pengamen dan pengemis di jalanan merupakan kegiatan yang dianggap sebagai pengganggu ketertiban yang ada di masyarakat. Untuk itu peraturan daerah ini di buat dan diberlakukan, bertujuan melindungi dan menjaga ketertiban umum di masyarakat, khususnya di jalanan.

B. Analisis Kebijakan Pidana dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dalam Perspektif Hukum Pidana Islam.

Hukuman menurut hukum pidana Islam adalah pembebanan bagi pelaku kejahatan (jarimah) sebagai konsekuensi atas perbuatannya. Pertanggungjawaban dalam hukum pidana Islam didasari pada tiga syarat, yaitu: melakukan perbuatan yang dilarang dan dilakukan atas kehendak atau kemauan sendiri, serta mengetahui akibat dari perbuatannya. Menurut kaidah syari'at Islam atau kaidah fiqh,

لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورود النص

Artinya: “Tidak ada hukuman bagi orang-orang yang berakal sebelum turunnya nash”.

Hal ini juga harus didukung dengan bukti dan keterangan yang kuat dan jelas. Nash hukum yang mengharamkan atau mewajibkan sesuatu perkara atau perbuatan, menurut hukum Islam ditetapkan oleh Allah SWT dan disampaikan kepada manusia melalui rasulnya.

Nash-nash hukum itu ada dalam bentuk yang jelas dan langsung (eksplisit) atau secara tidak langsung (implisit) terkandung dalam prinsip-prinsip umum. Apabila kedua kaidah ini dipakai dalam undang-undang jinayah Islam, ini berarti setiap perbuatan yang berupa jinayah tidak dianggap sebagai kesalahan selagi tidak ada nash hukum yang melarangnya. Bila ada, barulah perbuatan itu dianggap sebagai kesalahan dan pelakunya boleh dihukum. Kaidah (prinsip) umum hukum pidana Islam menetapkan, bahwa tidak ada penjatuhan hukuman terhadap suara hati, bisikan jiwa, dan niat jahat seseorang selama ia belum melakukan atau mengucapkannya. Berdasarkan kaidah ini, apabila seseorang berpikir dan berniat serta bertekad melakukan suatu tindak pidana, ia tidak dijatuhi hukuman selama ia tidak mewujudkan niatnya tersebut, baik perwujudan itu dengan perbuatan, yakni melakukan tindak pidana, maupun dengan ucapan, seperti membantu orang lain untuk melakukan tindak pidana, atau bersepakat dengan pelaku langsung untuk melakukan tindak pidana.¹¹⁴

¹¹⁴ Hanafi Ahmad, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 2003, h. 152

Sebagaimana dalam kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang yang meliputi unsur pidana bagi kesengajaan melakukan tindakan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, juga melakukan eksploitasi, dan membantu orang lain untuk melakukan tindak pidana dengan dengan memberikan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis dengan memberi uang menurut peneliti termasuk unsur pidana dalam hukum Islam

Pertanggungjawaban pidana dalam syari`at Islam ialah pembebasan seseorang dengan hasil (akibat) perbuatan (atau tidak ada perbuatan) yang dikerjakannya dengan kemauan sendiri, dimana ia mengetahui maksud dan akibat dari perbuatan itu.¹¹⁵ Pertanggungjawaban pidana tersebut ditegakkan atas tiga hal, yaitu:

1. Adanya perbuatan yang dilarang
2. Dikerjakan dengan kemauan sendiri
3. Pembuatnya mengetahui terhadap akibat perbuatan tersebut¹¹⁶

Maka Pasal 23 ayat (4). Pasal 24 ayat (1) dan (2), pasal 25, pasal 29, pasal 30 ayat (1), (2), (3) dan (4) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang sesuai dengan hal di atas dan pada dasarnya apabila seseorang melakukan perbuatan yang dilarang oleh *syara`* maka ia dapat dijatuhi hukuman, akan tetapi jika pada diri seseorang tersebut terdapat sifat (keadaan)

¹¹⁵ *Ibid*, h. 154

¹¹⁶ *Ibid*,

tertentu (bukan pada perbuatannya) maka hukuman tersebut dihapuskan, dengan kata lain orang tersebut tidak dapat dijatuhi hukuman.

