

ANALISIS FIKIH *JINĀYAH* TERHADAP SANKSI PENGEMIS DI MUKA UMUM DI KOTA SURABAYA

Mohammad Shubhan Mubarak
arid.mauladhani12@gmail.com

Dsn. Kedungdung/ RT.003
RW.006 Desa Patereman
Kec. Modung Kab. Bangkalan

Abstract: This article discusses the prohibition of public begging in Surabaya. According to article 504 of the Penal Code and Surabaya municipality by law no. 17/2009. In Surabaya, beggars who have been considered breaching the law operate in street intersections. This is considered breaching of public order. Thus, this is not a crime but a minor violation of the law. They are arrested for one day and brought to social department for briefings. The punishment is so lenient that it can be called as a pardon. In Islamic criminal law perspective, such a leniency is allowed as long as not erasing punishment altogether.

Keywords: Public begging, sanction, *ta'zîr*.

Abstrak: Artikel ini membahas tentang fikih *jinâyah* terhadap larangan mengemis di muka umum di kota Surabaya. Larangan engemis di muka umum diatur dalam Pasal 504 KUHP Juncto Perda Tahun 2009 Juncto Perda No. 17 Tahun 2009 di Surabaya tentang pengemis di muka umum. Pengemis yang melanggar ketertiban umum adalah pengemis yang beroperasi dan mangkal di berbagai perempatan jalan, mereka akan dimasukkan ke dalam penjara untuk 1 hari saja dan setelah itu akan dikembalikan kembali ke dinas sosial untuk mendapatkan pembinaan. Dengan hukuman 1 hari tadi diharapkan dapat menjadikan efek jera kepada para pengemis sehingga di kemudian hari mereka tidak mengulangi kembali, kemudian melihat hukuman yang didapat dari pengemis yang mengemis di muka umum dengan melanggar ketertiban umum, maka hukuman tersebut masuk dalam kategori pemaaf dikarenakan salah satu sebab hapusnya hukuman *ta'zîr* yakni para pengemis hanya mendapat hukuman selama 1 hari, tetapi tidak menghapuskan seluruhnya.

Kata Kunci: Sanksi pengemis, di muka umum, *ta'zîr*.

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara berkembang yang identik dengan kemiskinan. Di setiap kota selalu terdapat daerah yang perumahannya berhimpitan satu dengan yang lain, banyaknya pengamen, pengemis, anak jalanan dan masih banyak lagi keadaan yang dapat menggambarkan masyarakat miskin di perkotaan. Dampak krisis diperberat dengan terjadinya berbagai bencana, menyebabkan banyak orang yang mengalami keterpurukan ekonomi, dan tidak sedikit usaha yang dijalankan berakhir dengan pemutusan hubungan kerja dan juga berakibat pada melambungnya harga barang kebutuhan, sehingga banyak para orang tua yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan keluarganya.

Di daerah-daerah atau di desa-desa yang kebanyakan belum tersentuh, pembangunan ekonomi dan lapangan pekerjaan sangat terbatas. Dari sini masyarakat desa berantusias untuk mencari pekerjaan di kota untuk menghidupi diri sendiri dan keluarganya. Akan tetapi kehidupan di kota tidak berbeda jauh dengan kehidupan di desa, mereka tetap kesulitan mendapatkan pekerjaan di kota karena sedikitnya lapangan pekerjaan yang tersedia. Akibatnya angka pengangguran semakin meningkat khususnya di kota-kota besar, salah satunya di kota Surabaya.

Bagi masyarakat miskin, dengan keterampilan yang kurang memadai dan tidak mendapatkan pekerjaan di kota, maka mereka berinisiatif untuk mendapatkan uang dengan cara memohon belas kasih dari orang lain atau meminta-minta atau mengemis. Hal ini menimbulkan permasalahan baru bagi pemerintah, khususnya pemerintah kota Surabaya.

Tingkat kemiskinan yang parah ini kemudian memicu setiap orang untuk melakukan segala cara untuk bertahan hidup, kondisi tersebut memaksa anak terlibat dan ikut keluar dari tingkat kesulitan hidup. Maka tidak jarang di tempat keramaian seperti lampu merah, perempatan jalan, terminal, pasar, kampus, dan tempat-tempat keramaian lainnya yang dirasa mudah untuk menghasilkan uang hanya dengan menengadahkan tangan atau dengan sedikit menggunakan peralatan sederhana dan nyanyian untuk sekedar mengharap imbalan walaupun tidak jarang nyanyian mereka dihargai dengan gratis atau hanya mendapatkan ucapan terima kasih.

Definisi pengemis menurut KepMenSos No. 80/HUK/2010 tentang Panduan Perencanaan Pembiayaan Pencapaian Standart Minimal

(SPM) bidang social daerah Provinsi dan daerah Kabupaten atau Kota tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain. Sedangkan anak jalanan menurut KepMenSos No. 80/HUK/2010 adalah anak yang berusia 5-18 tahun yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah dan atau berkeliaran di jalanan maupun di tempat-tempat umum.¹

Menurut pasal 504 KUHP dengan tegas dijelaskan bahwa barangsiapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu. Apabila pengemisian dilakukan oleh tiga orang atau lebih yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.²

Berdasarkan data Departemen Sosial, terdapat 2000 pengemis dan anak jalanan di Surabaya,³ Banyak cara telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi masalah ini seperti transmigrasi penduduk dari daerah yang padat penduduknya ke daerah yang masih jarang penduduknya, penanggulangan bertambahnya penduduk dengan program Keluarga Berencana (KB), dan lain-lain. Semua itu ternyata belum berhasil, dan bahkan pemerintah terkesan tidak serius dalam menghadapi fenomena tersebut. Semua itu berdasarkan pada kenyataan di lapangan memang fenomena itu tidak berkurang tetapi justru semakin tahun semakin meningkat

Berbagai cara serta penyebab mereka mengemis pun berbeda-beda. Pengemis ini tidak semata-mata untuk memenuhi kebutuhan primer saja tetapi sudah merupakan pekerjaan tetap yang prospek kelestariannya akan berlanjut terus. Di satu sisi mereka dapat mencari nafkah dan mendapatkan pendapatan (*income*) yang dapat membuatnya bertahan hidup dan menopang kehidupan keluarganya. Namun di sisi lain kadang mereka juga berbuat hal-hal yang merugikan orang lain, misalnya berkata kotor, mengganggu ketertiban jalan, merusak bodi mobil dengan goresan, dan bahkan melakukan tindakan pencurian, penjabretan dan semacamnya.

