

**TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH
KABUPATEN GRESIK NOMOR 15 TAHUN 2013 TERHADAP KEBERADAAN
GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI PASAR KOTA GRESIK**

SKRIPSI

Oleh

Nizam Ahmad Junior

NIM. C74218057



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syari'ah Dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Program Studi Hukum Tata Negara

Surabaya

2022

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nizam Ahmad Junior
NIM : C74218057
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Publik Islam/ Hukum
Tata Negara
Judul Skripsi : Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Implementasi
Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15
Tahun 2013 Tentang Ketentraman dan Ketertiban
Umum Terkait Keberadaan Gelandangan dan
Pengemis (Studi Kasus di Pasar Kota Gresik)

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/ karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 18 Februari 2022

Yang membuat pernyataan



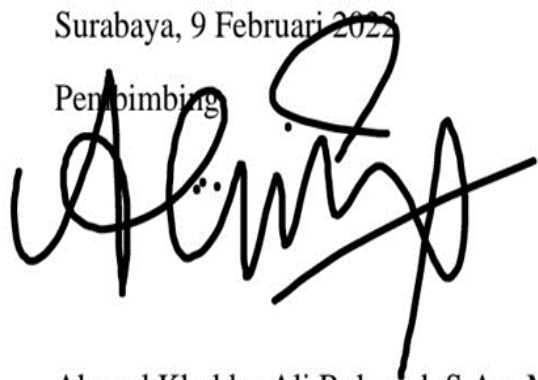
Nizam Ahmad Junior
C74218057

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dalam hal ini menerangkan bahwa proposal skripsi yang ditulis oleh Nizam Ahmad Junior NIM. C74218057 telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan

Surabaya, 9 Februari 2022

Pembimbing

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ahmad Khubby Ali Rohmad', written over the printed name below.

Ahmad Khubby Ali Rohmad, S.Ag, M.Si

NIP: 197890202009011009

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Nizam Ahmad Junior, NIM C74218057 ini telah dipertahankan di depan sidang majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Kamis 17 Maret 2022, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan Program Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I



Ahmad Khubby Ali Rohmad, S.Ag. MSI.
NIP. 197809202009111009

Penguji II



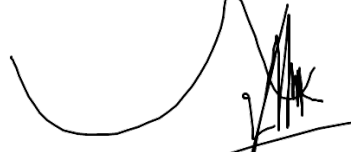
Dr. Hj. Nurul Asiya Nadhifah, M.Hi
NIP. 197504232003122001

Penguji III



Hj. Ifa Mutitul Choiroh, SH, M.Kn.
NIP. 197903312007102002

Penguji IV



Elva Imeldatur Rohmah, S.H.I, M.H
NIP. 199204022020122018

Surabaya, 17 Maret 2022

Mengesahkan

Fakultas Syariah Dan Hukum

Universitas Negeri Sunan Ampel

Dekan,



Prof. Dr. H. Masruhan, M.Ag
NIP. 195904041988031003



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpustakaan@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Nizam Ahmad Junior
NIM : C74218057
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail address : juniorahmad888@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH
KABUPATEN GRESIK NOMOR 15 TAHUN 2013 TERHADAP KEBERADAAN
GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI PASAR KOTA GRESIK

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 08 April 2022

Penulis

(Nizam Ahmad Junior)

ABSTRAK

Skripsi yang berjudul “Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik”. ini adalah hasil penelitian lapangan yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan tentang: 1) Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik?, 2) Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyāsah* terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 terhadap keberadaan gelandangan dan pengemis di Pasar Kota Gresik?.

Penelitian yang dilaksanakan ini termasuk penelitian Etnografi (*field research*). Tehnik yang digunakan dalam penelitian ini adalah data penelitian yang dihimpun dari telaah teks dan wawancara Dinas Sosial, Pedagang dan Pembeli Pasar Kota Gresik. Kemudian data yang terkumpul dianalisis dengan metode analisis deskriptif dengan pola pikir deduktif, yakni menggambarkan hasil penelitian secara sistematis dari hasil telaah teks dan wawancara, kemudian penulis memberikan pemecahan persoalan dengan teori *Fiqh Siyāsah Dusturiyah* Peraturan daerah tentang Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik.

Dari hasil penelitian ini dapat diketahui bahwa: *Pertama*, implementasi Peraturan daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis merupakan peraturan berupa upaya-upaya, program, aksi, kegiatan yang digunakan instansi pemerintahan Kabupaten Gresik khususnya Dinas Sosial Kabupaten Gresik dalam menangani, membina dan memberdayakan gelandangan dan pengemis di Pasar Kota Gresik. *Kedua*, Kementerian Sosial yang memiliki kewenangan menangani gelandangan dan pengemis, dalam perspektif *fiqh siyāsah* kewenangan yang sama terdapat pada *Wāzir al-Tanfīdz* karena kementerian adalah pembantu kepala negara dalam hal pemerintahan. Dalam wilayah kabupaten terdapat Dinas Sosial yang dimana turunan dari Kementerian Sosial yang salah satu tugasnya menangani gelandangan dan pengemis. Dalam observasi yang peneliti lakukan Penanganan gelandangan dan pengemis di wilayah Pasar Kota Gresik masih kurang maksimal yang berdampak pada bertambahnya jumlah gelandangan dan pengemis. Setelah peneliti melakukan wawancara ada dua faktor yang menyebabkan permasalahan tersebut: *pertama*, belum tersedianya Panti Sosial dan yang *kedua* tidak adanya program sosial yang efektif.

Oleh sebab itu, maka disarankan agar Dinas Sosial dan Satpol PP dapat menjalin kerjasama dengan cara meningkatkan penertiban secara rutin tanpa menunggu laporan dari masyarakat dan melakukan upaya peningkatan pembinaan dan pemberdayaan agar gelandangan dan pengemis dapat terpelihara dengan baik di wilayah Pasar Kota Gresik.

DAFTAR ISI

| | |
|---|------|
| SAMPUL DALAM..... | ii |
| PERNYATAAN KEASLIAN | ii |
| PERSETUJUAN PEMBIMBING..... | iii |
| PENGESAHAN | iv |
| ABSTRAK..... | iv |
| KATA PENGANTAR..... | vii |
| DAFTAR ISI | viii |
| DAFTAR TRANSLITERASI | x |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Identifikasi Masalah | 9 |
| C. Batasan Masalah..... | 9 |
| D. Rumusan Masalah..... | 10 |
| E. Kajian Pustaka..... | 11 |
| F. Tujuan Penelitian..... | 15 |
| G. Kegunaan Hasil Penelitian..... | 15 |
| H. Definisi Operasional | 16 |
| I. Metode Penelitian..... | 18 |
| J. Sistematika Pembahasan..... | 24 |
| BAB II KONSEP <i>WIZĀRAH AL-TANFĪDZ</i> DALAM <i>FIQH SIYĀSAH</i> | 21 |
| A. Pengertian <i>Fiqh Siyāsah</i> | 21 |
| B. Ruang Lingkup <i>Fiqh Siyāsah</i> | 23 |
| C. Konsep <i>Wizārah</i> | 25 |
| 1. Pengertian <i>Wizārah</i> | 25 |
| 2. Sejarah <i>Wizārah</i> | 26 |
| 3. Syarat-Syarat <i>Wizārah</i> | 28 |
| 4. Tugas dan Hak <i>Wizārah</i> | 29 |
| 5. Pandangan Para Tokoh Islam Tentang <i>Wizārah</i> | 32 |

| | |
|--|-----------|
| D. <i>Wāzir Al-Tanfidz</i> Dalam Pemerintahan Islam..... | 34 |
| 1. Pengertian | 34 |
| 2. Syarat-Syarat <i>Wāzir Tanfidz</i> | 34 |
| 3. Tugas dan Wewenang <i>Wāzir Tanfidz</i> | 35 |
| BAB III KEBERADAAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS MENURUT PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK NOMOR 15 TAHUN 2013 TENTANG KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM..... | 39 |
| A. Pengertian, Keberadaan Gelandangan dan Pengemis..... | 39 |
| B. Maksud, Tujuan dan Ruang Lingkup Keberadaan Gelandangan dan Pengemis..... | 44 |
| C. Tertib Sosial Gelandangan dan Pengemis | 45 |
| D. Hak, Larangan Gelandangan dan Pengemis..... | 46 |
| E. Pembinaan dan Pendidikan Gelandangan dan Pengemis..... | 49 |
| F. Identitas Objek Penelitian..... | 52 |
| 1. Dinas Sosial Kabupaten Gresik..... | 52 |
| 2. Pasar Kota Gresik | 54 |
| G. Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik | 57 |
| BAB IV TINJAUAN <i>WIZĀRAH</i> DALAM <i>FIQH SIYĀSAH</i> TERHADAP IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK NOMOR 15 TAHUN 2013 TERHADAP KEBERADAAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI PASAR KOTA GRESIK..... | 66 |
| A. Tinjauan Yuridis Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik | 66 |
| B. Tinjauan <i>Wizārah</i> dalam <i>Fiqh Siyāсах</i> Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik | 71 |
| BAB V PENUTUP..... | 78 |
| A. Kesimpulan..... | 78 |
| B. Saran | 79 |
| DAFTAR PUSTAKA | 80 |
| LAMPIRAN..... | 85 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Gelandangan dan Pengemis merupakan masalah sosial yang serius. Fenomena ini telah menjadi masalah sosial di perkotaan, tidak hanya di kota-kota besar tetapi juga di kota-kota kecil. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor yang menyebabkan terbentuknya mereka dan kegagalan untuk menyelesaikan sampai ke akar-akarnya. Gelandangan merupakan orang yang hidup dalam situasi yang tidak memenuhi norma kehidupan yang layak dalam masyarakat dan tidak mempunyai penghidupan atau tempat tinggal yang tetap. Sebagian besar dari mereka memenuhi kebutuhan hidup mengelana di jalan-jalan dan tempat umum. Sedangkan pengemis merupakan orang yang memiliki penghasilan dengan cara mengemis di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mencari belas kasihan dari orang lain.¹

Fenomena di mana beberapa dari mereka menjadi gelandangan dan pengemis bukan sebab tidak mempunyai kemampuan untuk bekerja semacam orang lain. Akan tetapi beberapa dari mereka menjadi seperti itu dikarenakan adanya rasa kemalasan,

¹ Dori Rakasman Joni. Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Kota Padang Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang No. 11 tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, 2014. 7 dalam <https://www.ejurnal.com/2017/02/pelaksanaan-gelandangan-dan.html>, diakses 29 Oktober 2021.

kurangnya rasa malu, pola pikir dan perilaku yang buruk, serta kemudahan dan akses kegembiraan dalam menghasilkan uang dari hasil mengemis. Alhasil mereka “dimanjakan” karena mereka menghasilkan uang dengan belas kasihan orang lain tanpa harus bekerja keras.² Masalah sosial yang dihadapi oleh gelandangan dan pengemis merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai masalah seperti kemiskinan, rendahnya pendidikan, kurangnya kualifikasi profesional, lingkungan sosial budaya dan kesehatan. Kemudian, jika masalah terus berlanjut, jumlah gelandangan dan pengemis bisa meroket dengan cepat.

Akibat dari meningkatnya gelandangan dan pengemis adalah munculnya disabilitas sosial (*social disabilitas*), yang ditandai dengan ketidaknyamanan, kacau balau, gejolak dan menghalangi keindahan kota. Di sisi lain, mereka adalah warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban yang sama, sehingga untuk menjaga keberlangsungan hidup dan menjalani kehidupan yang layak, kita perlu memberikan perhatian yang sama.³ Kehadiran gelandangan dan pengemis di Kabupaten Gresik khususnya di Pasar Kota Gresik berimplikasi pada berbagai persoalan sosial. Masalah umum gelandangan dan pengemis secara inheren terkait erat dengan

² Robby Kurniawan Junaidy. Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Tentang Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru (Studi Peraturan Daerah nomor 12 tahun 2008). JOM FISIP volume 1 no.2 Oktober 2014. 6 dalam <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/article/view/2851> diakses 29 Oktober 2021

³ Kementerian Sosial Republik Indonesia, *PSBK Pangudi Luhur*, dalam <https://kemsos.go.id/page/psbk-pangudi-luhur> (online) diakses tanggal 30 Oktober 2021

ketertiban kota dan masalah keamanan. Dengan berkembangnya gelandangan dan pengemis diyakini akan memberikan peluang untuk mengganggu keamanan dan ketertiban, yang pada akhirnya mengganggu stabilitas pembangunan perkotaan.

Menurut Badan Pusat Statistik Jawa Timur tahun 2016⁴ di Kabupaten Gresik terdapat 299 pengemis, 53 gelandangan dan gelandangan sakit jiwa. Gelandangan sakit jiwa sendiri memiliki cacat mental dan sosial, seperti hidup di jalanan, berkeliaran atau menjadi gelandangan karena suatu alasan, yaitu cacat mental dan sosial. Dalam gelandangan sakit jiwa ini, mereka tidak memiliki rasa malu atau saat mereka marah amarahnya menjadi tak terkendali. Di sisi lain, penghuni Panti Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur berdasarkan jenis kelamin dari 5 tahun mendapati data yang tidak stabil (naik turun), mulai tahun 2012 mendapati peningkatan dengan besaran 345 jiwa ke 400 jiwa sedangkan tahun 2016 mulai mendapati penurunan yakni berjumlah 200 jiwa dengan 120 jiwa laki-laki dan 80 jiwa perempuan.

Negara mempunyai tanggungjawab untuk menanggulangi masalah gelandangan dan pengemis. Pasal 34 (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara”. Di sisi lain, Pasal 34 (2) menekankan

⁴ Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Menurut Kabupaten/Kota, dalam <http://jatim.bps.go.id/statictable/2017/10/10/650/penyandangmasalahkesejahteraan-sosial-menurut-kabupaten-kota-2016.html> diakses tanggal 30 Oktober 2021

bahwa “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan kemanusiaan”. Namun kenyataannya, pemerintah belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, sehingga menimbulkan masalah sosial di lingkungan masyarakat yakni gelandangan dan pengemis yang berdampak semakin meningkatnya kehadiran mereka.

Pemerintah sebagai halnya pelayan masyarakat harus bisa menangani masalah gelandangan dan pengemis. Sebab jika permasalahan tersebut diabaikan maka tidak akan menjadikan Kabupaten Gresik yang tenang bagi para migran untuk melakukan aktivitas menggelandang dan mengemis. Oleh karena itu, mengatasi masalah gelandangan dan pengemis membutuhkan sistem dan program yang terorganisir. Aturan bagi gelandangan dan pengemis di Gresik diatur dalam Pasal 16, 19 dan 29 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum. Perda ini merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib, aman, teratur dan tentram bagi masyarakat Gresik. Akan tetapi, gelandangan dan pengemis masih berkeliaran di tempat-tempat umum, misalnya di lampu lalu lintas, trotoar dan pasar. Akhirnya tindakan ini dapat mengganggu ketertiban lalu lintas setempat, kebersihan dan keamanan.

Di dalam Pasal 16⁵

Setiap orang atau badan dilarang:

- a. mengemis dan mengamen di jalan dan tempat umum atau tempat peribadatan;
- b. meminta bantuan atau sumbangan untuk kepentingan sosial, agama dan kemanusiaan di jalan umum dan kendaraan umum; dan/atau
- c. memerintahkan dengan cara membujuk, memfasilitasi dan memaksa orang lain untuk menjadi pengemis atau gelandangan dan pengemis atau pengamen.

Dijelaskan juga pada Pasal 19⁶ “Anak jalanan, gelandangan, pengemis atau penyandang tuna wisma dilarang menjadikan tempat umum atau fasilitas umum sebagai tempat tinggal”.

