

BAB IV

TINJAUAN *SADD AL-DHARA<'P* TERHADAP LARANGAN MEMBERI KEPADA PENGEMIS PADA PERDA KOTA MADIUN NOMOR 8 TAHUN 2010

A. Analisis Latar Belakang Pembentukan Pasal 8 (b) tentang Larangan Memberi Kepada Pengemis di Sekitar Lampu Merah Pada Perda Kota Madiun Nomor 8 Tahun 2010

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah membuat sejumlah peraturan daerah yang biasa disingkat dengan istilah Perda. Perda tersebut bisa mengatur masalah administrasi, lingkungan hidup, ketertiban, pendidikan, sosial, dan lain-lain. Perda pada dasarnya dibuat untuk kepentingan masyarakat.

Mengingat hukum adalah sebuah aturan yang mengatur kehidupan sekaligus menetapkan tatanan mengenai hal apa saja yang dilarang dan tidak, maka hukum semestinya memerintahkan seseorang untuk melakukan hal yang baik, dan melarang seseorang melakukan hal yang buruk. Hal inilah yang seharusnya menjadi dasar dalam penyusunan undang-undang. Sehingga undang-undang dan hukum yang dimaksudkan tepat sasaran dan tidak menimbulkan kontroversi.

Di dalam syari'at Islam, tujuan diberlakukannya hukum Islam terdiri atas tiga macam yaitu sebagai penyucian jiwa, menegakkan keadilan, dan kemaslahatan. Selain itu adalah terciptanya kepentingan umum dalam kehidupan manusia. Kepentingan umum yang dimaksud adalah bersifat dinamis dan fleksibel seiring dengan perkembangan zaman. Secara umum kriteria kepentingan umum adalah memelihara kepentingan umum dengan kebajikan umum dan mewujudkan kepentingan umum dengan keadilan dan

kebenaran. Oleh karena itu ijtihad terhadap pelaksanaan hukum dengan pertimbangan kepentingan umum ini harus dilaksanakan dengan baik.

Seperti halnya Peraturan Daerah yang dibuat di kota Madiun yang memiliki tujuan untuk mewujudkan tata kehidupan dan penghidupan masyarakat menjadi aman, tentram, tertib dan teratur. Artinya, dalam pembentukan Peraturan Daerah no. 8 tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, didasarkan pada kepentingan umum demi kesejahteraan masyarakat Kota Madiun.

Jika ditinjau dari hukum Islam, larangan memberi kepada pengemis di sekitar lampu merah pada Peraturan Daerah Kota Madiun no. 8 tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum pasal 8b termasuk dalam kategori *Sadd al-Dhara>'i*. *Sadd al-Dhara>'i* adalah upaya mujtahid untuk menetapkan larangan terhadap satu kasus hukum yang pada dasarnya diperbolehkan, yang mana larangan itu dimaksudkan untuk menghindari perbuatan atau tindakan lain yang dianggap sebagai perbuatan pokok yang terlarang. Sebagian besar ulama sepakat untuk menggunakan *Sadd al-Dhara>'i* sebagai salah satu sumber atau pedoman yuridis dalam menemukan hukum Islam.

Larangan memberi kepada pengemis disekitar lampu merah pada pasal 8b Perda Kota Madiun no. 8 tahun 2010, merupakan pasal yang dibentuk oleh pemerintah Kota Madiun sebagai alat penegak hukum yang ditujukan kepada masyarakat Kota Madiun maupun luar Kota Madiun yang berada di wilayah Kota Madiun. Di dalam hukum Islam, pengakuan terhadap *Dhara>'i* pada dasarnya adalah dengan memandang kepada akhir perbuatan, lalu terhadap

perbuatan itulah ditetapkan hukum yang sejalan dengan hasilnya. Seperti halnya dalam pembentukan peraturan daerah Kota Madiun, bahwa sebelum membentuk peraturan ini pemerintah telah meninjau terlebih dahulu bagaimana dampak yang akan terjadi kedepannya.