Selanjutnya pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang sebagaimana terdapat pasal 29, pasal 30 ayat (1), (2), (3) dan (4) termasuk *jarimah ta'zir* itu sebagian ada yang sudah ditentukan oleh syara', tetapi hukumannya belum ada, dan ada pula yang belum ditentukan oleh syara' dan diserahkan kepada ulil amri untuk menetapkannya. Namun secara garis besar *jarimah ta'zir* ini sudah ditentukan oleh syara', karena pengertian *ta'zir* adalah setiap hukuman yang bersifat pendidikan atas perbuatan maksiat yang hukumannya belum di tentukan oleh syara'. Dengan demikian, setiap perbuatan maksiat adalah bertentangan dengan hukum syara' dan merupakan *jarimah* yang harus dikenakan hukuman.¹¹⁷

Pensyariatan hukuman terhadap setiap tindak pidana dalam Islam bertujuan mencegah manusia membuat perbuatan tindakan tersebut, sebab larangan dan perintah semata-mata tidaklah cukup dengan pencegahan. Manusia dari melakukan suatu larangan atau meninggalkan kewajiban yang diperintahnya.¹¹⁸ Pada dasarnya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang merupakan bentuk peraturan hukum yang dibuat oleh Ulil Amri (penguasa) dalam mengatur tingkah laku dan melindungi masyarakat di wilayahnya yang di dalam nya berisi mengenai larangan-larangan setiap

¹¹⁷ Rokhmadi, *Hukum Pidana Islam*, Semarang: Karya Abadi Jaya, 2015, h. 196

¹¹⁸ Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedia Hukum Pidana Islam*, Bogor: Kharisma Ilmu, 2008., h. 89

masyarakat melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut:

1. Anak jalanan, pengemis, pengamen dan gelandangan dilarang melakukan kegiatan di jalan umum.¹¹⁹
2. Setiap orang dilarang memberi uang dan/atau barang kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di jalan umum.
3. Setiap orang dilarang mengeksploitasi anak jalanan, gelandangan, pengemis termasuk pengemis yang mengatasnamakan lembaga sosial atau panti asuhan maupun terhadap pengamen yang mengamen di jalan umum.

Menurut peneliti larangan di atas garis besar merupakan bentuk larangan yang merupakan pengganggu ketertiban umum di jalanan, yang memiliki unsur kegiatan-kegiatan negatif di jalanan.

Dalam syari'at Islam tujuan pokok hukuman adalah pencegahan, pengajaran dan pendidikan. Artinya pencegahan yaitu menahan si pembuat *jarimah* supaya tidak mengulangi lagi perbuatannya dan si pelaku bertaubat serta menakuti orang lain yang mau ikut berbuat *jarimah*.¹²⁰

Menurut hukum pidana Islam pembedaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang sebagaimana terdapat pasal 29, pasal 30 ayat (1), (2), (3) dan (4) menurut peneliti termasuk jarimah ta'zir perbuatan maksiat dan untuk kepentingan umum. Bahwa *ta'zir* adalah setiap perbuatan maksiat yang tidak dijatuhi hukuman (had) maupun kifarat, baik

¹¹⁹ Penjelasan Bab VII Larangan pada Pasal 15 Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

¹²⁰ Rokhmadi, *Hukum Pidana Islam*, h. 196

maksiat yang menyinggung hak Allah maupun hak adami.¹²¹ Sedangkan *Ta'zir* untuk memelihara kepentingan umum adalah semua perbuatan yang dapat merugikan atau membahayakan terhadap kepentingan umum, meskipun perbuatannya tidak maksiat. Perbuatan-perbuatan yang termasuk kelompok ini tidak dapat ditentukan, karena perbuatan tersebut tidak diharamkan karena dzatnya, melainkan karena sifatnya. Jika sifat tersebut ada, maka perbuatannya mubah. Sifat yang menjadi alasan dikenakannya hukuman atas perbuatan tersebut adalah membahayakan atau merugikan kepentingan umum. Jika dalam suatu perbuatan terdapat unsur merugikan kepentingan umum, maka perbuatan tersebut dianggap tidak pidana dan pelakunya dikenakan hukuman. Akan tetapi, jika dalam perbuatan tersebut tidak terdapat unsur merugikan kepentingan umum, maka perbuatan tersebut bukan tindak pidana dan pelakunya tidak dapat dikenakan hukuman.¹²²

Ciri khas *jarimah ta'zir* untuk perbuatan maksiat adalah sebagai berikut:

- 3) Hukumannya tidak tertentu dan tidak terbatas, artinya hukuman tersebut belum ditentukan oleh syara' dan ada minimal dan maksimal.
- 4) Penentuan hukuman tersebut adalah hak penguasa (ulil amri/hakim)¹²³.

