

## BAB II KAJIAN PUSTAKA

### A. Deskripsi Teori

#### 1. Peraturan Daerah (Perda)

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, demikian dinyatakan di dalam penjelasan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Tujuan hukum adalah untuk melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat, (dalam arti luas yang mencakup lembaga-lembaga sosial di bidang politik, sosial, ekonomi, dan kebudayaan) atas dasar keadilan untuk mencapai keseimbangan serta damai dan kesejahteraan umum. Dalam hal kewenangan perundang-undangan, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan pembentukan Peraturan Daerah atau Perda. Dalam Hierarki Peraturan perundang-undangan posisi Peraturan Daerah Kabupaten berada di Paling Bawah, di bawah Peraturan Daerah Provinsi.

##### a) Hierarki Peraturan Perundang-undangan

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

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

Dalam struktur hirarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berada di paling bawah, di bawah Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah Provinsi. Dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak ada batasan, asalkan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang yang lebih tinggi ataupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota lainnya. Pemerintah daerah memiliki kewenangan pembentukan Perda yang merupakan salah satu

wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah.

b) Daerah Otonom

Berdasarkan pasal 18 UUD 1945 dibentuklah daerah otonom yang tujuannya adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat, yang berbunyi sebagai berikut:

- (a) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (b) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (c) Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (d) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.<sup>1</sup>

Dalam hal kewenangan Perundang-undangan, Pemerintah daerah memiliki kewenangan pembentukan Perda. Kewenangan Pemerintah daerah dalam membentuk Perda merupakan hak, karena instrumen kebijakan hukum pemerintahan daerah dalam menampung aspirasi masyarakat, mengatasi berbagai masalah yang timbul baik yang sudah ada, atau kemungkinan akan ada di masa yang akan datang dalam rangka otonomi daerah.<sup>2</sup>

c) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, pemerintah dapat meletakkan sebuah komitmen hukum dan politik untuk dapat memperbaiki kualitas pembangunan nasional dan daerah,

---

<sup>1</sup> Pemerintah, "UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945," 1945.

<sup>2</sup> Marten Bunga, "Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 4 (2020): 818, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2342>. 820.

Impelentasi yang baik dari sebuah keseluruhan komponen peraturan dan subjek hukum inilah yang dapat dilakukan secara konsisten maka akan tercapainya suatu pembangunan yang secara merata dan percepatan dalam sistem otonomi daerah yang menjadi tolok ukur daerah dalam melaksanakan pembangunan secara keberlanjutan.<sup>3</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala daerah bersama DPRD<sup>4</sup>. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, maka kedudukan DPRD dan kepala daerah merupakan mitra sejajar yang memiliki fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas peraturan Daerah dan kebijakan Daerah.<sup>5</sup>

d) Peraturan Daerah Kabupaten Kudus No. 15 Tahun 2017

Menimbang gelandangan, pengamen dan pengemis adalah bagian dari Warga Negara Indonesia yang harus diberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasinya agar dapat hidup layak dan sejahtera dan jumlah gelandangan, pengemis, dan anak jalanan di Kabupaten Kudus menunjukkan kecenderungan meningkat yang berpotensi mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, sehingga perlu dilakukan penanganan secara komprehensif, terpadu dan berkesinambungan maka pemerintahan Kabupaten Kudus membuat kebijakan Perda No 15 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan, pengemis, dan anak jalanan. Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan, pengemis, dan anak jalanan dijelaskan beberapa pengertian sebagai berikut :

---

<sup>3</sup> Pemerintah, “UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 17 TAHUN 2007 TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG NASIONAL TAHUN 2005 – 2025,” no. 235 (2007). 82.

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah, “UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH” 85, no. 1 (2014): 2071–79.

<sup>5</sup> Asri Lasatu, “Urgensi Peraturan Daerah Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Kinerja DPRD,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 2 (2020): 201, <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2020.v14.201-222>. 202.

- a. Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
- b. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara, dan alat untuk mengharap belas kasihan dari orang lain.
- c. Anak Jalanan selanjutnya disebut Anjal adalah anak yang berusia di bawah 18 tahun menghabiskan sebagian waktunya di jalan dan di tempat-tempat umum yang meliputi anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.

Maksud ditetapkannya Perda Kabupaten Kudus No 15 Tahun 2017 adalah sebagai upaya memberikan pembinaan gelandangan dan pengemis yang dilandasi asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kekeluargaan, asas keadilan dan asas ketertiban dan kepastian hukum. Sedangkan tujuannya yang tertulis dalam pasal 3 adalah :

1. mencegah dan mengantisipasi bertambah suburnya komunitas Anjal, Gelandangan dan Pengemis;
2. mendidik komunitas Anjal, Gelandangan dan Pengemis agar dapat hidup secara layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya;
3. memberdayakan para Anjal, Gelandangan dan Pengemis untuk dapat hidup mandiri secara ekonomi dan sosial;
4. meningkatkan peran serta dunia usaha dan elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanganan Anjal, Gelandangan, dan Pengemis; dan
5. menciptakan ketertiban umum.

Di dalam Perda No 15 Tahun 2017, pada Bab IV mengenai penanganan gelandangan dan pengemis dijelaskan bahwa Pemerintah berkewajiban melaksanakan upaya penanganan gelandangan, pengemis, dan anak jalanan. Penanganan gelandangan, pengemis, dan anak jalanan dilaksanakan secara terpadu oleh Pemerintah dengan melibatkan dunia usaha dan elemen masyarakat lainnya. Penanganan sebagaimana dimaksud pada pasal 7, 8, 9, dan 10 dilaksanakan melalui usaha preventif, represif, koersif, dan rehabilitatif. Dalam melakukan penertiban, Bupati menunjuk

pejabat yang berwenang berdasarkan tugas pokok dan fungsinya dalam menertibkan terhadap pelanggaran ketentraman dan ketertiban umum yang dilakukan berdasarkan temuan langsung di lapangan atau berupa laporan dari unsur masyarakat maupun aparat. Bentuk penertiban dilakukan dengan pemberian sanksi. Hal ini dapat dilihat pada pasal 19. Berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 19 (a), pelanggaran atas ketentuan Peraturan Daerah ini, diancam dengan hukuman pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah).

