

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH  
NO.16 TAHUN 2015 TENTANG  
PENANGGULANGAN PENYAKIT MASYARAKAT  
DI KABUPATEN BANYUMAS  
PERSPEKTIF MAŞLAHAH MURSALAH**



**SKRIPSI**

**Disusun dan Diajukan kepada  
Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta  
untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar  
Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum Islam**

**Oleh:**  
**IKHFA NUR AFRIANI**  
**16370042**

**Pembimbing:**  
**Dr. H OMAN FATHUROHMAN SW.M.Ag**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA  
2020**



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA

## ABSTRAK

Problem penyakit masyarakat di Kabupaten Banyumas akan terus tumbuh dan berkembang seiring dengan jalannya perekonomian dan pembangunan di daerah ini. Berbagai upaya dilakukan oleh masyarakat Banyumas untuk bertahan hidup dengan cara mengemis, mengamen dan gelandangan. Menurut hukum positif Indonesia, kegiatan pergelandangan dan pengemisian dikategorikan sebagai suatu tindak pidana yang termasuk dalam pelanggaran (*overtredingen*) di bidang ketertiban umum sesuai dengan apa yang telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), kemudian khusus untuk Kabupaten Banyumas diatur dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1), (2), (3) dan Pasal 39 ayat (1), (2), (3) Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di atas, lalu dalam hal pemberian sanksi diatur dalam pasal 37 ayat (1),(2),(3). Fokus permasalahan dalam penelitian ini yaitu menelaah bagaimana kebijakan peraturan daerah dalam menangani persoalan gelandangan dan pengemis serta menemukan sejauh mana implementasi penegakan sanksi terhadap gelandangan dan pengemis di Kabupaten Banyumas dan apakah pemberian sanksi yang terdapat di pasal 37 sudah memenuhi standar dan kriteria sebagaimana Masalah Mursalah dirumuskan dalam hukum islam.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian lapangan (*field research*). Sifat penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan *yuridis empiris* yaitu cara mendekati masalah yang diteliti dengan melihat peraturan perundang-undangan yang kemudian mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat. Sumber data yang digunakan merupakan sumber data primer yang berasal dari

wawancara dengan dinas sosial dan pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Banyumas, Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Banyumas serta beberapa pelaku PGOT di beberapa tempat di Kabupaten Banyumas. Sedangkan sumber data sekunder berasal dari buku, jurnal, penelitian terdahulu, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian ini. Sementara teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori *Maṣlahah Mursalah*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: implementasi Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2015 belum berjalan dengan optimal. Hal ini disebabkan karena keterbatasan sarana dan prasarana, struktur hukum (*legal structure*) yaitu terkait dengan kinerja aparat penegak hukum yang belum maksimal dalam menjalankan tugasnya. Selanjutnya faktor substansi hukum (*legal substance*) yaitu di dalam Perda Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015 belum ada aturan yang tegas bagi para gelandangan dan pengemis yang sudah berkali-kali terjaring razia/operasi,. Kemudian yang terakhir adalah faktor budaya hukum (*legal culture*) yaitu masih adanya masyarakat yang memberikan uang/barang kepada gelandangan dan pengemis, serta sulitnya merubah pola pikir para gelandangan dan pengemis bahwa kegi atan menggelandang dan mengemis adalah sesuatu yang dilarang oleh hukum dan merendahkan martabat manusia.

**Kata Kunci** : Penyakit Masyarakat, Peraturan Daerah, *Maṣlahah Mursalah*.

## SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/TUGAS AKHIR

Hal : skripsi

Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Sunan Kalijaga  
Yogyakarta

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan sepenuhnya, maka saya selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudari:

Nama : Ikhfa Nur Afriani

Nim : 16370042

Judul : Implementasi Peraturan Daerah No.16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Di Banyumas Perspektif Masalah Mursalah

Sudah dapat diajukan kepada prodi Studi Hukum Tata Negara ( Siyasah ) Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana Strata Satu dalam Hukum Tata Negara.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi Saudari tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 24 Agustus 2020

Pembimbing

Dr. H. Daman Fatmurohman Sw.M.Ag

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawahini:

Nama : Ikhfa Nur Afriani

NIM : 16370042

Jurusan/Prodi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syari'ah dan Hukum Sunan Kalijaga Yogyakarta

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/ karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya, dan bebas dari plagiarism. Jika dikemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiarism maka saya siap ditindak, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Yogyakarta, 24 Agustus 2020

Yang menyatakan,



IKHFA NUR AFRIANI  
NIM. 16370042

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## SURAT PERNYATAAN BERJILBAB

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Ikhfa Nur Afriani

NIM : 16370042

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah dan Hukum Sunan Kalijaga Yogyakarta

Dengan ini menyatakan bahwa saya tetap menggunakan jilbab dalam berfoto untuk kelengkapan pembuatan ijazah Sarjana Strata Satu Fakultas Syaria' h dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Segala resiko akan saya tanggung sendiri tanpa melibatkan pihak lain, termasuk Institusi saya menempuh Sarjana Strata Satu.

Dengan surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar – benarnya. Diharapkan maklum adanya.

Terima kasih.

Yogyakarta, 24 Agustus 2020  
Saya yang menyatakan,



IKHFA NUR AFRANI  
NIM. 16370042

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-771/Un.02/DS/PP.00.9/09/2020

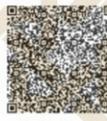
Tugas Akhir dengan judul : IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO.16 TAHUN 2015 TENTANG  
PENANGGULANGAN PENYAKIT MASYARAKAT DI KABUPATEN BANYUMAS  
PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : IKHFA NUR AFRIANI  
Nomor Induk Mahasiswa : 16370042  
Telah diujikan pada : Senin, 31 Agustus 2020  
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

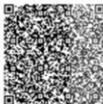
TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang

Dr. H. Oman Fathurohman SW., M.Ag.  
SIGNED

Valid ID: 5860acc48c0a5



Penguji I

Drs. M. Rizal Qosim, M.Si.  
SIGNED

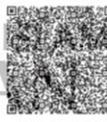
Valid ID: 586330932e99b



Penguji II

Dr. Ahmad Patiroy, M.Ag.  
SIGNED

Valid ID: 5851f08c2020e



Yogyakarta, 31 Agustus 2020  
UIN Sunan Kalijaga  
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum

Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.  
SIGNED

Valid ID: 58641ce9903c9b

UNIVERSITY  
KALIJAGA  
YOGYAKARTA

MOTTO

***“ Berbicara jujur adalah jalan menuju  
kedamaian hati, fikiran bahkan kehidupan ”***

-Ikhfa N.A-



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini dipersembahkan untuk ikhfa , Kedua orang tuaku, Ayah dan Ibu tercinta yang selama ini telah memberikan kasih sayang, perhatian, motivasi dan dukungannya serta cinta kasih tidak terhingga, embak, abang serta seluruh keluarga besarku yang telah memberikan motivasi dan dukungan selama ini.



## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi adalah pengalihan tulisan dari satu bahasa ke dalam bahasa lain. Dalam skripsi ini yang dimaksud dengan transliterasi adalah pengalihan Bahasa Arab ke Bahasa Indonesia. Transliterasi Arab-Latin yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dengan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1987 dan 0543/u/1987 tertanggal 22 Januari 1998 sebagai berikut:

### A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	bâ'	B	Be
ت	tâ'	T	Te
ث	šâ'	Š	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	hâ'	H	ha (dengan titik di bawah)
خ	khâ'	Kh	ka dan ha
د	Dâl	D	De
ذ	Žâl	Ž	zet (dengan titik di atas)
ر	râ'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ص	Şâd	Ş	es (dengan titik di bawah)
ض	Dâd	Ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭâ'	Ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	zâ'	Z	zet (dengan titik dibawah)
ع	'ain	'	koma terbalik (di atas)
غ	Gain	G	ge dan ha
ف	fâ'	F	Ef
ق	Qâf	Q	Qi
ك	Kâf	K	Ka
ل	Lâm	L	El
م	Mîm	M	Em
ن	Nûn	N	En
و	Wâwû	W	We
ه	hâ'	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	yâ'	Y	Ye

### B. Konsonan Rangkap Karena Syaddah

نَزَّلَ	Ditulis	Nazzala
بِهِنَّ	Ditulis	Bihinna

### C. Ta' Marbutah diakhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis h

حِكْمَةٌ	Ditulis	Hikmah
عِلَّةٌ	Ditulis	'illah

(ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata Arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti salat, zakat dan sebagainya kecuali dikehendaki lafal lain).

2. Bila diikuti dengan kata sandang ‘al’ serta bacaan kedua itu terpisahh maka ditulis dengan h.

كَرَامَةُ الْأَوْلِيَاءِ	Ditulis	Karâmah al-aulyâ’
--------------------------	---------	-------------------

3. Bila ta’ marbutah hidup atau dengan harakat fathah, kasrah dan dammah ditulis t atau h.

زَكَاةُ الْفِطْرِ	Ditulis	Zakâh al-fiṭri
-------------------	---------	----------------

#### D. Vokal

فَعَلَ	Fathah	ditulis ditulis	Â Fa’ala
ذُكِرَ	kasrah	ditulis ditulis	I Žukira
يَذْهَبُ	dammah	ditulis ditulis	U Yazhabu

#### E. Vokal Panjang

1	Fathah + alif فَلَا	ditulis ditulis	Â Falâ
2	Fathah + ya’ mati تَنْسَى	ditulis ditulis	Â Tansâ
3	Kasrah + ya’ mati تَفْصِيلٌ	ditulis ditulis	Î Tafshîl
4	Dammah + wawu mati أُصُولٌ	ditulis ditulis	Û Uşûl

## F. Vokal Rangkap

1	Fathah + ya' mati الزُّهَيْلِيّ	ditulis ditulis	Ai az-zuhailî
2	Fathah + wawu mati الدَّوْلَةُ	ditulis ditulis	Au ad-daulah

## G. Kata Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata dipisahkan dengan Apostrof

أَنْتُمْ	Ditulis	A'antum
أَعِدَّتْ	Ditulis	U'iddat
لَيْنَسْكُرْتُمْ	Ditulis	La'in syakartum

## H. Kata Sandang Alif dan Lam

1. Bila diikuti huruf qomariyyah ditulis dengan menggunakan huruf "1"

الْقُرْآنُ	Ditulis	Al-Qur'ân
الْقِيَّاسُ	Ditulis	Al-Qiyâs

2. Bila diikuti huruf Syamsiyyah ditulis dengan menggunakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, dengan menghilangkan huruf l (el) nya.

السَّمَاءُ	Ditulis	As-Samâ'
الشَّمْسُ	Ditulis	Asy-Syams

## I. Penulisan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut penulisnya.

ذَوِي الْفُرُوضِ	Ditulis	Ẓawī al-furūd
أَهْلُ السُّنَّةِ	Ditulis	Ahl as-sunnah

## J. Huruf Kalipat

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku di EYD, diantaranya yaitu huruf kapital untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Nama diri didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital adalah huruf awal nama diri bukan huruf awal kata sandangnya. Contoh:

شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنزِلَ فِيهِ الْقُرْآنُ

Syahru Ramadan al-Lazi unzila fih al-Qur'an

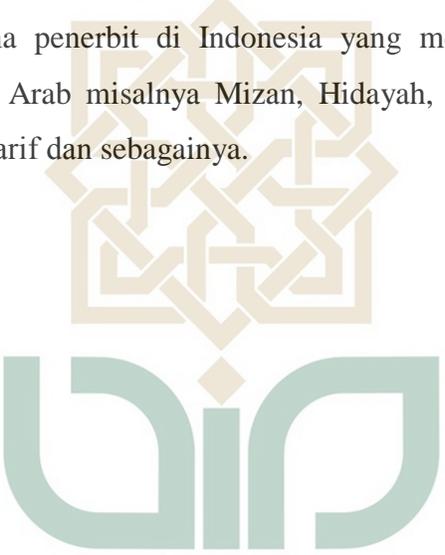
## K. Pengecualian

Sistem transliterasi ini tidak berlaku pada :

1. Kosa kata Arab yang lazim digunakan dalam bahasa Indonesia dan terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, misalnya hadis, lafaz, shalat, zakat, dan sebagainya.
2. Judul buku yang menggunakan kata Arab, namun sudah di-Latink-an oleh penerbit, seperti judul

buku Al-Hijab, Fiqh Mawaris. Fiqh Jinayah dan sebagainya.