Sedangkan penjatuhan pidana *jarimah ta'zir* pada kepentingan umum ini didasarkan kepada tindakan rasulullah SAW, yang menahan seorang laki-laki yang diduga mencuri unta. Setelah diketahui bahwa ternyata ia tidak mencurinya, maka rasulullah SAW melepaskannya. Atas dasar tindakan

¹²¹ *Ibid*, h. 195

¹²² *Ibid*, h. 196

¹²³ Ahmad Wardi Muslich, *Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 2012, h. xii.

rasulullah SAW tersebut bahwa penahanan merupakan hukuman *ta'zir*, sedangkan hukuman hanya dapat dikenakan terhadap suatu tindak pidana yang telah dibuktikan. Jika pada peristiwa tersebut tidak terdapat unsur pidana, maka artinya rasulullah mengenakan hukuman penahanan (penjara) hanya karena tuduhan semata (*tuhmah*). Hal ini mengandung arti bahwa rasulullah itu memperbolehkan penjatuhan hukuman terhadap seseorang yang berada dalam posisi tersangka, meskipun ia tidak melakukan perbuatan yang dilarang. Sebagai contohnya memberikan pelajaran terhadap anak yang telah meninggalkan shalat dan bersuci, mencegah orang gila dari berkumpul dengan manusia yang dapat menimbulkan kerusakan padanya.¹²⁴

Penguasa (pemerintah) berwenang untuk membuat undang-undang atau peraturan ketika kehidupan mengalami perubahan dan pembaruan, maka pemerintah harus memperbaharui apa yang terkait dengan stempel dosa (bersalah) pada setiap perubahan dan pembaharuan, artinya pada satu saat penguasa bisa memperberat hukuman dan pada saat yang lain bisa meringankan hukuman, oleh karena itu, semua *jarimah hudud* dan *wiyas – z'iyat* yang tidak terpenuhi persyaratan, maka masuk ke dalam kategori *jarimah ta'zir*.¹²⁵

Jarimah ta'zir ada yang macamnya disebutkan dalam nas, tetapi macam hukumannya diserahkan kepada penguasa untuk menentukannya dan ada yang baik macam *jarimah* maupun ancaman hukumannya diserahkan

¹²⁴ Rokhmadi, *Hukum Pidana Islam*, h. 196-197

¹²⁵ *Ibid*, h. 192

sepenuhnya kepada penguasa.¹²⁶

Ulil Amri diberi wewenang untuk menetapkan *jarimah* dan hukuman *ta'zir* ini, tentu saja tidak diberikan kebebasan yang mutlak yang dapat menghalalkan yang haram atau mengharamkan yang halal, melainkan harus berpegang kepada ketentuan-ketentuan yang umum yang ada dalam nash-nash syara' dan harus sesuai dengan ruh syari'ah dan kemaslahatan umum. Dengan demikian penerapan asas legalitas dalam *jarimah ta'zir* diperlonggar, karena corak *jarimah* dan kemaslahatan umum menghendaki adanya pelanggaran tersebut.¹²⁷

Pemidanaan *jarimah ta'zir* baik perbuatan maksiat atau kepentingan umum. Maka dari itu berat ringan ancaman hukumannya tergantung pada penguasa. Penguasa akan melihat bagaimana bagi hal terbaik dalam penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Selama hakim mempunyai kebebasan dalam menentukan besar kecilnya hukuman *ta'zir*, maka tidak perlu membuat pemisahan antara hukuman perbuatan langsung dengan hukuman perbuatan tidak langsung dalam *jarimah ta'zir*. Oleh karena itu hukuman pelaku tidak langsung bisa lebih berat, sama berat atau lebih ringan dari pada hukuman pelaku langsung.¹²⁸

Hukuman *Ta'zir* menjadi wewenang penguasa untuk menentukannya. Kata *ta'zir* menurut bahasa berarti mengokohkan. Dalam istilah fikih jinayat

¹²⁶ Ahmad Azhar Basyir, *Ikhtisar Fikih Jinayat Hukum Pidana Islam*, Yogyakarta: UII Press, 2001, h. 8

¹²⁷ *Ibid*, h. 192

¹²⁸ *Ibid*.

kata *taz'ir* berarti pengajaran.¹²⁹ Ancaman pidana terhadap berbagai macam jarimah dalam hukum pidana Islam benar-benarakan mencapai tujuannya untuk mengurangi kejahatan sebab dapat memenuhi syarat sebagai berikut:¹³⁰

1. Menjarakan si Pelaku
2. Dapat menjadi pelajaran bagi orang lain
3. Seimbang dengan jarimah yang dilakukan
4. Bersifat umum, berlaku terhadap semua orang

Hukum perbuatan menggelandang, meminta-minta atau mengemis ini haram maka perbuatan ini terlarang dan masuk dalam kategori *jarimah ta'zir*. Karena merupakan jarimah *ta'zir* maka pengaturan tentang sanksi ditetapkan oleh penguasa atau pemerintah negara. Tidak ada sanksi yang berasal dari Al-Quran maupun Hadits tentang perbuatan meminta-minta atau mengemis. Sehingga pengaturan tentang meminta-minta atau mengemis di jalan yang dimana perbuatan tersebut dilarang oleh pemerintah melalui produk peraturan daerah itu tidak bertentangan dengan ketentuan hukum Islam.

