

**Al-Balad: Journal of Constitutional Law**

Volume 2 Nomor 1 2020

Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

Available at: <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad>

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

**Debita Ayu Savitri Firiqki**

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

[debitaayu@outlook.com](mailto:debitaayu@outlook.com)

### **Abstrak**

Artikel ini 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. Tujuan dari artikel ini untuk mengetahui 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 dan bagaimana pandangan masalah mursalah terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur. Metode penelitian dalam artikel ini menggunakan jenis yuridis empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis yang terjun langsung di lapangan dengan melakukan wawancara dan dokumentasi, kemudian dianalisis menggunakan deskriptif kualitatif. Hasil dari artikel ini 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. Pandangan masalah mursalah terhadap penanganan gelandangan dan pengemis diperbolehkan dan memberikan kemaslahatan, dilihat dari tingkat kepentingan manusia Al-Maslahah Al-Daruriyyah yang harus dipenuhi dalam kehidupan manusia.

**Kata Kunci :** Peraturan Daerah; Gelandangan; Pengemis; Masalah Mursalah

### **Pendahuluan**

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, 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, diakibatkan karena keterbatasan fisik dan mental, tidak mempunyai kemampuan keterampilan, serta tidak tersedianya lapangan pekerjaan. 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>

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat menjelaskan :<sup>4</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 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. 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 menjadi peluang 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>5</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

---

<sup>1</sup>Sutar, “Implementasi Perda No 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial Dalam Penanganan Gelandangan di Kota Pekanbaru”, *UIN Suska Riau Repository*, No. 1 (2010): 1. [repository.uin-suska.ac.id/396/](http://repository.uin-suska.ac.id/396/)

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

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

<sup>4</sup>Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>5</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Pasal 14 Nomor 14 Tahun 2016.

beberapa penanganan yang sesuai dengan peraturan daerah, dari pemerintah daerah melalui Dinas Sosial sebagai peran dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis tersebut yang bekerjasama dengan Satpol PP. 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. Allah menegaskan perintah kerja dalam firman-Nya yang 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>6</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 yang 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>7</sup>

Masalah mursalah pandangan Imam Al Ghazali menjelaskan masalah akibat dari suatu perbuatan atau menarik kemanfaatan dan mencegah kemandaratan. 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 artikel ini akan menganalisis dengan ditinjau dari masalah mursalah.

Dalam artikel ini memaparkan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah yang diangkat, digunakan sebagai tujuan untuk mengetahui persamaan dan perbedaan. Penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh Ermawati Febriyani dengan judul penelitian “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak (Studi Kasus di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak)”. Dijelaskan dalam penelitiannya bahwa penanganan masalah gelandangan dan pengemis yang ada di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak, kegiatan yang dilakukan Dinas Sosial dalam Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 yaitu : (a) Pendataan; (b) Pemantauan, pengendalian, dan pengawasan; (c) Kampanye yang dilanjutkan dengan kegiatan sosialisasi yang bekerjasama dengan instansi terkait. Program penanganan masalah gelandangan dan pengemis yang diselenggarakan pemerintah dalam bentuk pelayanan

---

<sup>6</sup>QS. at-Taubah (9) : 105.

<sup>7</sup>Muslim, Shohih Muslim, (Beirut: Darr al-Fikr, 1992), Juz 11. H. no 3329.

dan rehabilitasi sosial melalui panti yang mendapat bantuan stimulan usaha ekonomi produktif.<sup>8</sup> Sedangkan dalam artikel ini akan menggali mengenai penanganan masalah gelandangan dan pengemis perspektif masalah mursal. Dengan tujuan untuk mengetahui pelaksanaan peraturan daerah kabupaten Jombang dan pandangan masalah mursal.

## **Metode Penelitian**

Artikel ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, suatu penelitian yang terjun lapangan melihat fenomena hukum atau fakta sosial yang terjadi di masyarakat.<sup>9</sup> Pendekatan penelitian menggunakan yuridis sosiologis, yang dilakukan terhadap keadaan nyata di masyarakat dengan tujuan untuk menemukan fakta, kemudian identifikasi, dan setelah itu melakukan penyelesaian masalah.<sup>10</sup> Lokasi penelitian yang dilakukan bertempat di Dinas Sosial dan kawasan wisata religi Gus Dur. Jenis dan sumber data dalam artikel ini dari sumber data primer diperoleh dari wawancara, dan sumber data sekunder diperoleh dengan cara mengumpulkan data-data terkait. Metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara melakukan wawancara kepada pihak Dinas Sosial, gelandangan dan pengemis, serta peziarah, melakukan dokumentasi dengan mengumpulkan data-data tertulis dan gambar berupa laporan yang diperoleh dari lokasi penelitian, dan melakukan pencarian data melalui media internet. Kemudian dianalisis menggunakan deskriptif kualitatif untuk memperoleh suatu jawaban dari masalah tersebut.

## **Pembahasan**

### **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 :

*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).

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

---

<sup>8</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*, No. 1 (2015): 76.  
<https://lib.unnes.ac.id/23288/>

<sup>9</sup>Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 15.