¹ KepMenSos No. 80/HUK/2010 tentang Panduan Perencanaan Pembiayaan Pencapaian Standart Minimal (SPM) bidang sosial daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

² Moejatno, *KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana)*, (Jakarta: Bina Aksara, 1983), 76.

³ [Http://www. WartaJatim Blog spot.com](http://www.WartaJatimBlogspot.com).

Hal ini membuat pemerintah kota Surabaya berupaya melakukan berbagai peraturan, khususnya bagi para pengemis dan anak jalanan. Penerapan dari pasal tersebut telah dilakukan oleh pemerintah kota Surabaya dengan melakukan pelarangan di beberapa titik tempat umum, yakni; jalan Darmo, Diponegoro, Arjuna, Panjang jiwa, Perempatan pasar Wonokusumo, dan lain-lain. Hingga penampungan 1 hari di kantor polisi sampai ditampung di penampungan dinas sosial.⁴

Islam telah melarang untuk mengemis atau meminta-minta. Nabi Muhammad saw dalam hadisnya menganjurkan kita untuk berusaha dan mencari nafkah apa saja bentuknya, selama itu halal dan baik, tidak ada *syubhat*, tidak ada keharaman, dan tidak dengan meminta-minta dan juga disunnahkan untuk *ta' affuf* (memelihara diri dari meminta-minta). Hal tersebut dijelaskan dalam firman Allah swt dalam al-Qur'an surat *al-Baqarah* ayat 273 dan hadis riwayat Imam Bukhari yang berbunyi:

(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.⁵ Rasulullah saw bersabda: Terus-menerus seseorang itu suka meminta-minta pada orang lain hingga pada hari kiamat dia datang dalam keadaan diwajahnya tidak ada sepotong dagingpun. (H.R Bukhari).⁶

Berdasarkan dari hadis ini adalah Rasulullah saw melarang seorang muslim meminta-minta sedekah atau sumbangan dari orang lain, tanpa ada kebutuhan yang mendesak, karena perbuatan meminta-minta merupakan perbuatan menghinakan diri kepada makhluk dan menunjukkan adanya kecendrungan dan keinginan untuk memperbanyak harta. Nabi Muhammad saw bersabda bahwa barangsiapa yang melakukan perbuatan meminta-minta yang hina ini, maka dia akan datang pada hari kiamat dalam keadaan tidak ada sepotong dagingpun yang melekat di wajahnya. Ini sebagai balasan yang setimpal baginya karena kurangnya rasa malu dia untuk meminta-minta kepada sesama makhluk. Di sisi lain, Nabi Muhammad saw juga menganjurkan untuk tidak menolak harta yang

⁴ Samsul Hadi, KASI SATPOL PP Bidang Penindakan Lapangan, *Wawancara*, Surabaya, 14 April 2014.

⁵ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (tp.: 2007), 47.

⁶ Zainuddin, *Terjemah Shahih Bukhari* (Jakarta: Wijaya, 1969), 89.

mendatangi diri seseorang. Beliau memperbolehkan menerima harta tersebut dan itu lebih baik bagi dirinya selama tidak meminta-minta.

Fikih *jinâyah* adalah ilmu tentang hukum syara' yang berkaitan dengan masalah perbuatan yang dilarang (*jarîmah*) dan hukumnya (*uqûbah*), yang diambil dari dalil-dalil yang terperinci, definisi tersebut merupakan gabungan antara pengertian fikih dan *jinâyah*.⁷ Dalam Fikih *Jinâyah* disebutkan bahwa tindakan yang melanggar ketentuan pemerintah masuk dalam katagori *ta'zîr* ditentukan oleh al-Qur'an dan hadis. Disebutkan pula bahwa pengertian *ta'zîr* adalah hukuman tersebut sebenarnya mengalami terhukum untuk tidak kembali kepada *jarîmah* kejahatan serupa atau dengan hak Allah swt dan berkaitan dengan hak perorangan.

Dalam hal ini pengemis digolongkan dalam hak hamba dikarenakan segala sesuatu yang mengancam kemaslahatan bagi seorang manusia. Dalam pasal 504 KUHP tentang pengemis di muka umum Juncto Perda No. 17 tahun 2009 di Surabaya dengan tegas melarang dan memberikan hukuman bagi pengemis yang melakukan pengemis di muka umum dengan alasan dapat mengganggu ketertiban dan kelancaran orang berkendara. Berdasarkan kasus di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji tentang penerapan sanksi bagi pengemis menurut pasal 504 KUHP Juncto Perda No. 17 tahun 2009 di Surabaya. Dikarenakan tindak pidana mengemis di muka umum belum pernah dijelaskan, maka penulis menganalisis sanksi terhadap pengemis menurut pasal 504 KUHP juncto Perda No. 17 tahun 2009 di Surabaya dengan hukum Islam atau Fikih *Jinâyah*.