Mengenai hukum larangan meminta-minta-minta menurut Hukum Islam adalah pada dasarnya tidak diperbolehkan, jika tidak dalam keadaan yang sangat mendesak. Dikarenakan tindakan meminta-minta merupakan suatu perbuatan yang dianggap sebagai tindakan menghinakan diri sendiri dan perbuatan meminta-minta dalam Islam sendiri tidak diperolehkan, bahkan bisa dikatakan sebagai tindakan yang dilarang oleh hukum bagi orang yang kaya

¹²⁹ *Ibid*

¹³⁰ *Ibid.*, h. 65-66

atau mampu bekerja. Pernyataan yang penulis jelaskan di atas dilandasi dengan penjelasan yang ada di dalam firman Allah surat al-Baqarah ayat 273, yang berbunyi:

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

Artinya: “(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.”

Dari penjelasan ayat ini penulis dapat menyimpulkan bahwa setiap umat muslim diwajibkan untuk memberikan sedekah atau berinfaq terhadap fakir dan miskin, tidak hanya itu saja kita sebagai umat Islam diwajibkan untuk melakukan sebuah usaha, ataupun bekerja agar bisa mempertahankan hidup di dunia, dan menghindari dari perbuatan meminta-minta. Namun demikian, penjelasan dari ayat ini menurut penulis masih dianggap abstrak (kurang jelas) mengenai batasan yang dibolehkan seseorang untuk meminta-minta itu. Maka dari itu penulis mengutip penjelasan lain mengenai batasan tersebut, yang ada dalam sabda Rasulullah SAW :

حَدَّثَنَا يَحْيَى بْنُ يَحْيَى وَ قُتَيْبَةُ بْنُ سَعِيدٍ، كِلَاهُمَا عَنْ حَمَّادِ بْنِ زَيْدٍ - قَالَ يَحْيَى أَخْبَرَنَا حَمَّادُ بْنُ زَيْدٍ- عَنْ هَارُونَ ابْنِ رِيَابٍ : حَدَّثَنِي كِنَانَةُ بْنُ نُعَيْمٍ لُحْدَوِيُّ عَنْ قَبِيصَةَ بِنِ مَخَارِقِ الْهَلَالِيِّ قَالَ : تَحَمَّلْتُ حَمَالَهٗ ، فَأَتَيْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَسْأَلُهُ فِيهَا ، فَقَالَ : ((أَقِمَّ حَتَّى تَأْتِيَنَا الصَّدَقَةُ ، فَنَأْمُرَ لَكَ بِهَا)) - قَالَ - ثُمَّ قَالَ : ((يَا قَبِيصَةَ ! إِنْ الْمَسْأَلَةَ لَا تَجُلُ إِلَّا لِأَحَدٍ ثَلَاثَةٍ : رَجُلٍ تَحْمَلُ حَمَالَهٗ فَحَلَّتْ لَهُ الْمَسْأَلَةُ حَتَّى يُصِيبَهَا ثُمَّ يُمْسِكُ ، وَ رَجُلٍ أَصَابَتْهُ جَائِحَةٌ اجْتَاخَتْ مَالَهُ ، فَحَلَّتْ لَهُ الْمَسْأَلَةُ حَتَّى يُصِيبَ قَوْمًا مِنْ عَيْسٍ - أَوْ قَالَ سِدَادًا مِنْ عَيْسٍ - ، وَ رَجُلٍ أَصَابَتْهُ فَاقَةٌ حَتَّى يَقُومَ ثَلَاثَةٌ مِنْ نَوِي الْحَجَا مِنْ قَوْمِهِ : لَقَدْ أَصَابَتْ فَلَانًا فَاقَةٌ ، فَحَلَّتْ لَهُ