## 2. Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan

Merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap<sup>6</sup>, tidak memiliki pekerjaan tetap, berkeliaran, mondar-mandir kesana-sini tidak tentu tujuannya, bertualang. Pengertian lain mengenai gelandangan dan pengemis juga termaktub pada Pasal 1 Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang penanggulangan Gelandangan dan pengemis yang berbunyi “Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain”.<sup>7</sup>

Masyarakat pada umumnya sering menyebut gelandangan dan pengemis dengan sebutan “gepeng”. Istilah gepeng tidak hanya menjadi kosa kata umum dalam percakapan sehari-hari dan topik pemberitaan media massa, tetapi juga sudah menjadi istilah dalam kebijakan Pemerintah merujuk pada sekelompok orang tertentu yang lazim ditemui di kota-kota besar. Istilah lain yang

---

<sup>6</sup> Kamus Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional (Jakarta, 2008) 454.

<sup>7</sup> Pemerintah, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis.”

disandang gelandangan dan pengemis di tengah masyarakat Indonesia adalah tunawisma.<sup>8</sup> Pekerjaan yang bersumber dari cara meminta-minta bahkan dengan cara gelandangan tidak hanya dicela di dalam Islam namun juga dilarang dalam Peraturan Indonesia. Hal ini disebabkan karena kegiatan yang dijalankan dengan cara tersebut akan berdampak pada tatanan perkotaan yang semrawut dan mengganggu ketertiban umum. Dalam pasal 504 KUHP disebutkan bahwa : (1) Barangsiapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu dan (2) Pengemisian yang dilakukan bersama-sama oleh tiga orang atau lebih, yang masing masing berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan. Dalam Pasal 505 disebutkan bahwa : (1) Barangsiapa bergelandangan tanpa mempunyai mata pencaharian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan dan (2) Pergelandangan yang dilakukan bersama-sama oleh tiga orang atau lebih, yang masing-masing berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.<sup>9</sup>

Kehadiran Gelandangan dan Pengemis dinilai tidak sejalan dengan kesejahteraan sosial, di mana pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial Pasal 1 memberikan pengertian bahwa “Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”. Dalam pertimbangan dalam UU Kesejahteraan Sosial, tujuan negara Indonesia adalah untuk menciptakan kehidupan yang layak dan bermartabat serta menyediakan kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat untuk mencapai kesejahteraan sosial bagi rakyat Indonesia, di mana negara memberikan pelayanan dalam beberapa cara mengembangkan kesejahteraan sosial dengan terencana, terarah, dan berkelanjutan yang mempertahankan hak asasi manusia.

---

<sup>8</sup> Kamus Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional (Jakarta, 2008). 1751.

<sup>9</sup> Gultom et al., “Hukum Islam, Vol XIX No. 2 Desember 2019.” 80.

Dalam hal ini memberikan pengertian bahwa penanggulangan masalah gelandangan dan pengemis menjadi kewajiban negara untuk bertanggung jawab terhadap rakyatnya. Merujuk pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa : “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Dalam Pasal ini memberikan makna bahwa pemerintah berkewajiban untuk memperbaiki kondisi masyarakat yang bermasalah dengan kesejahteraan dan harus menjamin bahwa setiap warga negara berhak atas kehidupan yang bermartabat, dalam hal ini pemenuhan kebutuhan dasar hidup.

Menurut Kementerian Sosial RI, Anak jalanan adalah anak yang menghabiskan proporsi waktunya sebagian besar beraktivitas sehari-hari di jalanan, baik untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalan dan tempat-tempat umum lainnya. Anak jalanan mempunyai ciri-ciri, berusia antara 5 sampai dengan 18 tahun, melakukan kegiatan atau berkeliaran di jalanan, penampilannya kebanyakan kusam dan pakaian tidak terurus, mobilitasnya tinggi.

<sup>10</sup>

Apabila dikategorikan berdasarkan aktivitas ekonomi dan hubungan kekeluargaannya, secara garis besar anak jalanan dibedakan menjadi 3, yaitu menurut Soedijar (dalam Suyanto, 2019: 115), anak jalanan terbagi menjadi *children on the street*, *children of the street*, dan *children from families of the street*. Kategori pertama yaitu *children on the street* atau anak-anak yang melakukan aktivitas ekonomi di jalanan, namun masih memiliki ikatan yang kuat dengan orang tua atau keluarganya. Biasanya anak jalanan yang dikategorikan dalam kategori ini bekerja di jalan untuk memenuhi atau menyokong perekonomian keluarga mereka. Kategori kedua adalah *children of the street*, atau anak jalanan yang melakukan aktivitas secara penuh, baik ekonomi maupun aktivitas keseharian lainnya di jalanan. Biasanya, anak jalanan dalam kategori ini tidak memiliki hubungan yang erat

---

<sup>10</sup> Suryadi Suryadi, Anisul Fuad, and Syaeful Badar, “Fenomena Anak Jalanan Di Kota Cirebon,” *Equalita: Jurnal Studi Gender Dan Anak* 2, no. 1 (2020): 19, <https://doi.org/10.24235/equalita.v2i1.7052>. 23.

dengan orang tua atau keluarga, dan biasanya merupakan anak yang kabur atau lari dari rumah dikarenakan kekerasan atau faktor lain dalam keluarga maupun lingkungan luar. Kategori ketiga adalah *children from families of the street* atau anak-anak yang berasal dari keluarga yang memang tinggal dan hidup serta beraktivitas di jalanan. Anak jalanan dengan kategori ini hidup dengan tidak menetap di jalanan dan sering dijumpai di kolong jembatan, rumah liar, rel kereta api, dan tempat lainnya.<sup>11</sup>

