

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana termaktub secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mana memiliki Sumber Daya Manusia yang majemuk dan keberagaman dalam setiap daerah memiliki perbedaan yang berpengaruh terhadap setiap perkembangan suatu negara sehingga kualitas dari masyarakat harus berimbang dengan sumber dayanya.

Van Apeldoorn menyatakan hukum merupakan suatu gejala sosial yang mana tidak ada masyarakat yang tidak mengenal hukum, hukum itu menjadi suatu aspek dari kebudayaan seperti agama, kesusilaan, adat istiadat dan kebiasaan.¹ Mewujudkan masyarakat dalam menjaga ketertiban umum adalah tantangan dari negara yang baru berkembang menuju modern Pemerintah dalam hal ini memiliki cita-cita bangsa yang telah diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupana bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Namun, dengan begitu banyaknya potensi sumber daya alam tak menjadikan warga negaranya sejahtera sepenuhnya. Ketika melihat kenyataannya, bahkan bisa dikatakan bahwa masyarakat Indonesia sebagian besar masih hidup di bawah garis kemiskinan. Kondisi perekonomian bangsa Indonesia yang setiap tahunnya mengalami pertumbuhan, tapi tak lantas berdampak besar kepada daya beli masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokok. Harga kebutuhan pokok yang semakin mahal, menjadikan masyarakat kelas bawah kesulitan dalam memenuhi kebutuhan dikarenakan kurangnya

¹ Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h.3

pendapatan mereka. Tidak terpenuhinya kebutuhan masyarakat secara layak, hal demikian mengakibatkan semakin banyaknya masyarakat fakir miskin.

Sesungguhnya permasalahan kemiskinan sudah menjadi hal yang lumrah bagi negeri ini. Kemiskinan memiliki kandungan makna yang sangat beraneka ragam, seperti ketidakberdayaan dalam menutup kebutuhan konsumsi dasar dan merubah nasib, lemahnya kesempatan berusaha, sehingga kandungan makna yang menanamkan perspektif sosial dan moral.² Kemiskinan merupakan keadaan dimana terjadi ketidak mampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan. Dalam arti sempit, kemiskinan dipahami sebagai keadaan kesukaran dalam mencari uang dan tidak memiliki tempat tinggal yang layak untuk bertahan hidup.

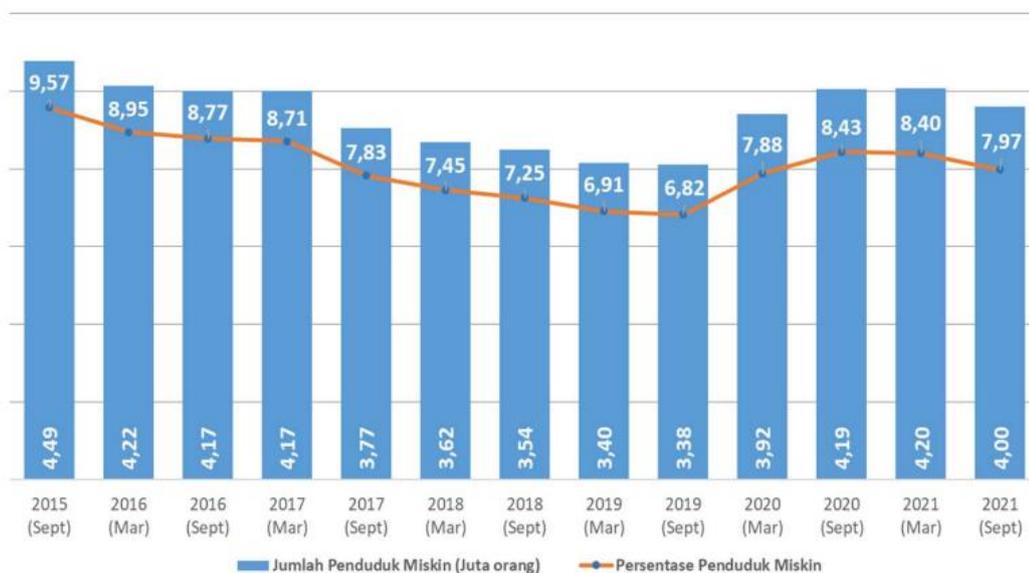
Karena banyaknya dimensi yang terkandung didalamnya, hal ini mendatangkan masalah kemiskinan menjadi objek kajian. Ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan konsumsi dasar seperti pangan, sandang, papan; serta ketiadaan akses terhadap pemenuhan dasar kebutuhan hidup dasar lainnya seperti kesehatan, sanitasi yang bersih, transportasi, pendidikan, maupun tidak adanya jaminan untuk masa depan merupakan ciri umum dalam kemiskinan.³

Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat, pada Maret 2017 jumlah penduduk miskin, yakni penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia mencapai 27,77 juta orang (10,64 persen dari jumlah total penduduk). Hal ini diduga terjadi, salah satunya disebabkan oleh rendahnya kualitas sumber daya manusia ditengah kekayaan alam Indonesia yang berlimpah sehingga tidak mampu memanfaatkan sumber daya alam di sekitarnya guna menjaga dan meningkatkan kualitas hidupnya.

² Khomsan, A., Dharmawan, A. H., Saharrudin, Alfiasari, Syarief, H., & Sukandar, D. *Indikator Kemiskinan dan Misklasifikasi Orang Miskin*. (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia. 2015), h. 26

³ Suharto, E., *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia: Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*. (Bandung: Alfabeta, 2009), h. 31

Gambar 1.1 Masyarakat Miskin per September 2015-September 2021 di Jawa Barat



Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat

Secara umum, dalam kurun waktu per September 2015-September 2021 tajuk kemiskinan di Jawa Barat menunjukkan kecenderungan menurun baik dari sisi jumlah maupun persentasenya. Namun, sejak kurun waktu Maret 2020 sampai dengan September 2020 terjadi peningkatan kemiskinan di Jawa Barat yang disebabkan pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia termasuk Jawa Barat.⁴ Mulai Maret 2021 sampai dengan September 2021, kemiskinan di Jawa Barat mengalami penurunan kembali. Rangkaian tajuk kemiskinan tahun 2015 hingga September 2021 terlihat pada Gambar 1.1.