Artinya: “Yahya bin Yahya dan Qutaibah bin Sa’id menyampaikan kepada kami dari Hammad bin Zaid-Yahya mengatakan, Hammad bin Zaid mengabarkan kepada kami-dari Harun bin Riyab, dari Kinanah bin Nu’am al-Adawi bahwa Qabishah bin Mukhariq al-Hilali berkata, “Aku pernah menanggung hamalah. Oleh karena itu, aku mendatangi Rasulullah SAW dan bertanya kepadanya. Beliau berkata, ‘Tunggulah sampai ada orang datang mengantarkan zakat, nanti kusuruh dia menyerahkannya kepadamu!’ Lalu beliau melanjutkan, ‘Wahai Qabishah, meminta-minta itu tidak boleh, kecuali untuk tiga golongan. (Pertama) orang yang menanggung hamalah, maka dia boleh meminta-minta, sampai utangnya lunas. Namun, jika hutangnya telah lunas, dia tidak boleh lagi meminta-meminta. (Kedua) orang yang terkena bencana, sehingga harta bendanya musnah. Maka, orang itu boleh meminta-minta sampai memperoleh sumber penghidupan yang layak. (Ketiga) orang yang didera kemiskinan, setelah dinyatakan paling tidak oleh tiga orang yang terpercaya. Maka, orang itu boleh meminta-minta, sampai memperoleh sumber penghidupan yang layak. Selain dari tiga golongan itu, haram baginya meminta-minta, dan haram pula baginya memakan hasil meminta-minta itu.”¹³¹

Diperbolehkan untuk melakukan meminta-minta, sebagai berikut: 1.

Orang yang menanggung hutang; 2. Orang yang terkena bencana sehingga harta bendanya musnah, musibah, atau tertimpa paceklik dan gagal panen secara total, sehingga harta bendanya musnah. Maka orang itu boleh meminta-minta sampai memperoleh sumber penghidupan yang layak; dan 3. Orang yang didera kemiskinan, ada beberapa syarat untuk seseorang yang dinyatakan miskin dalam Islam adalah setelah dinyatakan paling tidak oleh tiga orang

¹³¹ Muslim bin al-Hajjaj al-Qusyairi an-Naisaburi, *Ensklopedia Hadist 3 Shahih Muslim I*, terj. Ferdinand Hasmand, dkk., Jakarta: Almahira, 2012, h. 473

yang terpercaya. Maka orang itu boleh meminta-minta sampai memperoleh sumber penghidupan yang layak. Ketiga golongan ini merupakan golongan yang diperbolehkan seseorang meminta-minta (mengemis), selain ketiga golongan tersebut hukum Islam melarang tindakan tersebut. Dikarenakan unsur dari tindakan mengemis ini adalah menghinakan diri sendiri. Untuk itu hukum Islam sangat melarang perbuatan mengemis tersebut, agar menjaga harkat martabat manusia tersebut.

Selanjutnya kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang adalah bentuk kemaslahatan demi perbaikan anak tersebut, tujuan syari'ah itu adalah untuk meraih kemaslahatan dan menolak mafsadat yang mengakibatkan mudarat. Seluruh maslahat diperintahkan oleh syariah dan seluruh mafsadah dilarang oleh syariah. Salah satu dari lima kaidah asasi menyebutkan bahwa yang harus dihilangkan adalah kemudharatan, yaitu:

الضَّرَرُ يُرَال

“Kemudharatan harus dihilangkan”¹³²

Kaidah tersebut tujuannya adalah untuk merealisasikan maqashid syari'ah dengan menolak mafsadah, yaitu menghilangkan kemudharatan atau meringankannya. Contoh dari kaidah ini ada larangan menimbun barang-barang kebutuhan pokok masyarakat karena perbuatan itu mengakibatkan kemudharatan bagi rakyat. Begitu pula ujaran kebencian, perbuatan tersebut

¹³² Imam Jalaluddin Abdurrahman As-Suyuthi, *Al-Asybaah Wa An Nadzoim, Qawaid wa Furu' Fiqh Al-Alamiyah*, Lebanon: Daarul Kutub Al-'Alamiyah, t.th., h. 83

bisa merugikan orang lain atau pihak lain dan bisa tercoreng nama dan kehormatannya. Perbuatan tersebut harus dihilangkan.

Kaidah selanjutnya ada :

درأ المفساد مقدم على جلب المصالح
“Menghilangkan mafsadat lebih didahulukan daripada mengambil manfaat.”¹³³

Dalam ilmu ushul fiqh dikenal istilah mashlahah mursalah, yaitu suatu kemaslahatan di mana syari' tidak mensyariatkan suatu hukum untuk merealisasikan kemaslahatan itu, dan tidak ada dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya.¹³⁴ Pembentukan hukum dengan mashlahah mursalah dilakukan ketika hukum itu mendatangkan kemaslahatan orang banyak. Artinya mendatangkan keuntungan bagi mereka atau menolak mudharat, atau menghilangkan keberatan dari mereka.