Menurut UNICEF anak jalanan yaitu anak berusia sekitar di bawah 18 tahun dan bertempat tinggal di wilayah kosong yang tidak memadai, serta biasanya tidak ada pengawasan. Beberapa anak jalanan, khususnya di negara berkembang, merupakan anak yang ditelantarkan oleh orang tuanya. Selain itu, beberapa anak jalanan juga berasal dari keluarga dengan orang tua tunggal. Pengaturan tentang hal ini secara umum telah termaktub dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa "*Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara*".<sup>12</sup> Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menetapkan peraturan pemerintah mengenai hak dan kewajiban serta perlindungan anak dalam bentuk undang-undang, yakni undang-undang No. 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak. Ada 4 hak dasar, antara lain: hak hidup, hak tumbuh kembang, hak perlindungan dan hak berpartisipasi.<sup>13</sup>

### 3. *Maqashid Syariah*

#### a) Pengertian *Maqashid Syariah*

Islam sebagai agama *rahmatan li al-'alamin* memiliki aturan yang harus dipatuhi oleh pemeluknya. Sebagai panduan hidup (*way of life*), Islam yang terdiri dari dua komponen inti yaitu akidah dan syariat menuntut umatnya agar tunduk pada setiap aturan yang dibuat Allah baik dalam hal keyakinan

---

<sup>11</sup> Aysha Zalika Ardita Putri Andi, "Permasalahan Anak Jalanan Di Surabaya (Studi Eksploratif Eksploitasi Anak Jalanan Di Surabaya)," *Antroposen : Journal of Social Studies and Humaniora* 1, no. 1 (2022): 28–37, <https://doi.org/10.33830/antroposen.v.32-33>.

<sup>12</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 34 ayat (1) Tahun 1945

<sup>13</sup> Dan et al., "Persepsi Anak Jalanan Terhadap Kebutuhan." 77.



(iman) ataupun perbuatan (amal).<sup>14</sup> *Maqasid as-syari'ah* adalah cabang ilmu keIslaman yang menjawab segenap pertanyaan-pertanyaan yang sulit dan diwakili oleh sebuah kata yang tampak sangat sederhana, yaitu "mengapa?", seperti beberapa pertanyaan berikut? Mengapa seorang muslim sholat? mengapa zakat dan puasa merupakan salah satu rukun Islam? Mengapa berlaku baik terhadap tetangga merupakan kewajiban dalam Islam? Mengapa minum minuman beralkohol, walaupun sedikit, adalah dosa besar dalam Islam? Mengapa hukuman mati ditetapkan bagi orang yang memerkosa atau membunuh secara sengaja?

Secara etimologi, *maqasid* adalah bentuk plural (*jama'*) dari kata *maqsad* yang berarti sesuatu yang dituju atau tujuan yang ingin dicapai. Kata *syari'ah* berasal dari kata *syara'a as-syai'* yang memiliki arti "menjelaskan sesuatu", atau yang diambil dari kata *asy-syir'ah* dan *asy'syari'ah* dengan arti "tempat sumber air yang tidak pernah terputus dan orang-orang yang ke sana tidak memerlukan adanya alat". Sedangkan secara terminologi, kata *maqasid as-syari'ah* adalah tujuan, nilai, dan faidah yang ingin dicapai dari ditutungkannya *shariah*, baik secara global maupun secara terperinci.<sup>15</sup> *Maqasid as-syari'ah* juga berarti sejumlah tujuan ilahi dan konsep akhlak yang melandasi proses *at-tash'ri' al-Islami* (penyusunan hukum berdasar syariat Islam), seperti prinsip keadilan, kehormatan manusia, kebebasan kehendak, kesucian, kemudahan, kesetiakawanan, dan lain sebagainya.

Ar-Raisuni mencatat bahwa tokoh pertama yang memunculkan istilah *Maqashid Syariah* adalah Imam at Turmudzi al-Hakim (w. 296/320 H), yang hidup pada abad ke-3. Karya-karyanya yang memuat gagasannya adalah; *as-Shalah wa Maqashiduha*, *al-Haj wa Asraruh*, *al-'Illah*, *'Ilal as-Syari'ah*, *'Ilal al-'Ubudiyah* dan *al-Furuq* yang

---

<sup>14</sup> Fery Ramadhansyah, "Fikih Maslahat," *Jurnal Ekonomi Syariah* 1, no. 1 (2020): 1–24. 2.

<sup>15</sup> Imam Mawardi, *Maqasid Shari'ah Dalam Pembaharuan Fiqh Pernikahan Di Indonesia*, 2018. 16.

kemudian diadopsi oleh Imam al-Qarafi menjadi judul buku karangannya. Selanjutnya ada Abu Mansur al-Maturidy (w. 333 H) dengan karyanya *Ma'khad as-Syara'*. Kemudian muncul Abu Bakar al-Qaffal as-Syasyi (w. 365 H) dengan bukunya *Ushul al-Fiqh dan Mahasin as-Syari'ah*. Karya ini buku pertama dari Madzhab Syafi'i yang ditulis dengan menggunakan perspektif *Maqashid Syari'ah*. Berikutnya adalah Abu Bakar al-Abhari (w. 375 H) dengan karyanya *Mas'alah al-Jawab wa ad-Dalail wa al 'Illah dan Syekh al-Shaduq* (w. 381 H), Ulama yang sezaman dengan al-Shaduq adalah Abu Hasan al-'Amiry (w. 381 H), ia menuliskan karyanya yang membahas fiqih *maqâshid* ini dalam kitab *al-I'lam bi Manâqibi al-Islâm*. Kemudian muncul al-Baqilany (w. 403) yang menampilkan corak pemikiran baru sehingga dapat digolongkan sebagai penggagas kedua dalam perjalanan *ushul fiqh* setelah Imam Syafi'i.