Pengertian Pengemis

Pengemis dalam bahasa Belanda disebut *bedelanj* dan dalam pengertian menurut bahasa, pekerjaan mengemis, pengemisan, meminta-minta adalah profesi atau pekerjaan yang dianggap mengganggu ketertiban umum. Sanak saudara si pengemis dapat meminta kepada Pengadilan Negeri untuk menahannya di lembaga-lembaga penampungan untuk memperbaiki tata hidup si pengemis.⁸ Sedangkan menurut istilah adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dengan berbagai cara dan alasan.⁹ Pengemis berbeda dengan gelandangan,

⁷ Akhmad Wardi Muslih, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), 9.

⁸ Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum*, (Semarang: Aneka Ilmu 1977), 114.

⁹ Lucy Dyah, *Pengemis dan Gelandangan di Surabaya*, (Surabaya: Penelitian, 2005), 3.

kendati keduanya sama-sama termasuk Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), yang mana berada di pembinaan dan tanggung jawab Dinas Sosial Pemerintah Kota Surabaya. Dinas Sosial menangani berbagai masalah sosial, seperti Anak Jalanan, Anak Panti Asuhan, Fakir, Miskin, Pedagang Kaki Lima, Gelandangan, Pengemis, Orang Lanjut Usia, PSK, Penderita HIV, dan lain-lain. Mereka semua membutuhkan perhatian yang intensif dan segera agar tidak makin mencemaskan.

Perbedaan antara pengemis dan gelandangan yakni, sebagian gelandangan memang ada yang bekerja sebagai pengemis tetapi tidak selalu pengemis pasti gelandangan. Bila gelandangan umumnya tidak memiliki tempat tinggal, seorang pengemis tidak jarang mereka masih memiliki rumah atau tempat tinggal, bahkan ada kebanyakan di antara mereka yang juga memiliki sawah dan hewan ternak di desa asalnya. Pengemis adalah seseorang yang tidak mempunyai penghasilan tetap dan mereka pada umumnya hidup dengan cara mengandalkan belas kasihan (orang yang meminta belas kasihan orang lain agar terpenuhi kebutuhannya).

Berdasarkan data, jumlah pengemis di kota Surabaya yang tercatat dan mendapatkan pembinaan langsung dari dinas sosial sebanyak 380 orang dan jika dijumlah dengan lainnya yang menjadi tanggung jawab dinas sosial Surabaya sebanyak 700 orang. Adapun pengemis yang masih belum terdata, jumlah mereka justru lebih banyak lagi, mereka rata-rata berada di lingkungan kumuh dan tinggal bersamaan. Seperti di gang-gang kelinci dekat kebun binatang Surabaya di daerah jalan Darmo.¹⁰

Di bulan-bulan tertentu terutama sepanjang bulan puasa dan menjelang Hari Raya Idul Fitri, jumlah pengemis kagetan inipun akan muncul lebih banyak, sehingga dipastikan jumlah riil pengemis yang ada jauh lebih banyak dan bahkan dapat melonjak cukup drastis. Di sejumlah tempat-tempat pemakaman, masjid-masjid besar, bisa kita lihat puluhan pengemis berkerumun menunggu amal dan belas kasihan dari orang-orang yang hendak shalat di masjid. Pengemis seperti ini adalah jenis pengemis musiman yang datang hanya pada momen-momen khusus atau pengemis di kawasan lain yang sengaja pindah tempat mangkal karena berharap memperoleh penghasilan yang lebih dari biasanya. Pada hari jum'at, di sejumlah masjid jumlah pengemis sangat banyak, yang hanya meminta

¹⁰ Ariani, KASI Rehabilitasi Anak dan Tuna Susila, Wawancara, Surabaya, 15 April 2014.

belas kasihan para jama'ah yang hendak beribadah dengan cara sedikit memaksa.

Di berbagai kota besar, munculnya pengemis biasanya karena mereka tidak bisa terserap di sektor perekonomian firma kota. Dengan bekal keterampilan yang serba terbatas dan bahkan lebih banyak lagi dari mereka yang tidak memiliki keterampilan dan juga pendidikan yang rendah, serta akibat tidak memiliki aset produksi sendiri, maka salah satu “pekerjaan” yang bisa mereka lakukan adalah dengan meminta-minta belas kasihan dari orang lain.

Kehadiran pengemis di Surabaya memang dengan mudah bisa ditemui di jalan-jalan protokol. Mereka biasanya menengadahkan tangan pada setiap mobil dan kendaraan bermotor yang berhenti di lampu merah. Dalam kenyataan yang agak sulit membedakan antara pengemis dan pengamen, ada pengemis yang hanya menengadahkan tangan, tetapi tidak jarang mereka juga membawa alat musik seadanya atau hanya sekedar bertepuk tangan dan mengelap kaca mobil yang berhenti. Di beberapa tempat yang tergolong “basah”, seperti terminal Purabaya misalnya, penghasilan yang diperoleh seorang pengemis per harinya bisa mencapai puluhan ribu rupiah, bahkan ada yang mencapai 80 ribu rupiah per hari. Tetapi, karena ada orang-orang tertentu, biasanya preman lokal yang meminta uang keamanan, maka hasil yang diperoleh pengemis itu biasanya dipotong uang keamanan.