Prinsip yang terkandung dalam hukum pidana Islam itu meliputi, menghapuskan kesulitan, mengurangi kewajiban-kewajiban agama, merealisasikan kesejahteraan masyarakat, merealisasikan keadilan universal. Islam memandang suatu kebiasaan dapat ditolelir sejauh tidak bertentangan dengan apa-apa yang telah ditetapkan dalam hukum Islam itu sendiri. Melihat kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang maka terdapat prinsip menghindari ketidakteraturan Kota Semarang, selain itu keberadaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis

¹³³ *Ibid.*, h. 95

¹³⁴ Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, Terj. Mohammad Zuhri dan Ahmad Qorib, Ilmu Ushul Fiqh, Semarang: Dina Utama, 2004, h. 116

akan meresahkan masyarakat, membahayakan dirinya sendiri dan/atau orang lain dan ketentraman di tempat umum yang dapat menurunkan martabat bangsa, serta memungkinkan mereka menjadi sasaran eksploitasi dan tindak kekerasan.

Menurut Mannan, kebaikan adalah yang diakui oleh akal sehat dan hati yang bersih, merasa senang dengan kemanfaatan yang abadi dalamnya dan kecocokan untuk hidup serta maslahatnya sedemikian rupa, sehingga bagi orang yang berakal sehat tidak mungkin akan menolaknya/menentanginya bila dimasukkan dalam syara'. Sedangkan keburukan diberi pengarahannya yang diinginkan enggan untuk melakukannya. Kebaikan dan keburukan selain mendapat kriteria obyektif, yakni adanya kemaslahatan, juga terlihat secara obyektif yakni dari segi terjaganya perkembangan anak baik dan terjaga kesehatan fisik maupun mentalnya sehingga anak dapat berkembang dengan baik dan mampu menjadi generasi yang bermanfaat.

Hal ini sesuai dengan pendapat Yusuf Qardhawi:

ومن الناس من يدع العمل والسعي في مناكب الارض. اعتمادا على
أخذه من الزكاة أو خيرها من الصدقات والتبرعات التي تجبى اليه
من الآخرين: بغير تعب ولا عناء, وفي سبيل ذلك يستبح مسالة
الغير, ومد يده اليه على فيها من ذل النفس, وارقة ماء الوجه, هاذا
مع أنه قوى البنية, سليم الا عضاء, قادر على الكسب

Artinya : “Sebagian orang meninggalkan pekerjaan dan tidak mau berusaha di muka bumi ini. Hanya bergantung kepada pemberian orang lain dalam bentuk zakat atau sedekah-sedekah, pemberian-pemberian yang diberikan orang lain untuknya, dengan tidak perlu berlelah-lelah. Dalam hal ini tentunya dia menimpakan masalahnya kepada orang lain, dengan memanjangkan tangannya hanya akan membuat dirinya hina dan menjatuhkan air mukanya, sedangkan ia mampu

berusaha, dan anggota tubuh yang sehat dan kesanggupan kerja masih ada.¹³⁵

Tidak semua dari peminta-minta ataupun pengemis dapat diberikan sedekah kecuali dari 3 golongan orang yang telah dijelaskan sebelumnya dalam hadist. Sedekah kepada pengemis juga menjadi haram, jika diketahui pengemis itu tidak termasuk orang yang boleh mengemis (meminta -minta), misalnya bukan orang miskin. Dalam masalah ini ada dalam dalil khusus yang mengharamkan meminta-minta, kecuali untuk tiga golongan tertentu.

Namun lebih dari sekedar masalah pemidanan menurut peneliti Pemberian bekal pendidikan ataupun keahlian kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dalam Islam disebut dengan hukum *ta'zir*, seperti yang disampaikan oleh Yusuf Qardhawi :

ويضع عبئ نفسه وأسرته على الحاكم المسؤول الذي عليه أن يدير له معونة تكفيه وتغنيه. فهذا يوجب الإسلام أن يسر له سبيل العمل الملا ثم لمثله, يعاونه في ذلك أفراد المجتمع عامة, وأولوا الأمر خاصة

Artinya : Hendaklah dia mengadukan dan meminta kepada hakim atau penguasa untuk membantunya, dan Islam wajib mempermudah menemukan pekerjaan yang sesuai, masyarakat umumnya harus membantunya dan pemerintah khususnya.¹³⁶

Sehingga dengan demikian, tidak ada lagi alasan bagi mereka untuk hidup menggelandang dengan alasan kemiskinan. Maka pemerintah melalui Dinas Sosial harus memberi perhatian serius kepada mereka yang hidupnya bergelantungan di jalanan dengan memberikan pelatihan-pelatihan yang menambah skill dan keahlian mereka yang dapat menambah produktifitas dan

¹³⁵ Yusuf Al Qaradhawi, *Musyikilah al faqr wa kaifa 'alajahā al Islām*, Kairo: Maktabah Wahbah, 2005, h. 45.

