

**IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI CILACAP NO.76
TAHUN 2016 DALAM MENANGANI PENGEMIS DAN
GELANDANGAN PERSPEKTIF *MAQAŞID SYARI'AH***



SKRIPSI

**Diajukan kepada Fakultas Syari'ah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
Purwokerto untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar
Sarjana Hukum (S.H.)**

**Oleh:
ATIQ MAULIDIYAH
NIM. 1717303008**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
JURUSAN HUKUM PIDANA DAN POLITIK ISLAM
ISLAM FAKULTAS SYARIAH
UNIVESITAS ISLAM NEGERI PROF. K.H. SAIFUDDIN ZUHRI
PURWOKERTO
2021**

PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini saya:

Nama : Atiq Maulidiyah
NIM : 1717303008
Jenjang : S-1
Jurusan : Hukum Tata Negara
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah

Menyatakan bahwa Naskah Skripsi berjudul **“Implementasi Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 dalam Menangani Pengemis dan Gelandangan Perspektif *Maqāṣid Syarī‘ah*”** ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, bukan dibuatkan orang lain, bukan saduran juga bukan terjemahan. Hal-hal yang bukan karya saya yang dikutip dalam skripsi ini, diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari pernyataan saya ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang telah saya peroleh.

Purwokerto, 19 Oktober 2021

Saya menyatakan,



Atiq Maulidiyah
Nim. 1717303008



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
PROFESOR KIAI SAIFUDDIN ZUHRI PURWOKERTO
FAKULTAS SYARIAH**

Jalan Jenderal A. Yani No. 40A Purwokerto 53126.
Telepon (0281) 635624 Faksimili (0281) 636553

PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

**IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI CILACAP NO. 76
TAHUN 2016 DALAM MENANGANI PENGEMIS DAN
GELANDANGAN PERSPEKTIF *MAQAŞID SYARIAH***

Yang disusun oleh Atiq Maulidiyah (NIM. 1717303008) Program Studi Hukum Tata Negera Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, telah diujikan pada tanggal 2 Desember 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar **Sarjana Hukum (S.H.)** oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

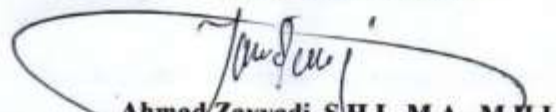
Ketua Sidang/ Penguji I


Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd.
NIP. 19750707 200901 1 012

Sekretaris Sidang/ Penguji II


Mabarroh Azizah, M.M.
NIDN.2003057904

Pembimbing/ Penguji III


Ahmad Zayyadi, S.H.I., M.A., M.H.I.
NIDN. 2112088301

Purwokerto, *16/12-2021*

Dekan Fakultas Syari'ah




Dr. Supani, S.Ag., M.A.
NIP. 19700705 200312 1 001

NOTA DINAS PEMBIMBING

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syariah
UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
di Purwokerto

Assalamu 'alaikum Wr. Wb.

Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan, dan koreksi, maka melalui surat ini saya sampaikan bahwa :

Nama : Atiq Maulidiyah
NIM : 1717303008
Jenjang : S1
Jurusan : Hukum Tata Negara
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syari'ah
Judul : **IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI CILACAP
NO.76 TAHUN 2016 DALAM MENANGANI PENGEMIS
DAN GELANDANGAN PERSPEKTIF MAQAŞID
SYARI'AH**

Saya berpendapat bahwa skripsi tersebut sudah dapat diajukan kepada Dekan Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto untuk diajukan dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H).

Demikian, atas perhatian Bapak, saya mengucapkan terimakasih.

Wassalamu 'alaikum Wr. Wb

Purwokerto, 19 Oktober 2021
Pembimbing,



Ahmad Zayyadi, S.H.I., M.A., M.H.I.
NIDN. 2112088301

IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI CILACAP NO. 76 TAHUN 2016 DALAM MENANGANI PENGEMIS DAN GELANDANGAN PERSPEKTIF *MAQĀSĪD SYARĪ'AH*

ABSTRAK

ATIQ MAULIDIYAH

NIM. 1717303008

**Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah
Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto**

Pengemis dan gelandangan dianggap sebagai salah satu penyakit sosial atau penyakit masyarakat (patologi sosial). Oleh karenanya untuk merealisasikan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kabupaten Cilacap membuat peraturan untuk mengatasi penyakit yang terjadi di masyarakat. Berdasarkan hal tersebut yang menjadi dasar tujuan penelitian adalah mengetahui implementasi Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 perspektif *maqāṣid syarī'ah* dalam menangani pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap.

Jenis penelitian ini adalah penelitian *Field research* (penelitian lapangan), penelitian yang subjek utamanya adalah Satpol PP, Lembaga Dinas Sosial, dan Pengemis atau Gelandangan di Kabupaten Cilacap. Objek dalam skripsi ini adalah implementasi Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 dalam menangani pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap perspektif *maqāṣid syarī'ah*. Proses pengumpulan data dilakukan menggunakan proses wawancara kepada para narasumber atau informan dan observasi serta didukung dengan metode dokumentasi. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui pengimplementasian peraturan bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 yang dilakukan pihak yang berwenang dengan mencari jawaban langsung melalui Dinas Sosial, Satpol PP, serta pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap.

Hasil dari penelitian ini adalah telah terimplementasinya Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam menangani pengemis dan gelandang tetapi terdapat ketidakefektivitasan yang menjadi suatu penghambat dalam pengimplementasian peraturan tersebut yang terdapat dalam dua faktor yaitu, faktor internal dan faktor eksternal. Dalam penanganan pengemis dan gelandangan yang berdasar kepada peraturan pemerintah yaitu untuk menunjang keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat. Penanganan pengemis dan gelandangan yang diwenangkan oleh pemerintah kepada Satpol PP, Lembaga Dinas Sosial dan bekerjasama dengan pihak kepolisian serta Dinas Kesehatan dalam kaitannya dengan hukum islam yang berdasar pada *maqāṣid syarī'ah* yang termasuk ke dalam *ḥifzu an-nafs* (memelihara jiwa), dan *ḥifzu al-māl* (memelihara harta).

Kata Kunci: Pengemis, Gelandangan, *Maqāṣid Syarī'ah*

MOTTO

Jadilah kuat, tapi tidak menyakiti.

Jadilah baik, tapi tidak lemah.

Jadilah berani, tapi tidak menakuti.

Jadilah rendah hati, tapi tidak rendah.

Tetap bangga, tapi tidak sombong.

Hiduplah di atas prinsip “Jadilah orang baik meskipun tidak diperlakukan baik oleh orang lain”



PERSEMBAHAN

Dengan menyebut nama Allah yang Maha Pengasih dan Penyayang. Sembah sujud serta syukur kepada Allah SWT yang telah memberikan kemudahan serta kekuatan dan membekali dengan ilmu kepada penulis sehingga skripsi ini mampu terselesaikan dengan baik. Tidak lupa shalawat dan salam kita panjatkan kepada Rasulullah SAW yang menjadi sumber ilmu dan hikmah.

Karya ini penulis persembahkan kepada kedua orang tua sebagai pelita hati (Bapak Muhrir, S.H.I dan Ibu Istihfaroh), kepada kakak (Hidayatul Isnaini, S.Sos) dan adik-adik (Ahmad Fiqhi Mubarak dan Dimas Fikri Aziz) penulis yang tiada henti mendo'akan dan memberi motivasi serta semua yang mendo'akan dan ikut serta dalam penulisan skripsi ini hingga selesai.



KATA PENGANTAR

Dengan menyebut nama Allah yang maha pengasih lagi maha penyayang, segala puji hanyalah milik Allah SWT sang penguasa alam semesta yang telah mengaruniai manusia dengan ilmu. Shalawat serta salam senantiasa selalu tercurah kepada Nabi Muhammad SAW serta keluarga dan sahabatnya yang menjadi sumber ilmu dan hikmah.

Dengan rahmat dan rahimnya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI CILACAP NO. 76 TAHUN 2016 DALAM MENANGANI PENGEMIS DAN GELANDANGAN PERSPEKTIF MAQASID SYARI'AH.**

Dengan segenap kemampuan penulis berusaha menyusun skripsi ini. Namun demikian, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan karena keterbatasan pengalaman dan pengetahuan penulis. Penyusunan skripsi ini dimaksudkan untuk melengkapi dan memenuhi persyaratan untuk meraih gelar Sarjana Hukum di Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto. Skripsi ini juga dipersembahkan kepada orang-orang yang penulis cintai atas kerja keras yang telah diberikan dengan penuh kasih sayang dan tanggungjawab kepada penulis selama ini.

Sebagai suatu hasil penelitian, tentulah dalam penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan, bimbingan, motivasi, serta dukungan dari berbagai pihak. Sehingga pada kesempatan kali ini, penulis bermaksud menyampaikan rasa terimakasih kepada:

1. Dr. Moh. Roqib, M.Ag., Rektor Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
2. Dr. Fauzi, M.Ag., Wakil Rektor I Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
3. Dr. Ridwan, M.Ag., Wakil Rektor II Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
4. Dr. Sul Khan Chakim, MM., Wakil Rektor III Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
5. Dr. Supani, S.Ag., M.A., Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
6. Dr. H. Achmad Siddiq, M.H.I., Wakil Dekan I Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
7. Dr. Hj. Nita Triana, M.Si., Wakil Dekan II Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
8. Dr. Bani Syarif Maula, M.Ag., LL.M., Wakil Dekan III Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
9. Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd., Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
10. Ahmad Zayyadi, S.H.I., M.A., M.H.I., Pembimbing skripsi yang telah mengarahkan dan memberi bimbingan kepada penulis dalam penyelesaian skripsi ini;

11. Segenap Dosen dan Staff Administrasi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
12. Segenap Staff Perpustakaan Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
13. Anggota Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) dengan Ibu Takari Susiani sebagai Kepala Sub.bagian Umum. Kepegawaian dan Lembaga Dinas Sosial dengan Bapak Sardi, S.S.T, M.M., sebagai Kasi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial, Tuna Sosial dan Korban Perdagangan Orang;
14. Keluarga Besar Pondok Pesantren Fatkhul Mu'in Purwokerto yang selalu memotivasi dan memberikan semangat dalam proses penyelesaian skripsi;
15. Teruntuk teman-teman *circle* Pondok Pesantren Fatkhul Mu'in (Vina Vinces, Atina Hasna, Dewi Saputri, Dewi Prasetya, Triska Fadila, Anis Alfi, Efik Afifah, Lela Safitri, Wahyuni, Diah Sulis, Mudiati, Zahrotul Latifah, Naely Karima, Meike Faradila, S.H., dan Ika Nur) yang telah mengajarkan banyak makna kesabaran, arti kebersamaan dan selalu menemani penulis dalam menyelesaikan skripsi;
16. Kakak-kakak di Pondok Pesantren Fatkhul Mu'in (Linda Fitri Choirunnisa, S.Pd., Dian Pangestu, S.H., dan Fely Indriyani, S.H.,) yang tiada henti-hentinya membimbing dengan penuh kesabaran dan keikhlasan serta kasih sayang sampai terselesaikannya skripsi;
17. Teruntuk *partner* kuliah (Fahira Ika Zulaiha, Dewi Fortuna, Ita Kartika, Lutfiah, Merlianra Gita Heranisa, Lita Annisa dan Isna Chusniatun) yang selalu memberi semangat dan dukungan tiada henti-hentinya;

18. Terimakasih dan tetap semangat kepada teman-teman seperjuangan Keluarga Besar HTN angkatan 2017, teman-teman KKN-DR 46 dan teman-teman PPL Pengadilan Agama Purbalingga Periode III 2020 yang selalu memberikan semangat dalam proses penyelesaian skripsi.

Bagi semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan do'a dan semangat dalam penyelesaian skripsi ini. Semoga kita semua selalu diberikan kenikmatan oleh-Nya dalam menjalani kehidupan. Aamiin.

Tiada yang dapat penulis berikan sebagai bukti ucapan terimakasih selain do'a. Semoga amal dari semua pihak tercatat sebagai amal kebaikan dan mendapat ridho dari Allah SWT. Aamiin.



PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-INDONESIA

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan R.I. Nomor: 158/1987 dan Nomor: 0543b/U/1987.

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba'	B	Be
ت	Ta'	T	Te
ث	Ša	š	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ḥ	ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	Kh	Ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Žal	ž	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	Šad	š	Es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	Ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa'	ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Ža'	ž	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	Lam	L	'el
م	Mim	M	'em
ن	Nun	N	'en
و	Waw	W	W
ه	Ha'	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya'	Y	Ye

B. Ta' Marbutah di akhir Kata apabila dimatikan tulis h

جريمة	Ditulis	<i>Jarīmah</i>
مقاصد الشريعة	Ditulis	<i>Maqāṣid asy-syarī'ah</i>

(Ketentuan ini tidak diperlakukan pada kata-kata arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti zakat, salat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya)

C. Vokal Pendek

--َ---	Fatḥah	Ditulis	A
--ِ---	Kasrah	Ditulis	I
--ُ---	D'ammah	Ditulis	U

D. Vokal Panjang

1.	Fatḥah + alif	Ditulis	ā
	الاسلام والطب	Ditulis	<i>Al-islam wa-al Tib</i>
2.	Kasrah + ya'mati	Ditulis	ī

	والطب	Ditulis	<i>wa-al Ṭib</i>
--	-------	---------	------------------

E. Vokal Rangkap

1.	Fatḥah + ya' mati	Ditulis	Ai
	ایمانهم	Ditulis	<i>Aymānuhum</i>
2.	Fatḥah+wawu mati	Ditulis	Au
	قول	Ditulis	<i>Qaul</i>

F. Kata Sandang Alif + Lam

1. Bila diikuti huruf *Qomariyyah*

القرآن	Ditulis	<i>Al-Qur'ān</i>
القياس	Ditulis	<i>Al-Qiyās</i>

2. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf *syamsiyyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf l(el)nya.