Pengemis yang bekerja dibawah koordinasi preman, mereka umumnya tidak berani menolak atau melawan preman yang ada di belakang mereka. Bahkan, dalam beberapa kasus tidak jarang jumlah uang setoran untuk preman lebih besar dari bagian yang diperoleh pengemis itu sendiri. Seorang pengemis yang berani menolak memberikan uang upeti, maka biasanya akan dipukuli oleh preman yang menguasai daerah tersebut, dan dipaksa pindah tempat mangkalnya. Hampir semua pengemis yang berada di bawah tangan preman, umumnya mengaku tidak berani berbuat macam-macam, karena mereka tahu persis kekasaran perlakuan yang akan mereka terima apabila mereka melawan para preman penguasa daerah tempat mereka biasa mangkal.¹¹

Seperti juga gelandangan dan kaum imigran miskin lain, di daerah asalnya para pengemis biasanya berasal dari keluarga miskin. Mereka umumnya tidak memiliki aset produksi dan keterampilan yang dapat

¹¹ Ibid.

diandalkan untuk mencari nafkah di kota besar. Di awal dahulu mereka datang pertama kali di Surabaya, memang dalam bayangan mereka ada harapan dapat diterima bekerja di pabrik atau di sektor informal. Akan tetapi, setelah sekian lama tidak juga mendapat pekerjaan yang diinginkan, sementara di kota tidak ada sanak saudara yang dapat dijadikan tempat untuk bergantung, maka tidak ada alternatif lain kecuali menjadi pengemis dan berharap ada belas-kasih dari orang yang lewat atau orang yang didatangi.¹²

Menurut Tukinah, salah satu pengemis yang ditampung dinas sosial, para pengemis memiliki berbagai macam cara menarik perhatian masyarakat agar berbelas-kasih kepada mereka; sebagian pengemis mengemis ala kadarnya, sekedar menengadahkan tangan atau bergumam tak jelas, sebagian ada yang mengemis sambil memainkan alat musik kempyeng yang terbuat dari tutup botol yang dipipihkan. Bagi pengemis yang agak kreatif, mereka tak segan-segan memakai pakaian kumal khusus, membedaki mukanya dengan arang dan membalut kaki atau tangannya dengan perban dan obat merah untuk mengesankan bahwa di sana ada luka borok serius, dan yang memprihatinkan adalah, sebagian pengemis terkadang juga memanfaatkan anak-anak untuk menarik perhatian orang.¹³

Menurut Sulasmi, salah satu pengemis yang ditampung dinas sosial, tidak selalu anak yang digendong pengemis di jalan-jalan protokol itu anak kandung pengemis, anak-anak itu sebagian adalah yang sengaja disewa untuk kepentingan mengemis. Setiap harinya, sewanya sekitar 2-5 ribu rupiah. Namun, yang mencemaskan biasanya anak-anak itu dibiarkan terkena panas terik matahari dan debu tanpa perlindungan yang memadai. Untuk minum pun biasanya mereka hanya diberi es teh yang dikemas atau dibungkus dengan plastik, dan si anak itu meminumnya dengan cara menyedot, terkadang diberi kue dari pengendara mobil yang berbelas-kasih. Tetapi, tak jarang mereka baru diberi makan ketika pengemis yang menyewa mereka juga makan.¹⁴

Macam-Macam Pengemis

Dalam hal ini, Pengemis dapat dibedakan menjadi empat macam, sesuai lokasi dan tempat mereka mangkal:

¹² Lucy Dyah, *Pengemis dan Gelandangan di Surabaya*, (Surabaya: Penelitian, 2005), 26-27.

¹³ Tukinah, *Pengemis, Wawancara*, Surabaya, 15 April 2014.

¹⁴ Sulasmi, *Pengemis, Wawancara*, Surabaya, 15 April 2014.

1. Pengemis yang biasanya beroperasi dan mangkal di berbagai perempatan jalan atau sekitar kawasan lampu merah, yang biasanya jalan tersebut adalah jalan protokol, seperti jalan Darmo, jalan Diponegoro, jalan Gubeng, jalan antar jalan menuju Nginden dan Panjang Jiwo, Jalan Raya Urip Simoharjo, Taman Bungkul, jalan Tunjungan, jalan Gubernur Suryo dan jalan Gresik.¹⁵ Yang mana jalan tersebut adalah jalan diantara 10 titik yang harus bebas dari gangguan ketertiban umum (Dinas Sosial Kota Surabaya). Setiap kali ada mobil atau sepeda motor berhenti karena lampu merah, dengan segera mereka menyodorkan gelas plastik bekas atau menengadahkan tangan tanda meminta belas kasihan. Pakaian mereka biasanya compang camping dan juga ada yang membalut kaki mereka dengan perban agar orang yang melihatnya merasa semakin iba dan menaruh rasa simpati yang sangat mendalam. Ada pula di antara mereka yang mengemis dengan alat musik seperti kempeyeng dan ada juga yang hanya menepukkan tangannya. Ada juga yang sambil menggendong anak kecil, walaupun terkadang anak yang mereka gendong bukanlah anak kandung mereka sendiri, biasanya mereka menyewa dari orang dengan memberikan upah. Yang pasti semua yang mereka lakukan hanya untuk mencari simpati agar penghasilan dan apa yang mereka lakukan membuahkan hasil yang cukup.
2. Pengemis yang mangkal ditempat-tempat umum tertentu, seperti misalnya di plaza (pasar swalayan), terminal, pasar tradisional, pelabuhan, dan stasiun kereta api. Pengemis yang seperti ini biasanya memiliki kordinator, yang mengawasi dan menjaga keamanan mereka, walaupun pandangan keamanan tersebut terkadang hanya alasan. Yang pastinya kordinator tersebut merasa lebih kuat dan merasa bertanggung jawab atas daerah yang mereka jadikan tempat mangkal atau beroperasi. Untuk mendapatkan ijin mengemis di tempat tersebut, biasanya mereka harus membayar uang yang disebut “uang keamanan” kepada preman setempat yang bertanggung jawab atas wilayah tersebut.¹⁶
3. Pengemis yang beroperasi di tempat-tempat umum yang mempunyai nilai religius, seperti: a. Di tempat-tempat pemakaman umum atau pemakaman para wali atau kyai. Biasanya mereka yang mangkal di sini

¹⁵ Ariani, KASI Rehabilitasi Anak dan Tuna Susila, Wawancara, Surabaya, 15 April 2014.

