

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN JOMBANG  
NOMOR 14 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN  
KESEJAHTERAAN SOSIAL DI KAWASAN WISATA RELIGI GUS DUR  
PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

**SKRIPSI**

Oleh :

Debita Ayu Savitri Firiqki

NIM 16230090



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)**

**FAKULTAS SYARIAH**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM**

**MALANG**

**2020**

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN JOMBANG  
NOMOR 14 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN  
KESEJAHTERAAN SOSIAL DI KAWASAN WISATA RELIGI GUS DUR  
PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

**SKRIPSI**

Oleh :

Debita Ayu Savitri Firiqki

NIM 16230090



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)**

**FAKULTAS SYARIAH**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM**

**MALANG**

**2020**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul :

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN JOMBANG  
NOMOR 14 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN  
KESEJAHTERAAN SOSIAL DI KAWASAN WISATA RELIGI GUS DUR  
PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

Benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data milik orang lain, kecuali yang disebutkan refrensinya secara benar. Jika di kemudian hari terbukti disusun orang lain, ada penjiplakan, duplikasi, atau memindah data orang lain, baik secara keseluruhan atau sebagian, maka skripsi dan gelar sarjana yang saya peroleh karenanya, batal demi hukum.

Malang, 8 April 2020

Penulis,



Debita Ayu Savitri Firiqki  
NIM 16230090

## HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Debita Ayu Savitri Firiqki NIM 16230090 Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN JOMBANG  
NOMOR 14 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN  
KESEJAHTERAAN SOSIAL DI KAWASAN WISATA RELIGI GUS DUR  
PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji pada Majelis Dewan Penguji.


Malang, 8 April 2020

Mengetahui

Ketua Program Studi

Hukum Tata Negara (Siyasah)

Dosen Pembimbing



Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag, M.H  
NIP 196509192000031001



Ahmad Wahidi, M.HI  
NIP 197706052006041002


## PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi Saudara Debita Ayu Savitri Firiqki NIM 16230090  
Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah  
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN JOMBANG  
NOMOR 14 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN  
KESEJAHTERAAN SOSIAL DI KAWASAN WISATA RELIGI GUS DUR  
PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

Telah dinyatakan lulus dengan nilai : A

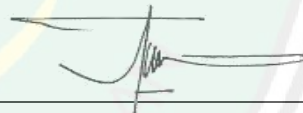
1. Ahmad Wahidi, M.HI  
NIP 197706052006041002

  
Sekretaris/Pembimbing

2. Imam Sukadi, SH, MH  
NIP 19861211201608011031


  
Ketua

3. Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag, M.H  
NIP 196509192000031001

  
Penguji Utama

Malang, 3 Desember 2020  
Dekan,



  
Saifullah, SH. M.Hum  
12052000031001

## HALAMAN MOTTO

وَلَا تَهِنُوا وَلَا تَحْزِنُوا وَأَنْتُمْ الْأَعْلَوْنَ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ

Artinya : “Dan janganlah kamu merasa lemah, dan jangan (pula) bersedih hati, sebab kamu paling tinggi derajatnya, jika kamu orang beriman”.

(QS. Ali’Imran : 139)

Tidak diperkenankan memandang diri sebagai orang yang buruk atau penuh kekurangan, karena setiap manusia mendapat anugerah dari Allah berupa kelebihan dan kelemahan masing-masing. Maksimalkan kelebihan yang dimiliki untuk kebaikan dan jadikan kekurangan sebagai motivasi untuk meningkatkan kualitas diri.

## PEDOMAN TRANSLITERASI

### A. Umum

Transliterasi adalah peimindah alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemah bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam *gootnote* maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi.

Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang standar internasional. Nasional maupun ketentuan yang khusus digunakan penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan EYD plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 22 Januari 1998, No. 159/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku Pedoman Transliterasi bahasa Arab (*A Guidge Arabic Transliteration*), INIS Fellow 1992.

### B. Konsonan

ا	= Tidak dilambangkan	ض	= dl
ب	= B	ط	= th
ت	= T		

ث = Ta	ظ = dh
ج = J	ع = ‘ (menghadap ke atas)
ح = H	غ = gh
خ = Kh	ف = f
د = D	ق = q
ذ = Dz	ك = k
ر = R	ل = l
ز = Z	م = m
س = S	ن = n
ش = Sy	و = w
ص = Sh	ه = h
	ي = y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak di tengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma di atas (´), berbalik dengan koma (´) untuk penggantian lambang ع.



### C. Vokal Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut :

Vokal	Panjang	Diftong
a = fathah i = kasrah u = dlommah	Â î û	قال menjadi qâla قيل menjadi qîla دون menjadi dûna

Khusus untuk bacaannya’ nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “i”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarannya’ nisbat di akhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya’ setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut :

Diftong	Contoh
aw = و	قول menjadi qawlun
ay = ي	خير menjadi khayrun

### D. Ta’marbûthah (ة)

Ta’ marbûthah (ة) ditransliterasikan dengan “ṭ” jika berada di tengah kalimat, tetapi ta’ marbûthah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya الرسالة للمدرسة menjadi *al-risala li-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan

menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikut, misalnya في رحمة الله  
menjadi *fi rahmatillâh*.

### E. Kata Sandang dan Lafdh al-Jalâlah

Kata sandang berupa “al” (ال) dalam lafadh jalâlah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut :

1. Al-Imâm al-Bukhâriy mengatakan.....
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan .....
3. *Masyâ’Allah kânâ wa mâlam yasyâ lam yakun*
4. *Billâh ‘azza wa jalla*

### F. Hamzah

Hamzah ditransliterasikan dengan apostrof. Namun itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Bila terletak di awal kata, hamzah tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh : شيء - syai’un      أمرت - umirtu

النو - an-nau’un      تأخذون - ta’khudzûna

### G. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik *fi’il* (kata kerja), *isim* atau *huruf*, ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain, karena ada huruf Arab atau harakat yang

dihilangkan, maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh : **واناللههوخيرالرازقين** - wa innalillâha lahuwa khairar-râziqîn.

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku dalam EYD, diantaranya huruf kapital digunakan untuk menuliskan oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh : **وما محمد الا رسول** = wa maâ Muhammadun illâ Rasûl.

Penggunaan huruf kapital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan jika penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang dihilangkan, maka huruf kapital tidak dipergunakan.

Contoh : **اللهالامرجميعا** = lillâhi al-amru jamf'an.

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan ilmu tajwid.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Alhamdu lillâhi Rabbil-‘Aalamiin, la Hawl wala Quwwat illa bi Allah al-‘Āliyy al-‘Ādhîm*, dengan hanya rahmat-Mu serta hidayah-Nya penulisan skripsi yang berjudul **“IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN JOMBANG NOMOR 14 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DI KAWASAN WISATA RELIGI GUS DUR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH”** dapat diselesaikan dengan curahan kasih sayang-Nya, kedamaian dan ketenangan jiwa. Shalawat dan Salam kita haturkan kepada Baginda kita yakni Nabi Muhammad SAW yang telah mengajarkan kita tentang dari alam kegelapan menuju alam terang menderang di dalam kehidupan ini. Semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapat syafaat dari beliau di hari akhirat kelak. Amin.

Dengan segala daya dan upaya serta bantuan, bimbingan maupun pengarahan dan hasil diskusi dari berbagai pihak dalam proses penulisan skripsi ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada batas kepada :

1. Prof. Dr. H. Abd. Haris, M.Ag, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
2. Dr. Saifullah, S.H, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

3. Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag, M.H, selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
4. Ahmad Wahidi, M.HI, selaku dosen pembimbing penulis. *Syukr Katsir* penulis haturkan atas waktu yang telah beliau limpahkan untuk bimbingan, arahan, serta motivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini
5. Irham Bashori Hasba, M.H, selaku dosen wali penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Terima kasih penulis haturkan kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh perkuliahan
6. Segenap dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah menyampaikan pengajaran, mendidik, membimbing, serta mengamalkan ilmunya dengan ikhlas. Semoga Allah SWT memberikan pahala-Nya yang sepadan kepada beliau semua
7. Staf karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, penulis ucapkan terima kasih atas partisipasinya dalam penyelesaian skripsi ini
8. Kepada ibu tercinta Harini Sulistyaningrum, ayah tercinta Heroe Tri Parwanto S.Sos, kakak tersayang Robby Akbar Prasetya dan Firly Akbar Priambodo, rasanya tiada kata yang mampu membalas segala pengorbanan beliau selain terima kasih yang senantiasa memberikan semangat, inspirasi, motivasi, kasih sayang, pengorbanan baik dari segi spiritual dan materil yang tiada henti, serta

doa yang tak pernah putus untuk keberhasilan dan kemudahan penulis hingga skripsi ini selesai

9. Kepada M. Syarif Hidayatullah, yang telah saya repotkan dalam penyelesaian skripsi ini

10. Kepada sahabat Virdatun Nisail Islahiyah, Titik Dhiniyah, Amalia Izza Billah, dan Yuliana Nurhakiki, yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini

Semoga apa yang telah saya peroleh selama kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang ini, bisa bermanfaat bagi semua pembaca, khususnya bagi saya pribadi. Di sini penulis sebagai manusia biasa yang tak pernah luput dari salah dan dosa, menyadari bahwasanya skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis sangat mengharap kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini, sehingga dapat lebih bermanfaat. Amin.

Malang, 8 April 2020

Penulis,



Debita Ayu Savitri Firiqki  
NIM 16230090

## ABSTRAK

Debita Ayu Savitri Firiqki, NIM 16230090. **Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kawasan Wisata Religi Gus Dur Perspektif Masalah Mursalah**. Skripsi. Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing : Ahmad Wahidi, M.HI

---

**Kata Kunci** : Implementasi, Peraturan Daerah, Gelandangan dan Pengemis, Masalah Mursalah

Penulis mengkaji dari Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Dalam setiap wilayah pasti ada masalah gelandangan dan pengemis. Hal ini terjadi di wilayah kabupaten Jombang yang bertempat di wisata religi Gus Dur.

Dalam mengkaji permasalahan ini, penulis merumuskan masalah dalam penelitian ini *Pertama* : Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur. *Kedua* : Bagaimana pandangan masalah mursalah terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis, karena penelitian ini terjun langsung di lapangan. Penelitian ini dilakukan dengan wawancara dan dokumen yang digunakan sebagai sumber data. Adapun metode pengumpulan yang digunakan dengan melakukan wawancara secara langsung dengan narasumber yang terkait dan dokumentasi terkait dengan data-data. Kemudian melakukan analisis deskriptif kualitatif untuk mendapatkan jawaban dari masalah yang diangkat.

Hasil penelitian *Pertama* : Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur adalah melakukan tindakan yang ada dalam peraturan daerah yang bersifat penanganan preventif, penanganan represif, dan penanganan rehabilitatif. Serta peraturan daerah tersebut disimpulkan belum terlaksana dengan baik. *Kedua* : Pandangan masalah mursalah terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur adalah penanganan gelandangan dan pengemis diperbolehkan dan memberikan kemaslahatan, dilihat dari tingkat kepentingan manusia, yaitu tingkatan Al-Maslahah Al-Daruriyyah yang harus dipenuhi dalam kehidupan manusia, yaitu memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, dan memelihara keturunan, serta memelihara harta.

## ABSTRACT

Debita Ayu Savitri Firiqki, NIM 16230090. **Implementation of Jombang District Regulation Number 14 Year 2016 Regarding the Implementation of Social Welfare in the Religious Tourism Region Gus Dur Perspective Maslahah Mursalah.** Essay. Study Program Constitutional Law (Siyasah), Faculty Sharia, Maulana Malik Ibrahim State Islamic University of Malang. Supervisor : Ahmad Wahidi, M.HI

---

**Keywords** : Implementation, Regional Regulation, Homeless and Beggars, Maslahah Mursalah

The author examines the Jombang District Regulation Number 14 of 2016 concerning the Implementation of Social Welfare in handling homeless people and beggars. In every region there must be a problem with homeless people and beggars. This happened in the Jombang district which took place in Gus Dur's religious tourism.

In examining this issue, the authors formulated the problem in this study *First* : How is the implementation of the Regional Regulation of Jombang District Number 14 of 2016 concerning the Implementation of Social Welfare for the handling of homeless people and beggars in the religious tourism area of Gus Dur. *Second* : What are the views of the masses in the handling of homeless and beggars in the religious tourism area of Gus Dur.

This type of research is an empirical juridical research with a sociological juridical approach, because this research is directly involved in the field. This research was conducted with interviews and documents used as data sources. The collection method used by conducting interviews directly with the relevant speakers and documentation related to the data. Then do an analysis qualitative descriptive to get answers to the problems raised.

*First* research results : Implementation of Jombang District Regulation Number 14 Year 2016 Regarding the Implementation of Social Welfare for the handling of homeless people and beggars in the religious tourism area of Gus Dur is to take action in local regulations that are preventive, repressive, and rehabilitative. As well as the regional regulation concluded it has not been implemented well. *Second* : The problem with the problem of handling homeless people and beggars in the religious tourism area of Gus Dur is that handling homeless people and beggars is allowed and providing benefits, seen from the level of human interest, namely the level of Al-Maslahah Al-Daruriyyah which must be fulfilled in human life, namely maintaining religion, take care of the soul, preserve reason, care for offspring, and preserve property.



## الملخص

ديبيتا أبو سافيتري الفريقي، 16230090. تنفيذ نظام المنطقة في المديرية جومبانج رقم 14 لسنة 2016 بشأن تنفيذ الرعاية الاجتماعية في منطقة السياحة الدينية جوس دور بأسناد مصلحة مرسله. البحث. قسم إدارة الدولة (سياسة)، كلية الشريعة، جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية في مالانغ. المش : أحمد وحيدى

الكلمات الرئيسية: التنفيذ، نظام المنطقة، المتشردون والمسؤولون، مصلحة مرسله

يفحص الباحث من نظام المنطقة في المديرية جومبانج رقم 14 لسنة 2016 بشأن تنفيذ الرعاية الاجتماعية في تعامل المتشردين والمسؤولين. في كل منطقة، تجب أن تكون هناك مشكلة مع المتشردين والمسؤولين. حدث هذا في منطقة المديرية جومبانج مسكنه في السياحة الدينية جوس دور.

في دراسة هذه المسألة، صاغ الباحث مشكلة في هذه الدراسة، أولاً : كيف يتم تنفيذ نظام المنطقة في المديرية جومبانج رقم 14 لسنة 2016 بشأن تنفيذ الرعاية الاجتماعية للتعامل المتشردين والمسؤولين في منطقة السياحة الدينية جوس دور. ثانيًا : كيف آراء مصلحة مرسله للتعامل المتشردين والمسؤولين في منطقة السياحة الدينية جوس دور.

هذا النوع من البحث هو بحث قانوني تجريبي مع نهج قانوني اجتماعي، لأن هذا البحث يشارك مباشرة في هذا المجال. تم إجراء هذا البحث بالمقابلات والوثائق المستخدمة كمصادر بيانات. أما طريقة الجمع المستخدمة من خلال إجراء المقابلات مباشرة مع المتحدثين المعنيين والوثائق المتعلقة بالبيانات. ثم قم بإجراء تحليل نوعي وصفي للحصول على إجابات للمشكلات المثارة.