3. Nama pengarang yang menggunakan nama Arab, tetapi berasal dari negara yang menggunakan huruf Latin, misalnya Quraish Shihab, Ahmad Syukri Soleh dan sebagainya.
4. Nama penerbit di Indonesia yang menggunakan kata Arab misalnya Mizan, Hidayah, Taufiq, Al-Ma'arif dan sebagainya.



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puji bagi Allah SWT yang telah memlimpahkan rahmad, taufik dan hidayah-Nya, sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah No.16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Di Banyumas Perspektif Masalah Mursalah”. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Baginda Nabi Muhammad SAW yang telah membawakan cahaya kebenaran.

Penyusun mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu penyusun dalam menyelesaikan skripsi ini, baik secara moriil maupun materiil. Ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya penyusunhaturkan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Phil. Al Makin, S.Ag., MA., selaku pelaksana tugas (PLT) Rektor UIN Sunan Yogyakarta.
2. Bapak Prof. Dr. Drs. H. Makrus, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Dr. H. Oman Fathurohman SW., M. Ag., selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga

Yogyakarta sekaligus sebagai Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan, arahan, serta masukan dalam proses penyusunan skripsi ini dengan penuh kesabaran disela-sela kesibukannya.

4. Bapak Dr. Ahmad Patiroy, M.Ag., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan arahan, bimbingan, dan dukungan kepada penyusun selama penyusun berproses sebagai mahasiswa Hukum Tata Negara, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
5. Dosen-dosen Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah Dan Hukum, yang telah memberikan pengarahan dan motivasi kepada penyusun selama penyusun berproses sebagai mahasiswa Hukum Tata Negara, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
6. Orang tua dan keluarga besar yang selalu memberikan do'a, motivasi serta dukungan baik moril maupun materiil dengan segala kasih sayangnya.
7. Serta semua pihak yang tidak dapat penyusun sebutkan satu persatu, yang telah memberikan do'a, bantuan, dan motivasi sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi ini.

Dengan segala keterbatasan pengetahuan dan pengalaman, penyusun menyadari bahwa skripsi yang

berjudul “Implementasi Peraturan Daerah No.16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Di Banyumas Perspektif Masalah Mursalah” ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penyusun mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun dari semua pihak untuk penyelesaian penyusunan yang lebih baik. Akhirnya harapan dari penyusun, semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 3 juni 2020

Penyusun,

Ikhfa Nur Afriani  
NIM. 16370042

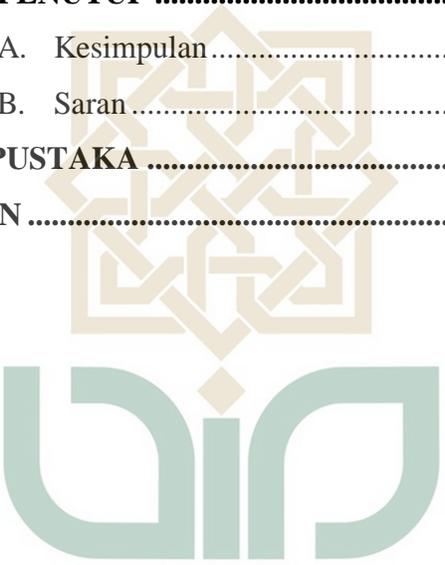
STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI.....</b>	<b>iv</b>
<b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....</b>	<b>v</b>
<b>SURAT PERNYATAAN BERJILBAB .....</b>	<b>vi</b>
<b>PENGESAHAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>ix</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN.....</b>	<b>x</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>xvi</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xix</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xxii</b>
<b>BAB I: PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Kegunaan Penelitian .....	7
E. Telaah Pustaka .....	7
F. Kerangka Teori .....	9
G. Metode Penelitian .....	16
H. Pendekatan Penelitian.....	17
I. Sumber Data Penelitian .....	17
J. Analisis Data.....	19

K. Sistematika Pembahasan .....	19
<b>BAB II : KONSEP MASLAHAH MURSALAH .....</b>	<b>21</b>
A. Pengertian <i>Maṣlahah Mursalah</i> .....	21
B. Macam – macam <i>Maṣlahah Mursalah</i> ..	24
C. Syarat-syarat <i>Maṣlahah Mursalah</i> .....	28
D. Pengertian <i>Ta'zīr</i> .....	30
<b>BAB III : GAMBARAN UMUM .....</b>	<b>37</b>
A. Tinjauan Umum Kabupaten Banyumas .....	37
1. Kondisi Geografis .....	37
2. Batas Administratif .....	38
B. Gambaran Umum Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2015 dan Upaya Penanggulangan Penyakit Masyarakat ..	41
<b>BAB IV : ANALISIS MASLAHAH MURSALAH TERHADAP PASAL 37 PERDA NO 16 TAHUN 2015 TENTANG PENANGGULANGAN PENYAKIT MASYARAKAT .....</b>	<b>51</b>
A. Implementasi sanksi administrasi yang terdapat di dalam pasal 37 Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Banyumas .....	51

B. Tinjauan <i>Maslahah Mursalah</i> terhadap pasal 37 mengenai pemberian sanksi terkait Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Banyumas.....	65
<b>BAB V : PENUTUP .....</b>	<b>71</b>
A. Kesimpulan.....	71
B. Saran.....	73
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>75</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>xxiii</b>



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1.1</b>	Jumlah Penduduk Miskin di Kabupaten Banyumas .....	2
<b>Tabel 3.1</b>	Luas Wilayah Kabupaten Banyumas menurut penggunaan tanah .....	39
<b>Tabel 3.2</b>	Jumlah Penduduk dan Rasio Jenis Kelamin Menurut Kecamatan di Kabupaten Banyumas Tahun 2015 .....	40
<b>Tabel 4.1</b>	Jenis PMKS dan jumlahnya di tahun 2016...	54



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum. Hukum diciptakan untuk mengatur kehidupan manusia agar terciptanya kehidupan yang aman, damai dan sejahtera, sehingga dapat terwujudnya cita-cita dan tujuan negara Indonesia seperti yang tercantum didalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.<sup>1</sup> Di dalam hukum ada berbagai aturan yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh seluruh warga negara.

Besarnya pertumbuhan penduduk di Indonesia menyebabkan tingginya angka pengangguran dan angka kemiskinan, tidak terkecuali di Kabupaten Banyumas. Menurut data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Banyumas, presentase kemiskinan di Kabupaten Banyumas adalah sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> <https://www.padamu.net/pengertian-negara-indonesia-adalah-negara-hukum>. Diakses pada 21 Januari 2020.