Di Indonesia masalah kemiskinan selalu menjadi masalah utama yang terus muncul dalam masyarakat dan belum ditemukannya solusi atas permasalahan tersebut. Kemiskinan juga memunculkan masalah sosial lain seperti Gelandangan dan Pengemis (Gepeng). Persoalan gelandangan dan pengemis merupakan bagian dari fenomena dalam masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari realitas kehidupan masyarakat. Sebagai gejala sosial, masalah

⁴ Badan Pusat Statistika Provinsi Jawa Barat. *Penyusunan Data Basis Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Jawa Barat Tahun 2015-2021*. Bandung : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat. 2021.

gelandangan dan pengemis hadir di tengah masyarakat. Secara formal pemerintah telah mengambil sikap terhadap permasalahan gelandangan dan pengemis.

Sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UUD 1945 pasal 34 ayat (1) Negara berkewajiban untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Pemerintah dan pemerintah daerah juga diwajibkan untuk memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial kepada fakir miskin dan anak terlantar⁵ seperti yang dimaksud dalam UUD 1945 sebagai manifestasi pengaktualan kewajiban negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara khususnya bagi yang dikategorikan miskin dan tidak mampu. Sebagai pengimplementasian dari Pasal 34 (1) UUD 1945 tersebut selanjutnya dikeluarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 yang membahas tentang penanganan fakir miskin.

Hal ini ditegaskan juga dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 yang membahas mengenai Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang No.11 Tahun 2009 yang membahas tentang Kesejahteraan Sosial. Undang-Undang ini memberikan wadah bagi para gelandangan dan pengemis sebagai peluang terbukanya pemenuhan kesejahteraan. Hal ini mengakibatkan, perlu upaya ekstra untuk mengidentifikasi dan meneliti keberadaan para gelandangan dan pengemis untuk memastikan tindakan yang tepat untuk mengatasinya.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Provinsi atau setingkat Provinsi adalah penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat.

Bahwa walaupun ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara”, tak menjadikan pasal tersebut alasan hukum

⁵ Khairunnisa, T., Purnomo, E. P., & Salsabila, L. (2020). *Smart Urban Service Upaya Rehabilitasi dan Preventif Pengemis dan Gelandangan Di Kota Yogyakarta*. Jurnal MODERAT, Volume 6, Nomor 1, ISSN: 2442-3777 (cetak)/ISSN: 2622-691X (online)

untuk pelepasan atau meniadakan tindakan tegas Negara dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis. Di sisi lain, Pasal 28 J ayat (2) dan Pasal 73 Bab VI Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Hak Asasi Manusia memperbolehkan adanya pembatasan terhadap hak dan kebebasan seseorang demi menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain, serta untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai, agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat.⁶

Menjamurnya pengemis dan gelandangan tentu sangat mengganggu lingkungan serta ketertiban umum, untuk menekan pertumbuhan populasi pemngemis dan gelandangan diperlukan upaya khusus. Setiap Umat Muslim telah diperintahkan dalam islam untuk terus bekerja keras dengan cara yang benar secara moral jika mereka menginginkan sesuatu. Islam sendiri tidak menganjurkan berbohong dan memaksa ketika meminta-minta. Perbuatan tersebut dianggap meremehkan seorang muslim, sehingga mendapatkan dosa selain melawan hukum. Namun, islam juga menanamkan rasa harga diri kepada pemeluknya dan melarang mereka meminta-minta kepada orang lain. Seperti pada Firman Allah S.W.T., Q.S Al-Baqarah ayat 273 :

لِلْفُقَرَاءِ الَّذِينَ أُحْصِرُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ لَا يَسْتَطِيعُونَ ضَرْبًا فِي الْأَرْضِ يَحْسَبُهُمُ
الْجَاهِلُ أَغْنِيَاءَ مِنَ التَّعَفُّفِ تَعْرِفُهُمْ بِسِيمَاهُمْ لَا يَسْأَلُونَ النَّاسَ إِحْآفًا وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ
خَيْرٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ ﴿٢٧٣﴾

Artinya: “(Apa yang kamu infakkan) adalah untuk orang-orang fakir yang terhalang (usahanya karena jihad) di jalan Allah, sehingga dia yang tidak dapat berusaha di bumi; (orang lain) yang tidak tahu, menyangka bahwa mereka adalah orang-orang kaya karena mereka menjaga diri (dari meminta-minta). Engkau (Muhammad) mengenal mereka dari ciri-cirinya, mereka tidak meminta secara paksa kepada orang lain. Apa pun harta yang baik yang kamu infakkan, sungguh, Allah Maha Mengetahui.”⁷

⁶ Hari Sasangka, *Peraturan Perundang-undangan tentang Hak Asasi Manusia (Susunan dalam Satu Naskah)*, (Bandung: Mandar Mau, 2010). h. 87

⁷ Departemen Agama RI, *Qur'an Tajwid dan Terjemah*, (Jakarta: Magfirah Pustaka, 2006). h. 61

Para ulama fikih seperti Imam Hanafi berpendapat bahwa fakir adalah orang yang tidak memiliki penghasilan tetap dan tidak ada yang memenuhi kebutuhannya sehari-hari. Sementara itu, Imam Syafi'i berpendapat bahwa fakir adalah orang yang tidak dapat mencukupi kebutuhan dasar.⁸ Menurut Imam Maliki, fakir adalah orang yang mempunyai harta, sedangkan hartanya tidak mencukupi untuk keperluannya dalam masa satu tahun. Menurut mazhab Hambali, fakir ialah orang yang tidak mempunyai harta, atau mempunyai harta kurang dari seperdua keperluannya. Miskin orang yang mempunyai harta seperdua keperluannya atau lebih tetapi tidak mencukupi.

Dalam kaidah fikih, Hukum memberi kepada yang membutuhkan itu relatif, karena hukum Islam sendiri bersifat progres dan fleksibel menyesuaikan situasi dan kondisi. Hal ini seringkali dinamakan bahwa hukum Islam (fiqh) itu sebetulnya selalu kontekstual. Hukum dalam Islam dapat berubah dan sejalan dengan perubahan situasi dan kondisi pada saat ini. Kaidah ushul fikih menyebutkan :

لَا يُنْكَرُ تَغْيِيرُ الْأَحْكَامِ بِتَغْيِيرِ الْأَزْمَانِ وَالْأَحْوَالِ⁹

“Perubahan Hukum disebabkan perubahan waktu, tempat, dan budaya.”

Dari ketentuan tersebut bisa dikatakan bahkan meskipun kemaslahatan umat Islam memiliki tujuan yang bagus, namun apabila sudah berdampak pada timbulnya keresahan terhadap kemaslahatan umum dalam skala yang lebih besar, maka hukumnya akan menjadi tidak diperbolehkan.