السماء	Ditulis	<i>As-Samā'</i>
الشمس	Ditulis	<i>Asy-Syams</i>

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN	iii
NOTA DINAS PEMBIMBING	iv
ABSTRAK	v
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI	xii
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xviii
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Definisi Operasional	10
C. Rumusan Masalah	12
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian	12
E. Kajian Pustaka	13
F. Sistematika Pembahasan	22
BAB II : LANDASAN TEORI PERATURAN BUPATI DALAM PENANGANAN PENGEMIS DAN GELANDANGAN PERSEKTIF <i>MAQAŞID SYARI'AH</i>	
A. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	24

1. Pengertian Peraturan Daerah	24
2. Kategori Peraturan Daerah.....	25
B. Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.....	28
C. Pengemis dan Gelandangan	31
D. Tinjauan Umum <i>Maqāṣid Syarī'ah</i>	38
1. Pengertian <i>Maqāṣid Syarī'ah</i>	38
2. Peranan <i>Maqāṣid Syarī'ah</i> dalam Pengembangan Hukum	40
3. Tujuan dan Hikmah <i>Maqāṣid Syarī'ah</i>	46
BAB III : METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	49
B. Pendekatan Penelitian	50
C. Subjek dan Objek Penelitian.....	51
D. Sumber Data	52
E. Metode Analisis Data.....	54
BAB IV : ANALISIS PERATURAN BUPATI CILACAP NO.76 TAHUN 2016 PERSPEKTIF MAQĀṢID SYARĪ'AH DALAM MENANGANI PENGEMIS DAN GELANDANGAN	
A. Gambaran Umum Kabupaten Cilacap	57
B. Data pelayanan pengemis dan gelandangan pada tahun sebelumnya di Kabupaten Cilacap.....	58

C. Implementasi terhadap Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 dalam Menangani Pengemis dan Gelandangan	60
1. Komunikasi	61
2. Sumber Daya.....	61
3. Disposisi	62
4. Struktur Birokrasi	63
D. Analisis <i>Maqāṣid Syarī'ah</i> terhadap Penanganan Pengemis dan Gelandangan di Kabupaten Cilacap	65
E. Faktor pendukung dan faktor penghambat penanganan pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap.....	70
BAB V : PENUTUP	
A. Kesimpulan	74
B. Saran-Saran	76
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

DAFTAR LAMPIRAN

Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016

Surat Izin Penelitian

Daftar Pertanyaan Wawancara

Bukti Wawancara Telah di Laksanakan

Dokumentasi Proses Wawancara

Daftar Riwayat Hidup



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam dunia modern seperti saat ini, kondisi materil kehidupan manusia merupakan kunci atau wadah untuk memperoleh kelayakan hidup yang lebih baik dan layak. Indonesia adalah salah satu Negara yang belum bisa mengatasi masalah kemiskinan, sehingga masih sering mengalami krisis ekonomi yang mengakibatkan banyaknya pengangguran dan penyempitan lapangan kerja. Berbagai aspek kehidupan manusia diatur secara lengkap, termasuk hubungan antara manusia dengan manusia lainnya sebagai makhluk sosial. Manusia sebagai makhluk sosial tentunya saling membutuhkan uluran tangan dari orang lain. Karena pada dasarnya manusia tidak bisa hidup sendiri, maka tidak bisa dipungkiri bahwa manusia membutuhkan uluran tangan orang lain untuk saling tolong-menolong. Seperti disebutkan di dalam Al-Qur'an surat Al- Baqarah (2) ayat 271:

إِنْ تُبْدُوا الصَّدَقَاتِ فَبِعَمَّا هِيَ ۚ وَإِنْ تُخْفُوهَا وَتُؤْتُوهَا الْفُقَرَاءَ فَهُوَ خَيْرٌ لَّكُمْ وَيُكَفِّرُ عَنْكُمْ
مَنْ سَيِّئَاتِكُمْ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ

Artinya “Jika kamu menampakkan sedekah-sedekahmu, maka itu adalah baik sekali. Dan jika kamu menyembunyikannya dan kamu berikan kepada orang-orang fakir, maka menyembunyikan itu lebih baik bagimu. Dan Allah akan menghapuskan dari kamu sebagian kesalahan-kesalahanmu, dan Allah mengetahui apa yang kamu kerjakan”.¹

Sebagai salah satu wujud perbuatan dari sikap tolong menolong dalam kebaikan adalah berbuat sedekah. Sedekah adalah mengeluarkan harta demi

¹ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (Jakarta: Sygma Creative Media Group, 2009), hlm. 46.

mendekatkan diri kepada Allah SWT. Sedekah merupakan benteng sekaligus penolak bala dan keburukan yang besar, sedekah juga menolak kematian yang buruk (*su'ul khatimah*).²

Secara etimologi sedekah berasal dari bahasa Arab *ash-Sadaqah* yang berarti suatu pemberian yang diberikan oleh seorang muslim kepada orang lain secara spontan dan sukarela tanpa dibatasi oleh waktu dan jumlah tertentu, juga berarti pemberian yang diberikan oleh seseorang sebagai kebajikan yang mengharap ridha Allah SWT dan pahala semata. Para ahli fiqih sepakat bahwa hukum sedekah pada dasarnya adalah sunnah, berpahala bagi yang melakukan dan tidak berdosa jika ditinggalkan. Namun adakalanya hukum sedekah berubah menjadi haram, apabila harta yang disedekahkan tersebut digunakan untuk kemaksiatan dan adakalanya berubah menjadi wajib apabila seseorang bernadzar (janji).³

Sedekah sangat dianjurkan di dalam Agama Islam, bahkan anjuran sedekah di dalam Al-Qur'an dikemas dalam ungkapan yang sangat menarik hati dan memotivasi kita untuk melakukannya, sehingga rasa empati kita dapat terbangun dan tergugah agar lebih peduli terhadap orang-orang di sekitar. Dalam kehidupan bermasyarakat pada kenyataannya setiap individu berbeda-beda dari segi pendapatan sehari-harinya. Indonesia merupakan salah satu negara berkembang, yaitu sebuah negara dengan rata-rata pendapatan yang rendah, infrastruktur yang relatif terbelakang dan indeks perkembangan manusia yang kurang dibandingkan dengan norma global. Dampak krisis yang

² Fahrur Mu'is, *Dikejar Rezeki dari Sedekah* (Solo: Taqiya Publishing, 2016), hlm. 27.

³ Nasrun Haroen, *Fiqh Muamalah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, Cet II, 2007), hlm. 80.

diperberat oleh terjadinya berbagai bencana yang telah menyebabkan banyak orang mengalami keterpurukan ekonomi, 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. Dampak dari pemutusan hubungan kerja tersebut tidak saja menimbulkan pengangguran, bahkan merupakan ancaman meningkatnya kejahatan. Dengan meningkatnya tingkat pengangguran akhirnya banyak orang yang menjadi pengemis dan gelandangan. Pengemis dan gelandangan dalam realitanya di masyarakat sangat erat kaitannya biasa disebut dengan fakir miskin. Pengaturan tentang hal ini secara umum telah termaktub dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “*Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara*”.⁴

Selanjutnya, dalam KBBI disebutkan bahwa pengertian gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap, tidak memiliki pekerjaan tetap, berkeliaran, mondar-mandir kesana-sini tidak tentu tujuannya, bertualang. Berikutnya, pengertian pengemis adalah orang yang memintaminta.⁵ Pengemis dan gelandangan merupakan bagian fenomena dalam masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari realitas kehidupan masyarakat. Pengemis dan gelandangan adalah orang miskin yang hidup di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap yang sah menurut hukum, orang-orang ini menjadi beban pemerintahan kota karena kehadirannya ikut menyedot dan

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 34 ayat (1) Tahun 1945.

⁵ Sarlito Wirawan Sarwono, *Masalah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia* (Jakarta: Sinar Harapan, 2005), hlm. 49.

memanfaatkan fasilitas perkotaan, namun tidak membayar kembali atas fasilitas yang telah mereka nikmati, misalnya tidak membayar pajak.

Pengertian lain mengenai pengemis dan gelandangan juga termaktub pada Pasal 1 Pemerintahan Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 Tentang penanggulangan Pengemis dan gelandangan yang berbunyi "*Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain*".⁶ Dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Pengemis dan gelandangan memberikan gambaran yang berbeda antara definisi gelandangan dan pergelandangan. Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum, sedangkan pergelandangan adalah suatu tindakan pengembaraan yang dilakukan oleh individu dan/atau kelompok orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu, serta hidupnya berpindah-pindah di tempat umum. Di dalam Perda tersebut juga dibedakan definisi antara pengemis dan pengemisan. Pengemis adalah orang-orang yang

⁶ Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Pengemis dan gelandangan, Pasal 1.

mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain, sedangkan pengemis adalah tindakan meminta-minta uang yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang dengan berbagai alasan, cara dan alat untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.⁷

Dengan rendahnya perekonomian keadaan sosial ekonomi yang belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang baik, menyeluruh dan merata dapat berdampak meningkatnya pengemis dan gelandangan dilatar belakangi oleh dua faktor yaitu eksternal dan internal. Faktor eksternal diantaranya adalah kegagalan dalam mendapatkan pekerjaan, terdesak oleh keadaan seperti tertimpa bencana alam, dan adanya pengaruh dari orang lain. Adapun faktor internal diantaranya adalah kurangnya bekal pendidikan dan keterampilan, rasa rendah diri dan rasa kurang percaya diri, kurangnya kesiapan hidup di kota besar, dan sakit jiwa ataupun cacat tubuh.⁸

Pengemis dan gelandangan disebut sebagai salah satu penyakit sosial atau penyakit masyarakat (patologi sosial). Segala bentuk tingkah laku dan gejala-gejala sosial yang dianggap tidak sesuai atau menyimpang, melanggar norma-norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak bisa diintegrasikan dalam pola tingkah laku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat.⁹ Pengemis dan gelandangan hidup dengan

⁷ Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Pengemis dan gelandangan.

⁸ Noer Efendi, *Sumber Daya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1993), hlm. 114.

⁹ Kartini Kartono, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja* (Jakarta: CV. Rajawali, 1992), hlm. 7.

serba keterbatasan, cenderung bergantung pada belas kasihan atau pemberian orang lain, berkeliaran di tempat-tempat umum seperti pasar, terminal, stasiun dan di pinggiran jalan. Dengan banyaknya pengemis dan gelandangan yang keberadaannya dirasa sangatlah mengganggu dan meresahkan.

Dalam islam semua manusia dianjurkan untuk berusaha semaksimal mungkin, janganlah meminta-minta kepada orang lain karena Allah SWT telah menentukan rezeki kepada semua makhluk-Nya. Islam sendiri tidak mensyariatkan meminta-minta dengan cara berbohong dan menipu. Alasannya bukan hanya karena melanggar dosa, tetapi juga karena perbuatan tersebut dianggap mencemarkan nama baik sebagai seorang muslim. Di sisi lain Islam juga mendidik umatnya agar memiliki kehormatan diri untuk tidak meminta-minta kepada orang lain.¹⁰ Adapun hadits larangan meminta-minta kepada orang lain yang di keluarkan oleh Imam Ahmad dalam musnadnya No. 17508, yang artinya *“Yahya bin Adam dan Yahya bin Abi Bukair menuturkan kepada kami, mereka berdua mengatakan, Israil menuturkan kepada kami, dari Abu Ishaq dari Hubsy bin Junadah, ia berkata: Rasul SAW bersabda: Barang siapa yang meminta-minta padahal ia tidak fakir maka seakan-akan ia memakan bara api”*.¹¹

Dengan tujuan kemaslahatan demi kehidupan masyarakat yang baik dalam aspek rohani maupun jasmani baik kehidupan sosial dan individu. Setiap aktivitas pasti didalamnya mengandung tujuan. Begitupun sebuah

¹⁰ Muhammad Bagir Al-Habsyi, *Fiqih Praktis Menurut Al-Qur’an, As-Sunnah, dan Pendapat Para Ulama* (Bandung: Mizan Media Utama (MMU), 2002), hlm. 337.

¹¹ Arif Rahman, “Hadits-Hadits Shohihah”, *Jurnal Medan*, <https://muslim.or.id/33524-larangan-meminta-minta-kepada-orang-lain.html>, Diakses pada 20 Desember 2020, pukul 19.40 WIB.

syariah. *Maqāṣid syarī'ah* bila diartikan secara bahasa adalah tujuan syariah. *Maqāṣid* berasal dari bahasa Arab *maqāṣid* yaitu مقاصد yang merupakan bentuk jamak dari kata *maqṣid* yang merupakan bentuk dari masdar mimi. *Maqāṣid* secara bahasa memiliki beberapa pengertian: *pertama*, pegangan; mendatangkan sesuatu, *kedua*, jalan yang lurus, *ketiga*, keadilan; keseimbangan, *keempat*, pecahan. Bagi sejumlah teoretikus hukum Islam, *maqāṣid* adalah pernyataan alternatif untuk masholih مصالح atau kemaslahatan-kemaslahatan.¹²

Maqāṣid syarī'ah ditinjau dari segi etimologi (bahasa) berasal dari kata *maqāṣid* dan *syarī'ah*. *Maqāṣid* adalah bentuk jamak dari *maqṣud*, yang berarti kesengajaan atau tujuan atau bermaksud kepada *qaṣada ilaihi*. Sedangkan kata *syarī'ah* secara bahasa ialah *maṣdar* dari kata *syar'* yang berarti sesuatu yang dibuka untuk mengambil yang ada di dalamnya yang mengandung konotasi keselamatan.

Dengan menggabungkan kedua kata di atas, *maqāṣid* dan *syarī'ah* serta mengetahui arti secara bahasa, maka secara sederhana *maqāṣid syarī'ah* dapat didefinisikan sebagai maksud atau tujuan Allah SWT dalam mensyariatkan suatu hukum. Sedangkan menurut istilah *maqāṣid syarī'ah* dalam kajian tentang hukum islam berarti tujuan Allah SWT dan Rasul-Nya dalam merumuskan hukum-hukum Islam. Tujuan itu dapat ditelusuri dalam ayat-ayat Al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah SAW sebagai alasan logis bagi rumusan

¹² Nasrullah Yahya, *Maqāṣid Al-Sya'ah Ibnu Asyur* (Aceh Utara: CV. Sefa Bumi Persanda, 2014), hlm. 40.

suatu hukum yang berorientasi kepada kemasalahatan dan kesejahteraan umat manusia.¹³

Tujuan utama dari *maqāṣid syarī'ah* adalah merealisasikan kemanfaatan untuk umat manusia baik urusan dunia maupun urusan akhirat mereka. Tujuan ini disepakati para ulama karena pada dasarnya tidak ada satupun ketentuan dalam *syarī'ah* yang tidak bertujuan untuk melindungi mashlahah. Terlebih syariah sangat mendorong untuk terciptanya masalah dalam dua dimensi yaitu dimensi dunia dan dimensi akhirat. Sehingga substansi dari *maqāṣid syarī'ah* sendiri adalah *maṣlahah*.

Dengan demikian, semakin jelaslah bahwa baik secara bahasa maupun istilah, *maqāṣid syarī'ah* erat kaitannya dengan maksud dan tujuan Allah SWT yang terkandung dalam penetapan suatu hukum yang mempunyai tujuan untuk kemasalahatan dan kesejahteraan umat manusia.

Kesejahteraan sosial adalah terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya dengan semestinya. Kemiskinan pada umumnya disebabkan oleh ketidakberdayaan seseorang pada usia kerja, serta sulitnya mendapatkan pekerjaan. Pengemis adalah salah satu dampak yang ditimbulkan dari kemiskinan. Pengemis merupakan salah satu yang disebutkan dalam “Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial” dan sebutan-sebutan lain seperti gelandangan, anak jalanan, dan anak terlantar. Untuk tercapainya kesejahteraan sosial bagi pengemis dan gelandangan,

¹³ Satria Effendi dan M. Zein, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana/Prenada Media Group, 2017), hlm. 233.

negara melakukan penanggulangan dan pengentasan pengemis dan gelandangan bertujuan agar tidak terjadi pengemis dan pergelandangan di masyarakat.

Pemerintah dalam hal ini telah mengeluarkan kebijakan tentang bagaimana mengurangi jumlah pengemis dan gelandangan. Pemerintah pusat bekerjasama dengan pemerintah daerah dan mengeluarkan sebuah kebijakan dalam peraturan-peraturan daerah khusus di Kabupaten Cilacap diatur dalam Undang-Undang No.76 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Namun saat ini masih banyak kita temukan di jalan-jalan Kabupaten Cilacap yang menyebabkan memberi citra buruk, mereka beropreasi di pinggir-pinggir jalan maupun dipusat perbelanjaan. Keberadaan pengemis dan gelandangan semkin hari semakin menumbulkan keresahan bagi masyarakat. Oleh sebab itu, apabila masalah pengemis tidak segera mendapatkan penanganan, maka dampaknya akan merugikan diri sendiri, keluarga, masyarakat serta lingkungan sekitar.

Penanganan pengemis merupakan masalah yang harus dihadapi oleh semua pihak, bukan hanya pemerintah, melainkan juga setiap orang yang berada dekat dengan komunitasnya. Sehingga untuk menangani hal tersebut, pemerintah mengerahkan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) untuk menertibkan para pengemis dan gelandangan. Berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah, dinas sosial dan lembaga-lembaga masyarakat yang lain.

Dengan banyaknya pengemis dan gelandangan yang keberadaannya dirasa sangatlah mengganggu dan meresahkan, tidak terciptanya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Maka dari itu penulis tertarik meneliti bagaimana upaya pemerintah menangani pengemis dan gelandangan yang sesuai dengan Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat berdasar pada *Maqāṣid syarī'ah* yang mengandung tujuan hukum Islam harus bermuara kepada kemaslahatan.