#### b) Pembagian *Maqashid Syariah*

Ada banyak pakar *maqasid* yang menjelaskan pembagian maqasid seseuai dengan pandangan dan masanya masing-masing. Al-Juwaini membagi *maqasid as-shari'ah* (*usul al-syari'ah*) menjadi lima macam:

- 1) *Syari'ah* yang bisa dinalar oleh akal dan termasuk dalam urusan primer (*daruriyyah*). Contoh konkretnya adalah penshari'atan kewajiban *qisas*. alasan mendasar kewajiban ini adalah merealisasikan penjagaan darah seseorang. Dengan kata lain, adanya kewajiban *qisas* ini secara komprehensif bisa menjaga jiwa seseorang dari ancaman pembunuhan yang dilakukan oleh siapapun. Dengan diberlakukannya *qisas* bagi pembunuh, maka setiap orang pasti akan berpikir seribu kali ketika akan melakukan aksi pembunuhannya. Orang tersebut akan mengurungkan niatnya untuk membunuh jika akibatnya nanti adalah juga akan dibunuh (dengan di *qisas*).
- 2) *Syari'ah* yang berkaitan dengan kebutuhan umum (*hajiyyah* / sekunder) dan tidak sampai pada kategori *darurah*. Contohnya adalah pensyari'atan *akad ijarah* (sewa

menyewa). Akad ini merupakan kebutuhan mendesak bagi orang yang belum mempunyai tempat tinggal, akan tetapi tidak cukup uang untuk membangun atau membuat rumah. Oleh karena itu menyewa kos atau kontrakan sebagai tempat tinggalnya. Kebutuhan menyewa rumah ini secara umum bukanlah perkara yang masuk pada kategori primer (*daruriyah*), akan tetapi hanya merupakan kebutuhan sekunder saja (*hajiyyah*).

- 3) *Syari'ah* yang tidak berkaitan dengan *daruriyyah* dan *hajiyyah*, akan tetapi berkaitan dengan urusan tersier saja (*makramah*). Pada macam ini al-Juwaini memberi contoh pada kebersihan, semisal suci dari hadas dan menghilangkan kotoran dari badan. Contoh ini bukanlah perkara yang masuk pada kategori primer ataupun sekunder, akan tetapi hanya memberikan keindahan dan tata karma yang seharusnya dilaksanakan oleh setiap muslim.
- 4) *Syari'ah* yang tidak berkaitan dengan *daruriyyah* dan *hajiyyah*, akan tetapi masuk pada perkara-perkara yang *mandub* saja, dan untuk merealisasikannya bisa keluar dari *qiyas kulli*. Contohnya adalah persoalan adanya konsep perbudakan dalam *shari'at* Islam, di mana sebenarnya bertujuan untuk membebaskan budak itu sendiri. Tujuan memerdekakan budak ini pada prinsipnya bertentangan dengan *qiyas kulli*, di mana seorang tuan (pemilik budak) boleh melakukan apapun terhadap budaknya. Akan tetapi dengan tujuan pembebasan budak ini maka si tuan tidak boleh lagi melakukannya karena sudah bukan lagi menjadi tuannya.
- 5) *Syari'ah* yang secara universal (*kulli*) mempunyai tujuan-tujuan yang bisa dijangkau oleh akal, akan tetapi parsial (*juz'i*) tidak bisa dinalar dengan akal, Seperti *ibadah mahdah* yang berkaitan dengan fisik. Contohnya adalah ibadah shalat. Secara universal salah satu tujuan agung dari shalat adalah agar pelakunya bisa terhindar dari perbuatan keji dan munkar. Akan tetapi, manusia tidak bisa menalar lebih jauh apa sebenarnya tujuan dari setiap rukun dari

sholat, mulai dari *takbiratul ihram* sampai salam, lalu apa tujuan dari jumlah rakaat yang berbeda dari shalat lima waktu, dan lainnya.<sup>16</sup>

Selanjutnya as-Syatibi membagi *maqasid* menjadi tiga bagian, yaitu: *daruriyyah*, *hajjiyat*, dan *tahsiniyat*. Ketiga bagian tersebut tersusun bertingkat di mana skala prioritas dimulai dari yang paling dasar *daruriyyah* kemudian berangsur-angsur menuju *hajjiyat*, dan *tahsiniyyah*. di samping tiga hal itu, ada aspek *mukmilah* (pelengkap) yang bertugas melengkapi kebutuhan –kebutuhan untuk merealisasikan tercapainya *daruriyyah*, *hajjiyah*, dan *tahsiniyah*. *Daruriyyah* secara hierarki dirumuskan al-Gazali dan dikuatkan kembali oleh as-Syatibi menjadi 5 (lima) kebutuhan dasar, yaitu: menjaga agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga keturunan, dan menjaga harta.<sup>17</sup>

### 1) Memelihara Agama (*hifzhu ad-din*)

Agama merupakan persatuan akidah, ibadah, hukum, dan undang-undang yang telah disyariatkan oleh Allah SWT untuk mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya (hubungan *vertikal*), dan hubungan antara sesama manusia (hubungan *horizontal*). Agama Islam juga merupakan nikmat Allah yang tertinggi dan sempurna. Beragama merupakan kekhususan bagi manusia, merupakan kebutuhan utama yang harus dipenuhi karena agama lah yang dapat menyentuh nurani manusia. Perintah Allah SWT agar manusia tetap berusaha menegakkan agama, seperti firmanNya dalam Al-Qur'an surat Asy-syura (42) ayat 13.

﴿ شَرَعَ لَكُمْ مِنَ الدِّينِ مَا وَصَّى بِهِ نُوحًا وَالَّذِي أَوْحَيْنَا إِلَيْكَ وَمَا وَصَّيْنَا بِهِ إِبْرَاهِيمَ وَمُوسَى وَعِيسَى أَنْ أَقِيمُوا الدِّينَ وَلَا تَتَفَرَّقُوا فِيهِ كَبُرَ عَلَى الْمُشْرِكِينَ مَا تَدْعُوهُمْ إِلَيْهِ اللَّهُ يَجْتَبِي إِلَيْهِ مَنْ يَشَاءُ وَيَهْدِي إِلَيْهِ مَنْ يُنِيبُ ۝ ١٣ ﴾

<sup>16</sup> Mawardi, 22-23.