Dalam konsep *Sadd al-Dhara>'i*, jika suatu perbuatan itu membawa kepada yang buruk maka perbuatan itu dilarang tanpa peduli kepada niat pelakunya tetapi pandangan diarahkan pada hasil dari perbuatannya. Sedekah merupakan anjuran agama kepada umatnya. Sehingga jelas, tidak ada larangan kepada seluruh umat muslim untuk bersedekah. Justru adanya kewajiban bagi setiap muslim yang dianggap mampu untuk bersedekah dengan takaran yang sesuai dengan kemampuannya. Akan tetapi, pemerintah kota Madiun justru membentuk peraturan daerah yang melarang masyarakatnya bersedekah. Dalam arti khusus bahwa seluruh masyarakat Kota Madiun dilarang bersedekah di sekitar lampu merah. Hal ini tentunya pemerintah memiliki alasan mengapa melarang masyarakatnya member kepada pengemis di lampu merah.

Terdapat beberapa alasan pemerintah Kota Madiun dalam membentuk peraturan daerah yang melarang masyarakatnya bersedekah di sekitar lampu merah. *Pertama*, untuk mencegah dan menanggulangi adanya gangguan terhadap ketentraman dan ketertiban umum, menanggulangi dan menghilangkan adanya kegiatan yang dapat mengakibatkan terganggunya stabilitas keamanan masyarakat. Artinya, pemerintah Kota Madiun ingin melindungi masyarakat terutama saat berkendara agar tidak terancam keselamatannya.

Harapannya, masyarakat semakin nyaman dengan tidak adanya pengemis dan pengamen yang meminta-minta di sekitar lampu merah. Selain itu, jika ada pengemis atau pengamen di sekitar lampu merah, dikhawatirkan akan terjadi tindakan kriminal seperti penjambretan, pemaksaan untuk memberikan uang kepadanya, merusak kendaraan, dan lain-lain. Kasus seperti ini sering terjadi di wilayah lain sehingga perlu dihindari. Hal ini bukan berarti menyalahkan para pengemis yang beroperasi di wilayah Kota Madiun dan menganggap pengemis-pengemis di kota madiun sebagai pelaku kriminal yang harus dihindari.

Kedua, untuk menghindari kemacetan dan kecelakaan. Berkaca dari sebelum dibentuknya perda tersebut, sebelumnya pernah terjadi kecelakaan ringan antara pengendara jalan dan pengemis di sekitar lampu merah kota Madiun. Sehingga salah satu alasan dibentuknya perda ini adalah untuk menghindari kecelakaan dan kemacetan jalan. Tanggung jawab pemerintah sebagai pengayom dan pelindung masyarakat, tentunya tidak ingin terjadi hal-hal buruk yang menimpa masyarakatnya. Belum tentu, dengan tidak diberlakukannya peraturan daerah tersebut masyarakat akan terlepas dari bahaya kecelakaan. Justru akan mengancam keselamatan mereka dan pengemis itu sendiri. Sehingga pemerintah mengambil jalan untuk membentuk peraturan tentang larangan memberi kepada pengemis disekitar lampu merah tersebut. Selain itu, wadah bersedekah bukan hanya disekitar lampu merah, tetapi ada wadah lain yang lebih tepat untuk bersedekah.

Sebagian masyarakat mengeluhkan adanya pengemis yang beroperasi disekitar lampu merah meskipun disisi lain mereka tetap memberikan sedekah

kepada pengemis tersebut karena belas kasihan. Sehingga pemerintah mempertegas dengan membuat peraturan yang melarang masyarakat Kota Madiun untuk tidak memberi sedekah pada pengemis di sekitar lampu merah.

Ketiga, sebagai salah satu upaya untuk mengurangi jumlah pengemis yang beroperasi di wilayah Kota Madiun. Dengan semakin berkurangnya lahan untuk mengemis, meskipun sedikit tentu jumlah pengemis akan mengalami penurunan. Artinya, pemerintah Kota Madiun ingin membuat Kota Madiun bersih dari pengemis untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.