¹⁶ Lucy Dyah, *Pengemis dan Gelandangan di Surabaya*, 27.

akan lebih banyak jumlahnya pada saat tertentu yakni pada saat awal ramadhan dan awal bulan Syawwal di bulan Hijriyah atau Islam yang biasanya dikenal dengan hari raya Idul Fitri. Karena memiliki pandangan bahwa pada saat-saat itulah orang-orang ingin berbuat kebajikan dengan beramal yang sebanyak-banyaknya agar dilipat gandakan pahalanya oleh Allah swt. b. Di masjid-masjid besar yang ada di Surabaya, seperti Masjid Agung Sunan Ampel, Masjid Agung Surabaya, Masjid Al-Falah Darmo Surabaya, Masjid Kemayoran di jalan Kemayoran, Masjid Laksamana Cheng Hoo di daerah THR, dan lain-lain. Sama halnya dengan mereka yang mangkal di tempat pemakaman di atas, mereka beranggapan pada saat-saat Ramadhan dan Idul Fitri serta pada hari Jum'at adalah hari yang besar pahalanya bagi siapa yang beramal dan rata-rata para jama'ah pun iba dan akhirnya mendedekahkan uang mereka kepada para pengemis.

Dari dua misal pengemis yang disebutkan, mereka disebut pengemis dadakan dalam artian mereka mengemis hanya pada saat tertentu saja.

4. Pengemis yang biasa berkeliling dari rumah-rumah, keluar masuk kampung. Dari segi usia pengemis macam ini biasanya rata-rata lebih tua. Mereka tak jarang menjadi pengemis sekaligus pemulung. Dalam segi penghasilan mereka lebih sedikit dari pada yang mengemis di terminal dan plaza. Kisaran penghasilan mereka kurang lebih lima puluh ribu rupiah. Tapi perbedaan mereka dengan yang pengemis diperempatan jalan tempat pemberhentian mobil atau sepeda motor dan juga yang di tempat umum seperti terminal dan plaza, mereka lebih santai, tidak harus berpanas-panas sepanjang hari. Dan tanpa adanya preman yang memalak dan meminta uang perijinan kepada mereka. Namun apabila petugas dari sebuah kampung tertentu RT dan RW tidak mengizinkan maka akan diusir dari kampung tersebut. Dengan alasan dikhawatirkan mereka bukannya mengemis akan tetapi sengaja mengawasi kampung mereka, agar ada yang bisa mereka ambil. Dalam hal ini setiap ketua RT dan RW diperbolehkan mengusir mereka karena dapat mengganggu ketenangan kampung berdasarkan peraturan yang sudah disepakati bersama.¹⁷

Dari empat macam pengemis di atas, menurut penuturan Samsul Hadi Kasi, Satpol PP, Bidang Penindakan Lapangan yang termasuk

¹⁷ Ariani, KASI Rehabilitasi Anak dan Tuna Susila, *Wawancara*, Surabaya, 15 April 2014.

pengemis-pengemis yang melanggar ketertiban umum¹⁸ adalah pengemis yang beroperasi dan mangkal di berbagai perempatan lampu merah, tempat pemberhentian sementara sepeda motor dan mobil. Jalan-jalan tersebut adalah jalan di antara 10 titik yang harus bebas dari gangguan ketertiban umum (Dinas Sosial Kota Surabaya). Jalan tersebut dilarang oleh pemerintah untuk ada gangguan terutama para pengemis dan pedagang karena dapat mengganggu ketertiban dan kelancaran orang berkendara. Terkadang mereka meminta-minta dengan memaksa, terutama pengemis yang memakai musik sebagai alat media untuk mendapatkan belas kasihan para pengendara, jika tidak diberi mereka merasa tidak dihargai. Dari semua pelanggaran tersebut apabila ditemukan, maka akan diadakan razia gabungan atas perintah dari Dinas Sosial Kota Surabaya.¹⁹

Penerapan Sanksi Hukum terhadap Pengemis di Surabaya

Surabaya termasuk kota besar yang banyak para imigran dari kota-kota lain dan para penduduk desa yang sengaja untuk datang ke Surabaya dengan tujuan kehidupan mereka ditempat yang lebih baik. Berbagai macam cara mereka tempuh untuk mencari pekerjaan. Namun karena minimnya keterampilan dan daya skill mereka, akhirnya pekerjaan pun sulit untuk mereka peroleh. Karena kesulitan tersebut, akhirnya mereka berinisiatif dari pada tidak memperoleh uang untuk makan, maka profesi mengemis menjadi jalan alternatif yang ditempuh. Mulai mengemis di tempat umum sampai ke tempat jalan yang ada lampu merah tempat pemberhentian sepeda motor dan mobil, tanpa pernah memikirkan keselamatan mereka. Berbagai cara mereka lakukan dengan tujuan mendapat belas-kasih orang yang berhenti. Mulai dengan pakaian yang compang-camping sampai dengan memakai perban untuk membalut kaki mereka yang dioles dengan obat merah.

Namun kegiatan mengemis dengan meminta-minta di perempatan jalan yang dapat mengganggu ketertiban umum dilarang oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Kota Surabaya. Pengemis yang dilarang dan terkena penerapan proses kesadaran hukum adalah pengemis yang mengganggu ketertiban umum. Jika tidak mengganggu, tidak ada proses penerapan hukum.

¹⁸ Samsul Hadi, KASI SATPOL PP Bidang Penindakan Lapangan, *Wawancara*, Surabaya 15 April 2014.

¹⁹ *Ibid.*

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana sudah dijelaskan, bahwa:

Pasal 504 KUHP

Ayat 1. Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan kurungan paling lama enam minggu.