Berdasar pada uraian latar belakang tersebut penulis merasa tertarik untuk mengkaji masalah tersebut ke dalam sebuah penelitian dan dibuat sebuah proposal yang berjudul **“Implementasi Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 dalam Menangani Pengemis dan Gelandangan Perspektif *Maqāṣid Syarī'ah*”**.

B. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahpahaman pada pengertian-pengertian yang terkandung dalam judul skripsi ini. Maka penulis menjelaskan istilah-istilah sebagai berikut:

1. Implementasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) implementasi berarti pelaksanaan/penerapan. Implementasi merupakan suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Di sini penulis menspesifikasikan ke dalam urusan

implementasi terhadap Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 dalam menangani pengemis dan gelandangan.

2. Peraturan Bupati Cilacap

Peraturan Bupati yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Kabupaten. Dalam pembuatan Peraturan Bupati harus memperhatikan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Pengemis

Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasih dari orang lain.

4. Gelandangan

Gelandangan adalah seseorang yang menjalani hidup dalam lingkungan masyarakat dengan keadaan kehidupan sosial yang tidak normal serta mengembara. Dalam KBBI disebutkan bahwa pengertian gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap, tidak memiliki pekerjaan tetap, berkeliaran, mondar-mandir kesana-sini tidak tentu tujuannya, bertualang.

5. *Maqāṣid Syarī'ah*

Maqāṣid syarī'ah ditinjau dari segi etimologi (bahasa) berasal dari kata *maqāṣid* dan *syarī'ah*. *Maqāṣid* adalah bentuk jamak dari *maqṣud*, yang berarti kesengajaan atau tujuan atau bermaksud kepada *qaṣada ilaihi*. Sedangkan kata *syarī'ah* secara bahasa ialah *maḍar* dari kata *syar'* yang

berarti sesuatu yang dibuka untuk mengambil yang ada di dalamnya yang mengandung konotasi keselamatan.

Secara terminologi (istilah) merupakan maksud dan tujuan Allah SWT yang terkandung dalam penetapan suatu hukum yang mempunyai tujuan untuk kemaslahatan umat manusia.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka penulis mengidentifikasi suatu permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 dalam menangani pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap?
2. Bagaimana analisis Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 perspektif *Maqāsid Syarī'ah* dalam menangani pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap?

D. Tujuan dan manfaat Penelitian

Dalam penulisan proposal ini, penulis mengadakan penelitian dengan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 dalam penanganan pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap;
2. Untuk mengetahui bagaimana Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 perspektif *Maqāsid Syarī'ah* dalam menangani pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap.

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi rujukan untuk penelitian-penelitian selanjutnya;
2. Bagi penulis diharapkan bermanfaat dalam rangka pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara, khususnya yang menyangkut masalah Implementasi Peraturan Perundang-undangan.

E. Kajian Pustaka

Dalam kajian pustaka (timbangan/resensi/pemeriksaan kepastakaan) penulis menguraikan tinjauannya mengenai hasil-hasil studi yang pernah dilakukan orang lain maupun dirinya sendiri sehubungan dengan masalah yang diteliti. Penulis menelusuri bahan pustaka dan menelaahnya serta beberapa tulisan yang berkaitan dengan masalah tersebut merupakan suatu data yang sangat penting.

1. Dalam bukunya Mulyanto Sumardi dan Hans Dieter-Evers, yang berjudul *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*. Menjelaskan bahwa lambatnya pertumbuhan ekonomi di Negara berkembang seperti halnya Indonesia, semakin mempersulit masyarakat untuk memperoleh pekerjaan dan menyamaratakan pendapatan untuk menghindari kemiskinan.¹⁴ Sedangkan penulis membahas akibat dari rendahnya perekonomian yang mengakibatkan banyaknya pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap.

¹⁴ Mulyanto Sumardi dan Hans Dieter Evers, *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok* (Jakarta: Rajawali, 1985).

2. Skripsi yang ditulis oleh Savana Endang Endarto yang berjudul Penanganan Anak Jalanan, Pengemis dan Gelandangan oleh Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang. Skripsi ini menjelaskan bahwa penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis oleh Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang dan Faktor-faktor apa saja yang menghambat penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis oleh Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang.¹⁵ Sedangkan penulis membahas penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam menangani pengemis dan gelandangan.
3. Skripsi yang ditulis oleh Asep Supriyadi yang berjudul Profesi Mengemis dalam Sudut Pandang Hukum Islam (Study Kasus di Kotatip Purwokerto). Skripsi ini menjelaskan bahwa faktor-faktor apa saja yang memotivasi pengemis di Kotatip Purwokerto dan pandangan hukum Islam terhadap profesi mengemis di Kotatip Purwokerto.¹⁶ Sedangkan penulis membahas pengemis dan gelandangan berdasar pada perspektif *Maqāṣid Syarī'ah*.
4. Skripsi yang ditulis oleh Deny Rizaldy yang berjudul Analisis Yuridis Sosiologis Penanganan Anak Jalanan Berdasarkan Pasal 5 Perda Kota Malang No. 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, pengemis dan gelandangan. Skripsi ini menjelaskan bahwa tinjauan umum tentang

¹⁵ Savana Endang Endarto, "Penanganan Anak Jalanan Pengemis dan Gelandangan oleh Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang" *Skripsi* tidak diterbitkan (Semarang: UNNES, 2016).

¹⁶ Asep Supriyadi, "Profesi Mengemis dalam Sudut Pandang Hukum Islam (Study Kasus di Kotatip Purwokerto)" *Skripsi* tidak diterbitkan (Purwokerto: IAIN Purwokerto, 2016).

penanganan anak jalanan berdasar teori penanggulangan.¹⁷ Sedangkan penulis meneliti berdasar Peraturan Bupati No.76 Tahun 2016 berdasar sosiologi hukum.

5. Skripsi yang ditulis oleh Iza Zuhriah yang berjudul Efektivitas Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Pengemis dan gelandangan Studi pada Dinas Sosial Kota Jambi. Skripsi ini menjelaskan bahwa regulasi penanganan pengemis dan gelandangan di Kota Jambi, penanganan pengemis dan gelandangan oleh Dinas Sosial Kota Jambi dan juga faktor-faktor yang menghambat eektivitas penanganan pengemis dan gelandangan oleh Dinas Sosial Kota Jambi.¹⁸ Sedangkan penulis membahas penanganan yang terealisasi berdasar Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016.
6. Jurnal yang ditulis oleh Zinal Fadri yang berjudul Upaya Penanganan Pengemis dan gelandangan (GEPENG) sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Yogyakarta. Jurnal ini menjelaskan tentang bagaimana penanganan kasus gembel dan gelandangan yang masih memiliki tempat tinggal dan memiliki sanak family dengan alasan keterbatasan ekonomi (bahkan terdapat indikasi berkembangnya budaya malas) dan dijadikan alasan mencari nafkah dan hidup di jalanan.¹⁹

¹⁷ Deny Rizaldy, "Analisis Yuridis Sosiologis Penanganan Anak Jalanan Berdasarkan Pasal 5 Perda Kota Malang No. 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Pengemis dan gelandangan" *Skripsi* tidak diterbitkan (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2018).

¹⁸ Iza Zuhriah, "Efektivitas Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Pengemis dan gelandangan Studi pada Dinas Sosial Kota Jambi" *Skripsi* tidak diterbitkan (Jambi: Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2019).

¹⁹ Zainal Fadri, "Upaya Penanganan Pengemis dan gelandangan (GEPENG) sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Yogyakarta", *KOMUNITAS: Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam*, Vol.10, No.1, Juni 2019.

Sedangkan penulis memahas keresahan yang terjadi akibat adanya pengemis dan gelandangan dan faktor yang menyebabkan menjadi pengemis dan gelandangan.

7. Jurnal yang ditulis oleh Baktiawan Nusanto yang berjudul Program Penanganan Pengemis dan gelandangan di Kabupaten Jember (*Handling Programs Of Homeless and Beggar) In Jember District*. Jurnal ini menjelaskan tentang keresahan yang dialami khususnya di Kabupaten Jember karena pengemis dan gelandangan yang masih tetap bermunculan di kota tersebut serta bagaimana pelaksanaan program penanganan pengemis dan gelandangan di kota tersebut.²⁰ Sedangkan penulis membahas penanganan pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap berdasar Peraturan Bupati No.76 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Agar lebih mudah dipahami persamaan dan perbedaan mengenai penelitian yang dilakukan oleh penulis maka dibuat tabel seperti di bawah ini:

No.	Judul	Persamaan	Perbedaan
1.	Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok (Buku yang ditulis oleh Mulyanto Sumardi dan Hans	Keresahan masyarakat karena rendahnya perekonomian	Menjelaskan bahwa lambatnya pertumbuhan ekonomi di Negara berkembang seperti halnya

²⁰ Baktiawan Nusanto, "Program Penanganan Pengemis dan gelandangan di Kabupaten Jember (Handling Programs Of Homeless And Beggar) In Jember District", *Jurnal Politico*, Vol.17, No.2, September 2017.

	Dieter-Evers)		Indonesia, semakin mempersulit masyarakat untuk memperoleh pekerjaan dan menyamaratakan pendapatan untuk menghindari kemiskinan. Sedangkan penulis membahas akibat dari rendahnya perekonomian yang mengakibatkan banyaknya pengemis dan gelandangan
2.	Penanganan Anak Jalanan Pengemis dan gelandangan oleh Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang (Skripsi oleh Savana Andang	Penanganan pengemis dan gelandangan	Faktor-faktor yang menghambat penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis oleh Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang. Sedangkan penulis membahas

	Endarto)		penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam menangani pengemis dan gelandangan
3.	Profesi Mengemis dalam Sudut Pandang Hukum Islam (Study Kasus di Kotatip Purwokerto) (Skripsi oleh Asep Supriyadi)	Membahas tentang pengemis	Faktor-faktor yang memotivasi pribadi menjadi pengemis dan menjadikan sebuah profesi di Kotatip Purwokerto dan pandangan hukum Islam terhadap profesi mengemis di Kotatip Purwokerto. Sedangkan penulis membahas pengemis dan gelandangan berdasar perspektif <i>Maqāsid Syarī'ah</i>
4.	Analisis Yuridis	Penangan	Menjelaskan bahwa

	<p>Sosiologis</p> <p>Penanganan Anak Jalanan Berdasarkan Pasal 5 Perda Kota Malang No. 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Pengemis dan gelandangan (Skripsi oleh Deny Rizaldy)</p>	<p>pengemis dan gelandangan berdasar Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati</p>	<p>tinjauan umum tentang penanganan anak jalanan berdasar teori penanggulangan. Sedangkan penulis meneliti berdasar Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 berdasar sosiologi hukum</p>
5.	<p>Efektivitas Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Pengemis dan gelandangan Studi pada Dinas Sosial Kota Jambi (Skripsi oleh Iza Zuhriah)</p>	<p>Penanganan pengemis dan gelandangan</p>	<p>Faktor-faktor yang menghambat eektivitas penanganan pengemis dan gelandangan oleh Dinas Sosial Kota Jambi. Sedangkan penulis membahas penanganan yang terealisasi</p>

			berdasar Peraturan Bupati No.76 Tahun 2016
6.	Upaya Penanganan Pengemis dan gelandangan (GEPENG) sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Yogyakarta (Jurnal oleh Zinal Fadri)	Penanganan pengemis dan gelandangan	penanganan kasus gembel dan gelandangan yang masih memiliki tempat tinggal dan memiliki sanak family dengan alasan keterbatasan ekonomi dan dijadikan alasan mencari nafkah dan hidup di jalanan. Sedangkan penulis memahas keresahan yang terjadi akibat adanya pengemis dan gelandangan dan faktor yang menyebabkan menjadi pengemis dan gelandangan
7.	Program Penanganan	Penanganan pengemis dan	Menjelaskan tentang keresahan yang dialami

	<p>Pengemis dan gelandangan Gelandangan di Kabupaten Jember <i>(Handling Programs Of Homeless and Beggars) In Jember District</i> (Jurnal oleh Buktiawan Nusanto)</p>		<p>khususnya di Kabupaten Jember karena pengemis dan gelandangan yang masih tetap bermunculan di kota tersebut serta bagaimana pelaksanaan program penanganan pengemis dan gelandangan di kota tersebut. Sedangkan penulis membahas penanganan pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap berdasar Peraturan Bupati No.76 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat</p>
--	---	--	--

Penulis berupaya meninjau dan meneliti bagaimana caranya untuk meminimalisir keresahan masyarakat karena adanya pengemis dan gelandangan yang ikut menyedot dan menikmati fasilitas tanpa membayar kepada pemerintah. Setelah dilihat dari beberapa buku, skripsi dan jurnal mengenai ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan hadirnya pengemis dan gelandangan yang ternyata hal tersebut menjadi keresahan warga masyarakat khususnya di kota-kota besar. Penulis belum menemukan yang secara khusus membahas bagaimana implementasi peraturan bupati ditinjau dari aspek sosiologi hukum dalam penanganan pengemis dan gelandangan perspektif *maqāṣid syarī'ah*.

Dari pembahasan di atas mengenai penelitian sebelumnya, maka jelas bahwasanya penelitian yang penulis ambil ini berbeda dari yang lain. Menurut penulis, penelitian ini sangat menarik untuk dikaji lebih dalam lagi agar masyarakat lebih paham dan mengerti bagaimana upaya pemerintah dalam mengimplementasikan peraturan dan upaya dalam menertibkan dan mensejahterakan masyarakat dari pengemis dan gelandangan dalam perspektif *maqāṣid syarī'ah*.

F. Sistematika Pembahasan

Untuk mengetahui gambaran dan pokok penelitian, maka penulis menyusun sistematika pembahasan dalam hal ini dalam bentuk kerangka proposal skripsi ini sebagai berikut:

BAB I berisikan tentang Latar Belakang, Rumusan masalah, Definisi Operasional, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kajian Pustaka, Metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

BAB II penulis membahas yang terkait dengan Landasan-landasan Teori yang mencakup dari Implementasi Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016, Pengemis, Gelandangan dan *maqāṣid syarī'ah*. Baik dari segi Pengertian, Dasar Hukum maupun Pembahasan-pembahasan yang berkaitan atau berhubungan dengan judul skripsi yang telah penulis sajikan.

BAB III berisikan Metode Penelitian yang digunakan oleh penulis mengenai Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Subjek dan Objek Penelitian, Lokasi Penelitian, Sumber Data, Metode Pengumpulan Data, dan Metode Analisis Data.

BAB IV berisikan pembahasan dan hasil penelitian tentang analisis implementasi dari Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 perspektif *Maqāṣid Syarī'ah*.

BAB V Penutup yang terdiri dari Kesimpulan dari Pembahasan dan Hasil Penelitian, Saran-Saran dan Kata Penutup sebagai skhir dari pembahasan. Kesimpulan yang dimaksud adalah ringkasan dari penelitian atau semua yang dilakukan penulis melainkan menjawab singkat rumusan masalah yang telah ditetapkan oleh penulis. Adapun saran yang dimaksud yaitu berisi tentang anjuran atau masukan terhadap masalah-masalah dalam penelitian tersebut.

BAB II

LANDASAN TEORI PERATURAN BUPATI DALAM PENANGANAN PENGEMIS DAN GELANDANGAN PERSEKTIF *MAQĀṢID SYARĪ'AH*

A. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

1. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan persetujuan bersama Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berfungsi untuk menyelenggarakan otonomi daerah, tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atasnya.²¹ Sejalan dengan agenda desentralisasi dan otonomi daerah, kedudukan peraturan daerah perlu semakin dikukuhkan yang dapat bersifat mandiri.²² Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota berwenang untuk membuat Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, untuk menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²³

²¹ M. Pujo Darmo, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD dan Pemerintah Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah* (Yogyakarta: Budi Utama, 2019), hlm. 12.

²² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara: Praktis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis* (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 113.

²³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 37.

Keberadaan Peraturan daerah sendiri dalam hierarki peraturan perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menduduki kedudukan terbawah yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945;
 - b. Ketetapan MPR;
 - c. Undang-Undang /Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi;
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²⁴
2. Kategori Peraturan Daerah

Peraturan Daerah terdiri dari tiga kategori yaitu sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah Provinsi yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di tingkat Provinsi bersama dengan Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota.
- c. Peraturan Desa atau peraturan yang setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memiliki isi sebuah tujuan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas

²⁴ Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busroh, *Hukum Tata Negara* (Jakarta: GhaliaIndonesia, 1984), hlm. 83-84.

pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangannya lebih tinggi. Sedangkan Peraturan Desa atau yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁵

Asas-asas yang terkandung dalam Peraturan Daerah seperti yang tercantum dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu sebagai berikut:

- a. Asas Pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas Kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas Kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas Kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

²⁵ Fauzi Iswahyudi, *Peran Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah* (Sumatera: Enam Media, 2019), hlm. 76.

- e. Asas Kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas Keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Asas Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan

keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.²⁶

B. Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 14 ayat (1) mengatur mengenai penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah, dalam hal ini meliputi pemerintah provinsi, kabupaten dan kota.²⁷ Ketertiban umum memiliki dua arti dilihat dari sudut pandang sempit dan luas. Ketertiban umum dalam arti sempit yaitu ketertiban yang hanya ditentukan oleh hukum yang sedang berlaku. Sedangkan dalam arti luas dijelaskan bahwa ketertiban meliputi segala nilai-nilai dan prinsip-prinsip hukum yang hidup dan tumbuh dalam kesadaran masyarakat.²⁸

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999²⁹ tidak dijelaskan apa saja yang termasuk ketertiban umum, namun pada kenyataannya ketertiban umum tetap berlaku dalam masyarakat. Jika seseorang dianggap melanggar maka seseorang tersebut mendapatkan hukuman sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 alenia ke-4 yang berbunyi “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

²⁶ Dayanto dan Asma Karim, *Peraturan Daerah Responsif Fondasi Teoritik dan pedoman Pembentukannya* (Yogyakarta: Budi Utama, 2015), hlm. 265-266.

²⁷ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 14 ayat (1).

²⁸ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 56.

²⁹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999.

kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.³⁰ Jadi, maksud dari isi UUD 1945 tersebut adalah tentang pentingnya mengatur ketertiban umum. Memajukan kesejahteraan umum maksudnya jika masyarakat tidak menjadikan diri sebagai gelandangan atau pengemis yang tidak jarang mereka menyalahgunakan fasilitas umum. Mencerdaskan kehidupan bangsa, semakin masyarakat tertib terhadap aturan maka semakin nyaman pula masyarakat dalam kehidupannya. Keadilan sosial di sini maksudnya hubungan antara masyarakat satu dengan yang lain tidak ada yang merasa dirugikan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 14 ayat (1) mengatur mengenai penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah, dalam hal ini meliputi pemerintah provinsi, kabupaten dan kota.³¹ Hal ini dipertegas pada Pasal 148 ayat (1) yang menyatakan bahwa untuk membantu kepala daerah dalam penegakkan Peraturan Daerah (Perda) dan penyelenggaraan ketertiban umum serta ketentraman masyarakat dapat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP).

Menurut Peraturan Pemerintah RI Nomor 6 Tahun 2010 Pasal 1 ayat (8) Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disingkat dengan Satpol PP adalah bagian dari perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman serta keamanan

³⁰ UUD 1945.

³¹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 14 ayat (1).

masyarakat.³² Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, di dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tercatat di dalamnya bahwa untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuklah Satuan Polisi Pamong Praja. Pembentukan dan susunan organisasi Satpol PP sebagaimana dimaksud berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP).³³ penegakan Perda di sini Satpol PP berwenang hanya sebatas menegakkan Perda bukan Undang-Undang. Jadi, Satpol PP menegakkan Perda dengan melakukan tindakan penertiban yang dianggap melanggar Perda yang berlaku.

Satpol PP adalah perangkat Pemerintah Daerah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan peraturan daerah. Dalam Pasal 3 ayat (2) SATPOL PP dipimpin oleh seorang Kepala Satuan dan berkedudukan di baah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.³⁴

Satpol PP pada hakikatnya memberikan perlindungan kepada masyarakat, sehingga dapat terwujud rasa tentram dan tertib di tengah-tengah masyarakat. Upaya menciptakan ketentraman, ketertiban dan memberikan perlindungan kepada masyarakat tidak akan mudah dilaksanakan. Untuk itu, perlu adanya kelembagaan Satpol PP yang kuat dan tegas dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya.

³² Peraturan Pemerintah RI Nomor 6 Tahun 2010 Pasal 1 ayat (8).

³³ Peraturan Pemerintah RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

³⁴ Pasal 3 ayat (2) SATPOL PP.

Satpol PP dalam menjalankan tugasnya memiliki fungsi berdasar pada Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja pada Pasal 5³⁵ yaitu:

1. Menyusun program dan melaksanakan penegakan Perda, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
2. Melaksanakan kebijakan penegakan Perda dan peraturan kepala daerah;
3. Melaksanakan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di daerah;
4. Melaksanakan kebijakan perlindungan masyarakat;
5. Melaksanakan koordinasi penegakan Perda dan peraturan kepala daerah: menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan Kepolisian Pegawai Negeri Sipil daerah, dan/atau aparatur lainnya;
6. Mengawasi masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi Perda dan peraturan kepala daerah;
7. Melaksanakan tugas lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.³⁶

C. Pengemis dan Gelandangan

1. Pengertian Pengemis dan Gelandangan

Gelandangan dan pengemis dalam realitanya di masyarakat sangat erat kaitannya biasa disebut dengan fakir miskin. Pengaturan tentang hal ini secara umum telah termaktub dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang

³⁵ Peraturan Pemerintah Pasal 5 No. 6 Tahun 2010.

³⁶ Gunawan, Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketertiban Umum oleh Satpol PP dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Provinsi Aceh, *Jurnal Bina Praja*, Vol. 4, No. 2, Juni 2017, hlm. 17-18.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “*Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara*”.³⁷ Disebutkan dalam kitab *At-Tadzhib Fii Adillati* bahwa memelihara anak terlantar hukumnya adalah fardu kifayah.³⁸

Dalam KBBI disebutkan bahwa pengertian gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap, tidak memiliki pekerjaan tetap, berkeliaran, mondar-mandir kesana-sini tidak tentu tujuannya, bertualang. Berikutnya, pengertian pengemis adalah orang yang meminta-minta.³⁹ Gelandangan dan pengemis merupakan bagian fenomena dalam masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari realitas kehidupan masyarakat. Gelandangan dan pengemis adalah orang miskin yang hidup di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap yang sah menurut hukum, orang-orang ini menjadi beban pemerintahan kota karena kehadirannya ikut menyedot dan memanfaatkan fasilitas perkotaan, namun tidak membayar kembali atas fasilitas yang telah mereka nikmati, misalnya tidak membayar pajak.

Pengertian lain mengenai gelandangan dan pengemis juga termaktub pada Pasal 1 Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang penanggulangan Gelandangan dan pengemis yang berbunyi “*Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat*”

³⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 34 ayat (1) Tahun 1945.

³⁸ Musthafa Dib Al-Bugha, Kitab *At-Tadzhib Fii Adillati Matan Al-Ghayat wa At-Taqrif* (Suriah: Dar al-Musthofa Damaskus, 2010), hlm. 148.

³⁹ Sarlito Wirawan Sarwono, *Masalah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia* (Jakarta: Sinar Harapan, 2005), hlm. 49.

*setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain”.*⁴⁰ Dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis memberikan gambaran yang berbeda antara definisi gelandangan dan pergelandangan. Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum, sedangkan pergelandangan adalah suatu tindakan pengembaraan yang dilakukan oleh individu dan/atau kelompok orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu, serta hidupnya berpindah-pindah di tempat umum. Di dalam Perda tersebut juga dibedakan definisi antara pengemis dan pengemisan. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain, sedangkan pengemisan adalah tindakan memintaminta uang yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang

⁴⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Pasal 1.

dengan berbagai alasan, cara dan alat untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.⁴¹

2. Faktor Penyebab Munculnya Pengemis dan Gelandangan

Banyaknya faktor yang menjadikan individu maupun kelompok menjadikan dirinya sebagai pengemis dan gelandangan. Sering kali pengemis dan gelandangan menjadi suatu kumpulan yang tidak terpisahkan dengan kehidupan jalanan. Penyebab adanya pengemis dan gelandangan ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor internal antara lain:⁴²

- a. Tingginya tingkat kemiskinan yang menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak;
- b. Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat yang dapat menjadikan kendala serta kurangnya bekal seseorang untuk memperoleh kehidupan yang layak;
- c. Kurangnya keterampilan kerja yang mampu menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.

Sedangkan faktor eksternal di antaranya adalah kegagalan dalam mendapatkan pekerjaan, terdesak oleh keadaan seperti tertimpa bencana alam dan adanya pengaruh dari orang lain. Adapun faktor internal

⁴¹ Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

⁴² Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis* (Jakarta: Titik Media Publisher, 2013), hlm. 14.

diantaranya adalah kurangnya bekal pendidikan dan keterampilan, rasa rendah diri dan rasa kurang percaya diri, kurangnya kesiapan hidup di kota besar, dan sakit jiwa ataupun cacat tubuh.⁴³

Faktor lain yang dapat menyebabkan adanya pengemis dan gelandangan adalah faktor sosial budaya. Hal ini didukung oleh lingkungan sekitar dan para pemberi sedekah. Terdapat beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi pengemis dan gelandangan, antara lain:

- a. Rendahnya ajaran agama yang menyebabkan tipisnya iman seringkali membuat seseorang mudah putus asa dalam menghadapi cobaan sehingga tidak memiliki keinginan untuk berusaha keluar dari suatu cobaan;
- b. Sikap pasrah pada nasib, menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai pengemis dan gelandangan adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan dan usaha untuk melakukan perubahan;
- c. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang, ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang dirasa membebani mereka, sehingga menjadikan mengemis sebagai salah satu mata pencahariannya.

⁴³ Noer Efendi, *Sumber Daya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1993), hlm. 114.

3. Penanganan Pengemis dan Gelandangan

Secara realita sosial, masyarakat sering kali memandang bahwa pengemis dan gelandangan sebagai bentuk perilaku sosial yang tidak pantas dan tidak wajar bahkan dianggap sebagai perilaku yang menyimpang dari budaya normatif. Sebagian besar masyarakat beranggapan bahwa pengemis dan gelandangan dinilai sangat mengganggu ketertiban dan keindahan.

Dampak yang dapat ditimbulkan dengan adanya pengemis dan gelandangan adalah keadaan lingkungan yang kotor. Selain itu juga mengakibatkan rasa ketidaknyamanan pada masyarakat luas. Adanya pengemis dan gelandangan juga sangat meresahkan masyarakat, keberadaan mereka juga memiliki kemungkinan besar dapat mengakibatkan masalah kejahatan (kriminal). Dari masalah-masalah inilah yang keberadaan mereka benar-benar tidak diinginkan.⁴⁴

Penanganan atau penanggulangan pengemis dan gelandangan menjadi sebuah tanggungjawab berbagai pihak dan kalangan. Banyaknya jumlah pengemis dan gelandangan memberi kesan belum dilaksanakannya secara maksimal usaha penanganan pengemis dan gelandangan. pemerintah maupun swasta (Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja) merupakan kelompok yang berkewajiban dalam menyelesaikan permasalahan penanganan pengemis dan gelandangan.

⁴⁴ Baktiawan Nusanto, "Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember (Handling Programs Of Homeless And Beggar) In Jember District", *Jurnal Politico*, Vol.17, No.2, September 2017. hlm. 345.

Upaya penanganan pengemis dan gelandangan khususnya di Kabupaten Cilacap dapat dilakukan dengan berbagai cara oleh Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) antara lain:

1. Diadakannya tindakan penertiban (razia) terhadap pengemis dan gelandangan oleh Satpol PP;
2. Pembinaan pengemis dan gelandangan dari tindak lanjut razia yang dikoordinasikan dengan Dinas Sosial;
3. Pengembalian pengemis atau gelandangan yang tertangkap kepada pihak keluarga (jika masih memiliki keluarga);
4. Pemerintah menyediakan rumah singgah atau panti sosial:
 - a. Panti Pelayanan Sosial Eks Psikotik Martani di Desa Pucung Kidul Kabupaten Cilacap, untuk pelayanan PGOT (Pengemis Gelandangan Orang Terlantar) yang tertangkap khusus untuk usia di bawah 65 tahun;
 - b. Panti Pelayanan Sosial Lanjut Usia Dewanata di Desa Slarang Kabupaten Cilacap, untuk pelayanan PGOT yang sudah lanjut usia;
 - c. Panti Pelayanan Sosial di Desa Jeruklegi Kabupaten Cilacap, untuk pelayanan orang-orang yang memasuki tahap rehabilitasi (disabilitas mental).⁴⁵

⁴⁵ Sardi, "Kasi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial, Tuna Sosial dan Korban Perdagangan Orang", *Wawancara*, pada hari Jumat, 26 Maret 2021, Pukul 10.47 WIB.

D. Tinjauan Umum *Maqāṣid Syarī'ah*

1. Pengertian *Maqāṣid Syarī'ah*

Maqāṣid Syarī'ah merupakan suatu teori hukum Islam yang tumbuh sejak dimulainya proses penetapan hukum Islam dan dikembangkan oleh para ulama setelah periode *tabi' tabi'in*. Penyebutan *maqāṣid syarī'ah* dipopulerkan oleh seorang ulama Madzhab Maliki yang hidup pada abad ke-8 H, yaitu Abdul Abu Ishaq al-Syathibi (w. 790 H).

Kata pertama, *maqāṣid* merupakan jamak dari kata *maqṣad* yang merupakan *maṣdar mimi* dari kata *qaṣada-yaqṣudu-qaṣdan-maqṣadan*. Kata *maqāṣid* memiliki makna atau arti yang menunjuk kepada tujuan, sasaran, hal yang diminati atau tujuan akhir.⁴⁶ Menurut Ibn al-Manzhur (w. 711 H) kata ini secara bahasa dapat berarti *istiqamah al-thariq* yang berarti (keteguhan pada suatu jalan) dan *al-I'timad* (sesuatu yang menjadi tumpuan). Di samping itu, kata ini juga bermakna *al-'adl* (keadilan) dan *al-tawasuth 'adam al-ifrath wa al-tafrith* (mengambil jalan tengah, tidak terlalu longgar dan tidak pula terlalu sempit).

Berdasarkan makna-makna di atas dapat disimpulkan, bahwa kata *al-qaṣd* dipakaikan untuk pencarian jalan yang lurus dan keharusan berpegang kepada jalan itu. Kata *al-qaṣd* itu juga dipakaikan untuk menyatukan bahwa suatu perbuatan atau perkataan mestilah dilakukan dengan memakai timbangan keadilan, tidak berlebih-lebihan dan tidak pula terlalu sedikit, tetapi dharapkan mengambil jalan tengah.

⁴⁶ Jaser 'Audah, *Al-Maqasid Untuk Pemula* (Yogyakarta: SUKA-Press UIN Sunan Kalijaga, 2013), hlm. 6.