Namun kenyataannya, masih ada gelandangan dan pengemis yang meminta di lampu lalu lintas bahkan mengganggu masyarakat sekitar.

Peraturan Daerah tersebut menegaskan bahwa terdapat sanksi terhadap para pengemis dan gelandangan yang melanggar Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum, namun kenyataannya pada saat razia berlangsung para gelandangan dan pengemis tersebut hanya mendapatkan pembinaan dan sosialisasi saja dan selanjutnya dipulangkan serta tidak ditindaklanjuti. Akibatnya gelandangan dan pengemis semakin

⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.

⁶ Ibid.,

merajalela di Kabupaten Gresik. Sebenarnya jika melanggar dalam Pasal 29⁷ ayat (1) dijelaskan bahwa “Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan Pasal 16 diancam pidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah)”.

Masyarakat yang merupakan bagian penting dari upaya ketertiban dan kesusilaan masyarakat harus memiliki kedudukan dan fungsi yang dikaitkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum. Masyarakat yang merasa kasihan kepada gelandangan dan pengemis cenderung menaruh sebagian uangnya untuk mereka (gelandangan dan pengemis). Hal tersebut sama saja mendukung profesi mereka. Intinya bukan besaran uang yang diberikan akan tetapi bagaimana norma sedekah rakyat ini sanggup dialihkan pada yang lebih positif daripada gelandangan dan pengemis.

Islam sendiri tidak menganjurkan anjuran untuk berbohong atau menipu. Alasannya bukan hanya pelanggaran dosa, tetapi juga fakta bahwa tindakan tersebut merusak reputasi sebagai seorang Muslim. Disisi lain, Islam juga mendidik manusia untuk memiliki harga diri agar tidak mengemis atau meminta-minta kepada orang lain. Dalam hadist Al-Bukhari No. 1427 dan Muslim No. 1053, Rasulullah SAW menjelaskan bahwa:

⁷ Ibid.,

السُّفْلَى الْيَدِ مِنْ خَيْرِ الْعُلْيَا الْيَدِ

Artinya:

“Tangan yang di atas lebih baik daripada tangan yang di bawah”.

Hadist tersebut menyatakan bahwa pemberi lebih baik dari penerima. Namun, ini tidak berarti bahwa penerima tidak akan menerima hadiah dari orang lain. Jika seseorang memberinya hadiah, dia bisa menerimanya. Dan dijelaskan juga dalam hadist Rasulullah SAW: “Seorang hamba yang senantiasa meminta-minta, padahal ia berkecukupan maka wajahnya menjadi melepuh, disisi Allah ia tidak mempunyai muka lagi.⁸ Jika dilihat ke dalam Hukum Islam, maka keberadaan Gelandangan dan Pengemis ini bisa dikaji ke ranah *fiqh siyāsah* yakni *ilmu fiqh siyāsah dustūriyah*, bahwa di dalam *Fiqh* tersebut menjelaskan hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta lembaga-lembaga yang ada di dalam masyarakatnya. *Fiqh Siyāsah dusturiyah* mencakup beberapa bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Berikut cakupannya meliputi: 1). Persoalan dan ruang lingkup perundang-undangan; 2). Persoalan *imamah*, hak dan kewajibannya; 3). Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya; 4). Persoalan *ba'iat*; 5). Persoalan *waliyul ahdi*; 6). Persoalan perwakilan; 7). Persoalan *ahlul halli wal aqdi*; 8). Persoalan *wizarah* dan perbandingannya.

⁸ Abdul Qodir Syaibah Al-Hamd, *Fiqh Islam Syarah Bulughul Maram* (Jakarta: Darul Haq, jilid (3), 2006), 190, 203.

Namun ada beberapa pendapat lain terkait ruang lingkup *siyāsah dusturiyah* yang dibagi menjadi 4 bagian, antara lain; 1). Bidang *siyāsah tasri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahlul halli wal aqdi* yaitu perwakilan persoalan rakyat, hubungan muslim dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan pelaksanaan, Peraturan Daerah dan seterusnya. 2). Bidang *siyāsah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya terkait persoalan *imamah, bai'ah, Wizārah, waliyul ahdi* dan sebagainya. 3). Bidang *siyāsah qadla'iyah*, termasuk di dalamnya terkait masalah-masalah peradilan. 4). Bidang *siyāsah idariyah*, termasuk di dalamnya terkait masalah-masalah administratif dan kepegawaian.⁹

Berangkat dari penjelasan di atas, dimana kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berupa peraturan daerah yakni terkait larangan adanya keberadaan gelandangan dan pengemis, apakah dalam hal ini pemerintah sudah efektif dalam menerapkan kebijakan tersebut, dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Kententraman dan Ketertiban Umum yang dimuatkan peraturan tersebut mengatur terkait pedoman larangan keberadaan gelandangan dan pengemis, apakah sudah tepat adanya peraturan ini atau malah akan memicu permasalahan baru dan berkepanjangan, terkait kebijakan peraturan yang termaktub dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013

⁹ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah (Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah)*, (Jakarta: Kencana, 2003), 47-48.

tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum bagaimana perspektif *Siyāṣah Dusturiyah* dalam hal ini.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai keberadaan gelandangan dan pengemis di Pasar Kota Gresik agar bisa dijadikan sebuah penelitian dalam skripsi. Untuk itu agar dapat ekstensif pembahasan dalam skripsi ini, maka penulis membuat judul penelitian, “Tinjauan *Fiqh Siyāṣah* terhadap Implementasi Peraturan Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik.”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijabarkan maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang akan muncul diantaranya:

1. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum dalam rangka menurunkan jumlah gelandangan dan pengemis.
2. Tinjauan *Fiqh Siyāṣah* Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum di Pasar Kota Gresik.

C. Batasan Masalah

Pembatasan masalah merupakan usaha untuk menetapkan batasan-batasan dari masalah penelitian yang akan diteliti. Batasan masalah ini berguna untuk mengidentifikasi faktor mana saja yang tidak termasuk dalam ruang lingkup masalah penelitian. Dalam penelitian ini, karena masalah yang akan diteliti cukup luas, oleh karena itu penulis memberi batasan sebagai berikut:

1. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik.
2. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan identifikasi masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik?
2. Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik?

E. Kajian Pustaka

Kajian pustaka adalah deskripsi ringkasan tentang kajian atau penelitian yang sudah pernah dilakukan diseperti masalah yang akan diteliti sehingga terlihat jelas bahwa kajian yang dilakukan tidak merupakan pengulangan, duplikasi, atau plagiarisme dari penelitian yang telah ada. Penelitian tersebut antara lain:¹⁰

1. *“Identifikasi Permasalahan Gelandangan dan Pengemis di UPT Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis”* Jurnal ini ditulis oleh Tyas Martika Anggriana dan Noviyanti Kartika Dewi, IKIP PGRI Madiun. Penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat beberapa pokok permasalahan yang dialami oleh para gelandangan dan pengemis yang ada di Madiun serta sumber masalah yang dialami oleh warga binaan berkaitan dengan mental yang tidak sehat, yaitu adanya sikap malas dan tidak mau berusaha untuk mengubah hidup menjadi lebih baik, menginginkan sesuatu yang instan dan kemampuan resiliensi yang rendah.¹¹ Kajian Pustaka jurnal tersebut yakni membahas tentang kondisi gelandangan dan pengemis bahwasannya kondisi gelandangan dan pengemis di Madiun mempunyai kondisi yang sama dengan gelandangan dan pengemis yang ada di Gresik khususnya di Pasar Kota Gresik, akan tetapi terjadi perbedaan

¹⁰ Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Ekonomu Islam, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014). 8

¹¹ Anggriana et al. Identifikasi Permasalahan Gelandangan dan Pengemis di UPT Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis. *INQUIRY: Jurnal Ilmiah Psikologi*, (2016), 7.1.

dalam penanggulangannya dalam pembahasan ini lebih difokuskan pembinaan dan pemberdayaan yang lebih optimal dengan cara pembinaan melalui kegiatan keterampilan kepada gelandangan dan pengemis.

2. *“Mekanisme Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Makassar (Studi Kasus di Perumahan BTP Tamalanrea)”* Jurnal ini ditulis oleh Abdul Malik Iskandar dan Harifuddin Halim, Universitas Mega Rezky Makassar, Universitas Bosowa Makassar. Penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme program pemberdayaan yang ditempuh oleh YII meliputi tiga aspek yaitu (1) identifikasi potensi, (2) identifikasi kebutuhan, dan (3) pelatihan keterampilan. Kesimpulan penelitian ini adalah (1) mekanisme program pemberdayaan di Perumahan BTP Tamalanrea Makassar menyiratkan pemberdayaan secara total, bukan parsial. Total berarti mencakup semua aspek individu terdiri atas potensi, kebutuhan, dan keterampilan, sedangkan parsial hanya keterampilan semata. (2) Mekanisme pelaksanaan pelatihan secara dominan menggunakan Mekanisme Kontekstual dibandingkan dengan Mekanisme Standar.¹² Sedangkan pada kajian Pustaka mengenai jurnal tersebut juga sama-sama membahas tentang upaya pemberdayaan melalui kegiatan keterampilan, akan tetapi penelitian tersebut menyiratkan pemberdayaan secara total, bukan parsial. Total berarti

¹² Halim, et al. Mekanisme Pemberdayaan Gelandangan Dan Pengemis di Kota Makassar (Studi Kasus Di Perumahan Btp Tamalanrea). *Kolaborasi: Jurnal Administrasi Publik*, (2019), 5.2: 142-153.

mencakup semua aspek individu terdiri atas potensi, kebutuhan, dan keterampilan, sedangkan parsial hanya keterampilan semata.

3. *“Jaminan Sosial Terhadap Gelandangan dan Pengemis (Studi Pelaksanaan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Dinas Sosial D.I. Yogyakarta)”*

Skripsi ini ditulis oleh Zulfa Himmah Alfikril Hidayah, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Penelitian ini menjelaskan bahwa Qanun Nomor 11 Tahun 2013 tentang kesejahteraan sosial, hal itu untuk menjalankan program pembinaan sosial di berbagai lapisan masyarakat. Qanun dikeluarkan sebagai kebijakan yang lebih operasional yang menjadi landasan hukum bagi upaya-upaya untuk melakukan perlindungan, rehabilitasi sosial dan pemberdayaan. Dinas Sosial telah memberikan pembinaan dan pelatihan terhadap para gelandangan dan pengemis yang terjaring razia di Rumah Perlindungan Sosial (RPS), pembinaan dan pelatihan tersebut diberikan dengan tujuan agar para gelandangan dan pengemis dapat membuka usaha, memiliki pekerjaan yang layak, dan menjadi mandiri agar mereka berhenti menjadi gelandangan dan pengemis. Program jaminan sosial yang diberikan kepada mereka diantaranya, seperti: jaminan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan keterampilan. Program-program yang digiatkan oleh Dinas Sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis sejauh ini berefek pada penurunan jumlah

gelandangan dan pengemis, hal ini menunjukkan keberhasilan Dinas Sosial dalam mengurangi gelandangan dan pengemis serta para pengemis dan gelandangan mendapatkan hak mereka sebagai warga negara yang dijamin dalam Perundang-Undangan.¹³ Perbedaan pada kajian Pustaka yang ketiga mengenai skripsi ini juga sama-sama mengenai menjalankan program pembinaan sosial untuk gelandangan dan pengemis, akan tetapi penelitian ini lebih fokus pembahasannya mengenai program jaminan sosial yang diberikan kepada mereka diantaranya, seperti: jaminan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan keterampilan.

Dari ketiga kajian pustaka yang dilakukan para penulis dalam penelitian terdahulu sudah jelas memiliki perbedaan yang akan penulis teliti. Yang pertama terjadi perbedaan dalam penanganannya dalam pembahasan ini lebih difokuskan pembinaan dan pemberdayaan yang lebih optimal dengan cara pembinaan melalui kegiatan keterampilan kepada gelandangan dan pengemis. Yang kedua penelitian tersebut menyiratkan pemberdayaan secara total, bukan parsial. Total berarti mencakup semua aspek individu terdiri atas potensi, kebutuhan, dan keterampilan, sedangkan parsial hanya keterampilan semata. Yang ketiga penelitian ini lebih fokus pembahasannya mengenai program

¹³ Ramadhani, Wahyu. Jaminan Sosial Terhadap Gelandangan dan Pengemis. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, (2021), 16.1: 156-167.

jaminan sosial yang diberikan kepada mereka diantaranya, seperti: jaminan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan keterampilan.

F. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dibuat adalah untuk menjawab pertanyaan sebagaimana rumusan masalah di atas, sehingga nantinya dapat diketahui secara jelas dan terperinci diadakannya penelitian ini. Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui secara deskriptif mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik.
2. Untuk mengetahui dan memahami secara komprehensif tentang Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik.

G. Kegunaan Hasil Penelitian

Penelitian ini banyak sisi kegunaan dan manfaat yang bisa diambil, baik itu secara teoritis ataupun secara praktis bagi para pembacanya.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penulis berharap bahwa penelitian ini bisa menjadi referensi baru dalam perkembangan ilmu pengetahuan serta khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara:

- a. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik.
 - b. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum di Pasar Kota Gresik.
2. Manfaat Praktis

Secara praktis penulis berharap bahwa penelitian ini bisa menjadi landasan acuan atau hibah pemikiran terkait Tinjauan *Fiqh Siyāsah* terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.

H. Definisi Operasional

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang skripsi dan menghindari kesalahpahaman oleh pembaca, maka penulis disini memberikan pemahaman tentang judul yang diteliti. Hal ini dilakukan agar pembahasan tidak meluas dan pembaca tidak merasakan ambiguitas saat membaca tulisan ini. Untuk itu, penulis menjelaskan beberapa kata kunci dalam skripsi ini sebagai berikut:

1. *Fiqh Siyāsah Dusturiyah* merupakan bagian *fiqh siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.¹⁴
2. Gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal layak, pekerjaan tetap dan hidup berpindah-pindah dari suatu tempat ke tempat lain yang tidak sepatutnya menurut aturan dan norma kehidupan masyarakat. Sedangkan Pengemis adalah orang yang memiliki alasan untuk dikasihani orang lain dengan mengemis di depan umum dengan berbagai cara untuk mencari penghasilan dalam hal ini gelandangan dan pengemis khususnya yang berada di wilayah Pasar Kota Gresik.
3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Dalam hal ini Pemerintah merupakan pihak yang mempunyai wewenang dan bertanggungjawab di bidang pembinaan dan pendidikan gelandangan dan pengemis yang telah diamanatkan pada

¹⁴ Wahyu Abdul Jafar, *Fiqh Siyāsah* dalam Perspektif Al-Qur'an dan Al-Hadist, *Al Ijarah Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam*, 3(1), 18-28.

Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum, pada Bab VII Pasal 20 yang dengan jelas menyebutkan bahwa “Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pendidikan terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis, tuna wisma dan pekerja seks komersial.¹⁵

I. Metode Penelitian

Metode Penelitian adalah suatu cara berpikir dan berbuat yang dipersiapkan dengan baik untuk mengadakan penelitian dan untuk mencapai suatu tujuan penelitian.¹⁶ Metode penelitian mengemukakan secara teknis tentang metode-metode yang digunakan dalam penelitian. Metode penelitian merupakan suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan yang terdapat dalam penelitian.¹⁷ Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian kualitatif, yaitu suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif dari wawancara atau sumber-sumber tertulis, sehingga teknis penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif. Metode deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan mengumpulkan data, kemudian dianalisis untuk diambil kesimpulan. Adapun pola pikir yang digunakan penarikan kesimpulan dalam penelitian ini adalah pola pikir deduktif yang menerangkan data secara umum kemudian dibahas secara khusus. Dengan kata lain

¹⁵ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶ Masruhan, *Metodologi Penelitian (Hukum)* (Surabaya: UINSA Press, 2014), 43.