Ayat 2. Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya diatas 16 tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.

Adapun dalam Perda No. 17 tahun 2009 tentang larangan mengemis di muka umum,

pasal 36

Setiap orang atau badan dilarang:

- a. Beraktifitas sebagai pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan/ pengelap mobil di jalan dan *traffic light*.
- b. Mengkoordinir untuk menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan pengelap mobil di jalan atau di tempat umum lainnya.

Pasal 46

1. Selain dikenakan administrasi, terhadap pelanggaran terhadap ketentuan dalam Peraturan Daerah ini dapat dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000, (lima puluh juta rupiah)
2. Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

Menurut Ariani, bagi pengemis yang melanggar ketertiban umum,²⁰ sanksi akan diberikan jika dinas sosial mendapatkan laporan maupun setelah melalui penyidikan secara langsung. Maka Dinas Sosial Kota Surabaya akan bekerja sama dengan para pihak terkait untuk melakukan razia di titik-titik yang dianggap harus dirazia. Mereka bekerja sama dengan Satpol PP, kepolisian, dan TNI untuk merazia dalam skala besar. Skala besar di sini maksudnya apabila jumlah pelanggar banyak dan sulit dilakukan atau ditangani oleh pihak Satpol PP. Jika tidak dianggap dalam skala besar, maka cukuplah pihak Satpol PP yang bertanggung jawab untuk merazia para pengemis yang mengganggu ketertiban umum tersebut. Setelah Dinas Sosial Kota Surabaya melakukan razia, maka para pengemis tadi akan diserahkan kepada kepolisian dalam hal ini menjadi tanggung jawab POLRESTABES Surabaya. Dalam memberikan hukuman, kota Surabaya memiliki ketentuan hukuman yang akan

²⁰ Ariani, KASI Rehabilitasi Anak dan Tuna Susila, Wawancara, Surabaya, 15 April 2014.

diberikan atau dibebankan kepada para pengemis yang melanggar ketertiban umum di atas.

Menurut Samsul Hadi, Kasi Satpol PP Bidang Penindakan Lapangan, proses penyadaran hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah para pengemis tersebut akan dimasukkan ke dalam penjara untuk satu hari dan setelah satu hari, maka mereka akan dikembalikan kembali ke dinas sosial untuk mendapatkan pembinaan hukuman satu hari tadi dapat menjadikan efek jera kepada para pengemis sehingga di kemudian hari tidak mereka ulangi kembali.²¹ Setelah diserahkan ke Dinas Sosial Kota Surabaya, mereka dikumpulkan di UPTD, tempat penampungan di daerah Keputih Tegal nomor satu. Hal tersebut dilakukan berdasarkan UU No. 11/2009 tentang kesejahteraan sosial. Mereka dibina dalam hal keterampilan agar kelak mereka dapat bermanfaat. Apabila yang terkena razia tersebut berasal dari daerah Surabaya, maka akan disuruh kembali ke tempat tinggal mereka masing-masing setelah oleh bagian dinas sosial dianggap sudah mampu mandiri. Tapi apabila pengemis tersebut berasal dari luar kota Surabaya, maka akan dikembalikan ke daerah asal mereka bekerjasama dengan instansi daerah mereka.

Setiap kota memiliki sebuah kebijakan dalam memberikan sanksi kepada pengemis yang melanggar ketertiban umum yakni dengan memenjarakan mereka satu hari dan kemudian ditampug oleh UPTD bidang penampungan untuk dibina, baik dibina keterampilannya maupun dibina mental mereka, agar kelak di kemudian hari mereka tidak mengulanginya lagi.²²

Sanksi Hukum bagi Pengemis menurut Pasal 504 KUHP juncto Perda Surabaya

Kegiatan mengemis dengan meminta-minta di perempatan jalan yang akhirnya dapat mengganggu ketertiban umum, dilarang oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Kota Surabaya dan pengemis akan terkena sanksi pidana mengganggu ketertiban umum. Hal ini diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dalam pasal 504.

Suatu tindakan bisa dianggap sebagai delik atau perbuatan pidana dan bisa dikenai ketentuan pidana, jika memenuhi unsur-unsur delik

²¹ Samsul Hadi Kasi, KASI SATPOL PP Bidang Penindakan Lapangan, *Wawancara*, Surabaya, 14 April 2014.

²² Ibid.

(perbuatan pidana) dan menurut doktrin. Unsur-unsur delik terdiri dari unsur subjektif dan objektif.²³

1. Unsur Subjektif

Unsur subjektif adalah unsur-unsur yang berasal dari dalam diri pelaku. Asas hukum pidana menyatakan “tidak ada hukuman jika tidak ada kesalahan”. Kesalahan yang dimaksud disini adalah kesalahan yang diakibatkan oleh kesengajaan (*intention, opzet, dolus*) dan kealpaan.

2. Unsur Objektif

Unsur objektif merupakan unsur dari luar diri pelaku, yang terdiri atas:

- a. Perbuatan manusia, berupa:
 - 1) *Act*, yakni perbuatan aktif atau perbuatan positif
 - 2) *Omission*, yakni perbuatan positif atau perbuatan negatif
- b. Akibat (*result*) perbuatan manusia.
- c. Keadaan-keadaan pada umumnya, keadaan tersebut dibedakan antara lain:
 - 1) Keadaan pada saat perbuatan dilakukan
 - 2) Keadaan setelah perbuatan dilakukan
- d. Sifat dapat dihukum dan sifat melawan hukum.

Pengemis di muka umum dikatakan sebagai pelanggaran ketertiban umum jika memenuhi unsur-unsur di bawah ini:

1. Satu orang atau lebih
2. Sengaja dan sadar
3. Melakukan pengemis di muka umum
4. Mengganggu ketertiban umum

Dalam unsur-unsur di atas, pengemis di muka umum di Surabaya telah memenuhi unsur tersebut, dan pengemis bisa ditindak sesuai KUHP pasal 504.