Kata *syarīhah* berasal dari kata *syara'a as-syai'* yang memiliki arti “menjelaskan sesuatu”, atau yang diambil dari kata *asy-syir'ah* dan *asy-syarī'ah* dengan arti “tempat sumber air yang tidak pernah terputus dan orang-orang yang ke sana tidak memerlukan adanya alat”. Dalam *mufradat* Al-Qur'an, Ar-Raghib Al-Ashfahani menulis bahwa *asy-syar'* adalah arah jalan yang jelas, beliau juga mengungkapkan kata *syarī'ah* yang berarti sumber air, tiada lain untuk menyerupakannya dengan sumber air.⁴⁷

Sedangkan menurut istilah Penyebutan *maqāsid syarī'ah* dalam kajian tentang hukum islam berarti tujuan Allah SWT dan Rasul-Nya dalam merumuskan hukum-hukum Islam. Tujuan itu dapat ditelusuri dalam ayat-ayat Al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah SAW sebagai alasan logis bagi rumusan suatu hukum yang berorientasi kepada kemasalahatan dan kesejahteraan umat manusia.⁴⁸

Tujuan utama dari Penyebutan *maqāsid syarī'ah* adalah merealisasikan kemanfaatan untuk umat manusia baik urusan dunia maupun urusan akhirat mereka. Tujuan ini disepakati para ulama karena pada dasarnya tidak ada satupun ketentuan dalam *syarī'ah* yang tidak bertujuan untuk melindungi *maṣlahah*. Terlebih syariah sangat mendorong untuk terciptanya masalah dalam dua dimensi yaitu dimensi dunia dan

⁴⁷ Yusuf Al-Qardhawi, *FIQIH MAQASHID SYARIAH* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2018), hlm. 13.

⁴⁸ Satria Effendi dan M. Zein, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana/Prenada Media Group, 2017), hlm. 233.

dimensi akhirat. Sehingga substansi dari *maqāṣid syarī‘ah* sendiri adalah *maṣlahah*.

Tidak bisa dikatakan sebagai *maqāṣid* ketika tidak terpaut padanya sebuah sasaran yang sah, yang dapat meraih kemaslahatan atau mencegah kemafsadatan atau kerugian. Kalimat tersebut bermakna bahwa tujuan apapun yang termasuk *maqāṣid*, tidak lain adalah untuk menyatakan kemaslahatan manusia (mendatangkan manfaat dan mencegah mafsadat/kerugian).⁴⁹

2. Peranan *Maqāṣid Syarī‘ah* dalam Pengembangan Hukum

Beberapa ulama ushul fiqh dalam hasil penelitiannya terhadap ayat-ayat Al-Qur’an dan sunnah Rasulullah SAW bahwa hukum-hukum disyariatkan Allah SWT untuk mewujudkan kemaslahatan umat manusia, baik di dunia maupun di akhirat kelak. Kemaslahatan yang akan diwujudkan itu menurut Al-Syatibi terbagi kepada tiga tingkatan, yaitu:

- a. Syariat yang berhubungan dengan hal-hal yang bersifat kebutuhan primer manusia (*Maqāṣid al-Dharuriyat*)

Hal-hal yang bersifat sebagai kebutuhan primer manusia maksudnya sebuah harga mati yang harus dipertahankan eksistensinya, dengan sekira-kira apabila tidak ada akan mengakibatkan terbengkalainya kemaslahatan mukalaf di dunia maupun di akhirat. Seperti yang telah diuraikan adalah bertitik tolak kepada lima perkara, yaitu: memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Lima unsur

⁴⁹ Jaser ‘Audah, *Al-Maqāṣid Untuk Pemula*, hlm. 7.

pokok tersebut sebagai syarat dapat terealisasinya suatu *maṣlahah*. Islam telah mensyariatkan bagi masing-masing lima perkara itu, hukum yang menjamin realisasinya dan pemeliharannya. Lantaran dua jaminan hukum ini, terpenuhilah bagi manusia kebutuhan primernya.⁵⁰

1) Memelihara Agama (*ḥifẓu ad-dīn*)

Agama merupakan persatuan akidah, ibadah, hukum, dan undang-undang yang telah disyariatkan oleh Allah SWT untuk mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya (hubungan vertikal), dan hubungan antara sesama manusia (hubungan horizontal). agama Islam juga merupakan nikmat Allah yang tertinggi dan sempurna seperti yang dinyatakan dalam Al-Qur'an surat al-Maidah (5) ayat 3.

“pada hari ini telah Kusempurnakan untuk kamu agamamu, dan telah Ku-cukupkan kepadamu nikmat-Ku, dan Telah Ku-ridhai Islam itu jadi agama bagimu”.

Beragama merupakan kekhususan bagi manusia, merupakan kebutuhan utama yang harus dipenuhi karena agama lah yang dapat menyentuh nurani manusia. seperti perintah Allah SWT agar kita tetap berusaha menegakkan agama, seperti firman-Nya dalam Al-Qur'an surat Asy-syura (42) ayat 13.

“Dia (Allah) telah mensyariatkan kepadamu agama yang telah diasiatkan_Nya kepada Nuh dan apa yang telah Kami ahyukan kepadamu (Muhammad) dan apa yang telah Kami wasiatkan kepada Ibrahim, Musa dan Isa yaitu tegakkanlah

⁵⁰ Safriadi, “Maqashid Syariah sebagai Metode Ijtihad Kontemporer”, *Al-QadhaJurnal Hukum Islam dan Perundang-undangan*, Vol. 4. No. 2, 2017, hlm. 4.

agama (keimanan dan ketakwaan) dan janganlah kamu berpecah belah di dalamnya”.

Agama Islam juga harus dipelihara dari ancaman orang-orang yang tidak bertanggungjawab yang hendak merusak akidahnya, ibadah-ibadah, akhlakunya, atau yang akan mencampurkan kebenaran ajaran islam dengan berbagai paham dan aliran yang batil. walau begitu, agama islam memberi perlindungan dan kebebasan bagi penganut agama lain untuk meyakini dan melaksanakan ibadah menurut agama yang diyakininya, orang-orang islam tidak memaksa seseorang untuk memeluk agama islam. Karena kebebasan memeluk agama adalah hak bagi setiap manusia. Hal ini seperti yang telah ditegaskan Allah SWT dalam firman-Nya dalam Al-Qur'an surat al-Baqarah (2) ayat 256.

2) Memelihara Jiwa (*hifzu an-nafs*)

Manusia sebagai makhluk yang dimulyakan oleh Allah dan hamba-hamba-Nya. Seperti disebutkan dalam Al-Qur'an surat al-Maidah (5) ayat 32:

مِنْ أَجْلِ ذَٰلِكَ كَتَبْنَا عَلَىٰ بَنِي إِسْرَائِيلَ أَنَّهُ مَن قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا...

Artinya: “Oleh karena itu kami tetapkan (suatu hukum) bagi Bani Israil, bahwa barangsiapa membunuh seseorang, bukan karena orang itu membunuh orang lain, atau bukan karena berbuat kerusakan di bumi, maka seakan-akan dia telah membunuh semua manusia”.

Islam melarang pembunuhan dan pelaku pembunuhan diancam dengan hukuman *Qisās* (pembalasan yang seimbang), *diyat* (denda) dan *kafarat* (tebusan) sehingga dengan demikian diharapkan agar seseorang sebelum melakukan pembunuhan, berfikir secara dalam terlebih dahulu, karena jika yang dibunuh mati, maka seseorang yang membunuh tersebut juga akan mati, atau jika yang dibunuh tersebut cedera, maka si pelakunya akan cedera yang seimbang dengan perbuatannya.

3) Memelihara Akal (*ḥifzu al-‘aql*)

Manusia adalah makhluk yang paling sempurna diantara seluruh makhluk ciptaan Allah yang lainnya. Allah SWT telah menciptakan manusia dengan sebaik-baik bentuk dan rupa serta melengkapi bentuk itu dengan akal.

Untuk menjaga akal tersebut, Islam telah melarang minum khomr (jenis minuman keras) dan setiap yang memabukkan dan menghukum orang yang meminumnya atau menggunakan jenis apa saja yang dapat merusak akal.

Begitu banyak ayat yang menyebutkan tentang kemuliaan orang yang berakal dan menggunakan akalnya tersebut dengan baik. Manusia sebagai makhluk yang berakal dituntut untuk memetik pelajaran kepada seluruh hal yang ada di bumi ini, termasuk kepada binatang ternak, kurma, hingga lebah, penjelasan

tersebut seperti yang tertuang dalam Al-Qur'an surat An-Nahl (16) ayat 66-69.

4) Memelihara Keturunan (*ḥifẓu an-nasl*)

Untuk memelihara keturunan, Islam telah mengatur pernikahan dan mengharamkan zina, menetapkan siapa-siapa yang tidak boleh dikawini, sebagaimana cara-cara perkawinan itu dilakukan dan syarat-syarat apa saja yang harus dipenuhi, sehingga perkawinan itu dianggap sah dan percampuran antara dua manusia yang berlainan jenis itu tidak dianggap zina dan anak-anak yang lahir dari hubungan itu dianggap sah serta menjadi keturunan yang sah dari ayahnya. Islam tidak hanya melarang zina, tapi juga melarang perbuatan-perbuatan dan apa saja yang dapat membawa atau mendekati kepada perbuatan zina.

5) Memelihara Harta (*ḥifẓu al-māl*)

Pada hakikatnya semua harta benda itu kepunyaan Allah, Allah SWT yang berkuasa atas apapun yang ada di dunia ini. Namun agama islam juga mengakui hak pribadi seseorang. Oleh karena pada dasarnya manusia memiliki sifat tama' kepada harta benda dan mengusahakannya melalui jalan apapun, maka islam mengatur supaya jangan sampai terjadi bentrokan antara satu sama lain. Untuk itu, Islam mensyariatkan peraturan-peraturan mengenai

mu'amalat seperti jual beli, sewa menyewa, gadai menggadai dan lain-lain.⁵¹

b. Syariat yang berhubungan dengan hal-hal yang bersifat kebutuhan sekunder manusia (*Maqāsid al-Hajiyat*)

Hal-hal yang bersifat kebutuhan sekunder bagi manusia bertitik tolak kepada sesuatu yang dapat menghilangkan kesempitan manusia dalam bertindak, meringankan beban yang menyulitkan mereka, dan memudahkan jalan-jalan *muamalah* dan *mubadalah* (tukar menukar bagi mereka). Islam telah benar-benar mensyariatkan sejumlah hukum dalam berbagai ibadah, *muamalah*, dan *uqubah* (pidana), yang dengan itu dimaksudkan menghilangkan kesempitan dan meringankan beban manusia.

Dalam lapangan ibadah, agama islam mensyariatkan beberapa hukum *rukhsah* (keringanan, kelapangan) untuk meringankan beban mukallaf apabila ada kesulitan dalam melaksanakan hukum *azimah* (kewajiban). contoh, diperbolehkannya berbuka puasa pada siang hari bulan ramadhan bagi orang yang sakit atau sedang dalam perjalanan.

Dalam lapangan muamalah, Islam mensyariatkan banyak macam akad (kontrak) dan urusan (*taṣarruf*) yang menjadi kebutuhan manusia. seperti, jual beli (*tijarah*), *syirkah* (perseroan), *muḍarabah* (berniaga dengan harta orang lain) dan lain-lain.

⁵¹ Ismail Muhammad Syah, *Filsafat Hukum Islam* (Jakarta: Bumi aksara, 1992), hlm. 67-70.

- c. Syariat yang berhubungan dengan hal-hal yang bersifat kebutuhan pelengkap manusia (*Maqāṣid al-Tahsini*)

Dalam kepentingan-kepentingan manusia yang bersifat pelengkap ketika islam mensyariatkan tentang bersuci (*ṭaharah*), di sana dianjurkan beberapa hal yang dapat menyempurnakan kesucian tersebut. Ketika Islam menganjurkan perbuatan sunnat (*taṭawwu'*), maka islam menjadikan ketentuan yang di dalamnya sebagai sesuatu yang wajib baginya. Sehingga seorang mukallaf tidak membiasakan membatalkan amal yang dilaksanakannya sebelum sempurna.

Ketika islam menganjurkan derma (infaq), dianjurkan agar infaq dari hasil bekerja yang halal. Maka jelaslah, bahwa tujuan dari setiap hukum yang disyariatkan adalah memelihara kepentingan pokok manusia, atau kepentingan sekundernya atau kepentingan pelengkapannya, atau menyempurnakan sesuatu yang memelihara salah satu diantara tiga kepentingan tersebut.⁵²

3. Tujuan dan Hikmah *Maqāṣid Syarī'ah*

Maqāṣid Syarī'ah merupakan tujuan Allah SWT dan Rasul-Nya yang digunakan dalam merumuskan hukum-hukum islam. Tujuan tersebut dapat ditelusuri dalam ayat-ayat Al-Qur'an dan sunah-sunah Rasulullah SAW sebagai alasan logis bagi rumusan suatu hukum yang berorientasi kepada kemaslahatan hidup manusia.⁵³

⁵² Abdul Wahab Khallaf, *Kaidah-kaidah Hukum Islam Abdul Wahab Khallaf*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 333-343.

⁵³ Satria Effendi M. Zein, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 212.

Tujuan penetapan hukum atau yang dikenal dengan istilah *maqāṣid syarī'ah* merupakan salah satu konsep penting dalam kajian hukum Islam. Bahkan mayoritas ahli ushul fiqh menekankan pentingnya *maqāṣid syarī'ah* sebagai instrument penetapan hukum berdasarkan pengakuan mereka pada *ta'lil al-hikam*. Yusuf al-Qardawi mengakui *ta'lil al-hikam* dan mengkaitkannya dengan hikmah dan kemaslahatan telah menjadi kesepakatan ulama kecuali sebagian kecil saja. Begitu pentingnya *maqāṣid syarī'ah* tersebut. Para ahli teori hukum menjadikan *maqāṣid al-wurī'ah* sebagai sesuatu yang harus dipahami oleh mujtahid yang melakukan ijtihad. Adapun inti dari teori *maqāṣid syarī'ah* adalah untuk mewujudkan kebaikan sekaligus menghindarkan keburukan, atau menarik manfaat dan menolak madharat.⁵⁴

Istilah yang sepadan dengan inti dari *maqāṣid syarī'ah* tersebut adalah maslahat, karena penetapan hukum dalam Islam harus bermuara kepada maslahat. Perlu diketahui bahwa Allah SWT sebagai *Syaari'* (yang menetapkan syariat) tidak menciptakan hukum dan aturan begitu saja. Akan tetapi hukum dan aturan itu diciptakan dengan tujuan dan maksud tertentu Menurut Ibnu Qayyim ul Jauziyah, sebagaimana dikutip oleh Khairul Umam, menyatakan bahwa tujuan syariat adalah kemaslahatan hamba di dunia dan di akhirat. *Syarī'ah* semuanya adil, semuanya berisi rahmat dan semuanya mengandung hikmah. Setiap masalah yang

⁵⁴ Alimuddin dan Harjoni Deskym, Zakat Tanaman Menurut Ulama Dayah Aceh Perspektif Maqasid Syariah, *Al-Manahij*, Vol. XII, No. 2, Desember 2018, hlm. 283.

menyimpang dari keadilan rahmat, maslahat, dan hikmah pasti bukan ketentuan *syarī'ah*.⁵⁵



⁵⁵ Khairul Umam, *Ushul Fiqh* (Bandung: Pustaka Setia, 2001), hlm. 127.

BAB III

METODE PENELITIAN

Dalam sebuah penelitian ilmiah, metode penelitian merupakan satuan sistem yang harus dicantumkan dan dilaksanakan selama proses penelitian tersebut dilakukan. Hal ini sangat penting karena menentukan proses sebuah penelitian untuk mencapai tujuan. Untuk lebih mempermudah penulis dalam melakukan penelitian, maka perlu kiranya penulis menggunakan metode penelitian di antaranya adalah:

A. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian yang bersifat studi lapangan atau *field research* yaitu jenis penelitian yang dalam pengumpulan data dilakukan secara langsung di lokasi penelitian, dilakukan secara intensif, terinci dan mendalam oleh peneliti.⁵⁶ Sedangkan paradigma yang dipilih adalah metode kualitatif yaitu penelitian yang bertujuan untuk memahami fenomena tentang apa yang terjadi pada subjek penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata dari narasumber atau seseorang yang diamati.⁵⁷

Dalam hal ini penulis meneliti tentang implementasi Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 di Kabupaten Cilacap perspektif *Maqāṣid Syarī'ah* dalam menangani pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap.