¹⁷ Husaini Usman, *Metodologi Penelitian Sosial* (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), 42.

metode penelitian itu memandu peneliti tentang urutan bagaimana penelitian dilakukan, metode yang digunakan dalam penelitian ini yakni:

1. Data yang dikumpulkan

Data yang diambil dan diperlukan oleh peneliti adalah referensi-referensi, buku-buku, data lapangan (Dinas Sosial, Pedagang dan Pembeli Pasar Kota Gresik) yang menjelaskan gelandangan dan pengemis khususnya keterkaitan *Fiqh Siyāṣah Dusturiyah* upaya penanganan, pembinaan dan pemberdayaan gelandangan dan pengemis.

2. Sumber Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, peneliti mengambil data dari berbagai sumber sebagai berikut:

- a. Sumber Data Primer, yaitu sumber-sumber yang memberikan data langsung. Dalam hal ini adalah data yang ada di beberapa instansi terkait (Kepala Dinas Sosial Kabupaten Gresik atau yang mewakili, atau Pedagang dan Pembeli Pasar Kota Gresik. Untuk memperoleh data tersebut teknik yang digunakan adalah dengan menggunakan metode interview, yaitu teknik pengumpulan data yang digunakan penyusun untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden. Metode ini

digunakan untuk memperoleh data yang tidak tertulis. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Kepala Dinas Sosial atau yang mewakili,
- 2) Pedagang dan Pembeli Pasar Kota Gresik.

b. Sumber Data Sekunder, yaitu sumber data yang mendukung dan melengkapi sumber data primer. Dalam hal ini berupa artikel, jurnal, dan buku-buku yang ada relevansinya dengan pembahasan skripsi, contoh:

- 1) Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.
- 2) Data Sensus Badan Pusat Statistik
- 3) Profil Singkat Dinas Sosial Kabupaten Gresik
- 4) Sejarah Pasar Kota Gresik

3. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini peneliti menggunakan teknik-teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Interview

Interview yaitu salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden), dalam hal ini

wawancara tidak terstruktur. Hal ini dilakukan agar mendapatkan informasi yang komprehensif. Disini penulis melakukan interview dengan Kepala Dinas Sosial Kabupaten Gresik atau yang mewakili atau pedagang dan pembeli Pasar Kota Gresik.

b. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu data yang diperlukan untuk menjawab masalah penelitian dicari dalam dokumen, maka kegiatan pengumpulan data itu disebut sebagai studi dokumen atau literature study. Surat-surat, catatan harian, laporan, dan sebagainya merupakan data yang berbentuk tulisan, disebut dokumen dalam arti sempit. Dokumen dalam arti luas meliputi monument, foto, tape, dan sebagainya.¹⁸ Dalam penelitian ini yang diperlukan penulis adalah Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum, dan dokumen atau arsip untuk memperoleh data-data jumlah gelandangan dan pengemis yang ada di Dinas Sosial Kabupaten Gresik.

¹⁸ Rianto Adi, *Metodologi Penulisan Sosial dan Hukum* (Jakarta: Granit, 2004), 72.

4. Teknik Pengolahan Data

Teknik Data yang telah diperoleh akan diolah dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Pemeriksaan data (editing), yaitu membenaran apakah data yang terkumpul melalui studi pustaka, dokumen, wawancara, dan kuisisioner sudah dianggap lengkap, relevan, jelas, tidak berlebihan, dan tanpa kesalahan.¹⁹
- b. Organizing, yaitu mengatur dan menyusun data yang diperoleh sehingga menghasilkan gambaran yang sesuai dengan rumusan masalah.
- c. Analisis (analizing) yaitu menguraikan data dalam bentuk kalimat yang baik dan benar, sehingga mudah dibaca dan diberi arti (diinterpretasikan).²⁰

Setelah itu dirumuskan sehingga terlihat jelas tentang hasil dari tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.

5. Teknik Analisis Data

Sebagai satu rancangan penelitian, metode Etnografi menjadi cara dalam penelitian ini dengan teknik penulisan deskriptif analisis, dimana Etnografi dengan sendirinya menyediakan perangkat-perangkat yang memungkinkan

¹⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), 91.

²⁰ Ibid., 91

proses penelitian berlangsung secara lebih baik, Etnografi kerap dimaknai sebagai usaha mendeskripsikan kebudayaan dan aspek-aspek kebudayaan. Ada juga yang mengartikannya sebagai penelaah sesuatu (kebudayaan dan aspek-aspeknya) dengan meletakkan dan mempertimbangkan latar belakang permasalahan secara menyeluruh, tanpa menghindari kerumitannya. Dalam prakteknya, Etnografi sebagai bentuk penelitian sosial memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Menekankan penggalian alamiah fenomena sosial yang khusus, dalam penelitian prosesnya yang dilakukan adalah mencari informasi dan fakta-fakta yang ditemukan dari sebab akibat adanya Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.
- b. Menggunakan data yang terstruktur dan rancangan penelitiannya bersifat terbuka, penelitian ini dilakukan melalui tahapan-tahapan prosedur yang diberlakukan di Kabupaten Gresik disertai dengan draft penelitian yang telah disusun.
 - a. Peneliti bertindak sebagai instrumen yang berupaya menggali data atau informasi yang dibutuhkan terkait dengan fokus penelitian, pelaksanaannya lebih ditekankan pada wawancara.

- b. Kasus yang diteliti cenderung sedikit atau bahkan hanya satu kasus saja dan dikaji secara mendalam (depth analysis).
- c. Analisis data tentang makna dan fungsi perilaku manusia ditafsirkan secara eksplisit dalam bentuk deskripsi dan penjelasan verbal.
- d. Tidak menggunakan analisis statistik, namun tidak berarti menolak data yang berupa angka-angka. Penelitian ini turut menyertakan data BPS dan data jumlah gelandangan dan pengemis dari Dinas Sosial Kabupaten Gresik.

J. Sistematika Pembahasan

Oleh karena itu, kajian ini bersifat sistematis dan mudah dipahami. Selanjutnya, pembahasan sistematis diringkas sebagai berikut:

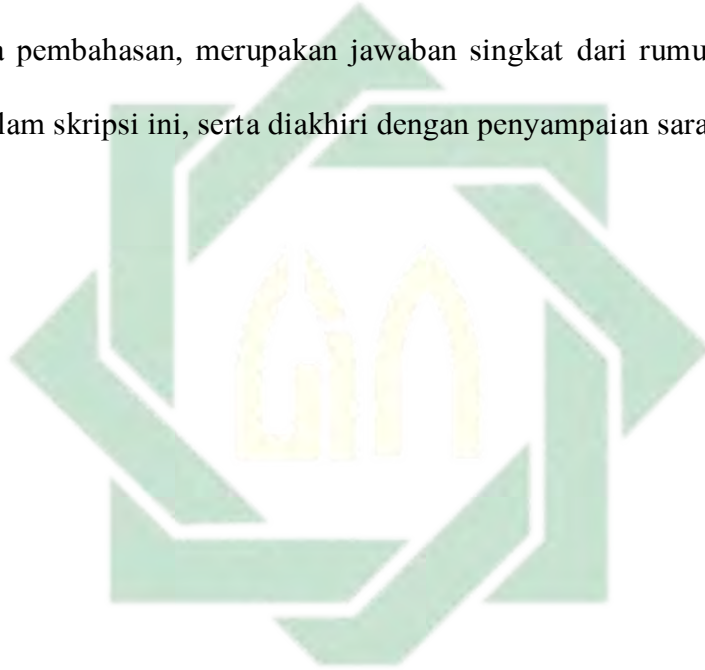
Bab I, Pendahuluan, meliputi pembahasan sistematis tentang: latar belakang masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metodologi penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II, Kerangka konseptual, yang meliputi teori *Fiqh Siyāsah* yaitu definisi, ruang lingkup, *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* serta konsep *Al-Wizārah*.

Bab III, memuat data penjelasan penelitian tentang Keberadaan Gelandangan Dan Pengemis Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Ketentraman Dan Ketertiban Umum.

Bab IV, memuat pembahasan Tinjauan *Wizārah* Dalam *Fiqh Siyāsah* Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Di Pasar Kota Gresik.

Bab V, kesimpulan, merupakan bab penutup yang menjelaskan kesimpulan dari semua pembahasan, merupakan jawaban singkat dari rumusan masalah yang dibahas dalam skripsi ini, serta diakhiri dengan penyampaian saran dan kritik.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

KONSEP *WIZĀRAH AL-TANFĪDZ* DALAM *FIQH SIYĀSAH*

A. Pengertian *Fiqh Siyāsah*

Kata *fiqh* (fikih) berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa, pengertian fikih adalah pemahaman yang mendalam dan diasosiasikan dengan hasil pemahaman manusia (kaum muslim) terhadap syariat Islam. Imam al-Turmudzi, seperti dikutip Amir Syarifuddin, menyebutkan, *fiqh* tentang sesuatu berarti mengetahui batinnya sampai kepada kedalamannya.¹

Menurut istilah, fikih adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum syari'at yang bersifat amaliyah, yang digali dari dalil-dalil yang tafsil (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar dasarnya, Al-Qur'an dan Sunnah).² Dari definisi ini dapat dipahami bahwa fiqh adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama (*mujtahidin*) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam.³

Sedangkan kata *siyāsah* berasal dari kata *sasa* yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan

¹ Amir Syarifuddin, *Pemaharuan Pemikiran dalam Islam*, (Padang: Angkasa Raya 1990), 13.

² Muhammad Abu Zahrah (diterjemahkan: Saefullah Ma'shum dkk), *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Pustaka Firdaus), 26.

³ Ibid, 27.

politik. *Siyāsah* secara terminologis dalam lisan al-Arab, adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. *Siyāsah* adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan.⁴

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyāsah* merupakan pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Sementara Louis Ma'luf memberikan batasan bahwa *siyāsah* adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan keselamatan. “Sedangkan Ibn Manzhur mendefinisikan *siyāsah* sebagai mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.⁵

Tiga definisi yang dikemukakan para ahli di atas masih bersifat umum dan tidak melihat atau mempertimbangkan nilai-nilai syari'at, meskipun tujuannya sama-sama ingin mencapai kemaslahatan. Definisi yang bernuansa religius diberikan oleh Ibn Qayyim al-Jauziyah. Menurutnya, *siyāsah* adalah suatu perbuatan yang membawa manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindar dari kebinasaan,

⁴ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press 2014), 5.

⁵ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sulthaniyah; Hukum-Hukum Pycelenggra Negara dalam Syriat Islam*. (Bekasi, PT. Darul Falah), 4.

meskipun perbuatan tersebut tidak ditetapkan oleh Rasulullah Saw atau diwahyukan oleh Allah SWT. Definisi ini senada dengan rumusan yang dibuat oleh Ahmad Fathi Bahansi yang menyatakan bahwa *siyāsah* adalah pengurusan kepentingan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan ketentuan syara'.⁶

Sebagai ilmu ketatanegaraan dalam Islam, *Fiqh Siyāsah* antara lain membicarakan tentang siapa sumber kekuasaan, siapa pelaksana kekuasaan, apa dasar dan bagaimana cara-cara pelaksana kekuasaan menjalankan kekuasaan yang diberikan kepadanya dan kepada siapa pelaksana kekuasaan mempertanggungjawabkan kekuasaannya.

B. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah*

Beberapa ahli ketatanegaraan Islam membagi ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* atas beberapa bagian:

Imam al-Mawardi, ahli *fiqh* Madzhab Syafi'i dan negarawan pada masa Dinasti Abbasiyah, dalam bukunya *al-Ahkam al-Sulthaniyah* mengatakan bahwasannya ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* mencakup lima bagian, yakni politik perundang-undangan (*Siyāsah Dusturiyah*), politik moneter (*Siyāsah Maliyah*), politik peradilan (*Siyāsah Qadla'iyah*), politik peperangan (*Siyāsah Harbiyah*), dan politik administrasi (*Siyāsah Idariyah*).

⁶ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada 1997), 26.

Sementara Ibnu Taimiyyah dalam bukunya *as-Siyāsah al-Syar'iyah fi Aislah al-Ra'I wa al-Ra'iyah* membagi *Fiqh Siyāsah* atas tiga bagian, yakni politik administrasi, politik moneter, dan politik luar negeri. Dan Hasbi al-Siddieqy, ahli hukum Indonesia membaginya atas delapan hukum, yaitu politik perundang-undangan, penetapan syariah atau hukum, peradilan, moneter, administrasi, luar negeri, pelaksanaan undang-undang dan peperangan.⁷

Dari beberapa pembagian ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* di atas, maka penulis mengelompokkan menjadi tiga bagian:

1. *Siyāsah Dusturiyah*, yang mencakup tentang *siyāsah tasri'iyah*, berisi pengkajian tentang penetapan hukum yang sesuai dengan syariat, *siyāsah qadhaiyah syar'iyah* berisi tentang peradilan yang sesuai menurut syariat, *siyāsah idhariyah syar'iyah* berisi tentang administrasi yang sesuai syariat.⁸
2. *Siyāsah Maliyah* yang mengatur tentang hubungan di antara orang-orang kaya dan orang miskin, antar negara dan perorangan, mengatur perbankan, sumber-sumber keuangan, Baitul maal dan sebagainya yang berkaitan dengan harta dan kekayaan negara.⁹

⁷ Mahfudz, *Fiqh Sosial Antara Konsep dan Implementasi*, (Surabaya: K. Ista, 2007), 576.

⁸ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyāsah: Ajaran, sejarah dan pemikiran*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), 44.

⁹ Ibid., 45.

3. *Siyāsah Dauliyah/Siyāsah Kharijiyah* yaitu *siyāsah* yang berhubungan dengan pengaturan hubungan warga negara muslim dengan warga nonmuslim yang ada di negara Islam, hukum yang membatasi hubungan negara Islam dengan negara-negara lain dalam keadaan damai dan perang.¹⁰

C. Konsep *Wizārah*

1. Pengertian *Wizārah*

Kata “*Wizārah*” diambil dari kata *Al-Wāzir* yang berarti berat. Hal ini dikarenakan seorang *Wāzir* memiliki tugas yang berat. Kepadanyalah dilimpahkan Sebagian kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya. *Wāzir* adalah nama suatu kementerian dalam sebuah Negara atau kerajaan, karena pejabat yang mengepalainya berwenang memutuskan suatu kebijaksanaan publik demi kepentingan rakyat, Negara atau kerajaan yang bersangkutan.¹¹

Mengenai kata *Wizārah* terjadi saling berbeda pendapat dikalangan para Ulama yang secara garis besar terbagi menjadi tiga yaitu: Pertama, *Wizārah* berasal dari kata *Al-Wizar* yang berarti beban karena *Wāzir* memikul tugas yang dibebankan oleh kepala negara kepadanya. Kedua, *Wizārah* diambil dari kata *Al-Wāzir* yang berarti *Al-malja* (tempat kembali) karena kepala Negara

¹⁰ Ibid., 45.