Analisis Fikih *Jinâyah* terhadap Sanksi Hukum bagi Pengemis di Surabaya

Fikih *jinâyah* memang tidak mengenal dalam hal mengemis. Dalam pasal 504 KUHP, harus ada unsur-unsur tindak pidana mengemis yang terpenuhi, sehingga bisa dikatakan melanggar 504 KUHP. Dalam fikih *jinâyah* juga terhadap unsur atau rukun pidana, kalau salah satu dari unsur

²³ Leden Marpaung, *Asas Teori Praktik Hukum Pidana*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2003), 13.

ini tidak terpenuhi maka suatu perbuatan tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan *jinâyah*.

Dalam fikih *jinayah* terdapat tiga unsur umum yang harus dipenuhi sehingga bisa dikatakan sebagai perbuatan *jinâyah*²⁴, yakni: *pertama*, unsur formal atau rukun *syar'iy*, di mana harus ada ketentuan *syara'* atau *nash* yang menyatakan bahwa perbuatan yang dilakukan merupakan perbuatan yang dapat dihukum. *Kedua*, unsur materiil atau rukun *mâddiy*, di mana harus ada perilaku yang berbentuk *jarîmah* baik berupa perbuatan atau tidak berbuat. *Ketiga*, unsur moril atau rukun *adabiy*, di mana suatu perbuatan harus ada yang mempertanggung jawabkan perbuatannya.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dalam pasal 504 dengan berbunyi sebagai berikut:

- Ayat 1. Barangsiapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan kurungan paling lama 6 minggu.
- Ayat 2. Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya diatas 16 tahun, diancam dengan kurungan paling lama 3 bulan

Ketentuan pidana atau hukuman yang dimaksud untuk membuat si pelaku jera dengan tindakannya dan jika merupakan tindakan preventif bagi orang lain untuk tidak melakukan hal yang sama. Dalam fikih *jinâyah* tujuan pidana diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Memelihara masyarakat
2. Upaya pencegahan atau prevensi khusus bagi pelaku
3. Upaya pendidikan dan pengajaran
4. Balasan atas perbuatan

Mengenai macam-macam hukuman, yaitu :

1. *Hudûd*

Jarîmah hudûd adalah suatu *jarîmah* yang dibentuknya telah ditentukan oleh *syara'* sehingga terbatas jumlahnya. Selain ditentukan bentuknya (jumlah), juga ditentukan hukumannya secara jelas, baik melalui al-Qur'an dan as-Sunnah yang meliputi: perzinahan, *qazaf* (menuduh berzina), minum *khamr* (meminum minuman keras), pencurian, perampokan, pemberontakan, dan murtad.

2. *Qishâsh*

Qishâsh atau hukuman balas, di mana yang termasuk dalam *jarîmah qishâsh* ini hanya ada 2 macam yaitu pembunuhan dan penganiayaan.

²⁴ Rahmat Hakim, *Hukum Pidana Islam (Fiqh Jinayah)*, (Bandung: Pustaka Setia, 2000), 52.

3. *Ta'zîr*

Ta'zîr adalah hukuman yang belum ditetapkan atas perbuatan maksiat atau *jinâyah* dan tidak dikenakan hukuman *had* dan tidak kafarat.

Melihat 3 macam hukuman dalam fikih *jinâyah* di atas, maka pelanggaran ketertiban umum dengan mengemis di muka umum adalah perbuatan yang termasuk dalam dikategorikan *jarîmah ta'zîr*.²⁵ Sesuai dengan kaidah fikih “Tidak ada tindak pidana dan tidak ada hukum tanpa ada aturan” dengan penerapan yang longgar (fleksibel) pada *jarîmah-jarîmah ta'zîr*

Untuk menentukan apakah syariat membenarkan penerapan sanksi hukum bagi pengemis menurut pasal 504 KUHP di Surabaya, maka harus dievaluasi manfaat *vis a vis* mudharat dari praktek ini. Dengan metode *al-mashlahah al-mursalah* (segala yang mendatangkan manfaat, baik melalui cara mengambil dan melakukan suatu tindakan maupun dengan menolak dan menghindarkan segala bentuk yang menimbulkan kemudharatan dan kesulitan)²⁶, penulis berpendapat bahwa penerapan sanksi hukum diperbolehkan dengan alasan bahwa dalam hukum pidana Islam tidak ada ketentuan pidana mengenai pelanggaran ketertiban umum yang dilakukan pengemis di muka umum, namun pada *jarîmah ta'zîr* hakim memilih kewenangan yang luas untuk menetapkan suatu *jarîmah* dan hukumannya sesuai dengan tuntutan kemaslahatan. Pada *jarîmah ta'zîr*, al-Qur'an dan hadis tidak menetapkan secara terperinci baik bentuk *jarîmah* maupun hukumannya. Oleh karena itu, hakim boleh memberikan hukuman terhadap pelaku kejahatan yang belum ada aturannya jika tuntutan kemaslahatan menghendakinya. Dari sini muncul hukum *ta'zîr* berlaku sesuai dengan tuntutan kemaslahatan. Adanya kaidah ini merupakan wujud dinamika hukum pidana Islam dalam menjawab bentuk-bentuk kejahatan baru yang belum ada aturannya sehingga setiap bentuk kejahatan baru yang dianggap telah merusak ketenangan dan ketertiban umum dapat dituntut dan dihukum.

Dalam kenyataan di lapangan, pengemis di Surabaya yang melanggar ketertiban umum adalah pengemis yang beroperasi dan

²⁵ Jaih Mubarak, *Kaidah Fiqh Jinayah (Asas-Asas Hukum Pidana Islam)*, (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2004), 48.