⁵⁶ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hlm. 88.

⁵⁷ Ahmad Tanzeh, *Pengantar Metode Penelitian* (Yogyakarta: Teras, 2009), hlm. 100.

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan penelitian hukum empiris atau yang biasa disebut dengan penelitian hukum sosiologis (penelitian lapangan). Penelitian ini bertitik tolak pada data primer diperoleh langsung dari lapangan dengan melakukan wawancara dengan beberapa responden yang dianggap dapat memberikan informasi.⁵⁸

Mengenai penegakan hukum tersebut Sosiologi hukum itu sendiri merupakan ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara hukum dengan gejala-gejala sosial lainnya secara empiris analitis. Sosiologi hukum ini digunakan untuk mengevaluasi dan mengkaji pengaruh hukum terhadap perilaku sosial, kepercayaan yang dianut masyarakat yang berkaitan dengan peradilan adat, organisasi sosial, dan pranata hukum. Talcott Parsons mengatakan bahwa hukum dipahami sebagai suatu mekanisme penting dari kontrol sosial.⁵⁹

Dalam penelitian ini menggunakan dasar *maqāṣid syarī'ah* sebagai acuan dalam penggunaan hukum islam. Pada dasarnya *maṣlahah* yang menjadi prinsip dalam *maqāṣid syarī'ah* yang memandang hubungannya dengan kelompok atau perseorangan terbagi menjadi dua, yaitu: *maṣlahah kulliyah* dan *maṣlahah juz'iyah* (hubungan antara individu dengan individu yang lain), kemudian *maṣlahah juz'iyah* terbagi menjadi tiga yang salah satunya adalah

⁵⁸ Jonaedi Efendi, dkk., *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Depok: Prenadamedia, Group, 2016), hlm. 149.

⁵⁹ Ahmad Zayyadi, "Dinamika Medernisasi Hukum Islam: Tinjauan Historis dalam Pembacaan Mazhab *Sociological Jurisprudence*", *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, Vol.14, No.1, Juni 2020, hlm. 100-101.

dharuriyyat yang mencakup lima dasar yang akan penulis bahas di dalam penelitian ini yaitu tentang memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.⁶⁰

C. Subjek dan Objek Penelitian

Dalam sebuah penelitian sudah pasti adanya subjek dan objek penelitian. Subjek penelitian adalah sesuatu yang mempunyai kedudukan penting dalam manggali informasi tentang keberadaan variabel yang diteliti oleh penulis. Dalam penelitian kualitatif sering digunakan istilah informan sebagai subjek penelitian, yaitu orang yang memberikan informasi.⁶¹ Subjek penelitian ini antara lain:

1. Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) dengan Ibu Takari Susiani sebagai Kepala Sub.bagian Umum dan Kepegawaian. Alamat Instansi Satpol PP Kabupaten Cilacap, Jl. Kelud No. 15, Cilacap, Sidanegara, Kec. Cilacap Tengah, Kabupaten Cilacap, Jawa Tengah.
2. Lembaga Dinas Sosial dengan Bapak Sardi, S.S.T, M.M., sebagai Kasi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial, Tuna Sosial dan Korban Perdagangan Orang. Alamat Instansi Dinas Sosial, Jl. Masjid No. 19 Kabupaten Cilacap, Jawa Tengah.
3. Pengemis dan gelandangan di daerah Kabupaten Cilacap. Dari penelitian yang penulis lakukan terdapat hasil olah data yang terdiri dari beberapa wilayah antara lain:

⁶⁰ Wahbah al-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, (Damsyiq: Dar al-Fikri, 2006), hlm. 310.

⁶¹ Etta Mamang Sangadji dan Sopiah, *Metodologi Penelitian; Pendekatan Praktis dalam Penelitian* (Yogyakarta: ANDI, 2010), hlm. 183.

- a. Desa Rawaseser, Mujur, Kec. Kroya;
- b. Desa Pesanggrahan, Kec. Kroya;
- c. Kecamatan Kesugihan; dan
- d. Kecamatan Nusawungu.

Sedangkan objek dalam penelitian ini merupakan sesuatu yang diteliti dalam penelitian tersebut.⁶² Objek penelitian ini berupa implementasi Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 dalam menangani pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap perspektif *Maqāṣid Syarī'ah*.

D. Sumber Data

Yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumber data oleh penulis untuk dijadikan pedoman dalam melakukan penelitian terhadap objek yang dipilih.⁶³ Sumber data ini diperoleh secara langsung dari objek penelitian dengan hasil wawancara antara penulis dan subjek penelitian sebagai informasi yang dicari⁶⁴ serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Sedangkan data sekunder, yaitu sumber yang mengutip dari data lain⁶⁵, baik berupa jurnal-jurnal, dokumen-dokumen, buku-buku, ataupun laporan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan judul tema

⁶² Bambang Waluto, *Penelitian Hukum dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 1991), hlm. 13.

⁶³ Winarno Surakhmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar, Metode dan Teknik* (Bandung: Tarsito, 1994), hlm. 134.

⁶⁴ Husain Umar, *Metode Penelitian untuk Skripsi dan Tesis Bisnis* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 42.

⁶⁵ Winarno Surakhmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, hlm. 134.

yang diteliti. Adanya data sekunder diharapkan dapat melengkapi dan memperkuat dari hasil penelitian data primer.

E. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data merupakan suatu uraian kata mengenai teknik pengumpulan data pokok yang digunakan sesuai dengan jenis penelitian yang akan diteliti oleh penulis, sumber data yang berkaitan dengan penelitian variabel yang akan diteliti, dan metode yang akan digunakan.

Adapun teknik pengumpulan data yang akan dilakukan oleh penulis adalah observasi, wawancara dan dokumentasi.

1. Observasi

Observasi adalah proses pencatatan pola perilaku subjek (orang), objek (benda) atau kejadian yang sistematis tanpa adanya pertanyaan atau komunikasi dengan individu-individu yang diteliti.⁶⁶ Penulis mengadakan penelitian langsung untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 ditinjau dari aspek sosiologi hukum di Kabupaten Cilacap perspektif *maqāṣid syarī'ah*.

2. Wawancara

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila penulis ingin melakukan studi pendahuluan untuk permasalahan yang harus diteliti.⁶⁷ Teknik ini bertujuan untuk menggali informasi lebih lanjut mengenai implementasi Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016

⁶⁶ Nur Indriantoro dan Bambang Supomo, *Metode Penelitian Bisnis untuk Akuntansi dan Manajemen* (Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2002), hlm. 157.

⁶⁷ Suharsimi Arikunto, *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2006), hlm. 194.

ditinjau dari aspek sosiologi hukum di Kabupaten Cilacap perspektif *maqāṣid syarī'ah*. Adapun teknik yang digunakan dalam wawancara ini adalah teknik wawancara semistruktur (*semistructure interview*),⁶⁸ yang mana dalam melakukan wawancara, penulis telah membuat pedoman pertanyaan wawancara untuk ditanyakan kepada narasumber.

Wawancara dilakukan oleh penulis kepada Satpol PP, Lembaga Dinas Sosial dan pengemis gelandangan di Kabupaten Cilacap sebagai informan untuk mendapatkan jawaban dari pertanyaan yang penulis suguhkan.

3. Dokumentasi

Teknik dokumentasi ini digunakan untuk mengumpulkan data berupa data-data tertulis yang mengandung keterangan dan penjelasan serta pemikiran tentang fenomena yang masih aktual dan sesuai dengan masalah penelitian.⁶⁹ Dokumentasi dari penelitian yang dilakukan berupa foto observasi, rekaman wawancara selama penelitian serta data-data yang berkaitan dengan informasi yang dibutuhkan oleh penulis.

F. Metode Analisis Data

Metode analisis yang dilakukan oleh penulis menggunakan metode deduktif, yang mana melihat permasalahan dari umum ke khusus tanpa mengesampingkan hukum islam sebagai acuan penelitian guna menjawab

⁶⁸ Sugiono, *Statistika untuk Penelitian* (Bandung: Alfabeta, 2007), hlm 233.

⁶⁹ Muhamad, *Metodologi Penelitian Ekonomi Islam Pendekatan Kuantitatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persaa, 2008), hlm. 152.

rumusan masalah yang telah ada kemudian ditarik kesimpulan sebagai akhir dari hasil penelitian yang digunakan.⁷⁰

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan langkah-langkah analisis data sebagai berikut:

1. Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan pada penyederhanaan, pengabstrakan, transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan lapangan.⁷¹ Langkah-langkah yang dilakukan adalah menajamkan analisis, menggolongkan ke dalam tiap permasalahan melalui uraian singkat, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data sehingga dapat ditarik dan diverifikasi.

Reduksi data dalam penelitian ini adalah data hasil wawancara antara penulis dengan informan atau narasumber (Satpol PP, Lembaga Dinas Sosial dan pengemis gelandangan) di Kabupaten Cilacap. Tahap yang dilakukan untuk mereduksi data adalah merekam dan mencatat jawaban informan atau narasumber saat wawancara terkait dengan penerapan Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 di Kabupaten Cilacap.

2. Penyajian Data

Setelah data di reduksi, langkah analisis selanjutnya adalah penyajian data. Penyajian data merupakan sekumpulan informasi tersusun

⁷⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 172.

⁷¹ B. Mathew Miles dan Michael Huberman, *Analisis Data Kuantitatif Buku Sumber tentang Metode-metode Baru* (Jakarta: UIP, 1992), hlm. 16.

yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Proses penyajian data ini mengungkapkan seara keseluruhan dari sekelompok data yang diperoleh agar mudah dibaca dan dipahami, yang paling penting untuk penyajian data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat kualitatif.⁷²

Dalam penyajian data ini, penulis menjelaskan bagaimana penerapan Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 di Kabupaten Cilacap.

3. Penarikan Kesimpulan

Langkah terakhir dalam analisis data kualitatif yaitu penarikan kesimpulan dan verifikasi. Data yang sudah diatur sedemikian rupa (dipolakan, difokuskan, disusun secara sistematis) kemudian disimpulkan sehingga makna data dapat ditemukan. Namun, kesimpulan tersebut hanya bersifat sementara dan umum. Untuk memperoleh kesimpulan yang *grounded* maka penulis melihat permasalahan dari umum ke khusus, kemudian menjawab rumusan masalah dan menarik kesimpulan berupa pengujian data hasil penelitian dengan teori yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 dalam menangani pengemis dan gelandangan perspektif *Maqāṣid Syarī'ah*.

⁷² Sugiono, *Metode Penelitian Pendidikan, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2008), hlm.341.

BAB IV

ANALISIS PERATURAN BUPATI CILACAP NO.76 TAHUN 2016 PERSPEKTIF *MAQĀṢID SYARĪ'AH* DALAM MENANGANI PENGEMIS DAN GELANDANGAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Cilacap

Cilacap merupakan kabupaten terluas yang berada di Jawa Tengah. Kabupaten Cilacap bagian utara berbatasan langsung dengan Kabupaten Banyumas, bagian selatan dengan Samudera Hindia, bagian timur Kabupaten Kebumen dan di bagian barat berbatasan dengan Kabupaten Ciamis. Luas wilayah sekitar 6,2% dari total wilayah Jawa Tengah. Letak geografis Kabupaten Cilacap 108°4'302"-109°22'30" Garis Bujur Timur dan 7°30'20"-7°45' Garis Lintang Selatan, dengan luas wilayah 225.361 Ha. Sedangkan ketika dilihat secara topografi, Kabupaten Cilacap berada pada ketinggian 6-198 meter di atas permukaan laut. Pada bagian selatan wilayah Kabupaten Cilacap yang membatasi Segara Anakan dan Samudera Hindia terdapat sebuah Pulau Nusakambangan yang memanjang dari arah barat ke timur dengan jarak ± 30 kilometer.

Secara administratif Kabupaten Cilacap di bagi menjadi 24 kecamatan yang terdiri atas 269 desa dan 15 kelurahan. Luas yang ada terdiri dari 64.738 Ha atau sekitar 30,27% lahan sawah, 106.575 Ha atau sekitar 49,84% lahan bukan sawah dan 42.537 Ha atau sekitar 19,8% lahan bukan pertanian.

Cilacap termasuk kabupaten yang padat penduduk. Jumlah penduduk di Kabupaten Cilacap pada tahun 2019 tertulis dengan jumlah penduduk 1,937 juta jiwa sedangkan pada tahun 2020 berjumlah 1.944.857 jiwa.⁷³

B. Data pelayanan pengemis dan gelandangan pada tahun sebelumnya di Kabupaten Cilacap

Dalam menjalankan kebijakan pemerintah untuk mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam menangani pengemis dan gelandangan, Satpol PP bekerjasama dengan Lembaga Dinas Sosial, Kepolisian serta Dinas Kesehatan untuk melakukan patroli dan razia. Data jumlah pengemis dan gelandangan dari tahun ke tahun selalu berubah, khususnya di Kabupaten Cilacap.

Data pelayanan pengemis dan gelandangan yang ditangani oleh Dinas Sosial yang bekerja sama dengan Satpol PP, pihak kepolisian, Dinas Kesehatan dan Panti Sosial pada tahun 2018- 2020. Adapun data pengemis dan gelandangan yang berhasil ditangani oleh pemerintah Kabupaten Cilacap yang berwenang sebagai berikut:

Tabel 1

Data pengemis dan gelandangan yang berhasil ditangani

Tahun	Pengobatan RS	Panti	Pemulangan	RPTC	Jumlah
2018	41 jiwa	39 jiwa	37 jiwa	24 jiwa	141 jiwa
2019	44 jiwa	40 jiwa	40 jiwa	13 jiwa	137 jiwa

⁷³ Diskominfo, *Profil Kondisi Geografis Kabupaten Cilacap*
<https://cilapkab.go.id/v3/kondisi-umum/>, Diakses pada 23 Juli 2021, pukul 19.25 WIB.

2020	52 jiwa	42 jiwa	22 jiwa	29 jiwa	145 jiwa
------	---------	---------	---------	---------	----------

Sumber: Sekretariat Lembaga Dinas Sosial Kab. Cilacap

Kemampuan sumber daya manusia (SDM) masyarakat dan tingkat pendidikan yang masih rendah serta masalah ekonomi menjadi alasan utama bagi mereka untuk mengemis dan menggelandang bahkan sebagai kegiatan sehari-hari dan sebagian dari mereka menganggap hal tersebut sebagai mata pencaharian untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Penulis memberikan beberapa *sample* pengemis dan gelandangan yang penulis ambil untuk bahan penelitian. Berikut penulis sajikan data sebagian pengemis dan gelandangan sebagai *sample* yang penulis teliti:

Tabel 2
Data pengemis dan gelandangan hasil observasi lapangan

No.	Nama	Alamat	Usia	Jenis kelamin	Pendidikan	Tempat tinggal
1.	Baidi	Petarangan, Kemranjen	40 th	Pria	SMP	Emperan toko, bangunan kosong
2.	Nepon	Rawaseser, Mujur, Kec. Kroya	56 th	Wanita	SD	Rumah
3.	Raman	Pesanggrahan, Kec. Kroya	72 th	Pria	SD	Rumah
4.	Sukiman	Kesugihan	68 th	Pria	SD	Rumah

5.	Hidayat (Manusia Silver)	Nusawungu	28 th	Pria	SMP	Rumah
----	--------------------------------	-----------	-------	------	-----	-------

Sumber: Penelitian penulis hasil observasi lapangan

Tabel di atas merupakan sebagian data pengemis dan gelandangan dari hasil observasi lapangan yang dilakukan oleh penulis di kawasan Kabupaten Cilacap. Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa karena rendahnya pendidikan yang mayoritas hanya sampai tingkat Sekolah Dasar (SD) sulit bagi mereka untuk mendapatkan pekerjaan tetap. Karena tuntutan hidup mereka terpaksa melakukan hal ini. Namun, karena pendapatan yang didapat mereka anggap cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-harinya dan meminta-minta juga merupakan hal yang mudah untuk dilakukan maka itulah sebab mengapa mereka melakukan hal tersebut.