Karena itu, Islam tidak menutup sama sekali kemungkinan orang melakukan pekerjaan mengemis maupun menggelandang, tetapi dibatasi pada kondisi-kondisi kritis tertentu, sebagaimana sabda Rasulullah saw. :

عَنْ قَبِيصَةَ بِنِ مَخْرَقِ الْهَلَالِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ : تَحَمَّلْتُ حَمَالَةً فَأَتَيْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَسْأَلُهُ فِيهَا، فَقَالَ : أَقِمِ حَتَّى تَأْتِيَنَا الصَّدَقَةُ، فَأَمُرَ لَكَ بِهَا. قَالَ : ثُمَّ قَالَ : يَا قَبِيصَةُ، إِنَّ الْمَسْأَلَةَ لَا تَحِلُّ إِلَّا لِأَحَدٍ ثَلَاثَةَ : رَجُلٍ تَحَمَّلَ حَمَالَةً فَحَاطَتْ لَهُ

⁸ Hasan Shadili, (ed), *Fakir dalam Ensiklopedi Indonesia Edisi Khusus, jilid 7*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve, 2001), h. 3977

⁹ Ahmad Ibn Al-Syeikh Muhammad Al-Zarqa, *Syarh al-Qawaid al-Fiqhiyyah*, (Suriyah : Dar Al-Qalam, 1409 H), jilid 2, h. 227

المَسْأَلَةُ، فَسَأَلَ حَتَّى يُصِيبَهَا، ثُمَّ يُمَسِّكُ، وَرَجُلٌ أَصَابَتْهُ جَائِحَةٌ، فَاجْتَا حَتَّى مَالَهُ فَحَلَّتْ لَهُ
 الْمَسْأَلَةُ، فَسَأَلَ حَتَّى يُصِيبَ قَوَامًا مِنْ عَيْشٍ - أَوْ قَالَ : سِدَادًا مِنْ عَيْشٍ - وَرَجُلٌ أَصَابَتْهُ
 فَاقَةٌ، حَتَّى يَقُولَ : ثَلَاثَةٌ مِنْ ذَوِي الْحِجَى مِنْ قَوْمِهِ قَدْ أَصَابَتْ فُلَانًا الْفَاقَةَ، فَحَلَّتْ لَهُ
 الْمَسْأَلَةُ، فَسَأَلَ حَتَّى يُصِيبَ قَوَامًا مِنْ عَيْشٍ - أَوْ سِدَادًا مِنْ عَيْشٍ - ثُمَّ يُمَسِّكُ، وَمَا
 سِوَاهُنَّ مِنَ الْمَسْأَلَةِ، يَأْفِيصُهُ، سُحَّتْ يَأْكُلُهَا صَا جِبُهَا سُحْنًا.

Artinya : wahai Qabishah, sesungguhnya meminta- minta itu tidak halal, kecuali salah satu dari tiga orang: seseorang yang menanggung beban (hutang orang lain, diyat/denda), ia boleh meminta-minta sampai ia melunasinya, kemudian berhenti dan seseorang yang ditimpa musibah yang menghabiskan hartanya, ia boleh meminta-minta sampai ia mendapatkan sandaran hidup. Dan seseorang yang ditimpa kesengsaraan hidup sehingga ada tiga orang yang berakal dari kaumnya mengatakan, ‘si fulan telah ditimpa kesengsaraan hidup’, ia boleh meminta-minta sampai mendapatkan sandaran hidup. Meminta-minta selain untuk ketiga hal itu, wahai qabishah adalah haram, dan orang yang memakannya adalah memakan yang haram.¹⁰

Meski ada toleransi untuk dilakukan, namun bukan berarti pekerjaan itu dapat dilakukan sesuka hati, harus ada alasan yang sangat mendesak untuk melakukannya. Jika tidak, maka mengemis maupun menggelandang tidak boleh dilakukan. Hadis mengistilahkan perbuatan mengemis dan menggelandang di luar tiga alasan di atas dengan “*la yahillu*” tidak halal, atau di teks hadis lain “*la tasluhu*” (tidak baik), dan “*hurrimat*” (diharamkan), yang semuanya menunjukkan bahwa pengemis dan gelandangan bukanlah perbuatan yang pantas dilakukan oleh seorang muslim, bahkan merujuk pada beberapa istilah yang digunakan oleh hadis tersebut, menunjukkan haram hukumnya.

Pengemis dan Gelandangan yang ada di Kabupaten Sumedang merupakan Fenomena sosial yang belum pernah mendapatkan perhatian serius dari pemerintah Kabupaten Sumedang maupun masyarakat.¹¹ Tindakan mereka meminta-minta di jalan hampir dapat disimpulkan bahwa tindakan mereka dijadikan sebuah pekerjaan (mata pencaharian). Keberadaan Pengemis dan Gelandangan ini menimbulkan fenomena baru yang perlu ditangani serius.

¹⁰ Imam Muslim, *terjemah Shohih Muslim, Juz 11*, Semarang : AsySyifa, 1993, h.232

¹¹ “*Merajalelanya Pengemis Di Jatinangor*,” Galuh Ananda Putri, 2019, <https://sumedangtandang.com/sumedang/opini/merajalelanya-pengemis-di-jatinangor.htm>. Diakses Mei 10, 2023.

Maka dalam permasalahan ini, Pemerintah Kabupaten Sumedang melakukan upaya di dalam menangani pengemis dan gelandangan melalui sistem penegakkan hukum dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat yang diundangkan pada tanggal 26 Mei 2014. Dalam Perda ini secara garis besar memuat tentang penyelenggaraan serta ancaman pidana dan denda terkait pemberian kepada gelandangan dan pengemis. Dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat tersebut pasal 11 tertulis :

- (1) Setiap orang/badan dilarang meminta bantuan atau sumbangan dengan cara dan alasan apapun, baik dilakukan sendiri - sendiri, ataupun bersama -sama di jalan, angkutan umum, rumah tempat tinggal, trotoar dan tempat umum lainnya tanpa izin tertulis dari Pemerintah Daerah.
- (2) Setiap orang dilarang menggelandang, mengemis dan mengamen ditempat -tempat umum dan di atas kendaraan umum.
- (3) Setiap orang dilarang memberikan uang atau barang kepada pengemis, pengamen dan pengelap mobil .
- (4) Setiap orang dilarang mabuk sehingga mengganggu ketertiban umum.