**Tabel 1.1**  
**Table Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Banyumas**

Rincian	Tahun						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jumlah penduduk miskin (000)	296.80	283.50	258.90	283.90	283.25	355.442	355.140
Presentase penduduk miskin (persen)	18.44	17.45	17.52	17.23	17.05	13.50	12.53

*Sumber Data : Data BPS Kabupaten Banyumas Tahun 2019*

Sejak akhir tahun 2015, di Kabupaten Banyumas ditetapkan dilaksanakan penegakan terhadap Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat yang berfungsi untuk menangani masalah PGOT (Pengemis, Pengamen Gelandangan, Anak Jalanan, dan Orang Terlantar) di Kabupaten Banyumas. Akan tetapi seiring dengan dilaksanakannya kebijakan tersebut, terdapat banyak reaksi negatif masyarakat Banyumas serta PGOT itu sendiri sebagai subjek hukum dari kebijakan tersebut serta beberapa pihak masyarakat.

Penyakit masyarakat merupakan suatu fenomena sosial yang sudah ada sejak manusia diciptakan. Penyakit masyarakat selalu aktual diperbincangkan ditengah tengah kehidupan kita. Penyakit masyarakat merupakan suatu permasalahan yang kompleks. Problem penyakit masyarakat di Kabupaten Banyumas akan terus tumbuh

dan berkembang seiring dengan jalannya perekonomian dan pembangunan di daerah ini.

Gelandangan dan pengemis salah satu kelompok yang terpinggirkan dari pembangunan, dan memiliki pola hidup yang berbeda dengan masyarakat secara umum. Mereka hidup cenderung di wilayah kumuh di perkotaan. Gelandangan dan pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum seperti; kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak teratur, penipu, pencuri kecil-kecilan, malas, apatis, bahkan disebut sebagai sampah masyarakat bahkan penyakit masyarakat.

Penyebab banyaknya gelandangan dan pengemis adalah jumlah pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan lapangan pekerjaan yang memadai dan kesempatan kerja yang tidak selalu ada<sup>2</sup>. Disamping itu menyempitnya lahan pertanian di desa karena banyak digunakan untuk pembangunan pemukiman dan pertokoan. Keadaan ini mendorong penduduk desa untuk berurbanisasi dengan maksud untuk merubah nasib, tetapi mereka tidak cukup bekal dalam pendidikan dan keterampilan yang memadai. Sehingga keadaan ini akan menambah tenaga yang tidak produktif di kota. Akibatnya,

---

<sup>2</sup> Maghfur Ahmad , “Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan –Pengemis (GEPENG)”, *Jurnal Penelitian*, Volume 7, Nomor 2 (November 2010).

untuk memenuhi kebutuhan hidup dan mendapatkan uang dengan cara meminta-minta (mengemis).

Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 tentang penanggulangan penyakit masyarakat seharusnya sejalan dengan Pasal 34 UUD 1945 yang menyatakan fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara Negara.<sup>3</sup> Yang artinya mereka menjadi tanggung jawab Negara termasuk dipelihara oleh Pemerintah Daerah yang mereka tempati. Sehingga dengan adanya Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2015 ini menjadi sebuah kebijakan publik yang mampu memberikan rasa aman dan merasa dipelihara kepada mereka. Akan tetapi dengan munculnya Peraturan Daerah tersebut, memunculkan pertanyaan apakah produk kebijakan yang dibuat tersebut benar-benar bertujuan untuk melaksanakan amanat negara yang tertuang dalam pasal 34 UUD 1945 tersebut?

Di dalam Perda No. 16 Tahun 2015 terdapat pasal yang memberlakukan sanksi terhadap PGOT khususnya pasal 37 yang berisi tiga ayat yang dirasa sudah cukup

---

<sup>3</sup> Dalam pasal 34 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa "*fakir miskin dan anak-anak dipelihara oleh negara*". Maka secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa semua orang miskin dan semua anak terlantar pada prinsipnya dipelihara oleh Negara, tetapi pada kenyataannya yang ada dilapangan bahwa tidak semua orang miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara. Lihat koentjoro, Diana Halim, implementasi pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Pemeliharaan Anak-Anak Terlantar, Hukum Peraturan Daerah, (Jakarta:Fakultas Hukum Unika Atma Jaya,2006), hlm 7.

untuk meminimalisir pelanggaran PGOT, namun dalam pemberlakuan kurang begitu maksimal dikarenakan kurang tegasnya petugas dalam melaksanakan perda tersebut, kenapa demikian , karena masih banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan PGOT sampai saat ini.

Beberapa macam penyakit masyarakat yang terdapat dalam Peraturan Daerah no.16 tahun 2015 pasal 5<sup>4</sup> , penulis memilih permasalahan penyakit masyarakat mengenai pengemis dan gelandangan khususnya mengenai sanksi yang diberlakukan terhadap PGOT yang melakukan pelanggaran-pelanggaran di wilayah Banyumas guna menjadi bahan pembahasan dan penelitian penulis. Di wilayah Banyumas masih banyak pengemis dan gelandangan yang melakukan aksinya secara terbuka meskipun peraturan sudah disahkan.

Berdasarkan latar belakang diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Implementasi Peraturan Daerah No.16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Di Banyumas Perspektif *Maṣlahah Mursalah* .

---

<sup>4</sup> Perda Nomor 16 Tahun 2015 " Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat" Di Banyumas Pasal 5 disebutkan bahwa jenis penyakit masyarakat yang dilarang pemerintah daerah meliputi : pengemis, gelandangan, pengamen, orang terlantar, anak jalanan, minuman keras, perjudian dan pelacur.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang bisa diambil dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah implementasi sanksi administrasi yang terdapat di dalam pasal 37 Peraturan Daerah No 16 tahun 2015 tentang menanggulangi penyakit masyarakat di Banyumas sudah berjalan dengan maksimal ?
2. Apakah pemberian sanksi pada pasal 37 sudah memenuhi standar dan kriteria sebagaimana *Maşlahah Mursalah* dirumuskan dalam hukum islam ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Bagaimana implementasi sanksi administrasi di dalam pasal 37 Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Banyumas.
2. Untuk mengetahui bagaimana Perspektif *Maşlahah Mursalah* terhadap pasal 37 Peraturan Pemerintah Daerah Nomor 16 Tahun 2015?