النتائج البحثية الأولى : تنفيذ نظام المنطقة في المديرية جومبانج رقم 14 لسنة 2016 بشأن تنفيذ الرعاية الاجتماعية للتعامل المتشردين والمسؤولين في منطقة السياحة الدينية جوس دور هو اتخاذ إجراءات في اللوائح المحلية الوقائية والقمعية والتأهيلية. وكذلك خلصت نظام المنطقة إلى أنها لم تنفذ بشكل جيد. ثانيًا : إن المصلحة المرسله للتعامل المتشردين والمسؤولين في منطقة السياحة الدينية جوس دور هي أن التعامل مع المتشردين والمسؤولين مسموح به ويؤمن فوائد من مستوى الاهتمام الإنساني، أي مستوى المصلحة الضرورية الذي يجب تحقيقه في الحياة، أي الحفاظ على الدين، يغذي الروح، يغذي العقل، يغذي الأبناء، ويحافظ المال.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL (COVER DALAM)</b> .....	<b>i</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	<b>iv</b>
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	<b>v</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI</b> .....	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>xi</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>xiv</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xv</b>
<b>المخلص</b> .....	<b>xvi</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xvii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang</b> .....	<b>1</b>
<b>B. Batasan Masalah</b> .....	<b>6</b>
<b>C. Rumusan Masalah</b> .....	<b>7</b>
<b>D. Tujuan Penelitian</b> .....	<b>7</b>

<b>E. Manfaat Penelitian.....</b>	<b>8</b>
1. Manfaat Teoritis.....	8
2. Manfaat Praktis .....	8
<b>F. Definisi Operasional.....</b>	<b>8</b>
1. Implementasi Peraturan Daerah.....	9
2. Gelandangan dan Pengemis.....	9
3. Kawasan Wisata Religi Gus Dur .....	9
4. Masalah Mursalah.....	10
<b>G. Sistematika Pembahasan .....</b>	<b>10</b>
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>12</b>
<b>A. Penelitian Terdahulu .....</b>	<b>12</b>
<b>B. Kerangka Teori.....</b>	<b>16</b>
<b>1. Kebijakan Publik .....</b>	<b>16</b>
a. Pengertian Kebijakan Publik .....	16
b. Tahap-Tahap Kebijakan Publik .....	18
<b>C. Jenis-Jenis Kebijakan Publik .....</b>	<b>19</b>
<b>2. Pemerintah Daerah .....</b>	<b>21</b>
a. Pengertian Pemerintah Daerah .....	21

b. Kewenangan Pemerintah Daerah .....	23
c. Lingkungan Pemerintahan Daerah.....	25
<b>3. Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016</b>	
<b>Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.....</b>	<b>28</b>
<b>4. Masalah Mursalah .....</b>	<b>32</b>
a. Pengertian Masalah Mursalah .....	32
b. Macam-Macam Masalah Mursalah .....	33
c. Dasar Hukum Masalah Mursalah .....	35
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>38</b>
<b>A. Jenis Penelitian .....</b>	<b>38</b>
<b>B. Pendekatan Penelitian .....</b>	<b>38</b>
<b>C. Lokasi Penelitian .....</b>	<b>38</b>
<b>D. Jenis dan Sumber Data .....</b>	<b>39</b>
1. Sumber Data Primer .....	39
2. Sumber Data Sukender.....	40
<b>E. Metode Pengumpulan Data .....</b>	<b>40</b>
1. Wawancara .....	40
2. Dokumentasi .....	41
3. Internet .....	41
<b>F. Metode Pengolahan Data.....</b>	<b>41</b>
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>42</b>
<b>A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....</b>	<b>42</b>
<b>1. Dinas Sosial .....</b>	<b>42</b>

2. Wisata Religi Gus Dur .....	44
<b>B. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Terhadap Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Religi Gus Dur .....</b>	<b>45</b>
<b>C. Pandangan Masalah Mursalah Terhadap Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Religi Gus Dur .....</b>	<b>56</b>
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>62</b>
<b>A. Kesimpulan .....</b>	<b>62</b>
<b>B. Saran .....</b>	<b>63</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>65</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>69</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara berkembang yang mengalami masalah kependudukan, diakibatkan karena bertambahnya jumlah dari penduduk Indonesia yang meningkat. Apabila jika pertambahan jumlah penduduk tersebut tidak terkontrol dengan baik, dikhawatirkan akan menimbulkan sumber masalah sosial yang memberi efek buruk terhadap pertumbuhan ekonomi, terutama sumber penghidupan masyarakat yang semakin terbatas dan peluang kerja yang semakin kecil. Pertambahan dari jumlah penduduk dikarenakan grafik angka kelahiran yang sangat meningkat dibandingkan dengan angka kematian yang rendah, sehingga memicu terjadinya kemiskinan.<sup>1</sup>

Kemiskinan merupakan keadaan kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok. Kemiskinan tidak hanya dipahami sebagai ketidak mampuan dalam ekonomi yang rendah tetapi juga gagal dalam memenuhi kebutuhan dasar. Kebutuhan dasar yang dimaksud secara umum, yaitu meliputi terpenuhnya pangan, pekerjaan, dan kesehatan. Kemiskinan diakibatkan karena keterbatasan fisik dan mental, tidak mempunyai kemampuan keterampilan, serta tidak tersedianya lapangan pekerjaan. Bisa dikatakan faktor-faktor tersebut berkaitan dengan adanya masalah ketenagakerjaan atau bisa disebut dengan pengangguran. Dalam mendapatkan pekerjaan terdapat orang-orang yang tersingkir

---

<sup>1</sup>Sutar, "Implementasi Perda No 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial Dalam Penanganan Gelandangan di Kota Pekanbaru", *UIN Suska Riau Repository*, 1 (2010), 1.

Karena persaingan. dan inilah yang kemudian orang-orang mencoba segala upaya untuk memenuhi kebutuhan pokok agar tetap bertahan hidup dengan menjadi gelandangan dan pengemis.<sup>2</sup>

Gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap, dan hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat. Pengemis merupakan orang-orang yang melakukan kegiatan meminta-minta dimuka umum untuk mendapatkan penghasilan secara mudah dengan mengharapkan belas kasihan dari orang lain.<sup>3</sup> Gelandangan dan pengemis merupakan sesuatu yang sudah tidak asing lagi di pendengaran dan juga di penglihatan kita, hal tersebut dianggap menimbulkan gangguan atau mengotori ketertiban, kebersihan, dan keindahan kota, serta ketentraman masyarakat yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan pembangunan, khususnya pembangunan perkotaan.<sup>4</sup>

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat menjelaskan :<sup>5</sup>

“Bahwa tujuan dibentuknya pemerintah negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”

Penjelasan tersebut bahwa negara bertanggung jawab atas penanganan masalah sosial. Namun sampai sekarang ini penanganan gelandangan dan

---

<sup>2</sup>Sri Edi Suwarsono, *Sekitar Kemiskinan dan Keadilan*, (Jakarta: Cendikiawan Tentang Islam Ui Press, 2007), 24.

<sup>3</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980.

<sup>4</sup>Norika Priyantoro, “Penanganan Gelandangan dan Pengemis Perspektif Siyasa”, *Institutional Repository UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*, 1, (Agustus, 2015), 2.

<sup>5</sup>Undang-Undang Dasar 1945.

pengemis masih sulit terwujud, dengan melihat fakta yang terjadi di kabupaten Jombang khususnya di kawasan wisata religi Gus Dur, gelandangan dan pengemis masih banyak dijumpai yang mempunyai latar belakang, ada yang tidak punya tempat untuk tinggal dan mencari kehidupan yang lebih baik dengan meninggalkan kampungnya. Kawasan wisata religi ini merupakan tempat strategis yang memudahkan gelandangan dan pengemis untuk meminta-minta dimuka umum, karena banyaknya peziarah yang berkunjung ke makam Gus Dur setiap hari, sehingga dalam hal ini menjadi masalah adanya peluang dari kondisi tersebut menjadikan gelandangan dan pengemis malas yang hanya memikirkan penghasilan tanpa harus berusaha untuk bekerja.

Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Pasal 14 Nomor 14 Tahun 2016 menjelaskan bahwa :

“Dalam pelayanan kesejahteraan sosial kepada penyandang masalah sosial dan penyimpangan perilaku, maka setiap orang dilarang :<sup>6</sup>

- a. Melakukan kegiatan menggelandang, mengemis dan prostitusi/tuna susila;
- b. Mengkoordinir, mengeksploitasi atau menjadikan gelandangan dan pengemis sebagai alat untuk mencari keuntungan bagi kepentingan diri sendiri ataupun orang/kelompok lain; dan/atau
- c. Memberikan uang atau barang kepada gelandangan dan/atau pengemis di jalan atau di tempat-tempat umum”

Penerapan tersebut belum terlaksana dengan baik yang telah ditetapkan di peraturan daerah. Sehingga masalah ini perlu adanya suatu tindakan untuk melakukan beberapa penanganan yang sesuai dengan peraturan daerah, dari pemerintah daerah melalui Dinas Sosial sebagai peran dalam menangani masalah

---

<sup>6</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Pasal 14 Nomor 14 Tahun 2016.



gelandangan dan pengemis tersebut yang bekerjasama dengan Satpol PP. Agar tercapainya tujuan pembuat peraturan daerah tersebut benar-benar dilaksanakan supaya tidak terjadi penyimpangan antara ketentuan peraturan daerah dengan masalah gelandangan dan pengemis yang terjadi di kawasan wisata religi Gus Dur, untuk mengembangkan dan meningkatkan kesejahteraan sosial. Apabila masalah ini tidak ditangani dengan tuntas permasalahan tersebut akan terus muncul bahkan dapat menimbulkan dampak negatif seperti munculnya kekerasan dan kriminal.

Islam merupakan agama mulia yang mengajarkan hal-hal positif dan tidak mensyariatkan adanya perbuatan gelandangan dan pengemis. Perbuatan tersebut adalah perbuatan yang sangat hina, tercela, dan tidak dibenarkan untuk ada. Islam menghendaki masyarakat semuanya harus disejahterakan dan berada dalam keadaan mampu atau kaya sehingga menganjurkan umatnya berusaha dalam bekerja. Bekerja merupakan kewajiban seorang muslim seperti yang dilakukan oleh Nabi Nuh bekerja sebagai tukang kayu, Nabi Idris sebagai tukang jahit, dan Rasulullah sebagai pedagang. Beliau bekerja dengan sungguh-sungguh dan halal. Allah menegaskan perintah kerja dalam firman-Nya :

وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ۗ وَسَتُرَدُّونَ اِلٰى عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ  
فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ

Artinya : “Dan Katakanlah : bekerjalah kamu, maka Allah dan Rasul-Nya serta orang-orang mukmin akan melihat pekerjaanmu itu dan kamu akan dikembalikan

kepada (Allah) yang mengetahui akan yang ghaib dan yang nyata, lalu diberitakan-Nya kepada kamu apa yang telah kamu kerjakan”.<sup>7</sup>

Nabi SAW sangat menghargai umatnya untuk bekerja dengan berbagai profesi yang halal, beliau tidak menginginkan umatnya menjadi pengemis dan menjadi beban orang lain, karena memandang orang yang tangannya di atas untuk memberi jauh lebih baik dan disenangi dari pada orang yang tangannya di bawah untuk meminta-minta. Disabdakan oleh Nabi SAW :

عن نافع عن ابنِ عُمَرَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ قَالَ : «الْيَدُ الْعُلْيَا خَيْرٌ مِنَ الْيَدِ السُّفْلَى، وَالْيَدُ السُّفْلَى السَّائِلَةُ وَالْيَدُ الْعُلْيَا الْمُنْفِقَةُ،

Artinya : “Dari Napi’ dari Ibnu Umar sesungguhnya Rasulullah SAW bersabda : tangan di atas lebih baik dari pada tangan di bawah dan tangan di atas memberikan kemudahan dan tangan di bawah memberikan kesulitan”.<sup>8</sup>

Maslahah mursalah pandangan Imam Al Ghazali menjelaskan masalah akibat dari suatu perbuatan atau menarik kemanfaatan dan mencegah kemadzaran. Namun yang dikehendaki dalam masalah mursalah ini, yaitu melestarikan dan menjaga tujuan-tujuan dari syariat. Sedangkan tujuan-tujuan syariat pada makhluk terdapat lima hal, yaitu memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, dan memelihara keturunan, serta memelihara harta kekayaan. Karena di setiap hal yang dimiliki terdapat muatan dalam pelestarian terhadap lima prinsip dasar tersebut merupakan masalah.

<sup>7</sup>QS. at-Taubah (9) : 105.

<sup>8</sup>Muslim, Shohih Muslim, (Beirut: Darr al-Fikr, 1992), Juz 11. H. no 3329.

Mursalah merupakan terlepas bebas tidak terikat dan tidak dijelaskan secara eksplisit dalam dalil Al-Qur'an dan Al-Hadits yang membolehkan atau melarangnya. Jadi masalah mursalah ini merupakan tujuan untuk memberikan kemaslahatan yang terlepas dari kaitan pengukuhan maupun penolakan syara. Dalam menentukan standart lima prinsip dasar timbangan masalah sangat baik, karena disetiap manusia mempunyai standart pemikiran yang berbeda-beda dalam memberikan penilaian dalam suatu kemaslahatan.<sup>9</sup> Oleh karena itu melihat dari masalah di atas sudah bisa dipastikan orang-orang gelandangan dan pengemis jelas tidak mungkin memikirkan kemaslahatan umat, cenderung lebih mementingkan dirinya sendiri. Maka penulis akan menganalisis dengan ditinjau dari masalah mursalah.

Berdasarkan latar belakang di atas yang telah dipaparkan oleh penulis, maka perlu untuk melakukan penelitian dengan mengangkat judul **“IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN JOMBANG NOMOR 14 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DI KAWASAN WISATA RELIGI GUS DUR PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH”**.

## **B. Batasan Masalah**

Dari latar belakang di atas yang telah dipaparkan, penulis perlu melakukan pembatasan dalam masalah untuk menghindari pelebaran pembahasan pada pokok masalah yang diangkat, agar penelitian tersebut lebih fokus untuk dilakukan dan lebih terarah. Batasan dalam penelitian ini adalah membahas terkait pelaksanaan

---

<sup>9</sup>KH.MA. Sahal Mahfudh, *Kilas Balik Teoritis Fiqih Islam*, (Kediri: Purna Siwa Aliyyah Madrasah Hidayatul Mubtadi-ien, 2004), 253.

peraturan daerah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis ditinjau dari masalah mursalah.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas yang telah dipaparkan serta batasan masalah, penulis merumuskan masalah secara spesifik yang dituangkan dalam rumusan masalah, yaitu :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur ?
2. Bagaimana pandangan masalah mursalah terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur ?

### **D. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah di atas yang telah dibuat, adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan penulis, yaitu :

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pandangan masalah mursalah terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur.

## **E. Manfaat Penelitian**

Dalam tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis, penelitian ini dapat memberikan manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis, yaitu :

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan informasi kepada masyarakat luas, serta sebagai bahan kajian-kajian ilmiah dalam penelitian lebih lanjut untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan peraturan daerah dalam penanganan masalah gelandangan dan pengemis. Dapat dijadikan sebagai evaluasi bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini dijadikan syarat wajib untuk mendapatkan gelar sarjana S1, dalam bidang Hukum Tata Negara (Siyasah) di Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Serta dapat memberikan manfaat guna menambah wawasan ilmu pengetahuan di bidang implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di kawasan wisata religi Gus Dur perspektif masalah mursalah.

## **F. Definisi Operasional**

Definisi operasional cara untuk mengukur variabel dalam penelitian ini yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul masalah yang diangkat, yaitu :

### 1. Implementasi Peraturan Daerah

Implementasi peraturan daerah merupakan penerapan kebijakan yang telah diprogramkan pemerintah dan diberlakukan untuk menghantarkan kepada masyarakat yang harus dilaksanakan agar dapat mencapai keberhasilan dalam menangani masalah yang menjadi tujuan dari program yang telah ditetapkan.<sup>10</sup>

### 2. Gelandangan dan Pengemis

Gelandangan dan pengemis merupakan orang-orang yang hidupnya menggelandang karena tidak mempunyai tempat untuk tinggal dan harus tinggal di berbagai tempat, pinggir jalan, kolong jembatan, dan tempat umum lainnya, untuk menjalankan kehidupan sehari-hari dengan cara mengemis atau mendapatkan penghasilan secara mudah dengan meminta-minta untuk mengharap belas kasihan dari orang lain.<sup>11</sup>

### 3. Kawasan Wisata Religi Gus Dur

Kawasan wisata religi Gus Dur merupakan tempat pariwisata religi dengan motivasi keagamaan yang dilakukan oleh umat beragama.<sup>12</sup> Wisata religi ini banyak dikunjungi peziarah untuk melakukan perjalanannya dengan tujuan mengunjungi serta melihat tempat suci tokoh agama, untuk meneguhkan iman atau menyucikan diri dan mendapatkan keberkahan.

---

<sup>10</sup>Gaffar Afan, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pusaka Pelajar, 2009), 295.

<sup>11</sup>Dinas Sosial, “Gelandangan dan Pengemis (Gepeng)”, <https://bulelengkab.go.id/detail/artikel/gelandangan-dan-pengemis-gepeng-14>, diakses tanggal 26 November 2019.

<sup>12</sup>Indrawati<sup>1</sup>, Nurhasan<sup>2</sup>, Achmad Muthali’in<sup>3</sup>, “Motivasi Wisata Ziarah dan Potensi Pengembangannya Menjadi Wisata Halal di Desa Majasto Kabupaten Sukoharjo”, *Jurnal Arsitektur*, 2, (Juli, 2018), 89.

#### 4. Masalah Mursalah

Maslahah mursalah merupakan teori hukum yang mendatangkan kebaikan dan mencegah kerusakan. Masalah mursalah terlepas bebas yang tidak terikat dengan dalil Al-Qur'an dan Al-Hadits yang membolehkan atau melarangnya. Namun tetap terikat dengan tatanan syariah, karena syariah sebagai pedoman dan pegangan hidup yang memberikan kemanfaatan kepada masyarakat dan mencegah kemadzaratan.<sup>13</sup>

#### G. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini dibagi menjadi lima bab, yang masing-masing menguraikan masalahnya secara tersendiri yang ada dalam bab, namun masalah yang ada dalam tiap bab masih saling berkaitan dengan bab yang lain, yaitu :

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab pertama menguraikan secara umum tentang masalah yang diangkat penulis yang kemudian dituangkan ke dalam latar belakang masalah, setelah itu merumuskan masalah yang diangkat ke dalam rumusan masalah, dan dari jawaban rumusan masalah tersebut digunakan untuk menyelesaikan tujuan dari penelitian yang diharapkan dapat memberikan manfaat yang positif, dengan penulisan tersusun secara sistematis.

##### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab kedua memaparkan penelitian terdahulu yang dijadikan penulis sebagai bahan acuan. Serta menguraikan kerangka teori untuk memberikan

---

<sup>13</sup>Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh*, terj. Saefullah Ma'shum, et al., *Ushul Fiqih*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2005), 426.

gambaran terkait masalah yang diangkat. Kerangka teori tersebut sebagai salah satu pembanding dari penelitian ini. Sehingga data-data yang diperoleh dari lokasi penelitian dapat dijadikan sebagai analisis yang relevan.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ketiga penulis memerlukan tata cara penelitian yang akan digunakan untuk menampilkan rangkaian proses dalam mengumpulkan data-data secara rinci yang diperoleh dari lokasi penelitian dengan mengelompokkan, yang meliputi jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber data, dan metode pengumpulan data, serta metode pengolahan data.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab keempat menguraikan tentang hasil penelitian yang dilakukan secara langsung oleh penulis di lokasi penelitian terkait dengan masalah yang diangkat. Kemudian hasil penelitian dianalisis dengan menggunakan data primer maupun data sekunder untuk memperoleh suatu jawaban dari masalah tersebut yang dituangkan ke dalam pembahasan.

### **BAB V PENUTUP**

Bab kelima adalah bab terakhir yang memuat tentang kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi pembahasan yang terkait masalah yang diangkat, yaitu implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di kawasan wisata religi Gus Dur perspektif masalah mursalah. Saran diharapkan bisa dijadikan sebagai evaluasi bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

Dalam bab ini, penulis memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah yang diangkat, sebagai tujuan untuk menjelaskan perbedaan dan persamaan. Dalam penelitian ini terdapat beberapa penelitian terdahulu yang dimaksud, yaitu :

1. Skripsi **Faiz Amrizal Satria Dharma**, “**Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Studi di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta)**”, **Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, Tahun 2015**. Dalam penelitian ini menjelaskan bagaimana implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang tertuju pada pemecah masalah yang ada pada masa sekarang, penelitian yang dilakukan langsung di UPT Panti Karya Yogyakarta serta beberapa tempat yang menjadi sarang gelandangan dan pengemis di kawasan Malioboro, Alun-Alun Utara, dan di daerah stasiun yang berada di Lempuyangan, kemudian

menggunakan teknik analisis data deduktif untuk mendapatkan konfirmasi dari hasil observasi yang telah dilakukan.<sup>14</sup>

2. Skripsi **Muchlis Laksmana Putra**, “**Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta**”, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Tahun 2019. Dalam penelitian ini menjelaskan bagaimana implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis yang dilihat dari segi aspek sosiologi hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta dan menjelaskan faktor-faktor apa saja yang berperan dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis sosiologis dengan melihat masalah yang diangkat dalam pandangan masyarakat, penelitian ini dilakukan langsung di Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, Yayasan Anugerah Tuhan HAFARA, dan daerah yang menjadi tempat gelandangan dan pengemis, kemudian dalam analisis data menggunakan deskriptif kualitatif data yang didapatkan dengan dilihat kesesuaiannya berdasarkan ketentuan yang berlaku dan disusun secara sistematis.<sup>15</sup>
3. Skripsi **Ermawati Febriyani**, “**Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit**

---

<sup>14</sup>Faiz Amrizal Satria Dharma, “Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Studi di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta)”, *Institutional Repository UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*, 1, (April, 2015), 20.

<sup>15</sup>Muchlis Laksmana Putra, “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Universitas Islam Indonesia*, 1, (Februari, 2019), 19.

**Masyarakat di Kabupaten Demak (Studi Kasus di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak)”, Jurusan Politik dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang, Tahun 2015.** Dalam penelitian ini menjelaskan bagaimana implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat untuk penanggulangan masalah gelandangan dan pengemis di kawasan masjid Agung dan menjelaskan program apa saja yang dilaksanakan Dinas Sosial kabupaten Demak dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di kawasan masjid Agung Demak. Penulis menggunakan pendekatan penelitian kualitatif karena akan menggambarkan lebih mendalam terkait implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Penelitian ini dilakukan penulis di Dinas Sosial dan kawasan wisata masjid Agung Demak, kemudian untuk teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif.<sup>16</sup>

**Tabel Penelitian Terdahulu**

No	Nama dan Judul	Isu Hukum	Persamaan	Perbedaan
1	<b>Faiz Amrizal Satria Dharma,</b> Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan	1. Bagaimana implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis	1. Implementasi perda tentang penanganan gelandangan dan pengemis.	1. Implementasi peraturan daerah kabupaten Jombang tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

<sup>16</sup>Ermawati Febriyani, “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak (Studi Kasus di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak)”, *DIGILIB UNNES Local Content Repository*, 1, (Februari, 2015), 51.

	dan Pengemis (Studi di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta).	di UPT Panti Karya kota Yogyakarta.		<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Lokasi penelitian di Dinas Sosial.</li> <li>3. Berada di kawasan wisata religi.</li> <li>4. Menjelaskan terkait masalah mursalah.</li> </ol>
2	<b>Muchlis Laksana Putra,</b> Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 ditinjau dari aspek sosiologi hukum di DIY.</li> <li>2. Apa faktor-faktor yang berperan dalam penanganan gelandangan dan pengemis di DIY.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementasi peraturan daerah tentang penanganan gelandangan dan pengemis.</li> <li>2. Lokasi penelitian di Dinas Sosial.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementasi peraturan daerah kabupaten Jombang tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial.</li> <li>2. Berada di kawasan wisata religi.</li> <li>3. Menjelaskan terkait masalah mursalah.</li> </ol>
3	<b>Ermawati Febriyani,</b> Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak (Studi Kasus di	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat untuk penanggulangan masalah gelandangan dan pengemis di kawasan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementasi peraturan daerah tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis.</li> <li>2. Lokasi penelitian di Dinas Sosial.</li> <li>3. Berada di kawasan wisata.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementasi peraturan daerah kabupaten Jombang tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial.</li> <li>2. Berada di kawasan wisata religi Gus Dur.</li> <li>3. Menjelaskan</li> </ol>

	Kawasan Wisata Masjid Agung Demak).	2. Apakah program yang dilaksanakan Dinas Sosial kabupaten Demak dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di kawasan masjid Agung Demak.		terkait masalah mursalah.
--	-------------------------------------	---	--	---------------------------

## B. Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, penulis mengemukakan teori-teori yang sudah ada, dan teori tersebut berhubungan dengan masalah yang diangkat.

### 1. Kebijakan Publik

#### a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan suatu rencana program yang telah dibuat, atau keputusan, dan sikap, sebagai tindakan atau tidak bertindak yang dilakukan oleh para pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang sedang terjadi di lingkungan masyarakat. Kebijakan dikatakan sebagai usaha yang digunakan sebagai tujuan-tujuan tertentu untuk kepentingan umum serta kebijakan bersifat mendasar karena sebagai pedoman landasan bertindak dalam usaha untuk mencapai suatu tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.<sup>17</sup> Bentuk peraturan Perundang-undangan, yaitu peraturan Presiden dan peraturan daerah merupakan bentuk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

<sup>17</sup>Abdullah Ramdhani<sup>1</sup>, Muhammad Ali Ramadhani<sup>2</sup>, “Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik”, *Jurnal Publik*, 1, (2017), 2.

Menurut M. Irfan Islamy kebijakan publik merupakan kebijakan untuk dilaksanakan dalam bentuk yang nyata, baik melakukan sesuatu tindakan atau melakukan sesuatu yang dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. Kebijakan publik harus ditujukan untuk kepentingan umum atau kepentingan seluruh anggota masyarakat.<sup>18</sup>

Thomas R. Dye menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan sesuatu yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah. Kebijakan dilakukan berupa sasaran atau tujuan-tujuan dari program-program yang dibuat oleh pemerintah. Penetapan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah diwujudkan ke dalam peraturan Perundang-undangan, pidato-pidato pemerintah, dan program yang dibuat oleh pemerintah.<sup>19</sup>

David Easton menyatakan kebijakan publik merupakan kebijakan yang mengarah pada tujuan daripada sikap atau tindakan yang dilaksanakan serba kebetulan. Pada hakikatnya kebijakan terdiri dari tindakan yang saling berkaitan dengan pola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilaksanakan oleh para pemerintah serta bukan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan bersangkutan dengan apa yang terjadi dalam bidang tertentu.<sup>20</sup>

Dari pengertian kebijakan publik di atas dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan atau ketetapan yang telah dibuat oleh pemerintah untuk diambil lembaga pemerintah yang digunakan sebagai

---

<sup>18</sup>M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2002), 20.

<sup>19</sup>Dian Afif Arifah, "Kebijakan Publik (Makalah)", <https://id.scribd.com/doc/239754909/KEBIJAKAN-PUBLIK-MAKALAH>, diakses tanggal 9 Desember 2019.

<sup>20</sup>Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijakan dan Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), 5.

pedoman atau pegangan bagi apratur pemerintah, sehingga dapat tercapainya tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

#### b. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahap-tahap kebijakan publik merupakan proses yang dikaji untuk membagi proses dalam penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahapan. Menurut Wiliam Dunn tahap-tahap dalam kebijakan publik, yaitu :

##### 1) Tahap Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda kebijakan dimulai ketika pejabat dipilih dalam pembuatan kebijakan dan menyadari adanya masalah publik. Dalam tahap ini memerlukan intervensi dari pemerintah yang kemudian diangkat menjadi isu publik.

##### 2) Tahap Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan adalah masalah yang di agenda kebijakan yang kemudian dijelaskan pemerintah yang membuat kebijakan. Dari masalah tersebut kemudian akan menentukan tindakan apa yang harus dilakukan untuk pemecah masalah tersebut.

##### 3) Tahap Adopsi Kebijakan

Adopsi kebijakan dari banyaknya alternatif kebijakan yang ditawarkan, dan salah satu dari alternatif tersebut diadopsi dengan mendapatkan dukungan dari lembaga atau putusan peradilan yang kemudian dapat diimplementasikan.

##### 4) Tahap Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan suatu proses untuk merealisasikan dari hasil keputusan-keputusan tersebut ke dalam suatu tindakan. Implementasi tersebut

tidak dapat dikatakan berhasil apabila implementasi dapat berubah jika ada perubahan keadaan.

#### 5) Tahap Penilaian Kebijakan

Penilaian kebijakan untuk mengevaluasi dalam suatu kebijakan yang telah dilaksanakan, kemudian akan dievaluasi untuk mengetahui kebijakan yang telah dibuat apakah dapat menyelesaikan masalah yang sedang terjadi di lingkungan masyarakat atau sudah mencapai tujuan yang diinginkan.<sup>21</sup>

#### c. Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Untuk mengetahui instrumen kebijakan yang digunakan pemerintah sebagai pemecah suatu masalah, maka perlu untuk mengetahui jenis kebijakannya, yaitu :

##### 1) Kebijakan Substantif

Kebijakan substantif merupakan kebijakan yang menyatakan bahwa tindakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dalam masalah tertentu, seperti kebijakan terhadap pengurangan kemiskinan dengan melalui kebijakan beras miskin.

##### 2) Kebijakan Prosedural

Kebijakan prosedural merupakan kebijakan yang mempertanyakan bagaimana kebijakan substantif tersebut agar dapat dilaksanakan. Kebijakan prosedural ini merupakan kebijakan yang bersifat lebih teknis, standard, dan prosedur, yang merupakan kriteria masyarakat yang berhak dalam mendapatkan bantuan.

---

<sup>21</sup>William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003), 24.



### 3) Kebijakan Distributif

Kebijakan distributif merupakan kebijakan yang mempunyai tujuan untuk mendistribusikan atau memberikan akses yang sama atas sumberdaya tertentu, seperti kebijakan dalam bantuan operasional sekolah.

### 4) Kebijakan Regulatif

Kebijakan regulatif merupakan kebijakan yang mengatur urusan perilaku seseorang atau masyarakat, seperti kebijakan dalam penggunaan sabuk pengaman ketika mengendarai mobil atau menjadi penumpang di dalam mobil.

### 5) Kebijakan Redistributif

Kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur pendistribusian pendapatan atau kekayaan seseorang yang akan didistribusikan kembali kepada masyarakat yang perlu mendapatkan perlindungan sebagai tujuan dari pemerataan, seperti kebijakan pajak progresif, kebijakan subsidi silang, dan kebijakan subsidi BBM.

### 6) Kebijakan Material

Kebijakan material merupakan kebijakan yang dibuat agar dapat memberikan keuntungan sumberdaya yang konkrit kepada masyarakat tertentu, seperti kebijakan beras yang diberikan untuk orang miskin.

### 7) Kebijakan Simbolis

Kebijakan simbolis merupakan kebijakan yang dapat memberikan manfaat pada masyarakat tertentu, seperti kebijakan libur hari Natal untuk orang yang beragama Kristen atau Katolik, libur hari Waisak untuk orang yang beragama Budha, dan libur hari raya Idul Fitri untuk orang yang beragama Islam.

## 8) Kebijakan Barang Publik

Kebijakan barang publik atau (public goods) merupakan kebijakan yang mengatur dalam tata kelola dan pelayanan barang-barang publik, seperti kebijakan pengelolaan fasilitas umum dan jalan raya.

## 9) Kebijakan Barang Privat

Kebijakan barang privat atau (private goods) merupakan kebijakan yang mengatur urusan tata kelola serta pelayanan barang-barang privat, seperti pengaturan parkir di tempat umum dan penataan pemilikan tanah.<sup>22</sup>

## 2. Pemerintah Daerah

### a. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau (government) di dalam bahasa Indonesia mempunyai arti pengarahan dan administrasi yang memiliki wewenang dalam kegiatan yang dilaksanakan oleh orang-orang yang berada dalam suatu negara, daerah atau kota. Dapat juga dikatakan dengan lembaga yang menyelenggarakan pemerintahan negara dan daerah atau kota.

Pasal 18 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menjelaskan negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan provinsi dibagi atas kabupaten atau kota.<sup>23</sup> Daerah provinsi, kabupaten atau kota mempunyai pemerintahan daerah yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menjelaskan bahwa pemerintah daerah merupakan

<sup>22</sup>Sri Hadiati Wara Kustriani, SH. MBA., *Modul Pelatihan Analisis Kebijakan*, (Jakarta: Australian Aid, 2015), 21-23.

<sup>23</sup>Pasal 18 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

penyelenggara dalam urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>24</sup>

Pemerintah daerah merupakan sub sistem dari penyelenggaraan pemerintah nasional yang mempunyai kewenangan dalam mengatur. Kewenangan tersebut mengandung tiga hal, yaitu pemberian kepercayaan dan wewenang untuk mengambil inisiatif, menetapkan cara-cara dalam menyelesaikan tugas dan upaya untuk mengambil inisiatif, dan mengambil keputusan dengan melibatkan masyarakat maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan kewenangan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah.<sup>25</sup>

Dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia, pemerintah daerah adalah ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan.<sup>26</sup> Karena pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan mengatur urusan masalah politik.

Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta perangkat daerah sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup>Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>25</sup>Setya Retnami, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001), 8.

<sup>26</sup>Hanafi, Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemberitaan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. Grasindo, 2005), 100.

<sup>27</sup>Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Aparat pemerintah daerah meliputi pejabat yang memiliki tingkatan jabatan. Pejabat Eselon II pejabat yang setingkat dengan Kepala Badan, Kepala Dinas, dan Kepala Instansi. Pejabat Eselon III pejabat yang setingkat dengan Sekretaris, Kepala Bagian, dan Kepala Bidang. Pejabat Eselon IV pejabat yang setingkat dengan Kepala Sub Bagian, Kepala Sub Bidang, dan Kepala Seksi.

#### b. Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan merupakan hak atau kekuasaan untuk bertindak dalam membuat keputusan.<sup>28</sup> Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum tata negara, karena pemerintah dapat menjalankan tugasnya dengan dasar wewenang yang diperolehnya. Berdasarkan peraturan Perundang-undangan kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang telah memberikan legitimasi kepada badan publik serta lembaga negara dalam menjalankan tugasnya dengan sumber wewenang atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>29</sup>

Wewenang terdiri dari tiga komponen yang meliputi pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh merupakan wewenang yang digunakan untuk mengendalikan perilaku dari subyek hukum, untuk komponen dasar hukum merupakan wewenang yang ditunjuk dasar hukumnya, sedangkan komponen konformitas merupakan wewenang untuk semua jenis wewenang serta untuk jenis wewenang tertentu.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup>Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Makasar: Pustaka Refleksi, 2010), 35.