²⁶ Forum Karya Ilmiah, *Kilas Balik Teoritis Fiqh Islam*, (tp.: 2004), 235.

mangkal di berbagai perempatan jalan. Mereka akan dimasukkan ke dalam penjara untuk 1 hari saja dan setelah itu akan dikembalikan kembali ke dinas sosial untuk mendapatkan pembinaan. Dengan hukuman 1 hari tadi, diharapkan dapat memberikan efek jera kepada para pengemis sehingga di kemudian hari mereka tidak mengulangi kembali. Setelah diserahkan ke dinas sosial kota Surabaya, mereka dikumpulkan di UPTD tempat penampungan. Mereka dibina dalam hal keterampilan agar kelak mereka dapat bermanfaat. Apabila yang terkena razia tersebut berasal dari daerah Surabaya, maka akan disuruh kembali ke tempat tinggal mereka masing-masing setelah dianggap sudah mampu oleh dinas sosial tetapi yang berasal dari luar kota Surabaya akan dikembalikan ke daerah asal mereka dengan bekerja sama dengan instansi daerah mereka.

Melihat hukuman yang didapat dari pengemis yang mengemis di muka umum dengan melanggar ketertiban umum, maka hukuman tersebut masuk dalam kategori pemaaf dikarenakan salah satu sebab hapusnya hukuman *ta'zîr* yakni para pengemis hanya mendapat selama 1 hari, tetapi tidak menghapuskan seluruhnya. Ulama lain juga berpendapat bahwa pemaafan itu bisa saja diberikan bagi orang yang tidak biasa melakukan kejahatan atau bagi orang-orang yang tampak menyesal dan bertaubat dari kejahatan yang dilakukannya.

Penerapan sanksi pidana mengemis di Surabaya, telah sesuai dengan konsep hukum pidana Islam dikarenakan sanksi tersebut memberikan tujuan untuk: memelihara masyarakat agar tidak menjadikan pengemis sebagai mata pencaharian, upaya pencegahan atau prevensi khusus bagi pelaku khusus agar tidak mengganggu ketertiban umum pada saat meminta belas kasihan, upaya pendidikan dan pengajaran dengan diberikan bekal pelatihan oleh dinas sosial, dan hukuman dipenjara 1 hari bagi para pengemis yang melakukan pengemis di muka umum dengan mengganggu ketertiban umum.

Simpulan

Pengemis di Surabaya yang melanggar ketertiban umum adalah pengemis yang beroperasi dan mangkal di berbagai perempatan jalan. Mereka akan dimasukkan ke dalam penjara untuk 1 hari saja dan setelah itu akan dikembalikan kembali ke dinas sosial untuk mendapatkan pembinaan. Diharapkan dengan begitu, pengemis menjadi jera sehingga di kemudian hari tidak mengulangi kembali. Setelah diserahkan ke dinas sosial kota Surabaya, mereka dikumpulkan di UPTD tempat

penampungan. Mereka dibina dalam hal keterampilan agar kelak mereka dapat bermanfaat. Apabila yang terkena razia tersebut berasal dari daerah Surabaya, maka akan disuruh kembali ke tempat tinggal mereka masing-masing setelah melalui pembinaan tentunya, dan yang berasal dari luar kota Surabaya akan dikembalikan ke daerah asal mereka bekerjasama dengan instansi daerah yang terkait dengan mereka.

Dalam fikih *jinâyah*, hukuman pengemis yang mengemis di muka umum di Surabaya tersebut termasuk dalam kategori pemaaf dikarenakan salah satu sebab hapusnya hukuman *ta'zîr* yakni para pengemis hanya mendapat hukuman selama 1 hari, tetapi tidak menghapuskan seluruhnya. Hal tersebut sesuai dengan prinsip hukum pidana Islam dikarenakan sanksi tersebut bertujuan untuk memelihara masyarakat agar tidak menjadikan pengemis sebagai mata pencaharian, mencegah agar tidak mengganggu ketertiban umum, mendidik dan mengajari para pengemis dengan pelatihan oleh dinas sosial, memberi hukuman penjara 1 hari demi kemaslahatan umum.

Daftar Rujukan

Ariani. KASI Rehabilitasi Anak dan Tuna Susila. *Wawancara*. Surabaya, 15 April 2014.

Departemen Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. tp.: 2007.

Diyah, Lucy. *Pengemis dan Gelandangan di Surabaya*. Surabaya: Penelitian, 2005.

Forum Karya Ilmiah. *Kilas Balik Teoritis Fiqh Islam*. 2004.

Hadi, Samsul. Kasi Satpol PP Bidang Penindakan Lapangan. *Wawancara*. Surabaya, 14 April 2014.

Hakim, Rahmat. *Hukum Pidana Islam (Fiqh Jinâyah)*. Bandung: Pustaka Setia, 2000.

[Http://www. Warta Jatim Blog spot.com](http://www.warta.jatim.blog.spot.com)

KepMenSos No. 80/HUK/2010 tentang Panduan Perencanaan Pembiayaan Pencapaian Standart Minimal (SPM) bidang sosial daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Marpaung, Lede. *Asas Teori Praktik Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika, 2003.

Moeljatno. *KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana)*. Jakarta: Bina Aksara, 1983.

- Mubarok, Jaih. *Kaidah Fiqh Jinâyah (Asas-Asas Hukum Pidana Islam)*. Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2004.
- Muslich, Akhmad Wardi. *Hukum Pidana Islam*. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Puspa, Yan Pramadya. *Kamus Hukum*. Semarang: Aneka Ilmu 1977.
- Zainuddin. *Terjemah Sahih Bukhari*. Jakarta: Wijaya, 1969.