¹³⁶ Yusuf Al Qaradhawi, *Musyikilah al faqr wa kaifa 'alajahā al Islām*, h. 50

penghasilan mereka mendatang.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang tertuang dalam Pasal 23 ayat (4). Pasal 24 ayat (1) dan (2), pasal 25, pasal 29, pasal 30 ayat (1), (2), (3) dan (4) yang berupa larangan dilarang melakukan kegiatan di jalan umum, larangan memberi uang dan/atau barang kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di jalan umum dan larangan eksploitasi, peraturan ini merupakan bentuk larangan yang merupakan pengganggu ketertiban umum di jalanan, yang memiliki unsur kegiatan-kegiatan negatif di jalanan dan bertujuan melindungi dan menjaga ketertiban umum di masyarakat, khususnya di jalanan.
2. Kebijakan pemidanaan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dalam perspektif hukum pidana Islam termasuk *jarimah ta'zir* perbuatan maksiat dan pada kepentingan umum, sehingga pemidanaan dalam peraturan tersebut merupakan cara *ulil amri* untuk melakukan *ta'zir* tersebut.

B. Saran-Saran

Beberapa saran dari hasil penelitian yang telah dilakukan ini adalah:

1. Pemerintah Kota Semarang lebih mengedepankan sosialisasi dan pembahasan tentang peraturan yang dibuat agar setiap peraturan dapat dilakukan dengan baik.
2. Pemidanaan bagi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang sudah sesuai dengan kaidah hukum pidana Islam, namun perlu adanya pemberian sanksi yang lebih spesifik dari peraturan tersebut agar setiap peraturan menjadi kemaslahatan bagi semua pihak
3. Perlu pengkajian lebih lanjut dalam menelaah peraturan ini dari berbagai landasan hukum seperti landasan psikologis, filosofis dan sebagainya, sehingga peraturan ini dapat dikaji secara komprehensif.

C. Penutup

Puji syukur penulis panjatkan Kehadirat Allah Swt, karena limpahan rahmat dan petunjuk-NYA serta pertolongan-NYA penulis dapat menyelesaikan skripsi. Peneliti menyadari atas segala kekurangan dan kelemahan yang ada dalam skripsi ini. Hal ini semata-mata karena keterbatasan kemampuan yang penulis miliki, untuk itu saran dan kritik yang sifatnya memperbaiki sangat penulis harapkan.

Akhirnya peneliti berdo'a Kehadirat Allah swt, semoga skripsi ini berguna dan bermanfaat bagi penulis khususnya dan pembaca pada umumnya serta pada dunia pendidikan. *Amin Ya Robbal Alamin*

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainudin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014
- Amir, Abdul Aziz, *At-Ta'zir fi Asy – Syari'ah Al-Islamiah*, Dar Al-Fikr Al-Araby, 2009
- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012
- Asikin, Amirudin Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006
- Audah, Abdul Qadir, *Ensiklopedia Hukum Pidana Islam*, Bogor: Kharisma Ilmu, 2008
- , *Al-Tasyri' Al-Jinai'y Al-Islami*, Beirut: Muassasah ar-Risalah, 1992
- Badan Pusat Statistik, 2017
- Basyir, Ahmad Azhar, *Ikhtisar Fikih Jinayat Hukum Pidana Islam*, Yogyakarta: UII Press, 2001
- Best, John W., *Terj. Sanapiyah Faisal, Metodologi Penelitian Pendidikan*, Surabaya: Usaha Nasional, t.th.
- Damsar, *Sosiologi Ekonomi*, Jakarta: Raja Grafindo, 2002
- Faisal, Sanapiah, *Metode Penelitian Pendidikan*, Surabaya: Usaha Nasional, t.th
- Hamzah, Andi dan A. Sumangelipu, *Pidana Mati di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2014
- Hamzah, Andi, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, Jakarta : Rineka Cipta, 2014
- Hanafi, Ahmad, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta : Bulan Bintang, 2013
- Huda, Chairul, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan: Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2007
- Kaligis, O.C, *Pendapat Ahli Dalam Perkara Pidana*, Bandung: Alumni Bandung, 2008