<sup>29</sup>SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), 154.

<sup>30</sup>Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, (Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1998), 2.

Berdasarkan Pasal 13 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menjadi kewenangan daerah provinsi adalah :<sup>31</sup>

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi

Pasal 13 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah :<sup>32</sup>

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota, meliputi :

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- 2) Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- 5) Penanganan bidang kesehatan
- 6) Penyelenggaraan pendidikan
- 7) Penanggulangan masalah sosial

<sup>31</sup>Pasal 13 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>32</sup>Pasal 13 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan

9) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan Perundang-undangan<sup>33</sup>

Kewenangan pemerintah daerah dapat diwujudkan dalam bentuk program-program atau rencana pemerintah daerah. Apabila pemerintah daerah memiliki kinerja yang baik dan profesional maka akan mampu meningkatkan potensi daerah yang dikelolanya.

c. Lingkungan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah yang berada di negara banyak dipengaruhi karena faktor dari lingkungan. Lingkungan dapat memberikan energi yang dapat menjadi pembatas dari suatu kegiatan organisasi. Jika organisasi tidak dapat menyesuaikan dengan lingkungan, maka organisasi tersebut tidak akan berjalan. Muttalib dan Akbar Ali Khan berpendapat mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan pemerintah daerah, yaitu :

1) Historis

Historis atau perjalanan sejarah merupakan faktor penunjang yang dapat mempengaruhi bentuk, struktur, dan fungsi pemerintahan daerah yang berada disuatu negara. Di dalam historis terdapat tradisi dan norma yang sudah berlangsung lama mempengaruhi pemerintah daerah, sehingga dapat menimbulkan berbagai tipe dalam pemerintahan.

---

<sup>33</sup>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

## 2) Kebudayaan

Kebudayaan merupakan norma yang ada dalam suatu bangsa yang berpengaruh kuat dalam sistem, bentuk, dan struktur, serta fungsi pemerintahan daerah. Seperti di Indonesia pengaruh dari budaya kesultanan Yogyakarta telah mempengaruhi dalam sistem, bentuk, dan struktur, serta fungsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

## 3) Keagamaan

Keagamaan merupakan tradisi yang kuat serta dipegang teguh oleh masyarakat yang berada dalam suatu negara. Tradisi keagamaan dapat mempengaruhi sistem, bentuk, dan struktur, serta fungsi pemerintahan daerah. Seperti di Indonesia di Aceh kebijakan yang dibuat oleh pemerintah apabila ingin dilaksanakan, maka harus memperhatikan kaidah-kaidah agama Islam.

## 4) Geografi dan Demografi

Dalam suatu daerah keadaan alam dan keadaan penduduk dapat mempengaruhi sistem pemerintahan daerah. Keadaan alam dan keadaan penduduk perlunya perbedaan perlakuan dalam proses politik pemerintahan daerah, karena keadaan geografi dan keadaan demografi perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah untuk membentuk daerah baru, seperti mengelola penyelenggaraan pemerintahan di daerah Papua, karena keadaan geografi dan keadaan demografi berbeda dengan daerah yang lainnya.

## 5) Politik

Politik merupakan bentuk pemerintahan disuatu negara yang dapat mempengaruhi sistem pemerintahan daerah. Bentuk pemerintah, yaitu monarki,

aristokrasi, oligarki, dan demokrasi, serta tirani yang akan mempengaruhi dalam pembuatan kebijakan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, seperti di Indonesia proses penyelenggaraan pemerintahan daerah ditingkat pusat dan tingkat daerah yang akan bertumpu pada sistem pemerintahan demokratis dan kedaulatan ada di tangan rakyat.

#### 6) Kondisi Ekonomi

Kondisi ekonomi pada suatu daerah, tingkat pengangguran, tingkat perkembangan perdagangan, dan jasa berpengaruh pada pelaksanaan tugas pokok pemerintahan daerah dalam pembinaan masyarakat serta penyelenggaraan pemerintahan. Apabila kemampuan ekonomi atau kapasitas keuangan semakin tinggi, maka semakin tinggi pula kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan pembangunan yang ada di daerahnya. Ekonomi merupakan pendukung untuk perkembangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang lebih maju di masa depan.

#### 7) Kondisi Sosial

Kondisi sosial merupakan karakter sosial dalam suatu masyarakat yang ikut memberikan dasar penting dalam penyelenggaraan masyarakat dan pengembangan pemerintah daerah. Dapat memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan tugas pemerintah atau tugas pembinaan masyarakat. Untuk perkembangan masalah-masalah sosial, seperti masalah kesehatan, pendidikan, dan mobilitas sosial masyarakat, serta perubahan sosial lainnya. Dengan



adanya masalah tersebut maka perlunya untuk menuntut perubahan dalam strategi penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>34</sup>

### **3. Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial**

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, pemerintah daerah Jombang mempunyai tugas untuk menangani persoalan kesejahteraan di daerah. Pemerintah daerah telah memberikan pelayanan kesejahteraan sosial, maka agar penanganannya lebih optimal perlu didukung dengan peraturan daerah. Pemerintah memberikan pelayanan bagi penyandang masalah penyimpangan perilaku, yaitu gelandangan dan pengemis.

Pasal 4 Ayat 1 Huruf c gelandangan adalah seseorang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat, mempunyai tingkah laku aneh dan menyimpang dari norma-norma yang ada atau seseorang bekas penderita penyakit jiwa, yang telah mendapatkan pelayanan medis dan telah mendapatkan surat keterangan sembuh dan tidak mempunyai keluarga serta kurang mampu dan perlu mendapatkan bantuan untuk hidup.

Pasal 4 Ayat 1 Huruf d gelandangan psikotik adalah gelandangan yang hidup di jalan karena suatu sebab mengalami gangguan kejiwaan, yakni mental dan sosial, sehingga mereka hidup mengembara, berkeliaran, atau menggelandang di jalanan.

---

<sup>34</sup>Prof. Dr. H. M. Aries Djaenuri, M.A., "Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah", repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf, diakses tanggal 14 Desember 2019.

Pasal 4 Ayat 1 Huruf c pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.<sup>35</sup>

Pasal 2 menjelaskan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial diselenggarakan berdasarkan asas :<sup>36</sup>

- a. Kesetiakawanan;
- b. Keadilan;
- c. Kemanfaatan;
- d. Keterpaduan;
- e. Kemitraan;
- f. Keterbukaan;
- g. Akuntabilitas;
- h. Partisipasi;
- i. Profesionalitas; dan
- j. Keberlanjutan

Yang dimaksud dengan asas kesetiakawanan adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus dilandasi oleh kepedulian sosial untuk membantu orang yang membutuhkan pertolongan dengan empati dan kasih sayang. Asas keadilan adalah menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif dan keseimbangan antara hak dan kewajiban. Asas kemanfaatan adalah dapat memberi manfaat bagi peningkatan kualitas hidup warga negara. Asas keterpaduan adalah mengintegrasikan berbagai komponen yang terkait sehingga dapat berjalan secara terkoordinir dan sinergis. Asas kemitraan adalah antara pemerintah daerah dan masyarakat, pemerintah daerah sebagai penanggung jawab dan masyarakat sebagai mitra pemerintah daerah dalam menangani masalah kesejahteraan sosial dan peningkatan kesejahteraan sosial. Asas keterbukaan adalah dapat memberikan akses yang seluas-luasnya kepada

<sup>35</sup>Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016.

<sup>36</sup>Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016.

masyarakat untuk mendapatkan informasi yang terkait dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Asas akuntabilitas adalah harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan. Asas partisipasi adalah melibatkan seluruh komponen masyarakat. Asas profesionalitas adalah masyarakat agar dilandasi dengan profesionalitas sesuai dengan lingkup tugasnya dan dilaksanakan seoptimal mungkin. Serta asas keberlanjutan adalah dilaksanakan secara berkesinambungan, sehingga tercapai kemandirian.

Pasal 3 menjelaskan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial bertujuan :<sup>37</sup>

- a. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup;
- b. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian;
- c. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial;
- d. Meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggung jawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
- e. Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; dan
- f. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial

Pasal 14 menjelaskan larangan untuk kegiatan gelandangan dan pengemis.

Dalam pelayanan kesejahteraan sosial kepada penyandang masalah ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, maka setiap orang dilarang :<sup>38</sup>

- a. Melakukan kegiatan menggelandang, mengemis dan prostitusi/tuna susila;

---

<sup>37</sup>Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016.

<sup>38</sup>Pasal 14 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016.

- b. Mengkoordinir, mengeksploitasi atau menjadikan gelandangan dan pengemis sebagai alat untuk mencari keuntungan bagi kepentingan diri sendiri ataupun orang/kelompok lain; dan/atau
- c. Memberikan uang atau barang kepada gelandangan dan/atau pengemis di jalan atau di tempat-tempat umum

Pasal 9 Ayat 2 menjelaskan bahwa terdapat beberapa penanganan kesejahteraan sosial, yang bersifat :<sup>39</sup>

- a. Preventif;
- b. Represif;
- c. Rehabilitatif;
- d. Pengembangan;
- e. Perlindungan; dan
- f. Penunjang

Pasal 13 Ayat 2 menjelaskan bahwa pemerintah daerah memberikan pelayanan kesejahteraan sosial pada penyandang masalah ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, dengan mengupayakan :<sup>40</sup>

- a. Tindakan pencegahan terhadap tumbuh dan kembangnya ketunaan sosial dan perilaku menyimpang;
- b. Penertiban masalah ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku yang mengganggu ketertiban umum, melalui penjangkauan, persuasi, operasi simpatik, pembinaan dan pengembalian ke keluarga dan/atau daerah asal;
- c. Pelayanan rehabilitasi sosial, dalam bentuk :
  1. Motivasi dan diagnosis psikososial;
  2. Pelatihan vokasional pembinaan kewirausahaan;
  3. Bimbingan mental spiritual;
  4. Bimbingan fisik;
  5. Bimbingan sosial dan konseling psikososial;
  6. Pelayanan aksesibilitas;
  7. Bantuan dan asistensi sosial;
  8. Bimbingan lanjut; dan/atau
  9. Rujukan
- d. Perlindungan sosial terhadap penyandang masalah ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku dalam bentuk bantuan sosial dan jaminan sosial

<sup>39</sup>Pasal 9 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016.

<sup>40</sup>Pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016.

Pasal 31 Ayat 1 menjelaskan ketentuan pidana setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 14 dikenakan pidana kurungan paling lama 6 (Enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah).<sup>41</sup>

#### 4. Masalah Mursalah

##### a. Pengertian Masalah Mursalah

Maslahah berasal dari kata **صَلَحَ** menjadi **مَصْلِحَةٌ** yang artinya sesuatu yang mendatangkan kebaikan. Mursalah berasal dari kata **يُرْسَلُ - إِرْسَالًا - مُرْسَلٌ** - **أُرْسِلَ** menjadi **مُرْسَلٌ** yang artinya diutus dan dikirim atau dipakai terlepas bebas dengan Al-Qur'an dan Al-Hadits yang membolehkan atau melarangnya. Pengertian secara umum masalah mursalah merupakan prinsip kemaslahatan atau kebaikan yang digunakan untuk menetapkan hukum Islam, atau dapat diartikan perbuatan yang mengandung nilai kebaikan.<sup>42</sup>

Menurut pandangan Imam Al-Ghazali masalah merupakan :

أَمَّا الْمَصْلِحَةُ فَهِيَ عِبَارَةٌ فِي الْأَصْلِ عَنْ جَلْبِ مَنْفَعَةٍ أَوْ دَفْعِ مَضَرَّةٍ

Artinya : “Maslahah pada dasarnya adalah meraih manfaat dan menolak kemadzaran”.<sup>43</sup>

Dalam kitab *Al-Mustashfa min Ilmi al Ushul* pandangan Imam Al-Ghazali bahwa, masalah mursalah merupakan untuk melestarikan tujuan-tujuan dari

<sup>41</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016.

<sup>42</sup>Chaerul Umam, Dkk, *Ushul Fiqih 1*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2000), 135.

<sup>43</sup>Zen Amiruddin, *Ushul Fiqih*, (Yogyakarta: Teras, 2009), 177.

syariat pada makhluk yang terdapat lima dasar yang terkait dengan melindungi agama, melindungi jiwa, melindungi akal, dan melindungi kelestarian manusia, serta melindungi harta benda.<sup>44</sup>

Maslahah mursalah jika dilihat dari segi nama terlihat adanya perbedaan, tetapi jika dilihat dari segi isi mempunyai kesamaan yang mendasar, untuk menetapkan hukum yang tidak terikat dalam Al-Qur'an dan Al-Hadits, dengan pertimbangan kemaslahatan umat untuk menarik kebaikan dan menghindari keburukan.

#### b. Macam-Macam Maslahah Mursalah

Maslahah mursalah digunakan sebagai metode hukum, dengan mempertimbangkan adanya manfaat dan kepentingan tidak terbatas, namun tetap pada tujuan-tujuan syariat yang mendasar, karena syariah sebagai pedoman untuk memberikan kemanfaatan dan mencegah kemadzaran. Kemudian dalam berlakunya masalah mursalah terdapat ruang lingkup yang dari segi kekuatan sebagai hujjah dalam menetapkan hukum, yang meliputi :

##### 1) Al-Maslahah Al-Daruriyyah

Kebutuhan yang harus terpenuhi, akan terancam pada keselamatan umat manusia yang menyangkut lima pokok, yaitu memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, dan memelihara keturunan, serta memelihara harta. Menurut ahli usul fikih memelihara harta, apabila kemaslahatan ini telah

<sup>44</sup>Al-Ghazali, *Al-Mustafa*, Juz 1, (Bairut: Daar al-Ihya' al Turas al-'Araby, 1997), 217.

hilang, maka kehidupan manusia akan hancur serta tidak akan selamat di dunia maupun di akhirat.<sup>45</sup>

## 2) Al-Maslahah Al-Hajiyyah

Kebutuhan yang dibutuhkan dalam menyempurnakan kemaslahatan pokok yang berbentuk meringankan dalam mempertahankan dan memelihara kebutuhan dasar manusia. Kebutuhan ini tidak mencapai tingkat kebutuhan daruriyyah, apabila kebutuhan tersebut tidak dipenuhi dalam kehidupan manusia, maka akan menghancurkan kehidupan manusia sendiri.<sup>46</sup>

## 3) Al-Maslahah Al-Tahsiniyyah

Kebutuhan yang sikapnya sebagai pelengkap dari kemaslahatan sebelumnya, atau kebutuhan hidup untuk menyempurnakan kesejahteraan hidup manusia, apabila kemaslahatan tahsiniyyah tidak dapat terpenuhi, maka kehidupan manusia terasa kurang indah maupun nikmat. Kemaslahatan ini tidak sampai menimbulkan kebinasaan hidup, justru menghendaki adanya kemuliaan akhlak dan kebaikan dalam pergaulan.<sup>47</sup>

Menjaga kemurnian metode masalah mursalah sebagai landasan hukum Islam, perlunya mempunyai dua dimensi, yang pertama harus sesuai dengan apa yang terkandung di dalam Al-Qur'an dan Al-Hadits, yang kedua harus mempertimbangkan kebutuhan manusia yang sedang berkembang sesuai dengan zaman. Kedua dimensi ini harus menjadi pertimbangan dalam menetapkan hukum Islam, apabila kedua dimensi tersebut tidak seimbang,

<sup>45</sup>Abdul Azis Dahlan, et al., *Ensiklopedia Hukum Islam*, (Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1984), 1109.

<sup>46</sup>Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 213.

<sup>47</sup>Hamka Haq, *Falsafat Ushul Fiqh*, (Makassar: Yayasan al-Ahkam, 1998), 76.

maka hukumnya akan berlaku kaku. Sehingga perlu adanya syarat dalam menggunakan masalah mursalah, yaitu syarat dari pandangan Imam Al-Ghazali sebagai landasan hukum :

- 1) Masalah mursalah aplikasinya sesuai dengan ketentuan syara
- 2) Masalah mursalah tidak bertentangan dengan ketentuan nash syara Al-Qur'an dan Al-Hadits
- 3) Masalah mursalah sebagai tindakan yang daruri atau kebutuhan yang mendesak sebagai kepentingan masyarakat<sup>48</sup>

#### c. Dasar Hukum Masalah Mursalah

Dasar hukum atau dalil mengenai diberlakukannya masalah mursalah, yaitu :

#### **Al-Qur'an**

Surat Al-Anbiya Ayat 107

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Artinya : “Dan tiadalah kami mengutus kamu, melainkan untuk menjadi rahmat bagi seluruh alam”.<sup>49</sup>

Dalam ayat ini menerangkan Allah mengutus Nabi Muhammad SAW yang membawa agama-Nya, agar mereka berbahagia di dunia dan di akhirat. Allah mengabarkan telah menjadikan Nabi Muhammad SAW sebagai rahmat bagi semesta alam. Barang siapa yang menerima rahmat dan selalu mensyukuri,

<sup>48</sup>Mukhsin Jamil (ed.), *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*, (Semarang: Walisongo Press, 2008), 24.