<sup>17</sup> Nasitotul Janah and Abdul Ghofur, "Maqashid As-Ayari'ah Sebagai Dasar Pengembangan Ekonomi Islam," *International Journal Ihya' 'Ulum Al-Din* 20, no. 2 (2018): 167–92, <https://doi.org/10.21580/ihya.20.2.4045>. 174.

Artinya : *Dia (Allah) telah mensyariatkan bagi kamu agama yang Dia wasiatkan (juga) kepada Nuh, yang telah Kami wahyukan kepadamu (Nabi Muhammad), dan yang telah Kami wasiatkan kepada Ibrahim, Musa, dan Isa yaitu: tegakkanlah agama (keimanan dan ketakwaan) dan janganlah kamu berpecah-belah di dalamnya. Sangat berat bagi orang-orang musyrik (untuk mengikuti) agama yang kamu serukan kepada mereka. Allah memilih orang yang Dia kehendaki pada (agama)-Nya dan memberi petunjuk pada (agama)-Nya bagi orang yang kembali (kepada-Nya).*

Ayat ini menerangkan nikmat yang paling besar yang Allah berikan kepada hamba-hamba-Nya, yaitu mensyariatkan untuk mereka agama terbaik dan paling utama, paling mulia dan paling suci, yaitu agama Islam, dimana Allah mensyariatkan agama itu kepada hamba-hamba pilihan-Nya bahkan makhluk terbaik dan paling tinggi derajatnya, yaitu para rasul *ulul 'azmi* yang disebutkan dalam ayat ini. Kalau bukan karena agama Islam, maka tidak ada seorang pun di antara makhluk menjadi makhluk yang tinggi.

Yang dimaksud dengan menegakkan agama Islam di sini adalah mengesakan Allah *Subhaanahu wa Ta'aala*, beriman kepada-Nya, kitab-kitab-Nya, rasul-rasul-Nya dan hari akhirat serta menaati segala perintah dan menjauhi larangan-Nya atau menegakkan semua syariat baik yang *ushul* (dasar) maupun yang *furu'* (cabang), yaitu berusaha menegakkannya serta saling bantu-membantu di atas kebaikan dan takwa.

## 2) Memelihara Jiwa (*hifzhu an-nafs*)

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

﴿ مِنْ أَجْلِ ذَلِكَ كَتَبْنَا عَلَىٰ بَنِي إِسْرَائِيلَ أَنَّهُ ۖ مَنْ قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا ۖ وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا ۖ وَلَقَدْ جَاءَتْهُمْ رُسُلُنَا بِالْبَيِّنَاتِ ثُمَّ إِنَّ كَثِيرًا مِّنْهُمْ بَعَدَ ذَلِكَ فِي الْأَرْضِ لَمُسْرِفُونَ ۚ ۳۲ ﴾

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

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

### 3) Memelihara Akal (*Hifzu al-‘aql*)

Manusia adalah makhluk yang paling sempurna di antara seluruh makhluk ciptaan Allah yang lainnya. Allah SWT telah menciptakan manusia dengan sebaik-baik bentuk dan rupa serta melengkapi bentuk itu dengan akal. Untuk menjaga akal tersebut, Islam telah melarang minum *khamr* (jenis minuman keras) dan setiap yang memabukkan dan menghukum orang yang meminumnya atau menggunakan jenis apa saja yang dapat merusak akal. Seperti yang tertuang dalam Al-Qur’an surat *An-Nahl* (16) ayat 66-69.

﴿ وَإِنَّ لَكُمْ فِي الْأَنْعَامِ لَعِبْرَةً ۚ نُسْقِيكُمْ مِمَّا فِي بُطُونِهِ ۚ مِنْ بَيْنِ فَرْثٍ وَدَمٍ لَبِيًّا خَالِصًا سَائِبًا لِلشَّارِبِينَ ۚ ٦٦ وَمِنْ ثَمَرَاتِ النَّخِيلِ وَالْأَعْنَابِ تَتَّخِذُونَ مِنْهُ سَكَرًا وَرِزْقًا حَسَنًا ۚ إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَةً لِّقَوْمٍ يَعْقِلُونَ ۚ ٦٧ وَأَوْحَى رَبُّكَ إِلَى النَّحْلِ أَنْ اتَّخِذِي مِنَ الْجِبَالِ بُيُوتًا وَمِنَ الشَّجَرِ وَمِمَّا يَعْرِشُونَ ۚ ٦٨ ثُمَّ كُلِّي مِنْ كُلِّ الثَّمَرَاتِ فَاسْلُكِي سُبُلَ رَبِّكِ ذُلُلًا ۚ يَخْرُجُ مِنْ بُطُونِهَا شَرَابٌ مُخْتَلِفٌ أَلْوَانُهُ ۚ فِيهِ شِفَاءٌ لِلنَّاسِ ۚ إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَةً لِّقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ۚ ٦٩ ﴾

*Artinya : 66. Sesungguhnya pada hewan ternak itu benar-benar terdapat pelajaran bagi kamu. Kami memberi kamu minum dari sebagian apa yang ada dalam perutnya, dari antara kotoran dan darah (berupa) susu murni yang mudah ditelan oleh orang-orang yang meminumnya. 67. Dari buah kurma dan anggur, kamu membuat minuman yang memabukkan dan rezeki yang baik. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda (kebesaran Allah) bagi kaum yang mengerti. 68. Tuhanmu mengilhamkan kepada lebah, "Buatlah sarang-sarang di pegunungan, pepohonan, dan bangunan yang dibuat oleh manusia. 69. Kemudian, makanlah (wahai lebah) dari segala (macam) buah-buahan lalu tempuhlah jalan-jalan Tuhanmu yang telah dimudahkan (bagimu)." Dari perutnya itu keluar minuman (madu) yang beraneka warnanya. Di dalamnya terdapat obat bagi manusia. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda (kebesaran Allah) bagi kaum yang berpikir.*

Surah di atas menyebutkan tentang kemuliaan orang yang berakal dan menggunakan akalnyanya tersebut dengan baik. Manusia sebagai makhluk yang berakal dituntut untuk memetik pelajaran kepada seluruh hal yang ada di bumi ini, termasuk kepada binatang ternak, kurma, hingga lebah. Di dalam makanan ternak, buah-buahan, dan madu dari lebah terdapat banyak manfaat yang bisa diambil manusia.