Dari ketiga alasan di atas, bisa kita ketahui bahwa latar belakang pembentukan peraturan daerah Kota Madiun pasal 8b pada Perda no. 8 tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum adalah demi kemaslahatan masyarakat Kota Madiun. Pemerintah berusaha menghindari dampak-dampak buruk yang akan terjadi dengan solusi membentuk peraturan yang tegas. Hal ini telah sesuai dengan konsep *Sadd al-Dhara> 'i'*.

Berdasarkan uraian di atas, maka bisa kita nilai latar belakang pembentukan Perda larangan memberi kepada pengemis disekitar lampu merah pada Perda Kota Madiun no. 8 tahun 2010 dengan konsep *Sadd al-Dhara> 'i'*. Jika dilihat dari kualitas kemafsadatannya, larangan memberi kepada pengemis disekitar lampu merah termasuk dalam kategori yang ketiga, yaitu perbuatan yang dilakukan itu biasanya atau besar kemungkinan membawa kepada kemafsadatan.¹ Artinya, jika kita bersedekah, memang benar pada dasarnya itu merupakan perbuatan yang justru dianjurkan oleh agama. Tetapi ketika kita bersedekah dilampu merah dan hal tersebut memiliki kemungkinan akan

¹Rahmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Bandung : Pustaka Setia : 2007), 133-135.

mengakibatkan efek yang buruk bagi kita dan pengemis itu sendiri maka harus dihindari.

Ditinjau dari segi jenis kemafsadatan yang ditimbulkan sebagaimana yang dikemukakan oleh Ibnu Qayyim yang dikutip oleh Nazar Bakry dalam bukunya *Fiqh dan Ushul Fiqh*, larangan memberi kepada pengemis pada pasal 8b Perda Kota Madiun no. 8 tahun 2010 termasuk ke dalam kategori perbuatan yang hukumnya boleh dan pelakunya tidak bertujuan untuk suatu kemafsadatan, tetapi biasanya akan berakibat suatu kemaafsadatan.² Artinya, ketika masyarakat memberi sedekah kepada pengemis di lampu merah, mereka sama sekali tidak menginginkan suatu kejadian atau dampak buruk yang terjadi. Meskipun terkadang merasa terganggu dengan kehadiran para pengemis, akan tetapi mereka lebih merasa kasihan atau iba. Rasa iba lebih besar daripada keresahan akan datangnya para pengemis yang meminta-minta. Akhirnya, pemerintah memutuskan untuk membentuk perda ini untuk mempertegas hukum yang berlaku di masyarakat Kota Madiun. Sehingga dengan adanya peraturan daerah dengan status hukum yang tegas, diharapkan masyarakat menaatinya.

Hal ini karena telah jelas bahwa alasan pemerintah kota Madiun untuk membentuk perda tersebut adalah untuk menghindari tindakan kriminal, kecelakaan, kemacetan lalu lintas, dan tentunya untuk menghindari buruknya kualitas dan kesejahteraan masyarakat Kota Madiun karena masih banyak pengemis yang beroperasi.

²Nazar Bakry, *Fiqh dan Ushul Fiqh*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003), 244-246.

Dengan demikian pemberlakuan peraturan daerah Kota Madiun no. 8 tahun 2010 khususnya pasal 8b yaitu larangan memberi kepada pengemis di lampu merah, jika dianalisis dari latar belakang pembentukan perda di atas, sudah sejalan dengan konsep *Sadd al-Dhara>'i* karena bertujuan menghindari dampak buruk karena keberadaan pengemis di jalan.