<sup>49</sup>QS. Al-Anbiya 107.



niscaya dia akan bahagia di dunia dan di akhirat. Barang siapa yang menolak, niscaya dia akan merugi di dunia dan di akhirat.<sup>50</sup>

Surat Yunus Ayat 58

قُلْ بِفَضْلِ اللَّهِ وَبِرَحْمَتِهِ فَبِذَلِكَ فَلْيَفْرَحُوا هُوَ خَيْرٌ مِّمَّا يَجْمَعُونَ

Artinya : “Dengan karunia Allah dan rahmat-Nya, hendaklah dengan itu mereka bergembira, karunia Allah dan rahmat-Nya itu adalah lebih baik dari apa yang mereka kumpulkan”.<sup>51</sup>

Dalam ayat ini menerangkan karunia dalam ayat tersebut adalah Al-Qur’an. Rahmat yang dimaksudkan, yaitu agama, keimanan, beribadah kepada Allah, dan mencintai-Nya, serta mengenali-Nya. Nikmat dalam Islam dan Al-Qur’an adalah nikmat yang sangat besar. Allah SWT memerintahkan untuk bergembira dengan karunia dan rahmat-Nya, karena hal tersebut dapat membuat jiwa menjadi tenang atau lega, menyemangatkan dan membantu untuk selalu bersyukur. Hal tersebut merupakan gembira yang sangat terpuji, berbeda dengan gembira syahwat dunia, maka gembira tersebut merupakan hal yang tercela.<sup>52</sup>

#### **Al-Hadits**

Hadits yang digunakan sebagai landasan untuk diberlakukannya masalah, yaitu hadits yang dikemukakan oleh Ibn Majah dan Daruqutni bahwa Rasulullah SAW bersabda :

<sup>50</sup>Nasib Ar-Rifa’i M., *Ringkasan Tafsir Ibnu Katsir Jilid III*, (Jakarta: Gema Insani, 2000), 333.

<sup>51</sup>QS. Yunus Ayat 58.

<sup>52</sup>Abu Adib, “Tafsir Al-Qur’an Al-Karim”, <http://www.tafsir.web.id/p/about-u.html>, diakses tanggal 14 Desember 2019.

لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَرَ

Artinya : “Tidak boleh berbuat madzarat dan pula saling memadzaratkan”.<sup>53</sup>

Pembentukan hukum berdasarkan kemaslahatan ini, dimaksudkan untuk mencari suatu yang menguntungkan dan menghindari kemadzaran. Maslahat merupakan suatu yang selalu berkembang disetiap lingkungan.



---

<sup>53</sup>Ibnu Majah, H, no 2340.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah yuridis empiris atau yang disebut dengan penelitian hukum empiris (*Empirical Law Research*), suatu penelitian yang terjun lapangan melihat fenomena hukum atau fakta sosial yang terjadi di masyarakat. Penulis melakukan penelitian dengan dilakukan secara langsung ke lokasi bertempat di Dinas Sosial dan kawasan wisata religi Gus Dur, untuk mendapatkan fakta-fakta yang ada dengan melakukan pengamatan, kemudian hasil dari lokasi penelitian dianalisis dengan berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang terkait.<sup>54</sup>

#### B. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan penelitian dengan yuridis sosiologis, yang dilakukan terhadap keadaan nyata di masyarakat dengan tujuan untuk menemukan fakta (*Fact Finding*), kemudian identifikasi (*Problem Identification*), dan setelah itu melakukan penyelesaian masalah (*Problem Sallution*). Penulis melihat masalah yang terjadi di kawasan wisata religi Gus Dur terkait gelandangan dan pengemis.<sup>55</sup>

#### C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dilakukan oleh penulis bertempat di Dinas Sosial sebagai peran dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis, beralamat di

---

<sup>54</sup>Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 15.

<sup>55</sup>Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 105.

Jl. R Wijaya No. 15, kelurahan Kepanjen, kecamatan Jombang, kabupaten Jombang, Jawa Timur, dan kawasan wisata religi Gus Dur yang menjadi tempat gelandangan dan pengemis, beralamat di Jl. Irian Jaya Tebuireng No. 10, desa Cukir, kecamatan Diwek, kabupaten Jombang, Jawa Timur.

Penulis mengangkat masalah di atas, karena adanya wisata yang terbesar di Jombang yang berkaitan dengan religi, yaitu hanya wisata religi Gus Dur, tempat tersebut sudah dipastikan munculnya gelandangan dan pengemis, dan masalah gelandangan dan pengemis yang berada di kawasan wisata religi Gus Dur belum ada penyelesaiannya, sehingga penulis berkeinginan untuk melakukan penyelesaian masalah agar memperoleh suatu jawaban.

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

Jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan sumber data sekunder :

##### **1. Sumber Data Primer**

Sumber data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama atau narasumber.<sup>56</sup> Data primer terkait masalah yang diangkat dan diperoleh secara langsung dari lokasi penelitian dengan melakukan wawancara.

---

<sup>56</sup>Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), 10.

## 2. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh dengan cara mengumpulkan data-data yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, dan penelitian terdahulu berupa jurnal, serta internet.<sup>57</sup>

### E. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini, dengan cara melakukan, yaitu :

#### 1. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan cara membuat pertanyaan-pertanyaan terkait masalah yang diangkat, kemudian mengajukan pertanyaan-pertanyaan tersebut kepada :

- a. Sri Utami, SE, MM, selaku Kepala Sub Bagian Penyusunan Program dan Evaluasi
- b. Umami Salamah, SE, MM, selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial
- c. Arifah, S.Sos, selaku Seksi Rehabilitasi Sosial Anak, Lanjut Usia dan Penyandang Disabilitas
- d. Digit Dwi Permanasukma, S.Tr.Sos, selaku Bidang Rehabilitasi Sosial
- e. Darmi, selaku Gelandangan dan Pengemis
- f. Parno, selaku Pengemis
- g. Saimin, selaku Pengemis
- h. Siti Nurhani, selaku Peziarah

---

<sup>57</sup>Ibid.

## 2. Dokumentasi

Dokumentasi dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan penelitian sebagai acuan untuk mendapatkan gambaran melalui buku-buku, Perundang-undangan, dan penelitian terdahulu berupa jurnal, serta mengumpulkan data-data tertulis dan gambar berupa laporan yang diperoleh dari lokasi penelitian sebagai bahan pendukung penelitian terkait masalah yang diangkat.

## 3. Internet

Pengumpulan data ini dilakukan dengan cara melakukan pencarian data ataupun informasi yang terkait masalah yang diangkat melalui media internet yang berupa berita, artikel, dan sumber pendukung lainnya.

## F. Metode Pengolahan Data

Sumber data primer dan sumber data sekunder yang diperoleh dari lokasi penelitian akan dianalisis berdasarkan rumusan masalah, sehingga dapat memperoleh gambaran yang jelas. Dalam analisis data menggunakan analisis deskriptif kualitatif yang akan menjelaskan gambaran permasalahan yang diangkat secara aktual, sistematis, dan akurat data<sup>58</sup> dalam bentuk deskriptif, kemudian dari hasil wawancara dan dokumentasi, dianalisis secara kualitatif untuk memperoleh suatu jawaban dari masalah tersebut.

---

<sup>58</sup>Sunggono, Bambang, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), 38.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Dinas Sosial dan wisata religi Gus Dur adalah dua tempat dilaksanakannya penelitian, untuk pengambilan data yang dibutuhkan penulis. Berikut gambaran umum dari kedua tempat :

##### 1. Dinas Sosial

Dinas Sosial merupakan lembaga sebagai peran dalam membantu Bupati untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang sosial seperti yang diangkat penulis, yaitu masalah gelandangan dan pengemis. Dinas Sosial beralamat di Jl. R Wijaya No. 15, kelurahan Kepanjen, kecamatan Jombang, kabupaten Jombang, Jawa Timur. Mempunyai visi “Bersama mewujudkan Jombang yang berkarakter” dan misi :

- a. Mewujudkan tata kelola pemerintah yang bersih dan profesional
- b. Mewujudkan masyarakat yang berkualitas, religious, dan berbudaya
- c. Meningkatkan daya saing perekonomian daerah berbasis kerakyatan potensi unggulan lokal dan industri<sup>59</sup>

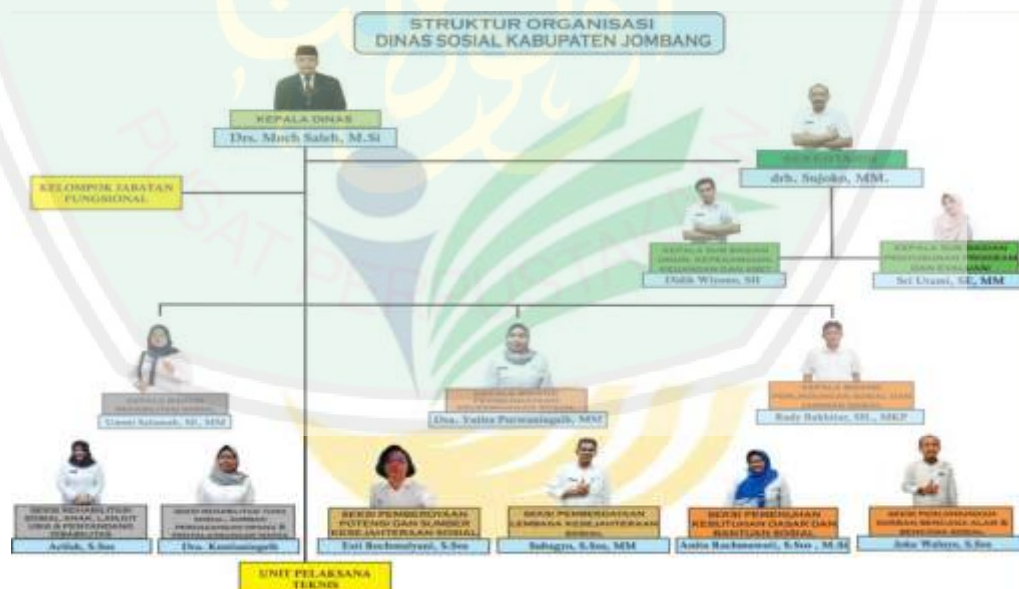
Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Bupati Kabupaten Jombang Nomor 27 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Jombang, menjelaskan bahwa tugas pokok dan fungsi Dinas Sosial adalah :<sup>60</sup>

<sup>59</sup>Sri Utami, SE, MM, wawancara (Kepanjen, 8 November 2019).

<sup>60</sup>Pasal 4 Peraturan Bupati Kabupaten Jombang Nomor 27 Tahun 2016.

- (1) Sekretariat mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas Dinas Sosial dalam merencanakan, melaksanakan, mengkoordinasikan
- (2) Dan mengendalikan kegiatan administrasi umum, kepegawaian, keuangan, aset, penyusunan program dan evaluasi
- (3) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sekretariat, mempunyai fungsi :
  - a. Pengelolaan dan pelayanan administrasi umum;
  - b. Pengelolaan administrasi kepegawaian;
  - c. Pengelolaan administrasi keuangan;
  - d. Pengelolaan administrasi perlengkapan;
  - e. Pengelolaan administrasi aset Dinas Sosial;
  - f. Pengelolaan urusan rumah tangga;
  - g. Pelaksanaan koordinasi penyusunan program, anggaran dan Perundang-undangan;
  - h. Pelaksanaan koordinasi penyelenggaraan tugas-tugas Bidang;
  - i. Pengelolaan kearsipan;
  - j. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi organisasi dan tatalaksana;
  - k. Pelaksanaan koordinasi pembinaan dan penyelenggaraan sosial; dan pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Sosial

Dari uraian yang telah dipaparkan sebagai pelaksana visi, misi, dan tugas pokok, serta fungsi telah tersusun sebagai berikut :<sup>61</sup>



Sumber : Struktur Organisasi Dinas Sosial

<sup>61</sup>Portal Resmi Pemerintah Kabupaten Jombang, “Struktur Organisasi Dinas Sosial Kabupaten Jombang”, <https://jombangkab.go.id/opd/sosial/pages/struktur-organisasi-dinas-sosial-kabupaten-jombang>, diakses tanggal 13 Maret 2020.



## 2. Wisata Religi Gus Dur

Wisata religi Gus Dur merupakan tempat peristirahatan mantan Ketua Umum PBNU dan mantan Presiden ke 4 (Empat) Abdurrahman Ad-Dakhil atau nama panggilan akrab Abdurrahman Wahid, yang berada di tengah pondok Tebuireng, Jl. Irian Jaya Tebuireng No. 10, desa Cukir, kecamatan Diwek, kabupaten Jombang, Jawa Timur. Dan di sekitar makam Gus Dur ada sekitar 45 orang yang di makamkan, mulai dari keluarga Gus Dur, pendiri Pesantren Tebuireng, dan pengasuh pondok. Makam Gus Dur menjadi salah satu tujuan para peziarah untuk kirim doa kepada seluruh almarhum keluarga Gus Dur. Para peziarah datang dari berbagai daerah di Indonesia,<sup>62</sup> bahkan non-muslim maupun tokoh mancanegara juga berziarah ke makam Gus Dur.

Dari banyaknya peziarah yang datang sehingga kawasan wisata religi Gus Dur dijadikan sebagai lahan mata pencaharian bagi masyarakat desa Cukir dan sekitarnya. Di sepanjang jalan menuju ke makam banyak dijumpai penjual-penjual berbagai macam produk terdiri dari makanan, pakaian, dan home industri, yaitu aksesoris atau manik-manik. Seiring meningkatnya para peziarah para pedagang juga mengalami peningkatan pendapatan. Dengan melihat hal tersebut menjadikan masyarakat terinspirasi dalam mencari rizki memanfaatkan kawasan tersebut sebagai lahan baru dengan kemampuan yang dimiliki, seperti jasa parkir, menyewakan kamar mandi, dan fotografer.

Berdasarkan penjelasan di atas, bahwasanya wisata religi Gus Dur dapat memberikan dampak positif kepada masyarakat desa Cukir dan sekitarnya,

---

<sup>62</sup>Antara Kalteng, “Artikel-Makam Gus Dur, Ajang Wisata Rohani”, <https://www.google.co.id/amp/s/kalteng.antaranews.com/amp/berita/243061/artikel--makam-gus-dur-ajang-wisata-rohani>, diakses tanggal 14 Maret 2020.

sebagian dari seluruh kabupaten Jombang. Akan tetapi wisata tersebut tidak hanya memberikan dampak baik, juga tidak menutup kemungkinan dapat memunculkan dampak negatif, yaitu munculnya gelandangan dan pengemis, serta penyimpangan perilaku lainnya.

**B. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Terhadap Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Religi Gus Dur**

Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dilaksanakan Dinas Sosial sebagai peran dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis. Penanganan tersebut dilakukan dengan tindakan :

1. Preventif

Pencegahan awal yang dilaksanakan Dinas Sosial dengan memberitahukan Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, mengatur adanya sanksi hukum pidana atau denda dalam Pasal 31 Ayat 1 menjelaskan, setiap orang yang melanggar ketentuan dikenakan pidana kurungan paling lama 6 (Enam) Bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah).

Hasil wawancara dengan ibu Sri Utami, SE, MM, selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial, mengatakan :<sup>63</sup>

*“Larangan tersebut sudah diinformasikan dalam papan tulisan larangan untuk gelandangan dan pengemis. Tapi untuk sanksi kami belum pernah melakukan dan tidak berani, biar polres saja yang memberi sanksi”.*

<sup>63</sup>Sri Utami, SE, MM, wawancara (Kepanjen, 8 November 2019).

Dari wawancara di atas bahwa Dinas Sosial melakukan penanganan preventif dalam bentuk sosialisasi. Namun bentuk sosialisasi yang sudah dilakukan hanya larangan untuk gelandangan dan pengemis, tidak dijelaskan untuk orang yang memberi. Untuk sanksi Dinas Sosial tidak punya wewenang melaksanakan sanksi tersebut, karena sudah dilimpahkan ke yang berwenang, yaitu Kepolisian. Dan sosialisasi dianggap sebatas gambaran bagi gelandangan dan pengemis. Hal ini dibuktikan dari hasil wawancara dengan gelandangan dan pengemis.

Hasil wawancara dengan ibu Darmi, usia 58 Tahun, selaku Gelandangan dan Pengemis, mengatakan :<sup>64</sup>

*“Nggeh kulo ngertos lek ngeten niki dilarang, kulo saking Jawa Tengah, kulo merantau ngriki mergone mboten nggadah sinten-sinten, nggeh mboten nggada nopo-nopo sing saget dalem nyukupi kebutuhan urip niki. Trus kulo nglampahi kerjo nyuwun-nyuwun ngaten. (Ya saya tau kalau ini dilarang, saya dari Jawa Tengah, Saya merantau di sini karena tidak punya siapa-siapa, ya tidak punya apa-apa yang bisa mencukupi kebutuhan hidup ini. Kemudian saya menjalani kerja meminta-minta seperti ini)”*.