C. Implementasi terhadap Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 dalam Menangani Pengemis dan Gelandangan

Implementasi merupakan suatu tahap aksi atau pelaksanaan, di mana semua perencanaan telah dirumuskan. Sedangkan implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan yang dilakukan setelah adanya kebijakan yang telah ditetapkan dalam bentuk tindakan nyata.⁷⁴ Dalam proses pelaksanaan kebijakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat khususnya dalam menangani pengemis dan gelandangan yang diatur dalam Peraturan Bupati

⁷⁴ Jeane Elisabeth Langkai, *Prototipe Implementasi Kebijakan dan Strategi Nasional* (Malang: Seribu Bintang, 2016), hlm. 13.

Cilacap No.76 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam Menangani Pengemis dan Gelandangan.

Terdapat beberapa variabel dalam pelaksanaan kebijakan untuk meraih kinerja yang tinggi. Menurut George Edward III terdapat empat variabel yang dapat mempengaruhi kinerja kebijakan publik yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan suatu cara untuk menyampaikan kepada publik untuk memperoleh jawaban dari semua pihak yang terlibat.⁷⁵ Komunikasi antara Lembaga Dinas Sosial dengan Satpol PP sudah terjalin, dimana Satpol PP dan Lembaga Dinas Sosial bekerjasama dalam melaksanakan penertiban/razia di beberapa titik di Kabupaten Cilacap dalam rangka meminimalisir pengemis dan gelandangan sehingga implementasi Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam Menangani Pengemis dan Gelandangan dapat terlaksana dengan baik.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan keterkaitan dengan ketersediaan khususnya dalam kompetensi sumber daya manusia dan kapabilitas untuk terlaksananya kebijakan suatu kebijakan secara efektif.⁷⁶

Pelaksanaan penanganan pengemis dan gelandangan dilakukan oleh pemerintah yang diwenangkan oleh pemerintah kepada Satpol PP,

⁷⁵ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 224.

⁷⁶ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*, hlm. 226.

Lembaga Dinas Sosial dan bekerjasama dengan pihak kepolisian serta Dinas Kesehatan telah dilakukan semaksimal mungkin untuk mengurangi kapasitas pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap.

3. Disposisi

Disposisi adalah aktor di balik pengimplementasian Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam Menangani Pengemis dan Gelandangan.

Para pelaksana Lembaga Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Cilacap sudah mempunyai respons positif untuk mengimplementasikan Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam Menangani Pengemis dan Gelandangan, respons positif tersebut diapresiasi dengan cara menindaklanjuti laporan-laporan dari masyarakat terkait permasalahan yang terjadi di masyarakat khususnya keresahan akan keberadaan pengemis dan gelandangan.

Dalam upaya pengimplementasian Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 dalam menangani pengemis dan gelandangan, Satpol PP dan Dinas Sosial sudah bersikap secara tanggap dan sangat penuh perhatian. Mulai dari Satpol PP mengadakan razia pengemis dan gelandangan setelah itu diserahkan kepada Lembaga Dinas Sosial, dari Dinas Sosial mulai dipetakan beberapa titik. Rumah Sakit bagi yang mengalami gangguan kesehatan fisik jika dirasa tidak baik-baik saja dan memerlukan

penanganan medis, Panti Sosial bagi yang belum diketahui jelas identitas dan pengakuan dari pihak keluarga, Pemulangan dilakukan ketika sudah dipastikan adanya pihak keluarga yang mengakui, dan RPTC (Rumah Perlindungan dan Trauma Center) bagi orang yang mengalami gangguan psiko sosial dan pemulihan kondisi traumatis.

4. Struktur Birokrasi

Pelaksana suatu kebijakan sebenarnya sudah mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, akan tetapi terdapat hambatan dari struktur organisasi. Karakteristik yang menonjol dari suatu organisasi yaitu SOP (Standar Operasional Prosedur) tetapi waktu dan pelaksana yang masih belum terlaksana hanya SOP saja yang terpampang dalam suatu organisasi. Walaupun sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan dikatakan sudah cukup dan para pelaksana mengetahui bagaimana harus melakukannya tetapi implementasi kebijakan dapat tidak berjalan efektif karena struktur birokrasi yang tidak efektif.

Penyelenggaraan ketertiban umum terdiri dari:

- a. Tertib tata ruang;
- b. Tertib jalan;
- c. Tertib angkutan jalan;
- d. Tertib jalur hijau, taman dan tempat umum;
- e. Tertib lingkungan;
- f. Tertib sosial;
- g. Tertib kesehatan;

- h. Tertib peran serta masyarakat; dan
- i. Ketentuan lain sepanjang telah ditetapkan dalam peraturan daerah.

Penyelenggaraan ketentraman masyarakat yang dilaksanakan dengan mengutamakan upaya pencegahan terhadap gangguan ketentraman masyarakat yang disebabkan oleh:

- a. Tindak terorisme;
- b. Tindak kriminalitas;
- c. Tindak anarkis;
- d. Tauran massa;
- e. Kerusakan dan pengrusakan fasilitas umum/jalan; dan
- f. Bentuk-bentuk penyimpangan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan kebijakan implementasi Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam Menangani Pengemis dan Gelandangan. Pemerintah Kab. Cilacap yang berwenang Satpol PP, Lembaga Dinas Sosial dan dinas yang bekerja sama sudah berjalan sebagaimana maksud dan tujuan dari Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 yang tertuang pada BAB II Pasal 2 yaitu untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan dan penciptaan kondisi ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dalam rangka mendukung kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.⁷⁷

⁷⁷ Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 BAB II Pasal 2.

D. Analisis *Maqāṣid Syarī'ah* terhadap Penanganan Pengemis dan Gelandangan di Kabupaten Cilacap

Penanganan pengemis dan gelandangan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Cilacap atas dasar Peraturan Daerah yang berlaku. Maksud dan tujuan pada penanganan pengemis dan gelandangan yaitu untuk menjaga keamanan, keselamatan, kenyamanan dan ketertiban umum.

Penanganan pengemis dan gelandangan memiliki maksud dan tujuan untuk kemaslahatan semua manusia. Dalam menjaga keamanan dan keselamatan paling tidak terjamin keamanan dan keselamatan karena tidak berkeliaran di jalan raya pada saat lampu merah di *traffic light* (lampu lalu lintas). Kenyamanan dan ketertiban yang dimaksud adalah keberadaan mereka tidak mengganggu orang lain. Misalnya ketika mereka meminta-minta di jalanan pada saat lampu merah, apalagi sekarang sedang maraknya *trend* manuia silver yang sangat sering kita jumpai di setiap *traffic light* (lampu lalu lintas) keberadaan mereka sangat mungkin dirasa meresahkan pengendara, karena mengganggu kenyamanan bagi pengendara dan mengganggu ketertiban jalannya lalu lintas.

Bukan hanya mereka yang berada di pinggiran jalan atau bahkan di *traffic light* (lampu lalu lintas). Begitu juga dengan keberadaan pengemis yang di depan/kawasan pertokoan. Kemungkinan besar pelanggan sangat merasa diresahkan karena adanya pengemis.

Oleh karena itu, sangat penting bagi pemerintah untuk melakukan tindak lanjut dalam menangani pengemis dan gelandangan khususnya di

Kabupaten Cilacap. Dengan mewujudkan ketertiban dan ketentraman bagi masyarakat maka telah melaksanakan suatu kemaslahatan sebagai tujuan hukum.

Tujuan hukum sebagai unsur pokok dalam penetapan hukum islam. Dalam pembahasan mengenai penetapan hukum islam, untuk menetapkan hukum tidak bisa lepas dari tujuan hukum. Di kalangan ulama *uṣhūl al-fiqh* tujuan hukum biasa disebut dengan *Maqāṣid Syarī'ah* yang merupakan sebuah tujuan syariat dalam menetapkan hukum. Tujuan hukum tersebut dapat dipahami dengan adanya penelusuran ayat Al-Qur'an dan sunnah nabi. Dari penelusuran tersebut terdapat kesimpulan bahwa tujuan syariat dalam menetapkan hukum adalah untuk kemaslahatan semua manusia baik di dunia maupun akhirat.

Tujuan pemberlakuan hukum dalam islam berdasar kemaslahatan (*maṣlahah*) ada 3 tingkatan yaitu:

1. Syariat yang berhubungan dengan hal-hal yang bersifat kebutuhan primer manusia (*Maqāṣid al-Dharuriyat*)

Hal-hal yang bersifat kebutuhan primer manusia maksudnya sebuah harga mati yang harus dipertahankan eksistensinya, dengan sekira-kira apabila tidak ada akan mengakibatkan terbengkalainya kemaslahatan mukalaf di dunia maupun di akhirat. Seperti yang telah diuraikan adalah bertitik tolak kepada lima perkara, yaitu: memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Lima unsur pokok tersebut sebagai syarat dapat terealisasinya suatu *maṣlahah*. Islam telah mensyariatkan bagi masing-

masing lima perkara itu, hukum yang menjamin realisasinya dan pemeliharannya. Lantaran dua jaminan hukum ini, terpenuhilah bagi manusia kebutuhan primernya.⁷⁸

2. Syariat yang berhubungan dengan hal-hal yang bersifat kebutuhan sekunder manusia (*Maqāsid al-Hajiyat*)

Hal-hal yang bersifat kebutuhan sekunder bagi manusia bertitik tolak kepada sesuatu yang dapat menghilangkan kesempitan manusia dalam bertindak, meringankan beban yang menyulitkan mereka, dan memudahkan jalan-jalan *muamalah* dan *mubadalah* (tukar menukar bagi mereka). Islam telah benar-benar mensyariatkan sejumlah hukum dalam berbagai ibadah, *muamalah*, dan *uqubah* (pidana), yang dengan itu dimaksudkan menghilangkan kesempitan dan meringankan beban manusia.

Dalam lapangan ibadah, agama islam mensyariatkan beberapa hukum *rukhsah* (keringanan, kelapangan) untuk meringankan beban mukallaf apabila ada kesulitan dalam melaksanakan hukum *azimah* (kewajiban). contoh, diperbolehkannya berbuka puasa pada siang hari bulan ramadhan bagi orang yang sakit atau sedang dalam perjalanan.

Dalam lapangan muamalah, Islam mensyariatkan banyak macam akad (kontrak) dan urusan (*taṣarruf*) yang menjadi kebutuhan manusia. seperti, jual beli (*tijarah*), *syirkah* (perseroan), *muḍarabah* (berniaga dengan harta orang lain) dan lain-lain.

⁷⁸ Safriadi, "Maqashid Syariah sebagai Metode Ijtihad Kontemporer", *Al-Qadha Jurnal Hukum Islam dan Perundang-undangan*, Vol. 4. No. 2, 2017, hlm. 4.

3. Syariat yang berhubungan dengan hal-hal yang bersifat kebutuhan pelengkap manusia (*Maqāṣid al-Tahsini*)

Dalam kepentingan-kepentingan manusia yang bersifat pelengkap ketikai islam mensyariatkan tentang bersuci (*taharah*), di sana dianjurkan beberapa hal yang dapat menyempurnakan kesucian tersebut. Ketika islam menganjurkan perbuatan sunnat (*tatawwu'*), maka Islam menjadikan ketentuan yang di dalamnya sebagai sesuatu yang wajib baginya. Sehingga seorang mukallaf tidak membiasakan membatalkan amal yang dilaksanakannya sebelum sempurna.

Ketika Islam menganjurkan derma (infaq), dianjurkan agar infaq dari hasil bekerja yang halal. Maka jelaslah, bahwa tujuan dari setiap hukum yang disyariatkan adalah memelihara kepentingan pokok manusia, atau kepentingan sekundernya atau kepentingan pelengkapannya, atau menyempurnakan sesuatu yang memelihara salah satu diantara tiga kepentingan tersebut.⁷⁹

Penanganan pengemis dan gelandangan oleh Satpol PP dan Lembaga Dinas Sosial khususnya di Kabupaten Cilacap jika dikaitkan dengan konsep *Maqāṣid Syarī'ah* yaitu terletak pada *Maqāṣid al-Dharuriyat*, maksudnya adalah suatu kemaslahatan yang terletak pada posisi paling atas atau utama yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia maupun akhirat. Telah disebutkan bahwa *Maqāṣid al-Dharuriyat* memiliki lima unsur yaitu memelihara agama (*hifẓu ad-dīn*),

⁷⁹ Abdul Wahab Khallaf, *Kaidah-kaidah Hukum Islam Abdul Wahab Khallaf*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 333-343.

memelihara jiwa (*ḥifẓu an-nafs*), memelihara akal (*ḥifẓu al-‘aql*), memelihara keturunan (*ḥifẓu an-nasl*), dan memelihara harta (*ḥifẓu al-māl*).

Maksud penanganan pengemis dan gelandangan berdasar kepada peraturan pemerintah yaitu untuk menunjang keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat. Penanganan pengemis dan gelandangan yang diwenangkan oleh pemerintah kepada Satpol PP, Lembaga Dinas Sosial dan bekerjasama dengan pihak kepolisian serta Dinas Kesehatan dalam kaitannya dengan hukum islam yang berdasar pada *Maqāṣid Syarī‘ah* termasuk ke dalam *ḥifẓu an-nafs* (memelihara jiwa), dan *ḥifẓu al-māl* (memelihara harta).

Dalam hal memelihara jiwa (*ḥifẓu an-nafs*) adalah suatu tujuan untuk mengurangi risiko berbahaya bagi para pengemis dan gelandangan serta pengendara apabila berkeliaran di jalanan. Tidak hanya kecelakaan yang dikhawatirkan terjadi tetapi juga tindak anarkis yang disebabkan oleh para pengemis dan gelandangan yang dapat membahayakan keselamatan orang lain bahkan terjadinya pembunuhan. Dalam islam terdapat anjuran untuk memelihara jiwa, agama islam melarang seseorang menyakiti diri sendiri maupun orang lain. Maka dari itu penanganan pengemis dan gelandangan sangat penting dilakukan oleh pemerintah beserta aparat yang berwenang Satpol PP, Lembaga Dinas Sosial dan bekerjasama dengan pihak kepolisian serta Dinas Kesehatan bertujuan untuk menghindari hal-

hal yang tidak diinginkan. Memiliki tujuan untuk menciptakan ketertiban dan ketentraman serta keamanan dalam kehidupan bermasyarakat.

Yang selanjutnya yaitu dalam hal memelihara harta (*ḥifzu al-māl*) memiliki pengertian bahwa setiap manusia memiliki kewajiban untuk bekerja keras dalam mendapatkan harta yang halal. Mendapatkan harta dianjurkan dengan cara yang dihalalkan oleh agama serta tidak melanggar norma, seperti contoh mendapatkan harta dengan cara meminta-minta padahal keadaan fisik masih memungkinkan untuk bekerja. Larangan lain mengambil hak orang lain seperti mencuri, merampok dll. Larangan dalam islam tentang mengambil hak orang lain tertera dalam Al-Qur'an QS. Al Maidah ayat 38.

“Laki-laki yang mencuri dan perempuan yang mencuri, potonglah tangan keduanya (sebagai pembalasan) bagi apa yang mereka kerjakan dan sebagai siksaan dari Allah SWT dan Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.