#### **4) Memelihara Keturunan (*hifzu an-nasl*)**

Untuk memelihara keturunan, Islam telah mengatur pernikahan dan mengharamkan zina, menetapkan siapa-siapa yang tidak boleh dikawini. Sebagaimana cara-cara perkawinan itu dilakukan dan syarat-syarat apa saja yang

harus dipenuhi sehingga perkawinan itu dianggap sah dan percampuran antara dua manusia yang berlainan jenis itu tidak dianggap zina dan anak-anak yang lahir dari hubungan itu dianggap sah. Islam tidak hanya melarang zina, tapi juga melarang perbuatan-perbuatan dan apa saja yang dapat membawa atau mendekatkan kepada perbuatan zina.

##### 5) Memelihara Harta (*hifzu al-mal*)

Pada hakikatnya semua harta benda itu kepunyaan Allah, Allah SWT yang berkuasa atas apapun yang ada di dunia ini. Namun agama Islam juga mengakui hak pribadi seseorang. Oleh karena pada dasarnya manusia memiliki sifat tamak kepada harta benda dan mengusahakannya melalui jalan apapun, maka Islam mengatur supaya jangan sampai terjadi bentrokan antara satu sama lain. Untuk itu, Islam menyariatkan peraturan-peraturan mengenai *mu'amalat* seperti jual beli, sewa menyewa, gadai menggadai dan lain-lain.

##### c) Tujuan dan Hikmah *Maqasid Syari'ah*

*Maqasid Syari'ah* merupakan tujuan Allah SWT dan Rasul-Nya yang digunakan dalam merumuskan hukum-hukum Islam. Tujuan tersebut dapat ditelusuri dalam ayat-ayat Al-Qur'an dan sunah-sunah Rasulullah SAW sebagai alasan logis bagi rumusan suatu hukum yang berorientasi kepada kemaslahatan hidup manusia. Tujuan penetapan hukum atau yang dikenal dengan istilah *maqasid syari'ah* merupakan salah satu konsep penting dalam kajian hukum Islam. Bahkan mayoritas ahli *ushul fiqh* menekankan pentingnya *maqasid syari'ah* sebagai instrumen penetapan hukum berdasarkan pengakuan ulama' pada *ta'lil al-hikam*. Yusuf al-Qardawi mengakui *ta'lil al-hikam* dan mengaitkannya dengan hikmah dan kemaslahatan telah menjadi kesepakatan ulama kecuali sebagian kecil saja.

Begitu pentingnya *maqasid syari'ah* tersebut. Para ahli teori hukum menjadikan *maqasid al-syariah* sebagai sesuatu yang harus dipahami oleh *mujtahid* yang melakukan *ijtihad*. Adapun inti dari teori *maqasid syari'ah* adalah untuk



mewujudkan kebaikan sekaligus menghindari keburukan, atau menarik manfaat dan menolak madharat. Istilah yang sepadan dengan inti dari *maqasid syari'ah* tersebut adalah *maslahat*, karena penetapan hukum dalam Islam harus bermuara kepada *maslahat*. Perlu diketahui bahwa Allah SWT sebagai *Syaari'* (yang menetapkan syariat) tidak menciptakan hukum dan aturan begitu saja. Akan tetapi hukum dan aturan itu diciptakan dengan tujuan dan maksud tertentu Menurut Ibnu Qayyim ul Jauziyah, sebagaimana dikutip oleh Khairul Umam, menyatakan bahwa tujuan *syariat* adalah kemaslahatan hamba di dunia dan di akhirat. *Syari'ah* semuanya adil, semuanya berisi rahmat dan semuanya mengandung hikmah. Setiap masalah yang menyimpang dari keadilan *rahmat*, *maslahat*, dan *hikmah* pasti bukan ketentuan *syari'ah*.

Islam tidak hanya dzikir saja tetapi juga harus peduli dengan keadaan sosialnya seperti halnya permasalahan sosial pengemis di mana sangat membutuhkan bantuan karena setiap manusia mempunyai hak yang sama. Islam tidak menyariatkan meminta-minta dengan cara berbohong dan menipu. Alasannya bukan hanya karena melanggar hukum Islam, tetapi juga karena perbuatan tersebut dianggap mencemarkan nama baik sebagai seorang muslim. Nabi Muhammad SAW dalam hadits menganjurkan umat Islam untuk berusaha dan mencari nafkah apa saja selama itu halal dan baik, tidak ada *syubhat*, tidak ada keharaman dan tidak dengan meminta-minta serta disunnahkan untuk *ta'afful* (memelihara diri dari meminta-minta) seperti yang dijelaskan oleh firman Allah SWT dalam al-Qur'an surat al Baqarah ayat 273:

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

*Artinya: “(Berinfqlah) kepada orang-orang fakir yang terikat (oleh jihad) di jalan Allah; mereka tidak dapat (berusaha) di bumi; orang yang tidak tahu menyangka mereka orang Kaya karena memelihara*

*diri dari minta-minta. kamu kenal-mereka dengan melihat sifat-sifatnya, mereka tidak meminta kepada orang secara mendesak. dan apa saja harta yang baik yang kamu nafkahkan (di jalan Allah), maka sesungguhnya Allah Maha Mengatahui.”*

Rasulullah SAW memberikan contoh kepada umat Islam bahwasanya bekerja merupakan sebuah keharusan agar manusia dapat memenuhi kebutuhannya. Rasulullah SAW merupakan pedagang ulung dan sukses sehingga menjadi kaya. Berkat kekayaannya Rasulullah mampu memberi mahar kepada Siti Khadijah sebesar 20 ekor unta muda sebagai mahar dan 12,5 *uqiyah* (*ons*) emas. Kesuksesan tersebut tidak terlepas dari ketekunan dan kejujuran Rasulullah dalam berwirausaha. Rasulullah tidak mau bekerja dari hasil meminta-minta apalagi dengan mengharap balas kasihan dari orang lain.