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Sebagai bahan informasi serta literatur tambahan bagi pemerintah tentang masalah sanksi administrasi dan penerapan Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2015 Tentang Penyakit Masyarakat ditinjau dari segi *Maṣlahah Mursalah* khususnya di Wilayah Kabupaten Banyumas.

#### **E. Telaah Pustaka**

Sebagai sarana dan literatur dalam penulisan tentang Studi Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Di Banyumas Perspektif Maslahah Mursalah, maka beberapa peneliti yang telah dilakukan diantaranya :

Jurnal Karya Lisa Yulianti Kusuma Anggraini dengan judul "Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 Tentang Penertiban dan Penanggulangan Gelandangan Pengemis di Kota Samarinda". Penelitian ini membahas mengenai apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat proses penertiban dan Penanggulangan Gelandangan Pengemis di kota Samarinda. Sedangkan dalam peneliti an saya akan dibahas implementasi

perda ini khususnya gelandangan dan pengemis dalam perspektif masalah mursalah .<sup>5</sup>

Jurnal Karya Robby Kurniawan Junaidy dengan judul "Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Tentang Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru (Studi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008)". Penelitian ini membahas tentang pelaksanaan peraturan daerah kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban sosial Khususnya Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis, serat kendala-kendala apa saja yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan Perda ini. Sedangkan penelitian saya akan dibahas implementasi perda ini khususnya gelandangan dan pengemis dalam Perspektif *Maşlahah Mursalah* .<sup>6</sup>

Jurnal Kurniawan Dimas dengan judul Kajian Tingkat Kesejahteraan Keluarga Pengemis di Desa Pageralang Kecamatan Kemranjen Kabupaten Banyumas, penelitian ini membahas mengetahui tingkat

---

<sup>5</sup> Lisa Yulianti Kusuma Anggraini, "Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah (perda) Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 Tentang Penertiban dan Penanggulangan Gelandangan Pengemis Di Kota Samarinda", *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Volume 1 Nomor 4, (Tahun 2003).

<sup>6</sup> 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 Nomor 2, (Oktober 2014).

kesejahteraan keluarga pengemis di desa pageralang kecamatan kembaran kabupaten banyumas yang menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan pengemis di desa pageralang merupakan kategori sejahtera atau rentan miskin yang dipengaruhi oleh 4 faktor yaitu pendidikan yang rendah, banyaknya pengemis usia produktif, beban keluarga, dan penghasilan perhari.<sup>7</sup>

## **F. Kerangka Teoritik**

### **1. *Maşlahah Mursalah***

*Maşlahah Mursalah* menurut istilah adalah kemaslahatan yang tidak di syariatkan oleh shari' dalam wujud hukum, di dalam rangka menciptakan kemaslatahan. Di samping tidak dapat dalil yang menyalahkan atau membenarkan. Karenanya *Maşlahah Mursalah* itu di sebut mutlak, lantaran tidak terdapat dalil yang menyatakan benar atau salah.

Adapun pengertian *Maşlahah* dalam bahasa arab berarti “perbuatan-perbuatan yang mendorong pada kebaikan Manusia”. Dalam arti yang umum adalah segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti

---

<sup>7</sup> Kurniawan Dimas, “kajian tingkat kesejahteraan keluarga pengemis di Desa Pageralang Kecamatan Kemranjen Kabupaten Banyumas”, *journal Pendidikan Geografi* , Volume 6 Nomor 2, (Oktober 2017).

menghasilkan keuntungan atau kemanfaatan dan ketenangan dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemadharatan atau kerusakan. Jadi setiap yang mengandung manfaat patut disebut *Maslahah*.<sup>8</sup>

Menurut Imam Ghozali prinsip *Maslahah* sama dengan “sesuatu yang mendatangkan kemanfaatan (keuntungan dan menjauhkan kemadharatan (kerusakan)<sup>9</sup> namun hakikat dari *masalah* ialah memelihara tujuan syara’”. Sekalipun bertentangan dengan tujuan-tujuan manusia, karena kemaslahatan manusia tidak selamanya didasarkan pada kehendak syariat tetapi sering didasarkan pada hawa nafsu oleh karena itu menurut Imam Ghozali yang dijadikan patokan dalam menentukan kemaslahatan itu adalah kehendak dan tujuan syara` bukan kehendak tujuan manusia.

Wahab Khallaf mengartikan bahwa yang dinamakan dengan *Maslahah Mursalah* ialah *masalah* dimana Syari` (Allah dan Rasul-Nya) tidak menetapkan hukum secara spesifik untuk mewujudkan kemaslahatan itu, juga tidak terdapat dalil yang

---

<sup>8</sup> Syariffudin Amir, *Uşûl Fiqh*, cet I Jilid II, (Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm 324

<sup>9</sup> Ibid.

menunjukkan atas pengakuanya maupun pembatalanya.<sup>10</sup>

Menurut Muhammad Abu Zahra, definisi *Maşlahah Mursalah* adalah segala kemaslahatan yang sejalan dengan tujuan syar`i (dalam mensyariatkan hukum Islam) dan kepadanya tidak ada dalil khusus yang menunjukkan diakuinya atau tidaknya.<sup>11</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa hakikat almashlahah dalam syari`at Islam adalah suatu mashlahah yang sesuai dengan tujuan, prinsip, dan dalil-dalil syara' yang berfungsi untuk menghilangkan kesempitan, baik yang bersifat dharuriyat (primer) maupun hajjiyyat (sekunder)<sup>12</sup>

a. Macam-macam *Maşlahah Mursalah*

Dari segi pandangan syara' masalah di bagi menjadi 3, yaitu<sup>13</sup>

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

---

<sup>10</sup> Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, cet I, (Jakarta : Pustaka Amani, 2003), hlm 126.

<sup>11</sup> Muhammad Abu Zahra, *Ushul Al-Fiqh*, alih bahasa Saefullah Ma'shum, (Jakarta : Surga Firdaus, 2005), hlm 424.

<sup>12</sup> Rachmat syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqh*, (Bandung : Pustaka Setia, 1998), hlm 117.

<sup>13</sup> Suwarjin, *Ushul Fiqh*, (Yogyakarta : Teras, 2012), hlm 141-142.