Hasil wawancara dengan bapak Parno, usia 63 Tahun, selaku Pengemis, mengatakan :<sup>65</sup>

*“Mboten nggada kerjaan, kulo ngeteniki sagete mung kerjo kasaran lan abot tapi sakniki pun mboten kuat kerjo abot, Yok nopo maleh ngeteniki masio ngerti dilarang. (Tidak punya pekerjaan, saya ini biasanya cuma kerja kasar dan berat tapi sekarang tidak kuat kerja berat, ya gimana lagi meskipun tau dilarang)”*.

---

<sup>64</sup>Darmi, wawancara (Cukir, 17 Desember 2019).

<sup>65</sup>Parno, wawancara (Cukir, 17 Desember 2019).

Hasil wawancara dengan bapak Saimin, Usia 67 Tahun, selaku Pengemis, mengatakan :<sup>66</sup>

*“Lah piye pun tuwek, nyambut damel nopo, njagakno anak nggeh mboten saget podo gak nduwene, kersane masio dilarang nggeh tetep kulo lakoni. (Lah gimana sudah tua, kerja apa, gantungan anak ya gak bisa sama-sama tidak punya, biarin meskipun dilarang ya tetep saya jalani)”*.

Dari wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur mengetahui akan larangan gelandangan dan pengemis yang ditetapkan di Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, tetapi mereka tetap melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis.

Mengenai peziarah wisata religi Gus Dur meresahkan masalah tersebut karena dianggap mengganggu.

Hasil wawancara dengan ibu Siti Nurhani, selaku Peziarah :<sup>67</sup>

*“Sebenarnya lihatnya risih, apalagi waktu saya jalan mereka minta-minta, gak ngasih uang lihatnya kasihan, akhirnya saya kasih saja”*.

Dari wawancara di atas bahwa peziarah memberikan uang dengan alasan kasihan. Padahal di dalam peraturan daerah melarang orang yang memberi uang untuk gelandangan dan pengemis. Namun sanksi yang diberlakukan tidak terlaksana, karena selebihnya sudah menjadi wewenang Kepolisian untuk dilakukan atau tidak.

<sup>66</sup>Saimin, wawancara (Cukir, 17 Desember 2019).

<sup>67</sup>Siti Nurhani, wawancara (Cukir, 17 Desember 2019).

## 2. Represif

Pengendalian yang dilaksanakan Dinas Sosial dengan mengadakan kegiatan razia dalam 1 (Satu) Bulan sekali yang bekerjasama dengan Satpol PP dan Kepolisian sebagai tangan kedua dari Dinas Sosial.

Hasil wawancara dengan ibu Ummi Salamah, SE, MM, selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial, mengatakan :<sup>68</sup>

*“Dinas Sosial tidak punya kewenangan untuk menangkap gepeng, jadi yang punya tugas menangkap Satpol PP dan dari Polres. Dinas Sosial hanya menampung para gepeng yang tertangkap”.*

Dari wawancara di atas bahwa Dinas Sosial melakukan penanganan represif dalam bentuk pengoperasian atau razia. Setelah dilakukannya razia, ada yang tertangkap melakukan kegiatan gelandangan dan pengemis, maka akan dilimpahkan ke Dinas Sosial untuk diberikan pengarahan atau sosialisasi secara langsung dan melakukan kegiatan pendataan yang berisi tentang nama, alamat, keluarga, latar belakang sosial ekonomi, asal daerah, dan masalah yang dihadapi. Dari data-data tersebut akan dijadikan sebagai pertimbangan dalam melakukan pencegahan selanjutnya, atau reunifikasi dikembalikan kepada keluarganya bagi yang masih memiliki keluarga.

## 3. Rehabilitatif

Pencegahan selanjutnya yang dilaksanakan Dinas Sosial, untuk meminimalisir gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur, dengan memberikan pelayanan rehabilitasi sosial.

---

<sup>68</sup>Ummi Salamah, SE, MM, wawancara (Kepanjen, 11 November 2019).

Hasil wawancara dengan bapak Digit Dwi Permanasukma, S.Tr.Sos, selaku Bidang Rehabilitasi Sosial, mengatakan :<sup>69</sup>

*“Untuk rehabilitasi kami lakukan di tempat rumah pelayanan kesejahteraan sosial, tapi itu hanya sementara”.*

Dari hasil wawancara di atas bahwa telah tersedia tempat untuk pelayanan rehabilitasi yang berada di Perak kabupaten Jombang, tetapi itupun hanya dilakukan sementara, apabila gelandangan dan pengemis sudah dianggap mampu dalam memenuhi standart kelayakan hidup, maka akan dikembalikan kepada keluarganya.

Hasil wawancara dengan ibu Ummi Salamah, SE, MM, selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial, mengatakan :<sup>70</sup>

*“Untuk pelayanan rehabilitasi sosial bagi yang terjaring razia kami memberikan beberapa bimbingan dan memberikan pelatihan kegiatan dalam membuat keterampilan”.*

Dari wawancara di atas bahwa Dinas Sosial melakukan penanganan rehabilitatif dalam bentuk bimbingan dan pelatihan. Pelaksanaan pelayanan rehabilitasi sosial dilakukan dalam bentuk :

a. Bimbingan Spiritual

Melakukan pembentukan perilaku terhadap perseorangan yang terjaring, diharapkan dapat memberikan hal-hal yang positif, dengan memberikan bimbingan secara keagamaan, budi pekerti, dan bimbingan norma-norma kehidupan. Pelaksanaan bimbingan spiritual dengan cara praktik sholat lima waktu, belajar membaca dan mengaji ayat-ayat Al-quran, serta pelajaran

---

<sup>69</sup>Digit Dwi Permanasukma, S.Tr.Sos, wawancara (Kepanjen, 21 November 2019).

<sup>70</sup>Ummi Salamah, SE, MM, wawancara (Kepanjen, 11 November 2019).

akhlak ditambahi dengan ilmu-ilmu agama tentang rukun Islam dan Iman. Pentingnya bimbingan spiritual bagi gelandangan dan pengemis menjadi modal dalam berperilaku agar dapat bertanggung jawab pada dirinya sendiri.

#### b. Bimbingan Fisik

Memberikan kegiatan-kegiatan, seperti kegiatan olahraga dan pentas seni (menyanyi serta yang berkaitan dengan musik). Kegiatan ini bertujuan untuk mengajarkan hidup sehat, teratur, dan disiplin agar fisik selalu dalam keadaan sehat. Apabila ada yang mengalami gangguan kesehatan, maka akan dihentikan dalam bimbingan ini tetapi itu hanya sementara, karena yang mengalami gangguan kesehatan akan diberikan atau mendapatkan pelayanan kesehatan.

#### c. Bimbingan Sosial

Memberikan permainan yang membutuhkan tenaga dan konsentrasi pada saat melakukan kegiatan out bond yang diberikan kepada anak-anak khususnya. Bertujuan agar dapat menimbulkan kesadaran, tanggung jawab, dan kemampuan menyesuaikan diri di lingkungan masyarakat. Kegiatan out bond juga menumbuhkan sikap yang saling bekerja sama dengan kelompok dan mempererat tali persaudaraan.

#### d. Bantuan dan Asistensi Sosial

Memberikan bantuan dalam pemenuhan kebutuhan dasar, seperti makanan, pakaian, tempat tinggal atau penampungan sementara, dan perawatan kesehatan, serta obat-obatan.

#### e. Bimbingan Pelatihan

Memberikan keterampilan untuk mengembangkan kemampuan yang dimiliki, tetapi ada pengecualian pelayanan rehabilitasi dalam bentuk bimbingan pelatihan hanya dikhususkan bagi warga jombang saja. Bimbingan pelatihan untuk usia anak-anak, yaitu pemberian bimbingan pra sekolah sebagai upaya sebelum memasuki dunia sekolah agar mempersiapkan diri terlebih dahulu, dengan memberikan pemahaman terkait mata pelajaran yang akan didapatkan nantinya. Kemudian barulah dimasukkan ke sekolah sesuai dengan usianya, baik pendidikan secara formal maupun pendidikan non formal bagi yang putus sekolah. Sedangkan bimbingan pelatihan untuk usia produktif dan non produktif, yaitu :

##### 1) Pelatihan Memasak

Praktik dalam membuat roti dengan bimbingan dari petugas, kegiatan tersebut pelaksanaannya sudah disiapkan semua bahan yang dibutuhkan. Kemudian dari hasil tersebut jika memuaskan dan layak jual maka akan dipromosikan, dan sebaliknya apabila hasilnya kurang baik, maka hasil tersebut hanya bisa dinikmati bersama.

##### 2) Pelatihan Kerajinan Tangan

Praktik membuat kerajinan manik-manik berupa tasbih, kalung, dan gelang, serta aksesoris lainnya. Kegiatan tersebut dipandu oleh petugas untuk memberikan contoh dalam membuat kerajinan manik-manik. Dari hasil kerajinan tersebut apabila sudah terkumpul dan hasilnya bagus dan layak jual maka akan diperjual belikan.



### 3) Pelatihan Menjahit

Praktik menjahit dari sisa-sisa kain perca dijadikan berupa taplak meja, keset, sarung tisu, dan spreng, serta sarung bantal. Kegiatan ini sebagai bekal apabila mereka dikembalikan ke lingkungan lagi, sudah bekal keterampilan yang bisa dipakai untuk mencari uang, sehingga bisa hidup di tengah-tengah masyarakat secara layak.

### 4) Pelatihan Pertukangan

Praktik tukang batu dibimbing membuat tembok pagar, bikin lantai, dan pasang keramik. Praktik tukang kayu belajar membuat almari, membuat bangku, membuat pigora dari kayu, dan membuat meja, serta kursi. Praktik tukang pengelasan besi untuk membuat pagar.

### 5) Pelatihan Pertanian

Praktik bercocok tanam dengan memberikan latihan terhadap gelandangan dan pengemis diantaranya cara-cara menanam berbagai macam tanaman, memberi pupuk, dan merawat. Dimulai dari tanaman yang mudah dan dibutuhkan dalam kehidupan sehari-hari, seperti cabe, tomat, jahe, kunyit, dan laos, serta sayur-sayuran seperti bayam, kangkung, dan kacang panjang, serta labu. Juga diberi latihan cara menanam tanaman di hidroponik.

### f. Rujukan

Proses pengalihan wewenang kepada pihak lain, untuk menangani lebih lanjut masalah gelandangan dan pengemis, dikarenakan masih membutuhkan pelayanan atau bantuan sosial untuk menyelesaikan masalah.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup>Arifah, S.Sos, wawancara (Kepanjen, 21 November 2019).

Hasil wawancara dengan bapak Digit Dwi Permanasukma, S.Tr.Sos, selaku Bidang Rehabilitasi Sosial, mengatakan :<sup>72</sup>

*“Apabila mereka tidak mempunyai keluarga, kami rujuk ke panti yang menangani masalah gepeng”.*

Dari wawancara di atas bahwa Dinas Sosial melakukan penanganan perlindungan dalam bentuk rujukan. Bagi mereka yang tidak mempunyai keluarga, Dinas Sosial tidak akan melepaskan begitu saja, melainkan dirujuk ke panti yang menangani masalah gelandangan dan pengemis, yaitu balai PMKS Surabaya (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) atau LIPONSOS Surabaya (Lingkungan Pondok Sosial).

Dari penjelasan di atas bahwa pelayanan rehabilitasi yang dilakukan Dinas Sosial belum secara menyeluruh dilakukan yang ada dalam peraturan daerah. Padahal dalam peraturan daerah begitu banyak penanganan tetapi hanya beberapa saja yang dilakukan.

Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis yang dilaksanakan Dinas Sosial merupakan dari kebijakan substantif, yang dilakukan untuk mengurangi kemiskinan dengan memberikan bimbingan dan pelatihan-pelatihan keterampilan yang telah dijelaskan di atas, agar dapat menghasilkan sumberdaya manusia yang bermutu dan produktif, sehingga dapat meningkatkan kelayakan hidup yang bermartabat. Diantara faktor-faktor tersebut yang mendukung adalah :

---

<sup>72</sup>Digit Dwi Permanasukma, S.Tr.Sos, wawancara (Kepanjen, 21 November 2019).

### 1. Geografi

Kondisi wilayah daerah yang tidak dapat diharapkan, karena potensi alam membuat masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut mengalami kemiskinan adanya keterbatasan sumber daya alam, sehingga hal ini menjadikan gelandangan dan pengemis memutuskan untuk merantau ke kota untuk mencari penghidupan yang lebih baik.

### 2. Kebudayaan

Gelandangan dan pengemis sudah menjadi budaya yang melekat dalam diri mereka, karena rasa malu dan harga diri tidak dipertahankan lagi. Hal ini dibenarkan ibu Ummi Salamah, SE, MM, selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial, bahwa kegiatan tersebut sudah dianggap biasa atau menjadi kebiasaan malas yang susah untuk ditangani.

### 3. Kondisi Ekonomi

Gelandangan dan pengemis dikatakan sebagai orang yang kurang mampu dalam masalah ekonomi akibat rendahnya pendapatan serta tidak tercukupinya kebutuhan hidup. Gelandangan yang tidak memiliki tempat tinggal yang layak, dan pengemis dijadikan sebagai kegiatan sehari-hari, agar dapat mencukupi kebutuhan hidup dengan cara yang mudah.

### 4. Kemiskinan

Kemiskinan diakibatkan karena memiliki keterbatasan secara fisik maupun mental, pendidikan rendah, dan tidak mempunyai keterampilan, serta kurang tersedianya lapangan kerja.

Faktor-faktor tersebut yang mendorong pemerintah membuat peraturan daerah yang sebagai peran pelaksananya, yaitu Dinas Sosial penggerak dalam peraturan daerah yang bertujuan untuk memberantas kemiskinan yang berkaitan dengan gelandangan dan pengemis.

Jika dilihat dari tahap implementasi kebijakan, Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, penulis menyimpulkan belum terlaksana dengan baik, karena masih terdapat masalah, yaitu :

1. Sosialisasi tidak ditujukan kepada orang yang memberi uang kepada gelandangan dan pengemis
2. Adanya gelandangan dan pengemis masih membandel, tidak mau tau dengan adanya peraturan dan sanksi
3. Kurangnya kesadaran masyarakat terhadap peraturan daerah yang melarang memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis
4. Sanksi yang diberlakukan tidak dilakukan Dinas Sosial
5. Pengoperasian atau razia yang dilakukan Dinas Sosial yang bekerjasama dengan Satpol PP belum dilakukan dengan baik, ditandai dengan jarang nya melakukan razia terhadap gelandangan dan pengemis
6. Penanganan gelandangan dan pengemis, belum secara menyeluruh dilakukan yang ada dalam peraturan daerah, hanya beberapa saja
7. Hasil wawancara dengan ibu Ummi Salamah, SE, MM, selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial, mengatakan :<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup>Ummi Salamah, SE, MM, wawancara (Kepanjen, 11 November 2019).

*“Ya gimana mbak itu sudah jadi kebiasaan rasa malas, yang susah untuk ditangani”.*

Dari wawancara di atas menunjukkan bahwa Dinas Sosial hanya melaksanakan peraturan daerah saja. Dapat dilihat kalau Dinas Sosial hanya sebagai formalitas.

Oleh karena itu, perlunya pemerintah daerah kabupaten Jombang melakukan tahap evaluasi untuk melihat peraturan daerah yang telah diprogramkan belum terlaksana dengan baik.

### **C. Pandangan Masalah Mursalah Terhadap Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Religi Gus Dur**

Dalam pelaksanaan penanganan gelandangan dan pengemis, pemerintah daerah membuat kebijakan yang diwujudkan kedalam bentuk peraturan daerah (perda). Peraturan daerah dibuat untuk kepentingan masyarakat, seperti Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang digunakan untuk kabupaten Jombang, agar mewujudkan kehidupan yang sejahtera.

Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, telah melakukan berbagai penanganan gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur. Penanganan tersebut sebagai tolak ukur dalam merealisasikan kemaslahatan.

Kemaslahatan merupakan tujuan dari masalah mursalah, salah satu hukum Islam yang tidak dijelaskan secara eksplisit di Al-Qur'an dan Al-Hadits, yang membolehkan atau melarangnya. Masalah mursalah itu sendiri memberikan kebaikan dengan menarik kemanfaatan dan menolak kemadzaran.

Gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur jika dilihat banyak sekali kemadzaratannya, seperti mengganggu pemandangan, harusnya para peziarah melihat lingkup yang berbau religi, dan mengganggu jalan para peziarah serta pengguna jalan, karena para gelandangan dan pengemis mengharap belas kasihan dengan cara memaksa yang dapat mengakibatkan munculnya kekerasan.