¹¹ Ibid., 73.

membutuhkan pemikiran dan pendapat *Wāzirnya* sebagai tempat kembali untuk menentukan dan memutuskan suatu kebijakan negara. Dan yang ketiga, *Wizārah* juga berasal dari *Al-Azr* yang berarti punggung karena fungsi dan tugas *Wāzir* adalah sebagai tulang punggung bagi pelaksanaan kekuasaan kepala negara, sebagaimana halnya badan kuat tegak berdiri karena ditopang punggung.¹²

Dapat ditarik pemahaman bahwa *Wāzir* merupakan pembantu kepala negara, Raja atau Khalifah dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sebab, pada dasarnya kepala negara sendiri tidak mampu menangani seluruh permasalahan politik dan pemerintahan tanpa bantuan orang-orang terpercaya dan ahli dibidangnya. Karenanya kepala negara membutuhkan bantuan tenaga dan pikiran *Wāzir* sehingga sebagian-sebagian persoalan-persoalan kenegaraan yang berat tersebut dapat dilimpahkan kewenangannya kepada *Wāzir* dengan kata lain *Wāzir* merupakan tangan kanan kepala negara dalam mengurus pemerintahan.¹³

2. Sejarah *Wizārah*

Kementerian dalam sejarah Islam dan peradaban merupakan jabatan-jabatan penting yang memberikan banyak tambahan dan kekuatan dan kokohnya pemerintahan Islam. Bersamaan dengan Khalifah Islam dan pemerintahannya

¹² Munawir Sajadzali, *Islam Dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Pres, 2011), 60.

¹³ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyāsah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997), 10-14.

yang mengalami masa-masa kemunduran, maka banyak para menteri yang memberikan pengorbanan, menambah kekokohan dan kekuatan pemerintah Islam tidak melakukan kudeta terhadap Lembaga Khalifahan yang benar-benar mengalami kelemahan. Jabatan *Wāzīr* dalam pengertian yang telah dikemukakan dikenal di kalangan muslimin sejak masa hidup Rasulullah SAW. Dalam sejarah Rasulullah SAW disebutkan bahwa Abu Bakar dan Umar dijadikan oleh Rasul sebagai *Wāzīr* beliau. Ketika Rasulullah wafat, kaum muslimin memilih Abu Bakar menjadi khalifah dan ia menjadikan Umar *Wāzīmnya*. Kemudian diteruskan oleh Utsman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib.¹⁴

Pada masa dinasti Umayyah, *Wizārah* merupakan pangkat paling tinggi diseluruh dinasti tersebut. *Wāzīr* memiliki hak pengawasan umum terhadap semua persoalan, disamping bertindak dengan kekuatan konsultatif. Dia juga mempunyai hak pengawasan terhadap departemen kemiliteran.¹⁵

Pada masa dinasti Abbasiyyah muncul, kedaulatan berkembang. Pangkat-pangkat kerajaan tinggi. Pengawasan terhadap tata buku dipercayakan kepada seorang *wāzīr* Setiap orang tunduk kepadanya. Seorang *wāzīr* pada masa

¹⁴ Ibid, 16.

¹⁵ Mujur Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyāsah Dokrin Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), 37.

Abbasiyyah telah menikmati kekuasaan luas seperti kekuasaan Khalifah mengangkat pejabat dan memberhentikannya, mengawasi peradilan, pemasukan negara dan lainnya.¹⁶

Akhirnya, dinasti Turki muncul di mesir. Raja-raja Turki memermalukan *Wizarah* yang telah kehilangan identitasnya, karena para amir mencampakkannya, orang-orang yang cenderung memilikinya demi mengabdikan Khalifah yang terbuang, karena sudah lagi mempunyai kekuasaan amir. Dalam Daulah Turki *wāzīr* bertugas mengumpulkan berbagai bentuk pajak tanah, bea cukai, dan pajak untuk memperoleh hak memilih.¹⁷

3. Syarat-Syarat *Wizārah*

Penerapan sistem *Wāzīr* untuk pertama kalinya dilakukan oleh khalifah Mu'awiyah bin Abi Sufyan. Seorang *Wāzīr* berfungsi sebagai pendamping khalifah memiliki kewenangan untuk mengantikan beban dan tanggung jawab khalifah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari, apabila khalifah tengah berhalangan atau tidak dapat menjalankan pemerintahan karena sesuatu, tetapi seseorang *Wāzīr* akan bertanggungjawab kepada khalifah, Karena khalifah memiliki kekuasaan dan kewenangan mutlak. Diantara syarat yang dimiliki

¹⁶ Ibid, 37.

¹⁷ Ibid, 38.

seorang adalah cerdas, cakap, terampil, dapat dipercaya dan mau berkerja keras untuk kemajuan.¹⁸

4. Tugas dan Hak *Wizārah*

Khalifah atau kepala negara memberikan kebijakan-kebijakan pemerintahan untuk melindungi masyarakat seperti memperkuat kekuatan militer, mengadakan logistik militer dan persenjataan, membangun kesiapan perang dan berbagai dalam bidang pertahanan. Pelaksana tugas-tugas tersebut adalah seorang menteri. Namun jabatan kementerian yang tertinggi adalah memberi pertolongan secara umum terhadap segala sesuatu yang berada dibawah pengawasan pemerintah secara langsung sebab bidang tersebut memiliki kontak langsung dengan penguasa, dan memiliki peran aktif yang dilakukan dalam pemerintahan.¹⁹

Adapun bidang tugas yang berhubungan dengan lapisan masyarakat tertentu atau lembaga tertentu, maka ia berada dibawah lembaga lain, seperti menjaga benteng pertahanan, departemen perpajakan, melakukan pengawasan terhadap beberapa permasalahan khusus seperti mengawasi peredaran makanan dan mengawasi percetakan uang logam. Tugas-tugas ini termasuk bidang-bidang

¹⁸ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sultaniyah; Hukum-Hukum Pehlenggra Negara dalam Syariat Islam*...49.

¹⁹ Ibid, 50.

khusus, sehingga pelaksanaan tugas-tugas ini harus mengikuti pengawasan lembaga umum. Dengan demikian, kedudukannya dibawah mereka.

Kondisi semacam ini terus berlanjut dikerajaan-kerajaan sebelum Islam. Kemuadian datanglah Islam yang memperkenalkan sistem kekhalifahan. Akhirnya, pembagian lembaga-lembaga tersebut terhapuskan secara keseluruhan seiring dengan lenyapnya simbol-simbol kekuasaan duniawi, kecuali sesuatu yang natural seperti kerja sama dan saling membantu, bertukar pendapat, dan perundingan, yang tidak dapat dihapuskan. Sebab hal-hal semacam ini harus ada.

Pengertian *Wāzīr* sebagai pembantu dalam pelaksanaan suatu tugas disebutkan dalam Al-Qur'an ketika menyebutkan tugas Nabi Harun membantu Nabi Musa dalam melaksanakan dakwahnya kepada Fir'aun, sebagaimana dalam QS. Furqon:35:²⁰

﴿وَلَقَدْ آتَيْنَا مُوسَى الْكِتَابَ وَجَعَلْنَا مَعَهُ أَخَاهُ هَارُونَ وَزِيرًا ۝٣٥﴾

“Dan sesungguhnya kami telah memberikan Al Kitab (Taurat) kepada Musa dan Kami telah menjadikan Harun saudaranya, menyertai dia sebagai *Wāzīr* (pembantu) Dalam sejarah Islam”.²¹

²⁰ Qs Al-Furqon 35.

²¹ Kemenag RI, *Al-Majīd: Alquran Terjemah dan Tajwid Warna*, Al-Furqon Ayat 35.

Pengertian *Wāzir* sebagai pembantu dapat dilihat dari peran yang dimainkan oleh Abu Bakar dalam membantu tugas-tugas kerasulan dan kenegaraan Nabi Muhammad SAW. Abu Bakar memainkan peran penting sebagai partner setia Nabi Muhammad SAW. Diantara yang tercatat dalam sejarah adalah kesetiannya menemani Nabi Muhammad SAW hijrah dari Mekah ke Madinah, Abu Bakar juga disamping tentunya sahabat-sahabat lainnya sering dijadikan sebagai teman dalam musyawarah memutuskan berbagai persoalan umat. Pada saat-saat terakhir kehidupan Nabi, Abu Bakar pun menjadi pengganti Nabi untuk mengimami umat Islam sholat berjamaah.²²

Disamping itu, kementerian juga mendapatkan kewenangan untuk melakukan pengawasan administrasi, karena tugasnya mencakup pembagian gaji militer. Untuk itu, kementerian perlu mengawasi pendanaan dan pembagiannya. Begitu juga dengan pengawasan terhadap tulis-menulis dan surat-menyurat agar rahasia kerajaan atau Negara tetap terjaga, selain menjaga kualitas dan gaya bahasa agar selalu menarik. Sebab bahasa masyarakat bangsa Arab mulai luntur dan rusak. Seiring dengan perkembangan dan kemajuan kerajaan, maka stempel kerajaan pun dibuat untuk memperkuat keabsahan

²² Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyāsah* ..., 20.

dokumen-dokumen kerajaan dan agar tidak tersebar secara bebas, Tugas ini juga dilimpahkan kepada kementerian.²³

Dari penjelasan ini dapat dikatakan bahwa kata *Al-Wāzīr* mempunyai pengertian menyeluruh yang mencakup tugas-tugas yang berhubungan dengan pedang maupun pena, serta berbagai pengertian kementerian dan pembantu penguasa. Bahkan Ja'far bin Yahya tidak jarang dipanggil dengan sebutan “Sultan” pada masa pemerintahan Harun Ar-Rasyidd. Hal ini menunjukkan Universalitas pengawasan dan tugas kementerian dalam pemerintahan.²⁴

5. Pandangan Para Tokoh Islam Tentang *Wizārah*

Para pakar hukum Islam dan sejarawan muslim banyak yang membicarakan tentang arti penting jabatan. Imam Al-Mawardi dalam *Al- Ahkam As-Sulthaniyyah* menyebutkan, “Segala sesuatu yang diwakilkan kepada pemimpin seperti mengurus kepentingan umat tidak dapat dilaksanakan olehnya seorang diri secara keseluruhan kecuali mewakilkan atau meminta bantuan kepada orang lain. Pelimpahan kewenangan kepada menteri yang membantunya dalam mengatur dan mengurus kepentingan umat lebih efektif dalam pelaksanaannya dari pada menjalankannya seorang diri untuk memperlihatkan kemampuan dirinya. Cara seperti ini lebih efektif untuk menghindarkannya dari

²³ Ibid, 24.

²⁴ Ibid, 24.

ketergelinciran, mencegah terjadinya kesalahan dan kerusakan, dan meminta bantuan kepada orang lain lebih menjamin keselamatan pekerjaan tersebut.²⁵

Pada masa pemerintahan Al-Mu'tashim, ketika khalifah. tidak begitu berkuasa lagi, *Wāzir-Wāzir* berubah fungsi menjadi tentara pengawal yang terdiri dari orang-orang Turki. Begitu kuatnya kekuasaan mereka di pusat pemerintahan (Baghdad), sehingga khalifah hanya menjadi boneka. Mereka dapat mengangkat dan menjatuhkan khalifah sekehendak hatinya. Panglima tentara pengawal yang bergelar *Amir al-Umara'* atau Sulthan inilah pada dasarnya yang berkuasa di ibukota pemerintahan. khalifah-khalifah tunduk pada kemauan mereka dan tidak bisa berbuat apa-apa.

Namun yang menarik, panglima tersebut tidak berani mengadakan kudeta merebut kursi kekhalifahan dari keluarga Abbasiyyah, meskipun khalifah. sudah lemah dan tidak berdaya. Padahal kesempatan dan kemampuan untuk itu mereka miliki. Barangkali pandangan Sunni tentang *Al-Aimmah min Quraisy* (Kepemimpinan Umat Dipegang Oleh Suku Quraisy) tetap mereka pegang teguh. Mereka merasa tidak syar'i kalau menjadi khalifah karena bukan termasuk keturunan Quraisy. Kalau mereka melakukan kudeta merebut

²⁵ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sultaniyah*....., 32.

kekuasaan, tentu akan menimbulkan gejolak dalam masyarakat. Oleh karena itu, mereka merasa lebih aman berperan di belakang layar mengendalikan khalifah.²⁶

D. *Wāzir Al-Tanfidz* Dalam Pemerintahan Islam

1. Pengertian

Wāzir al-Tanfidz adalah seorang wazir (pembantu) yang diangkat oleh seorang khalifah untuk membantunya dalam urusan operasional dan senantiasa menyertai khalifah dalam melaksanakan tugas tugasnya.²⁷

2. Syarat-Syarat *Wāzir Tanfidz*

Syarat-syarat dari *Wāzir al-Tanfidz* sendiri ada tujuh yang meliputi amanah, jujur, tidak memiliki sikap rakus, tidak memiliki sikap mudah marah dan tidak suka bermusuhan, harus seorang laki-laki, cerdas dan cekatan dan tidak mudah terbawa hawa nafsu. Dalam hal ini yang membedakan dengan *Wāzir al-Tafwidh* dimana kewenangannya berdasarkan tugas yang telah ditentukan, maka *Wāzir al-Tanfidz* ini memiliki ruang lingkup yang lebih lemah dan terbatas karena *Wāzir al-Tanfidz* hanya sebatas pembantu khalifah dalam bidang administrasi yaitu penghubung atau mediator saja.²⁸

²⁶ Yatim Badri, *Sejarah Peradapan Islam*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), 77.

²⁷ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah*, 52.

²⁸ Ibid..., 53.

3. Tugas dan Wewenang *Wāzir Tanfidz*

Tugas-tugas dari *Wāzir al-Tanfidz* sendiri adalah melaksanakan perintah imam (khalifah), merealisasikan titahnya, menindak lanjuti keputusan-keputusannya, menginformasikan pelantikan pejabat, mempersiapkan pasukan, serta melaporkan informasi-informasi penting dan aktual kepada imam (khalifah) agar seorang wazir dapat menanganinya sesuai dengan apa yang telah diperintahkan oleh seorang imam (khalifah). Jadi dengan demikian peran dari *Wāzir al-Tanfidz* hanya berperan melaksanakan tugas yang diperintahkan oleh imam (khalifah) dan menjalankan apa yang diputuskan oleh imam (khalifah), karena kedudukan dari *Wāzir al-Tanfidz* adalah tidak lebih dari seorang mediator (duta).²⁹

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

²⁹ Ibid..., 53.

BAB III
KEBERADAAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS MENURUT PERATURAN
DAERAH KABUPATEN GRESIK NOMOR 15 TAHUN 2013 TENTANG
KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM

A. Pengertian, Keberadaan Gelandangan dan Pengemis

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013, pengertian gelandangan dan pengemis yaitu:

Pasal 1 Ayat (19): “Pengertian pengemis yaitu, orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain serta mengganggu ketertiban umum”.

Pasal 1 Ayat (20): Pengertian gelandangan yaitu, orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum”.¹

Kata gelandangan dan pengemis disingkat dengan “gepeng”, masyarakat Indonesia secara umum sudah sangat familiar dengan singkatan “gepeng” tersebut yang mana tidak hanya menjadi kosa kata umum dalam percakapan sehari-hari dan topik pemberitaan media masa, tetapi juga sudah menjadi istilah dalam kebijakan Pemerintah merujuk pada sekelompok orang tertentu yang lazim ditemukan di kota-

¹ Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum

kota besar khususnya di Pasar Kota Gresik. Kosa kata lain yang juga sering digunakan untuk menyebutkan keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut di masyarakat Indonesia adalah Tunawisma.² Gelandangan berasal dari gelandang yang berarti selalu mengembara atau berkelana. Dengan strata demikian maka gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran didalam kota, makan minum serta tidur disembarang tempat.³

Dalam pengertian lain gelandangan adalah mereka yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap, atau tempat tinggal “tetapnya” tidak termasuk dalam wilayah pencacahan atau blok sensus yang ada. Karena pada dasarnya blok sensus dan wilayah pencacahan sudah memasukkan semua tempat rumah tinggal yang layak maka gelandangan merupakan mereka yang tidak tinggal di rumah tangga dan pemukiman yang ada. Dalam pelaksanaan sensus pencacahan gelandangan ditujukan pada daerah-daerah bukan tempat tinggal tetapi merupakan lokasi-lokasi konsentrasi hunian orang-orang di bawah jembatan, pasar, trotoar, *traffic light*, teras toko, di pinggir rel kereta api, di taman-taman atau daerah hunian gelandangan yang dikenali. Jadi, menurut

² Magfud Ahmad, Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng), *Jurnal Penelitian STAIN Pekalongan*: Vol. 7. No. 2, Pekalongan, 2010, 2.