<sup>10</sup>Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 105.

punya wewenang melaksanakan sanksi tersebut, karena sudah dilimpahkan ke yang berwenang, yaitu Kepolisian. Dan sosialisasi dianggap sebatas gambaran bagi gelandangan dan pengemis.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

Mengenai peziarah wisata religi Gus Dur meresahkan masalah tersebut karena dianggap mengganggu, tetapi peziarah tetap memberikan uang dengan alasan kasihan.<sup>13</sup> 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.

*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. 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. Dari data-data tersebut akan dijadikan sebagai pertimbangan dalam melakukan pencegahan selanjutnya, atau reunifikasi dikembalikan kepada keluarganya bagi yang masih memiliki keluarga.<sup>14</sup>

*Rehabilitatif*, pencegahan selanjutnya yang dilaksanakan Dinas Sosial, untuk meminimalisir gelandangan dan pengemis di kawasan wisata religi Gus Dur, dengan memberikan pelayanan rehabilitasi sosial, yang 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.<sup>15</sup> Dinas Sosial melakukan penanganan rehabilitatif dalam bentuk bimbingan dan pelatihan. Pelaksanaan pelayanan rehabilitasi sosial dilakukan dalam bentuk :

*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 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.

*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.

---

<sup>11</sup>Sri Utami, SE, MM, (Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial), hasil wawancara, 8 November 2019.

<sup>12</sup>Para Gelandangan dan Pengemis, hasil wawancara, 17 Desember 2019.

<sup>13</sup>Siti Nurhani, (Peziarah), hasil wawancara, 17 Desember 2019.

<sup>14</sup>Ummi Salamah, SE, MM, (Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial), hasil wawancara, 11 November 2019.

<sup>15</sup>Digit Dwi Permanasukma, S.Tr.Sos, (Bidang Rehabilitasi Sosial), hasil wawancara, 21 November 2019.

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.

*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.

*Bantuan dan Asistensi Sosial*, memberikan bantuan dalam pemenuhan kebutuhan dasar, seperti makanan, pakaian, tempat tinggal atau penampungan sementara, dan perawatan kesehatan, serta obat-obatan.

*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 :

*Pertama*, pelatihan masak 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 kebalikannya apabila hasilnya kurang baik, maka hasil tersebut hanya bisa dinikmati bersama.

*Kedua*, 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.

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

*Keempat*, 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.

*Kelima*, pelatihan pertanian praktik bercocok tanam dengan memberikan latihan terhadap gelandangan dan pengemis diantaranya cara-cara menanam berbagai macam

tanam-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.

*Rujukan*, proses pengalihan wewenang kepada pihak lain, untuk menangani lebih lanjut masalah gelandangan dan pengemis.<sup>16</sup> 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.

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 : (a) Sosialisasi tidak ditujukan kepada orang yang memberi uang kepada gelandangan dan pengemis; (b) Adanya gelandangan dan pengemis masih membandel, tidak mau tau dengan adanya peraturan dan sanksi; (c) Kurangnya kesadaran masyarakat terhadap peraturan daerah yang melarang memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis; (d) Sanksi yang diberlakukan tidak dilakukan Dinas Sosial; (e) Pengoperasian atau razia yang dilakukan Dinas Sosial yang bekerjasama dengan Satpol PP belum dilakukan dengan baik, ditandai dengan jarangnyanya melakukan razia terhadap gelandangan dan pengemis; (f) Penanganan gelandangan dan pengemis, belum secara menyeluruh dilakukan yang ada dalam peraturan daerah, hanya beberapa saja; (g) 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.

### **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.

---

<sup>16</sup>Arifah, S.Sos, (Seksi Rehabilitasi Sosial Anak, Lanjut Usia dan Penyandang Disabilitas), hasil wawancara, 21 November 2019.

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 :

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

*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 khushyuk dan benar, belajar membaca dan mengaji ayat-ayat Al-quran, serta pelajaran akhlak ditambahi dengan ilmu-ilmu agama tentang rukun Islam dan Iman.

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

*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.

*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.

*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.

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



*Hukum Pidana*, adanya kurungan paling lama 6 (Enam) Bulan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

*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.

*Perwujudan 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 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 kemadzaran.

Kemaslahatan 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 berkesinambungnya 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.

## **Kesimpulan**

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. Namun penanganan hanya beberapa saja yang dilakukan. Hal ini yang membuat implementasi kebijakan yang telah diprogramkan belum terlaksana dengan baik. Sehingga Dinas Sosial harus bisa memberikan tindakan dan tidak hanya tergantung pada kebijakan pemerintah daerah, agar mendapatkan hasil yang lebih baik dan terealisasi kepada tujuan utama dalam pelaksanaan penanganan gelandangan dan pengemis. Pandangan hukum Islam dalam penanganan gelandangan dan pengemis yang ditinjau dari masalah mursalah diperbolehkan dan memberikan kemaslahatan bagi gelandangan dan pengemis. Dilihat dari tingkat kepentingan manusia, yaitu tingkatan Al-Maslahah Al-Daruriyyah yang harus dipenuhi dalam kehidupan. 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 kemandaratan.

## **Daftar Pustaka**

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

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

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

### **Buku**

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

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

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

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980.

Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016.

### **Jurnal**

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*. No. 1 (2015): 76.

<https://lib.unnes.ac.id/23288/>

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

<repository.uin-suska.ac.id/396/>