Dalam merealisasikan kemaslahatan pandangan Al-Ghazali kitab *Al-Mustashfa min Ilmi al Ushul*, terdapat beberapa yang harus diperhatikan dalam kebutuhan yang menjadi prioritas dalam kehidupan manusia, yaitu agama, jiwa, akal, dan keturunan, serta harta. Kebutuhan tersebut sangat dibutuhkan manusia dan harus dipenuhi. Pemenuhan kebutuhan tersebut dapat disimpulkan bahwa kemaslahatan itu, dapat diberlakukannya jika dilihat dari kepentingan manusia yang dibagi menjadi tingkatan, yaitu :

#### 1. Al-Maslahah Al-Daruriyyah

Perwujudan dari Al-Maslahah Al-Daruriyyah sudah dilaksanakan terbukti dengan adanya penanganan yang dilakukan untuk gelandangan dan pengemis meliputi :

##### a. Memelihara Agama

Memelihara agama dengan memberikan pelatihan keagamaan secara rutin bagi gelandangan dan pengemis. Dari sisi agama diajarkan tata cara ibadah, yaitu praktik menjalankan sholat lima waktu secara khusyuk dan benar, belajar membaca dan mengaji ayat-ayat Al-quran, serta pelajaran akhlak ditambahi dengan ilmu-ilmu agama tentang rukun Islam dan Iman.

b. Memelihara Jiwa

Memelihara jiwa dengan memberikan bimbingan sosial untuk menjadikan gelandangan dan pengemis yang nantinya bisa menyadarkan agar tidak memiliki mental gelandangan dan pengemis, serta dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan masyarakat.

c. Memelihara Akal

Memelihara akal dengan memberikan bantuan pelatihan gelandangan dan pengemis dengan cara pelatihan bekerja seperti membuat keterampilan, yang dapat diterapkan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki, agar dapat diterapkan dan berkesinambungan dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya yang lebih produktif.

d. Memelihara Keturunan

Memelihara keturunan dengan melakukan pendataan identitas diri gelandangan dan pengemis yang terjaring, kalau masih ada pihak keluarga, maka akan direunifikasi atau dikembalikan kepada keluarganya. Apabila tidak ada pihak keluarga dan tidak punya, maka akan dirujuk ke panti yang menangani masalah gelandangan dan pengemis.

e. Memelihara Harta

Memelihara harta dengan memberikan bantuan dan asistensi sosial, bantuan dalam pemenuhan kebutuhan dasar, seperti makanan, pakaian, tempat tinggal, dan perawatan kesehatan, serta obat-obatan. Alokasi dana yang dipakai sebagai penunjang kegiatan selama direhabilitasi.

## 2. Al-Maslahah Al-Hajiyyah

Perwujudan dari Al-Maslahah Al-Hajiyyah sudah dilaksanakan terbukti dengan adanya sanksi-sanksi, yang meliputi :

### a. Hukum Pidana

Adanya kurungan paling lama 6 (Enam) Bulan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

### b. Denda

Adanya denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah) dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Akan tetapi, sanksi-sanksi yang diberlakukan tersebut tidak dilakukan, karena peraturan daerah tersebut hanya sebatas tidak lebih dari sebuah peringatan yang bersanksi hukum.

## 3. Al-Maslahah Al-Tahsiniyyah

Perwujudan dari Al-Maslahah Al-Tahsiniyyah sudah dilaksanakan terbukti dengan adanya gelandangan dan pengemis, setelah mendapatkan pelayanan rehabilitasi mendapatkan kepandaian dan bekal yang cukup, sehingga bisa hidup mandiri dan layak juga bisa bersosialisasi lagi dengan lingkungan masyarakat sekitarnya.

Dapat disimpulkan menurut hukum Islam penanganan gelandangan dan pengemis diperbolehkan, karena Islam menghendaki semua masyarakat harus disejahterakan dan berada dalam keadaan kaya, sehingga menganjurkan umatnya berusaha untuk bekerja.



Pembuktian dari adanya penanganan gelandangan dan pengemis merupakan suatu perwujudan dari Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, yang sudah diupayakan agar apa yang tertuang di dalam hukum Islam terealisasi, meskipun hanya sebatas yang bisa dilakukan belum semaksimal mungkin.

Suatu perwujudan itu tidak harus maksimal yang terpenting sudah mendahulukan hal-hal yang paling utama. Dapat kita lihat perwujudan tersebut sudah menunjukkan suatu usaha yang menuju kemaslahatan. Suatu tujuan baik, itu merupakan jalan untuk menghilangkan kemadzaratan.

Kemaslahatan yang telah diupayakan sebagai sesuatu hal yang baik dan telah ditunjukkan dari berbagai faktor-faktor yang ada. Penanganan tersebut masuk dalam tingkatan kepentingan manusia Al-Maslahah Al-Daruriyyah, yaitu suatu tujuan yang sangat dibutuhkan untuk kebutuhan pokok yang harus terpenuhi, yang sudah dijelaskan di atas.

Penanganan gelandangan dan pengemis dilakukan tergolong tingkatan Al-Maslahah Al-Daruriyyah, karena tujuan utamanya menjadikan manusia hidup yang lebih baik sesuai dengan harkat dan martabatnya yang telah diberikan Tuhan sebagai umatnya yang terlahir sama, sehingga hidup layak yang mandiri dan bersosialisasi hidup di tengah-tengah masyarakat.

Apabila hal tersebut bisa terwujud betapa bersyukur bisa menjadikan gelandangan dan pengemis itu, akan jauh lebih baik kehidupannya sebagai manusia yang beragama, berbangsa, dan bernegara. Demi berkesinambungannya tujuan pemerintah daerah tersebut, maka upaya yang telah dilakukan semoga

menjadikan gelandangan dan pengemis harus adanya saling kerjasama baik antara pemerintah daerah dan Dinas Sosial sebagai peran penanganan masalah tersebut, serta dengan gelandangan dan pengemis yang bisa bekerjasama atas kesadaran masing-masing, bahwasannya keterkaitan tersebut dapat dipastikan tidak adanya gelandangan dan pengemis yang masih dijumpai.

Hal inilah yang akan membawa suatu dampak kebaikan dan membawa kemajuan khususnya di tempat wisata religi Gus Dur sebagai wisata religi dan makam tempat peristirahatan tokoh agama dan mantan Presiden ke 4 (Empat). Maka selayaknya tempat tersebut perlu dilestarikan dan dikembangkan sebagai wisata religi yang bersih dihiasi dengan macam-macam kegiatan Islami dan bisa digunakan sebagai lahan perekonomian yang dapat menambah income pendapatan daerah kabupaten Jombang, dan juga dapat mempopuleritaskan kabupaten Jombang sebagai kota beriman.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan paparan yang telah dijelaskan di atas, maka penulis dapat mengambil kesimpulan, yaitu sebagai berikut :

1. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis, Dinas Sosial telah melakukan tindakan yang ada dalam peraturan daerah yang bersifat penanganan preventif, penanganan represif, dan penanganan rehabilitatif. Namun penanganan yang dilakukan tidak secara menyeluruh yang ada dalam peraturan daerah, tetapi hanya beberapa saja yang dilakukan. Hal ini yang membuat implementasi kebijakan yang telah diprogramkan belum terlaksana dengan baik.
2. Pandangan hukum Islam dalam penanganan gelandangan dan pengemis yang ditinjau dari masalah mursalah diperbolehkan dan memberikan kemaslahatan bagi gelandangan dan pengemis. Penanganan gelandangan dan pengemis dilihat dari tingkat kepentingan manusia, yaitu tingkatan Al-Maslahah Al-Daruriyyah yang harus dipenuhi dalam kehidupan, yaitu memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, dan memelihara keturunan, serta memelihara harta. Apabila tidak dipenuhi dalam kehidupan manusia, maka akan mengancam manusia dan dapat menjadikan gelandangan dan pengemis mempunyai pemikiran dan mental menjadi gelandangan dan pengemis terus.

Sebagaimana masalah mursalah merupakan untuk mewujudkan kemaslahatan dan menghilangkan kemadzaran.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang telah dijelaskan di atas, maka penulis memberikan saran, yaitu sebagai berikut :

1. Bagi yang berwenang khususnya Dinas Sosial seharusnya bekerjasama dengan baik dengan penegak hukum, yaitu Satpol PP dan Kepolisian, agar tercapainya peraturan daerah tersebut. Dan Dinas Sosial harus jadi peran penting sebagai tonggak keberhasilan dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis. Serta Dinas Sosial harus bisa memberikan tindakan dan tidak hanya tergantung pada kebijakan pemerintah daerah. Kemungkinan besar jika itu dilaksanakan akan jauh lebih berarti dan mendapatkan hasil yang lebih baik dan terealisasi kepada tujuan utama dalam pelaksanaan penanganan gelandangan dan pengemis.
2. Bagi masyarakat seharusnya mempunyai prinsip untuk mengedepankan sanksi hukum daripada rasa belas kasihan saja, karena bukan menjadi hal yang baik justru malah menimbulkan dampak yang buruk, yaitu munculnya semakin banyak gelandangan dan pengemis. Jika masyarakat disiplin tentang hukum yang ditetapkan, dapat dipastikan akan ada kemajuan yang baik, terwujudnya pemahaman baru dari pikiran yang hanya berpangku tangan untuk memintaminta yang disertai dengan rasa malasnya, kemungkinan besar kalau hal itu diterapkan jauh lebih baik perkembangan dari pemikiran yang bersifat negatif,

akan menjadi berfikir positif, maka akan mempunyai rasa malu kalau menjadi gelandangan dan pengemis.



## DAFTAR PUSTAKA

### **Al-Qur'an dan Al-Hadits**

Al-Qur'an Surat Al-Anbiya Ayat 107.

Al-Qur'an Surat at-Taubah Ayat 105.

Al-Qur'an Surat Yunus Ayat 58.

Ghazali, Al. *Al-Mustafa*. Juz 1. Bairut: Daar al-Ihya' al Turas al-'Araby, 1997.

Ibnu Majah, H, no 2340.

Muslim, Muslim, Shoheh. Juz 11. H. no 3329. Beirut: Darr al-Fikr, 1992.

Zahrah, Muhammad Abu. *Ushul al-Fiqh*. terj. Saefullah Ma'shum, et al. *Ushul Fiqih*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 2005.

### **Buku**

Afan, Gaffar. *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pusaka Pelajar, 2009.

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

Amiruddin, Zen. *Ushul Fiqih*. Yogyakarta: Teras, 2009.

Ar-Rifa'I M, Nasib. *Ringkasan Tafsir Ibnu Katsir Jilid III*. Jakarta: Gema Insani, 2000.

Dahlan, Abdul Azis et al. *Ensiklopedia Hukum Islam*. Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1984.

Dunn, William. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.

Hidjaz, Kamal. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintah Daerah di Indonesia*. Makassar: Pustaka Refleksi, 2010.

Hadjon, Philipus M. *Penataan Hukum Administrasi*. Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1998.

Haq, Hamka. *Falsafat Ushul Fiqh*. Makassar: Yayasan al-Ahkam, 1998.

Islamy, M. Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2002.

Jamil, Mukhsin (ed.). *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*. Semarang: Walisongo Press, 2008.

Kustriani, Sri Hadiati Wara SH. MBA. *Modul Pelatihan Analisis Kebijakan*. Jakarta: Australian Aid, 2015.

Mahfudh, KH.MA. Saha. *Kilas Balik Teoritis Fiqih Islam*. Kediri: Purna Siwa Aliyyah Madrasah Hidayatul Muftadi-ien, 2004.

Marbun, SF. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.

Nurcholis, Hanafi. *Teori dan Praktek Pemberitaan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Grasindo, 2005.

Retnami, Setya. *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001.

Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.

Suwarsono, Sri Edi. *Sekitar Kemiskinan dan Keadilan*. Jakarta: Cendekiawan Tentang Islam Ui Press, 2007.

Solichin, Abdul Wahab. *Analisis Kebijakan dan Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001.

Soekanto, Soejono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.

Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.

Umam, Chaerul, Dkk. *Ushul Fiqih 1*. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2000.

Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980.

Peraturan Bupati Kabupaten Jombang Nomor 27 Tahun 2016.

Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016.

### **Jurnal**

Dharma, Faiz Amrizal Satria. "Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Studi di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta)". *Institutional Repository UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*. 1. Januari, 2015.

Febriyani, Ermawati. "Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak (Studi Kasus di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak)". *DIGILIB UNNES Local Content Repository*. 1. Februari, 2015.

Indrawati<sup>1</sup>. Nurhasan<sup>2</sup>. Achmad Muthali'in<sup>3</sup>. "Motivasi Wisata Ziarah dan Potensi Pengembangannya Menjadi Wisata Halal di Desa Majasto Kabupaten Sukoharjo". *Jurnal Arsitektur*. 2. Juli, 2018.

Priyantoro, Norika. "Penanganan Gelandangan dan Pengemis Perspektif Siyasah". *Institutional Repository UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*. 1. Agustus, 2015.

Putra, Muchlis Laksmana. "Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta". *Universitas Islam Indonesia*. 1. Februari, 2019.

Ramdhani, Abdullah<sup>1</sup>. Muhammad Ali Ramadhani<sup>2</sup>. "Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik". *Jurnal Publik*. 1. 2017.

Sutar. "Implementasi Perda No 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial Dalam Penanganan Gelandangan di Kota Pekanbaru". *UIN Suska Riau Repository*. 1. 2010.

### **Wawancara**

Hasil wawancara dengan ibu Arifah, S.Sos. Seksi Rehabilitasi Sosial Anak, Lanjut Usia dan Penyandang Disabilitas. November 2019.

Hasil wawancara dengan bapak Digit Dwi Permanasukma, S.Tr.Sos. Bidang Rehabilitasi Sosial. November 2019.

Hasil wawancara dengan ibu Sri Utami, SE, MM. Kepala Sub Bagian Penyusunan Program dan Evaluasi. November 2019.

Hasil wawancara dengan ibu Ummi Salamah, SE, MM. Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial. November 2019.

Hasil wawancara dengan ibu Darmi. Gelandangan dan Pengemis. Desember 2019.

Hasil wawancara dengan bapak Parno. Pengemis. Desember 2019.

Hasil wawancara dengan bapak Saimin. Pengemis. Desember 2019.

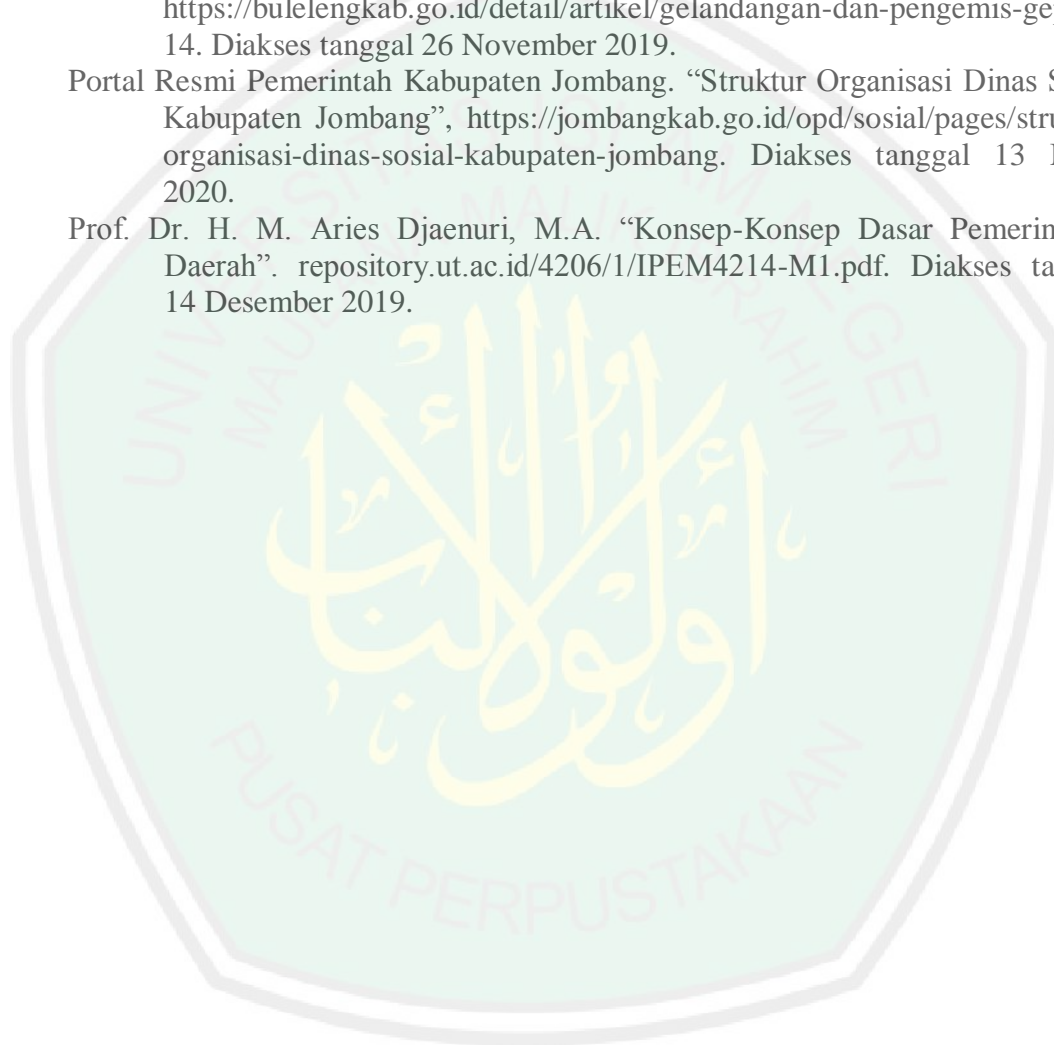
Hasil wawancara dengan ibu Siti Nurhani. Desember 2019.