- 1). *Maṣlahah al-Mu`tabarah* Yaitu kemaslahatan yang didukung oleh syari' dan dijadikan dasar dalam penetapan hukum.
- 2). *Maṣlahah al-Mulghah* Yaitu kemaslahatan yang belum tertulis dalam nash dan ijma', serta tidak ditemukan nash atau ijma' yang melarang atau memerintahkan mengambilnya
- 3). *Maṣlahah Mursalah* Yaitu kemaslahatan yang belum tertulis dalam nash dan ijma', serta tidak ditemukan nash atau ijma' yang melarang atau memerintahkan mengambilnya. Kemudian juga ulama ushul membagi Masalahah dalam tiga bagian, sebagai berikut<sup>14</sup> :

a) *Al-Maṣlahah aḍ-ḍarurriyah*

*Al-Maṣlahah aḍ-ḍarurriyah* yaitu segala hal yang menjadi sendi eksistensi kehidupan manusia, harus ada demi kemaslahatan mereka. Bila sendi itu tidak ada atau tidak terpelihara secara baik kehidupan manusia akan kacau, kemaslahatannya tidak terwujud, baik di dunia maupun di akhirat. Perkara-perkara ini dapat dikembalikan kepada lima perkara yang merupakan perkara pokok yang harus dilindungi, yaitu agama (*hifz al-din*), melindungi

---

<sup>14</sup> Alaidin Koto, *Ilmu Fiqh dan Ushul Fiqh*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2004), hlm 122.

jiwa (*hifz al-nafsi*), melindungi akal (*hifz al-aql*), melindungi keturunan dan kehormatan (*hifz al nasl* dan *hifd al-irdh*), dan melindungi harta (*hifz al-mal*).

b) *Al-Maṣlahah al-ḥajjiyah*

*Al-ḥajjiyah* adalah sesuatu yang dibutuhkan manusia untuk mempermudah dan memperluas, serta teratasinya taklif (beban hukum) dan ketika sesuatu tersebut tidak ada maka aturan kehidupan manusia tidak cacat serta tidak menimbulkan kerusakan, seperti tidak pada terpenuhinya kebutuhan primer akan tetapi berdampak pada timbulnya kesulitan dan kesempitan.<sup>15</sup>

c) *Al-Maṣlahah at-Taḥsiniyyah*

*at-Taḥsiniyyah* yaitu sesuatu yang dituntut ada oleh kehormatan dan moralitas, dan ketika tidak ada maka tidak menyebabkan kerusakan kehidupan manusia dan tidak mempersulit mereka akan tetapi kehidupan mereka terlihat jelek menurut akal yang sehat dan fitrah yang selamat.<sup>16</sup>

b. Sumber Hukum

Adapun sumber asal dari metode *Maṣlahah Mursalah* yang di Pergunakan oleh para ulama

---

<sup>15</sup> Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, cet I, (Jakarta : Pustaka Amani, 2003), hlm 160.

<sup>16</sup> Ibid., hlm. 126.

adalah di ambil dai Al-Qur'an yang terdapat pada QS.Yunus (57)<sup>17</sup> :

يا أيها الناس قد جاءتكم موعظة من ربكم وشفاء لما في الصدور  
وهدى ورحمة للمؤمنين

Dari ketentuan di atas dapat dirumuskan bahwa *Maṣlahah Mursalah* dapat dijadikan sebagai landasan hukum serta dapat diaplikasikan dalam tindakan sehari-hari bila telah memenuhi syarat sebagaimana disebutkan di atas, dan ditambahkan *Maṣlahah* tersebut merupakan kemaslahatan yang nyata, tidak sebatas kemaslahatan yang sifatnya masih prasangka, yang sekiranya dapat menarik suatu kemanfaatan dan menolak kemudaratatan. Dan *Maṣlahah* tersebut mengandung kemanfa'atan secara umum dengan mempunyai akses secara menyeluruh dan tidak melenceng dari tujuan-tujuan yang dikandung dalam al-Qur'an dan al-Hadits.

Untuk melaksanakan aturan yang sesuai kriteria masalah mursalah agar aturan tersebut berjalan sesuai tujuan syar'i, perlu di terapkan sanksi-sanksi dibawah aturan pidana yang berlaku seperti *rajam*, *qisās* dan *jilid* , karna sanksi administratif yang diberikan Pemda Banyumas kepada PGOT yang melakukan pelanggaran itu

---

<sup>17</sup> QS.Yunus'(10): 57.

masih termasuk kategori ringan yaitu memakai sanksi yang disebut “*Ta’zīr*”.

### 1. Pengertian *Ta’zīr*

*Ta’zīr* adalah bentuk Masdar dari *عزير* yang secara etimologi berarti *الزد والمنع*, yaitu menolak dan mencegah.<sup>18</sup> Pengertian lain mengenai *Ta’zīr* menurut Abdul Qodir Audah dalam bukunya adalah *Ta’zīr* adalah hukuman pendidikan atas dosa (Tindak Pidana) yang belum ditentukan hukumannya oleh syara. Dengan kata lain *Ta’zīr* merupakan hukuman atas tindak pidana yang belum ditentukan bentuk dan jumlahnya hukuman oleh syara.<sup>19</sup>

### 1. Tujuan dan syarat-syarat *Ta’zīr*

Tujuan *Ta’zīr* adalah agar penguasa dapat mengatur masyarakat dan memelihara kepentingan-kepentingan masyarakat serta bisa menghadapi keadaan yang mendadak dengan sebaik-baiknya.<sup>20</sup>

Tujuan dibuatnya Peraturan daerah adalah untuk mengentaskan sebuah kendala atau bisa dikatakan

---

<sup>18</sup> Ibrahim Anis, dkk., *Al-Mu’jam Al-Wasit, cet.2*, (Mesir: Majma Al-Lughah Al-Robbiyyah, 1972), hlm 598.

<sup>19</sup> Audah Abdul Qodir, *At-Tasyiri Al-Jinai Al-islamy Muqaranan bil Qanunil Wad’iy, Terj:Tim Tsalisah, jilid 1*, (Bogor: Kharisma Ilmu, 2007), hlm 145.

<sup>20</sup> Audah Abdul Qodir, *At-Tasyiri Al-Jinai Al-islamy Muqaranan bil Qanunil Wad’iy, Terj:Tim Tsalisah, jilid 1* (Bogor: Kharisma Ilmu, 2007), hlm 145.

mensejahterakan masyarakat, akan tetapi perda no.16 tahun 2015 khususnya pasal 37 yang menerangkan tentang sanksi administrasi belum begitu seimbang dengan upaya pemerintah untuk menanggulangi penyakit masyarakat yang ada di Kabupaten Banyumas.