Bahkan Rasulullah SAW melaknat orang-orang yang bekerja dengan cara meminta-minta atau mengharap balas kasihan dari orang lain. Hal ini disebutkan dalam dua hadis Rasulullah SAW yaitu :

*“Telah menceritakan kepada kami [Musa] telah menceritakan kepada kami [Wuhaib] telah menceritakan kepada kami [Hisyam] dari [bapaknya] dari [Az Zubair bin Al 'Awam radliallahu 'anhu] dari Nabi Shallallahu'alaihiwasallam bersabda: "Demi Dzat yang jiwaku berada di tanganNya, sungguh seorang dari kalian yang mengambil talinya lalu dia mencari seikat kayu bakar dan dibawa dengan punggungnya kemudian dia menjualnya lalu Allah mencukupkannya dengan kayu itu lebih baik baginya daripada dia meminta-minta kepada manusia, baik manusia itu memberinya atau menolaknya”* (H.R. Bukhari).

Maksud hadits di atas adalah Sesungguhnya hasil usaha seseorang dari pekerjaan yang dilakukannya sendiri lebih baik baginya daripada meminta-minta kepada manusia agar memberikan harta mereka; baik mereka memberinya atau tidak. Maka orang yang mengambil seutas talinya, lalu pergi ke

tempat-tempat penggembalaan, sawah-sawah dan hutan-hutan, kemudian mengumpulkan kayu bakar dan memikulnya, sampai menjualnya, lantas dengan hal itu menjaga diri, harkat dan martabatnya, serta melindungi dirinya dari kehinaan meminta-minta, itu lebih baik baginya daripada meminta-minta kepada manusia, baik mereka memberinya ataupun tidak. Jadi, meminta-minta kepada manusia adalah kehinaan, sedangkan seorang mukmin itu mulia, tidak hina.

## **B. Penelitian Terdahulu**

Sebelum melakukan penelitian, Peneliti mencari referensi dari penelitian terdahulu untuk mencari relevansi dan menguatkan dasar terhadap topik yang akan diteliti, termasuk mencari perbedaan maupun persamaan antara topik yang akan diteliti dengan penelitian yang sudah terlebih dahulu dilakukan, juga untuk mendapatkan kebaruan dari hal yang akan diteliti oleh Peneliti. Adapun penelitian terdahulu yang membahas tentang implementasi peraturan daerah tentang gelandangan dan pengemis sebagai berikut:

Pertama, skripsi dari Aziza Hartati dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Bengkulu No 7 Tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dalam Perspektif Hukum Islam”, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu. Pada penelitian ini, peneliti memberi gambaran dan penjelasan mengenai pelaksanaan pandangan hukum Islam terhadap Peraturan Daerah Kota Bengkulu No 7 tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Berdasarkan hasil diketahui bahwa adanya gelandangan dan pengemis di kota Bengkulu dikarenakan adanya urbanisasi atau perpindahan penduduk dari desa ke kota menjadi pendorong Pemerintah Kota Bengkulu mengeluarkan sebuah berupa Perda No. 7 Tahun 2017 Tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Bengkulu yang di dalamnya mencakup tentang pembinaan gelandangan dan pengemis sehingga memiliki keterampilan dan dapat bekerja dengan orang lain atau membuka usaha sendiri. Sedangkan Peneliti akan mengambil perspektif berbeda yaitu dengan menggunakan perspektif *maqashid syariah* dalam melihat perda Kabupaten Kudus No. 15 tahun 2017.

Kedua, skripsi dari Muchlis Laksmana Putra dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta”, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Dari skripsi tersebut dapat ditarik kesimpulan, faktor pendukung dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Adanya Regulasi (Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014), Terjalinnnya kerjasama antara Pemerintah DIY dan perusahaan swasta, Tersedianya sumber daya yang memadai untuk membina gelandangan dan pengemis di DIY, Tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung program pembinaan gelandangan dan pengemis di DIY dan Anggaran Yang Memadai. Sedangkan Peneliti ingin meneliti bagaimana implementasi perda terhadap gelandangan pengemis, dan anak jalanan dengan sebuah perspektif yaitu *maqashid syariah*.

Ketiga, skripsi dari Indri Atul Laili dengan judul “Kebijakan Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember”, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember. Pada skripsi ini Implementasi Peraturan di Jember berdasarkan Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 mengenai Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis, berfokus pada Dinas Sosial sebagai unsur pelaksana dari urusan- urusan pemerintahan. Selain adanya Dinas Sosial untuk menangani permasalahan terkait Gelandangan dan Pengemis Kabupaten Jember pemerintah bekerja sama dengan satpol PP. Hal ini dilakukan pemerintah agar dapat mengurangi adanya gelandangan dan pengemis di kabupaten Jember. Peneliti lebih ingin memberikan gambaran yang lebih dalam mengupas implementasi sebuah perda yang telah dijalankan dengan sebuah perspektif, yaitu *maqashid syariah*.

Keempat, skripsi dari Atiq Maulidiyah dengan judul “Implementasi Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 Dalam Menangani Pengemis Dan Gelandangan Perspektif *Maqashid Syari'ah*”, Fakultas Syariah Univesitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto. Dalam penelitian digunakan jenis penelitian yang bersifat studi lapangan atau *field research* dengan metode kualitatif. Hasil penelitian terhadap subjek penelitian yaitu

Satpol PP dan Dinas Sosial serta beberapa pengemis dan gelandangan di Kabupaten Cilacap mengenai implementasi Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 dapat dikatakan terimplementasi dengan baik oleh pihak yang berwenang. Penanganan pengemis dan gelandangan yang diwenangkan oleh pemerintah kepada Satpol PP, Lembaga Dinas Sosial dan bekerjasama dengan pihak kepolisian serta Dinas Kesehatan dalam kaitannya dengan hukum Islam yang berdasar pada *Maqasid Syari'ah* yaitu terletak pada *Maqasid al-Dharuriyat*. Selain ingin melihat implementasi perda dengan perspektif *maqashid syariah*, Peneliti juga ingin melihat implikasi dan peran masyarakat dalam hal penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan di Kabupaten Kudus.