- Kansil, C.S.T., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2009
- Khallaf, Abdul Wahab, *Ilmu Ushul Fiqh*, Terj. Mohammad Zuhri dan Ahmad Qorib, Ilmu Ushul Fiqh, Semarang: Dina Utama, 2004
- Khazawi, Adami, *Pelajaran Pidana; Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan dan Batasan Berlakunya Hukuman Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002
- Marsum, *Fiqh Jinayat (Hukum Pidana Islam)*, Yogyakarta: BAG. Penerbit FH UII, 2001
- Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002
- Mufidah, *Psikologi Keluarga Islam Berwawasan Gender*, Jakarta: Balai Pustaka, 2017
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 2002
- Muljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Yogyakarta: Rineka Cipta, 2000
- Muslich, Ahmad Wardi, *Pengantar dan azas Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2004
- Muslim bin al-Hajjaj al-Qusyairi an-Naisaburi, *Ensklopedia Hadist 3 Shahih Muslim 1*, terj. Ferdinand Hasmand, dkk., Jakarta: Almahira, 2012
- Nawawi, Hadari dan Martini Hadari, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003
- Oktaviani, Shinta, Ruffran Zulkarnain, Suardi Jasman, Tanggapan Masyarakat Tentang Keberadaan Pengamen Anak di Lingkungan Wisata (Studi Kasus Pengamen Anak di Kawasan Pasir Putih Pantai Panjang Bengkulu), *Jurnal Pengembangan Masyarakat Vol. 1 No.2. 2018*
- Pasal 2 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2007 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.
- Penjelasan Bab VII Larangan pada Pasal 15 Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.pdf
- Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: Aksara Baru, 2011

- Prasetio, Teguh, *Hukum Pidana Materiil*, Jilid II, Yogyakarta: Kanisius, 2005
- Prasetyo, Teguh, *Hukum Pidana Edisi Revisi*, Yogyakarta: Rajawali Pers, 2010
- , *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Bandung, Nusa Media, 2011
- Prodjodikoro, Wirjono, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Bandung: Eresco, 2006
- Projohamidjojo, Martiman, *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta; Pradnya Paramita, 2007
- Qardhawi, Yusuf Al, *Musyikilah al faqr wa kaifa 'alajahā al Islām*, Kairo: Maktabah Wahbah, 2005
- Riyanda, Riko, Kebijakan Program Bimbingan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial PMKS Anak Jalanan Kajian Kasus di Beberapa Daerah, *Jurnal Dialektika Publik*, Vol 6., 2017
- Rokhmadi, *Hukum Pidana Islam*, Semarang: Karya Abadi Jaya, 2015
- Saleh, Roeslan, *Tentang Delik Penyertaan*, Pekanbaru: UIR Press, t.th.
- Sarlito, Wirawan, *Metode Penelitian Sosial*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000
- Shalahuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System Dan Implementasinya*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004
- Sianturi, S.R., *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: PBK.Gunung Mulia, 2006
- Sirait, Adi Syahputra, Pemidanaan Terhadap Gelandangan Analisis Pasal 505 Kuhp Dan Maqasyid Syariah, *TAZKIR: Jurnal Penelitian Ilmu-ilmu Sosial dan Keislaman*, Vol. 04 No. 2 Desember 2018
- Suharto RM, *Hukum Pidana Materiil*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008
- Suyuthi, Imam Jalaluddin Abdurrahman As, *Al-Asybaah Wa An Nadzoim, Qawaid wa Furu' Fiqh Al-Alamiyah*, Lebanon: Daarul Kutub Al-'Alamiyah, t.th.
- Tresna, R., *Azas-azas Hukum Pidana*, Jakarta: Tiara, 2010
- UU Otonomi Daerah 2004, Bandung: Citra Umbara, 2005
- UUD 1945 Pasal 28B Ayat 2
- Waluyo, Bambang, *Pidana dan Pemidanaan*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2004
- Wardi, Muslich, Ahmad, *Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 2012

Daftar Riwayat Hidup

Data Pribadi

Nama : Novita Dwi Kholida

Tempat, Tanggal Lahir : Pati, 10 November 1996

Alamat : Desa Keben 04/02 Kec.Tambakromo, Kab. Pati

Jenis Kelamin : Perempuan

Agama : Islam

Kewarganegaraan : Indonesia

Nomor Kontak : 085 712 091 252

Latar Belakang Pendidikan

Formal:

2002-2003 : TK Manba'ul Falah Keben

2003-2008 : MI Manba'ul Falah Keben

2008-2011 : MTs Manba'ul Falah Keben

2011-2014 : MA PPKP Darul Ma'la Winong

Semarang, 01 Juli 2020



Novita Dwi Kholida
1402026127