³ Ongbokham, *Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial*, (Jakarta: LP3ES,1986), 3.

definisi ini gelandangan adalah orang-orang yang bertempat tinggal di Kawasan yang tidak layak untuk tempat tinggal.⁴

Pada dasarnya mereka merupakan sekelompok orang yang sedang mengalami penyimpangan nilai-nilai kehidupan manusia disekelilingnya. Mereka mengalami kehidupan dibawah martabat manusia yang bertanggungjawab. Secara umum gelandangan adalah mereka yang tidak memiliki mata pencaharian yang layak dan begitu juga dengan tempat tinggalnya. Pengertian gelandangan tersebut memberikan arti bahwa mereka termasuk golongan yang memiliki kedudukan lebih terhormat daripada pengemis. Gelandangan pada umumnya mempunyai pekerjaan akan tetapi tidak memiliki tempat tinggal yang tetap (berpindah-pindah). Sebaliknya, pengemis hanya mengharapkan belas kasihan orang lain serta tidak menutup kemungkinan golongan ini mempunyai tempat tinggal.⁵

Menurut Muthalib dan Sudjarwo, diberikan tiga gambaran umum gelandangan, yaitu (1) sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya, (2) orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, dan (3) orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan.

⁴ Soetjipto Wirosardjono, *Gelandangan dan Pilihan Kebijakan Penanggulangan*, (Jakarta: LP3E, 1998), 12.

⁵ Saptono Iqbali, "Studi Kasus Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) di Kecamatan Kubu Kabupaten Karangasem", *Jurnal Piramida* vol. 4 no. 1 Juli 2008, 3. 2

Istilah, gelandangan yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat tinggal tetap.⁶

Kemudian, menurut Parsudi Suparlan, Gelandangan berasal dari kata gelandang dan mendapat akhiran “an”, yang selalu bergerak, tidak tetap dan berpindah-pindah. Suparlan juga mengemukakan pendapatnya tentang apa yang dimaksud dengan masyarakat gelandangan adalah sejumlah orang yang bersama-sama mempunyai tempat tinggal yang relatif tidak tetap dan mata pencahariannya relatif tidak tetap serta dianggap rendah dan hina oleh orang-orang diluar masyarakat kecil yang merupakan suatu masyarakat yang lebih luas.⁷

Ali Marpuji juga berpendapat bahwa gelandangan merupakan lapisan sosial, ekonomi, dan budaya paling bawah dalam stratifikasi masyarakat kota. Dengan strata demikian maka gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran di dalam kota, makan minum serta tidur disembarang tempat.⁸

⁶ Isma Riskawati, Abdul Syani, “Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung)”, *Jurnal Sociologic*, Vol. 1, No. 1, (September 2013), 43.

⁷ Parsudi Suparlan, *Gambaran tentang suatu masyarakat gelandangan yang sudah menctap*, FSUI, 1978, 1.

⁸ Ali Marpuji, et al. Gelandangan di Kertasura, *Monografi 3 Lembaga Penelitian Universitas Muhammadiyah*, Surakarta, 1990, 56.

Begitu juga menurut Y. Argo Twikromo, Gelandangan adalah orang yang tidak tentu tempat tinggalnya, pekerjaannya dan arah tujuan kegiatannya.⁹ Dalam keterbatasan ruang lingkup sebagai gelandangan tersebut, mereka berjuang untuk mempertahankan hidup di daerah perkotaan dengan berbagai macam strategi, seperti menjadi pemulung, pengemis, pengamen dan pengasong. Perjuangan hidup sehari-hari mereka mengandung resiko yang cukup berat, tidak hanya karena tekanan ekonomi, akan tetapi juga tekanan sosial budaya dari masyarakat, kerasnya kehidupan jalanan dan tekanan dari aparat ataupun petugas ketertiban kota (Satpol PP).¹⁰

Selanjutnya mengenai Ciri-ciri Gelandangan dan Pengemis:

a. Tidak memiliki tempat tinggal. Kebanyakan dari gelandangan dan pengemis ini tidak mempunyai tempat hunian atau tempat tinggal. Mereka biasa mengembara di tempat umum. Tidak memiliki tempat tinggal yang layak huni seperti di bawah kolong jembatan, pasar, *traffic light*, di pinggir rel kereta api, gubuk liar di sepanjang sungai, emper toko dan sebagainya; b. Hidup di bawah garis kemiskinan. Para gepeng tidak memiliki penghasilan tetap yang bisa menjamin untuk kehidupan mereka kedepan bahkan sehari-hari mereka haru mengemis atau memulung untuk membeli makanan untuk memenuhi kehidupannya; c. Hidup dengan penuh ketidakpastian. Para gepeng hidup menggelandang dan mengemis setiap harinya; d. Memakai baju yang compang-

⁹ Y. Argo Twikromo, *Gelandangan Yogyakarta: Suatu kehidupan dalam bingkai tatanan Sosial-Budaya "Resmi"*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 1999, 6.

¹⁰ Ibid, 29.

camping. Biasanya mereka tidak pernah menggunakan baju yang rapi atau berdasi melainkan baju yang kumal dan dekil; e. Meminta-minta di tempat umum; f. Tidak memiliki pekerjaan tetap, layak dan kekurangan makan; g. Meminta-minta dengan cara berpura-pura atau sedikit memaksa disertai dengan tutur kata (ucapan) yang manis dan ibah; h. Mempunyai lingkungan pergaulan, norma dan aturan tersendiri yang berbeda dengan lapisan masyarakat lainnya.¹¹

Dari beberapa pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa gelandangan adalah seseorang yang menjalankan hidup dalam lingkungan masyarakat dengan keadaan kehidupan sosial yang tidak normal serta berkelana untuk mencari pekerjaan, dan mereka ada tempat tinggal walaupun itu tidak tetap. Sedangkan pengemis adalah seseorang yang menjalankan hidupnya dengan meminta-minta di muka umum untuk mendapatkan penghasilan.

B. Maksud, Tujuan dan Ruang Lingkup Keberadaan Gelandangan dan Pengemis

Maksud dan Tujuan dalam Pasal 2 BAB II Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum:

(1) Pengaturan ketentraman dan ketertiban umum dimaksudkan sebagai upaya untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib, aman, teratur dan tenteram.

¹¹ Soetjipto Wirosardjono, *Gelandangan dan Pilihan Kebijakan Penanggulangan*, (Jakarta: LP3E, 1998), 59.

(2) Pengaturan ketentraman dan ketertiban umum bertujuan untuk menciptakan situasi dan kondisi yang aman serta kondusif yang aman serta kondusif bagi masyarakat dan pemerintah daerah agar dapat melakukan kegiatan dan tugas pemerintahan secara tertib, aman, teratur dan tenteram.

Ruang Lingkup yang diatur dalam ketentraman dan ketertiban umum, meliputi:

a). Tertib Jalan dan Angkutan Jalan; b). Tertib sungai, saluran, waduk, embung dan pantai; c). Tertib Ruang Terbuka Hijau dan Tempat-tempat Umum; d). Tertib Lingkungan; e). Tertib Sosial; f). Tertib Bangunan; g). Tertib Hiburan dan Keramaian.

C. Tertib Sosial Gelandangan dan Pengemis

Tertib Sosial yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013, dalam Pasal 16 berbunyi

Setiap orang atau badan dilarang:

- a. mengemis dan mengamen di jalan dan tempat umum atau tempat peribadatan;
- b. meminta bantuan atau sumbangan untuk kepentingan sosial, agama dan kemanusiaan di jalan umum dan kendaraan umum; dan/atau

- c. memerintahkan dengan cara membujuk, memfasilitasi dan/atau memaksa orang lain untuk menjadi pengemis atau gelandangan dan pengemis, atau pengamen.¹²

Selanjutnya dalam Pasal 19 di dijelaskan juga bahwasannya:

“Anak jalanan, gelandangan, pengemis atau penyandang tuna wisma dilarang menjadikan tempat umum atau fasilitas umum sebagai tempat tinggal.”

Kemudian yang terakhir dalam Pasal 20 berbunyi:

“Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pendidikan terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis, tuna wisma dan pekerja seks komersial.”

D. Hak, Larangan Gelandangan dan Pengemis

Beberapa produk hukum yang dapat dijadikan dasar perlindungan bagi gelandangan dan pengemis sebagaimana diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

“Fakir Miskin dan Anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara.”

Selanjutnya dalam Pasal 27 Ayat (2) yang berbunyi:

¹² Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum

“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”

Serta Pasal 11 dan Pasal 38 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 mengenai Hak Asasi Manusia yang berbunyi:

- a. Pasal 11: Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak.
- b. Pasal 38 Ayat (1): Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak.
- c. Pasal 38 Ayat (2): Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik jumlah penduduk miskin mencapai 26,50 juta ditahun 2021.¹³ Negara diberikan kewajiban berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Pasal 3 tentang Penanganan Fakir Miskin diberikan tanggungjawab untuk memberikan hak:

- 1). Memperoleh kecukupan pangan, sandang dan perumahan; 2). Memperoleh pelayanan Kesehatan; 3). Memperoleh Pendidikan yang dapat meningkatkan

¹³ BPS Jawa Timur, “Persentase Penduduk Miskin September 2021 turun menjadi 9,71 Persen”, dalam <https://www.bps.go.id/pressrelease/2022/01/17/1929/persentase-penduduk-miskin-september-2021-turun-menjadi-9-71-persen.html>, diakses pada 10 Januari 2022.

martabatnya; 4). Mendapatkan perlindungan sosial dalam membangun dan memberdayakan diri dan keluarganya sesuai dengan karakter budayanya; 5). Mendapatkan pelayanan sosial melalui jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan rehabilitasi sosial dalam membangun, mengembangkan serta memberdayakan diri dan keluarganya; 6). Memperoleh derajat kehidupan yang layak; 7). Memperoleh lingkungan hidup yang sehat; 8). Meningkatkan kondisi kesejahteraan yang berkesinambungan; dan 10). Memperoleh pekerjaan dan kesempatan berusaha.¹⁴ Atas dasar tersebut seharusnya Negara memelihara gelandangan dan pengemis dan tidak memberikan sanksi pidana.

Kemudian terkait larangan bagi gelandangan dan pengemis sudah dijelaskan dalam Pasal 16 dan 19 berbunyi

Pasal 16, Setiap orang atau badan dilarang:

- a). mengemis dan mengamen di jalan dan tempat umum atau tempat peribadatan;
- b). meminta bantuan atau sumbangan untuk kepentingan sosial, agama dan kemanusiaan di jalan umum dan kendaraan umum; dan/atau;
- c). memerintahkan dengan cara membujuk, memfasilitasi dan/atau memaksa orang lain untuk menjadi pengemis atau gelandangan dan pengemis, atau pengamen.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.

Pasal 19: “Anak jalanan, gelandangan, pengemis atau penyandang tuna wisma dilarang menjadikan tempat umum atau fasilitas umum sebagai tempat tinggal.”¹⁵ Adapun dalam Pasal 29 Ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 terkait sanksi pidana yang diberikan oleh gelandangan dan pengemis berbunyi: “Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan Pasal 16 diancam pidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).”¹⁶

Sanksi pidana yang diterapkan kemungkinan sangat diskriminatif dan tidak memenuhi rasa keadilan. Menurut E. Utrecht menyatakan tindak pidana ialah dengan istilah peristiwa pidana yang sering juga ia sebut delik, karena peristiwa itu merupakan suatu perbuatan atau sesuatu yang melalaikan maupun akibatnya (keadaan yang ditimbulkan karena perbuatan melalaikan itu).¹⁷

E. Pembinaan dan Pendidikan Gelandangan dan Pengemis

Pemerintah merupakan pihak yang mempunyai wewenang dan bertanggungjawab di bidang pembinaan dan pendidikan gelandangan dan pengemis yang telah diamanatkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum, pada Bab VII Pasal 20 yang dengan

¹⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.

¹⁶ Ibid.,

¹⁷ Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Bina Aksara, 2005), 20.

jelas menyebutkan bahwa “Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pendidikan terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis, tuna wisma dan pekerja seks komersial.¹⁸

Dengan adanya pembinaan tersebut secara tidak langsung dapat mensejahterakan hidup gelandangan dan pengemis atau yang disebut dengan penyandang masalah kesejahteraan sosial, sebagaimana telah dirumuskan Visi dari Kabupaten Gresik, yaitu: “Mewujudkan Gresik Baru Mandiri, Sejahtera, Berdayasaing dan Berkemajuan berlandaskan Akhlakul Karimah”.

Penanganan yang dilakukan oleh pemerintah melalui instansi yang terkait juga tidak dapat mengatasi permasalahan ini. Misalnya, kegiatan razia yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap para gelandangan dan pengemis tidak memberikan efek jera atau tidak efektif karena masih banyak gelandangan dan pengemis yang masih bisa melakukan aktivitasnya yaitu berkeliaran ditempat umum atau dijalanan.

Dalam strategi pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Dinas Sosial pada dasarnya bentuk dari pembinaan tersebut berupa pembinaan mental (psikologi) dan pembinaan keterampilan. Dimana bentuk pembinaan gelandangan dan pengemis inilah yang menjadi objek peneliti.

¹⁸ Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.

Menurut Fred. R. David (2006) Strategi manajemen adalah rencana yang disatukan, menyeluruh dan terpadu yang mengaitkan keunggulan, strategi pemerintah dengan tantangan lingkungan dan direncanakan untuk memastikan bahwa tujuan utama pemerintah dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat oleh penyelenggaraan pemerintah.

Tujuan utama dalam strategi pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis ini yaitu menciptakan kemandirian dalam kehidupan gelandangan dan pengemis agar dapat merubah pola pikir yang awalnya mengais rezeki dengan cara meminta-minta sehingga berubah mencari uang dengan berwirausaha sendiri atau berkelompok.

Tetapi pada realitanya, masih banyak gelandangan dan pengemis yang tidak mengikuti pelaksanaan pembinaan karena ada beberapa masalah yang timbul dalam strategi pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis bahwa strategi yang dilakukan tidak berjalan secara maksimal karena masih ada faktor-faktor yang mempengaruhi strategi pelaksanaan pembinaan tersebut seperti kurangnya anggaran untuk pelaksanaan pembinaan, tidak adanya panti sosial untuk rehabilitasi, banyaknya gelandangan dan pengemis yang berasal bukan dari Kabupaten Gresik, tidak efektifitasnya sanksi atau hukuman yang diberikan pada gelandangan dan pengemis serta masyarakat yang memberikan sumbangan, tidak ada kerjasama dengan instansi

lain untuk melakukan pembinaan dan masih banyak masyarakat yang memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis.¹⁹

F. Identitas Objek Penelitian

1. Dinas Sosial Kabupaten Gresik

Dinas Sosial atau biasa disebut Dinsos beralamatkan di Jl. Wachid Hasyim No. 17 Gresik. Tugas utama Dinas Sosial Kabupaten Gresik ialah membantu bupati dalam melaksanakan urusan pemerintahan di bidang sosial. Di dalam Peraturan Bupati Gresik Nomor 51 Tahun 2016 Pasal 4 menjelaskan tentang tugas Kepala Dinas Sosial: “Kepala Dinas mempunyai tugas membantu Bupati dalam melaksanakan urusan Pemerintahan di bidang sosial”. Selanjutnya dalam Pasal 5 menjelaskan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Kepala Dinas menyelenggarakan fungsi:

a). Pengkoordinasian pelaksanaan penyusunan kebijakan urusan di bidang sosial; b). Pengkoordinasian akselerasi dan sinkronasi pelaksanaan kebijakan urusan di bidang sosial; c). Pengkoordinasian pelaksanaan pelayanan administrasi urusan di bidang sosial; d). Pengkoordinasian pelaksanaan pengendalian kebijakan urusan di bidang sosial; e). Pengkoordinasian pembinaan dan fasilitasi pelaksanaan kebijakan urusan di bidang sosial; f).