E. Faktor pendukung dan faktor penghambat penanganan pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap

1. Faktor pendukung

Pihak pemerintah Kabupaten Cilacap berusaha melakukan upaya penanganan pengemis dan gelandangan dengan semaksimal mungkin untuk terwujudnya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Tidak hanya pemerintah saja, organisasi non pemerintah (Lembaga Swadaya Masyarakat/LSM) juga berperan aktif dalam penanganan pengemis dan gelandangan. peran LSM dalam hal tersebut memiliki fungsi sebagai

wahana advokasi sehingga persoalan ekonomi dan kemiskinan terutama pengemis dan gelandangan menjadi sorotan dari berbagai pihak.

LSM memiliki banyak fokus terhadap upaya penanganan pengemis dan gelandangan yang merupakan suatu faktor pendukung dalam aksi menyuarakan kebutuhan masyarakat. Peran LSM yang berpihak pada kehidupan dan kesejahteraan masyarakat diharapkan menjadi landasan utama bagi penanganan pengemis dan gelandangan dengan memberi bekal suatu keterampilan serta sosialisasi agar pengemis dan gelandangan siap untuk kembali pada kehidupan bermasyarakat sebagaimana mestinya.

Semua dukungan positif dari masyarakat yang hidup bersama merupakan salah satu faktor pendukung dalam penanganan pengemis dan gelandangan. Masyarakat merupakan aktor utama bagi penanganan pengemis dan gelandangan karena mereka juga hidup dan berasal dari kehidupan di masyarakat. Masyarakat memiliki posisi utama sebagai pengawal program dan kebijakan yang diturunkan serta sebagai penilai atas keputusan yang diambil dalam menangani pengemis dan gelandangan. Kesiediaan masyarakat dalam mendukung program dan membantu melancarkan berjalannya program ini merupakan suatu langkah pasti dalam pelaksanaan penanganan pengemis dan gelandangan.

2. Faktor Penghambat

Dari hasil observasi lapangan yang dilakukan oleh penulis ditemukan dua faktor yang dapat mempengaruhi terhambatnya penanganan

pengemis dan gelandangan di Kab. Cilacap yaitu faktor internal dan faktor eksternal.

a. Faktor Internal

- 1) Terbatasnya perseorangan (anggota) pada Lembaga Dinas Sosial, terutama di wilayah Kecamatan, karena petugas tersebut merupakan bagian dari personil Dinas Sosial yang berada di Kecamatan yang membantu memperlancar tugas-tugas usaha kesejahteraan sosial;
- 2) Kurang memadainya sarana prasarana (Mobilitas) dibanding tugas-tugas kesejahteraan sosial yang begitu kompleks, utamanya pada penanganan pengemis dan gelandangan dan penanganan bencana alam (kebakaran, banjir dll);
- 3) Dasar-dasar keterampilan penanganan usaha kesejahteraan sosial di lingkungan Dinas Sosial Kab. Cilacap yang harus ditingkatkan;
- 4) Ketersediaan dana yang dialokasikan kepada pihak Dinas Sosial relatif kecil, sehingga belum dapat memenuhi tuntutan kesejahteraan secara maksimal.

b. Faktor Eksternal

- 1) Rendahnya pendidikan menjadikan salah satu sebab sulitnya mendapatkan pekerjaan, sehingga mereka pasrah akan nasib dan tidak berusaha lebih keras lagi;
- 2) Budaya malas pada seseorang merupakan suatu penghambat utama dalam penanganan pengemis dan gelandangan. ketika malas sudah tertanam pada diri seseorang tidak ada yang membangkitkan

- semangat kecuali diri sendiri. Dengan malasnya maka pengemis dan gelandangan hanya berusaha seminimal mungkin dengan keinginan hasil yang maksimal tanpa memikirkan kualitas hidup yang dijalani;
- 3) Hidup boros, mereka hidup dengan gaya konsumtif yang tinggi. Kurangnya kesadaran menabung untuk inves di hari esok menjadikan pengemis dan gelandangan hidup dalam keborosan;
 - 4) Tidak peduli dengan lingkungan sekitar, ketidakpedulian terhadap lingkungan sekitar dalam kehidupan sosial menurunkan tingkat kesadaran diri untuk melakukan suatu perubahan sehingga para pengemis dan gelandangan sulit untuk membuat dirinya termotivasi untuk bisa mendapatkan pekerjaan yang layak.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian terhadap subjek penelitian yaitu Satpol PP dan Dinas Sosial serta beberapa pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap mengenai implementasi Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 dalam menangani pengemis dan gelandangan itu dapat dikatakan terimplementasi dengan baik oleh pihak yang berwenang akan tetapi terdapat ketidakefektivitasan dari pihak yang berwenang maupun dari pengemis dan gelandangan.

Terdapat dua faktor yaitu faktor internal dan eksternal yang meletarbelakangi ketidakefektivitasan pemerintah dalam menangani pengemis dan gelandangan. Faktor internal, diantaranya yaitu; Terbatasnya perseorangan (anggota) pada Lembaga Dinas Sosial, terutama di wilayah Kecamatan, karena petugas tersebut merupakan bagian dari personil Dinas Sosial yang berada di Kecamatan yang membantu memperlancar tugas-tugas usaha kesejahteraan sosial; Kurang memadainya sarana prasarana (Mobilitas) dibanding tugas-tugas kesejahteraan sosial yang begitu kompleks; Dasar-dasar keterampilan penanganan usaha kesejahteraan sosial di lingkungan Dinas Sosial Kab. Cilacap yang harus ditingkatkan; Ketersediaan dana yang dialokasikan kepada pihak Dinas Sosial relatif kecil, sehingga belum dapat memenuhi tuntutan kesejahteraan secara maksimal.

Faktor eksternal diantaranya yaitu: Rendahnya pendidikan menjadikan salah satu sebab sulitnya mendapatkan pekerjaan, sehingga mereka pasrah akan nasib dan tidak berusaha lebih keras lagi; Budaya malas pada seseorang merupakan suatu penghambat utama dalam penanganan pengemis dan gelandangan. Ketika rasa malas sudah tertanam pada diri seseorang tidak ada yang membangkitkan semangat kecuali diri sendiri. Dengan malasnya maka pengemis dan gelandangan hanya berusaha seminimal mungkin dengan keinginan hasil yang maksimal tanpa memikirkan kualitas hidup yang dijalani; Hidup boros, mereka hidup dengan gaya konsumtif yang tinggi; Tidak peduli dengan lingkungan sekitar, ketidakpedulian terhadap lingkungan sekitar dalam kehidupan sosial menurunkan tingkat kesadaran diri untuk melakukan suatu perubahan sehingga para pengemis dan gelandangan sulit untuk membuat dirinya termotivasi untuk bisa mendapatkan pekerjaan yang layak.

Dalam penanganan pengemis dan gelandangan yang berdasar pada Peraturan Pemerintah yaitu untuk menunjang keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat. Penanganan pengemis dan gelandangan yang diwenangkan oleh pemerintah kepada Satpol PP, Lembaga Dinas Sosial dan bekerjasama dengan pihak kepolisian serta Dinas Kesehatan dalam kaitannya dengan hukum islam yang berdasar pada *Maqāṣid Syarī'ah* yaitu terletak pada *Maqāṣid al-Dharuriyat*, maksudnya adalah suatu kemaslahatan yang terletak pada posisi paling atas atau utama yang berhubungan dengan

kebutuhan pokok umat manusia di dunia maupun akhirat yang termasuk ke dalam *ḥifzu an-nafs* (memelihara jiwa), dan *ḥifzu al-māl* (memelihara harta).

B. Saran-saran

Di akhir penyusunan skripsi ini, penulis mengajukan saran-saran sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Cilacap harus lebih konsisten dalam melaksanakan Peraturan Daerah, jika tidak maka peraturan hanya peraturan saja tanpa pelaksanaan di tengah masyarakat.
2. Masyarakat harus sadar bagaimana arti penting dari peraturan dan kebijakan pemerintah agar peraturan dapat terimplementasikan dengan baik. Pemerintah harus memiliki peran dalam upaya menyadarkan masyarakat melalui cara memberikan penyuluhan dan pemberian sanksi yang tegas ketika terjadi pelanggaran.
3. Pemerintah untuk lebih terus mensosialisasikan Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam Menangani Pengemis dan Gelandangan, dimaksudkan untuk mengurangi angka pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap.
4. Pemerintah Kabupaten Cilacap harusnya membuat Peraturan Daerah yang khusus dalam Penanganan Pengemis dan Gelandangan beserta tujuan dan sanksi-sanksinya bagi masyarakat yang melanggar. Seperti Peraturan Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

DAFTAR PUSTAKA

- _____. Departemen Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Jakarta: Sygma Creative Media Group, 2009.
- 'Audah, Jaser. *Al-Maqasid Untuk Pemula*. Yogyakarta: SUKA-Press UIN Sunan Kalijaga, 2013.
- Adi, Riyanto. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Granit, 2004.
- Al-Bugha, Musthafa Dib. *Kitab At-Tadzhib Fii Adillati Matan Al-Ghayat wa At-Taqrīb* (suriah: Dar al-Musthofa Damaskus, 2010).
- Al-Habsyi, Muhammad Bagir. *Fiqih Praktis Menurut Al-Qur'an, As-Sunnah, dan Pendapat Para Ulama*. Bandung: Mizan Media Utama (MMU), 2002.
- Alimuddin dan Harjoni Desky. Zakat Tanaman Menurut Ulama Dayah Aceh Perspektif Maqasid Syariah. *Al-Manahij*. Vol. XII, No. 2, Desember 2018.
- Al-Qardhawi, Yusuf. *FIQIH MAQASHID SYARIAH*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2018.
- Al-Zuhaili, Wahbah. *Ushul al-Fiqh al-Islami*. Damsyiq: Dar al-Fikri, 2006.
- Arikunto, Suharsimi. *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Bernegara: Praktis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*. Malang: Setara Press, 2015.
- Busro, Abu Bakar dan Abu Daud Busroh, *Hukum Tata Negara*. Jakarta: GhaliaIndonesia, 1984.
- Darmo, M. Pujo. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD dan Pemerintah Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah*. Yogyakarta: Budi Utama, 2019.
- Dayanto dan Asma Karim, *Peraturan Daerah Responsif Fondasi Teoritik dan pedoman Pembentukannya*. Yogyakarta: Budi Utama, 2015.
- Diskominfo, *Profil Kondisi Geografis Kabupaten Cilacap* <https://cilacapkab.go.id/v3/kondisi-umum/>, Diakses pada 23 Juli 2021, pukul 19.25 WIB.
- Efendi, Jonaedi dkk. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Depok: Prenadamedia, Group, 2016.
- Efendi, Noer. *Sumber Daya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1993.
- Effendi, Satria M. Zein. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Kencana, 2017.

- Elisabeth, Jeane Langkai. *Prototipe Implementasi Kebijakan dan Strategi Nasional* Malang: Seribu Bintang, 2016.
- Endarto, Savana Endang. “Penanganan Anak Jalanan Gelandangan dan Pengemis oleh Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang”, *Skripsi*. Semarang. UNNES 2016.
- Evers, Mulyanto Sumardi dan Hans Dieter, *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*. Jakarta: Rajawali, 1985.
- Fadri, Zainal. “Upaya Penanganan Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Yogyakarta”, *KOMUNITAS: Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam*, Vol.10, No.1, Juni 2019.
- Gunawan, Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketertiban Umum oleh Satpol PP dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Provinsi Aceh, *Jurnal Bina Praja*, Vol. 4, No. 2, Juni 2017.
- Haroen, Nasrun. *Fiqh Muamalah*. Jakarta: Gaya Media Pratama, Cet II, 2007.
- Indriantoro, Nur dan Bambang Supomo. *Metode Penelitian Bisnis untuk Akuntansi dan Manajemen*. Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2002.
- Irawan, Dimas Dwi. *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*. Jakarta: Titik Media Publisher, 2013.
- Iswahyudi, Fauzi. *Peran Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah*. Sumatera: Enam Media, 2019.
- Kartono, Kartini. *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*. Jakarta: CV. Rajawali, 1992.
- Mamang Sangadji, Etta dan Sopiiah. *Metodologi Penelitian; Pendekatan Praktis dalam Penelitian*. Yogyakarta: ANDI, 2010.
- Miles, B. Mathew dan Michael Huberman, *Analisis Data Kuantitatif Buku Sumber tentang Metode-metode Baru*. Jakarta: UIP, 1992.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2019.
- Mu'is, Fahrur. *Dikejar Rezeki dari Sedekah*. Solo: Taqiya Publishing, 2016.
- Muhamad, *Metodologi Penelitian Ekonomi Islam Pendekatan Kuantitatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persaa, 2008.

Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.

Muhammad, Ismail Syah. *Filsafat Hukum Islam*. Jakarta: Bumi aksara, 1992.

Nugroho, Riant. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.

Nusanto, Baktiawan. "Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember (Handling Programs Of Homeless And Beggar) In Jember District", *Jurnal Politico*, Vol.17, No.2, September 2017.

Pasal 3 ayat (2) SATPOL PP.

Peraturan Bupati Cilacap No. 76 Tahun 2016 BAB II Pasal 2.

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Pasal 1.

Peraturan Pemerintah Pasal 5 No. 6 Tahun 2010.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 6 Tahun 2010 Pasal 1 ayat (8).

Rahman, Arif. "Hadist-Hadits Shohihoh" *Jurnal Medan*, <https://muslim.or.id/33524-larangan-meminta-minta-kepada-orang-lain.html> Diakses pada 20 Desember 2020, pukul 19.40 WIB.

Rizaldy, Deny. "Analisis Yuridis Sosiologis Penanganan Anak Jalanan Berdasarkan Pasal 5 Perda Kota Malang No 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis", *Skripsi*. Malang. Universitas Muhammadiyah Malang 2018.

Safriadi, "Maqashid Syariah sebagai Metode Ijtihad Kontemporer", *Al-Qadha Jurnal Hukum Islam dan Perundang-undangan*, Vol. 4. No. 2, 2017.

Sarwono, Sarlito Wirawan. *Masalah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 2005.

Sugiono. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2017.

Sugiono. *Metode Penelitian Pendidikan, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2008.

- Sugiono. *Statistika untuk Penelitian*. Bandung: Alfabeta, 2007.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Supriyadi, Asep. "Profesi Mengemis dalam Sudut Pandang Hukum Islam (Study Kasus di Kotatip Purwokerto)", *Skripsi*. Purwokerto. IAIN Purwokerto 2016.
- Surakhmad, Winarno. *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar, Metode dan Teknik*. Bandung: Tarsito, 1994.
- Tanzeh, Ahmad. *Pengantar Metode Penelitian*. Yogyakarta: Teras, 2009.
- Umam, Khairul. *Ushul Fiqh*. Bandung: Pustaka Setia, 2001.
- Umar, Husain. *Metode Penelitian untuk Skripsi dan Tesis Bisnis*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 34 ayat (1) Tahun 1945*.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 14 ayat (1).
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 14 ayat (1).
- UUD 1945.
- Wahab, Abdul Khallaf. *Kaidah-kaidah Hukum Islam Abdul Wahab Khallaf*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Waluto, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 1991.
- Wirawan, Sarlito Sarwono. *Masalah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 2005.
- Yahya, M. Harahap. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Yahya, Nasrullah. *Maqāṣid Al-Sya'ah Ibnu Asyur*. Aceh Utara: CV. Sefa Bumi Persanda, 2014.
- Zayyadi, Ahmad. "Dinamika Medernisasi Hukum Islam: Tinjauan Historis dalam Pembacaan Mazhab *Sociological Jurisprudence*", *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, Vol.14, No.1, Juni 2020.

Zein, Satria Effendi dan M. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Kencana/Prenada Media Group, 2017.

Zuhriah, Iza. “Efektivitas Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis Studi pada Dinas Sosial Kota Jambi”, *Skripsi*. Jambi. Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2019.