Serta pada Pasal 26 sebagaimana ketentuan pidana tertulis :

“Setiap orang yang melanggar ketentuan dalam Pasal 3, Pasal 4 ayat (1), Pasal 4 ayat (2), Pasal 4 ayat (4), Pasal 4 ayat (5), Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 ayat (3), Pasal 8, Pasal 9 ayat (1), Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12 huruf a, huruf b, huruf d dan huruf e, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 20, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).”¹²

Dikeluarkannya produk hukum tersebut oleh DPRD yang berupa peraturan daerah tersebut dinilai supaya konkret pemerintah bersama aparat penegak hukum di dalam mengontrol, menekan dan menanggulangi gelandangan dan

¹² “Pasal 26 Peraturan Daerah Kab. Sumedang Nomor 7 Tahun 2014” (n.d.).

pengemis yang ada di Kabupaten Sumedang. Akan tetapi, kita harus menerima bahwa masyarakat masih banyak yang tidak mengetahui akan adanya peraturan daerah ini. Masyarakat merupakan komponen penting dalam usaha ketertiban sosial, seharusnya mengetahui fungsi dan kedudukan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2014. Masyarakat yang merasa kasihan dengan pengemis dan gelandangan cenderung memilih memberikan uang kepada pengemis dan gelandangan tersebut. padahal sudah jelas dalam peraturan daerah bahwa setiap orang dilarang untuk memberikan uang atau barang kepada mereka, dan itu sama saja mendukung profesi mereka.

Upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang untuk mengatasi gelandangan dan pengemis mulai dari penertiban gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sumedang. Kenyataan dilapangan menunjukkan bahwa dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dalam hal penertiban gelandangan dan pengemis kinerja Satpol PP Kabupaten Sumedang belum optimal. Hal ini dapat dilihat dari hasil penertiban gelandangan dan pengemis yang Tahun 2020 hingga 2022 :

No	Jenis	2020	2021	2022	Jumlah
1	Gelandangan	74	61	63	198
2	Pengemis	62	58	65	185

Sumber : Data Penertiban yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) Kabupaten Sumedang tahun 2020 s/d 2022

Dari data tersebut diketahui bahwa pada kurun waktu 2020 hingga 2022 jumlah pengemis di Kabupaten Sumedang mencapai 185 orang sedangkan jumlah gelandangan mencapai 198 orang. Angka ini diprediksi akan terus meningkat seiring dengan meningkatnya kesenjangan ekonomi dan juga mobilitas pengemis, pengamen dan gelandangan yang cukup tinggi. seperti yang telah di paparkan di atas tahun 2020 sampai dengan 2022 jumlah Pengemis dan Gelandangan mengalami peningkatan dan penurunan signifikan,

yang didominasi oleh pengemis dan gelandangan yang mana 20% berasal dari luar Kabupaten Sumedang dan 80% berasal dari Kabupaten Sumedang.

Dengan mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang No. 7 Tahun 2014 Tentang Ketertiban umum, Ketentraman dan Perlindungan Masyarakat, pemerintah berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan sesuai yang tercantum pada pasal 23 dan 24 yang berbunyi :

- (1) Pemerintah Daerah berkewajiban menyelenggarakan pembinaan ketentraman dan ketertiban umum.¹³
- (2) Pengawasan atas kepatuhan terhadap ketentuan dalam Peraturan Daerah ini dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja bersama dengan satuan kerja perangkat daerah/ instansi/ lembaga terkait.¹⁴

Larangan ini sedikit janggal di dalam masyarakat Kabupaten Sumedang yang biasa memberi sedekah dan zakat kepada fakir miskin. Larangan ini seolah-olah anti sosial, akan tetapi bukan itu yang dimaksud. Pasal ini bukan melarang kepada orang miskin yang “minta pertolongan”, akan tetapi melarang melakukan perbuatan itu ditempat umum, misalnya di pasar, di ruang publik, di tepi jalan, dan sebagainya. Perbuatan tersebut dalam penjelasan Pasal ini dapat mengganggu pada orang-orang yang sedang berpergian dan dianggap kurang pantas serta memalukan. Akan tetapi jika datang meminta-minta di rumah, tidak dikenakan Pasal ini, asal tidak kelihatan dari jalan umum.

Berdasarkan perspektif Fiqh Siyash, permasalahan ini berkaitan dengan Siyash dusturiyah yang merupakan hubungan antara pemimpin dan rakyatnya serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di masyarakat. Menurut Al-Ghazali dan Ibn Taimiyah berpendapat bahwa seorang pemimpin diperlukan tidak hanya untuk menjamin keselamatan jiwa dan hak milik rakyat serta terpenuhinya kebutuhan materi mereka saja, tetapi juga untuk menjamin berlakunya segala perintah hukum Allah SWT.

Oleh karena itu dalam Fiqh Siyash ini, tugas yang terpenting dari pemerintah dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang

¹³ “Pasal 23 Peraturan Daerah Kab. Sumedang Nomor 7 Tahun 2014” (n.d.).

¹⁴ “Pasal 24 Peraturan Daerah Kab. Sumedang Nomor 7 Tahun 2014” (n.d.).

khususnya instansi-instansi daerah terkait agar dapat berlaku adil dan amanah dalam menjalankan tanggung jawab dan kekuasaan yang diamanahkan dengan selalu mentaati perintah Allah SWT.

Dalam Al-Qur'an dijelaskan secara jelas dalam Q.S. An-Nisa/4:58.¹⁵

إِنَّ اللَّهَ يُأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا
يُعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.”

Berdasarkan ayat tersebut Allah memerintahkan agar seluruh umat Islam untuk senantiasa berbuat adil dan menjalankan amanat sesuai dengan kewajibannya, adil disini yaitu menempatkan sesuatu sesuai dengan tempatnya dan tidak berat sebelah dan amanah adalah menjalankan tugas sesuai dengan tanggung jawabnya. Permasalahan di atas, mencerminkan bahwa peran Pemerintah Daerah terhadap penanganan dan penanggulangan pengemis dan gelandangan sangatlah besar.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis sangat tertarik untuk mengkaji lebih lanjut hal-hal yang berkaitan dengan Penanganan dan Penanggulangan terhadap gelandangan dan pengemis di kabupaten sumedang dan implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang No 7 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat dengan mengambil judul penelitian **Implementasi Pasal 11 Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Dalam Penanggulangan Pengemis Dan Gelandangan Di Kabupaten Sumedang Ditinjau Dari Siyasyah Dusturiyah.**