¹⁹ Nungkei Feriustika Kesumawindayati dan Chalid Sahuri, “Strategi Pelaksanaan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis oleh Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru”, *Repository Universitas Riau*, 2014.

Pengkoordinasian pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kebijakan urusan di bidang sosial; g). Pelaksanaan tugas kedinasan lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.²⁰

Dinas Sosial memiliki struktur organisasi yang terdiri dari Kepala Dinas, Sekretariat, Bidang Rehabilitas Sosial, Bidang Perlindungan dan Jaminan Sosial, Bidang Pemberdayaan Sosial, Kelompok Jabatan Fungsional, Unit Pelaksana Teknis Dinas.

a. Visi dan Misi Dinas Sosial

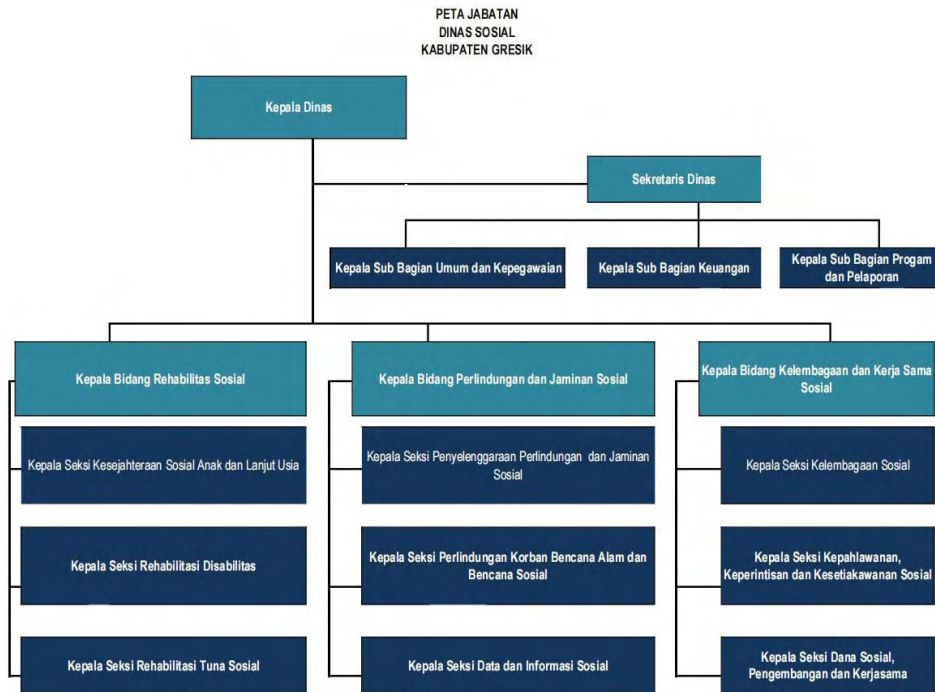
Visi Kabupaten Gresik mewujudkan Gresik baru mandiri, sejahtera, berdayasaing dan berkemajuan berlandaskan akhlakul karimah. Dinas Sosial mengemban misi kelima Kabupaten Gresik yaitu meningkatkan kesejahteraan sosial dengan menciptakan lapangan kerja dan menjamin pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat Gresik.²¹

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

²⁰ Peraturan Bupati Gresik Nomor 51 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Gresik.

²¹ Admin Dinsos, "Profil", dalam <https://gresikkab.go.id/info/visi-misi>, Diakses Pada tanggal 13 Januari 2022

b. Struktur Organisasi



22

2. Pasar Kota Gresik

Pasar Kota Gresik, merupakan salah satu pasar rakyat tradisional yang dikelola oleh Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Perindag (Diskoperindag) untuk melayani penduduk perumahan atau pemukiman dibagian timur selatan, karena posisi tersebut merupakan perkembangan yang signifikan dalam mengedukasi Pasar Kota Gresik yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sekitarnya.

²² Ibid.,

Sejak pemerintahan Jaman Belanda, Pasar Kota Gresik sudah berdiri. Bukti nyatanya ada di kayu-kayu yang digunakan untuk membangun pasar tersebut tertulis ukiran tulisan tangan Belanda, ini kami temukan di berbagai sumber orang-orang terdahulu yang faham akan sejarah Pasar Kota Gresik. Namun pada tanggal 4 April 1999, tepatnya pada pukul 21.05 WIB terjadi kebakaran yang sangat hebat di pasar tersebut hingga membakar kurang lebih 60% bangunan pasar. Dan tepatnya pada tahun 2000 pasar tersebut di bangun sedemikian rupa oleh Pemerintah Kabupaten Gresik dan bangunan nya mempunyai luas, terdiri dari 818 stan yaitu stan lantai 1 dan stan lantai 2. Pasar Kota Gresik di tempati kembali pada tahun 2003 di bulan Januari. Alamat Pasar Kota sendiri berada di Jl. Samanhudi, Kemuteran, Kec. Gresik, Kabupaten Gresik, Jawa Timur 61116, Indonesia. Salah satu pasar yang ada di Kabupaten Gresik. Pasar Kota Gresik ini menjual berbagai produk kebutuhan pokok dan sembako seperti seperti mencari beras Kabupaten Gresik, terigu, gula, garam, sayur mayur, bawang, cabe, ikan, ayam, dan lainnya. Kelebihan pasar ini adalah produk-produk yang ada di jual dengan harga rakyat, sehingga harganya murah bagi masyarakat, sebagaimana fungsi pasar pada umumnya.

Terkait layanan penyampaian informasi Pasar Kota Gresik sedikit berbeda dengan pasar lain yang ada di sekitarnya, layanan penyampaian informasi yang ada di pasar Kota terpusat langsung ke kantor tempat layanan publik yang ada

di pasar kota, sehingga petugas tidak perlu berkeliling lagi untuk menyampaikan informasi terbaru ke pedagang maupun ke masyarakat umum. Dan media komunikasi pada mading nampaknya masih menjadi pilihan beberapa pasar di Gresik. Pasar kota menempatkan beberapa mading di sudut dan pusat pasar Kota untuk memberi informasi dan meletakkan denah pada mading guna mempermudah pembeli dalam menemukan kios yang dibutuhkannya. Selain itu di pasar kota juga sudah menggunakan media komunikasi berupa surat edaran yang disampaikan melalui paguyuban pedagang yang ada di pasar.

Sumber daya yang terdapat di pasar kota sudah berjalan sesuai dengan apa yang sudah direncanakan. Seperti staff untuk pembayaran retribusi, pemegang setiap blok pasar, penanggung jawab sarana dan prasana. Sehingga setiap lini yang berjalan pada pasar kota sudah berjalan sesuai rencana. Petugas pemungutan retribusi di pasar kota dalam melaksanakan tugasnya sudah sesuai dengan SOP yang berlaku. Kesesuaian jobdesk di pasar kota ini membuat seluruh aktifitas berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan.²³

²³ Muhammad Rizal Syafruddin dan Adam Ahmad, “Analisis Pelayanan Terhadap Pasar di Kabupaten Gresik Oleh UPT yang Berlingkup di Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan”, dalam <https://repository.uisi.ac.id>, diakses pada 14 Januari 2022.

G. Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik

Dari hasil wawancara dan pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti dengan Aparatur Pemerintahan dinas terkait yaitu Dinas Sosial Kabupaten Gresik serta pihak pedagang dan pembeli Pasar Kota yang bertujuan untuk mengetahui kondisi, sistem penanganan dan pemberdayaan di Kabupaten Gresik khususnya di wilayah Pasar Kota Gresik karena hal tersebut merupakan objek penelitian peneliti.

Pada tanggal 20 Januari, 21 Januari 2022 penulis secara langsung berkunjung ke Dinas terkait untuk melakukan penelitiannya, penulis melakukan wawancara dengan Aparatur Pemerintah terkait guna menanyakan hal-hal yang berkaitan dengan penelitian penulis. Pertama penulis mewawancarai Bapak Farid Evendi S.Sos., M.AP selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Gresik. Selanjutnya pada penelitian kedua, penulis mewawancarai Ibu Dra. Sutarminingsih, M.Si selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Anak dan Lanjut Usia, dan yang ketiga penulis melakukan wawancara dengan pedagang dan pembeli di Pasar Kota Gresik.

Cara peneliti mendapatkan data sebagai berikut:

1. Wawancara di kantor Dinas Sosial Kabupaten Gresik

Proses pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti melalui wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Bapak Farid Effendi.

Wawancara yang dilakukan terfokus pada objek permasalahan yaitu mengenai keberadaan gelandangan dan pengemis di wilayah pasar rakyat Kabupaten Gresik khususnya di Wilayah Pasar Kota Gresik, Jl. Samanhudi, Kecamatan Gresik, Kabupaten Gresik. Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Pasal 16 yang berbunyi “Setiap orang atau badan dilarang: mengemis dan mengamen di jalan dan tempat umum atau tempat peribadatan; meminta bantuan atau sumbangan untuk kepentingan sosial, agama dan kemanusiaan di jalan umum dan kendaraan umum; dan/atau memerintahkan dengan cara membujuk, memfasilitasi dan/atau memaksa orang lain untuk menjadi pengemis atau gelandangan dan pengemis, atau pengamen”. Disitu disebutkan bahwa setiap orang atau badan dilarang mengemis dan mengamen di jalan dan tempat umum atau tempat peribadatan, tetapi pihak dari Dinas Sosial khususnya bidang rehabilitasi sosial belum maksimal dalam menangani dan memberdayakan para gelandangan dan pengemis di Kabupaten Gresik khususnya di Pasar Kota Gresik.²⁴

Bapak Farid mengatakan bahwa selama ini tindakan yang dilakukan oleh pihak Dinas Sosial berjalan lancar. Dinas sosial akan bertindak dan

²⁴ Farid, (Kepala Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial Kabupaten Gresik), *Wawancara*, Gresik, Pada 21 Januari 2022 Pukul 10.30

melakukan koordinasi dengan Satpol PP ketika ada laporan dari warga atau mengetahui sendiri secara langsung untuk supaya dilakukan upaya penertiban. Setelah dilakukan upaya penertiban maka upaya selanjutnya para PMKS seperti gelandangan, pengemis, pengamen, ODGJ dan lain-lain ditampung di penampungan (*shelter*) untuk diberikan sosialisasi oleh Dinas Sosial berupa penggalian informasi mengenai latar belakang, asal, alasan dan informasi lainnya yang sedikit sensitif. Hal tersebut jika dilakukan dengan baik dan hati-hati, dapat mendorong gelandangan dan pegemis menjadi lebih terbuka dalam mengutarakan informasi yang dibutuhkan tentu dengan bahasanya sendiri. Kemudian para PMKS ini ditanyakan asal-usul atau alamat rumah mereka dan apakah masih punya keluarga, Ketika sudah diketahui alamat rumah dan nomor telepon keluarganya maka Dinas Sosial langsung menghubungi keluarga yang bersangkutan supaya bisa dipulangkan. Selanjutnya untuk yang tidak punya keluarga maka akan sementara di tampung di penampungan (*shelter*), dan untuk PMKS yang mengalami gangguan jiwa maka pihak Dinas Sosial akan menghubungi pihak RSJ (Rumah Sakit Jiwa) Menur Surabaya untuk dilakukan upaya penanganan dan perawatan. Dan juga untuk lansia yang sehat baik psikis atau fisik maka akan

dibawa ke Panti Sosial milik Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur untuk dilakukan penampungan dan perawatan.²⁵

Menurut Bapak Farid, terkait upaya penanganan yang maksimal seharusnya Pemerintah Kabupaten Gresik menyediakan fasilitas berupa Panti Sosial atau Liponsos yang menampung para PMKS khususnya gelandangan dan pengemis, karena selama ini menurut beliau fasilitas tersebut belum ada dan hal tersebut merupakan salah satu kendala bagi Dinas Sosial dalam melakukan penanganan, pembinaan dan pemberdayaan secara maksimal. Rencananya kedepan Dinas Sosial akan melakukan koordinasi dengan para dewan yang ada di DPRD Kabupaten Gresik agar kedepannya bisa dibangun Panti Sosial atau Liponsos untuk menampung para PMKS khususnya gelandangan dan pengemis.²⁶

Selanjutnya terkait koordinasi atau komunikasi antara pihak Dinas Sosial satu dengan lainnya selama ini Dinas Sosial Kabupaten Gresik sudah menjalankan koordinasi tersebut secara maksimal terbukti ketika ada PMKS dari daerah lain, misalnya PMKS dari Lamongan yang berada di Kabupaten Gresik maka Dinas Sosial akan menghubungi Dinas Sosial Kabupaten

²⁵ Farid, (Kepala Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial Kabupaten Gresik), *Wawancara*, Gresik, Pada 21 Januari 2022 Pukul 10.30

²⁶ Ibid.