Kelima, Jurnal yang ditulis oleh Rufinus Hotmaulana Hutauruk dan Dian Eka Putri dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Batam Sebagai Akibat Implementasi Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Sosial”, Program Magister Hukum, Fakultas Hukum UIB. Dalam jurnal ini mengamati secara langsung bahwa gelandangan dan pengemis masih sering terlihat di Kota Batam, meskipun sudah ada Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam, namun pada realitanya masih banyak gelandangan dan pengemis yang tersebar di beberapa titik keramaian, maka upaya yang akan dilakukan oleh penegak hukum yaitu Dinas Sosial Kota dan Satpol PP berupa pemberian pembinaan terhadap Gepeng yang masih dalam usia produktif dan Pengawasan terhadap gepeng setelah rehabilitasi sosial agar gepeng dapat merubah *mindset* mereka. Peneliti berusaha membahas implementasi perda gelandangan, pengemis dan anak jalanan berfokus terhadap kacamata *maqashid syariah*, bukan pada pemberian pembinaan terharap mereka.

**Tabel 2.1**

No	Nama dan Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Aziza Hartati dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Bengkulu No 7	Dalam skripsi ini Peneliti menggunakan metode yang sama yaitu dengan	Dalam skripsi ini Peneliti menggunakan <i>maqashid syariah</i> sebagai sudut

	<p>Tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dalam Perspektif Hukum Islam”, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu tahun 2018</p>	<p>penelitian dengan pendekatan deskriptif kualitatif</p>	<p>pandang untuk mengamati implementasi Perda di Kabupaten Kudus</p>
2	<p>Skripsi dari Muchlis Laksmana Putra dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta”, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2019.</p>	<p>Skripsi Peneliti akan membahas tentang Implementasi Perda di Kabupaten Kudus tentang tentang penanganan gelandangan, pengemis, dan anak jalanan.</p>	<p>Skripsi Peneliti mempunyai satu sudut pandang dalam melihat implementasi Perda di Kabupaten Kudus, yaitu dengan <i>Maqashid Syariah</i>.</p>
3	<p>Skripsi dari Indri Atul Laili dengan judul “Kebijakan Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember”, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji</p>	<p>Peneliti memiliki kesamaan objek yang akan menjadi sumber informasi utama seperti Dinas Sosial dan Satpol PP.</p>	<p>Dalam Skripsi ini Peneliti berfokus membahas tentang pelaksanaan Perda di Kabupaten Kudus, secara teori dan realitanya.</p>

	Achmad Siddiq Jember.		
4	Skripsi dari Atiq Maulidiyah dengan judul “Implementasi Peraturan Bupati Cilacap No.76 Tahun 2016 Dalam Menangani Pengemis Dan Gelandangan Perspektif <i>Maqashid Syari’ah</i> ”, Fakultas Syariah Univesitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto tahun 2021.	Dalam skripsi ini Peneliti menggunakan studi lapangan atau <i>field research</i> dengan metode penelitian deskriptif kualitatif	Dalam skripsi ini Peneliti akan melakukan penelitian tentang pelaksanaan Perda Kabupaten Kudus dalam menangani pengemis, gelandangan, dan anak jalanan di tahun 2023.
5	Jurnal yang ditulis oleh Rufinus Hotmaulana Hutauruk dan Dian Eka Putri dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Batam Sebagai Akibat Implementasi Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Sosial”, Program Magister Hukum, Fakultas Hukum UIB tahun 2021.	Objek yang diteliti Peneliti memiliki kesamaan yaitu pelaku gelandangan dan pengemis di satu daerah sebagai suatu masalah sosial yang perlu segera diselesaikan.	Peneliti hanya akan melakukan penelitian tentang implementasi Perda di Kabupaten Kudus tentang gelandangan, pengemis, dan anak jalanan. Sedangkan Jurnal tersebut membahas aspek perlindungan hukum terhadap pelaku gelandangan dan pengemis.

Peneliti berupaya meninjau dan meneliti perda Kabupaten Kudus No. 15 Tahun 2017 terhadap Pengemis perspektif *Maqashid Syariah*. Maraknya Pengemis yang tidak sesuai dengan peraturan daerah yang telah berlaku. Setelah dilihat dari beberapa buku, skripsi dan jurnal mengenai keberadaan Pengemis menjadi keresahan warga masyarakat. Peneliti belum menemukan yang secara khusus membahas bagaimana penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus No. 15 Tahun 2017 ditinjau dari perspektif *maqasid syari'ah* sebagai satu kesatuan untuk mengatasi masalah Pengemis. Dari pembahasan di atas mengenai penelitian sebelumnya, menurut Peneliti, penelitian ini berbeda dan menarik untuk dikaji lebih dalam lagi agar baik masyarakat maupun pemerintah mengetahui bagaimana upaya penerapan peraturan daerah dalam rangka memberikan ketertiban dan menyejahterakan masyarakat.

### C. Kerangka Berfikir

Kerangka berfikir merupakan rancangan atau garis besar yang telah digagas oleh peneliti dalam merancang proses penelitian. Kerangka berfikir juga merupakan penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan. Kerangka berfikir disusun dengan berdasarkan pada tinjauan pustaka hasil penelitain yang relevan atau terkait.<sup>18</sup>



<sup>18</sup> Abdul Kahar, "Deskripsi Teoritis, Kerangka Berpikir Dan Hipotesis Penelitian," Potret Pemikiran 19, no. 1 (2015): 21, doi:10.30984/pp.v19i1.712. 21.



Dalam membuat kerangka berfikir peneliti berangkat dari permasalahan sosial yaitu perilaku pengemisan di Kabupaten Kudus, peneliti melakukan penelitian terhadap Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2017, kemudian melakukan penelitian di lokasi dengan melakukan serangkaian proses wawancara yang kemudian menghasilkan data untuk dianalisa. Data selama proses penelitian kemudian dianalisa untuk mendapatkan hasil dan kesimpulan.