¹⁵ Alwasim, *Al-Qur'an Tajwid Kode Transliterasi Per Kata Terjemah Per Kata*, (Jawa Barat: Cipta Bagus Segara, 2013), h. 87

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang dapat penulis rumuskan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Kebijakan Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Dalam Penanggulangan Pengemis Dan Gelandangan Di Kabupaten Sumedang ?
2. Bagaimana Dampak Dari Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sumedang dalam Penanggulangan Pengemis Dan Gelandangan Di Kabupaten Sumedang ?
3. Bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pelaksanaan Kebijakan Dan Dampak Penanggulangan Pengemis Dan Gelandangan di Kabupaten Sumedang ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Kebijakan Preventif, Represif, dan Rehabilitatif, Terhadap Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Dalam Penanggulangan Pengemis Dan Gelandangan Di Kabupaten Sumedang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Dampak Dari Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sumedang dalam Penanggulangan Pengemis Dan Gelandangan Di Kabupaten Sumedang.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pelaksanaan Kebijakan Dan Dampak Penanggulangan Pengemis Dan Gelandangan di Kabupaten Sumedang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini baik secara teoritis (akademik) maupun praktis adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam perkembangan ilmu Siyasah Dusturiyah dan Penyelenggaraan tertib sosial di masa yang akan datang dan mampu melengkapi hasil penelitian yang dilakukan oleh pihak lain dalam bidang yang sama. Diharapkan dapat menambah bahan kepustakaan Hukum Tata Negara (Siyasah) tentang penerapan perda di dalam kemajuan daerah, khususnya kepustakaan mengenai Siyasah Dusturiyah.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan positif bagi Pemerintah Kabupaten Sumedang yang menangani masalah tertib sosial untuk penyelesaian segala bentuk kebijakan/ peraturan daerah. Hasil Penelitian ini di harapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi anggota lembaga yang menangani masalah tertib sosial dan seluruh kalangan masyarakat.

E. Kerangka Pemikiran

Kerangka Pemikiran adalah instrumen berpikir bagi peneliti dalam menjalankan penelitiannya, dengan tujuan untuk memahami bagaimana alur berpikir terjadi maka diperlukan unsur ilmiah yang kuat untuk membentuk kerangka konseptual yang berkualitas sebagai sumber pemikiran, bagi penulis untuk mendukung penyusunan penelitian ini menggunakan Teori Penerapan Hukum, Teori Kewajiban Negara, Serta Teori Maslahah Al-Mursalah Siyasah Dusturiyyah.

3. Teori Penerapan Hukum

Teori ini mengacu pada sistem hukum serta bagaimana efektif tidaknya hukum yang diterapkan. Untuk mengetahui hukum (perda) dilaksanakan atau tidaknya perlu memperhatikan beberapa elemen baik dari stuktur hukum, substansi hukum, maupun budaya hukum yang ada pada masyarakat.

Satjipto Rahardjo menyampaikan kalau dasar negara hukum ialah faktor berarti serta inti dari negara hukum.¹⁶ Penerapan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dengan mewujudkan kepastian dan keadilan dalam masyarakat. Kepastian hukum menghendaki perumusan kaidah-kaidah hukum yang berlaku umum, Hal ini menyebabkan bahwa hukum harus diketahui dengan pasti oleh para warga masyarakat, oleh karena hukum tersebut terdiri dari kaidah-kaidah yang ditetapkan untuk peristiwa-peristiwa masa kini dan untuk masa-masa mendatang serta bahwa kaidah-kaidah tersebut berlaku secara umum. Unsur-unsur tersebut diantaranya :

1. Faktor hukum sendiri (perda yang digunakan)

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.¹⁷

Hukum dalam penelitian ini yaitu Perda Kabupaten Sumedang yang berkaitan dengan Penanganan dan penanggulangan pengemis dan gelandangan. Substansi yang ada dalam perda tersebut sangat mempengaruhi penertiban dan menekan jumlah pengemis dan gelandangan yang ada di Kabupaten Sumedang.

2. Faktor Penegak Hukum

Faktor ini meliputi pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum atau *law enforcement*. Bagian-bagian itu *law enforcement* adalah aparaturnya penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaat hukum secara proporsional.

¹⁶ H. Zaeni Asyhadie Dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), Hal 135-136

¹⁷ Siregar, Nur Fitriyani. 2018. "Efektivitas Hukum". *Al-Razi* 18 (2):12.

Penegakan perda terdapat beberapa institusi yang memiliki kewenangan secara langsung dalam menertibkan Pengemis dan Gelandangan diantaranya kepolisian serta satuan polisi pamong praja (SATPOL PP). Dalam menjalankan tugasnya terdapat kegiatan rutin yang dilakukan secara gabungan antara Dinas Sosial Kabupaten Sumedang dengan Satpol PP Kabupaten Sumedang dalam rangka menertibkan serta memberikan edukasi terhadap oknum Pengemis serta Gelandangan yang terkena razia.

Lebih lanjut, ada tiga elemen penting yang mempengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, menurut Jimmly Asshidiqie elemen tersebut antara lain¹⁸ :

- a. Institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya;
- b. Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya; dan
- c. Perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya.

Pelaksanaannya penegakan hukum oleh penegak hukum di atas dijumpai beberapa halangan yang disebabkan oleh penegak hukum itu sendiri, halangan-halangan tersebut antara lain :

Pertama, Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia beriteraksi. Kedua, Tingkat aspirasi yang relative belum tinggi. Ketiga, Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi. Keempat, Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materiel. Kelima, Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

¹⁸ "Penegakan Hukum," Jimmly Asshidiqie, 2015, <http://www.solusihukum.com>. Diakses Mei 4, 2023.

Menurut Soerjono Soekanto¹⁹ hambatan maupun halangan penegak hukum dalam melakukan penegakan hukum tersebut dapat diatasi dengan cara mendidik, membiasakan diri untuk mempunyai sikap-sikap antara lain : sikap terbuka, senantiasa siap menerima perubahan, peka terhadap masalah yang terjadi, senantiasa mempunyai informasi yang lengkap, orientasi ke masa kini dan masa depan, menyadari potensi yang dapat di kembangkan, berpegang pada suatu perencanaan, percaya pada kemampuan iptek, menyadari dan menghormati hak dan kewajiban, berpegang teguh pada keputusan yang diambil atas dasar penalaran dan perhitungan yang tepat.

3. Faktor Sarana dan Fasilitas dalam Penegakan Hukum

Faktor Fasilitas atau sarana diantaranya mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal itu tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Bisa dibayangkan bagaimana penegakan peraturan akan berjalan sementara aparat penegaknya memiliki pendidikan yang tidak memadai, memiliki tata kelola organisasi yang buruk, di tambah dengan keuangan yang minim.