Lamongan untuk dilakukan pengiriman atau penjemputan yang bersangkutan agar bisa ditindaklanjuti oleh Dinas Sosial tempat mereka berasal. Selama ini kendala secara teknis tidak ada, mungkin salah satu kendala yang dirasakan oleh Dinas Sosial yaitu masalah kurangnya anggaran dana untuk memperlancar tugas seperti dana operasional. Terkait koordinasi antara Dinas Sosial satu dengan lainnya selama ini tidak ada *MoU* yang mengikat hanya secara lisan dan tidak tertulis, karena tindakan tersebut merupakan arahan langsung yang diberikan oleh Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur pada saat rapat bersama dengan seluruh Dinas Sosial yang ada di wilayah Jawa Timur dan hal tersebut sudah familiar bagi seluruh Dinas Sosial khususnya bagi Dinas Sosial Kabupaten Gresik.²⁷

Kemudian, dalam upaya penanganan para PMKS khususnya gelandangan dan pengemis selama ini Dinas Sosial Kabupaten Gresik melakukan kerjasama dengan sebuah mitra kerja yaitu TKSK (Tenaga Kerja Sosial Kemasyarakatan) dan PSM (Pekerja Sosial Masyarakat) agar memperlancar tugas dari Dinas Sosial Kabupaten Gresik. Fungsi dari kedua mitra kerja ini salah satunya yaitu memberikan informasi yang relevan terkait data dan keberadaan PMKS di tiap Kecamatan tentunya hal ini sangat

²⁷ Farid, (Kepala Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial Kabupaten Gresik), *Wawancara*, Gresik, Pada 21 Januari 2022 Pukul 10.30

membantu Dinas Sosial Kabupaten Gresik dalam menjalankan tugasnya, dalam pelaksanaannya terkait pelayanan sosial ketika ada PMKS yang diketahui keberadaannya maka selanjutnya Dinas Sosial dan kedua mitra kerjanya melakukan Tindakan dengan cara membawa mereka ke RSJ (Rumah Sakit Jiwa) Menur Surabaya bagi PMKS yang mengalami gangguan jiwa untuk dilakukan penanganan lebih lanjut oleh pihak RSJ. Akan tetapi sebelum PMKS ini dibawa ke RSJ, TKSK dan PSM memberikan Sosialisasi kepada keluarganya agar tidak terjadi salah faham dan keluarga bisa mengikhlaskan karena tindakan yang dilakukan demi kebaikan para PMKS kedepannya.²⁸

Selanjutnya, menurut Ibu Tarmi salah satu upaya Dinas Sosial terutama Seksi Kesejahteraan Sosial Anak dan Lanjut Usia dalam proses rehabilitasi anak yang menjadi pengemis yakni melakukan kerjasama dengan Satpol PP untuk menjaring dan menertibkan anak-anak yang mengemis kemudian mengamankan anak tersebut ke *Shelter* yang ada di Kecamatan Cerme milik Dinas Sosial Kabupaten Gresik sementara waktu dan selanjutnya akan dibawa ke tempat pelatihan yang ada di Bojonegoro. ketika anak berada di *Shelter*, anak akan diberikan pembinaan terlebih dahulu kemudian didata terkait minat dan bakat anak agar bisa diikutkan dalam

²⁸ Farid, (Kepala Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial Kabupaten Gresik), *Wawancara*, Gresik, Pada 21 Januari 2022 Pukul 10.30

pelatihan yang menunjang minat bakatnya tersebut. Dalam pelaksanaan proses rehabilitasi tersebut, terdapat beberapa kendala yakni ketika Dinas Sosial telah memberikan pembinaan baik kepada anak maupun kepada orang tua agar anak tersebut tidak kembali ke jalan dan bisa melanjutkan Pendidikan namun pada kenyataannya anak tersebut tetap saja kembali ke jalanan untuk meminta-minta karena anak lebih suka mencari uang daripada harus bersekolah, hal tersebut juga berlaku bagi para gelandangan dan pengemis yang berusia remaja, dewasa dan lanjut usia mereka mempunyai mindset atau pola pikir bahwa menghasilkan uang dengan cara yang mudah yaitu meminta-minta tentu saja itu merupakan pilihan yang mudah juga dan mereka juga susah untuk diarahkan dan diajarkan tentang keterampilan dunia kerja karena salah satu faktornya yaitu minim Pendidikan.²⁹

Dan yang terakhir, Bapak Farid mengatakan bahwa untuk kedepannya pihak Dinas Sosial akan berupaya merealisasikan beberapa rencana yaitu Pertama, mengusulkan pendapat terkait upaya pengadaan pembangunan Panti Sosial atau Liponsos pada saat rapat bersama dewan DPRD agar bisa mewujudkan pembangunan tersebut guna penanganan, pembinaan, pemberdayaan PMKS khususnya gelandangan dan pengemis bisa

²⁹ Tarmi, (Anggota Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial Kabupaten Gresik), *Wawancara*, Gresik, Pada 21 Januari 2022 Pukul 10.30

lebih optimal dan lancar. Kedua, kedepannya Dinas Sosial Kabupaten Gresik akan meniru dan menerapkan program yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Surabaya yaitu Program Pemenuhan Kebutuhan Pangan untuk para PMKS khususnya gelandangan dan pengemis baik dari usia anak-anak hingga lansia, tujuannya diadakan program tersebut tidak lain dan tidak bukan agar masalah PMKS ini bisa sedikit lebih teratasi, meskipun pada realitanya tidak semua ingin program ini dijalankan karena menurut beberapa PMKS menggelandang dan mengemis sudah menjadi hal yang pasti dan menguntungkan dalam mendapatkan penghasilan.³⁰

2. Wawancara di Pasar Kota Gresik dengan Penjual dan Pembeli

Pada tahap kedua peneliti melakukan wawancara dengan dua orang sekaligus yaitu kepada pedagang ikan segar yang bernama Ibu Nikmatul Khoiriyah dan Ibu Endang Seorang pembeli, beliau merupakan salah satu pedagang yang sudah sangat lama berjualan di Pasar Kota Gresik. Beliau dulunya hanya sebagai Ibu rumah tangga sekaligus penjahit kerudung, karena dirasa penghasilan dari menjahit akhirnya beliau memutuskan untuk berjualan ikan segar di Pasar Kota Gresik untuk memperbaiki kondisi

³⁰ Farid, (Kepala Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial Kabupaten Gresik), *Wawancara*, Gresik, Pada 21 Januari 2022 Pukul 10.30

ekonominya. Sedangkan Ibu Endang juga sudah lama sering berbelanja di Pasa Kota Gresik.

Terkait keberadaan gelandangan dan pengemis tentunya beliau sudah sejak lama mengetahui dan merasakan kondisi suasana yang ada di pasar. Mereka berdua menjelaskan terkait dengan pelaksanaan penertiban kepada PMKS khususnya gelandangan dan pengemis, selama ini upaya pemerintah khususnya Dinas Sosial dan Satpol PP dirasa belum maksimal karena dalam realitanya terkait waktu Razia selama ini tidak menentu dan pasif, pihak Dinas Sosial dan Satpol PP akan bertindak menunggu ketika ada laporan dari Warga, tentu saja hal ini mengakibatkan para PMKS khususnya gelandangan dan pengemis menjadi bebas berkeliaran tanpa merasakan takut adanya Razia. Tidak hanya itu saja beliau mengatakan bahwa selama ini gelandangan dan pengemis kerap kali membuat para pedagang dan pembeli merasa terganggu dengan keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut, karena mereka terkadang melakukan upaya pemaksaan dalam meminta uang. Tentu saja ini menjadi tugas Dinas Sosial dalam menangani, membina dan memberdayakan, serta ini juga menjadi tugas dari Satpol PP dalam melakukan penertiban kepada mereka.³¹

³¹ Nikmah, (Pedagang Pasar Kota Gresik), *Wawancara*, Gresik, pada Tanggal 22 Januari 2022 Pukul 14.00

Saat ini penanganan dan penertiban di Pasar Kota Gresik memang masih belum optimal, setau mereka berdua para gelandangan dan pengemis masih banyak yang berkeliaran bahkan mengganggu para pedagang dan pembeli di Wilayah Pasar Kota Gresik. Mereka berharap kedepannya kedua instansi yaitu Dinas Sosial dan Satpol PP bisa lebih maksimal dalam menjalankan tugasnya baik itu terkait penertiban oleh pihak Satpol PP dan juga penanganan, pembinaan dan pemberdayaan oleh Dinas Sosial agar bisa menciptakan rasa aman, nyaman dan tentram di Wilayah Kabupaten Gresik khususnya Pasar Kota Gresik.³²



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

³² Endang, (Pembeli Pasar Kota Gresik), *Wawancara*, Gresik, pada Tanggal 22 Januari 2022 Pukul 15.00

BAB IV

**TINJAUAN *WIZĀRAH* DALAM *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP IMPLEMENTASI
PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK NOMOR 15 TAHUN 2013
TERHADAP KEBERADAAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI PASAR KOTA
GRESIK**

A. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik

Sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya keberadaan gelandangan dan pengemis yang ada di wilayah Pasar Kota Gresik merupakan wilayah tertib sosial yang tertuang di dalam BAB VII Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum. Keberadaan Gelandangan dan Pengemis merupakan masalah yang sering dijumpai, apalagi di daerah yang mempunyai aktivitas tinggi seperti pasar, yang seringkali menimbulkan ketidaknyamanan di pasar. Pemerintah Daerah khususnya Dinas Sosial mempunyai tugas salah satunya adalah membantu Bupati dalam melaksanakan urusan Pemerintahan di bidang sosial. Kondisi kota yang indah juga didukung salah satunya kondisi dan suasana pasar yang bersih dan kondusif, serta peran masyarakat dalam mendukung program Pemerintah Daerah dalam mengatasi keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut. Tetapi penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Gresik khususnya di wilayah Pasar Kota

Gresik yang dirasa masih kurang optimal dinilai dari pembinaan, fasilitas maupun dari segi pemberdayaannya perlu dibuatkan strategi serta peraturan. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan ketentraman dan ketertiban terhadap masyarakat sebagai pemakai fasilitas yang ada di pasar.

Penanganan terkait keberadaan gelandangan dan pengemis di wilayah pasar rakyat khususnya Pasar Kota Gresik menjadi kewenangan pihak Dinas Sosial dalam upaya pembinaan dan pemberdayaan, serta kewenangan pihak Satpol PP dalam upaya penertiban. Akan tetapi pada realitanya upaya-upaya tersebut tidak dijalankan secara optimal oleh kedua instansi tersebut, terbukti dengan kondisi di lapangan dimana para PMKS khususnya gelandangan dan pengemis masih banyak yang berkeliaran bahkan mengganggu tentu saja hal ini menjadi kewenangan kedua instansi tersebut. Padahal di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum

Pasal 16¹ yang berbunyi Setiap orang atau badan dilarang:

- a. mengemis dan mengamen di jalan dan tempat umum atau tempat peribadatan;
- b. meminta bantuan atau sumbangan untuk kepentingan sosial, agama dan kemanusiaan di jalan umum dan kendaraan umum; dan/atau
- c. memerintahkan dengan cara membujuk, memfasilitasi dan/atau memaksa orang lain untuk menjadi pengemis atau gelandangan dan pengemis, atau pengamen.

¹ Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.

Salah satu dari tempat umum tersebut ialah Pasar yang dimana Peraturan Daerah tersebut merupakan wewenang dari Diskoperindag tetapi dalam penanganan, pembinaan dan pemberdayaan merupakan wewenang dari Dinas Sosial.

Dengan demikian, kewenangan penanganan gelandangan dan pengemis di pegang oleh Dinas Sosial melalui regulasi Peraturan Bupati Gresik Nomor 51 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Gresik. Penanganan gelandangan dan pengemis di wilayah pasar rakyat khususnya Pasar Kota Gresik merupakan salah satu wilayah kerja Dinas Sosial yang masuk dalam upaya untuk mewujudkan Ketentraman dan Ketertiban Umum. Selanjutnya dalam Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum, berbunyi: “Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pendidikan terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis, tuna wisma dan pekerja seks komersial”. Terkait pembinaan dan Pendidikan dengan cara memberikan Latihan keterampilan seperti membuat kerajinan sejauh ini Dinas Sosial Kabupaten Gresik sudah menjalankan tetapi belum maksimal terbukti dengan kembalinya gelandangan dan pengemis di Pasar Kota Gresik.

Dari hasil penelitian ketika penulis melaksanakan penggalan data di kedinasan terkait yaitu Dinas Sosial Kabupaten Gresik yang diwakili oleh Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial serta objek permasalahan di Pasar Kota Gresik yang diwakili oleh pedagang dan pembeli Pasar Kota Gresik. Dari ketiga elemen tersebut, ketika dimintai

keterangan mengenai keberadaan gelandangan dan pengemis di wilayah Pasar Kota Gresik memang masih belum maksimal dan masih banyak kekurangan baik terkait kondisi dilapangan maupun anggaran yang digelontorkan yang mengakibatkan maraknya para gelandangan dan pengemis bebas berkeliaran.

Dari hasil wawancara penelitian tersebut maka dapat disimpulkan, mengenai penyebab maraknya para gelandangan dan pengemis dari penanganan yang dilakukan oleh Dinas Sosial. Faktor yang pertama adalah dikarenakan tidak adanya fasilitas yang memadai berupa panti sosial atau liponsos selama ini. Jika melihat dari regulasi dimana pihak Dinas Sosial yang menjadi pihak yang melakukan penanganan, pembinaan dan pemberdayaan di pasar rakyat khususnya di Pasar Kota Gresik. Dinas Sosial sendiri mempunyai kelemahan dalam fasilitas, seperti panti sosial atau liponsos serta belum adanya program sosial yang efektif dalam mengatasi permasalahan gelandangan dan pengemis itu sendiri.

Memang di tahun 2021 pihak Dinas Sosial akan menerapkan program pemenuhan pangan seperti yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Surabaya bagi PMKS khususnya gelandangan dan pengemis tetapi sampai sekarang program tersebut masih belum terealisasi dikarenakan memang anggaran yang digelontorkan masih belum cukup sesuai dengan yang diharapkan oleh Dinas Sosial.

Kemudian faktor kedua memang sanksi pidana yang ada di Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Pasal 29² Ayat (1) yang berbunyi “Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan Pasal 16 diancam pidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah)”, belum terealisasi. Sanksi pidana tersebut sebenarnya bisa diterapkan akan tetapi kemungkinan sangat diskriminatif dan tidak memenuhi rasa keadilan.

Dari kedua faktor tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa, penanganan terkait keberadaan gelandangan dan pengemis yang ada di Kabupaten Gresik khususnya di wilayah Pasar Kota Gresik memang masih belum maksimal, kendala yang terbesar ialah memang Dinas Sosial masih belum bisa menjalankan program yang direncanakan tersebut dikarenakan tidak adanya fasilitas penampungan bagi gelandangan dan pengemis dan kurangnya anggaran yang digelontorkan. Disamping itu memang kondisi yang ada dilapangan tidak sesuai dengan harapan Dinas Sosial seperti penolakan penanganan, pembinaan, pemberdayaan yang dilakukan oleh para PMKS khususnya gelandangan dan pengemis.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 363 Ayat (1) tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan

² Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.

masyarakat, Pemerintah Daerah dapat mengadakan kerja sama yang di dasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik.³ Sama halnya dengan penanganan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Dinas Sosial selama ini mereka telah menjalankan koordinasi yang baik dengan instansi lain. Akan tetapi memang yang menjadi kendala besar bagi Dinas Sosial dalam memperlancar tugasnya salah satunya yaitu masalah fasilitas dan program yang belum bisa terealisasi dikarenakan anggaran belum cukup untuk menjalankan program dan pengadaan fasilitas. Seharusnya Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Gresik membantu instansi terkait khususnya Dinas Sosial dalam mewujudkan pengadaan fasilitas dan mendukung program yang direncanakannya, tentu tidak sedikit biaya yang dianggarkan untuk bisa merealisasikannya.

B. Tinjauan *Wizārah* dalam *Fiqh Siyāsah* Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik

Berdasarkan konsep *Wizārah*, kedudukan *Wāzir* adalah sebagai pembantu khalifah, yaitu dalam hal urusan kenegaraan dan pemerintahan. Khalifah memiliki amanah yang sangat besar dalam menjalankan roda pemerintahan. Oleh sebab itu khalifah dapat menunjuk dan mengangkat pejabat atau pembantu (*Wāzir*) dalam

³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

melaksanakan tugas pemerintahannya. Dalam konteks negara Indonesia, kita melihat adanya persamaan hak, dimana Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan juga memiliki hak yang sama dalam menunjuk atau mengangkat pembantu presiden (menteri) dalam membantu melaksanakan tugas kenegaraan pemerintahan sehari-hari.

Konsep *Wizārah* dalam ketatanegaraan islam dibedakan menjadi dua yaitu *Wāzir al-Tafwidh* (pembantu Khalifah dalam bidang Pemerintahan) dan *Wāzir al-Tanfidz* (pembantu Khalifah bidang administrasi). Perbedaan keduanya sangatlah jelas berbeda *Wāzir al-Tafwidh* memiliki kewenangan yang sangat luas dibanding *Wāzir al-Tanfidz*.

Merujuk pada konteks ini, maka konsep *Wāzir al-Tanfidz* memiliki beberapa kesesuaian dengan konsep instansi yang berlaku di Indonesia. Hal ini tampak pada kedudukannya, yaitu sebagai pembantu kepala daerah dalam pelaksanaan tugas urusan administrasi, yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah (Bupati).

Dengan adanya kesesuaian kedudukan tersebut, maka dalam hal keduanya baik *Wāzir al-Tanfidz* dalam ketatanegaraan Islam maupun Dinas Sosial dalam setiap tindakan atau perbuatan pemerintah yang dilakukannya adalah dipertanggungjawabkan langsung kepada kepala daerah (Khalifah atau Bupati), baik tindakan urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan maupun yang telah dilaksanakan.