B. Analisis Dampak dari Pembentukan Pasal 8 (b) tentang Larangan Memberi Kepada Pengemis di Sekitar Lampu Merah pada Perda Kota Madiun Nomor 8 Tahun 2010

Peraturan daerah Kota Madiun No.8 Th. 2010 khususnya pasal 8b dalam mewujudkan ketentraman, keamanan, dan ketertiban umum dan menghindari kemacetan serta kecelakaan, secara umum memang sudah terlaksana. Akan tetapi, pada kenyataannya masih ada satu dua pengemis yang beroperasi di sekitar lampu merah. Artinya, masih berpotensi akan terjadi resiko buruk terhadap pengendara dan pengemis itu sendiri.

Sementara itu *Sadd al-Dhara>'i* menghendaki resiko buruk dari sebuah perbuatan. Karena *Sadd al-Dhara>'i* artinya menutup sarana yang menuju kepada kerusakan untuk mencegah sesuatu yang mengakibatkan pada kerusakan tersebut.³ Oleh karena itu, dalam memahami dampak pemberlakuan perda ini harus melihat dari latar belakang pembentukannya. Dalam peraturan larangan memberi kepada pengemis pada Perda Kota Madiun no. 8 tahun 2010 ini dapat digambarkan sebagai berikut:

³ Suwarjin, *Ushul Fiqh*, (Yogyakarta : Teras, 2012), 169.

Dari bagan di atas, dapat diketahui bahwa larangan memberi kepada pengemis di Kota Madiun berdampak pada dua aspek yaitu dampak hukum dan dampak sosial. Yang *pertama*, bahwa dampak hukum larangan memberi kepada pengemis di lampu merah adalah meningkatnya kesadaran masyarakat dan menjadi dasar aparat hukum untuk melakukan penertiban. Hal ini bisa dibandingkan dengan hasil observasi dan wawancara. Para pengguna jalan tidak semuanya memberi uang kepada pengemis, namun ada beberapa yang memberi terutama yang mengendarai mobil. Selain itu, masyarakat yang mengetahui keberadaan pengemis di sekitar lampu merah akan melaporkan pada Satpol PP untuk ditertibkan. Di sisi lain Satpol PP selaku pelaksana perda

telah memiliki dasar hukum yang jelas untuk menertibkan para pelanggar perda.

Kedua, bahwa dampak sosial dari larangan memberi kepada pengemis di lampu merah adalah menciptakan ketertiban umum, menurunnya angka kecelakaan yang disebabkan oleh keberadaan pengemis di lampu merah, dan berkurangnya jumlah pengemis meskipun sedikit. Sebagaimana yang telah dipaparkan nara sumber bahwa sejak diberlakukannya perda ini, masyarakat pengguna jalan lebih tertib, tidak ada lagi kecelakaan yang disebabkan oleh keberadaan pengemis di lampu merah, dan berkurangnya jumlah pengemis meskipun sedikit karena masih ada pengemis di tempat umum seperti alon-alon dan tempat perbelanjaan. Artinya, dampak yang ditimbulkan ketika perda diberlakukan telah terlaksana dan sesuai dengan latar belakang pembentukan perda meskipun belum maksimal.

Jika ditelaah, larangan memberi kepada pengemis di lampu merah pada Perda Kota Madiun no. 8 tahun 2010 memiliki dasar pembentukan yaitu untuk menghilangkan budaya mengemis dan melindungi kemaslahatan masyarakat. Islam sendiri menilai bahwa mengemis merupakan perbuatan yang dianggap mencemari perbuatan baik dan merampas hak orang-orang miskin yang memang membutuhkan bantuan. Bahkan hal itu merusak citra baik orang-orang miskin yang tidak mau minta-minta dan orang-orang yang mencintai kebajikan.

Islam telah menjelaskan pentingnya konsep-konsep pemberdayaan masyarakat lemah. Pemecahan yang ditempuh tidak sekedar memberi mereka

sedekah berupa uang, akan tetapi bagaimana memecahkan masalah dan memberdayakan mereka agar tidak mengemis lagi. Hal ini telah diupayakan oleh pemerintah Kota Madiun yang salah satunya adalah membentuk perda tentang ketentraman dan ketertiban umum no. 8 tahun 2010. Berdasarkan observasi penulis menunjukkan bahwa masyarakat kota Madiun masih belum memiliki kesadaran hukum sepenuhnya karena masih terlihat memberikan sedekah kepada pengemis dilampu merah. Padahal mereka mengetahui peraturan yang telah diberlakukan pemerintah.