### **Internet**

Abu Adib. "Tafsir Al-Qur'an Al-Karim". <http://www.tafsir.web.id/p/about-u.html>. Diakses tanggal 14 Desember 2019.



- Antara Kalteng. “Artikel-Makam Gus Dur, Ajang Wisata Rohani”. <https://www.google.co.id/amp/s/kalteng.antaranews.com/amp/berita/243061/artikel--makam-gus-dur-ajang-wisata-rohani>. Diakses tanggal 14 Maret 2020.
- Dian Afif Arifah. “Kebijakan Publik (Makalah)”. <https://id.scribd.com/doc/239754909/KEBIJAKAN-PUBLIK-MAKALAH>. Diakses tanggal 9 Desember 2019.
- Dinas Sosial. “Gelandangan dan Pengemis (Gepeng)”. <https://bulelengkab.go.id/detail/artikel/gelandangan-dan-pengemis-gepeng-14>. Diakses tanggal 26 November 2019.
- Portal Resmi Pemerintah Kabupaten Jombang. “Struktur Organisasi Dinas Sosial Kabupaten Jombang”, <https://jombangkab.go.id/opd/sosial/pages/struktur-organisasi-dinas-sosial-kabupaten-jombang>. Diakses tanggal 13 Maret 2020.
- Prof. Dr. H. M. Aries Djaenuri, M.A. “Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah”. [repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf](https://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf). Diakses tanggal 14 Desember 2019.



## LAMPIRAN

### PANDUAN WAWANCARA

#### Daftar Pertanyaan untuk Dinas Sosial :

1. Apakah tindakan yang dilakukan berdasarkan peraturan daerah kabupaten Jombang ?
2. Tindakan apa saja yang dilakukan berdasarkan peraturan daerah kabupaten Jombang ?
3. Bagaimana cara melakukan penanganan gelandangan dan pengemis ?
4. Dalam pelayanan rehabilitasi, pelatihan apa saja yang dilakukan untuk gelandangan dan pengemis ?
5. Apakah sudah tersedianya panti untuk gelandangan dan pengemis yang di rehabilitasi ?
6. Apakah sanksi yang ditetapkan di peraturan daerah sudah dilakukan ?
7. Apa yang menjadi hambatan dalam melaksanakan peraturan daerah ?
8. Untuk menangani masalah gelandangan dan pengemis, apakah Dinas Sosial bekerja sama dengan lembaga-lembaga lain ?

#### Daftar Pertanyaan untuk Gelandangan dan Pengemis :

1. Namanya siapa ?
2. Asalnya dari mana ?
3. Usianya berapa ?
4. Kenapa melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis ?

5. Apakah sudah tau dengan adanya sanksi hukum untuk orang yang melakukan kegiatan gelandangan dan pengemis ?

**Daftar Pertanyaan untuk Peziarah atau Pengguna Jalan :**

1. Bagaimana pendapat adanya gelandangan dan pengemis ?
2. Apakah sudah tau dengan adanya sanksi hukum untuk orang yang memberi uang kepada gelandangan dan pengemis ?
3. Apakah juga masih sering memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis ?



## PERATURAN DAERAH KABUPATEN

### JOMBANG



SALINAN

**BUPATI JOMBANG**  
**PROVINSI JAWA TIMUR**  
**PERATURAN DAERAH KABUPATEN JOMBANG**  
**NOMOR 14 TAHUN 2016**  
**TENTANG**  
**PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL**  
**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

**BUPATI JOMBANG,**

- Menimbang : a. bahwa untuk meningkatkan kesejahteraan sosial bagi masyarakat di Kabupaten Jombang perlu dilakukan penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah dan berkelanjutan khususnya bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial, guna meningkatkan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat Kabupaten Jombang;
- b. bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, maka Pemerintah Kabupaten Jombang perlu mengatur tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Kabupaten Jombang;
- c. bahwa untuk melaksanakan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
- Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 214, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2273);
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3796);
5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);

- d. pengembangan kapasitas kelembagaan dan sumber daya sosial sesuai perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; dan
- e. fasilitasi partisipasi masyarakat dan/atau dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

#### **Pasal 8**

- (1) Perencanaan penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang menangani urusan perencanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan didukung oleh Perangkat Daerah yang menangani urusan sosial.
- (2) Perencanaan penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mengoptimalkan unsur potensi kesejahteraan sosial daerah baik dari unsur pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, dunia usaha dan pemangku kepentingan yang lain dalam manajemen yang sistematis, terpadu, terarah dan berkelanjutan.

#### **Pasal 9**

- (1) Pelaksanaan dan penanganan kesejahteraan sosial dilakukan secara koordinatif oleh Perangkat Daerah yang menangani urusan ketenagakerjaan, sosial, kesehatan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil serta pemberdayaan masyarakat dan Desa.
- (2) Penanganan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terpadu dari fungsi-fungsi yang bersifat:
  - a. preventif;
  - b. represif;
  - c. rehabilitatif;
  - d. pengembangan;
  - e. perlindungan; dan
  - f. penunjang.
- (3) Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan dan penanganan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1), melakukan koordinasi antar komponen potensi dan sumber kesejahteraan sosial daerah yang ada.

#### **Bagian Kedua**

#### **Pelayanan Kesejahteraan Sosial Penyanggah Masalah Kemiskinan**

#### **Pasal 10**

- (1) Pemerintah Daerah dalam menangani penyanggah masalah kemiskinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a bertujuan untuk meningkatkan kemampuan PMKS secara sosial dan ekonomi sehingga dapat mencapai kemandirian serta menikmati kehidupan yang layak.

**Bagian Kelima**

**Pelayanan Kesejahteraan Sosial Penyandang Masalah  
Ketunaan Sosial dan Penyimpangan Perilaku**

**Pasal 13**

- (1) Pemerintah Daerah dalam menangani penyandang masalah ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d mengupayakan agar PMKS dapat kembali menjalankan fungsi dan tanggung jawab sosial melalui program koreksional, rehabilitatif dan refungsionalisasi pranata sosial.
- (2) Dalam memberikan pelayanan kesejahteraan sosial pada penyandang masalah ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, Pemerintah Daerah mengupayakan:
  - a. tindakan pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya ketunaan sosial dan perilaku menyimpang;
  - b. penertiban masalah ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku yang mengganggu ketertiban umum, melalui penjangkauan, persuasi, operasi simpatik, pembinaan dan pengembalian ke keluarga dan/atau daerah asal;
  - c. pelayanan rehabilitasi sosial, dalam bentuk :
    1. motivasi dan diagnosis psikososial;
    2. pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan;
    3. bimbingan mental spiritual;
    4. bimbingan fisik;
    5. bimbingan sosial dan konseling psikososial;
    6. pelayanan aksesibilitas;
    7. bantuan dan asistensi sosial;
    8. bimbingan resosialisasi
    9. bimbingan lanjut; dan/atau
    10. rujukan.
  - d. perlindungan sosial terhadap penyandang masalah ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku dalam bentuk bantuan sosial dan jaminan sosial.
- (3) Sasaran pelayanan kesejahteraan sosial penyandang masalah ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku meliputi:
  - a. gelandangan;
  - b. pengemis; dan/atau
  - c. prostitusi/tuna susila.

**Pasal 14**

Dalam pelayanan kesejahteraan sosial kepada penyandang masalah ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, maka setiap orang dilarang:

- a. melakukan kegiatan menggelandang, mengemis dan prostitusi/tuna susila;

- b. memasuki tempat tertutup;
- c. penyitaan barang;
- d. pemeriksaan saksi;
- e. pemeriksaan di tempat kejadian; dan/atau
- f. pengambilan sidik jari dan pemotretan.

**BAB XII  
KETENTUAN PIDANA**

**Pasal 31**

- (1) Setiap orang atau lembaga yang melanggar ketentuan Pasal 14 dan/atau Pasal 23 dikenakan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

**BAB XIII  
KETENTUAN PENUTUP**

**Pasal 32**

Ketentuan mengenai teknis pelaksanaan penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun setelah diundangkannya Peraturan Daerah ini.

**Pasal 33**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Jombang.

Ditetapkan di Jombang  
Pada tanggal 29 Desember 2016

**BUPATI JOMBANG,**  
ttd.

**NYONO SUHARLI WIHANDOKO**

Diundangkan di Jombang  
Pada tanggal 29 Desember 2016  
**SEKRETARIS DAERAH  
KABUPATEN JOMBANG,**

ttd.

**ITA TRIWIBAWATI**  
**LEMBARAN DAERAH KABUPATEN JOMBANG TAHUN 2016 NOMOR 14/E**  
**NOREG PERATURAN DAERAH KABUPATEN JOMBANG NOMOR 433-11/2016**

**PARA GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KAWASAN WISATA  
RELIGI GUS DUR**




**KONDISI KAWASAN WISATA RELIGI GUS DUR**





**SURAT IZIN PRA  
PENELITIAN**


**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG**  
**FAKULTAS SYARIAH**  
 Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telp: (0341) 550300 Faksimile: (0341) 550309  
 Website: <http://admission.uin-malang.ac.id> Email: [exam@uim-malang.ac.id](mailto:exam@uim-malang.ac.id)

---

Nomor : B-5063.1.Sy/TL.10/10/2019 18 Oktober 2019  
 Lampiran : Satu berkas  
 Perihal : Pra-Penelitian

Kepada Yth.  
 Kepala Dinas Sosial  
 Jl. Raden Wijaya No.15, Kepunjen, Kec. Jombang, Kabupaten Jombang, Jawa Timur  
 61419

*Assalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh*

Dengan hormat, kami mohon agar :  
 Nama : Debata Ayu Savitri Firdiqi  
 NIM : 16230090  
 Fakultas : Syariah  
 Jurusan : Hukum Tata Negara

diperkenankan untuk mengadakan pra-penelitian (*Pra Research*) guna menyelesaikan tugas akhir/skripsi, yang berjudul : **Kebijakan Pemerintah Daerah Jombang Terhadap Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Religi Gus Dur Perspektif Masalah Mursalah (Studi Pasal 14 Peraturan Daerah Kab Jombang Nomor 14 Tahun 2016)**

Demikian, atas perhatian dan berkenan Bapak/Ibu, kami mengucapkan terima kasih.

*Wassalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh*

a.n. Dekan  
 Wakil Dekan Bidang Akademik  
  
 Dr. H. Bahaddin, M.H.  
 NIP. 19641127 200003 1 001

Terlampir:  
 1. Dekan  
 2. Ketua Jurusan Hukum Tata Negara  
 3. Kabag. Tata Usaha

**SURAT IZIN PENELITIAN DINAS PENANAMAN MODAL DAN  
PELAYANAN TERPADU SATU PINTU**

**PEMERINTAH KABUPATEN JOMBANG**  
**DINAS PENANAMAN MODAL**  
**DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU**  
Jl. Pahlawan K.H. Abdurrahman Wahid No. 151 Telp. (0321) 873 333 Fax. (0321) 851 733  
**JOMBANG**

**SURAT IZIN**  
Nomor : 072 / 236 / 415.35 / 2019

**TENTANG**  
**IZIN PENELITIAN**

Dasar : a. Peraturan Daerah Kabupaten Jombang nomor 11 tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Jombang;  
b. Peraturan Bupati Jombang Nomor 36 tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Jombang Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pelimpahan Wewenang Penyelenggaraan Pertinan Kepada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Jombang;  
c. Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang tertanggal 18 Oktober 2019 nomor: 61-5453/F.Sy/TL.10/10/2019 perihal Pra-Penelitian.

**MENGIZINKAN**

<b>Kepada :</b>	
Nama / NIM	: Debita Ayu Savitri Firdi / 16230000
Perguruan Tinggi	: Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
Fakultas/Jurusan/Prodi	: Syariah/Hukum Tata Negara
Kegiatan	: Penelitian
Waktu	: 05-11-2019 s.d 04-01-2020
Judul Penelitian	: Kebijakan Pemerintah Daerah Jombang Terhadap Getrandangan dan Pengomis di Kawasan Wisata Religi Gus Dur Perspektif Masalah Mursalah (Studi Pasa' 14 Peraturan Daerah Kab Jombang Nomor 14 Tahun 2016)
Lokasi	: Dinas Sosial Kab. Jombang

Dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Membawa manfaat bagi semua pihak;
2. Melaksanakan Koordinasi dengan Instansi Terkait;
3. Mentaati tata tertib sesuai dengan peraturan yang berlaku;
4. Tidak melakukan kegiatan diluar kegiatan Penelitian yang dimaksud;
5. Menciptakan suasana yang kondusif di tempat kegiatan Penelitian yang dimaksud;
6. Tidak melakukan kegiatan dan atau tindakan yang menimbulkan keresahan masyarakat;
7. Bertanggung jawab atas semua permasalahan yang terjadi akibat kegiatan Penelitian yang dimaksud.

Demikian untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan apabila telah menyelesaikan pekerjaan Penelitian supaya melaporkan hasil pekerjaannya pada Pemerintah Kabupaten Jombang melalui Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Jombang.

Dikeluarkan di : Jombang  
Pada tanggal : 30 OCT 2019  
a.n. **BUPATI JOMBANG**  
Kepala Dinas Penanaman Modal  
dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

  
**Dr. ILHAM HERO KOENTJORO, M.Si**  
Pembina Utama Muda  
NIP. 19611110 199003 1 006

**Tembusan Yth. Sdr. :**

1. Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;
2. Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Jombang;
3. Kepala Dinas Sosial Kab. Jombang;
4. Yang bersangkutan.

**SURAT IZIN PENELITIAN DINAS SOSIAL**

**PEMERINTAH KABUPATEN JOMBANG**  
**DINAS SOSIAL**

**LEMBAR DISPOSISI**

Surat dari : Unw. Islam Negeri Jombang	Diterima tanggal : 18/10/19
Tanggal surat : 18/10/19	Nomor Agenda : 700
Nomor Surat : B-5453/F Sy/TL. 10/10/2019	Diteruskan kepada :
Perihal : Pra- Penelitian	1. Yth. Kadinsos 2. Yth. Sekdin 3.

**ISI DISPOSISI**

Yth. Sekretaris

fasuwa - ylu Datrah dulu  
18/10/19  
@

### BUKTI KONSULTASI

Nama : Debita Ayu Savitri Firiqki  
 Nim : 16230090  
 Program Studi : Hukum Tata Negara (Siyasah)  
 Dosen Pembimbing : Ahmad Wahidi, M.HI  
 Judul Skripsi : Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kawasan Wisata Religi Gus Dur Perspektif Masalah Mursalah

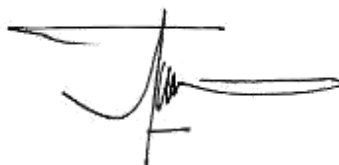
No	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1	Rabu, 29 Januari 2020	Proposal	
2	Selasa, 3 Februari 2020	BAB I, II, dan III	
3	Senin, 6 April 2020	Revisi BAB I, II, dan III	
4	Senin, 6 April 2020	BAB IV dan V	
5	Selasa, 7 April 2020	Revisi BAB IV dan V	
6	Selasa, 7 April 2020	Abstrak	
7	Selasa, 7 April 2020	ACC BAB I, II, III, IV, dan V	

Malang, 8 April 2020

Mengetahui

a.n. Dekan

Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)



Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag, M.H  
 NIP 196509192000031001

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



### DATA PRIBADI

Nama : Debita Ayu Savitri Firiqki  
 Tempat, Tanggal Lahir : Jombang, 27 Maret 1998  
 Alamat : Perum Denanyar Indah Blok AA 15, Kec. Jombang, Kab. Jombang  
 Program Studi : Hukum Tata Negara (Siyasah)  
 Nomor Telepon : 0822-8838-8327  
 Email : debitaayu@outlook.com

### RIWAYAT PENDIDIKAN

1. SDN Kepanjen 1 Jombang 2004-2010
2. MTsN Denanyar Jombang 2010-2013
3. MAN I Jombang 2013-2016
4. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang 2016-2020