Kewenangan dinas selaku pemerintah eksekutif dalam memutuskan kebijakannya dan menjalankan urusan pemerintahan harus sesuai dengan perundang-undangan dan Peraturan Daerah yang berlaku (legalitas). Dalam hal ini pemerintahan ditingkat daerah bernama Dinas Sosial Kabupaten Gresik mempunyai kewenangan dalam melakukan penanganan PMKS khususnya gelandangan dan pengemis.

Kondisi suasana dalam pasar merupakan penunjang bagi kenyamanan pedagang maupun pembeli. Penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Gresik khususnya di wilayah Pasar Kota Gresik merupakan lahan ekonomi yang banyak menghasilkan keuntungan bagi Kabupaten Gresik jika di tertibkan dengan baik. Dalam hukum islam hal tersebut sejalan dengan tujuan *Fiqh Siyāsah* yakni membawa kemaslahatan bagi rakyat agar terhindar dari kemudharatan.

Pada saat ini penanganan gelandangan dan pengemis di wilayah pasar rakyat khususnya Pasar Kota Gresik tidak berjalan dengan semestinya, hampir bisa dikatakan penanganan gelandangan dan pengemis selama ini masih belum maksimal. Hal ini dikarenakan adanya beberapa faktor salah satunya belum adanya fasilitas panti sosial atau liponsos untuk menampung para PMKS khususnya gelandangan dan pengemis, belum tersedianya fasilitas ini karena belum adanya anggaran yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Gresik. Rasulullah SAW bersabda:

فِي اللَّهِ كَانَ ، أَخِيهِ حَاجَةٌ فِي كَانٍ وَمَنْ ، يُسَلِّمُهُ وَلَا يَظْلِمُهُ لَا ، الْمُسْلِمِ أَخُو الْمُسْلِمِ ،
مُسْلِمًا سَتَرَ وَمَنْ ، الْفِيَامَةِ يَوْمِ كَرَبٍ مِنْ كُرْبَةٍ عَنْهُ اللَّهُ فَرَجٌ ، مُسْلِمٍ عَنْ فَرَجٍ وَمَنْ ، حَاجَتِهِ
الْفِيَامَةِ يَوْمِ اللَّهِ سَتَرَهُ .

Seorang Muslim adalah saudara orang Muslim lainnya. Ia tidak boleh menzhaliminya dan tidak boleh membiarkannya diganggu orang lain (bahkan ia wajib menolong dan membelanya). Barangsiapa membantu kebutuhan saudaranya, maka Allah Azza wa Jalla senantiasa akan menolongnya. Barangsiapa melapangkan kesulitan orang Muslim, maka Allah akan melapangkan baginya dari salah satu kesempitan di hari kiamat dan barangsiapa menutupi (aib) orang Muslim, maka Allah menutupi (aib)nya pada hari kiamat.

Hadist tersebut menjelaskan bahwa kita sebagai makhluk sosial seharusnya bisa saling tolong menolong dalam kebaikan tanpa melihat status seseorang yang dibantu. Dalam kasus penanganan gelandangan dan pengemis di wilayah Pasar Kota Gresik tentu saja ini bukan hanya menjadi tugas dari masyarakat tetapi ini juga menjadi tugas dari Pemerintah Daerah khususnya Dinas Sosial yang mempunyai wewenang dalam melakukan penanganan, pembinaan, pemberdayaan gelandangan dan pengemis guna mengatasi permasalahan kesejahteraan sosial yang dirasakan oleh mereka.

Dalam Al-Qur'an, pemberdayaan harus menanamkan kemandirian pada diri mereka yang diberdayakan. Hal ini guna menghindari tumbuhnya ketergantungan pada pemerintah atau organisasi yang melaksanakan pemberdayaan. Mereka yang diberdayakan lebih mengetahui potensi dan kebutuhan mereka sehingga mereka bisa mengelola pelaksanaan pemberdayaan tersebut sesuai dengan kebutuhan. Mereka yang diberdayakan sepatutnya membentuk sendiri sebuah organisasi yang mengarahkan dan

memandu jalannya pemberdayaan. Menyerahkan kontrol pelaksanaan pemberdayaan kepada pihak luar dapat menimbulkan ketergantungan dan justru mengganggu penanaman daya yang diinginkan. Langkah ini telah ditegaskan Allah dalam Al-Qur'an Surah Ar-Ra'd Ayat 11:⁴

إِلَهُ مُعَقَّبَاتٍ مِّنْ بَيْنِ يَدَيْهِ وَمِنْ خَلْفِهِ يَحْفَظُونَهُ مِمَّنْ أَمَرَ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنفُسِهِمْ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ وَمَا لَهُم مِّنْ دُونِهِ مِن وَّالٍ ﴿١١﴾

Baginya (manusia) ada malaikat-malaikat yang selalu menjaganya bergiliran, dari depan dan belakangnya. Mereka menjaganya atas perintah Allah. Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri. Dan apabila Allah menghendaki keburukan terhadap suatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya dan tidak ada pelindung bagi mereka selain Dia.⁵

Ayat di atas menegaskan bahwa Allah tidak akan mengubah keadaan dan martabat suatu masyarakat khususnya PMKS seperti gelandangan dan pengemis, kecuali mereka mengubah keadaan mereka sendiri. Pemerintah juga diminta untuk berusaha meningkatkan kinerja dan upaya yang maksimal demi mengubah nasib mereka. Ayat ini juga mendorong kemandirian dalam jiwa masyarakat. Tujuan pemberdayaan adalah menjadikan masyarakat dan komunitas penerima program pemberdayaan mampu mengubah nasib mereka dan meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup mereka. Derajat keberdayaan yang pertama adalah kesadaran dan keinginan

⁴ Al-Qur'an, 13:11

⁵ Kemnag RI, *Al-Majid: Alquran Terjemah dan Tajwid Warna*, Ar-Ra'd Ayat 11.

untuk berubah. Tanpa keinginan untuk memperbaiki diri, masyarakat akan sulit untuk dapat meningkatkan taraf hidupnya.

Terkait pendidikan dan pembinaan, ilmu dan keterampilan merupakan salah satu faktor yang menyebabkan naiknya taraf hidup masyarakat. Oleh karena itu, pemberdayaan berbasis pembinaan dan pendidikan keterampilan mutlak perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah khususnya Dinas Sosial. Allah SWT berfirman dalam Al-Qur'an Surah Al-Mujadilah Ayat 11:⁶

﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ فَافْسَحُوا يَفْسَحِ اللَّهُ لَكُمْ وَإِذَا قِيلَ انشُرُوا فَانشُرُوا يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴿١١﴾

Wahai orang-orang yang beriman! Apabila dikatakan kepadamu, berilah kelapangan di dalam majelis-majelis, maka lapangkanlah, niscaya Allah akan memberi kelapangan untukmu. Dan apabila dikatakan, “Berdirilah kamu”, maka berdirilah, niscaya Allah akan mengangkat derajat orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu beberapa derajat. Dan Allah Maha teliti apa yang kamu kerjakan.⁷

Ayat diatas mengajak seluruh elemen masyarakat untuk meningkatkan *skill* dan keterampilan sebagai langkah konkret dalam meningkatkan taraf hidup. Hubungan Pendidikan dan pemberdayaan dalam konteks ini merupakan wewenang Dinas Sosial yang harus direalisasikan secara maksimal sebagai upaya untuk menggali potensi para PMKS khususnya gelandangan dan pengemis untuk belajar dan berlatih agar bisa meningkatkan kompetensi dan kinerja mereka dalam pekerjaannya sekarang dan

⁶ Al-Qur'an, 58:11

⁷ Kemnag RI, *Al-Majid: Alquran Terjemah dan Tajwid Warna*, Al-Mujadilah Ayat 11.

menyiapkan diri untuk peranan dan tanggung jawab mereka yang akan datang, dengan memaknai belajar mengetahui, belajar berbuat, belajar hidup bersama dan belajar menjadi seseorang.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang dilakukan serta diperkuat dengan data yang ditemukan dilapangan terhadap penelitian yang menyangkut tentang Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Keberadaan Gelandangan dan Pengemis yang ada di Pasar Kota Gresik, Jl. Samanhudi, Kecamatan Gresik, Kabupaten Gresik dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 dalam hal ini Penanganan terkait keberadaan gelandangan dan pengemis di wilayah Pasar Kota Gresik sudah berjalan semua tetapi belum maksimal dilakukan oleh Dinas Sosial serta belum tersedianya fasilitas panti sosial atau liponsos guna menampung, membina dan memberdayakan para PMKS khususnya gelandangan dan pengemis. Selain itu perlu adanya program yang efektif dari Dinas Sosial selaku pemegang kewenangan dalam menangani gelandangan dan pengemis.

2. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 Tahun 2013 Terhadap Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Pasar Kota Gresik menunjukkan bahwa Penanganan gelandangan dan pengemis di wilayah Pasar Kota Gresik, Jl. Samanhudi, Kecamatan Gresik, Kabupaten Gresik sejalan dengan tujuan yang dimiliki *Fiqh Siyāsah Dusturiyah* menggunakan teori *Wizārah (Wāzir al-Tanfidz)* dimana pemerintahan daerah yang diwakilkan oleh Dinas Sosial Kabupaten Gresik untuk menangani gelandangan dan pengemis dengan kewenangannya tersebut dapat menghilangkan kemudharatan agar dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat.

B. Saran

Dari hasil pembahasan di atas, maka penulis dapat memberikan saran yaitu:

1. Kepada Pemerintahan Kabupaten Gresik khususnya Dinas Sosial yang memiliki wewenang dalam menangani gelandangan dan pengemis khususnya di wilayah pasar dapat mengatasi permasalahan keberadaan gelandangan dan pengemis dengan cara melakukan program pemenuhan pangan seperti yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Surabaya, dengan melakukan program tersebut diharapkan permasalahan keberadaan gelandangan dan pengemis dapat teratasi. Dari situlah dapat meminimalisir gangguan-gangguan yang dirasakan oleh para penikmat fasilitas pasar.

2. Diharapkan kepada pihak Pemerintahan Kabupaten Gresik agar bisa mewujudkan keinginan dari Dinas Sosial dalam penyediaan fasilitas seperti Panti Sosial atau Liponsos guna melakukan tindakan terhadap para PMKS khususnya gelandangan dan pengemis, untuk selanjutnya bisa dilakukan upaya pembinaan dan pemberdayaan.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir, Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004).
- Admin Dinsos, “Profil”, dalam <https://gresikkab.go.id/info/visi-misi>, (13 Januari 2022).
- Al-Hamd, Abdul Qodir Syaibah. *Fiqh Islam Syarah Bulughul Maram* (Jakarta: Darul Haq, jilid (3), 2006).
- Al-Mawardi, Imam. *Al-Ahkam as-Sulthaniyah; Hukum-Hukum Peyelenggra Negara dalam Syariat Islam*. (Bekasi, PT. Darul Falah).
- Anggriana, et al. Identifikasi Permasalahan Gelandangan dan Pengemis di UPT Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis. *INQUIRY: Jurnal Ilmiah Psikologi*, 2016.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, <http://jatim.bps.go.id/statictable/2017/10/650/penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-menurut-kabupaten-kota-2016.html> (30 Oktober 2021).
- Badri, Yatim. *Sejarah Peradapan Islam*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000).
- BPS Jawa Timur, “Persentase Penduduk Miskin September 2021 turun menjadi 9,71 Persen”, dalam <https://www.bps.go.id/pressrelease/2022/01/17/1929/persentase-penduduk-miskin-september-2021-turun-menjadi-9-71persen.html>, (10 Januari 2022).
- Djazuli, H. A. *Fiqh Siyāsah (Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari’ah)*. Kencana: Jakarta, 2003.
- Halim, et al. Mekanisme Pemberdayaan Gelandangan Dan Pengemis di Kota Makassar (Studi Kasus Di Perumahan Btp Tamalanrea). *Kolaborasi: Jurnal Administrasi Publik*, 2019.
- Iqbali, Saptono. “Studi Kasus Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) di Kecamatan Kubu Kabupaten Karangasem”, *Jurnal Piramida* vol. 4 no. 1 Juli 2008.

- Joni, Rakasman Dori. Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Kota Padang Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang no 11 tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta*. 2014.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia, PSBK Pangudi Luhur, dalam <https://kemosos.go.id/page/psbk-pangudi-luhur> (30 Oktober 2021).
- Kesumawindayati, Nungkei Feriustika dan Chalid Sahuri. “Strategi Pelaksanaan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis oleh Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru”, Repository Universitas Riau, 2014.
- Magfud, Ahmad. Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng), *Jurnal Penelitian STAIN Pekalongan*: Vol. 7. No. 2, Pekalongan, 2010.
- Mahfudz. *Fiqh Sosial Antara Konsep dan Implementasi*, (Surabaya: K. Ista, 2007).
- Marpuji Ali, et al. Gelandangan di Kertasura, Monografi 3 Lembaga Penelitian Universitas Muhammadiyah, Surakarta, 1990.
- Masruhan. *Metodologi Penelitian (Hukum)* (Surabaya: UINSA Press, 2014).
- Moeljatno. *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Bina Aksara, 2005).
- Moleong. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosda Karya, 2001.
- Nadzir, Mohammad. *Metode Penelitian* (Jakarta: Bumi Aksara, 2007).
- Ongbokham. Gelandangan: *Pandangan Ilmuwan Sosial*, (Jakarta: LP3ES, 1986).
- Pulungan, J. Suyuthi. *Fiqh Siyāsah* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997).
- Pulungan, Suyuthi. *Fikih Siyāsah: Ajaran, sejarah dan pemikiran*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014).
- Ramadhani, Wahyu. Jaminan Sosial Terhadap Gelandangan dan Pengemis. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 2021.
- Rianto, Adi. *Metodologi Penulisan Sosial dan Hukum* (Jakarta: Granit, 2004).

- Riskawati, Isma dan Abdul Syani. “Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung)”, *Jurnal Sociologie*, Vol. 1, No. 1, (September 2013).
- Robby, Junaidy Kurniawan. Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Tentang Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru (Studi Peraturan Daerah nomor 12 tahun 2008). *JOM FISIP* volume 1 no. (2 Oktober 2014).
- Rojak, Jeje Abdul. *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press 2014).
- Sajadzali, Munawir. *Islam Dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Pres, 2011).
- Suparlan, Supardi. Gambaran tentang suatu masyarakat gelandangan yang sudah menetap, FSUI, 1978.
- Syafruddin, Muhammad Rizal dan Ahmad Adam. “Analisis Pelayanan Terhadap Pasar di Kabupaten Gresik Oleh UPT yang Berlingkup di Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan”, dalam <https://repository.uisi.ac.id>, diakses pada 14 Januari 2022.
- Syarif, Mujur Ibnu dan Khamami Zadi. *Fiqh Siyāsah Dokrin Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008).
- Syarifuddin, Amir. *Pemaharuan Pemikiran dalam Islam*, (Padang: Angkasa Raya 1990).
- Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014).
- Twikromo, Y. Argo. Gelandangan Yogyakarta: Suatu kehidupan dalam bingkai tatanan Sosial-Budaya “Resmi”, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 1999.
- Usman, Husaini. *Metodologi Penelitian Sosial* (Jakarta: Bumi Aksara, 1996).
- Wirosardjono, Soetjipto. *Gelandangan dan Pilihan Kebijakan Penanggulangan*, (Jakarta: LP3E, 1998).
- Zahrah, Muhammad Abu. (diterjemahkan: Saefullah Ma’shum et al.), *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Pustaka Firdaus).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.

Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Bupati Gresik Nomor 51 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Gresik.

Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 15 tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A