Telah jelas, bahwa tujuan dari diberlakukannya perda itu sendiri adalah demi menghindari dampak buruk karena keberadaan pengemis di jalan. Wadah bersedekah tidak hanya dilampu merah akan tetapi masih banyak tempat-tempat lain yang bisa diberi sedekah. Jika masyarakat masih memberikan sedekah kepada pengemis terutama kepada pengemis yang masih kuat untuk bekerja, tentunya para pengemis akan semakin malas untuk beranjak dari pekerjaan meminta-minta. Padahal sudah jelas dalam Islam bahwa mengemis merupakan perbuatan yang tidak dianjurkan oleh agama. Sebagaimana hadis Nabi yang berbunyi :

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

Artinya : “*Abdullah bin Umar r.a. berkata : Nabi saw. bersabda: selalu seorang itu minta-minta kepada orang sehingga tiba di hari kiamat sedang di wajahnya tidak ada sisa sepotong daging pun. Yakni wajahnya hanya tinggal tulang belulang belaka. (Bukhari, Muslim).*⁴

⁴ Muhammad Fu'ad Abdul Baqi, *Mutiara Hadits (Al-Lu'lu wal Marjan)*, (Surabaya : Bina Ilmu, t.t.), 320.

Meskipun setiap hari Satpol PP terus beroperasi keliling Kota Madiun, tentunya tidak bisa sepenuhnya selama 24 jam mengawasi. Sehingga kesadaran hukum masyarakat sangat diperlukan, karena peraturan ini dibuat demi kemaslahatan masyarakat sendiri. Peraturan daerah yang telah diberlakukan harus ditegakkan karena sudah menjadi aturan bersama. Terdapat kaidah yang berbunyi

الْمَصْلَحَةُ الْعَامَّةُ مُقَدَّمَةٌ عَلَى الْمَصْلَحَةِ الْخَاصَّةِ

Artinya : *“Kemaslahatan yang umum lebih didahulukan daripada kemaslahatan yang khusus.”*⁵

Mengingat kemaslahatan umum (berupa ketertiban keselamatan pengguna jalan dan pengemis) harus didahulukan daripada kemaslahatan individu (pengemis), maka pemerintah harus melakukan pendataan, pemetaan dan pembinaan kepada para pengemis. Bisa jadi para pengemis dibekali dengan pelatihan skill, terutama para pengemis yang masih berusia produktif untuk bekerja. Sedangkan untuk pengemis yang sudah berusia tua artinya tidak produktif atau tidak mampu untuk bekerja lagi, maka memang perlu diberikan bantuan konsumtif baik melalui anggaran dari APBD atau melalui Bazda Kota Madiun. Hal ini sudah dilakukan oleh pemerintah Kota Madiun.

Meskipun pemerintah sudah berupaya melakukan penanganan terhadap permasalahan pengemis dan kemaslahatan masyarakat Kota Madiun, akan tetapi jika tidak didukung dengan adanya kesadaran hukum masyarakat sepenuhnya dan pengawasan pemerintah yang lebih maksimal akan

⁵ Djazuli, *Kaidah-kaidah fikih : Kaidah-kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-masalah yang Praktis*, (Jakarta : Kencana, 2011), 166.

menghambat penegakan perda itu sendiri, sehingga pengemis di Kota Madiun tetap ada.

Jadi, pemberlakuan larangan memberi kepada pengemis di sekitar lampu merah pada perda Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 tersebut telah sesuai dengan konsep *Sadd al-Dhara>'i*, karena berdampak pada tertutupnya pintu kemafsadatan yang diakibatkan oleh keberadaan pengemis di jalanan.