Peningkatan teknologi deteksi kriminalitas, mempunyai peranan yang sangat penting bagi kepastian dan penanganan perkara-perkara pidana, sehingga tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual, maka untuk sarana atau fasilitas tersebut sebaiknya dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- 1) Yang tidak ada maka diadakan yang baru betul;
- 2) Yang rusak atau salah maka diperbaiki atau di betulkan.
- 3) Yang kurang seharusnya di tambah.
- 4) Yang macet harus di lancarkan.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1976) , h. 40

5) Yang mundur atau merosot harus di majukan atau di tingkatkan.

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum.²⁰ Anggapan-anggapan masyarakat tersebut harus mengalami perubahan dalam kadar tertentu. Perubahan tersebut dapat dilakukan melalui penerangan atau penyuluhan hukum yang bersinambungan dan senan tiasa dievaluasi hasil-hasilnya, untuk kemudian dikembangkan lagi. Kegiatan-kegiatan tersebut nantinya kan dapat menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.

5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencangkup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (hingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Adanya keserasian nilai dengan kebudayaan masyarakat setempat diharapkan terjalin hubungan timbal balik antara hukum adat dan hukum positif di Indonesia, dengan demikian ketentuan dalam pasal-pasal hukum tertulis dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat supaya hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara efektif. Kemudian diharapkan juga adanya keserasian antar kedua nilai tersebut akan menempatkan hukum pada tempatnya.

4. Teori Tanggung Jawab Negara

Menurut Wirjono Prodjodikoro²¹, Negara adalah sebuah organisasi yang berada di atas kelompok maupun beberapa kelompok individu yang menduduki suatu wilayah bersama dan mengakui adanya pemerintahan yang bertugas untuk mengurus tata tertib dan keselamatan sebuah kelompok maupun beberapa kelompok individu yang ada. Dalam hal ini pemerintah

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 1980), h. 87

²¹ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia.* (Jakarta: Dian Rakyat, 1980), h 5

memiliki kewenangan atas kekuasaan dalam mengatur jalannya menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur rakyatnya. negara Indonesia menganut paham sebagai negara kesejahteraan, berarti terdapat tanggung jawab negara untuk mengembangkan kebijakan negara di berbagai bidang kesejahteraan serta meningkatkan kualitas pelayanan umum (*public services*) yang baik melalui penyediaan berbagai fasilitas yang diperlukan oleh masyarakat. Negara Indonesia menganut paham sebagai negara kesejahteraan, berarti terdapat tanggung jawab negara untuk mengembangkan kebijakan negara di berbagai bidang kesejahteraan serta meningkatkan kualitas pelayanan umum (*public services*) yang baik melalui penyediaan berbagai fasilitas yang diperlukan oleh masyarakat. Dalam ruang lingkup Hak Asasi Manusia, Negara menjadi subjek hukum utama yang bertanggung jawab untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi hak asasi manusia, paling tidak untuk warga negaranya masing-masing.²²

Di dalam UUD 1945 terselip konsepsi tanggung jawab negara dalam hak asasi manusia (*state responsibilities*), sebagaimana terlihat dalam pasal 28I (4) dan (5), yang menyatakan “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah dan untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”. Keduanya, merupakan kunci dalam melihat tanggung jawab konstitusional yang harus dilakukan oleh negara, dalam hal ini pemerintah, untuk melaksanakan upaya-upaya pemajuan hak asasi manusia.

Pada teori tanggung jawab negara (*masuliyah ad-dauliyah*), Ash-Shadr menyatakan bahwa hukum Islam menegaskan negara untuk menjamin kebutuhan individu. Teori ini memiliki tiga konsep dasar, yaitu:

1. Konsep jaminan sosial (*adh-dhaman al-ijtimai*),
2. Konsep keseimbangan sosial (*at-tawazun al-ijtimai*),

²² Maidah Purwanti, *Kewajiban Dan Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia*, <https://lsc.bphn.go.id/artikel?id=365> diakses pada tanggal 17 Oktober 2022

3. Konsep intervensi negara (*at-tadakhul ad-daulah*).

Konsep jaminan sosial menyebutkan bahwa negara berkewajiban menyediakan jaminan sosial untuk memelihara standar hidup seluruh individu dan masyarakat. Konsep ini tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*), melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya.

Dalam menunaikan kewajiban ini negara melakukan dalam dua bentuk. Pertama menyediakan kesempatan yang luas kepada setiap individu untuk melakukan aktifitas produktif sehingga dirinya dapat memenuhi kebutuhan hidup dari hasil kerjanya tersebut. Kedua menyediakan bantuan langsung tunai ketika seseorang individu tidak mampu melakukan aktifitas produktif dalam memenuhi kebutuhan sehari-harinya atau ketika terjadi keadaan khusus sehingga negara tidak bisa menyediakan lapangan kerja kepadanya.

Keseimbangan sosial (*at-tawazun al-ijtimai*) menurut Ash-Shadr adalah keseimbangan standar hidup di antara para individu dalam masyarakat, bukan keseimbangan pendapat artinya kekayaan harus berputar diantara para individu sehingga masing-masing orang mampu hidup dalam standar kelayakan normal secara umum, walaupun terdapat perbedaan tingkat (stratifikasi) yang beragam namun tidak mencolok. Intervensi negara (*at-tadakhkhul ad-dauliyah*) yang dimaksud Ash-Shadr adalah negara mengintervensi aktivitas ekonomi untuk menjamin adaptasi hukum islam yang terkait dengan aktivitas ekonomi masyarakat. Di dalam islam pencapaian kebahagiaan hidup di dunia dan akhirat tidak dipisahkan satu sama lain, karena segala usaha di dunia harus didasarkan kepada *mardlotillah*.²³ Teori kewenangan dalam Hukum Tata Negara wewenang dikenal dengan istilah *rechtsstaat* atau kekuasaan hukum hal itu digunakan untuk mendeskripsikan makna wewenang secara komprehensif. Dalam

²³ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, diterjemahkan dari buku Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York, Russel and Russel, 1971) h. 382

hukum publik, ada sedikit perbedaan makna wewenang antara kewenangan (*authority, gezag*) merupakan kekuasaan formal, yang berasal dari orang yang diberikan kewenangan membuat undang-undang atau legislatif. Sementara itu, wewenang (*competence, bevoegdheid*) mengacu pada *onderdeel* atau bagian dari kewenangan tertentu. Kompetensi atau yurisdiksi adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan kewenangan dalam bidang kekuasaan kehakiman.