Maka dari itu, penulis akan mencoba meneliti tentang sanksi administrasi yang diberikan oleh Pemda Banyumas dengan sudut pandang teori *Maşlahah Mursalah* , yang mana sanksi tersebut dapat memberikan kebaikan bukan hanya untuk pelaku tetapi juga untuk masyarakat luas tanpa menghilangkan ataupun mengurangi sikap dan sifat tolong-menolong sebagaimana yang dianjurkan oleh agama.

## **G. Metode Penelitian**

Agar mudah dalam mengumpulkan data dan relevan dengan permasalahan yang di harapkan maka penyusun menggunakan metode penelitian yaitu :

### **1. Jenis penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah jenis penelitian lapangan ( *field research* ) yaitu jenis penelitian yang menggunakan data penelitian langsung dari lapangan. Kemudian data yang telah digali secara intensif dianalisis, ataupun objek

penelitiannya yaitu peraturan daerah nomor 16 tahun 2015 di kabupaten Banyumas .

## **2. Sifat penelitian**

Sifat penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh dalam penelitian lapangan diolah dan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yang artinya analisis data berdasarkan apa yang diperoleh dari penelitian lapangan baik lisan maupun tulisan yang kemudian dibahas dan diberi penjelasan dengan ketentuan yang berlaku untuk kemudian disimpulkan.

## **H. Pendekatan penelitian**

1. Pendekatan normatif, yaitu dengan mendekati Masalah yang diteliti berdasarkan teori *Maşlahah Mursalah* berkaitan dengan Penyakit Masyarakat.
2. Pendekatan yuridis, yaitu cara mendekati masalah yang diteliti dengan melihat peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah yang berkaitan dengan penyakit masyarakat.

## **I. Sumber Data Penelitian**

### **1. Data Primer**

Sumber data primer dalam penelitian ini berupa wawancara terkait dengan implementasi perda no. 16 tahun 2015 dalam penyelesaian masalah PGOT

di Kabupaten Banyumas. Selain itu, data primer penelitian ini juga berupa hasil pengamatan langsung di lapangan mengenai PGOT di Banyumas.

## 2. Data sekunder

Diperoleh dengan cara menelusuri dan mengkaji berbagai peraturan perundangan serta Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2015 di Kabupaten Banyumas atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

## 3. Pengumpulan data

Wawancara (*interview*) terstruktur, yaitu mengumpulkan keterangan data dengan cara menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan<sup>21</sup>. Wawancara ini ditujukan kepada pelaku pekat, Dinsospermades, Satuan Polisi Pamong Praja.

Wawancara tak terstruktur, yaitu penyusunan menyimpulkan informasi tanpa mempersiapkan daftar pertanyaan sebelumnya.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Lexy J.Meleong, “*Metodologi Penelitian Kualitatif*”, cet. Ke-14 (Bandung: PT Remaja Rosdakarya,2001), hlm.138.

<sup>22</sup> S.Nasution, “*Metodologi Research (Penelitian Ilmiah)*”,(Jakarta: Bumi Aksara,1996), hlm,199.

## **J. Analisis Data**

Setelah penyusun memperoleh data dari pihak terkait, maka selanjutnya di analisis dengan metode induktif yaitu pola berfikir menganalisis data dari fakta-fakta yang kemudian ditarik kesimpulan secara umum.

## **K. Sistematika Pembahasan**

Bab *pertama*, berisi pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat, telaah pustaka, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab *kedua*, berisi tentang konsep teori yang akan digunakan untuk membedah permasalahan dalam penelitian ini, teori yang digunakan dalam permasalahan ini adalah teori *Maslahah Mursalah*.

Bab *ketiga*, berisi tentang gambaran umum Kabupaten Banyumas, gelandangan dan pengemis serta kebijakan pemerintah kabupaten Banyumas meliputi pengaturan hukum bagi gelandangan dan pengemis, sanksi bagi pelanggar perda dan implementasi kebijakan penanggulangan penyakit masyarakat.

Bab *keempat*, berisi tentang analisis terhadap kebijakan penanggulangan dan sanksi administrasi penyakit masyarakat di Kabupaten Banyumas berdasarkan hasil wawancara ataupun data-data lainnya yang

didapatkan dari Dinas Sosial tentang penyakit masyarakat menggunakan teori *Maṣlahah Mursalah*.

Bab *kelima*, merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran atas penulisan skripsi yang dilengkapi dengan daftar pustaka dari semua sumber rujukan yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan keterangan yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat , belum berjalan dengan optimal, karena di tempat penelitian masih ditemukan anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Hal ini disebabkan karena keterbatasan sarana dan prasarana, serta kualitas pelayanan yang masih kurang baik, sanksi yang diberikan kurang tegas karena aparat penegak hukum Kabupaten Banyumas sampai saat ini lebih mengedepankan upaya rehabilitasi yaitu dengan menempatkan gelandangan dan pengemis di Rumah Singgah Dinsospermasdes Kabupaten Banyumas untuk diberikan pembinaan dan assesment bagi gelandangan dan pengemis tersebut agar menyadari bahwa perbuatan yang mereka lakukan itu salah dan berhenti melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis lagi. Alasan kemanusiaan, keprihatinan, dan kasihan terhadap gelandangan dan pengemis yang sudah sangat susah menjalani kehidupannya menjadi dasar

mengapa aparat penegak hukum meniadakan proses hukum berupa sidang Tipiring terhadap gelandangan dan pengemis tersebut. Hal ini mengakibatkan usaha yang dilakukan oleh Dinas Sosial belum menunjukkan hasil yang diharapkan oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas.

2. Pandangan *Maṣlahah mursalah* terhadap Peraturan Daerah No. 16 tahun 2015 ini mengenai tindakan meminta-minta pada dasarnya sejalan dengan isi larangan yang ada di Perda tersebut yaitu : tidak diperbolehkan seseorang untuk meminta-minta. Dikarenakan perbuatan tersebut merupakan perbuatan yang menghinakan diri sendiri, untuk itu larangan ini diberlakukan. Tidak hanya itu pemberian sanksi diberikan untuk memberikan pendidikan terhadap para pelanggar tersebut. Walaupun demikian islam mengajarkan kepada umatnya agar tidak boleh bersikap kasar terhadap para pengemis dan gelandangan tersebut. Sehingga pemberian sanksi yang cocok untuk tindakan tersebut adalah *jarimah Ta'zīr*.

## **B. Saran**

Setelah penyusun melakukan penelitian dengan judul Implementasi Perda Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan penyakit Masyarakat di Kabupaten Banyumas maka penyusun memberikan saran diantaranya:

1. Pemerintah Kabupaten Banyumas harus mengevaluasi kembali dan memaksimalkan implementasi Perda tentang penanggulangan PGOT.
2. Disarankan pemerintah hendaklah membuat upaya yang dapat memberi jalan keluar dari permasalahan sehubungan dengan pekat, salah satunya adalah dengan menyediakan lapangan pekerjaan dan memberikan pendidikan ketrampilan yang dapat menjadi bekal untuk mereka memperbaiki perekonomian keluarga, sehingga mereka tidak kembali menjalankan aktivitas seperti yang digolongkan dalam penyakit masyarakat, karena kehidupan perekonomian mereka sudah lebih baik.



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA

## DAFTAR PUSTAKA

### **Kelompok Al-Qur'an:**

Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, Bandung: PT Sygma Examedia Arkanleema, 2007.

### **Fiqh/ Ushul Fiqh :**

Abdul Qodir Audah, *At-Tasyiri Al-Jinai Al-islamy Muqaranan bil Qanunil Wad'iy*, Terj: Tim Tsalisah jilid 1, Bogor: Kharisma Ilmu, 2007.

Abu Zahrah, Muhammad, *Ilmu Ushul Fiqh*, alih bahasa Saefullah Ma'shum, Jakarta: Surga Firdaus, 2005,

Alaidin Koto, *Ilmu Fiqh dan Ushul Fiqh*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.

Amir Syarifuddin, *Ushul fiqih*, Cet. I, Jakarta: Logos Wacana ilmu, 1999.

Dahlan Abdul, Aziz, et al, *Eksiklopedia Hukum Islam*, cet. I, Jakarta : Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1984.

A Djazuli, *Kaidah-kaidah fikih*, Jakarta: Kencana Pramedia Group, 2006.

A Djazuli, *Fiqh Siyasa*, Jakarta: Kencana Pramedia Group, 2006.

Hamka Haq, *Falsafah Ushul Fiqh* , Makasar: Yayasan al-Ahkam, 1998.

Ibrahim Anis,dkk., *Al-Mu'jam Al-Wasit*, Mesir: Majma Al-Lughah Al-Robbiyyah, 1972.

Muhammad, Abu Zahra, *Ushul Al-Fiqh*, alih bahasa Saefullah Ma'shum, Jakarta : Surga Firdaus, 2005.

Mustafa hasan,dkk., *Hukum Pidana Islam Fiqh Jinayah* (dilengkapi dengan kajian hukum pidana islam), Bandung: Pustaka setia, 2013.

Suwarjin, *Ushul Fiqh*, Yogyakarta: Teras, 2012.

Syafe'i Rachmat, *Ilmu Ushul Fiqh*, Bandung: Pustaka Setia, 1998.

Syarifuddin Amir, *Ushul fiqh* , Jakarta: Logos Wacana Ilmu,cet 1 Jilid III, 1999.

Wahbah az-zuhailî, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, Damaskus: Dal AL-Fikr,Juz II.

Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, Jakarta: Pustaka Amani,cet 1, 2013.

### **Undang-Undang :**

Dalam UUD 1945, pasal 34 ayat (1).

Perda Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Di Banyumas Pasal 5.

**Buku :**

*Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Poerwadarmita, Jakarta: Balai Pustaka, 2003.

Abdul Wahab Khallaf, *kaidah-kaidah Hukum Islam*, Jakarta: Rajawali Press, 1993.

**Jurnal :**

Kurniawan Dimas, "kajian tingkat kesejahteraan keluarga pengemis di desa Pageralang Kecamatan Kemranjen Kabupaten Banyumas", *jurnal pendidikan Geografi* , volume 6, nomor 2 oktober 2017

Lisa Yulianti Kusuma Anggraini, "Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah (perda) Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 Tentang Penertiban dan Penanggulangan Gelandangan Pengemis Di Kota Samarinda", *ejournal Ilmu Administrasi Negara*, Nomor 4, Volume 1,(2003).

Maghfur Ahmad, "Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan – Pengemis (GEPENG)", *Jurnal Penelitian*, Volume 7, Nomor 2 (November 2010).

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*, Nomor 2, Volume 1 (Oktober 2014).

<http://dinsospermasdes.banyumaskab.go.id>, akses 21 Januari 2020.

<https://www.Banyumaskab.go.id/Informasi-laporan-penyelenggaraan-pemerintah-daerah-kabupaten-banyumas-ta-2013>, akses 21 Januari 2020.

<https://www.padamu.net/pengertian-negara-indonesia-adalah-negara-hukum>, akses pada 21 Januari 2020.

<https://m.sharq.com/opini/30/06/2014>, akses pada 3 September 2020.



## LAMPIRAN

No	Hlm	Fn	Bab	Terjemahan
1		17	Bab I	Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit ( yang berada ) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman.
2		27	Bab II	Tidak boleh memudaratkan dan tidak boleh dimudaratkan.
3		54	Bab IV	Mintalah kebutuhan dengan menjaga harga diri karena semua urusan berlangsung menurut takdir ilahi.
4		55	Bab IV	Kemadhorotan harus dihilangkan.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA

## CURRICULUM VITAE



### Data Pribadi

Nama : Ikhfa Nur Afriani  
Tempat, tanggal lahir : Banyumas, 27 April 1998  
Jenis Kelamin : Perempuan  
Agama : Islam  
Alamat Asal : Ledug, Kembaran, Banyumas  
Alamat di Yogyakarta : Jalan Kasuari no.09 Demangan Baru,  
Catur Tunggal, Depok, Sleman, DI  
Yogyakarta  
Email : [ikhfanur08@gmail.com](mailto:ikhfanur08@gmail.com)

### Latar Belakang Pendidikan

#### Formal:

2004-2010 : SD Negeri Ledug  
2010-2013 : SMP Negeri 6 Purwokerto  
2013-2016 : PP MA Wathoniyah Islamiyah  
Kebarongan  
2016-2020 : UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Sekian *Curriculum Vitae* ini saya buat dengan sebenar-benarnya, semoga dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Hormat Saya,

Ikhfa Nur Afriani