5. Teori Siyasah Dusturiyah

Dalam siyasah dusturiyah menjelaskan hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta lembaga-lembaga yang ada di dalam masyarakat. Di dalam siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya²⁴.

Maksud syariat Islam itu tidak lain untuk mewujudkan kemaslahatan manusia, yakni menarik manfaat, menolak kemudharatan dan menghilangkan kesusahan. Kemaslahatan manusia itu tidak terbatas macamnya dan tidak terhingga jumlahnya. Penetapan suatu hukum itu kadang-kadang memberi manfaat kepada masyarakat pada suatu masa dan kadang-kadang membawa kemudharatan kepada mereka pada masa yang lain, dan kadang-kadang memberi manfaat kepada suatu kelompok masyarakat tertentu, tetapi mendatangkan mudharat kepada kelompok masyarakat yang lainnya.²⁵

Lebih lanjut jika dilihat dari perspektif Ushul Fiqh, kemaslahatan dibahas dalam kajian metode *Al-maslahah Al-mursalah*, yakni suatu kemaslahatan yang tidak mempunyai dasar dalil, tetapi tidak ada yang membatalkannya atau melarangnya. Penentuan hukum yang didasarkan pada mashlahah (*istishlah*) adalah salah Satu jalan yang digunakan mujtahid

²⁴ Djazuli, Ahmad, *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta : Kencana, 2009), h. 47.

²⁵ Yahya Mukhtamar dan Fatchur Rahman, *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami*, (Bandung : Al-Ma'arif,1993), h. 105-106.

untuk menentukan hukum syara' sesuai dengan maqashid al- syari'ah. Metode ini telah digunakan oleh ulama-ulama mazhab dalam pengambilan hukum untuk menciptakan mashlahat bagi kehidupan manusia.

Jika terdapat suatu kejadian yang tidak ada ketentuan syari'at dan tidak ada illat yang keluar dari syara' yang menentukan kejelasan hukum kajian tersebut, kemudian ditemukan sesuatu yang sesuai dengan syara', yakni suatu ketentuan berdasarkan pemeliharaan kemadharatan atau untuk menyatakan suatu manfaat, kejadian tersebut dinamakan al-maslahah al-mursalah. Tujuan utama al-maslahah al-mursalah adalah kemaslahatan, yakni memelihara dari kemudharatan dan menjaga kemanfaatannya.

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنُوطٌ بِالصَّلَاحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”²⁶

Kaidah ini menegaskan bahwa seorang pemimpin harus berorientasi kepada kemaslahatan rakyat, bukan mengikuti keinginan hawa nafsunya atau keinginan keluarganya atau kelompoknya. Dalam hal ini dijelaskan bahwa setiap kebijakan yang maslahat dan manfaat bagi rakyat maka itulah yang harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan, dan dinilai/dievaluasi kemajuannya. Sebaliknya, kebijakan yang mendatangkan mafsadah dan memudaratkan rakyat, itulah yang harus disingkirkan dan di jauhi.²⁷

Keputusan hukum yang dibuat oleh pemimpin atau penguasa dapat dikategorikan sebagai *tasyri* karena secara definitif, *tasyri* adalah kata yang diambil dari lafazh syari'ah yang artinya jalan yang lurus. Secara terminologi *tasyri* diartikan oleh para fuqaha sebagai hukum-hukum yang ditetapkan oleh Allah bagi hamba-hambanya yang diungkapkan melalui pelantaraan Rasul-Nya agar manusia melaksanakan hukum-hukum tersebut

²⁶ Mustafa Ahmad al-Zarqa', *Al-Istislah wa al-Masai ih al-Mursalah fi Syari'ah al-Islamiyyah wa Ushul Fiqh*, diterjemahkan oleh Ade Dedi Rohayana, M.Ag. dengan judul *Hukum Islam dan Perubahan Sosial (Studi Komparatif Delapan Mazhab Fiqh)* (Cet I; Jakarta : Riora Cipta, 2000), h. 33.

²⁷ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm 148

atas dasar keimanan, baik hukum yang bersangkutan dengan perbuatan badaniah manusia maupun yang berkaitan dengan masalah akidah, akhlak, dan budi pekerti.²⁸

Melihat pada kondisi masyarakat yang ada bisa disebut masyarakat yang mayoritas muslim dan agamis perlu diperhatikan juga bahwa adat kebiasaan dan sosial masyarakatnya dapat dipertimbangkan dalam membuat suatu kebijakan agar selaras dengan sosial kultur yang hidup dalam masyarakat.

العَادَةُ مُحَكَّمَةٌ

“adat (dipertimbangkan di dalam) menetapkan hukum”²⁹

Kaidah tersebut menjelaskan bahwa di suatu keadaan, adat bisa dijadikan pijakan untuk mencetuskan hukum ketika tidak ada dalil dari syari'. Namun, tidak semua adat bisa dijadikan hukum. Pada dasarnya kaidah ini ada lahir dari realita sosial kemasyarakatan bahwa semua cara hidup dan kehidupan itu dibentuk oleh nilai-nilai yang diyakini dan disepakati bersama sebagai norma yang sudah berjalan sejak lama, Jika suatu masyarakat ditemukan meninggalkan suatu amaliyah atau kebiasaan yang selama ini sudah biasa dilakukan, maka mereka sudah dianggap telah mengalami pergeseran dari nilai tersebut. Nilai-nilai yang dimaksud dikenal dengan sebutan 'adah (adat kebiasaan), budaya. Tradisi dan lain sebagainya. Dan di dalam islam pun adat dijadikan sebagai pendamping dan elemen yang bisa diadopsi secara efektif dan proporsional, sehingga dapat dijadikan sebagai salah satu alat penunjang dalam menentukan hukum-hukum syara'. Hukum adat merupakan hukum non statuatir yang sebagian besar hukum kebiasaan dan sebagian kecil hukum islam.

دَرَاءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya: “Menolak kemudaratan lebih diutamakan dari pada mengambil kemaslahatan”.³⁰

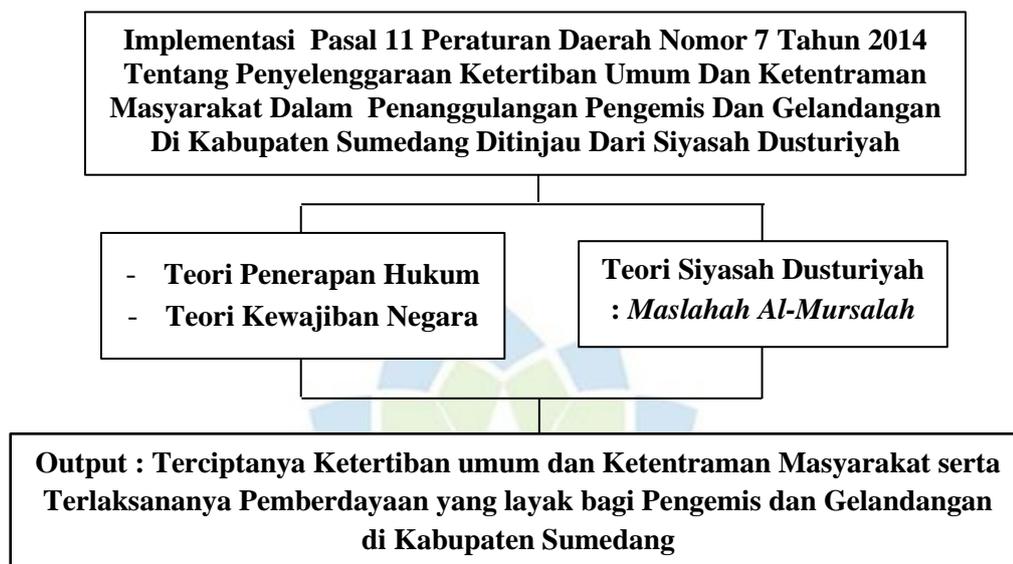
²⁸ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasaah: Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung: pustaka setia, 2008), h. 36

²⁹ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), h. 33

³⁰ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2016), h. 11

Kaidah ini menegaskan bahwa apabila pada waktu yang sama dihadapkan kepada pilihan menolak kemafsadatan atau meraih kemaslahatan, maka yang harus didahulukan adalah menolak kemafsadatan.

Secara skematik, alur penelitian dapat dijelaskan sebagai berikut:



F. Definisi Operasional

Definisi Operasional dimaksudkan untuk menghindari kesalahan pemahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam penelitian ini antara lain :

1. Implementasi merupakan suatu tindakan atau pelaksanaan yang telah disusun secara cermat dan rinci guna mencapai tujuan. Implementasi yang dimaksud disini adalah penulis ingin mengetahui bagaimana implementasi Pasal 11 Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kabupaten Sumedang.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 07 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat adalah Peraturan Daerah yang mengatur segala kegiatan kemasyarakatan di Kabupaten Sumedang guna tercapainya ketertiban umum bersama di wilayah Kabupaten

Sumedang, termasuk pelarangan kegiatan Mengemis maupun adanya Gelandangan (tuna wisma).

3. Penanggulangan adalah upaya yang dilaksanakan untuk mencegah, menghadapi, atau mengatasi suatu keadaan. Yang dimaksud penanggulangan oleh penulis yakni semua bentuk usaha/upaya meliputi usaha-usaha preventif, refresif, rehabilitatif terhadap gelandangan dan pengemis.
4. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di daerah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum. Dalam hal ini gelandangan yang dimaksud penulis adalah gelandangan yang mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sesuai pada Pasal 11 Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.
5. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Pengemis yang dimaksud oleh penulis ialah pengemis yang mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sesuai pada Pasal 11 Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.
6. Siyasah Dusturiyah merupakan sebuah kajian fiqh yang termasuk ke dalam fiqh siyasah yang membahas mengenai sebuah perundang-undangan dalam konteks bernegara. Siyasah dusturiyah mencakup pembahasan seputar peraturan perundang-undangan negara, konsepsi konstitusional, Lembaga demokrasi negara, legislasi, gagasan supremasi hukum, dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara dalam hal hak dan kewajiban yang harus dilindungi sesuai situasi dan kebutuhan rakyat akan kemaslahatan dan pemenuhan kebutuhan rakyat.

G. Penelitian Terdahulu

Penelitian Terdahulu bertujuan untuk mendapatkan bahan perbandingan dan acuan. Untuk menghindari anggapan kesamaan dengan penelitian ini, Maka dalam kajian pustaka ini peneliti mencantumkan hasil-hasil penelitian terdahulu sebagai berikut :

1. Hasil Penelitian Putri Haryani (2022)

Penelitian Putri Haryani (2022), berjudul “*Evaluasi Program Asisten Rehabilitasi Sosial (Atensi) Dinas Sosial Kota Bekasi Dalam Memberdayakan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Bekasi.*”. Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi bagaimana program Asisten Rehabilitasi Sosial (ATENSI) dalam memberdayakan gelandangan dan pengemis di Kota Bekasi.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan memiliki kesamaan dari segi substansi yakni terkait dengan perlindungan sosial, pemberdayaan sosial, jaminan sosial, dan rehabilitasi sosial. Namun terdapat perbedaan penelitian yaitu, dari segi lokasi yakni di Kabupaten Sumedang berbeda dengan peneliti dahulu di kota Bekasi, sehingga memiliki ciri khas dalam masing-masing peneliti. Serta Regulasi yang digunakan yakni Pasal 11 Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat sehingga terdapat perbedaan didalamnya.

2. Hasil Penelitian Faiz Amrizal Satria Dharma (2015)

Penelitian Faiz Amrizal Satria Dharma (2015), berjudul “*Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis (Studi Di Upt Panti Karya Kota Yogyakarta).*” Dilihat dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis menjadi salah satu upaya pemerintah daerah untuk menekan jumlah pengemis dan gelandangan

melalui pembinaan dan pemberdayaan di Unit Pelayanan Teknis (UPT) dibawah naungan Dinas Sosial. Penelitian ini memiliki kesamaan yakni membahas bagaimana Penanganan serta bagaimana Implementasi dari Peraturan daerah tersebut. Namun, Lokasi yang dilakukan peneliti terdahulu berlokasi di Yogyakarta dan waktu antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilaksanakan di Kabupaten Sumedang berbeda, serta secara sumber data jelas berbeda, peneliti mendapatkan data dari instansi daerah setempat dan masyarakat ikut serta dalam peran ketertiban umum dan ketentraman sosial. Perbedaan yang paling terlihat dalam penelitian yakni regulasi juga seperti apa penangan serta penanggulangan dari Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang No. 7 Tahun 2014 Pasal 11 tentang Ketertiban umum dan Ketentraman Masyarakat dengan Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis (Studi di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta).