

**ANALISIS HUKUM PERATURAN DAERAH
TENTANG PEMBINAAN ANAK JALANAN,
GELANDANGAN, DAN PENGEMIS
YANG BERKESEJAHTERAAN SOSIAL DI
KOTA PALEMBANG, SUMATERA SELATAN**

**Dr. Ulya Kencana, S.Ag., M.H
Yuswalina, S.H., M.H
Eza Tri Yandy, S.H., M.H**

RAFAHpress
INDONESIA SELAM MELAKUKAN HUKUM DI PALEMBANG

**ANALISIS HUKUM PERATURAN DAERAH TENTANG
PEMBINAAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN
PENGEMIS YANG BERKESEJAHTERAAN SOSIAL
DI KOTA PALEMBANG, SUMATERA SELATAN**

Dr. Ulya Kencana, S.Ag., M.H

Yuswalina, S.H., M.H

Eza Tri Yandy, S.H., M.H

**Dilarang memperbanyak, mencetak atau menerbitkan
Sebagian maupun seluruh buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit**

Ketentuan Pidana

Kutipan Pasal 72 Undang-undang Republik Indonesia

Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau hak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**ANALISIS HUKUM PERATURAN DAERAH TENTANG
PEMBINAAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN
PENGEMIS YANG BERKESEJAHTERAAN SOSIAL
DI KOTA PALEMBANG, SUMATERA SELATAN**

Penulis : Dr. Ulya Kencana, S.Ag., M.H
Yuswalina, S.H., M.H
Eza Tri Yandy, S.H., M.H
Layout : Nyimas Amrina Rosyada
Desain Cover : Haryono

Diterbitkan Oleh:

Rafah Press bekerja sama dengan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat UIN RF Palembang
Anggota IKAPI

Dicetak oleh:

CV. Amanah
Jl. Mayor Mahidin No. 142
Telp/Fax : 366 625
Palembang – Indonesia 30126
E-mail : noerfikri@gmail.com

Cetakan I: Juli 2020

18 x 25 cm
x, 196 hlm

Hak Cipta dilindungi undang-undang pada penulis
All right reserved

ISBN : 978-623-250-179-9

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Allah Swt yang telah memberikan rahmat, hidayah dan karunia-Nya kepada kita semua. *Shalawat* dan salam dihaturkan kepada Nabi Muhammad Saw yang telah memberikan syafa'at dan teladan mulia kepada manusia.

Buku ini hasil penelitian dari tim, kolaborasi antara Program Studi Magister Hukum Tata Negara, dosen dan mahasiswa. Penelitian ini menganalisis permasalahan hukum terkait efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang, dan dampak sosiologisnya.

Hal ini berlatar belakang dengan semakin banyak anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Palembang seiring dengan kemajuan pembangunan Kota Palembang yang semakin pesat, dan membuat resah masyarakat. Kondisi ini semakin miris, karena Kota Palembang memiliki banyak prestasi, diantaranya sebagai Kota Terbersih se-Asean (2008).

Efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah efektif atau tidaknya suatu hukum yang ditentukan oleh lima faktor yaitu faktor hukumnya sendiri (Perundang-undangan), faktor penegak hukum (satuan Polisi, Pamong Praja), faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat (lingkungan di mana hukum berlaku atau diterapkan, dan faktor kebudayaan (hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup).

Untuk itu perlu dilakukan penelitian, di mana hasil penelitian ini secara teoritis dapat dijadikan rujukan dalam penegakan dan pelaksanaan Peraturan Daerah bagi Dinas Sosial Kota Palembang yang berkesejahteraan sosial. Secara praktis dapat memberikan kontribusi dalam pelaksanaan dan penegakan

Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang yang berkesejahteraan sosial.

Kepada para pihak yang telah turut andil membantu bagi terlaksananya penelitian ini, penulis ucapkan terima kasih banyak sebagai berikut.

1. Rektor Universitas Negeri Islam Raden Fatah dan civitas akademika, Prof. M. Sirozi, M.A., Ph.D.
2. Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Fatah dan jajaran pimpinan, Prof. Dr. Romli, SA.M.Ag.
3. Kepala LP2M UIN Raden Fatah Palembang dan staf, Dr. Syefriyeni, M.Ag.
4. Ketua Balai Penelitian LP2M UIN Raden Fatah, Dr. Abdul Hadi, M.A.
5. Kepala Dinas Sosial Kota Palembang.
6. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Palembang.
7. Dewan Perwakilan Rakyat Kota Palembang Komisi IV.
8. Biro Hukum Pemerintahan Kota Palembang
9. Anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Palembang.
10. Unsur masyarakat Kota Palembang lainnya.
11. Para pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu dalam rangka penelitian ini.

Apabila ada kesalahan dan kekeliruan data mohon dimaafkan, dan ucapan terima kasih kepada berbagai pihak atas bantuan berupa moril, materil dan fasilitas yang diberikan kepada penulis selama dalam penelitian.

Palembang, 19 Juli 2020

Penulis,

dto

Dr. Ulya Kencana, S.Ag., M.H.

ABSTRAK

Latar belakang penelitian oleh maraknya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Palembang. Hal ini menjadi masalah sosial yang cukup serius. Apabila dibiarkan akan menimbulkan dampak yang berakibat pada kesenjangan sosial, dan berpengaruh pada tingkat kriminalitas. Oleh karena itu penelitian ini meneliti tentang efektivitas Peraturan Daerah Kota Palembang terkait hal ini.

Rumusan masalah, yaitu tentang efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang, dan dampak Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang yang Berkesejahteraan Sosial

Jenis penelitian kualitatif untuk menganalisis efektifitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang, dan menganalisis dampak Peraturan Daerah tersebut yang berkesejahteraan sosial. Tipe penelitian, yaitu penelitian *normatif-empiris*, karena menggunakan data sekunder dan data primer dalam mengkaji dan menelusuri Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang. Pendekatan *normatif-empiris*. Sumber dan jenis data, yaitu data primer, sekunder, dan tersier. Metode pengumpulan data dengan observasi dan wawancara tidak terstruktur dengan Dinas Sosial Kota Palembang, DPRD Kota Palembang, Anak jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, Sat Pol PP, Serta Masyarakat Kota Palembang. Teknik pengambilan data menggunakan *Purposive Sample*, yaitu penentuan informan tidak didasarkan pedoman atau berdasarkan perwakilan populasi, namun berdasarkan kedalaman informasi yang dibutuhkan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum efektifnya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang, karena belum berjalan secara maksimal. Faktor yang menjadi kendala yaitu aparat penegak hukum yang kurang maksimal, dan kejelasan mengenai kesejahteraan aparat penegak hokum, keterbatasan sarana dan prasarana dalam melakukan penjangkauan, dan kekurangan sumber Daya Manusia (SDM) dalam melakukan pembinaan, faktor masyarakat, minimnya kepedulian atau kesadaran masyarakat terhadap hokum, dan Faktor Kebudayaan, kurangnya nilai ketertiban dan nilai ketentraman yang sudah menjadi kebiasaan. Dampak Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang yang Berkesejahteraan Sosial, bahwa Peraturan Daerah tersebut berdampak bagi kesejahteraan sosial masyarakat Kota Palembang, meningkatnya tindak kriminalitas, pergaulan bebas diantara mereka, dan menyebabkan akan banyak masyarakat Kota Palembang yang beralih profesi serupa untuk keberlangsungan hidupnya.

Kata Kunci : Analisis Hukum, Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Peraturan Daerah

ABSTRACT

Background of research by the rise of street children, homeless people and beggars in the city of Palembang. This has become a serious social problem. If left unchecked will have an impact that results in social inequality, and affect the level of crime. Therefore this study examines the effectiveness of the Regional Regulation of Palembang City in this regard.

Problem formulation, which is about the effectiveness of Local Regulation Number 12 of 2013 concerning the Development of Street Children, Homeless and Beggars in the City of Palembang, and the impact of Regional Regulation Number 12 of 2013 concerning the Development of Street Children, Bums and Beggars in the City of Social Welfare Palembang

This type of qualitative research is to analyze the effectiveness of Local Regulation Number 12 of 2013 concerning the Development of Street Children, Homeless and Beggars in the City of Palembang, and analyze the impact of the Regional Regulation on social welfare. This type of research, namely normative-empirical research, because it uses secondary data and primary data in reviewing and tracing Local Regulation Number 12 of 2013 concerning the Development of Street Children, Homelessness and Beggars in Palembang City. Normative-empirical approach. Sources and types of data, namely primary, secondary, and tertiary data. The method of data collection was by unstructured observation and interviews with the Palembang City Social Service, Palembang City People's Representative Council, Street Children, Homeless, and Beggars, the Civil Service Police Unit, and the Palembang City Community. The data collection technique uses Purposive Sample, namely the determination of informants is not based on guidelines or based on population representatives, but based on the depth of information needed.

The results showed that the Local Regulation No. 12/2013 concerning the Coaching of Street Children, Homeless and Beggars in Palembang City was not yet effective, because it had not been running optimally. Factors that become obstacles are law enforcement officials that are less than optimal, and clarity regarding the welfare of law enforcement officers, limited facilities and infrastructure in conducting outreach, and lack of Human Resources (HR) in conducting coaching, community factors, lack of awareness or awareness of the community towards law, and Cultural Factors, lack of order and peace values that have become a habit. The Impact of Regional Regulation Number 12 of 2013 concerning the Coaching of Street Children, Homeless and Beggars in Palembang with Social Welfare, that the Regional Regulation has an impact on the social welfare of the people of Palembang City, increased crime, free association between them, and will cause many people of Palembang City who switched similar professions for his survival.

Keywords : *Legal Analysis, Street Children, Homeless, Beggars, Local Regulations*

نبذة مختصرة

خلفية البحث عن صعود أطفال الشوارع والمشردين والمتسولين في مدينة باليمبانج. لقد أصبحت هذه مشكلة اجتماعية خطيرة. إذا تركت دون رادع سيكون لها تأثير يؤدي إلى عدم المساواة الاجتماعية ، ويؤثر على مستوى الجريمة. لذلك تبحث هذه الدراسة في فعالية التنظيم الإقليمي لمدينة باليمبانج في هذا الصدد.

صياغة المشكلة التي تتعلق بفعالية اللانحة الإقليمية رقم 12 لعام 2013 بشأن تنمية أطفال الشوارع والمشردين والمتسولين في مدينة باليمبانج وتأثير اللانحة الإقليمية رقم 12 لعام 2013 بشأن تنمية أطفال الشوارع والمشردين والمتسولين في مدينة الرعاية الاجتماعية باليمبانج

هذا النوع من البحث النوعي هو تحليل فعالية اللانحة المحلية رقم 12 لعام 2013 فيما يتعلق بتنمية أطفال الشوارع والمشردين والمتسولين في مدينة باليمبانج ، وتحليل تأثير اللوائح الإقليمية على الرفاه الاجتماعي. هذا النوع من البحث ، وهو البحث المعياري التجريبي ، لأنه يستخدم بيانات ثانوية وبيانات أولية في مراجعة وتتبع اللانحة المحلية رقم 12 لعام 2013 المتعلقة بتنمية أطفال الشوارع والتشرد والمتسولين في مدينة باليمبانج. النهج التجريبي المعياري. مصادر وأنواع البيانات ، وهي البيانات الأولية والثانوية والثالثية. كانت طريقة جمع البيانات عن طريق الملاحظة غير المقابلات والمقابلات مع الخدمة الاجتماعية لمدينة باليمبانج ، والمجلس التمثيلي لمدينة باليمبانج ، وأطفال الشوارع ، والتشرد ، والمتسولين ، ووحدة شرطة الخدمة المدنية ، ومجتمع مدينة باليمبانج. تستخدم تقنية جمع البيانات عينة هادفة ، أي أن تحديد المخبرين لا يعتمد على المبادئ التوجيهية أو على أساس ممثلي السكان ، ولكن يعتمد على عمق المعلومات المطلوبة.

أوضحت النتائج أن اللانحة المحلية رقم 12 لسنة 2013 بشأن تدريب أطفال الشوارع والمشردين والمتسولين في مدينة باليمبانج لم تدخل حيز التنفيذ بعد. العوامل التي تصبح عقبات هي مسؤولي إنفاذ القانون الذين هم أقل من الأمل ، والوضوح فيما يتعلق برفاهية ضباط إنفاذ القانون ، والمرافق المحدودة والبنية التحتية في إجراء التوعية ، ونقص الموارد البشرية (HR) في إجراء التدريب ، والعوامل المجتمعية ، ونقص الوعي أو وعي المجتمع تجاه القانون ، والعوامل الثقافية ، عدم وجود قيم النظام والسلام التي أصبحت عادة. أثر اللانحة الإقليمية رقم 12 لعام 2013 بشأن تدريب أطفال الشوارع والمشردين والمتسولين في باليمبانج مع الرعاية الاجتماعية ، أن اللانحة الإقليمية لها تأثير على الرفاهية الاجتماعية لشعب مدينة باليمبانج ، وزيادة الجريمة ، والارتباط الحر بينهم ، وستسبب الكثير من الناس في مدينة باليمبانج الذين حولوا مهن مماثلة لبقائه.

الكلمات المفتاحية: التحليل القانوني ، أطفال الشوارع ، المشردون ، المتسولون ، اللوائح المحلية

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Kata Pengantar.....	iii
Abstrak.....	v
Daftar Isi	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kegunaan Penelitian	14
E. Kerangka Teori	14
F. Kerangka Konseptual.....	19
G. Tinjauan Pustaka	24
H. Metodologi Penelitian	26
I. Sistematika Penulisan	36
BAB II TINJAUAN TEORI EFEKTIFITAS DAN SOSIOLOGI HUKUM.....	39
A. Teori Efektifitas Hukum	39
1. Konsep Efektifitas	39
2. Efektifitas Hukum	41
3. Terminologi Kesadaran Hukum	57
4. Kaitan Antara Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum.....	60

5. Dasar Kepatuhan Hukum	61
6. Hubungan Hhukum dan Masyarakat.....	63
7. Faktor yang Mempengaruhi Orang Melanggar Hukum	70
B. Teori Sosiologi Hukum	76
1. Lahir dan Perkembangan Sosiologi Hukum.....	76
2. Teori Sosiologi Hukum	79
3. Jenis Sosiologi Hukum.....	84
4. Karakteristik Pendekatan Sosiologi Hukum	88
5. Tokoh Sosiologi yang Mempengaruhi Perkembangan Sosiologi Hukum.....	89
BAB III KAJIAN HUKUM TATA NEGARA.....	95
A. Negara Kesatuan	95
B. Desentralisasi dan Otonomi Daerah.....	98
C. Hierarki Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia	111
BAB IV LOKASI PENELITIAN WILAYAH KOTA PALEMBANG	129
A. Deskripsi Wilayah Kota Palembang	129
B. Profil Dinas Sosial Kota Palembang.....	130
1. Visi dan Misi Dinas Sosial Kota Palembang	130
2. Tujuan dan Tugas Dinas Sosial Kota Palembang	131
3. Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Palembang	132
C. Gambaran Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang	132
D. Tugas dan Wewenang Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Pelambang terhadap Peraturan	

Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis	136
E. Pengemis dalam Pandangan Islam.....	144
BAB V ANALISIS HUKUM TERHADAP PERATURAN DAERAH KOTA PALEMBANG TENTANG PEMBINAAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN DAN PENGEMIS YANG BERKESEJAHTERAAN SOSIAL.....	149
A. Efektifitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang	149
1. Program Pembinaan Perlindungan Sosial	151
2. Program Rehabilitasi Sosial	157
3. Program Pemberdayaan Sosial.....	161
4. Program Jaminan Sosial.....	162
B. Dampak Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kkota Palembang yang Berkejahteraan Sosial.....	170
BAB VI PENUTUP.....	177
A. Kesimpulan	177
B. Saran.....	178
Daftar Pustaka.....	179
Indeks	188
Glosarium.....	192

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan sebuah teori yang sejalan dengan dasar negara Indonesia, yaitu menegaskan bahwa negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat pada suatu pemerintahan harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan yaitu demokrasi (*democracy*), penegakan hukum (*rule of law*), perlindungan hak asasi manusia (*the human right protection*), keadilan sosial (*social justice*) dan anti diskriminasi (*anti discrimination*).

Negara modern adalah personifikasi dari tata hukum,¹ artinya, negara dalam segala akifitasnya senantiasa didasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini disebut sebagai negara hukum. Dalam perkembangan pemikiran tentang negara hukum, terdapat dua kelompok negara hukum, yaitu negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil ini dikenal dalam istilah *Welfarestate* atau negara kesejahteraan. Menurut Jimly Asshiddiqie idenegara kesejahteraan mendapat pengaruh paham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang kapitalis-liberalis.

Dalam perspektif hukum, Wilhelm Lunstedt berpendapat "*Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the cooperation for other ends than*

¹Soemardi, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, (Bandung: Bee Media Indonesia, 2010), hlm 225.

more existence and propagation".² Wilhelm Linstedt menggambarkan untuk mencapai *social welfare*. Harus diketahui apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Pendapat Linsteds mengenai *social welfare* hampir sama dengan pendapat Roscou Pound. Namun ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia untuk hidup dan mengembangkannya secara layak.

Melihat pendapat yang ada tentang *social welfare*, disimpulkan bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan ada jaminan keamanan. Sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak. Tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.

Kunci pokok dalam Negara Kesejahteraan ialah isu tentang jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Jurgen Habermas berpendapat, bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Jaminan kesejahteraan seluruh rakyat diwujudkan dalam bentuk perlindungan atas "*the risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state*",³ yaitu resiko pengangguran, kecelakaan, penyakit tua, dan kematian para pencari nafkah harus ditanggung sebagian besar melalui ketentuan kesejahteraan negara.

Sentanoe Kertonegoromengategorikan Negara Kesejahteraan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok berisiko fundamental dan berisiko

²*Ibid*, hlm 9.

³Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State "Sociological Introduction*, Standford (California:University Press, 1992), hlm 126.

khusus.⁴ Kelompok resiko harus mendapat perhatian untuk diatasi. Alasannya karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Sedangkan resiko khusus, sifatnya lebih kepada makro individual, sehingga dampaknya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.⁵

Dalam hakekat negara kesejahteraan keberadaannya digambarkan sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Alasan tersebut sebagai motor penggerak sekaligus tujuan bagi manusia untuk senantiasa mengupayakan berbagai cara demi mencapai kesejahteraan dalam kehidupannya. Ketika keinginan tersebut telah dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan itu harus dijamin dan wajib diwujudkan oleh negara. Dalam konteks ini, negara dalam tahapan sebagai negara kesejahteraan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham Negara Kesejahteraan. Ditegaskan para perintis Kemerdekaan dan pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahwa negara demokratis yang akan didirikan, adalah "Negara Kesejahteraan" (*walvaarstaat*) bukan "Negara Penjaga Malam" (*nachtwachterstaat*). Terkait pilihan konsep negara kesejahteraan Indonesia, Moh. Hatta menggunakan istilah "Negara Pengurus".⁶ Prinsip *Welfare State*, dalam UUD 1945 dapat ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi.

Dengan masuknya perihal kesejahteraan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menurut Jimly Asshidiqie

⁴Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Cet. II. (Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987), hlm 7.

⁵*Ibid.*

⁶M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*. (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1959), hlm 299.

Konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*), bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana juga terlihat dalam konstitusi Negara Rusia, Bulgaria, Ceko, Slowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah dan Hongaria. Selanjutnya menurut Jimly, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur dalam UUD 1945, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada Negara-negara sosialis.⁷

Di dalam UUD 1945, kesejahteraan sosial menjadi judul khusus Bab XIV yang didalamnya memuat Pasal 33 tentang sistem perekonomian dan Pasal 34 tentang kepedulian negara terhadap kelompok lemah (fakir miskin dan anak telantar) serta sistem jaminan sosial. Kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan platform sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Sehingga, sejatinya Indonesia adalah negara yang menganut paham "Negara Kesejahteraan" (*welfare state*) dengan model "Negara Kesejahteraan".

Tulisan terkait dengan pekerjaan sosial mengenal konsep Negara Kesejahteraan Partisipatif (*participatory welfare state*), yaitu dengan istilah Pluralisme Kesejahteraan (*welfare pluralism*). Negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*social security*). Meskipun dalam operasionalisasi tetap melibatkan masyarakat. Menurut Mubyarto, Kedua pasal tersebut merupakan suatu hubungan kausalitas yang menjadi dasar disahkannya UUD 1945 oleh para pendiri negara, karena baik buruknya perekonomian nasional ikut menentukan tinggi rendahnya kesejahteraan sosial.

⁷Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm 124.

Indonesia sebagai negara berkembang, secara berkelanjutan melakukan pembangunan, baik secara fisik maupun mental untuk mencapai tujuan Negara yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.⁸ Agar tujuan Negara dapat terlaksana dibutuhkan sumber daya manusia yang mampu melaksanakannya dengan baik, sehingga perlu dipersiapkan sejak dini. Maka dari itu perkembangan anak telah menjadi perhatian yang penting, mulai dari usia dini anak perlu di didik agar kelak mampu bersaing dengan dunia internasional.

Pemerataan pembangunan yang selama ini menjadi salah satu kata kunci di semua lini pemerintahan ternyata tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Munculnya kesenjangan sosial dalam masyarakat merupakan suatu fakta yang tidak dapat dipungkiri sebagai hasil dari pembangunan tersebut. Kondisi ini jelas terlihat dari ketimpangan pembangunan wilayah khususnya daerah perkotaan dan pedesaan. Munculnya pusat-pusat pemerintahan dan perekonomian di daerah perkotaan membawa pengaruh pada semakin tingginya tingkat mobilitas dan kompetisi masyarakat dalam upaya memenuhi kebutuhan ekonominya. Tingginya tingkat kompetisi masyarakat membawa pengaruh pada beragamnya pola kehidupan masyarakat. Hal ini dapat kita lihat dari tingkat status sosial dan strata ekonomi masyarakat itu sendiri.⁹

Perkembangan perkotaan yang begitu pesat ternyata tidak hanya dirasakan oleh para orang dewasa yang harus kerja guna memenuhi kebutuhan hidupnya, kondisi serupa juga harus dirasakan oleh anak-anak yang berasal dari keluarga kurang mampu/miskin yang terpaksa harus

⁸Undang-Undang Dasar 1945.

⁹Mulandar, *Dehumanisasi Anak Marginal*, (Bandung: Yayasan Akatiga, 1996), hlm

bekerja demi memenuhi kebutuhan ekonomi keluarganya. Salah satu cara yang dihadapi oleh anak dalam membantu ekonomikeluarga adalah ketika mereka terpaksa atau dipaksa oleh keluarga ataupun keadaan untuk kejalanan guna mendapatkan kebutuhan ekonomi tersebut. Tidak dapat dipungkiri bahwa fenomena anak jalanan khususnya di daerah perkotaan merupakan suatu masalah klasik yang harus dihadapi oleh pemerintah kota dalam menata jalannya roda pemerintahan.¹⁰

Indonesia sampai saat ini tergolong negara yang sedangmajudan belum mampu menyelesaikan masalah kemiskinan, dengan banyaknyapermasalahansosial terkait anak jalanan gelandangan dan pengemis. Hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah,karena sudah menjadi bagian dari kehidupan kota-kota besar seperti di Palembang.Disebabkan meningkatnya jumlah penduduk yang tidak diimbangi dengan lapangan pekerjaan yang memadai, dan kesempatan kerja yang tidak selalu sama.¹¹ Apalagi dengan mewabahnya wabah Covid 19 sejak bulan Maret 2020 sampai sekarang semakin meningkatnya penduduk miskin.

Undang-undang Dasar 1945 adalah landasan konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia. Para pendiri negeri telah merumuskan sejak bangsa Indonesia merdeka dari jajahan kolonialisme. UUD 1945 adalah sebagai hukum dasar tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. UUD 1945 telah diamandemen empat kali pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 yang telah menghasilkan rumusan Undang-undang Dasar yang jauh lebih kokoh menjamin hak konstitusional warga negara.¹²

¹⁰*Ibid*

¹¹Soetomo, *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*. (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2008), hlm 38.

¹²Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Penelitian tentang gelandangan, pengemis dan anak jalanan, telah diatur dalam Pasal 34 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. Hal itu mempunyai makna bahwa gepeng dan anak-anak jalanandipelihara atau diberdayakan oleh negara yang dilaksanakan oleh pemerintah. Fakir ialah orang yang tidak berdaya karena tidak mempunyai pekerjaan apalagi penghasilan, dan tidak mempunyai sanak saudara di bumi ini. Miskin ialah orang yang sudah memiliki penghasilan tapi tidak mencukupi pengeluaran kebutuhan mereka, tapi mereka masih mempunyai keluarga yang sekiranya masih mampu membantu mereka yang miskin. Jadi Fakir miskin dapat dikatakan orang yang harus kita bantu kehidupannya dan pemerintah yang seharusnya lebih memperhatikan keberadaan mereka.¹³

Keberadaan gelandangan dan pengemis bukanlah tanpa alasan, keberadaan mereka disebabkan beberapa faktor seperti faktor ekonomi, psikologis, pendidikan, sosial budaya, bahkan agama. Gelandangan dan pengemis merupakan bagian dari masyarakat yang teresaing. Gelandangan dan pengemis merupakan masyarakat yang tidak berdaya, mereka tidak mampu mencukupi kebutuhan pokok, kurang memiliki kepedulian terhadap kesehatan, ketidakpedulian terhadap nilai-nilai dan norma, yang masih memiliki *mindset* 'tangan dibawah lebih baik', yaitu senang meminta belas kasih orang lain tanpa mau bekerja keras.¹⁴

Gelandangan dan pengemis (*gepeng*) harus dipedulikan oleh pemerintah setempat. Gelandangan dan pengemis membutuhkan bantuan, bukan bantuan uang atau barang yang langsung dikonsumsi tetapi lebih

¹³*Ibid.*

¹⁴Rina Rohmaniyati, *Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) Melalui Usaha Ekonomi Produktif (UEP) di Lembaga Sosial Hafara, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta*, dalam Jurnal, Universitas Negeri Yogyakarta, 2016, hlm 4.

kepada bantuan perbaikan mental, pendidikan, dan pelatihan supaya mereka dapat hidup dengan layak dan mampu mengangkat derajat harkat dan martabatnya sebagai manusia.¹⁵

Kota Palembang masih diperhadapkan dengan masalah, anak jalanan pengemis dan gelandangan. Fenomena yang perlu mendapat perhatian saat ini adalah meningkatnya angka penduduk miskin telah mendorong meningkatnya angka anak putus sekolah dan meningkatnya anak jalanan, pengemis dan gelandangan. Pada umumnya banyak dari pada penduduk khususnya di Kota Palembang mengalami persoalan seperti kesulitan ekonomi, menderita gizi buruk, karena kurangnya perhatian dari pemerintah setempat.¹⁶

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 12 tahun 2013 tentang Pengemis, Anak Telantar dan Gelandangan di Kota Palembang, bahwas permasalahan tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis sangat penting karena terkait dengan kesejahteraan sosial masyarakat. Peraturan daerah seyogyanya mempunyai efek yang sangat besar dalam meningkatkan kesejahteraan sosial. Peraturan Daerah Kota Palembang bermaksud melakukan pembinaan terhadap anak jalanan, gelandangan dan Pengemis sebagai upaya dalam melengkapi kebutuhan dasar, agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.¹⁷

Islam sangat melarang perbuatan mengemis, karena Islam adalah agama yang sempurna tidak hanya menyuruh manusia untuk fokus pada urusan akhirat. Namun, Islam juga mengajarkan tuntunan hidup di

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pengemis, Anak Telantar dan Gelandang di Kota Palembang.

dunia, termasuk mencari rezeki secara baik dan benar berdasarkan aturan hukum Islam. Pekerjaan mengemis telah difatwakan oleh organisasi masyarakat, yaitu Majelis Ulama Indonesia (MUI) Sumenep, Madura, Jawa Timur, mengeluarkan fatwa haram mengemis. Tindakan meminta-minta dinilai sebagai hal yang dilarang agama karena dapat merendahkan pribadi seseorang. Fatwa ini didukung MUI Pusat. "Tangan di atas itu lebih mulia daripada tangan di bawah". Ajaran Islam tidak menyenangi orang yang meminta-minta," kata Ketua MUI Pusat, Umar Shihab, di Jakarta.¹⁸

Mengemis merupakan salah satu cara yang digunakan sebagian orang untuk mencari rezeki. Bahkan banyak ditemukan orang menjadikannya sebagai sebuah profesi. Dalam Islam mengemis merupakan pekerjaan yang tercela serta tidak dianjurkan. Hal ini disebabkan Islam sangat mencela orang pemalas dan hanya menunggu belas-kasihan orang lain dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

Islam tidak menganjurkan seseorang untuk menghinakan dirinya sendiri selain kepada Allah semata. Mengemis dapat mematikan potensi di dalam diri seseorang, yang sejatinya Allah telah mengkaruniakan kecerdasan di masing-masing diri seorang insan. Sesuai dengan sabda Rasulullah SAW, "Barang siapa yang meminta-minta pada sesama dengan maksud memperkaya hartanya maka sesungguhnya ia memakan bara api".¹⁹

Salah satu permasalahan sosial yang kini banyak dijumpai dan membutuhkan penanganan yang serius yakni permasalahan mengenai gelandangan, pengemis dan anak jalanan yang ramai menghiasi ruas jalan di kota-kota besar. Mengingat jumlah penduduk Indonesia yang tinggi dan

¹⁸<http://news.liputan6.com/read/241840/mui-pusat-dukung-fatwa-haram-mengemis>, diakses 4 Februari 2018, Pukul 20:30 Wib.

¹⁹Imam Nawawi, *RiyadhusShalihin*, Jilid I, Terjemah Ahmad Sunarto, (Jakarta:Pustaka Amani, 1994), hlm 510.

segala carut-marut permasalahan yang dimilikinya, tidak mengherankan jika jumlah gelandangan, pengemis dan anak jalanan di Indonesia cukup tinggi²⁰

Hasil observasi peneliti bahwa gelandangan, pengemis, dan anak jalanan dapat di jumpai pada hampir setiap pelosok negeri ini. Terutama di kota-kota besar, misalnya di Kota Palembang. Banyaknya jumlah gelandangan, pengemis, dan anak jalanan yang terlihat memadati setiap perempatan dan setiap ruas jalan utama bukan saja tidak sedap dipandang, melainkan menjadi isu serius yang perlu dicarikan jalan pemecahannya bersama. Kondisi di atas belum ditambah dengan kenyataan bahwa sebagian besar gelandangan, pengemis dan anak jalanan di kota Palembang dan di beberapa kota besar lain adalah orang-orang yang *notabene* bukan penduduk setempat.

Maraknya anak jalanan, gelandangan dan pengemis timbul karena tingkat kemiskinan selalu meningkat, hal ini menjadi problem sosial yang cukup serius di kota Palembang. Jika hal ini dibiarkan dapat mengakibatkan kesenjangan sosial dan berpengaruh pada tingkat kriminalitas. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) kota Palembang, tingkat kemiskinan di kota Palembang ini cukup tinggi. Tercatat, sebanyak 202.000 penduduk kota Palembang atau 12,85 persen berada di garis kemiskinan pada tahun 2015 lalu. Kondisi ini sesungguhnya menurun jika dibandingkan tahun sebelumnya, 202.300 atau 12,93 persen (2014), dan 206.000 atau 13,36 persen (2013).²¹

Kota Palembang meski mengalami kemajuan yang sangat pesat dari sisi infrastruktur ditandai dengan banyaknya pembangunan mega proyek,

²⁰Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm 26.

²¹Kepala Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Palembang, Reflin Arda, DetikSumSel.Com, Jum'at (24/2).

tetapi tidak menjawab secara signifikan persoalan kemiskinan di kota ini. Penduduk miskin adalah penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan, yang hanya bertahan hidup untuk mendapatkan sesuap nasi.²²

Tingginya angka kemiskinan di Palembang karena terus bertambahnya jumlah penduduk dari luar kota. Mereka kebanyakan datang hanya bermodalkan nekad dari kabupaten atau kota tetangga dan membuat pemukiman. Kondisi ini terjadi di beberapa Kecamatan wilayah perbatasan yang tinggi angka kemiskinannya. Misalnya, di Kecamatan Seberang Ulu I, Seberang Ulu II, dan Kecamatan Kertapati. Mereka datang ke Palembang bersama keluarga, dengan alasan mencari pekerjaan yang lebih layak. Dan para mereka bekerja di sektor nonformal seperti buruh, atau tenaga lepas harian.

Pada umumnya penyebab munculnya gepeng dilihat dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan kondisi diri sang peminta-minta, sedangkan faktor eksternal berkaitan dengan kondisi di luar yang bersangkutan. Munculnya kaum gelandangan dan pengemis disebabkan oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi sifat-sifat malas, tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat, adanya cacat fisik ataupun cacat psikis. Sedangkan faktor eksternal meliputi faktor sosial, kultural, ekonomi, pendidikan, lingkungan, agama dan letak geografis.²³

Persoalan anak jalanan sebagai suatu masalah perkotaan yang muncul dalam berbagai dimensi kehidupan kemasyarakatan jelas tidak dapat diabaikan begitu saja. Tertera dalam Undang-Undang 1945 Pasal 34 ayat 1

²²*Ibid.*

²³Maghfur Ahmad, *Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan-Pengemis (GEPENG)*, Journal Penelitian, 2 November 2010.

dan 2 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.²⁴

Gelandangan, pengemis dan anak jalanan sudah menjadi sorotan bagi pemerintah. Karena persoalan ini merupakan persoalan yang sangat perlu diperhatikan demi kelangsungan hidup masyarakat adil dan makmur. Perhatian dari pemerintah dituangkan dalam Perwali (Peraturan Walikota) Nomor 17 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penjangkauan dan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis.²⁵

Posisi anak jalanan seyogyanya mendapatkan perlindungan secara penuh dari keluarga dan pemerintah, namun menjadi suatu permasalahan klasik yang harus dihadapi pemerintah Kota Palembang. Arah kebijakan maupun pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah kota dalam menangani anak jalanan di kota ini menjadi suatu yang menarik untuk diangkat dalam topik penelitian.

Hal ini didasarkan dengan pertimbangan, Kota Palembang sebagai ibukota dari Provinsi Sumatera Selatan merupakan daerah dengan perkembangan infrastruktur yang relatif cukup tinggi. Kota Palembang merupakan kota yang memiliki banyak prestasi:

- a. Peringkat I Kota Metropolitan Terbersih se-Indonesia 2010 (*Adipura Award*).
- b. Peringkat I Kota Metropolitan Terbersih se-Indonesia 2011 (*Adipura Award*).
- c. Taman Kota Terbaik se-Indonesia atas nama Kambang Iwak (KI

²⁴Undang-Undang Dasar 1945.

²⁵Perwali Nomor 17 Tahun 2014 Kota Palembang

Family Park).

- d. *Asean Environment Sustainable City 2008*, sebagai Kota Terbersih se-Asean.²⁶

Dibalik prestasi yang diraih, Kota Palembang tetap memiliki tugas lain yang sama penting dalam mengatasi keadaan-keadaan sosial seperti anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang banyak di kota Palembang. Hal itu menyebabkan keresahan, ketakutan, meningkatnya tindak kriminal dan mempengaruhi ketertiban serta keindahan kota Palembang itu sendiri. Berdasarkan latar belakang masalah, maka peneliti memberi judul penelitian “Analisis Hukum Peraturan Daerah tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis yang Kesejahteraan Sosial di Kota Palembang, Sumatera Selatan”.

B. RUMUSAN MASALAH

Permasalahan yang diteliti sebagai berikut.

1. Bagaimana efektifitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang?
2. Bagaimana dampak Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang yang Berkejahteraan Sosial?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian sebagai berikut.

1. Untuk menganalisis efektifitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang.

²⁶<http://pesonasumselku.blogspot.co.id/p/prestasi-kota-palembang.html?m=1>

2. Untuk menganalisis dampak Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang yang Berkesejahteraan Sosial.

D. KEGUNAAN PENELITIAN .

1. Teoritis

Hasil penelitian dapat dijadikan rujukan dalam penegakan dan pelaksanaan Peraturan Daerah bagi Dinas Sosial Kota Palembang yang berkesejahteraan sosial, serta menjadi referensi bagi mahasiswa yang melakukan kajian serupa, dan/atau yang akan melakukan penelitian pada sisi yang lainnya.

2. Praktis

Menjadikan seluruh tahap penelitian dan proses penelitian sebagai upaya memperluas wawasan sekaligus memperoleh ilmu pengetahuan yang didapatkan langsung dari hasil penelitian, serta memberikan kontribusi dalam pelaksanaan dan penegakan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang yang berkesejahteraan sosial.

E. KERANGKA TEORI

Dalam menjawab pertanyaan yang terdapat pada rumusan masalah dibutuhkan sebuah teori. Teori digunakan sebagai alat Analisis dalam menemukan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan didalam rumusan masalah. Penelitian ini menggunakan teori efektivitas hukum dan teori sosiologi hukum. Teori hukum sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, dapat merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.

Berdasarkan persoalan yang ada, maka kerangka teori diartikan sebagai kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat. Teori digunakan untuk membedah sebuah permasalahan (problem), dan menjadi bahan analisis dalam mengetahui efektivitas sebuah aturan atau hukum, dan dampak sosial yang ditimbulkan. Sejalan dengan hal tersebut, maka teori yang dipakai sebagai alat dalam menganalisis penelitian ini adalah :

1. Teori Efektivitas Hukum

Merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum. Secara khusus terlihat jentang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*) atau dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara *law in the book* dan *law in action*.²⁷

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemandirian serta kemujaraban. Membicarakan keefektifan hukum tidak terlepas dari analisis terhadap karakteristik dua variable terkait, yaitu karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan. Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum, maka harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadisasaran ketaatannya, maka dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.²⁸

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat

²⁷Soleman B. Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1993), hlm. 47- 48.

²⁸Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*. ctk Ketiga, (Bandung: Citra Aditya, 2013), hlm. 67.

untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan, atau dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan tersebut dalam mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.²⁹

Derajat efektivitas hukum ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum termasuk para penegak hukumnya. Asumsi bahwa, taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum. Berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.

Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum. Secara khusus terlihat jentang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*), dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara *law in the book* dan *law in action*.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor yaitu :³⁰

- 1) Faktor hukumnya sendiri (Perundang-undangan).
- 2) Faktor penegak hukum, yakni satuan polisi pamong praja

²⁹*Ibid.*,

³⁰Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 8.

- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.³¹

Sebuah komponen merupakan pengikat sistem hukum di tengah-tengah kultur, budaya bangsa secara keseluruhan. Seseorang menggunakan hukum, patuh atau tidaknya terhadap produk hukum sangat berhubungan erat terhadap kultur hukumnya. Oleh karena itu, saat ini hukum bukan hanya dipakai untuk mempertahankan pola-pola, hubungan serta kaidah-kaidah yang ada. Hukum yang di terima sebagai konsep yang modern memiliki fungsi untuk melakukan suatu bentuk perubahan sosial.

Teori Efektivitas Hukum dipakai dalam menganalisis permasalahan Efektivitas Peraturan daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang.

2. Teori Sosiologi Hukum

Pendekatan sosiologis terhadap hukum mulai muncul ke permukaan, seiring dengan tuntutan agar ilmu hukum dapat lebih difungsikan untuk memberikan sumbangannya di dalam masyarakat Indonesia yang berubah. Pendekatan ini mulai diperlukan apabila melihat hukum bukan semata-mata

³¹/*bid.*,

sebagai suatu lembaga yang otonom di dalam masyarakat, melainkan sebagai suatu lembaga yang bekerja untuk dan dalam masyarakat. Ada dua hal, yaitu Pertama, Proses hukum tidak dilihat sebagai suatu peristiwa yang mengalami suatu metode, melainkan kita lihat sebagai proses terwujudnya tujuan-tujuan sosial yang lebih besar. Kedua. Tempat hukum di dalam masyarakat, yaitu fungsi apakah yang dijalankan oleh hukum.³²

Hal ini tentu memerlukan ada peralihan dan perubahan pandangan ke arah yang lebih mendekati ilmu-ilmu sosial. Hukum yang semula hanya berorientasi kepada hal-hal yang praktis dalam penyelesaian sengketa atas dasar norma-norma yang diasumsikan mempunyai keabsahan mutlak untuk berbuat demikian. Sekaligus harus menghilangkan diri pada dasar-dasar pemikiran yang lebih luas kepada penyusunan teori-teori atas dasar kenyataan sosial yang dihadapi.³³

Adanya sosiologi hukum dalam kerangka akademis, dimaksudkan sebagai usaha untuk memungkinkan pembentukan teori-teori hukum yang sosiologis sifatnya. Artinya, suatu usaha untuk merelasikan dogmatif hukum, menurut jalan pikiran yang yuridis-tradisional, yang lebih melihat serta menelaah hukum sebagai keadaan daripada hukum sebagai suatu proses. Sosiologi hukum merupakan nomografis yang tugasnya melakukan pencatatan dan penilaian mengenai hal-hal yang terjadi dalam dunia empirik serta berusaha memberikan penjelasannya. Hal ini sangat berarti bagi dunia praksis, khususnya untuk membantu pengambilan keputusan yang berkualitas, baik dalam pembuatan undang-undang maupun dalam penegakan hukum.³⁴

³²Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum*. (Bandung : Alumni, 1977), hlm. 18-19.

³³*Ibid.*,

³⁴Soerdjono, Soekanto. *Kegunaan Sosiologi Hukum bagi Kalangan Hukum*. (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 54.

Pendekatan sosiologis mendasarkan pada pandangan positivistik dalam ilmu sosial yang berpegang teguh pada teori korespondensi tentang kebenaran. Menurut teori ini, kebenaran adalah kesamaan antara teori dan dunia kenyataan, itu berarti bahwa hubungan sentral di dalam ilmu adalah hubungan antara subjek (ilmuan) dan objek (dunia kenyataan). Teori yang berhasil berkorespondensi dengan dunia kenyataan menghasilkan pengetahuan objektif sebagai produknya. Ilmuannya bekerja dari suatu perspektif eksternal, artinya ia mendekati dunia kenyataan sebagai seorang pengamat yang meregistrasi apa yang dilihatnya, yang tidak memenuhi kriteria tersebut tidak dapat dikatakan sebagai ilmu hukum, melainkan hanya sebagai keahlian hukum terdidik.³⁵

Dari berbagai penjabaran ini maka teori efektivitas hukum dan teori sosiologi hukum merupakan teori yang tepat dalam menjawab persoalan yang ada di dalam rumusan masalah. Sehingga dengan penelitian ini dapat menjadi solusi dan menemukan akar masalah tentang keefektivan peraturan perundang-undangan yang ada. Teori Sosiologi Hukum dipakai untuk menganalisis permasalahan dan mencari akar masalah terkait dampak terhadap masyarakat mengenai Peraturan daerah Nomor 12 Tahun 2013 di Kota Palembang.

F. KERANGKA KONSEPTUAL

1. Analisis Hukum

Analisis menurut kamus, yaitu penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dsb) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dsb); pemecahan

³⁵*Ibid.*,

persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya.³⁶Hukum sebagai alat bukan tujuan, yang mempunyai tujuan adalah manusia. Hukum adalah salah satu mekanisme untuk menciptakan ketertiban dan kedamaian di tengah masyarakat.

Hukum diciptakan untuk terjaminnya hak dan kewajiban berjalan secara seimbang. Hukum dibuat dengan tujuan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia. Hukum dibuat untuk menjamin terlindungi nilai-nilai kemanusiaan, nilai-nilai keadilan, ketertiban dan ketenteraman dan terpenuhinya rasa keadilan sosial dan keadilan yang sejati, tidak hanya keadilan formal, justru merasuk pada dimensi substansi dari keadilan itu sendiri.³⁷

Pengertian Hukum secara etimologis yaitu hukum, *recht*, *lex*, dan *ius*. Hukum berasal dari bahasa Arab dan bentuk tunggal, jamaknya dari istilah *al-ahkam* yang diambil alih dalam bahasa Indonesia menjadi hukum. *Recht* berasal dari bahasa Latin *Rechtum* yang mempunyai arti tuntunan, bimbingan, pemerintahan. Selalu didukung oleh kewibawaan. Dalam istilah Bahasa Belanda yaitu *Gerechtigdheid*. *Gerechtigheit* dari bahasa Jerman yang berarti keadilan. *Lex* berasal dari bahasa Latin berasal dari kata *Lesere* artinya mengumpulkan orang-orang yang diberi perintah. *Ius* berasal dari bahasa Latin yang berarti hukum. Dari kata *Lubere* yang berarti mengatur/memerintah. Disimpulkan secara etimologis *ius*, berarti hukum bertalian erat dengan keadilan yang mempunyai tiga unsur, yaitu wibawah, keadilan, dan tata kedamaian.³⁸

³⁶Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi 3, Cet. 3, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm 43.

³⁷Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegak Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1986), hlm 21.

³⁸Jawahir Thontowi, *Islam, Politik, dan Hukum Esai-Esai Ilmiah Untuk Pembaharuan*, (Yogyakarta: Madyan Press, 2002).

Hukum menurut kamus, yaitu undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat.³⁹ Menurut istilah, pengertian hukum menurut Subekti adalah, hukum itu mengabdikan pada tujuan negara yang dalam pokoknya ialah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya.⁴⁰ Hukum tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat, hukum ada karena adanya masyarakat dan masyarakat membutuhkan hukum untuk mengarahkan serta mengatur kehidupan masyarakat menuju ke arah yang positif.

Analisis hukum yang dimaksudkan, adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa terdapatnya pengemis, anak telantar dan gelandangan di Kota Palembang, meski sudah terdapat Peraturan Daerah Kota Palembang terkait hal itu. Penyelidikan yang dimaksud dalam penelitian, adalah untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya peraturan daerah tersebut dalam mengatur pergaulan hidup masyarakat.

2. Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah, adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat. Disamping dikenal adanya istilah peraturan, dikenal juga istilah perundang-undangan, untuk itu M. Solly Lubis memberikan pengertian perundang-undangan.

3. Gelandangan

Istilah gelandangan berasal dari kata gelandangan, yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap.⁴¹

Pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal dari

³⁹Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op.Cit.*, hlm 410.

⁴⁰C.S.T. Kansil, dan Chistine S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Cet. ke-1, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011), hlm 36.

⁴¹Suparlan, Parsudi, *Gelandangan: Sebuah Konsekuensi Perkembangan Kota, dalam Gelandangan Pandangan Ilmu Sosial*, (Jakarta: LP3ES, 1984).

desa dan mencoba nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutamanya di sektor informal.

4. Pengemis

Pengemis, adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.

5. Gelandangan

Gelandangan pengemis, adalah seseorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis. Pengemis kebanyakan adalah orang-orang yang hidup mengelandang. Istilah gelandangan berasal dari kata gelandangan, yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap. Pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal dari desa dan mencoba nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutama di sektor informal.⁴²

6. Anak Jalanan

Istilah anak jalanan secara umum terbentuk dari dua kata yaitu *anak* dan *jalanan*. Anak dalam hal ini menunjuk pada usia dalam perkembangan manusia, dan jalanan menunjuk pada tempat beraktivitas anak tersebut yakni di jalanan. Jalanan yang dimaksudkan tidak hanya berarti pada *jalanan* saja, melainkan juga tempat-tempat

⁴²Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, (Yogyakarta: PustakaPelajar, 2009), hlm 29.

lain seperti pasar, pusat pertokoan, taman kota, alun-alun, terminal, dan stasiun.⁴³

Pengertian anak jalanan telah banyak dikemukakan oleh banyak ahli. Secara khusus, anak jalanan menurut PBB adalah anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan untuk bekerja, bermain atau beraktivitas lain. Anak jalanan tinggal di jalanan karena dicampakkan atau tercampakkan dari keluarga yang tidak mampu menanggung beban karena kemiskinan dan kehancuran keluarganya.

7. Kesejahteraan Sosial

Pengertian kesejahteraan menurut kamus, yaitu hal atau keadaan sejahtera; keamanan, keselamatan, ketentraman.⁴⁴ Pengertian sosial menurut kamus, yaitu berkenaan dengan masyarakat.⁴⁵ Kesejahteraan sosial menurut kamus, yaitu keadaan sejahtera masyarakat.⁴⁶ Kesejahteraan sosial yang dimaksudkan, adalah keadaan masyarakat Kota Palembang menjadi sejahtera, aman, selamat, dan tentram dengan adanya Peraturan Daerah terkait dengan penertiban dan penegakan hukum terhadap adanya pengemis, anak telantar dan gelandangan di Kota Palembang.

8. Palembang, Sumatera Selatan

Kebanyakan masyarakat menghubungkan nama Palembang dari kata *limbang* yang mendapat imbuhan *pe*. Kata *limbang* menurut Kamus Bahasa Indonesia berarti melimbang atau mencuci (emas, intan, beras, dsb) dengan cara *mengayak* dalam *nyiru*.⁴⁷ Imbuhan *pe-* menyatakan

⁴³BKSN, *Anak Jalanan Di Indonesia: Permasalahan dan Penanganannya*, (Jakarta: Badan Kesejahteraan Sosial Nasional, 2000), hlm 2-4.

⁴⁴Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op.Cit.*, hlm 1011.

⁴⁵*Ibid.*, hlm 1085.

⁴⁶*Ibid.*, hlm 1011.

⁴⁷Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembang Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi ke-2, (Jakarta: Balai Pustaka, 1991), hlm 593.

tempat.⁴⁸Salah satu mata pencaharian penduduk di Palembang zaman dahulu adalah melimbang emas di Sungai Tatang.

Palembang dahulu disebut *Pelimbang*, kemudian nama *Pelimbang* berubah menjadi Palembang setelah wilayah ini dikuasai oleh Jenderal de Cock, 1 Juli 1821.⁴⁹ Dalam sejarah Cina (1225), pertama kali yang digunakan dengan nama *Po-Lin-Fong*, 100 tahun kemudian Wang Ta-Yuan menyebutnya menjadi *Ku-Kang (Kiu-Kiang)*.⁵⁰

Sumber lain menyebutkan, Palembang berasal dari kata *lembang* yang mempunyai arti tanah yang bertekuk, tanah yang rendah. Bila dikaitkan dengan bahasa melayu Palembang, kata *Lembang* berarti air yang merembes/rembesan, dan imbuhan pa-menunjukkan tempat, yaitu tempat atau keadaan. Arti dari kata tersebut menggambarkan keadaan wilayah Palembang yang tanahnya berair.⁵¹Kota Palembang adalah ibu kota provinsi Sumatera Selatan. Palembang adalah kota terbesar kedua di Sumatera setelah Medan. Luas wilayahnya 358.55 km² dengan penduduk sebanyak 1,8 juta orang dengan kepadatan penduduk 4.800 per km².

G. TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian yang dilakukan Maulida Oktaviana, Anjuman Zukhri, Made Ary Meitriana berjudul “Pengemis Dan Upaya Penanggulangannya (Studi Kasus di Desa Rarang Tengah Kecamatan Terara Kabupaten Lombok Timur)”. Disimpulkan bahwa ada tiga upaya menyelesaikan permasalahan

⁴⁸Dinas Pariwisata Palembang, *Indonesia: Welcome to the City of Palembang the Land of Sriwijaya*, 2000, hlm 1.

⁴⁹Akib, R.H.M (Rhama), *Sejarah Perjuangan Sri Sultan Mahmoed Baderedin II*, (Palembang: tp, 1979), hlm 73.

⁵⁰M.Q. Woulders, Martinus Nijhoff, Gravenhage, *Het Sultanat Palembang 1811-1825*, 1975, hlm. 74.

⁵¹Djohan Hanafiah, *Sejarah Perkembangan Pemerintahan Kota Madya Daerah Tingkat II Palembang*, (Palembang: Pemda Dati II Palembang, 1999), hlm. 5.

pengemis oleh pemerintah daerah yakni penanggulangan preventif, represif, dan rehabilitatif.⁵²

Persoalan yang terjadi adalah tentang pengemis, gelandangan dan anak jalanan, yang meresahkan masyarakat. Hal ini terjadi disebabkan tidak efektifnya peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah setempat. Sementara itu persoalan pengemis, gelandangan dan anak jalanan merupakan tanggung jawab pemerintah untuk mengurusnya, khususnya pemerintah yang telah memiliki Peraturan Daerah tersendiri.

Persamaannya dengan penelitian sekarang adalah sama-sama meneliti tentang pengemis gelandangan dan anak jalanan. Letak perbedaan dengan penelitian sekarang, bahwa penelitian sekarang lebih fokus pada efektivitas pelaksanaan peraturan daerah di buat oleh Pemerintah Kota Palembang, dalam upaya penertiban masyarakat dan dalam ruang lingkup kesejahteraan sosial terkait adanya anak jalanan yang semakin marak berkeliaran di kota Palembang. Penelitian ini merupakan analisis hukum terhadap efektivitas penegakan hukum peraturan daerah kota Palembang tentang anak jalanan yang semakin marak berkeliaran, serta menganalisis peraturan daerah yang berkesejahteraan sosial.

Penelitian yang dilakukan oleh Lita Yuniarti tentang "Prilaku Pengemis di Alun-alun Kota Probolinggo". Penelitian ini menganalisis dari aspek aparat penegak hukum yang berkaitan dengan peraturan daerah.⁵³ Hasil penelitian terdahulu menemukan penyebab mereka menjadi pengemis karena beberapa sebab, yaitu bersifat struktural dan tidak bisa

⁵²Maulida Oktaviana, Anjuman Zukhril, Made Ary Meitriana, *Pengemis Dan Upaya Penanggulangannya (Studi Kasus di Desa Rarang Tengah Kecamatan Terara Kabupaten Lombok Timur)*, Journal.

⁵³Lita Yuniarti, *Prilaku Pengemis di Alun-alun Kota Probolinggo*, Program Studi Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Jember (UNEJ).

melakukan pekerjaan lain selain mengemis karena faktor fisik atau cacat yang dideritanya sehingga sektor usaha formal tidak mau menerimanya.

Persamaan dengan penelitian sekarang adalah sama-sama meneliti fenomena sosial masyarakat seperti mengemis dan anak jalanan yang terjadi pada umumnya di kota-kota besar. Perbedaan dengan penelitian sekarang adalah tentang efektivitas peraturan daerah terkait dengan fenomena sosial masyarakat adanya kegiatan mengemis, gelandangan dan anak jalanan di kota Palembang.

Penelitian yang dilakukan oleh Sakman,⁵⁴ Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa adanya kegiatan di masyarakat yaitu mengemis, gelandangan dan sebagainya terjadi karena krisis multi dimensional akibat pengaruh globalisasi, disisi lain disebabkan karena tingkat populasi penduduk yang semakin meningkat. Persamaan dengan penelitian sekarang, adalah sama-sama meneliti tentang efektif atau tidak Peraturan Daerah tentang gelandangan, pengemis dan anak jalanan. Perbedaan dengan penelitian sekarang adalah, menganalisis terhadap efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah kota Palembang tentang anak jalanan, pengemis dan gelandangan.

H. METODOLOGI PENELITIAN

Metodologi penelitian adalah, metode atau cara tertentu yang dipakai untuk meneliti objek yang dijadikan kajian, sehingga penelitian terarah dan mencapai hasil yang diharapkan. Metodologi penelitian yang dipakai sebagai berikut.

⁵⁴Sakman, *Tinjauan Implementasi Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, (Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar*, Prodi PPkn FKIP Universitas Palangkaraya.

1. Jenis dan Tipe Penelitian

Jenis penelitian ini adalah kualitatif. Penelitian kualitatif,⁵⁵ dimaksudkan untuk menganalisis efektifitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Palembang, dan menganalisis dampak Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Palembang yang berkesejahteraan sosial.

Tipe penelitian, yaitu penelitian *normatif-empiris*, karena menggunakan data sekunder dan data primer dalam mengkaji dan menelusuri norma-norma dan peraturan-peraturan, yaitu Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang yang mengatur tentang pengemis, anak telantar dan gelandangan di kota Palembang.

Penelitian *normatif*, adalah suatu jenis penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder,⁵⁶ berupa aturan perundang-undangan, literatur yang berkaitan dengan permasalahan, pendapat para ahli dan sebagainya. Penelitian *empiris*, adalah suatu jenis penelitian yang dilakukan dengan cara mendapatkan bahan hukum langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan.⁵⁷

Penelitian hukum *normatif-empiris* merupakan gabungan antara pendekatan hukum normatif dengan penambahan unsur empiris, yaitu berkaitan dengan efektifitas ketentuan hukum normatif (peraturan daerah) dalam aksipada pada peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam

⁵⁵Husaini Usman, dan Purnomo Stiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2009), hlm 85.

⁵⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. ke-3, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986), hlm 51.

⁵⁷*Ibid.*,

suatu masyarakat (di Palembang). Penelitian empiris yang dimaksudkan adalah *empiris live case study*, yaitu pendekatan pada suatu peristiwa hukum yang prosesnya masih berlangsung atau belum berakhir. Peristiwa hukum yang terjadi di Kota Palembang terkait dengan pengemis, anak terlantar dan gelandangan masih ada.

Tipe penelitian adalah *deskriptif*, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan atau menggambarkan secermat mungkin mengenai suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu.⁵⁸ Digunakan untuk mendeskripsikan atau menggambarkan realita empirik dibalik fenomena secara mendalam, rinci dan tuntas, yaitu mendeskripsikan kondisi sosial kota Palembang terkait peraturan daerah tentang anak jalanan, pengemis dan gelandangan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu mencocokkan antara realita empirik dengan teori-teori yang berlaku dengan menggunakan metode deskriptif.⁵⁹

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah penelitian yang digunakan adalah *content analysis* dengan mengidentifikasi dan menginventarisasi ketentuan-ketentuan normatif dan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang secara empiris.

Pendekatan normatif-empiris, yaitu hukum sebagai gejala masyarakat, sebagai institusi sosial atau perilaku yang mempola. Pendekatan ini dikenal dengan penelitian hukum yang empirik atau

⁵⁸Mely G. Tan, *Masalah Perencanaan Penelitian*, dalam Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Cet.ke-2, (Jakarta:PT. Gramedia), hlm 45.

⁵⁹Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2004), hlm 131.

penelitian hukum sosiologis. Termasuk ke dalam pendekatan yang dapat dikategorikan pendekatan empirik antara lain pendekatan kriminologis, yuridis-antropologis, yuridis-psikologis, yuridis-ekonomis dan lain-lain. Pendekatan empirik terkadang juga dapat bersifat *inter* dan *multidisipliner*.

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah secara normatif dan empiris sebagai berikut.

a. Pendekatan Normatif

Dilakukan dengan cara mempelajari buku-buku, bahan-bahan bacaan literatur peraturan perundang-undangan yang menunjang dan berhubungan sebagai penelaahan hukum terhadap kaidah yang dianggap sesuai dengan penelitian hukum tertulis. Penelitian normatif dilakukan terhadap hal-hal yang bersifat teoritis, asas-asas hukum, dasar hukum dan konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, yaitu Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang.

b. Pendekatan empiris.

Dilakukan dengan cara mendapatkan bahan hukum langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan.⁶⁰ Jenis bahan hukum berasal dari keterangan yang didapat dari wawancara Kepala Dinas Sosial Kota Palembang, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Palembang, Dewan Perwakilan Rakyat Kota Palembang Komisi IV, Biro Hukum Pemerintahan Kota Palembang, anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Palembang, dan masyarakat Kota Palembang terkait dengan efektifitas

⁶⁰*Ibid.*

peraturan daerah yang diteliti.

3. Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini bersifat deskriptif analitik, yaitu menjelaskan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.⁶¹ Deskripsi terhadap Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang, serta menganalisis efektivitas peraturan daerah tersebut bagi kesejahteraan sosial masyarakat kota Palembang.

Penelitian ini termasuk penelitian normatif dan empiris, maka data yang diperlukan adalah data sekunder dan data primer.

a. Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari objek penelitian lapangan yang berkaitan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian yang dilakukan di Kota Palembang.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari studi kepustakaan terhadap bahan hukum yang terdiri dari:

1) Bahan hukum primer

Informasi yang diperoleh langsung oleh peneliti dari informan peneliti yang dikumpulkan melalui wawancara secara mendalam terhadap subjek penelitian. Data primer didalam penelitian disebut juga sebagai data asli atau data baru yang

⁶¹Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 2003), hlm 16.

memiliki sifat *up to date*.⁶² Bahan hukum yang bersifat mengikat yaitu Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan-bahan ilmu hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu buku-buku referensi, hasil penelitian dan data tertulis lain terkait dengan permasalahan penelitian. Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2013 Kota Palembang, serta studi kepustakaan yang merupakan buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder yang terdiri dari kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, serta ensiklopedia.

4. Penentuan Populasi dan Sampel

- a. Populasi adalah jumlah keseluruhan dari objek pengamatan/penelitian. Dalam hubungannya dengan permasalahan penelitian. Populasinya yang diamati dalam penelitian ini adalah jumlah pengemis, anak terlantar dan gelandangan yang ada di Kota Palembang.
- b. Sampel, adalah sebagian data yang diambil dari populasi dengan menggunakan cara-cara tertentu yang mewakili populasi. Sampel ditentukan secara *purposive sampling*, yaitu sampel yang diambil disesuaikan dengan tujuan yang ingin dicapai dan dianggap telah

⁶²Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm 117.

mewakili permasalahan yang hendak dicapai responden yang dianggap dapat mewakili populasi dan mencapai tujuan penelitian. Dalam hal ini diambil beberapa sampel dari jumlah keseluruhan pengemis, anak terlantar dan gelandangan yang ada di Kota Palembang.

5. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

a. Prosedur Pengumpulan Data

Dalam pelaksanaan pengumpulan data digunakan data cara dengan studi kepustakaan dan studi lapangan

1) Studi Kepustakaan

Digunakan untuk memperoleh data sekunder melalui serangkaian kegiatan studi kepustakaan dengan cara membaca, menelaah, mencatat dan mengutip buku-buku dan beberapa ketentuan-ketentuan lain serta literaturlain yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang akan diteliti, yaitu berkaitan dengan pengemis, anak telantar dan gelandangan yang berada di Kota Palembang, serta Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang.

2) Studi Lapangan

Untuk memperoleh data primer, dilakukan dengan penelitian terhadap responden pada Kepala Dinas Sosial Kota Palembang, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Palembang, Dewan Perwakilan Rakyat Kota Palembang Komisi IV, Biro Hukum Pemerintahan Kota Palembang, anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Palembang, dan masyarakat Kota Palembang, dengan melakukan wawancara dengan menggunakan

daftar pertanyaan secara terbuka sebagai pedoman dalam wawancara pada masalah yang diteliti.

b. Prosedur Pengolahan Data

1) Editing

Memeriksa kembali mengenai kelengkapan, kejelasan, dan kebenaran data yang telah diterima serta relevansinya sebagai peneliti.

2) Klasifikasi Data

Mengklasifikasikan jawaban para responden menurut jenisnya. Dilakukan dengan kode tertentu agar memudahkan dalam menganalisis data

3) Sistematika data yaitu menyusun data sesuai dengan bidang telaah atau pokok bahasan dengan makna untuk memudahkan dalam menganalisa data.

6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif teknik pengumpulan data sangat diperlukan guna mendapatkan data dalam sebuah penelitian. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data sesuai dengan apa yang diharapkan. Penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan di dalam berbagai *setting*, berbagai sumber, dan berbagai cara.⁶³

Dari sisi *setting*, maka data dikumpulkan dalam kondisi yang alamiah (*natural setting*). Dari sisi sumber, data dikumpulkan dari berbagai sumber yaitu sumber primer, dan sumber sekunder. Dilihat dari sisi cara atau teknik pengumpulan data lebih banyak dilakukan dengan

⁶³Herdiansyah, Haris, *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*, (Jakarta: Salemba, 2010), hlm 24.

pengamatan (*observasi*), wawancara mendalam (*in depth interview*) dan dokumentasi.

Ketiga cara ini digunakan secara stimulan agar data yang di dapat saling melengkapi sehingga teknik tersebut bisa melihat secara keseluruhan dalam menganalisis tentang efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Penegemis di Kota Palembang.

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data/bahan hukumberupa bahan hukum primer di lapangan (masyarakat), yaitu secara langsung terjun ke masyarakat dengan cara wawancara dan pengamatan (*observasi*),⁶⁴ dan dokumentasi sebagai berikut.

a. Wawancara (percakapan dengan maksud tertentu).

Teknik wawancara dilakukan dalam penelitian ini adalah teknik wawancara *Semi Structured*, yaitu melakukan wawancara dengan menggunakan pertanyaan yang tidak terstruktur/tersusun, di lanjutkan dengan mendalami pertanyaan-pertanyaan guna mendalami informasi secara konfrehensip. Selain itu juga peneliti melakukan wawancara dengan pertanyaan-pertanyaan bersifat spontanitas yang muncul pada saat melakukan wawancara. Peneliti melakukan wawancara kepada :

- 1) Kepala Dinas Sosial Kota Palembang.
- 2) Kepala Satpol PP Kota Palembang
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat Kota Palembang Komisi IV.
- 4) Biro Hukum Pemkot Kota Palembang
- 5) Anak jalanan, Gelandangan dan Pengemis di kota Palembang

⁶⁴Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994).

6) Masyarakat Kota Palembang

b. Pengamatan (*Observasi*).

Metode ini dilakukan untuk mengamati/pencatatan gejala-gejala yang menjadi indikasi atau penyebab tidak efektifnya pelaksanaan penegakan hukum Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemisdi Kota Palembang.

c. Dokumentasi.

Metode dokumentasi, adalah suatu cara pengumpulan data dalam penelitian ini dengan cara melihat data yang terdapat dalam bentuk tulisan, data tersebut meliputi data tingkat kemiskinan masyarakat kota Palembang di badan pusat statistik, kemudian melakukan pengambilan data jumlah pengemis secara tertulis yang telah terinventarisir di Dinas Sosial Kota Palembang.

7. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kota Palembang.

8. Analisis Data

Data yang diperoleh, lalu diolah kemudian dianalisa secara kualitatif, yaitu dilakukan dengan menggambarkan data yang dihasilkan dalam bentuk uraian kalimat atau penjelasan.

Analisis data dilanjutkan dengan menarik kesimpulan secara induktif, yaitu suatu berfikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum, kemudian dilanjutkan dengan pengambilan kesimpulan yang bersifat khusus yang merupakan jawaban dari permasalahan berdasarkan hasil penelitian dan selanjutnya diberikan beberapa saran.

I. SISTEMATIKA PENULISAN

Pembahasan penelitian sebagai berikut.

BAB I. PENDAHULUAN: berisi tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian (Teoritis dan Praktis), Kerangka Teori, Kerangka Konseptual, Tinjauan Pustaka, Metodologi Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II. TINJAUAN TEORI EFEKTIVITAS DAN SOSIOLOGI HUKUM: berisi tentang Teori Efektivitas Hukum (Konsep Efektivitas, Efektivitas Hukum, Terminologi Kesadaran Hukum, Kaitan Antara Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Dasar-dasar Kepatuhan Hukum, dan Hubungan Hukum dan Masyarakat). Teori Sosiologi Hukum (Lahir dan Perkembangan Sosiologi Hukum, Teori Sosiologi Hukum, Jenis-jenis Sosiologi Hukum, Karakteristik Pendekatan Sosiologi Hukum, dan Tokoh Sosiologi yang Mempengaruhi Perkembangan Sosiologi Hukum).

BAB III. KAJIAN HUKUM TATA NEGARA: berisi tentang Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

BAB IV. LOKASI PENELITIAN WILAYAH KOTA PALEMBANG: berisi tentang Deskripsi Wilayah Kota Palembang, Profil Dinas Sosial Kota Palembang (Visi dan Misi Dinas Sosial Kota Palembang, Tujuan dan Tugas Dinas Sosial Kota Palembang, Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Palembang). Gambaran Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang. Tugas dan Wewenang Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Palembang Terhadap Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis. Pengemis dalam Pandangan Islam.

BAB V. ANALISIS HUKUM TERHADAP PERATURAN DAERAH KOTA PALEMBANG TENTANG PEMBINAAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN DAN PENGEMIS YANG BERKESEJAHTERAAN SOSIAL: berisi tentang Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Galandangan Dan Pengemis di Kota Palembang (Program Pembinaan Perlindungan Sosial, Program Rehabilitasi Sosial, Program Pemberdayaan Sosial, Program Jaminan Sosial). Dampak Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang yang Berkejahteraan Sosial.

BAB V. KESIMPULAN: berisi tentang Kesimpulan dan Saran.

DAFTAR PUSTAKA.

BAB II

TINJAUAN TEORI EFEKTIVITAS DAN SOSIOLOGI HUKUM

A. TEORI EFEKTIVITAS HUKUM

1. Konsep Efektivitas

Secara etimologi kata efektivitas berasal dari kata efektif. Dalam bahasa Inggris *effectiveness* telah mengintervensi ke dalam Bahasa Indonesia dan memiliki makna berhasil. Efektivitas adalah keefektifan, yaitu keberhasilan suatu usaha, tindakan. Dalam bahasa Belanda *effectief* memiliki makna berhasil guna. Efektivitas hukum secara tata bahasa diartikan sebagai keberhasilangunaan hukum. Hal ini berkenaan dengan keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri, sejauh manahukum atau peraturanitu berjalan optimal dan efisien atau tepat sasaran.⁶⁵

Aan Komariah dan Cipi Triatna mengartikan efektivitas, adalah ukuran yang menyatakan sejauh mana sasaran atau tujuan (kualitas, kuantitas, dan waktu) telah dicapai. Efektivitas adalah penilaian yang dibuat sehubungan dengan prestasi individu, kelompok organisasi, makin dekat pencapaian prestasi yang diharapkan supaya lebih efektif hasil penilaiannya.⁶⁶ Dari beberapa pendapat ahli disimpulkan, bahwa efektivitas ialah suatu keadaan dan ukuran sejauh mana manfaat dan tercapainya tujuan yang telah tercapai.

Efektivitas adalah tingkat keberhasilan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Efektivitas merupakan suatu konsep yang lebih luas mencakup berbagai faktor didalam maupun di luar diri seorang.

⁶⁵Djaka, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Masa Kini*, (Surakarta: Pustaka Mandiri, 2011), hlm. 45.

⁶⁶Aan Komariah dan Cipi Triatna, *Visionary Leader Ship Menuju Sekolah Efektif*, (Bandung: Bumi Aksara, 2005), hlm. 34.

Efektivitas tidak hanya dapat dilihat dari sisi produktivitas, tetapi juga dilihat dari sisi persepsi atau sikap individu.⁶⁷ Menurut Chester I Barner dalam kebijakan kinerja karyawan, arti efektif dan efisien adalah :

“When a specific desired end is attained we shall say that the action is effective. When the unsought consequences of the action are more important than the attainment of the desired end and are unimportant or trivial, the action is efficient. Accordingly, we shall say that an action is effective if it specific objective aim. It is efficient if it satisfies the motives of the aim, whatever it is effective or not”.

Artinya:

Bila suatu tujuan tertentu akhirnya dapat dicapai, kita boleh mengatakan bahwa kegiatan tersebut adalah efektif. Tetapi bila akibat-akibat yang tidak dicapai dari kegiatan mempunyai nilai yang lebih penting dibandingkan dengan hasil yang dicapai, sehingga mengakibatkan ketidakpuasan walaupun efektif, hal ini disebut tidak efisien. Sebaliknya bila akibat yang tidak dicari-cari, tidak penting atau remeh, maka kegiatan tersebut efisien. Sehubungan dengan itu, dapat dikatakan sesuatu efektif bila mencapai tujuan tertentu. Dikatakan efisien bila hal itu memuaskan sebagai pendorong mencapai tujuan, terlepas efektif atau tidak).

Efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat.⁶⁸

Beberapa pendapat lain mengenai teori efektivitas :

- 1) Sondang P. Siagian, mengatakan efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa kegiatan yang dijalankan. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya.

⁶⁷Ns. Roymond Simamora, *Buku Ajar Pendidikan Dalam Keperawatan*, (Jakarta: Buku Kedokteran EGC, 2008), hlm. 31.

⁶⁸Husein Umar, *Business An Introduction*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 73.

- 2) Abdurrahmat Efektivitas mendefinikan sebagai pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah pekerjaan tepat pada waktunya.
- 3) Hidayat menjelaskan, bahwa efektifitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Semakin besar presentase target yang dicapai, makin tinggi efektifitasnya.
- 4) Heinz Wehrich dan Harold Koontz mendefinisikan efektif adalah pencapaian sebuah tujuan. Peter Drucker mendefinisikan efektif adalah melakukan hal yang benar.⁶⁹
- 5) Prasetyo Budi Saksono menjelaskan bahwa efektifitas adalah seberapa besar tingkat kelekatan output yang dicapai dengan output yang diharapkan dari sejumlah input.

Disimpulkan efektifitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (Kualitas, kuantitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu.

2. Efektivitas Hukum

Efektivitas hukum adalah suatu kemampuan hukum untuk menciptakan atau melahirkan keadaan atau situasi yang dikehendaki oleh hukum atau diharapkan oleh hukum. Suatu produk hukum dikatakan efektif apabila produk hukum telah dilakukan atau dilaksanakan dalam praktiknya.⁷⁰

⁶⁹Christian F. Guswai, *How to Operate your Store Effectively yet Efficiently*, (Jakarta:Gramedia, 2007), hlm.2.

⁷⁰W. Yudho, danTjandrasari, *Efektivitas Hukum Dlam Masyarakat*, (Jakarta: Majalah Hukum dan Pembangunan, UI Pers, 1987). hlm. 59

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif bila faktor-faktor yang mempengaruhi hukum berfungsi dengan baik. Ukuran efektif atau tidak suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki peraturan perundang-undangan.

Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum. Secara khusus terlihat jengang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*). Dengan kata lain kegiatan ini memperlihatkan kaitan antara *law in the book* dan *law in action*.

Bronislaw Malinowski menyajikan teori efektivitas hukum dengan menganalisis tiga masalah yang meliputi:

- a) Dalam masyarakat modern, tata tertib kemasyarakatan dijaga antara lain oleh suatu sistem pengendalian sosial yang bersifat memaksa, yaitu hukum, untuk melaksanakannya hukum didukung oleh suatu sistem alat-alat kekuasaan (kepolisian, pengadilan dan sebagainya) yang diorganisasi oleh suatu negara.
- b) Dalam masyarakat primitif alat-alat kekuasaan serupa itu kadang-kadang tidak ada.
- c) Dengan demikian dalam masyarakat primitif tidak ada hukum.⁷¹

⁷¹Koentjaraningrat dalam Halim HS, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), 2014, hlm. 305.

Ia menganalisis efektivitas hukum dalam masyarakat. Masyarakat dapat dibedakan yaitu masyarakat modern dan masyarakat primitif. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar secara luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih. Dalam masyarakat modern, hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang itu ditegakkan oleh kepolisian, pengadilan dan sebagainya. Sedangkan masyarakat primitif merupakan masyarakat yang mempunyai sistem ekonomi sederhana dan dalam masyarakat primitif tidak mengenal alat-alat kekuasaan.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, bahwa efektif atau tidak suatu hukum ditentukan lima faktor, yaitu :⁷²

a. Faktor Hukum

Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata. Sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja, ada kalanya nilai keadilan tidak tercapai. Ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis, melainkan ikut mempertimbangkan faktor-faktor lain yang berkembang dalam masyarakat. Disisi lain, keadilan masih menjadi perdebatan disebabkan keadilan mengandung unsur subyektif yang sangat

⁷²Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 8.

tergantung pada nilai-nilai intrinsik subyektif dari masing-masing orang.⁷³

b. Faktor Penegak Hukum

Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum (*law enforcement*). Bagian *law enforcement* adalah aparaturnya yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Aparatur penegak hukum melingkupi pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat penegak hukum. Aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum dan petugas sipir lembaga pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing meliputi kegiatan penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi serta upaya pembinaan kembali terpidana.

Tiga elemen penting mempengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum :

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

⁷³Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm, 110.

Upaya penegakan hukum secara sistematis harus memperhatikan ketiga aspek secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

Halangan dalam penerapan peranan yang seharusnya dari golongan sasaran atau penegak hukum adalah:

- a) Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.
 - b) Tingkat aspirasi yang relative belum tinggi.
 - c) Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat proyeksi.
 - d) Belum ada kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materiil.
 - e) Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.⁷⁴
- c. Faktor Sarana atau Fasilitas yang Mendukung Penegakan Hukum

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkungannya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan sangat penting demi menjaga keberlangsungan. Sering terjadi suatu peraturan sudah difungsikan, padahal fasilitas belum tersedia lengkap. Kondisi semacam ini hanya menyebabkan kontra-

⁷⁴Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 2001), hlm.57.

produktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.

d. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Artinya, efektivitas hukum bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum. Langkah yang bisa dilakukan adalah sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum. Perumusan hukum harus memperhatikan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum, yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.

e. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan. Di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah atau bentuk dari sistem tersebut, seperti tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya.

Kebudayaan hukum pada dasarnya mencakup nilai dasar yang mendasari keberlakuan hukum dalam masyarakat, yang menjadi patokan nilai yang baik dan buruk. Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto terdapat pasangan nilai yang berperan dalam

hukum yaitu nilai ketertiban dan nilai ketentraman, nilai jasmaniah (kebendaan) dan nilai rohaniah (keahlakan), dan nilai kelanggengan (konservatisme) dan nilai kebaruan (inovetisme).⁷⁵

Nilai ketertiban disebut keterikatan atau disiplin. Sedangkan nilai ketentraman merupakan suatu kebebasan. Secara psikis suatu ketentraman ada bila seorang tidak merasa khawatir dan tidak terjadi konflik batiniah. Nilai kebendaan dan keahlakan merupakan pasangan nilai yang bersifat universal. Akan tetapi dalam kenyataan karena pengaruh modernisasi kedudukan nilai kebendaan berada pada posisi yang lebih tinggi dari pada nilai keahlakan sehingga timbul suatu keadaan yang tidak serasi.⁷⁶

Hukum mempunyai pengaruh langsung atau pengaruh yang tidak langsung didalam mendorong terjadinya perubahan sosial. Cara-cara untuk mempengaruhi Masyarakat dengan sistem yang teratur dan direncanakan terlebih dahulu dinamakan *Social engineering* atau *Social Plannin*. Agar hukum benar-benar dapat memengaruhi perlakuan masyarakat, maka hukum harus disebarluaskan, sehingga melembaga dalam masyarakat. Adanya alat-alat komunikasi tertentu merupakan salah satu syarat bagi penyebaran serta pelebagaan hukum. Komunikasi hukum tersebut dapat dilakukan secara formal yaitu, melalui suatu tata cara yang terorganisasi dengan resmi⁷⁷

Dikemukakan Soerjono Soekanto, bahwa suatu sikap tindak perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap, tindakan atau perilaku lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 1982), hlm. 115.

tersebut mematuhi hukum. Undang-undang dapat menjadi efektif jika peranan yang dilakukan pejabat penegak hukum semakin mendekati apa yang diharapkan oleh undang-undang dan sebaliknya menjadi tidak efektif jika peranan yang dilakukan oleh penegak hukum jauh dari apa yang diharapkan undang-undang.⁷⁸

Kelima faktor berkaitan erat dalam melakukan penegakan hukum, dan merupakan tolak ukur efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

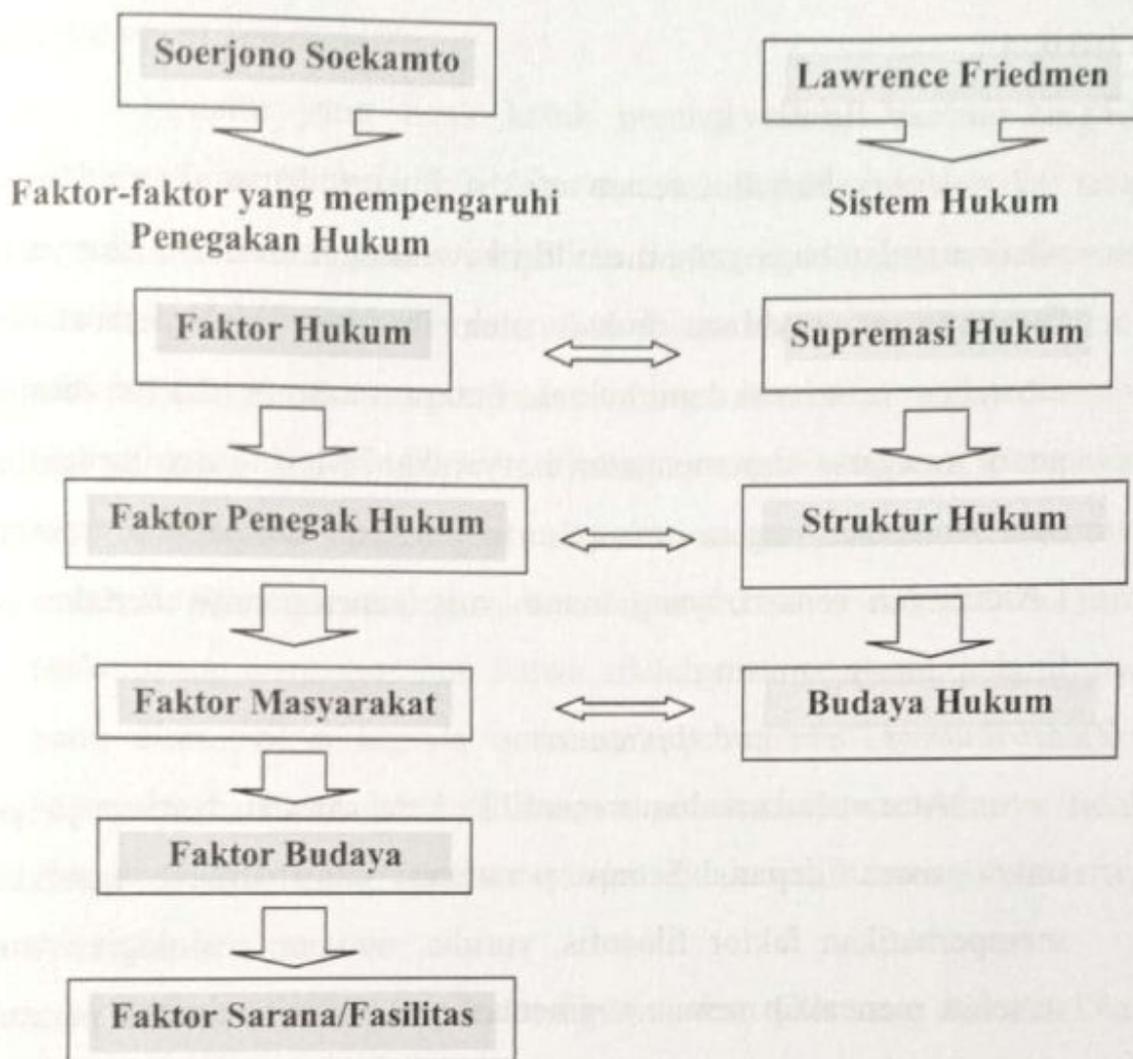
Lawrence Friedman, menegaskan di dalam sistem hukum perlu diperhatikan unsur-unsur :

- a) Struktur hukum yang berkaitan dengan sejumlah badan-badan penegak hukum beserta kewenangannya.
- b) Subtansi hukum, yang berkaitan dengan ketentuan-ketentuan nyata, norma-norma dan pola laku masyarakat di dalam sistem tersebut.
- c) Budaya hukum, yang berkaitan dengan keyakinan, nilai, cita, hukum dan harapan masyarakat terhadap hukum di dalam sistem hukum.

Berdasarkan pendapat Soerjono soekamto dan Lawrence Friedman, maka faktor sarana atau fasilitas dimaksud Soerjono Soekamto menjadi faktor yang perlu dipertimbangkan dalam penegakan hukum. Hal ini tidak disebutkan secara eksplisit oleh Lawrence Friedman. Faktor lain (faktor sarana atau fasilitas) perlu diperhatikan dalam penegakan hukum.

⁷⁸Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 9

Kesetaraan Paradigama Pendapat Soerjono Soekamto dan Lawrence Friedman



Hukum diciptakan untuk mengatur tatanan manusia mencapai ketertiban. Hukum atau aturan yang berkeadilan merupakan kebutuhan kolektif. Tegaknya hukum merupakan sesuatu yang *sine qua non* bagi kelestarian kehidupan yang tertib. Dalam penerapannya terkadang kita dapati hukum tidak berjalan maksimal, yang pada akhirnya keinginan tersebut tidak dapat terwujud. Gambaran supaya hukum atau suatu aturan dapat berjalan secara efektif. Menurut Atho Mudzhar, sebuah aturan tidak akan berjalan efektif jika hanya berupa seruan dan anjuran belaka, apalagi jika rendahnya kesadaran hukum

dalam suatu masyarakat tersebut. Atho Mudzhar mengutarakan hal yang dibutuhkan untuk menunjang efektivitas suatu aturan sebagai berikut :

1) *Attribute of Autothority*

Untuk berjalan secara efektif hukum harus diterbitkan oleh pihak atau lembaga yang memiliki kewenangan di dalam masyarakat. Peraturan yang dibuat bukan oleh lembaga atau pejabat dapat dibatalkan atau batal demi hukum. Putusan-putusan tersebut ditujukan untuk mengatasi dan mengatur masyarakat.⁷⁹Masing-masing lembaga, baik institusi negara maupun organisasi masyarakat memiliki kewenangan sendiri, yang mana pada penerapannya berlaku pada lingkup masing-masing.

2) *Attribute of Universal Application*

Aturan hukum harus memiliki keluasan dan berdaya jangkau untuk masa depan. Setiap peraturan yang dibuat hendaknya memperhatikan faktor filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Aturan tersebut mencakup semua segmentasi yang dituju, artinya peraturan tidak boleh hanya berlaku bagi kalangan tertentu. Hal tersebut membuat aturan tidak berjalan efektif karena menimbulkan kecemburuan sosial dan bertentangan dengan prinsip bahwa semuanya adalah sama di hadapan hukum.

3) *Attribute of Obligation*

Dalam sebuah aturan harus jelas apa perintahnya, berupa perintah atau larangan. Hal tersebut merupakan salah satu substansi sebuah peraturan. Peraturan yang menimbulkan ambiguitas dalam

⁷⁹Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*(Yogyakarta: Penerbit Kanisius,2007), hlm. 258.

instruksi hanya akan memunculkan kebingungan dalam penerapan dan pelaksanaannya sehingga tidak bisa berjalan secara efektif.

4) *Attribute of Sunction*

Sesuatu yang tidak kalah penting adalah sanksi daripada sebuah aturan. Sanksi dibuat agar tata tertib dalam masyarakat tetap terpelihara. Namun dalam kenyataan tidak semua orang mau menaati kaidah-kaidah hukum. Peran sanksi dalam suatu aturan atau hukum adalah sebagai unsur penguatan yang memaksa supaya orang menaatinya.⁸⁰ Atho Mudzhar berbicara tentang fatwa yang merupakan salah satu produk hukum Islam di kalangan masyarakat. Menurutnya, suatu fatwa tidak terlepas dari faktor-faktor sosial politik yang berkembang di masyarakat. Fatwa adalah nasihat agama hasil ijtihad yang disampaikan kepada umat atas kebutuhan umat itu sendiri. Menurutnya, fatwa berbeda dengan putusan. Fatwa sifatnya tidak mengikat dalam arti peminta nasihat tidak wajib mengikuti fatwa tersebut.

Terkait efektivitas hukum dikemukakan Clerence, dan F.J Dias mengemukakan, terdapat lima syarat untuk melihat efektif atau tidaknya suatu sistem hukum dalam Marcus Priyo Guntarto meliputi :

- a) Mudah atau tidaknya makna isi aturan-aturan itu ditangkap.
- b) Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan.
- c) Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi yang menyadari melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian, dan para warga

⁸⁰ Atho Mudzhar, "Konstruksi Fatwa dalam Islam", *Peradilan Agama*, Edisi 7 Tahun 2015 (Oktober 2015), hlm. 144.

masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum.

- d) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.
- e) Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata di kalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.⁸¹

Marcus Priyo Guntarto mengemukakan keberlakuan hukum dapat efektif apabila:

- a) Relevansi aturan hukum dengan kebutuhan orang yang menjadi target
- b) Kejelasan dari rumusan substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh orang yang menjadi target hukum
- c) Sosialisasi yang optimal kepada semua orang yang menjadi target hukum.
- d) Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan. Pada umumnya hukum prohibitor lebih mudah dilaksanakan daripada hukum mandatur.
- e) Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.⁸²

⁸¹Clerence J.Dias. *Research on Legal Service And Poverty: its Relevance to the Design of Legal Service Program in Developing Countries*, Wash. U.L. Q 147 (1975). P. 150

⁸²Marcus Priyo Gunarto, *Kriminalisasi dan Penalisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2011, hlm. 71-71, dikutip Salim H.S, dan Erlies Septiana Nurbaini.

Peraturan akan berjalan kurang efektif biladerajat ketaatannya hanya berkisar di *compliance* atau *identification*. Sebaliknya, bila derajat kepatuhannya mencapai *internalisation*, berarti kualitas efektifitas peraturan sudah sangat tinggi, sehingga sistem berjalan sesuai dengan aturan yang ada tanpa menekankan fungsi kontrol yang ketat. Berjalannya sebuah hukum berkaitan antara aturan hukum secara umum serta apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Aturan tidak berjalan apabila aturan tersebut sulit dipahami atau dimengerti masyarakat. Aturan ada yang bersifat lokal atau di sebut dengan peraturan daerah.

Berjalannya sebuah hukum tergantung pada kepentingan hukum itu sendiri. Kepentingan tersebut bermacam-macam, diantaranya ada yang bersifat *compliance*, *identification*, *internalization*. Efektifitas peraturan dalam suatu sistem hukum tidak terlepas dari faktor ketaatan atau kepatuhan dari tiap masyarakat terhadap aturan yang ada. Kelman membedakan kualitas ketaatan atau kepatuhan terhadap aturan dalam tiga jenis yaitu:

- a) Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut terkena sanksi.
- b) Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak.
- c) Ketaatan yang bersifat *internalisation*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan karena benar-benar ia merasa bahwa aturan tersebut materi dan spiritnya sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya.⁸³

⁸³ Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. (Jakarta: Penerbit Kencana, 2009). hlm. 375.

Achmad Aliberpendapat pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam penjelasan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam penegakan perundang-undangan tersebut.

Dikemukakan dalam teori efektivitas hukum, bahwa suatu sikap tindak perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap, tindakan atau perilaku lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum. Undang-undang dapat menjadi efektif jika peranan yang dilakukan pejabat penegak hukum semakin mendekati apa yang diharapkan oleh undang-undang dan sebaliknya menjadi tidak efektif jika peranan yang dilakukan oleh penegak hukum jauh dari apa yang diharapkan undang-undang.⁸⁴

Berbeda dengan pendapat dari C.G. Howard dan R. S. Munnres berpendapat bahwa kajiannya bukan ketaatan terhadap hukum pada umumnya, melainkan ketaatan terhadap aturan hukum tertentu. Achmad Ali berpendapat kajian tetap dilakukan terhadap keduanya.

- a) Bagaimana ketaatan terhadap hukum secara umum dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya.
- b) Bagaimana ketaatan terhadap suatu aturan hukum tertentu dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya.⁸⁵

Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidakditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang

⁸⁴Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm, 110.

⁸⁵Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judial Prudence)*, Kencana Pranada Media Grup, Jakarta, hlm. 375.

menjadisaskan ketaatannya, maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.⁸⁶

Setiap manusia mempunyai karakteristik individu yang berbeda-beda antara satu dengan lainnya. Karakteristik adalah ciri atau sifat yang berkemampuan untuk memperbaiki kualitas hidup. Individu adalah perorangan.⁸⁷ Pengertian *individual characteristics* (karakteristik individu) menurut para ahli yaitu:

- a) Panggabean dalam Prasetyo, karakteristik individu merupakan karakter seorang individu yang mempunyai sifat khas sesuai dengan perwatakan tertentu.
- b) Menurut Robbins dalam Prasetyo, karakteristik individu adalah cara memandang ke obyek tertentu dan mencoba menafsirkan apa yang dilihatnya.
- c) Menurut Rahman, karakteristik individu adalah ciri khas yang menunjukkan perbedaan seseorang tentang motivasi, inisiatif, kemampuan untuk tetap tegar menghadapi tugas sampai tuntas atau memecahkan masalah atau bagaimana menyesuaikan perubahan yang terkait erat dengan lingkungan yang mempengaruhi kinerja individu.⁸⁸

Disimpulkan faktor individu atau *individual characteristics* (karakteristik individu) adalah karakter seorang individu atau ciri-ciri seseorang yang menggambarkan keadaan individu tersebut yang sebenarnya dan membedakannya dari individu yang lain.

Untuk mengukur tingkat efektivitas sebuah peraturan tentunya penulis harus memahami terlebih dahulu apa yang menjadi objek

⁸⁶Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*. ctk Ketiga, Citra Aditya Bandung, 201, hlm. 67.

⁸⁷Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

⁸⁸<http://digilib.unila.ac.id/20824/14/BAB%20II.pdf> diakses 2 Mei 2018 Pukul. 11:30 Wib.

penelitian serta faktor-faktor yang menjadi masalah dalam efektifnya sebuah aturan. Terkait dengan permasalahan penelitian, adalah untuk mengukur efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Pengemis dan Gelandangan di Kota Palembang.

Selain faktor karakter individu terdapat faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain:

- a) Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum.
- b) Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c) Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum.
- d) Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (*prohibitur*) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (*mandatur*).
- e) Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f) Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.⁸⁹
- g) Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya

⁸⁹*Ibid.*

memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).

- h) Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.
- i) Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.
- j) Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosioekonomi yang minimal di dalam masyarakat.⁹⁰

Untuk berjalannya sebuah hukum harus berkaitan antara aturan hukum secara umum serta apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Aturan tidak berjalan apabila aturan sulit dipahami atau dimengerti masyarakat, begitu juga terhadap aturan yang bersifat lokal atau disebut dengan peraturan daerah.

3. Terminologi Kesadaran Hukum

Paham kesadaran hukum (*Legal consciousness*) sebenarnya berkisar pada diri warga masyarakat yang merupakan suatu faktor penentu bagi dasar sahnya hukum positif di temukan pada ajaran *Rechtsgefühl* atau *Rechtsbewustzijn* yang intinya, adalah tidak ada hukum yang mengikat warga masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukum. Hal tersebut merupakan salah satu aspek dari kesadaran hukum, aspek

⁹⁰*Ibid.*

lainnya bahwa kesadaran hukum sering dikaitkan dengan kepatuhan hukum, pembentukan hukum dan efektivitas hukum.

Masalah kesadaran hukum termasuk dalam lingkup persoalan hukum dan nilai-nilai sosial. Ditinjau dari teori modern tentang hukum dan pendapat para yuris tentang sifat mengikat dari hukum, maka timbul permasalahan. Kesadaran hukum masyarakat adalah nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat tentang hukum, meliputi pengetahuan hukum, pemahaman, penghayatan, kepatuhan/ketaatan kepada hukum.⁹¹

J.J. Von Schmid dikutip Soerjono Soekamto, bahwa dalam kajian ilmu hukum dibedakan antara perasaan hukum dan kesadaran hukum. Perasaan hukum diartikan sebagai penilaian hukum yang timbul secara serta merta dari masyarakat. Kesadaran hukum lebih banyak perumusan pengertian dari kalangan hukum mengenai penilaian tersebut dengan penafsiran-penafsiran ilmiah. Perasaan hukum senantiasa mengandung suatu unsur subjektif. Sifat subjektif dari pengertian adil dan keadilan. Adil dan keadilan tidak lain dari suatu *Waardeoordeel* atau penghargaan/penentuan dari yang berkepentingan, baik sebagai penonton maupun sebagai peserta dalam peristiwa konkret yang terjadi dalam masyarakat.⁹²

Perasaan hukum seseorang adalah *Waardeoordeel*. Tentang adil tidaknya dan/atau layak tidaknya sesuatu hal, perlu tidak diberi sanksi oleh pemerintah, dan dibuat penilaian (penghargaan) dipengaruhi pendapat (perasaan) pembuatnya tentang kedudukan ekonomis dan sosialnya, menurut Karl Marx disebut *Productionverhaltnisse* dalam masyarakat. *Waardeoordeeld* dibuat baik

⁹¹Otje Salman dan Anthon F, Susanto, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 49.

⁹²*Ibid.*

dalam suasana positivitas (*Waardeoordeely*), yang konkret dan aktif). Adil dipengaruhi oleh kedudukan ekonomis dan sosial yang bersangkutan yang berarti sesuai dengan kepentingan sendiri atau sesuai dengan kepentingan anggota segolongan, dan sebagaimana yang hendak diperhatikan (dilindungi).⁹³

Kesadaran hukum tidak dapat dilihat langsung dalam kehidupan masyarakat. Melainkan keberadaannya hanya dapat disimpulkan dari pengalaman hidup sosial melalui suatu cara pemikiran dan cara penafsiran tertentu. Pendapat bahwa kesadaran hukum bukan semata-mata sesuatu yang tumbuh secara spontan dalam hati sanubari masyarakat, akan tetapi kesadaran hukum merupakan sesuatu yang harus dipupuk secara sadar agar dapat tumbuh dalam hati sanubari masyarakat.

Konsep kesadaran hukum mengandung nilai, yang sudah dihayati oleh warga masyarakat semenjak kecil dan bahkan sudah melembaga serta mendarah daging. Proses pelebagaan ini menjadi pedoman yang dipertahankan masyarakat dan ditanamkan melalui proses sosialisasi. Apa yang dihayati dan dilembagakan itu diwujudkan dalam bentuk norma-norma yang menjadi pedoman bagi warga masyarakat dalam berperilaku.⁹⁴

Kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Nilai-nilai yang harus ditekankan adalah tentang fungsi hukum, bukan tentang penilaian hukum terhadap kejadian konkret dalam masyarakat yang bersangkutan.

⁹³*Ibid.*

⁹⁴*Ibid.*

4. Kaitan Antara Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum

Kepatuhan hukum adalah sebuah unsur (bagian) dari persoalan yang lebih luas, yaitu kesadaran hukum. Kesadaran hukum sangat erat kaitannya dengan kepatuhan hukum. Hipotesis tentang kesadaran hukum yang tinggi menimbulkan kepatuhan terhadap hukum. Kesadaran hukum yang lemah mengakibatkan timbulnya ketidak patuhan terhadap hukum.⁹⁵

Kesadaran hukum diasumsikan sebagai variable bebas. Kepatuhan hukum sebagai variable bebas. Kepatuhan hukum sebagai variable bergantung. Kesadaran hukum dapat merupakan variable antara, yang terletak antara hukum dengan perilaku manusia yang nyata. Perilaku yang nyata terwujud dalam kepatuhan hukum, namun tidak dengan sendirinya hukum mendapatkan dukungan sosial, karena dukungan tersebut dapat diperoleh apabila didasarkan kepada kepuasan. Oleh karena kepuasan merupakan hasil pencapaian hasrat akan keadilan.⁹⁶

Dengan demikian kesadaran hukum merupakan konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau yang sepantasnya. Kesadaran hukum mencakup unsur pengetahuan hukum, pengetahuan isi hukum, sikap hukum dan pola perilaku hukum. Masing masing unsur dihubungkan dengan kepatuhan hukum untuk memperoleh keterangan sampai beberapa jauh unsur-unsur berpengaruh terhadap derajat kepatuhan hukum.⁹⁷

Pengetahuan hukum adalah pengetahuan seorang mengenai perilaku tertentu yang di atur oleh hukum. Hukum yang di maksud adalah hukum tertulis. Pengetahuan terkait dengan perilaku yang dilarang atau perilaku yang diperbolehkan hukum. Dapat dilihat dalam

⁹⁵Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Ibid*, hlm. 58.

⁹⁶Soerjono Soekanto, *Ibid*, hlm. 239.

⁹⁷*Ibid*.

masyarakat pada umumnya seseorang mengetahui bahwa membunuh, mencuri, berbohong dan sebagainya dilarang oleh hukum. Pengetahuan hukum tersebut erat kaitannya dengan asumsi bahwa masyarakat dianggap mengetahui isi sesuatu peraturan, manakala peraturan tersebut telah diundangkan.

5. Dasar Kepatuhan Hukum

Bierstedt berpendapat masalah kepatuhan terhadap hukum adalah basis atau dasar-dasar dari kepatuhan tersebut. Dasar-dasar kepatuhan sebagai berikut :

- 1) *Introduction*. Sebab pertama mengapa warga masyarakat mematuhi norma-norma, karena dia diindoktrinasi untuk berbuat demikian. Sejak kecil telah dididik agar mematuhi norma yang berlaku dalam masyarakat. Sebagaimana halnya dengan unsur-unsur kebudayaan lainnya. Norma-norma telah ada waktu dilahirkan diterima secara tidak sadar. Melalui proses sosialisasi manusia yang dididik untuk mengenal, mengetahui serta mematuhi norma-norma tersebut.
- 2) *Habituation*. Sejak kecil mengalami proses sosialisasi, maka menjadi kebiasaan mematuhi norma yang berlaku. Pada awalnya cukup sukar untuk mematuhi norma yang seolah-olah mengekang kebebasan. Namun apabila hal itu setiap hari ditemui, maka semakin lama menjadi suatu kebiasaan untuk mematuhinya terutama apabila manusia sudah mengulangi tindakan-tindakan dengan bentuk dan cara yang sama.⁹⁸

⁹⁸Sajipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen kehakiman, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 15.

- 3) *Utility* dan teratur. Agar pantas dan teratur untuk orang lain, diperlukan suatu pedoman tentang kepantasan dan keteraturan. Pedoman atau takaran disebut norma hidup. Salah satu faktor penyebab orang patuh pada norma karena kegunaan dari norma tersebut. Manusia menyadari bahwa jika hendak hidup pantas dan teratur maka diperlukan norma.
- 4) *Group Identification*. Salah satu penyebab mengapa seseorang patuh pada norma, karena kepatuhan tersebut merupakan salah satu sarana untuk mengadakan identifikasi dengan kelompok. Seseorang mematuhi norma yang berlaku dalam kelompoknya bukan karena dia menganggap kelompoknya lebih dominan dari kelompok-kelompok lainnya, akan tetapi justru ingin mengadakan identifikasi dengan kelompoknya sendiri. Kadang kala seseorang mematuhi norma kelompok lain, karena ingin mengadakan identifikasi dengan kelompok lain tersebut.

Terdapat berbagai catatan berbagai macam drajat kepatuhan terhadap norma, mulai dari derajat konformitas yang tinggi sampai pada mereka yang dinamakan golongan non-konformis. Pada masyarakat-masyarakat yang mempunyai kebudayaan dan struktur sosial yang sederhana, dijumpai orang yang tidak mematuhi norma, maka akan dijumpai keanekaragaman dalam derajat kepatuhan terhadap norma tersebut.⁹⁹

Terkait persoalan sosiologis masyarakat Kota Palembang, adanya norma aturan mengkaji efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang. Kajian tentang keefektifan suatu hukum/peraturan tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable

⁹⁹*Ibid.*

terkait karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan. Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum, maka harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum ditaati atau tidakditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadisasaran ketaatannya, maka aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.¹⁰⁰

Disimpulkan bahwa faktor individu atau *individual characteristics* (karakteristik individu), adalah karakter seorang individu atau ciri-ciriseseorang yang menggambarkan keadaan individu tersebut yang sebenarnya dan membedakannya dari individu yang lain. Faktor individu pada masyarakat Kota Palembang tentu berbeda dengan karakteristik individu pada masyarakat kota lainnya.

6. Hubungan Hukum Dan Masyarakat

Menurut Pound, bila hukum merupakan suatu *social control* dan sekaligus menjadi *agent of social change*, maka hukum memuat prinsip, konsep dan aturan, standar tingkah laku, doktrin, etika profesi, serta semua yang dilakoni individu dalam usaha memuaskan kebutuhan dan kepentingannya. Pound mengemukakan agar hukum dapat dijadikan sebagai agen perubahan sosial (*agent of social change*). Pendapatnya dikuatkan William James yang menyatakan di tengah-tengah dunia yang terbatas dengan kebutuhan manusia yang selalau berkembang, maka dunia tidak akan pernah dapat memuaskan kebutuhan manusia. Untuk itu dituntut peran peraturan hukum (*legal order*) untuk mengarahkan keterbatasan tersebut.¹⁰¹

¹⁰⁰Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*. ctk Ketiga, (Bandung: Citra Aditya, 2013), hlm. 67.

¹⁰¹Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 26.

Hukum sebagai *social engineering* berkaitan dengan fungsi dan keberadaan hukum sebagai penggerak dan pengatur perubahan masyarakat, maka interpretasi analogi Pound mengemukakan “hak” yang dituntut individu dalam masyarakat. Pound mengemukakan yang merupakan hak adalah kepentingan atau tuntutan yang diakui, diharuskan, dan dibolehkan secara hukum, sehingga tercapai suatu keseimbangan dan terwujudnya apa yang dimaksud dengan ketertiban umum.¹⁰²

Demikian hukum merupakan peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang pada dasarnya berlaku dan diakui orang sebagai peraturan yang harus ditaati dalam kehidupan bermasyarakat. Masyarakat ialah sekelompok orang tertentu yang mendiami suatu daerah atau wilayah tertentu dan tunduk pada peratran hukum tertentu pula. Hubungan antara hukum dan masyarakat sangat erat dan tak mungkin dapat dipisahkan antara satu sama lain. Dasar hubungan tersebut terletak dalam kenyataan berikut :

- 1) Hukum adalah pengatur kehidupan masyarakat.
- 2) Kehidupan masyarakat tidak mungkin bisa teratur kalau tidak ada hukum.
- 3) Masyarakat merupakan wadah atau tempat bagi berlakunya suatu hukum. Tidak mungkin ada atau berlakunya suatu hukum kalau masyarakatnya tidak ada.
- 4) Jadi, dari kedua pernyataan di atas ini sudah dapat dibuktikan, dimana ada hukum di situ pasti ada masyarakat dan demikian pula sebaliknya, dimana dad masyarakat disitu tentu ada hukumnya.
- 5) Disamping itu, tak dapat disangkal adanya kenyataan bahwa hukum juga merupakan salah satu sarana utama bagi manusia melalui

¹⁰²*Ibid.*,

masyarakat dimana ia menjadi warga atau anggotanya, untuk memenuhi segala keperluan pokok hidupnya dalam keadaan yang sebaik dan sewajar mungkin, mengingat hukum itu pada hakikatnya:

- a) Memberikan perlindungan (proteksi) atas hak-hak setiap orang secara wajar, disamping juga menetapkan kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhinya sehubungan dengan haknya tersebut.
- b) Memberikan juga pembatasan (restriksi) atas hak-hak seseorang pada batas yang maksimal agar tidak mengganggu atau merugikan hak orang lain, disamping juga menetapkan batas-batas minimal kewajiban yang harus dipenuhinya demi wajarnya hak orang lain.¹⁰³

Hukum bukan saja dipakai sebagai kaidah atau norma-norma yang berlaku. Menurut Soekanto, istilah hukum mempunyai arti yang bermacam-macam yaitu:

- a) Bagi rakyat biasa, lebih-lebih pada masyarakat pedesaan hukum diartikan sebagai upacara-upacara menurut ajaran agama Islam.
- b) Pada lingkungan perguruan tinggi hukum diartikan sebagai kaidah, norma atau ugeran.
- c) Adapula sarjana yang berpendapat bahwa hukum adalah perilaku masyarakat di daerah tertentu dan pada waktu tertentu ada pula yang menyebutnya dengan kebiasaan masyarakat.
- d) Hukum adalah proses sosial yang mengkaidahkan suatu keputusan dari pejabat yang berwenang.¹⁰⁴

¹⁰³<https://edr2figter.wordpress.com/2012/12/24/pengertian-dan-hubungan-hukum-dengan-masyarakat/>, diakses 14 april 2018, pukul : 14:30 WIB.

¹⁰⁴Soekanto, *Garis-Garis Besar Ilmu Hukum, Tanya Jawab Beberapa Masalah Mengenai Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Adat FH UGM, 1978, hlm. 3

Pengertian hukum dikemukakan Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekamtop, bahwa hukum sebagai ilmu pengetahuan sebagai berikut :

- a) Hukum sebagai disiplin
- b) Hukum sebagai kaidah
- c) Hukum sebagai tata hukum
- d) Hukum sebagai petugas (hukum)
- e) Hukum sebagai keputusan penguasa
- f) Hukum sebagai proses pemerintahan
- g) Hukum sebagai perilaku yang ajeg atau sikap tindakan yang teratur
- h) Hukum sebagai jalinan nilai-nilai.¹⁰⁵

Dalam rangka mencari konsepsi peranan hukum dalam masyarakat, maka perlu dikaji dan diaktualisasikan berbagai peran hukum. Ada beberapa peran hukum dalam masyarakat sebagai berikut :

- a) Peran Hukum Menurut Undang-Undang Dasar 1945

Mengacu pada jiwa dan semangat pembukaan undang-undang dasar 1945, yang dimaksud Negara berdasarkan hukum bukan sekedar sebagai Negara sebagai hukum formal, tetapi Negara hukum kesejahteraan (*welfarestate*). Didalam UUD 1945 refleksi Indonesia sebagai Negara hukum, di samping tampak dalam rumusan pasal-pasal juga sejiwa, sejalan dan merupakan pelaksana dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 sebagai perwujudan cita-cita hukum (*rechtsidee*).

- b) Peran Ketertiban, Keadilan dan Kepastian Hukum

Hakikat hukum hidup di masyarakat merupakan perwujudan nilai-nilai budaya, baik yang formal maupun non formal yang

¹⁰⁵Purnadi Purbacaraka, dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 53.

eksistensinya diyakini oleh masyarakat tentang apa yang seharusnya (*das sollen*). Dalam kaitan ini, hukum akan menetapkan perilaku yang di bolehkan dan perilaku yang dilarang. Selanjutnya menentukan lokasi wewenang dengan pihak-pihak dan dapat memaksa dengan adanya penetapan sanksi.

Dalam keseluruhan proses pembangunan akan selalu timbul berbagai kerawanan dan konflik karena munculnya berbagai benturan kebutuhan, kepentingan dan pandangan hidup masyarakat. Disin hukum berperan sebagai sarana untuk mencegah konflik, atau apabila konflik sudah terlanjur terjadi, maka hukum berperan sebagai sarana untuk menyelesaikan atau mengatasi konflik dengan cara damai dan tertib.¹⁰⁶

c) Peran Hukum sebagai Sarana Transformasi Struktur dan Kultur Masyarakat

Bhineka Tunggal Ika dan falsafah Pancasila telah mewadahi bangsa dan Negara Indonesia yang terdiri atas beraneka ragam kultur, budaya dan masyarakat. Disadari kiranya keaneka ragaman kultur dan budaya merupakan kekayaan bangsa yang tercakup sebagai satu kesatuan konsepsi yang kita kenal yaitu wawasan nusantara. Pentingnya peranan hukum sebagai sarana transformasi struktur dan kultur masyarakat.

Penegasan peranan hukum yang digambarkan oleh seorang pakar bahwa fungsi hukum adalah sebagai sarana yang menyebabkan terjadinya keserasian antara kepentingan-kepentingan dalam masyarakat, sehingga proses pergaulan hidup akan berlangsung secara lancar.¹⁰⁷

¹⁰⁶Surnaryati Hartono, *Pengembangan Sistem Hukum Nasional Menghadapi era Globalisasi*, (Jakarta: BPHN, 1997), hlm. 2.

¹⁰⁷Soerjono Soekanto, *Tata Cara Penyusunan Karya Tulis Ilmiah Bidang Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 89.

d) Peran Hukum sebagai Pengendalian Sosial (*Social Control*) dan rekayasa Sosial (*Social Engineering*)

Pengendalian sosial terutama bertujuan mewujudkan keserasian tata stabilitas dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Pengendalian sosial dapat dilakukan masing-masing pribadi terhadap pribadi lain atau kelompok dan seterusnya. Fungsi pengendalian dalam perkembangannya beralih kepada hukum guna menciptakan stabilitas dan melindungi warga masyarakat. Hukum berfungsi sebagai suatu sarana pengendalian sosial (*social control*) yang mencakup semua kekuatan yang menciptakan serta memelihara ikatan-ikatan sosial dalam masyarakat.

Hukum berfungsi sebagai sarana yang melindungi Negara masyarakat dari ancaman-ancaman maupun perbuatan-perbuatan yang membahayakan diri serta harta bendanya.¹⁰⁸ Dalam hubungan peran hukum sebagai perekayasa sosial (*social engineering*), Roscoe Pound dalam bukunya berjudul "*An Introduction of the Philosophy of Law*", menyatakan bahwa "*law as too of social engineering*" (hukum sebagai rekayasa sosial).

Konsepsi hukum sebagai alat rekayasa masyarakat yang dikemukakan Roscoe Pound dikembangkan Mochtar Kusumatmadja dalam teorinya "*hukum sebagai alat pembaruan masyarakat*" atau "*sarana pembaruan masyarakat*".¹⁰⁹ Pengembangan konsep ini di Indonesia cakupannya menjadi lebih luas ketimbang dari tempat kelahirannya sendiri :

¹⁰⁸Soerjono Soekanto, *Ibid*, hlm.89.

¹⁰⁹Mochtar Kusumatmadja, *Konsep-konsep hukum dalam pembangunan*, (Bandung: Alumni, 2002), hlm.83-84.

- 1) Peran perundang-undangan dalam pembaharuan hukum di Indonesia lebih menonjol dari pada yurisprudensi. Berbeda di Amerika Serikat, tempat teori Pound dilahirkan terutama pada peranan putusan pengadilan (*Supreme Court*) sebagai mahkamah tertinggi.
- 2) Masyarakat cenderung menolak aplikasi *mechanistic* dari konsepsi *Law as tool of social engineering*, karena beranggapan hasilnya tidak banyak berbeda dengan penerapan *legisme* yang dalam sejarah hukum Indonesia (Hindia Belanda) telah ditentang dengan keras.
- 3) Dalam pengembangannya di Indonesia, konsepsi hukum sebagai alat atau sarana pembangunan dipengaruhi pula oleh pendekatan-pendekatan filsafat budaya dari Northop dan pendekatan *Policy oriented* dari Laswell dan Mc. Dougal.
- 4) Apabila dalam pengertian hukum termasuk pula hukum internasional, maka di Indonesia sebenarnya sudah menjalankan asas hukum *sebagai alat pembaharuan* jauh sebelum konsepsi ini dirumuskan secara resmi sebagai landasan kebijaksanaan hukum.

Hukum dapat dirasakan peranan dan manfaatnya, apabila dipertahankan dan dioperasionalkan melalui pelayanan, penerapan dan penegakan hukum. Dengan demikian jelas bahwa hukum bukan hanya menjamin keamanan dan kebebasan, tetapi juga ketertiban dan keadilan bagi setiap orang dalam berusaha untuk memenuhi segala keperluan hidupnya dengan wajar dan layak.¹¹⁰

¹¹⁰*Ibid.*,

7. Faktor yang Mempengaruhi Orang Melanggar Hukum

Pelanggaran hukum yang merupakan salah satu bentuk gejala sosial, tidak berdiri sendiri. Namun adanya korelasi dari berbagai perkembangan sosial, ekonomi, teknologi, hukum serta berbagai perkembangan lainnya terutama di bidang transportasi, komunikasi dan informasi sebagai akibat sampingan negatif dari setiap kemajuan atau perubahan sosial di dalam masyarakat. Faktor-faktor yang mempengaruhi seseorang melanggar hukum juga atas pengaruh dari luar yang berupa lingkungan/kelompok masyarakat pelaku berada, dan terletak pada diri pribadi pelaku. Hal demikian dapat dirinci menjadi faktor keturunan, faktor penyakit jiwa, faktor rumah tangga/keluarga dan faktor lingkungan.¹¹¹

a) Keturunan

Teori evolusi Charles Darwin mempengaruhi teori eugenisme Lombroso yang menerangkan kehidupan manusia mengikuti hukum evolusi, yaitu berkembang dari manusia primitif yang kasar dan brutal menuju kemandirian yang memiliki kepribadian dan watak yang baik. Di antara manusia yang sudah berkepribadian baik dalam proses evolusi kembali menunjukkan watak yang kasar dan brutal, yang dalam masyarakat bermoral dikenal sebagai perilaku jahat. Orang-orang yang menerima kewarisan sifat-sifat turunan jahat dari nenek-moyangnya yang telah lama pudar kembali muncul menjadi jahat dengan ditandai memiliki tipe-tipe lahiriah yang khas misalnya, tengkorak asimetris, dagu memanjang, hidung pesek, mudah merasa sakit dan sebagainya.

¹¹¹Djoko Prakoso, Ibid, hlm.142.

Johannes Lange penganut Lombroso namun dengan objek penelitannya berdasarkan pada ajaran agamayang menyatakan bahwa penjahat disebabkan karena nasib. Hipotesis "*the mans'sfate in hisgenes*", yaitu bahwa nasib manusia terletak pada unit biologis sebagai pembawaan lahiriah. Untuk memperkuat hipotesisnya Johannes lange melukukan penelitian terhadap 2 (dua) orang bersaudarayang kemudian dikenal sebagai penjahatbernama George dan Aldof Kraemer. Setelah ditelusuri asal keturunannya, nenek moyang keduanya adalah orang brutal, ayahnya seorang pemabuk dan ibunya tergolong baik.Adolf bertabiat pemaarah dan pemabuk. Johannes Lange berkesimpulan bahwa seseorang menjadi jahat karena pengaruh keturunan.

b) Penyakit Jiwa

Banyak dokter ahli jiwa yang berpendapat bahwa tindakan jahat itu selalu disebabkan beberapa ciri atau sifat-sifat dari seseorang merupakan pembawaan dari sesuatu keadaan penyakit jiwa.Beberapa dokter ahli jiwa mengatakan hampir semua penjahat menderita penyakit jiwa. Ada pula kejahatan yang dilakukan oleh orang yang memiliki *febleminded* atau keterbelakangan otak, meskipun yang bersangkutan tidakmenderita penyakit jiwa.

Hampir semua penjahat adalah *febleminded*. Orang-orang yang melakukan kejahatan karena tidak mempunyai kecerdasan yang cukup untuk mentaati hukum.Seseorang yang menderita neurosis atau sakit syaraf cenderung melakukan kejahatan, karena yang bersangkutan mengalami hambatan perkembangan jiwa yang mengakibatkan terjadinya keragu-raguan dan kebingungan. Termasuk penyakit jiwa yang lain yaitu *epilepsy* (ayan/kejang-kejang),

sociopathic (hampir tidak mengenal norma), dan *schizophrenic* yaitu menderita penyakit mengasingkan diri, hidup dalam keadaan jiwa yang terbelah tidak dapat membedakan mana yang baik dan mana yang buruk. Diketahui bahwa tidak semua orang berpenyakit jiwa melakukan kejahatan.

c) Rumah Tagga dan Keluarga

Peranan keluarga dalam menentukan pola perilaku anak baik sebelum dan sesudah dewasa cukup penting untuk perkembangan selanjutnya. Tidak seorang anak pada saat dilahirkan telah mantap tabiatnya sebagai orang yang patuh terhadap norma-norma hukum ataupun berbakat sebagai orang yang nakal, pelanggar aturan hukum. Namun keluarga sebagai sumber utama yang mempengaruhi perkembangan anak. Pada masyarakat yang masih sederhana, kehidupan keluarga antara orang tua dengan anak-anaknya hidup dalam suasana kebudayaan yang harmonis, tidak banyak dipengaruhi oleh dinamika kehidupan yang datang dari luar keluarga dan akibatnya suasana yang mantap dan harmonis sebagai pembentuk kepribadian anak tanpa mengalami kesulitan dan konflik yang berarti.¹¹²

Gambaran tindakan melanggar hukum yang dikaitkan dengan rumah tangga dan keluarga, dikemukakan bentuk-bentuk kondisi rumah tangga atau keluarga yang mendorong seseorang melanggar aturan hukum yaitu :

a) Broken Home

Perubahan kondisi rumah tangga dalam karena perceraian, kematian, ketidak harmonisan orang tua maupun *desertion* atau

¹¹²Abintoro Prakoso, *Ibid.*, hlm 236.

pembelotan pada umumnya dapat dianggap sebagai faktor penting yang menimbulkan kenakalan remaja. Dalam kenyataan kebanyakan residivis berasal dari keluarga terpecah bila dibandingkan dari keluarga yang utuh.¹¹³

Kenakalan remaja dilihat dari kelakuan mereka seperti minum-minuman, keluyuran sampai larut malam, mengganggu lalu lintas dengan kebut-kebutan di jalan sehingga mengganggu ketertiban umum, semakin lama akan menjurus kepada tindakan melanggar hukum sebagaimana yang dilakukan orang dewasa.

b) Penerapan disiplin dan latihan dalam keluarga

Faktor penerapan disiplin dalam rumah tangga yang dapat mendorong anak melakukan tindakan melanggar hukum adalah berupa:

- a) Perbedaan orang tua dalam menerapkan disiplin pada anak-anaknya.
- b) Kelemahan orang tua dalam hal fisik dan kecerdasan yang berakibat lemahnya disiplin.
- c) Kurang disiplin karena tidak ada orang tua.
- d) Perbedaan pendapat kedua orang tuanya terhadap pengasuhan, pendidikan dan pengawasan.
- e) Disiplin yang teraluketat.¹¹⁴

Perbedaan paham di antara kedua orang tua dalam menerapkan disiplin serta kurangnya perhatian terhadap anak, sering mengalami kegagalan dalam membina keluarga harmonis. Hal ini membawa akibat negatif terhadap perkembangan anak ketika dewasa,

¹¹³Hyman Rodman dan Paul Grams, *Family and Delinquency* dalam James E. Teel, *Juvenile Delinquency*, Itaca Illinois, 1970, hlm. 216-217, dalam Djoko Prakoso, hlm. 147.

¹¹⁴*Ibid.*,

diabaikannya kepedulian hubungan antara orang tua dan anak, persoalan itu yang menjadi benih pola-pola perilaku yang menjurus pada tindakan anak melanggar hukum.

d) Lingkungan

Seseorang dalam hidup bermasyarakat dilingkungannya dikelilingi orang-orang yang mematuhi hukum, dan pada waktu bersamaan dikelilingi orang yang tidak mematuhi hukum. Pengertian lingkungan dalam arti sempit terbatas pada hubungan antara orang yang satu dengan orang lainnya.¹¹⁵ Lingkungan pergaulan ditandaiperbedaan dapat bervariasi dan perubahan-perubahan tersebut bergantung pada tingkat keseringan. Faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan dan pemberlakuan hukum yaitu :

- Faktor Historis

Banyak faktor yang berpengaruh bagi pemberlakuan hukum pada masyarakat. Hal ini tergantung dari sudut pandang, kajian dan kondisi tertentu yang melatarbelakangi. Fakta menunjukkan pemberlakuan hukum pada masyarakat tidak mudah. Bagi Indonesia berlakunya hukum nasional seperti saat ini memerlukan waktu, komitmen dan konsistensi segenap komponen bangsa. Indonesia terdiri dari berbagai suku bangsa, dan faktor historisnya sebagai bangsa terjajah menjadi bangsa merdeka, berkembang dalam berbagai dinamika politik dan ketatanegaraan dalam negeri dan luar negeri.

Faktor historis tidak lepas dari faktor sosiologis dan politis merupakan faktor yang berpengaruh terhadap berlakunya hukum dalam masyarakat. Faktor historis sebagai bangsa yang pernah

¹¹⁵*Ibid.*,

dijajah bangsa lain, perkembangan lingkungan sosial kemasyarakatan dan ketatanegaraan mewarnai perkembangan penerapan hukum. Pemberlakuan hukum tidak bebas dari anasirsejarah, lingkungan masyarakat, ketatanegaraan, politis dan ideologi. Dalam sejarah pemberlakuan hukum pernah di terapkan membedakan subjek hukum. Pada waktu itu ada perbedaan perlakuan antara golongan Eropa, Timur Asing dan bumi putera. Stratifikasi yang paling rendah adalah pribumi-pribumi atau bumiputera yang menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan diskriminasi.

- Faktor Perkembangan Global dan yang Terkait

Hukum yang berlaku di Indonesia berdasarkan asas konkordansi menunjukkan bahwa secara prinsip mengikuti sistem hukum *Continental* atau *civil law*. Dalam perkembangan sekarang Indonesia tidak secara penuh *civil law*, karena:

- 1) Perkembangan global.
- 2) Dinamika masyarakat Indonesia.
- 3) Perkembangan politik dan ketatanegaraan di Indonesia.

Pemberlakuan hukum berdasarkan *civil law* bergeser atau dipengaruhi sistem hukum Aglo saxon atau *custom law*. Banyak undang-undang baru lahir sebagai dampak global misal terorisme, pencurian uang, perpajakan, undang-undang perbankan dan sebagainya. Tidak dipungkiri dalam era global Indonesia tidak mampu hidup sendiri, namun harus bergaul, kerjasama dengan Negara-negara lain.

Dinamika masyarakat mempengaruhi perubahan hukum dan perkembangannya. Hukum nasional berlaku di Indonesia, tetapi dinamika adat istiadat, suku, bangsa dan budaya setempat mempengaruhi

pemberlakuan hukum. Misal tidak secara otomatis pasal-pasal KUHP yang mengatur pornografi atau Undang-undang tentang pornografi dapat diterapkan pada suatu daerah di Indonesia. Demikian penerapan Undang-undang perkawinan. Perubahan di bidang teknologi sangat besar pengaruhnya terhadap hukum dan berbagai fenomenayant berkaitan dengan hukum. Pengaruh teknologi penyiaran televisi sangat mempengaruhi meningkatnya tingkat kriminalitas di kota-kota tertentu, dan pengaruh serupa ditimbulkan pengguna teknologi internet.¹¹⁶

Efektivitas hukum sebagai suatu kemampuan hukum untuk menciptakan atau melahirkan keadaan atau situasi yang dikehendaki oleh hukum atau diharapkan oleh hukum, dalam hal ini terkait dengan efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang.

B. TEORI SOSIOLOGI HUKUM

1. Lahir dan Perkembangan Sosiologi Hukum

Sosiologi hukum untuk pertama kali diperkenalkan Anzilotti orang Italia (1882). Sosiologi hukum hakekatnya lahir dari hasil pemikiran ilmuwan di bidang filsafat hukum, ilmu hukum dan sosiologi. Hasil-hasil pemikiran tersebut tidak berasal dari aliran-aliran yang mewakili sekelompok ilmuwan yang secara garis besar mempunyai pendapat yang berbeda.¹¹⁷

Sosiologi hukum lahir merupakan fenomena abad XX. Memasuki abad XX terjadi perubahan penting yang memberikan dampak terhadap

¹¹⁶Ahmad Ali, dan Wiwie Heryani, *Menjajahi Kajian Empiris Terhadap hukum*. (Jakarta: Kencana Renada Media Group, 2012), hlm. 180.

¹¹⁷Soerjono Soekamto 2, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1980), hlm. 36.

cara-cara orang mempelajari hukum. Pada abad XIX cara mempelajari hukum lebih banyak memekarkan substansi hukum. Pada abad XX mengalami perubahan dalam cara mempelajari hukum yang lebih banyak menyangkut metodenya. Peranan yang tidak kecil datang dari perkembangan dunia ilmu sendiri yang menyaksikan kelahiran dari berbagai disiplin baru, misalnya sosiologi, psikologi, manajemen, informatika dan sebagainya. Ilmu-ilmu tersebut mengguncang kemapanan tradisi *normative dogmatis* yang mendominasi selama lebih dari satu abad.¹¹⁸

Terdapat kesepakatan umum untuk mengatakan, perubahan-perubahan sosial, politik, ekonomi abad XX sangat mendorong munculnya studi sosial terhadap hukum. Perubahan-perubahan tersebut meninggalkan banyak persoalan dan pertanyaan dalam hukum yang tidak mampu dijawab oleh suatu ilmu hukum, yang hanya membatasi dirinya pada pengkajian peraturan perundang-undangan. Intervensi Negara makin jauh ke dalam kehidupan pribadi dan masyarakat. Kerusakan dan kemerosotan sosial yang disebabkan oleh industrialisasi dan sejumlah persoalan lain, tidak dapat ditepis hanya dengan alasan sebagai bukan masalah hukum. Namun apabila semua itu memang harus ditangani oleh ilmu hukum, maka sulit untuk memaksakan masuk ke dalam skema dan stereotip hukum yang ada. Dibutuhkan suatu metode dan pendekatan lain yang mampu memberikan pemahaman dan penjelasan. Untuk itu maka studi hukum ke dalam konteks sosial yang lebih besar.¹¹⁹

Perkembangan yang akhirnya melahirkan sosiologi hukum dapat diproyeksikan kepada latar belakang pemikiran yang anti formalism

¹¹⁸ *ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

dalam hukum. Dalam alur sejarah semakin menolak cara-cara pengkajian positif analisis tersebut. Mertone white berbicara mengenai *the revolt agains formalism* dalam ilmu-ilmu sosial. Pernyataan Mertone White didasarkan pada sejumlah pemikiran dalam dan dari berbagai bidang ilmu di Amerika Serikat yang dapat dilacak sampai ke Oliver Wandell Holmes Jr. Bahwa hukum dapat dibuat oleh para hakim. Anti formalisme yang demikian itu sangat bagus untuk diproyeksikan terhadap kajian sosial hukum yang keluar dari tradisi legalistis normatif.¹²⁰

Sub spesialisasi dapat bertemu dan bekerja sama, yaitu karena persamaan obyek penelitian, cara penelitian dan sistem yang sama seperti yang disebutkan. Sosiologi hukum sebagai lapangan hukum baru, timbul dari bercampurnya aturan hukum pidana dengan sosiologi sehingga menjadi suatu kelompok aturan hukum pidana dengan sosiologi sehingga menjadi suatu kelompok aturan hukum yang bulat, hegomen dan berkepribadian sendiri. Hal demikian diperkuat oleh Soedjono Dirdjosisworo dan Soerjono Soekamto.¹²¹

Ilmu hukum yang mempelajari hukum sebagai salah satu gejala sosial karena kaitannya dengan berbagai aspek kehidupan manusia dengan segi-seginya yang luas menjadi semakin berkembang cabang-cabangnya. Terdapat dalam khasanah ilmu hukum, beberapa ilmu hukum yang mengkhususkan pendalamannya dengan memanfaatkan pendekatan disiplin ilmu lain, dan berkembang menjadi cabang ilmu hukum yang semakin memadai, misalnya sosilogi hukum.¹²²

¹²⁰Sajipto Raharjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2006), hlm. 52.

¹²¹*Ibid.*

¹²²Sudjono Dirdjosisworo, *Sosiologi Hukum, Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1983), hlm. 9.

Sosiologi hukum dalam pohon ilmu hukum merupakan cabang yang termuda dan dalam usianya yang muda tampak pada hasil-hasilnya yang hingga kini masih sangat sedikit. Sosiologi hukum sebagai ilmu baru harus mempertahankan diri pada 2 (dua) kancah perang, sebab hak hidupnya sebagai ilmu yang berdiri sendiri ditentang baik oleh para yuris maupun oleh sosiolog. Sebagaimana telah disebutkan, bahwa betapa besar artinya pengetahuan hubungan-hubungan masyarakat untuk perundang-undangan, peradilan dan ajaran hukum bagi sosiologi hukum. Kini diakui secara nyata bahwa sejumlah buku maupun tulisan-tulisan yang bertujuan memberikan penjelasan tentang hukum positif lebih banyak dipakai sebagai bahan penelitian sosiologi hukum.¹²³

2. Teori Sosiologi Hukum

Pengertian sosiologi hukum sebagai berikut :

- a. Hubungan dan pengaruh timbal balik antara aneka macam gejala-gejala sosial (misalnya antara gejala ekonomi dengan agama, keluarga dengan moral, hukum dengan ekonomi, gerak masyarakat dengan politik dan sebagainya).
- b. Hubungan dan pengaruh timbale balik antara gejala sosial dengan gejala non sosial (misalnya gejala geografis, biologis dan sebagainya).
- c. Sosiologi atau ilmu masyarakat adalah ilmu yang mempelajari struktur sosial dan proses sosial, termasuk perubahan-perubahan sosial.¹²⁴

Sosiologi hukum diperlukan dan bukan merupakan penamaan yang baru bagi suatu ilmu pengetahuan yang telah lama ada. Terdapat

¹²³George Gurvitch, *Element de Soziologie Juridique*, Paris, hlm1, dalam van Apeldoorn, 1980, *Pengantar Ilmu Hukum (Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht)*, (Jakarta: Pradnya Paramita 1940), hlm. 426.

¹²⁴Abdulsyani, *Sosiologi: Skematika, Teori Dan Terapan*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2012), hlm. 5-6.

perbedaan, baik sosiologi hukum maupun ilmu hukum mempunyai pusat perhatian yang sama yaitu hukum. Akan tetapi sudut pandang kedua ilmu pengetahuan ini berbeda. Menurut Soerjono Soekamto,¹²⁵ sosiologi adalah ilmu tentang masyarakat. Masyarakat sebagai objek sosiologis bersifat empiris, realistik, dan tidak berdasarkan kebenaran spekulatif.

Berangkat dari beberapa konsep dasar karakteristik dan hal-hal yang dikaji sosiologi hukum, disimpulkan kegunaan sosiologi hukum sebagai ilmu pengetahuan untuk memahami perkembangan masyarakat dalam kaca mata kerangka terorganisir dan berproses yang sepantasnya terjadi di masyarakat (bukan kerangka logis atau ideal) dalam studi hubungan atau interaksi sosial masyarakat ber hukum. Sosiologi hukum sebagai alat memahami perkembangan masyarakat mempunyai kegunaan sebagai berikut :

- a. Berguna memberikan dasar-dasar kemampuan bagi proses pemahaman secara sosiologis fakta sosial hukum yang beranak-pinak di masyarakat.
- b. Memberikan kemampuan untuk menganalisis aktivitas kegiatan dalam masyarakat ber hukum melalui penguasaan konsep-konsep dasar sosiologi (baik secara mikro, meso, ataupun makrososiologi hukumnya).
- c. Memberikan kemampuan dalam memprediksi dan evaluasi "*social fact*" yang berkaitan dengan hukum yang bersifat *empiris, non-doktrinal* dan *non-normatif*.
- d. Mengungkapkan tentang ideologi dan falsafah yang ber kristal mendasari cara ber hukumnya dalam masyarakat.

¹²⁵Soerjono Soekamto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajawali Press, 1987), hlm. 11.

- e. Mengetahui kenyataan stratifikasi yang timbul dan berkembang serta berpengaruh dalam hukum di masyarakat.
- f. Memberikan tentang pengetahuan perubahan sosial hukum.¹²⁶

Pendapat Achmad Ali, bahwa sosiologi hukum menekankan kajian pada *law in action*, hukum dalam kenyataannya, hukum sebagai tingkah laku manusia, yang berarti berada di dunia sein. Sosiologi hukum menggunakan pendekatan empiris yang bersifat deskriptif.¹²⁷

Menurut Soerjono soekamto,¹²⁸ ruang lingkup sosiologi hukum adalah pola-pola perikelakuan masyarakat dalam masyarakat, yaitu cara-cara bertindak atau berkelakuan yang sama dari orang-orang yang hidup bersama dalam masyarakat. Dirumuskan sosiologi hukum merupakan cabang ilmu pengetahuan yang meneliti mengapa manusia patuh terhadap hukum dan mengapa mereka gagal dalam mentaati hukum, serta faktor-faktor sosial lain yang mempengaruhinya. Kegunaan sosiologi hukum pada kenyataannya adalah sebagai berikut:

- 1) Sosiologi Hukum berguna untuk memberikan kemampuan-kemampuan bagi pemahaman terhadap hukum di dalam konteks sosial.
- 2) Penguasaan konsep-konsep sosiologi hukum dapat memberikan kemampuan untuk mengadakan analisis terhadap efektivitas hukum dalam masyarakat, baik sebagai sarana pengendalian sosial, saran untuk mengubah masyarakat, untuk mencapai keadaan-keadaan sosial tertentu.

¹²⁶Utsman, Sabian, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 46.

¹²⁷Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta: Yasif Watampone, 1998), hlm. 12.

¹²⁸Soerjono Soekamto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 14

- 3) Sosiologi hukum memberikan kemungkinan-kemungkinan serta kemampuan untuk mengadakan evaluasi terhadap efektivitas hukum terhadap masyarakat.¹²⁹

Sesuai dengan persoalan-persoalan yang disoroti pada sosiologi hukum, maka sosiologi hukum merupakan suatu ilmu pengetahuan yang secara teoritis analitis dan empiris menyoroti pengaruh gejala sosial lainnya terhadap hukum dan sebaliknya. Menurut J Van Houtte yaitu:

- 1) Pendapat-pendapat yang menyatakan, bahwa sosiologi hukum harus diberikan suatu fungsi yang global. Artinya, sosiologi hukum harus menghasilkan suatu sintesa antar hukum sebagai sarana organisasi sosial sebagai sarana keadilan. Di dalam fungsinya itu, maka hukum dapat memperoleh bantuan yang tidak kecil dari sosiologi hukum didalam mengidentifikasi konteks sosial dimana hukum diharapkan berfungsi.
- 2) Pendapat lain mengemukakan bahwa kegunaan sosiologi hukum justru dalam bidang penerangan dan pengkaidahan.¹³⁰

Membicarakan peraturan perundang-undangan adalah persoalan hukum tertulis. Para pemikir sosiologis tentang hukum menganggap, bahwa hukum tertulis banyak mengandung kelemahan-kelemahan terutama dalam hal mengikuti perkembangan zaman. Selain itu hukum tertulis hanya mengejar kepastian dan mengabaikan rasa keadilan masyarakat yang tumbuh seiring dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Berbeda dengan pemikiran sosiologis tersebut, hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) mempunyai kelebihan dengan hukum yang tidak tertulis, karena selain perubahan/prilaku yang diharapkan

¹²⁹*Ibid.*

¹³⁰J. Van Houtte, *Perspektif Sosiologi Hukum Secara Umum*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hlm. 34.

dapat direncanakan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan.

Perubahan/perilaku yang dimaksud dapat dilakukan dalam waktu yang cepat. Namun kehadiran hukum (peraturan perundang-undangan) tidak boleh/harus selaras dengan hakikat hukum sebagaimana dikemukakan oleh para pemikir tentang hukum antara lain:

- 1) Socrates,¹³¹ berpendapat hakikat hukum (Peraturan Perundang-undangan adalah keadilan. Hukum berfungsi melayani kebutuhan keadilan dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada suatu aturan hidup yang sesuai dengan cita-cita hidup bersama, yaitu keadilan.
- 2) Plato mencanangkan suatu tatanan di mana hanya kepentingan umum yang diutamakan, yakni partisipasi semua orang dalam gagasan keadilan akan dicapai secara sempurna. Menurutnya bahwa hukum itu ada karena ada suatu perjanjian atau kontrak. Perjanjian terjadi semata-mata karena manusia adalah makhluk sosial, sehingga selalu ada keinginan untuk hidup bermasyarakat. Hukum dan negara bertujuan untuk ketertiban dan keamanan. Hakekat hukum adalah untuk ketertiban dan keamanan.
- 3) Rousseau,¹³² tokoh yang mengetengahkan teori kedaulatan rakyat berpendapat bahwa hakekat undang-undang merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Rousseau memulai penjelasannya, bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari para warganegaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Pembentukan undang-undang adalah menjadi hak rakyat sendiri untuk

¹³¹Socrates, dalam J.J. Von Schmid, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, (Jakarta: PT.Pembangunan, 1958). hlm. 9.

¹³²*Ibid.*,

membentuknya, sehingga undang-undang merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.

- 4) Cicero, berpendapat bahwa hakekat hukum merupakan keharusan rasio manusia. Rasio manusia dimaksudkan adalah rasio Ilahi. Hukum merupakan keharusan kehendak Ilahi bagi manusia agar bisa hidup aman damai sebagai manusia.
- 5) Thomas Hobbes,¹³³ tanpa hukum manusia yang satu akan menjadi serigala bagi manusia yang lain (*homo homini lupus*). Dalam kondisi alamiah, manusia adalah serigala bagi yang lain (keadaan disorder). Tidak ada konsep adil atau tidak adil. Jika ingin ada keadilan, harus ada peraturan yang mengatur. Untuk itu diperlukan negara. Disini asal mula ide tentang hukum dan negara sebagai penjaga keamanan.

Dalam kaitannya dengan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan), maka hakikat hukum adalah hakikat peraturan perundang-undangan. Meski hukum tidak identik dengan Peraturan perundang-undangan, karena disamping peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis ditemukan juga hukum yang tidak tertulis yang berlaku dalam masyarakat.

3. Jenis Sosiologi Hukum

Sebagai cabang kajian sosiologi, maka sosiologi hukum banyak memusatkan perhatiannya pada permasalahan hukum, sebagaimana terwujud dalam pengalaman kehidupan masyarakat sehari-hari. Berbeda dengan kajian ilmu hukum murni, yang sering disebut *jurisprudence* (Inggris) atau *Rine Rechtlehre*. Sosiologi hukum tidak hendak membatasi kajian-kajian pada hal ikhwal kandungan normatif peraturan

¹³³*Ibid.*,

perundang-undangan berikut sistematikanya dan doktrin-doktrin yang mendasari. Sosiologi hukum sebagai sesuatu cabang kajian khusus dalam keluarga besar ilmu-ilmu sosial disebut sosiologi. Sosiologi hukum mempelajari hukum sebagai perangkat norma khusus, yang dikaji bukan norma-norma itu sendiri melainkan norma-norma positif dalam fungsinya yang diperlukan untuk menegakkan ketertiban dalam kehidupan masyarakat.¹³⁴

Sosiologi Hukum dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu :

a) Sosiologi Hukum Empiris (*Erklarende Soziologi*)

Menurut Bruggink, Sosiologi Hukum mengumpulkan bahan-bahannya dari perspektif eksternal, artinya dari suatu titik pengamat observasi menggunakan metode-metode kuantitatif, mencoba meregistrasi, menata materi untuk menarik kesimpulan-kesimpulan tentang hubungan antara norma-norma hukum dan kenyataan masyarakat. Teori ini bermaksud menciptakan sebuah gambaran kenyataan kemasyarakatan, yang di dalamnya berfungsi norma-norma hukum dan mencoba menghindarkan apa saja yang dapat menghalangi dihasilkannya gambaran yang tepat. Secara ekstrim pandangan ini menyebutkan teori ini hanya boleh memuat proposisi normative atau empiris. Proposal ini akan menonjolkan subjek peneliti. Oleh karena itu sosiologi hukum ini termasuk aliran positivisme.

Sosiologi empiris merupakan kata lain untuk penelitian hukum kuantitatif, dengan alasan :

- 1) Kriteria kualitas sangat dapat dipercaya pada keabsahan eksternal dan internal. Akan tetapi mempunyai cakupan yang sempit. Hal ini

¹³⁴Yesmil Anwar Dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Grasindo, 2008), hlm. 114.

bersumber pada kenyataan bahwa eksperimen memasukkan situasi yang kurang dikenal, buatan dan memiliki masa berlaku sangat singkat. Demikian membuat konteks penelitian tidak dapat digeneralisasi pada konteks lain.

- 2) Sosiologi hukum empiris bersumber pada teori apriori. Kebanyakan teori disusun pada hakekatnya adalah deduktif dan logis dalam perilaku sosial. Proses penyusunan teori berkisar pada proses deduksi yang dapat diferivikasi dari dunia nyata atas dasar asumsi apriori. Setelah teori ini disusun, sosiologi hukum akan bertanya apakah faktor X akan dapat menyebabkan faktor Y, apakah perundang-undangan (X) mengubah perilaku seseorang (Y).
- 3) Sosiologi hukum demikian lebih difokuskan untuk kebutuhan teoritikal.

b) Sosiologi Hukum Evaluatif (*Verstehende Soziologie*)

Sosiologi hukum ini lebih menekankan pada perspektif lain, sebab perspektif eksternal tidak dapat diterima sehubungan dengan objek yang dipelajarinya. Untuk dapat mengatakan secara bermakna tentang masyarakat dan mengenal baik norma-norma yang berfungsi didalamnya, perspektif eksternal tidak mencukupi. Hal ini memerlukan perspektif internal, yakni perpektif partisipan yang bicara.

Para sosiologi evaluatif lebih jauh mempersoalkan kemurnian hasil-hasil penelitian empiris. Penelitian empiris harus akrab dengan material yang hendak diteliti, sudah membawa keberpihakan tertentu. Sosiologi hukum bukan termasuk aliran positivis karena perspektifnya dekat dengan perspektif filsafat. Sosiologi hukum evaluative ini

merupakan langkah awal menuju gerbang penelitian hukum kuantitatif.¹³⁵

Penelitian ini misalnya tentang gejala yuridisasi, menemukan bahwa melimpahnya aturan-aturan hukum memiliki dampak sebaliknya dari pada apa yang dituju. Pendekatan yang digunakan dalam sosiologi hukum biasanya menggunakan paradigma non-positivis. Misalnya menggunakan pendekatan *interpretatife* atau *verstehende*, termasuk ke dalam pendekatan fenomenologis. Dalam hal ini berusaha untuk memahami arti peristiwa dan kaitannya terhadap keadaan biasa dalam situasi tertentu.

Sosiologi fenomenologis pendekatannya cenderung mengeliminasi dunia luar (dunia yang berada di luar dirinya), sebagai gantinya kemudian mengkontrasikan diri dalam kehidupan pengalaman seseorang yang membentuk *pure conciousness* atau kesadaran murni. Pendekatan ini beranjak pada ide setiap situasi didukung oleh jaringan makna yang dibuat oleh aktor yang terlibat didalamnya. Dengan interpretasi, maka peneliti berusaha untuk menangkap pandangan hidup atau *way of life*.¹³⁶

Apabila penelitian kuantitatif lebih mengandalkan perangkat statistik dalam menganalisisnya. Asumsi dasar epistemologi humanistik atau non-positivistis, antara lain paradigma ini menerima *common sense* tentang sifat manusia. Pandangan *common sense* dapat dan harus diperlakukan sebagai premis, dari mana rumusan ini berasal. Paradigma ini lebih menengahkan masalah kemanusiaan

¹³⁵ Abintoro Prakoso, *Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2017), hlm. 64.

¹³⁶ *Ibid.*,

daripada usaha untuk menggunakan preskripsi metodologi yang bersumber pada ilmu alam¹³⁷

Sebagai pendekatan dalam sosiologi hukum disimpulkan :

- 1) Pendekatan ini memahami sesuatu yang biasa dalam kehidupan manusia sehari-hari karena tanpa interpretasi terhadap tindakan orang lain, manusia tidak dapat bertindak mengarahkan perilakunya untuk mencapai tujuan tertentu.
- 2) Dengan pendekatan ini manusia memiliki kemampuan menembus lapisan luar (berupa tanda) sampai pada dorongan subyektif yang melatarbelakanginya. Kemampuan ini baik karena tindakannya dipahami maupun yang hendak dipahami keduanya berada dalam lingkup pengalaman.

4. Karakteristik Pendekatan Sosiologi Hukum

Pendekatan sosiologi hukum memiliki beberapa karakteristik yang khas, antara lain :

- 1) Memberikan penjelasan atau pencerahan terhadap proses praktik hukum sehingga dengan pendekatan "*interpretative understanding*" para sosiologi hukum yang berusaha menggumuli sosiologi hukum dapat memaknai perkembangan dan efek dari tingkah laku sosial.¹³⁸
- 2) Berusaha memberikan deskripsi terhadap praktik-praktik hukum dalam masyarakat, sesuai atau berbeda bahkan bertentangan dengan hukum yang ada di dalam kitab hukum, atau hukum yang tidak tertulis yang diyakini dan disosialisasikan dalam masyarakat.

¹³⁷*ibid.*,

¹³⁸Sabian Utsman, *Dasar-dasar Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 141.

- 3) Menjelaskan mengapa suatu hukum dipraktikan sebagaimana yang ada dalam masyarakat. Apa sebabnya, faktor apa saja yang berpengaruh, latar belakang dan sebagainya.
- 4) Menganalisis kebenaran empiris (*empirical validity*) sesuatu peraturan perundang-undangan atau pernyataan hukum, sehingga mampu memprediksi suatu hukum yang sesuai dan/atau tidak sesuai dengan keadaan masyarakat tertentu, serta menilai bagaimana kenyataan hukum tersebut terjadi dalam masyarakat.¹³⁹
- 5) Tidak melakukan penilaian terhadap hukum, atau lebih fokus pada abyek yang membahas tentang isi hukum tersebut. Perilaku yang menaati dan melanggar hukum mendapat kedudukan setara sebagai objek kajiannya, tidak menilai yang satu lebih baik dari pada yang lain. Perhatian utamanya sehingga tidak terjebak dalam penilaian normatif, misalnya hakim dianggap sebagai manusia paling bijaksana. Dengan kata lain, yang dinilai adalah produk hukumnya.¹⁴⁰

5. Tokoh Sosiologi yang Mempengaruhi Perkembangan Sosiologi Hukum

a. Asumsi-asumsi Aguste Comte.

Dalam konteks Kemasyarakatan Aguste Comte dipahami bahwa tujuan utama sosiologi adalah mengeliminasi kontruksi masyarakat modern secara revosioner (menggantikan disorganisasi moral). Aguste Comte tertarik terhadap organisasi masyarakat, dalam konteks humanisme-positivikasi filsafatnya. Aguste Comte sejak

¹³⁹Yesmil Anwar, Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, (Jakarta: PT Grasindo, 2007), hlm 113.

¹⁴⁰Zulfatun Ni'mah, *Sosiologi Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Teras, 2012), hlm. 23.

meletakkan pondasi terhadap masyarakat, mengembangkan gagasan sosiologis yang menekankan pada tuntunan moral. Aguste Comte berupaya untuk mengembangkan fisika sosial, yang akan melahirkan hukum-hukum sosial dan reorganisasi sosial sesuai dengan sistem nilai Aguste Comte. Aguste Comte secara umum mengajukan beberapa asumsi sebagai berikut:

- 1) Alam semesta diatur oleh hukum-hukum alam yang tidak nampak (*invisible natural*), sejalan dengan evolusi dan perkembangan alam pikiran atau nilai-nilai sosial yang berkembang.
- 2) Proses evolusi berlangsung dalam tiga tahap yaitu teologis, metafisis serta positivistik.
- 3) Seluruh pengetahuan sebagai ilmu sosial dalam pengertian yang luas.
- 4) Sistem sosial dibagi atas dua, yaitu statika sosial (masyarakat statis) dan dinamika sosial (masyarakat dinamis). Statika sosial menunjukkan sifat-sifat sosial (agama, seni, keluarga, kepemilikan, organisasi sosial) dan sifat-sifat manusia (emosional, aksi, kecerdasan). Dinamika sosial di dalamnya terhadap hukum-hukum perubahan sosial, masyarakat senantiasa melakukan perubahan. Kedua bentuk masyarakat ini mengalami hukum tiga tahap (*teleologis metafisik serta positivisme*).¹⁴¹

b. Karl Marx 1818-1883 (Eropa)

Pokok pikiran Karl Marx dalam sosiologi hukum:

- 1) Hukum adalah alat yang menyebabkan timbulnya konflik dan perpecahan. Hukum tidak berfungsi untuk melindungi. Hukum hanya melindungi kelompok-kelompok yang dominan.

¹⁴¹ Abintoro Prakoso, *Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2017), hlm. 130-131.

- 2) Hukum bukan merupakan alat integrasi tetapi merupakan pendukung ketidaksamaan dan ketidakseimbangan yang dapat membentuk perpecahan kelas.
- 3) Hukum dan kekuasaan merupakan sarana dari kaum kapitalis yang berkuasa dibidang ekonomi untuk melanggengkan kekuasaannya.
- 4) Hukum bukan model idealis dari moral masyarakat atau masyarakat bukan manifestasi normatif dari apa yang telah dihukumkan.

Karl Marx seorang sosiolog hukum. Waktu mengemukakan pendapatnya tentang pencurian kayu pada tahun 1842-1843, ia mengatakan bahwa hukum adalah tatanan peraturan yang memenuhi kepentingan kelas orang yang berkuasa di masyarakat. Karl Marx merumuskan ideologi dalam hukum. Menurutnya, hukum merupakan suatu bangunan yang ditopang oleh interaksi antara kekuatan-kekuatan sektor ekonomi. Karl Marx memandang masyarakat sebagai suatu keseluruhan yang antagonis, watak dasar seperti ini ditentukan oleh hubungan konflik antar kelas-kelas sosial, yang kepentingan-kepentingannya saling bertentangan dan tidak dapat didamaikan karena perbedaan kedudukan mereka dalam tatanan ekonomi. Dalam masyarakat kapitalis, konflik utama terjadi antara kaum Borjuis (kelas kapitalis yang memiliki sarana-sarana produksi) dengan kaum proletar (kelas pekerja yang tidak memiliki apapun, kecuali tenaga kerja mereka).¹⁴²

c. Sir Hendry S. Maine (1822-1888)

Terkenal sebagai penulis *Ancient Law*, dengan teorinya yang terkenal adalah perihal perkembangan hukum dari status ke kontrak

¹⁴²*Ibid.*,

yang sejalan dengan perkembangan masyarakat yang sederhana ke masyarakat yang modern dan kompleks. Sir Hendry S. Maine berpendapat hubungan-hubungan hukum yang didasarkan pada status warga masyarakat yang masih sederhana, berangsur-angsur akan hilang apabila warga masyarakat berkembang menjadi masyarakat yang modern dan kompleks. Sebab menjadi hubungan hukum yang didasarkan pada sistem hak dan kewajiban pada kontrak yang secara sukarela dibuat dan dilakukan oleh para pihak.

Pembedaan masyarakat sederhana dan modern adalah sejalan dengan pembedaan oleh para sosiolog atas masyarakat sederhana yang secara realifstatis dan homogeny dengan masyarakat yang kompleks, dinamis dan heterogen. Pemikiran Sir Hendry S. Maine di bidang sosiologi hukum adalah :

- 1) Masyarakat bukan serba laten, melainkan bersifat *contigent*. Hendry S. Maine dicetuskan sebagai bapak teori evolusi Klasik. Teorinya mengatakan masyarakat yang progresif adalah masyarakat yang bergerak dari status ke kontrak.
- 2) Dalam masyarakat terdapat akripsi-akripsi/asal tertentu yang sesungguhnya merupakan penganugrahan atribut dan kapasitas kepada warga masyarakat yang sangkutan dengan posisi masing-masing di dalam tatanan status yang telah ditradisikan dalam masyarakat. Hubungan antara status dihubungkan atas dasar askripsi tersebut.¹⁴³
- 3) Kenyataan yang ada dalam masyarakat akan berubah tatkala masyarakat melakukan tradisi ke situasi baru, yang berhubungan dengan membesarnya agregasi dalam kehidupan. Dengan kian

¹⁴³ *Ibid.*,

meningkatnya interdependensi antara segmen-segmen sosial dalam kehidupan ekonomi.

Pemikiran Hendry S. Maine didasarkan pada asumsi masyarakat bukan sebagai suatu tipe ideal yang permanen, melainkan sebagai suatu sistem variable yang tak pernah dapat terbebas dari berlakunya dinamika proses. Oleh karena itu Hendry S. Maine mengatakan bahwa masyarakat bukanlah yang serba laten.¹⁴⁴

Sosiologi hukum merupakan sebuah teori yang menggambarkan keterkaitan antara masyarakat dan hukum. Berjalannya sebuah hukum sangat tergantung dengan masyarakat. Tidak berjalannya suatu sistem hukum tentu membawa dampak negatif bagi masyarakat. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang adalah hukum tertulis yang mengatur kehidupan sosiologi masyarakat Kota Palembang terkait aturan pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis

¹⁴⁴ *Ibid.*,

BAB III

KAJIAN HUKUM TATA NEGARA

A. NEGARA KESATUAN

Negara Republik Indonesia, berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 adalah negara dengan susunan organisasinya berbentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheid staat*). Hal ini tertuang dalam Pasal 1 ayat 1 Undang Undang Dasar 1945, yang rumusannya sebagai berikut "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik."

Definisi negara kesatuan menurut Fred Iswara,¹⁴⁵ dikutip Ni'matul Huda, bahwa Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*). Dari segi susunan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara, melainkan negara tunggal. Abu Daud Busroh mengutarakan :

"...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Di dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan Pusat ini yang terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut lapangan pemerintahan. Pemerintahan Pusat ini yang terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut".¹⁴⁶

Menurut L.J. Van Apeldorn¹⁴⁷ dikutip oleh Ni'matul Huda, mengatakan :

¹⁴⁵Soemardi, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, (Bandung: Bee Media Indonesia, 2010), hlm 225.

¹⁴⁶Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm.64-65

¹⁴⁷*Loc cit.*

"... suatu negara disebut negara kesatuan apabila, kekuasaan hanya di pegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri."

Berdasarkan bentuknya negara kesatuan dapat dibedakan negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah di instruksikan oleh pemerintah pusat. Dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.¹⁴⁸

Prinsip negara kesatuan ialah yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Di dalam negara kesatuan terdapat azas bahwa, segenap kekuasaan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehinggaurusan-urusan negara dalam negarakesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan disini berarti, bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat.

Sehubungan dengan bentuk negara kesatuan yang dipilih oleh bangsa Indonesia merupakan landasan dari isi pengertian otonomi, yang diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang dengan potensi dan kekayaan yang

¹⁴⁸*Ibid*, hlm.28

dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan dan bantuan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.¹⁴⁹

Didalam negara kesatuan seperti halnya Indonesia, bagian-bagian negara lazim, disebut dengan daerah. Substansi pembagian daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia diatur dalam Pasal 18 ayat 1 Undang Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.

Rumusan Pasal 18 ayat 1 Undang Undang Dasar 1945 sangat erat kaitannya dengan Pasal 25A Undang Undang Dasar 1945 mengenai wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusan Pasal 25A Undang Undang Dasar 1945, sebagai berikut “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”.

Dalam konteks negara Indonesia yang berbentuk kesatuan, pada dasarnya sistem pemerintahan didalamnya adalah sentralisasi atau penghalusannya adalah dekonsentrasi. Pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh. Mengingat negara Indonesia sangat luas wilayahnya, terdiri dari puluhan ribu pulau besar dan kecil, penduduknya terdiri atas beragam suku bangsa, beragam etnis, beragam golongan serta memeluk agama yang berbeda pula. Sesuai dengan Pasal 18, 18A dan 18B Undang Undang Dasar 1945 penyelenggaraan pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralisasi tetapi secara desentralisasi. Dalam pasal-

¹⁴⁹Jimly As-Shiddiqie, *Konstitusi&Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm.79

pasal tersebut ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.

Seiring dengan keharusan membentuk pemerintahan daerah dalam sistem administrasi negara Indonesia. Sejak proklamasi kemerdekaan sampai dengan sekarang, negara Indonesia telah mengeluarkan beberapa undang-undang yang mengatur tentang pemerintah daerah; antara lain, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Masing-masing undang-undang tentang pemerintah daerah tersebut memiliki ciri dan karakteristik yang berbeda dalam hal format otonomi yang dijalankan.

Sehubungan dengan pembentukan organisasi-organisasi pemerintah di daerah atau pemerintah daerah, tidak sama dengan pembentukan negara bagian, seperti halnya dalam negara federasi. Kedudukan pemerintah daerah dalam sistem negara kesatuan adalah subdivisi pemerintahan nasional. Pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri, seperti negara bagian dalam sistem federal. Hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat adalah *dependent* dan *sub-ordinat* sedangkan hubungan negara bagian dengan negara federal adalah *independent* dan *koordinatif*.¹⁵⁰

B. DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Sebagai sebuah konsep, *desentralisasi* tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan serta kebutuhan negara demokrasi sejak lama.

¹⁵⁰Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan*, (Jakarta: Grasindo, 2005). hlm.6

Desentralisasi adalah azas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan *sentralisasi*. Pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan *desentralisasi*. *Desentralisasi* berasal dari bahasa Latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, maka *desentralisasi* yang berasal dari *sentralisasi* yang mendapat awalan *de* berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. *Desentralisasi* tidak putus sama sekali dari pusat tetapi hanya menjauh dari pusat.¹⁵¹

Menurut Koeswara,¹⁵² dikutip oleh Hanif Nurcholis, bahwa PBB memberikan batasan tentang *desentralisasi* yaitu "*Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital wheter by deconcentration (i.e. delegation) to field office or by devolution to local authorities or local bodie"s.*

Artinya:

Desentralisasi merujuk pada pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat baik melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah maupun melalui devolusi pada badan-badan otonomi daerah.

M Rondinelli,¹⁵³ merumuskan *desentralisasi*, adalah:

Decentralization is the transfer of planning, decisionmaking, or administrative Authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organization, local government, or nongovernment organization.

Artinya:

Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuat keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah/ lembaga sadaya masyarakat.

¹⁵¹ *Ibid*, hlm 7

¹⁵² *Loc cit.*

¹⁵³ *Loc.cit.*

Definisi *desentralisasi*, menurut beberapa ahli hukum berbeda redaksinya, akan tetapi pada dasarnya mempunyai inti yang sama. Menurut Koesoemahatmadja,¹⁵⁴ Dalam makna ketatanegaraan, *Desentralisasi* adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. *Desentralisasi* merupakan *staat kundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan) atau sering disebut desentralisasi Politik, bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dengan *dekonsentrasi*. *Dekonsentrasi* merupakan *ambtelijke decentralisatie* disebut juga *delegatie van bevoegheid* yakni, pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Joeniarto,¹⁵⁵ *desentralisasi* adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin,¹⁵⁶ mengartikan *desentralisasi* adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito,¹⁵⁷ mengartikan *desentralisasi* adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 1 butir b, *desentralisasi* adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau

¹⁵⁴RHH. Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta, 1979), Dikutip oleh M.Laica Marzuki dalam *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, dikutip kembali oleh Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintah Daerah*, 2009, op cit, hlm.64

¹⁵⁵Joeniarto, *Pembentukan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bina Aksara, 1992), hlm.15

¹⁵⁶Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Dalam Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm.5

¹⁵⁷Irawan Soedjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm.29

daerah tingkat atasnya kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 1 butir c ditegaskan, *desentralisasi* adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 7, mengartikan *desentralisasi* adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dekonsentrasi oleh Amrah Muslimin,¹⁵⁸ didefinisikan sebagai pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Irawan Soejito,¹⁵⁹ mengartikan *dekonsentrasi* adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Menurut Joeniarto,¹⁶⁰ *dekonsentrasi* adalah pemberian wewenang oleh pemerintah Pusat (pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.

Dianutnya *desentralisasi* dalam organisasi negara, tidak berarti ditinggalkan azas *sentralisasi*. Karena kedua azas tersebut bersifat *kontinum*, yang pada prinsipnya, tidak mungkin diselenggarakan *desentralisasi* tanpa *sentralisasi*. *Desentralisasi* tanpa *sentralisasi* akan melahirkan disintegrasi. Oleh sebab itu otonomi yang hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan serta pengawasan sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan.

Dalam konteks demokrasi, keberadaan *Local government*, menurut B. C Smith :

¹⁵⁸ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek...., Op cit*, hlm4

¹⁵⁹ Irawan Soedjito, *Hubungan....., Op cit*, hlm 34

¹⁶⁰ Joeniarto, *Perkembangan....., Op cit*, hlm.10

"Mainly two categories there are that claim local government is good for national democracy; and there are those where the major concern is with the benefits to the locality of local democracy. Each can be further subdivided into three sets of interrelated values. At the national level these values relate to political education, training in leadership and equality, liberty and responsiveness".¹⁶¹

Ada dua kategori yang penting dalam pemerintahan daerah, pertama untuk membangun demokrasi di tingkat nasional, kedua memberikan keuntungan untuk demokrasi pada tingkat lokal atau daerah. Setiap tingkat selanjutnya dibagi kedalam tiga hal yang saling berkaitan. Pada tingkat nasional hal-hal tersebut berkaitan dengan pendidikan politik, peralihan kepemimpinan dan stabilitas politik. Pada tingkat lokal atau daerah berkaitan dengan kesamaan, kemerdekaan dan tanggung jawab). Disamping azas *desentralisasi* dan *dekonsentrasi*, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia juga diberlakukan azas *medebewind*, tugas pembantuan. Berdasarkan azas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.

Menurut Bagir Manan,¹⁶² tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih atas kepada pemerintah daerah di bawahnya berdasarkan undang-undang. Menurut Koesoemahatmadja,¹⁶³ *medebewind* atau *zelf bestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih atas.

¹⁶¹B.C Smith dalam Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan *Op cit*, hlm 67

¹⁶²Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm.85

¹⁶³Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek* *Op cit*, hlm.16

Dalam menjalankan *medebewind* tersebut urusan-urusan yang dilaksanakan pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat/daerah yang lebih atas, dan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga yang dimintai bantuan. Tujuan diberikan tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain pemberian tugas pembantuan juga untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan menyelesaikan permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah serta desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.

Kajian hubungan desentralisasi dengan otonomi daerah, secara teoritis desentralisasi yang dikemukakan oleh Benyamin Hoessein,¹⁶⁴ adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhod,¹⁶⁵ menyatakan *desentralisasi* adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu disuatu negara.

Dari definisi yang diberikan kedua sarjana tersebut, menurut Jayadi N.K, bahwa mengandung empat pengertian:

1. *desentralisasi* merupakan pembentuk daerah otonom
2. daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat
3. *desentralisasi* juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat

¹⁶⁴Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm13

¹⁶⁵*Loc cit.*

4. kekuasaan yang dipencarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.¹⁶⁶

Otonomi daerah itu sendiri, merupakan esensi dari pemerintahan yang desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata dari bahasa Yunani, yakni *autos* yang berdiri sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* dapat juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).¹⁶⁷

Otonomi merupakan tatanan yang berhubungan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas serta tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu wujud pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan, pengakuan atau yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Jika dilihat dari sudut materi penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga otonomi yang diadopsi.

Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan pemerintah pusat dan daerah dalam konteks otonomi, ternyata tidak sama satu dengan lain. Bagir Manan,¹⁶⁸ menyebutkan dengan istilah "sistem rumah tangga daerah". Moh. Mahfud, memakai istilah "azas otonomi".¹⁶⁹

¹⁶⁶ *Loc cit.*

¹⁶⁷ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan..., *Op cit*, hlm.83

¹⁶⁸ Bagir Manan, Hubungan ..., *Op cit*, hlm 26-32

¹⁶⁹ Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm.96-98

Josep Riwu Kaho memakai istilah "sistem".¹⁷⁰ Meskipun istilah yang digunakan berbeda-beda, akan tetapi mereka berpijak pada pengertian yang sama, bahwa ajaran-ajaran (formal, material, dan riil) mengangkat tataran yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

Menurut Bagir Manan dan Mahfud, terdapat beberapa sistem/azas rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil dan sistem rumah tangga nyata atau riil.¹⁷¹ Namun selain tiga sistem rumah tangga daerah yang dikemukakan oleh Bagir Manan dan Mahfud terdahulu. Menurut Josep Riwu Kaho,¹⁷² masih ada sistem rumah tangga sisa (*residu*) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Menurut Sarundayang,¹⁷³ setidaknya terdapat lima macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yakni otonomi organik (rumah tangga organik), otonomi formal (rumah tangga formal), otonomi material (rumah tangga material/substantif), otonomi riil (rumah tangga riil), dan otonomi yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis.

Sesuai dengan amandemen Undang Undang Dasar 1945, sistem rumah tangga daerah adalah sebagai berikut :

1. Harus menjamin keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dalam bidang pengaturan maupun pengurusan urusan rumah tangga daerah.

¹⁷⁰ Josep Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat & Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm.15-20. Baca juga Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*

¹⁷¹ Bagir Manan, *Hubungan....., Op cit*, hlm.26-32

¹⁷² Josep Riwu Kaho, *Analisis....., Loc cit*

¹⁷³ Sarundayang, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm 76-82

2. Pada dasarnya urusan rumah tangga daerah bersifat adil, bukan sesuatu yang diserahkan oleh satuan pemerintahan tingkat lebih atas, jadi pemerintah daerahlah yang menjadi inisiatif dan mengembangkan urusan sendiri, bukan menunggu penyerahan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasnya.
3. Sebagai konsekuensi dari butir b diatas, maka sistem rumah tangga harus memberi tempat bagi prakarsa dan inisiatif sendiri dari daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus berbagai kepentingan atau hal-hal yang penting bagi daerah mereka.
4. Rakyat diberi kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala kepentingan mereka di daerah. Dengan demikian, urusan rumah tangga daerah tidak berkaitan dengan jumlah urusan yang diserahkan pusat, tetapi harus sejalan dengan kepentingan masyarakat daerah sendiri
5. Urusan rumah tangga daerah dapat berbeda-beda antara satu daerah yang dengan daerah lain, sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat.
6. Sistem rumah tangga daerah harus mencerminkan kekuasaan antara pusat dan daerah dalam hubungan desentralistik. Setiap bentuk campur tangan pusat atas campur tangan daerah, tidak boleh mengurangi kemandirian daerah.
7. Sistem rumah tangga daerah harus ditunjukan terutama uuntuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial. Dengan kata lain isi urusan rumah tangga daerah harus terutama pada bidang pelayanan kepentingan umum.
8. Ada tempat bagi pemerintah pusat untuk mempengaruhi rumah tangga daerah demi menjamin pemerataan keadilan dan kesejahteraan sosial dan penentuan isi rumah tangga yang baru. Hal ini terkait dengan fungsi pemerataan yang hanya bisa dilakukan oleh pemerintah pusat.

Pemerintah daerah tidak mampu melakukan fungsi ini, karena ruang lingkungannya yang hanya terbatas daerah yurisdiksinya.¹⁷⁴

Menurut Moh.Mahfud, azas otonomi dalam hal mengatur dan mengurus urusan pemerintahan pusat dan daerah dapat dilaksanakan :

1. Azas otonomi formal, dalam azas otonomi formal pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab antara pusat dan daerah, untuk mengatur rumah tangganya sendiri tidak dirinci di dalam undang-undang. Pandangan yang dipakai dalam azas ini adalah bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh pusat dan daerah. Pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab tersebut semata-mata berdasarkan keyakinan bahwa, suatu urusan pemerintahan akan berhasil baik, jika diurus dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu, dan sebaliknya. Dengan demikian azas otonomi formal memberikan keleluasaan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri.
2. Azas otonomi material, berbalikan dengan azas otonomi formal, maka azas otonomimaterial memuat secara rinci (di dalam peraturan perundang-undangan) pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab antara pusat dan daerah. Semuanya diterapkan secara pasti dan jelas, sehingga daerah memiliki pedoman yang jelas. Titik tolak pemikiran azas otonomi material adalah adanya perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan urusan pemerintahan.
3. Azas otonomi riil, azas ini merupakan jalan tengah antara azas otonomi formaldan materiil. Dalam azas ini, penyerahan urusan kepada daerah otonom didasarkan pada faktor-faktor riil.¹⁷⁵

¹⁷⁴Bagir Manan, Hubungan....., *Op cit*, hlm. 171-172

Menurut Josep Riwu Kaho, penyerahan urusan-urusan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom dalam wilayahnya dapat dilakukan dengan mengikuti beberapa sistem/prinsip/paham/pengertian/ajaran, yaitu :

1. Sistem Residu (teori sisa), dalam sistem ini telah ditentukan lebih dahulu secara umum tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Sistem ini dianut oleh negara-negara di daratan Eropa Barat, seperti Perancis, Belgia, Belanda dan sebagainya. Kebaikan sistem ini terutama, terletak pada saat timbulnya kebutuhan-kebutuhan baru, Pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat. Sebaliknya sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan-kesulitan mengingat kemampuan Daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam berbagai lapangan / bidang. Akibatnya, Bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum, dapat terlalu luas bagi daerah-daerah yang lemah, akan tetapi dapat menjadi sempit bagi daerah-daerah yang besar kapasitasnya.
2. Sistem Materil, dalam sistem ini tugas-tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif. Diluar dari tugas-tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat. Sistem ini banyak dianut di negara Anglo Saxon, terutama Inggris dan Amerika Serikat. Cara ini kiranya kurang fleksibel, sebab setiap perubahan tugas dan wewenang daerah, baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Ini akan menghambat kemajuan bagi daerah-daerah yang mempunyai inisiatif / prakarsa, karena daerah itu harus menunggu penyerahan yang nyata bagi

¹⁷⁵Moh.Mahfud,Politik Hukum..., *Op cit*,hlm. 96-98

setiap urusan. Kadang-kadang satu urusan menjadi terbengkalai, sebab tidak diurus oleh Pusat maupun oleh Daerah. Sistem ini pernah dianut oleh Negara Republik Indonesia, pada saat berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Staatblad Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950.

3. Sistem Formal, dalam sistem ini, urusan-urusan rumah tangga Daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam atau dengan undang-undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, tidak boleh diatur dan diurus lagi oleh Daerah. Dengan perkataan lain, urusan rumah tangga daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (*hiraarchische taakafbakening*).
4. Sistem Otonomi Riil, dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada Daerah didasarkan pada faktor yang nyata dan riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun Pemerintah Pusat, Serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi, karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkan ialah, bahwa tugas / urusan yang selama ini menjadi wewenang Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah, dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang Daerah, pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada Pemerintah Pusat atau ditarik kembali dari Daerah. Sistem ini dianut oleh Negara Republik Indonesia semasa

berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan) dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan) dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965.

5. Prinsip Otonomi Yang Nyata, dinamis dan bertanggungjawab, prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Didalam penjelasan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, dijelaskan bahwa esensi dari otonomi yang nyata dan bertanggungjawab adalah sebagai berikut :

a. Otonomi Daerah itu harus riil atau nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada Daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri;

b. Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggungjawab, dalam arti pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan serasi tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang diberikan dalam GBHN, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah;

c. Otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak;

d. Pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan (*doelmatigheid*) disamping aspek pendemokrasian. Oleh karena itu pemberian otonomi kepada Daerah tidak seluas-luasnya. Kekuasaannya ditentukan oleh pertimbangan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Jadi dari waktu ke waktu tidak selalu diperluas, akan tetapi dapat diperluas dan

dapat pula dipersempit berdasarkan pertimbangan daya guna dan hasil guna, apabila Daerah itu benar-benar ternyata tidak lagi memenuhi persyaratan sehingga tidak mampu mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri;

- e. Dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, azas dekonsentrai bukan sekedar dianggap sebagai komplemen atau pelengkap terhadap azas desentralisasi. Akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan azas tugas pembantuan (*medebewind*);
- f. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus dapat menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi kesejahteraan rakyat.¹⁷⁶

C. HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN REPUBLIK INDONESIA

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966 yang telah dikukuhkan oleh MPRS No.XX/MPRS/1966, MPR dengan Ketetapan MPR No.V/MPR/1973 dan lampiran II tentang "Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia" adalah sebagai berikut :

- 1) Undang Undang Dasar 1945
- 2) Ketetapan MPR/MPRS
- 3) Undang-undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

¹⁷⁶ Josep Riwu Kaho, Analisis Hubungan....., *Op cit*, hlm15-20

- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Keputusan Presiden
- 6) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Tata urutan diatas menunjukkan tingkatan masing-masing bentuk yang bersangkutan, dimana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi dari pada bentuk-bentuk yang tersebut dibelakangnya (dibawahnya). Disamping itu, tata cara urutan diatas mengandung konsekuensi hukum, bentuk peraturan atau ketetapan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat di dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi. Terlepas dari soal siapa yang berwenang memberikan penilaian terhadap materi peraturan serta bagaimana nanti konsekuensi apabila materi suatu peraturan itu dinilai bertentangan dengan materi peraturan yang lebih tinggi.

Walaupun Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 dirasakan sangat besar kegunaannya dalam rangka penertiban bagi peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu, akan tetapi terlihat juga adanya hal-hal yang kurang tepat diletakkan pada tempatnya, bahkan masih terdapat kelemahan-kelemahan yang seharusnya tidak terjadi dalam Ketetapan MPRS tersebut. Disamping itu, jenis-jenis peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tersebut terasa belum sempurna. Hal ini dikarenakan dalam kenyataan masih ditemukan jenis-jenis peraturan perundang-undangan lain, seperti keputusan menteri, keputusan lembaga non departemen, peraturan daerah serta keputusan kepala daerah. Berpijak pada Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966, keputusan menteri tidak mempunyai dasar yuridis, karena tidak termuat

dalam Ketetapan tersebut. Selain itu, ada kata "dan lain-lain" membingungkan karena dapat menimbulkan multi tafsir.

Menurut Maria Farida, hal-hal yang kurang pada tempatnya yang terdapat dalam Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 antara lain :

- 1) Undang Undang Dasar 1945, tidak tepat jika dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan, karena Unadang Undang Dasar 1945 itu terdiri dari dua kelompok norma hukum, yaitu : (1) Pembukaan Undang Undang dasar 1945 merupakan *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental negara. Norma fundamental negara ini merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat *pre-supposed* dan merupakan landasan filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara itu lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, dalam arti belum dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi. (2) Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945 merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum. Sifat dari norma hukumnya masih bersifat garis besar dan pokok, dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.
- 2) Ketetapan MPR, merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar /Aturan Pokok Negara. Seperti juga dengan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945, maka Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.
- 3) Keputusan Presiden, termasuk dalam peraturan perundang-undangan adalah bersifat *einmahlig*. Penyebutan keputusan Presiden yang

einmahlig ini sebenarnya tidak tepat karena suatu keputusan Presiden dapat juga *dauerhaftig* (berlaku terus menerus). Suatu keputusan Presiden yang bersifat *einmahlig* adalah yang bersifat "penetapan" (*beschiking*), yang sifat normanya individual, konkret, dan sekali selesai (*einmahlig*), sedangkan norma dari suatu peraturan perundang-undangan selalu bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*). Dengan demikian, yang sebenarnya termasuk peraturan perundang-undangan adalah justru keputusan Presiden yang bersifat *dauerhaftig* (berlaku terus-menerus).

- 4) Peraturan menteri sebaiknya diganti menjadi keputusan menteri karena penyebutan keputusan menteri dapat berarti secara luas, yaitu baik yang berarti peraturan (*regeling*) maupun yang berisi penetapan (*beschking*).
- 5) Penyebutan instruksi menteri sebagai peraturan perundang-perundangan tidak tepat karena suatu instruksi itu bersifat individual, konkret, serta harus ada hubungan atasan dan bawahan secara organisatoris, sedangkan sifat dari suatu norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah umum, abstrak dan berlaku terus-menerus.
- 6) Peraturan Daerah, dalam Ketetapan MPRS ini tidak dimasukkan kedalam peraturan perundang-undangan, padahal Peraturan Daerah adalah juga termasuk dalam jenis Peraturan perundang-undangan dan tidak selalu merupakan peraturan pelaksana saja.¹⁷⁷

Dalam upaya pembaharuan hukum, seharusnya susunan hierarkis peraturan perundangan perlu penataan kembali, mengingat susunan hirarkis peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, dirasakan tidak lagi sesuai dengan perkembangan kebutuhan dewasa ini. Disamping itu,

¹⁷⁷Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jilid I, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm.75-80

rezim orde baru yang semula berusaha menjalankan Pancasila serta Undang-undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, dalam pelaksanaannya selama 32 tahun belum berhasil dalam membangun susunan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman untuk memantapkan sistem perundang-undangan di masa mendatang. Lebih-lebih dalam praktek pelaksanaannya, banyak produk peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih serta tidak mengikuti prosedur pembentukan sebagaimana mestinya. Dengan istilah lain, banyak wacana yang mendorong Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966, yang menjadi pedoman dalam mengembangkan susunan peraturan perundang-undangan harus dikaji ulang dan disempurnakan demi kepentingan masa mendatang serta sistem hukum nasional.

Dengan berlandaskan Sidang Tahunan MPR Republik Indonesia, tanggal 7-8 Agustus tahun 2000, MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Maka dengan disahkan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 ini, Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR RI No.V/MPR/1973 dan Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/1978 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Menurut Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan azas hukum "*lex superior derogat inferiori*" (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang

tingkatan dibawahnya). Ini dimaksudkan, agar tercipta kepastian hukum dalam sistem perundang-undangan.

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Hans Kelsen,¹⁷⁸ berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl,¹⁷⁹ yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Suatu norma hukum itu keatas bersumber dan berdasarkan pada norma yang diatasnya, tetapi kebawah juga menjadi dasar bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif. Oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya. Apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut dan terhapus.

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh dua sarjana diatas, maka ajaran mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mengandung beberapa prinsip sebagai berikut :

¹⁷⁸ *Ibid*, hlm.41

¹⁷⁹ Maria Farida Indrati, Ilmu....., *Loc cit*

- 1) Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
- 2) Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 3) Isi dari muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tingkatannya.
- 4) Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
- 5) Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa,peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.¹⁸⁰

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas adalah harus diadakannya mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak diselewengkan ataupun dilanggar. Mekanismenya, yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, kebijakan, maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi, yaitu Undang Undang Dasar 1945. Tanpa konsekuensi tersebut, maka tata urutan tidak berarti. Hal ini dapat menyebabkan peraturan perundang-

¹⁸⁰Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: FH UI, 2004), hlm.132

undangan yang tingkatnya lebih rendah dapat tetap berlaku, walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

Berdasarkan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- 1) Undang Undang Dasar 1945.
- 2) Tap MPR.
- 3) Undang-Undang.
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- 5) Peraturan Pemerintah.
- 6) Keputusan Presiden.
- 7) Peraturan Daerah.

Melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, peraturan daerah telah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan . Ketetapan MPR ini menegaskan, bahwa peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Walau kehadiran Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sangat diharapkan sebagai pengganti Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, namun dalam pelaksanaannya telah timbul berbagai masalah.

Kelemahan yang terdapat dalam Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, yang dikemukakan Maria Farida Indratis sebagai berikut :

- 1) Masalah sumber hukum dan tata susunan peraturan perundang-undangan. Dari rumusan Ketetapan MPR tersebut terlihat adanya ketidakserasian antara Pasal 1 dan Pasal 2 Ketetapan MPR

No.III/MPR/2000. Dalam Pasal 1 ayat (1) Ketetapan MPR ini dirumuskan bahwa, sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan, dan menurut ayat (3) sumber hukum tersebut adalah Pancasila (pembukaan Undang Undang Dasar 1945), dan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945; sedangkan dalam Pasal 2 dari Ketetapan MPR ini dinyatakan bahwa tata urutan Peraturan Perundang-undangan dimulai dari (termasuk) Undang Undang Dasar 1945. Selain itu, dalam Pasal 3 ayat (1) dirumuskan bahwa Undang Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis. Apabila Pancasila dan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945 tersebut sebagai sumber dari Peraturan Perundang-undangan, dan merupakan hukum dasar tertulis, berarti keduanya tidak termasuk dalam jenis dan karakteristik suatu norma, maka Undang Undang Dasar 1945 (Pancasila), yang merupakan Norma Dasar Negara atau Norma Fundamental Negara (*Staats fundamentalnorm*). Selanjutnya, Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945 merupakan Aturan Dasar Negara /Aturan Pokok Negara yang disebut juga *Staatsgrundgesetz*). Pembukaan Undang Undang Dasar, serta masih merupakan suatu norma yang mengatur secara garis besar segala sesuatu tentang kehidupan kenegaraan pada umumnya, dan merupakan sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan atau sering disebut dengan *Gesetzgebung*.

- 2) Ketetapan MPR, apabila melihat dari sifat dan karakteristik suatu norma hukum, Ketetapan MPR juga tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, oleh karena Ketetapan MPR masih merupakan suatu Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*). Suatu Ketetapan MPR seharusnya adalah suatu keputusan yang hanya mengikat/ditujukan kepada Presiden, oleh karena

Ketetapan MPR merupakan suatu amanat yang harus dilaksanakan oleh Presiden dalam rangka menjalankan pemerintahannya dan tidak mengatur umum. Sebagai suatu Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara, maka Ketetapan MPR juga merupakan sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.

- 3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU). Dalam pasal 22 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Dari ketentuan Pasal diatas jelas bahwa, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) adalah suatu peraturan yang mempunyai kedudukan setingkat dengan undang-undang, tetapi dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, disebabkan terjadinya "hal ihwal kegentingan yang memaksa". Penempatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) dibawah undang-undang adalah tidak tepat, bahkan tidak sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945, serta Pasal 3 ayat (5) Ketetapan MPR No.III/MPR/2000. Apabila dilihat dari tata susunan (hirarkhi) peraturan perundang-undangan, hal ini akan mempunyai suatu konsekuensi, karena peraturan yang berada dibawah harus bersumber dan berdasar pada peraturan yang lebih tinggi, atau dengan kata lain, peraturan yang lebih rendah merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan yaang lebih tinggi.
- 4) Permasalahan yang berhubungan dengan Peraturan dan Keputusan lainnya. Berdasarkan rumusan dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, maka permasalahan yang timbul adalah sebagai berikut :

- a. Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung, Penyebutan Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung dalam Pasal 4 ayat (2) juga menimbulkan permasalahan, oleh karena Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman, yang menyelenggarakan fungsi peradilan hanya membentuk keputusan yang bersifat individual, konkret, dan final. Mahkamah Agung tidak membentuk suatu keputusan yang bersifat umum, abstrak dan terus-menerus
- b. Peraturan atau Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan. Ditetapkan Peraturan atau Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pasal 4 ayat (2) adalah tidak tepat. Dalam Pasal 23 ayat (5) Undang Undang Dasar 1945 dirumuskan bahwa, "Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Dengan demikian, kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan adalah memeriksa keuangan negara, sehingga ia tidak dapat membentuk suatu peraturan yang bersifat umum, abstrak, dan terus-menerus seperti layaknya suatu peraturan perundang-undangan.
- c. Peraturan atau Keputusan Menteri. Ketiadaan Keputusan Menteri dalam Pasal 2 Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tersebut menimbulkan pula berbagai permasalahan, terutama permasalahan yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang dilaksanakan menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah. Dari berbagai masalah yang terjadi, yang terlihat menonjol adalah, pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah yang menjadi keliru, oleh karena pembentukannya dilakukan tanpa memperhatikan ketentuan dalam Keputusan Menteri

yang masih berlaku. Adanya berbagai kekeliruan tersebut, menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana keberadaan suatu Keputusan Menteri dalam hirarki peraturan perundang-undangan, oleh karena bidang-bidang tugas dapat ditindaklanjuti dengan pembentukan suatu Keputusan Menteri yang mengikat umum (yang dalam Ketetapan MPR ini tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan). Sehubungan dengan rumusan dalam Pasal 4 ayat (2) Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tersebut, pada tanggal 23 Februari 2001 Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia telah menetapkan dalam Surat Edaran No.M.UM.01.06-27 yang menyatakan, bahwa Keputusan Menteri yang bersifat mengatur merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, dan secara hierarkis terletak diantara Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah.

- d. Peraturan dan Keputusan Bank Indonesia. Ditetapkannya peraturan atau keputusan yang dibentuk oleh suatu badan negara yang diberikan atribusi kewenangan membentuk peraturan yang menyingkap umum, seperti misalnya Bank Indonesia, dalam Pasal 4 ayat (2) dalam Ketetapan MPR ini, tidak dimasukkan dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan juga telah menimbulkan permasalahan baru. Apakah peraturan atau Keputusan Bank Indonesia tidak harus diletakkan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan tersebut. Oleh karena sebenarnya Bank Indonesia merupakan suatu badan negara yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan.
- e. Peraturan atau keputusan Badan, Lembaga, atau Komisi. Penyebutan tentang badan, lembaga atau komisi setingkat yang dibentuk oleh pemerintah dalam Pasal 4 ayat (2) Ketetapan MPR ini dapat ditafsirkan secara luas, hal ini dapat menimbulkan permasalahan, oleh

karena terdapat badan, lembaga, atau komisi yang dibentuk pemerintah sebagai suatu lembaga pemerintah non departemen (misalnya, Badan Pusat Statistik atau lembaga Sandi Negara dst), sehingga mereka diberikan pula kewenangan untuk membentuk keputusan yang mengatur umum. Akan tetapi terdapat pula badan, lembaga, atau komisi yang tidak merupakan suatu lembaga pemerintah non departemen (misalnya, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia).

- f. Peraturan di tingkat Daerah. Dengan perumusan Pasal 3 ayat (7) huruf a, b, dan c Ketetapan MPR ini, apakah hal ini tidak mencerminkan adanya suatu hierarki antara Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota serta peraturan desa? Sehubungan dengan hal ini apakah suatu peraturan desa juga termasuk peraturan perundang-undangan, serta bagaimana pula dengan Keputusan Kepala Daerah Provinsi atau Keputusan Kepala Daerah Kabupaten/Kota, dan Keputusan Kepala Desa.¹⁸¹

Pada tanggal 24 Mei 2004, Dewan Perwakilan Rakyat serta pemerintah telah menyetujui Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi Undang Undang yaitu Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Tata Urutan Peraturan Perundangan, yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004. Didalam undang-undang ini ditegaskan bahwa, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Adapun jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

¹⁸¹Farida Indrati, Loc cit

- 1) Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang
- 3) Peraturan Pemerintah
- 4) Peraturan Presiden
- 5) Peraturan daerah;
 - (a) Peraturan Daerah Propinsi
 - (b) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
 - (c) Peraturan Desa

Tanggapan terhadap Undang Undang Nomor 10 tahun 2004, menurut Maria Farida Indratis sebagai berikut :

- 1) Undang Undang Dasar 1945, tidak tepat kalau dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan, karena Undang Undang dasar 1945 itu terdiri atas dua kelompok norma hukum, yaitu Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 merupakan *Staatsfundamentalnorm* atau Norma fundamental Negara. Norma fundamental Negara ini merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat "*pre-supposed*", dan merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaedah-kaedah dasar bagi pengaturan negara itu lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, dalam arti belum dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi. Sedangkan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945 merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk Peraturan Perundang-undangan yang mengikat umum. Sifat dari norma hukumnya masih secara garis besar dan pokok dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati oleh norma sanksi, oleh karena itu menempatkan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945

ke dalam jenis Peraturan Perundang-undangan adalah tidak tepat, oleh karena menempatkannya terlalu rendah.

- 2) Ketetapan MPR, merupakan Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara (*Staatgrundgesetz*). Seperti juga dengan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945, maka Ketetapan MPR juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma sanksi. Ketetapan MPR pada hakekatnya tidak dapat digolongkan kedalam peraturan perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam undang-undang. Sifat norma hukum dalam Ketetapan MPR adalah setingkat lebih rendah dari pada norma-norma dalam Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945.
- 3) Peraturan Presiden, merupakan sebagai pengganti istilah Keputusan Presiden adalah tidak tepat, dan saat ini telah menimbulkan berbagai permasalahan. Istilah "keputusan" dalam arti luas biasanya dibagi menjadi dua jenis, yaitu keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschiking*). Istilah "keputusan" merupakan pernyataan kehendak yang bersifat netral, yang secara kajian di bidang Perundang-undangan dapat dibedakan sebagai keputusan yang merupakan peraturan perundang-undangan (*wetgewving*), keputusan yang merupakan peraturan semu (*beleidsregel, pseudo-wetgeving*), keputusan tata usaha negara (*beschiking*), maupun keputusan yang bertentangan umum lainnya (*besluiten van algemene strekking*). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, seringkali dibentuk suatu keputusan yang hanya bersifat mengatur, sehingga dapat disebut peraturan, atau suatu keputusan yang hanya bersifat menetapkan, yang dapat disebut

penetapan; namun demikian seringkali pula terdapat suatu keputusan yang didalamnya terdiri atas ketentuan yang mengatur sekaligus ketentuan yang bersifat menetapkan.

- 4) Peraturan Desa, berdasarkan Pasal 7 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, menetapkan bahwa Peraturan Desa/ peraturan yang setingkat yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa, ke dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan. Menetapkan Peraturan Desa sebagai Peraturan Perundang-undangan adalah tidak tepat, dan tidak sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan pendapat tersebut bukan berarti bahwa badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa atau nama lainnya, badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa tetap dapat membentuk suatu Peraturan desa, yang bersifat mengatur (dan mengikat umum), dalam arti peraturan di bidang penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi tidak sebagai Peraturan Perundang-undangan.
- 5) Peraturan-peraturan lainnya. Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, dirumuskan berbagai jenis peraturan yang dianggap sebagai Peraturan Perundang-Undangan dari berbagai lembaga negara dan pejabat yang berwenang. Jika rumusan tersebut dikaji berdasarkan fungsi dan kewenangan dari lembaga negara atau pejabat yang dirumuskan di dalamnya. Penulis berpendapat bahwa, tidak semua lembaga negara dan Pejabat tersebut mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan yang bersifat umum, dan berlaku keluar sebagai Peraturan Perundang-undangan.¹⁸²

¹⁸²*Ibid*, hlm. 99-103

Berdasarkan tanggapan diatas, terlihat bahwa sejak berlakunya Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sampai dengan berlakunya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia belum berakhir, oleh karena itu diskusi panjang dan kajian terhadap permasalahan tersebut perlu dilakukan, agar kepastian hukum dapat dicapai dengan maksimal.¹⁸³

¹⁸³ *Ibid*, hlm.108

BAB IV

LOKASI PENELITIAN WILAYAH KOTA PALEMBANG

A. DESKRIPSI WILAYAH KOTA PALEMBANG

Kota Palembang terkenal sebagai kota industri dan perdagangan. Posisi geografis Palembang terletak di tepian Sungai Musi, tidak jauh dari Selat Bangka sangat menguntungkan. Walau tidak berada di tepi laut, Kota Palembang mampu dijangkau oleh kapal-kapal dari luar negeri melalui dermaga Tangga Buntung dan Sei Lais, terdapat juga Bandara Internasional Sultan Mahmud Badaruddin II. Kota Palembang terkenal sebagai kota tua dan pernah menjadi pusat pendidikan agama Budha. Banyak terdapat peninggalan Kerajaan Sriwijaya tersebar di seluruh kota dan sekitarnya. Situs-situs ini masih belum terurus, seperti Benteng Kuto Besak yang menjadi polemik karena dijadikan tempat perniagaan.¹⁸⁴

Palembang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Selatan, sebagai kota terbesar serta pusat kegiatan sosial ekonomi di wilayah Sumatera Selatan. Luas wilayah Kota Palembang adalah 400,61 km² atau 40.061 Ha. Secara administrasi Kota Palembang berbatasan dengan :

1. Sebelah Utara : Kabupaten Banyuasin
2. Sebelah Timur : Kabupaten Banyuasin
3. Sebelah Barat : Kabupaten Banyuasin
4. Sebelah Selatan : Kabupaten Ogan Ilir dan Muara Enim.

Secara geografis, posisi kota Palembang terletak antara 20 52' sampai 30 5' lintang selatan, dan 1040 37' sampai 1040 52' bujur timur dengan ketinggian rata-rata 8 meter dari permukaan laut. Letak Kota

¹⁸⁴ *Profil Pemerintah Kota Palembang*. Diakses pada Mei 2018. <http://ciptakarya.pu.go.id/profil/profil/barat/sumsel/palembang.pdf#page=1&zoom=auto,-99,492>.

Palembang cukup strategis karena dilalui oleh jalur jalan lintas Pulau Sumatera yang menghubungkan antar daerah di Pulau Sumatera. Kota Palembang terdapat Sungai Musi yang berfungsi sebagai sarana transportasi dan perdagangan antar wilayah dan merupakan Kota Air.

Kota Palembang yang khas karena dibelah dan dikelilingi Sungai Musi dan anak-anak sungainya lebih tepat menjadi Kota Sungai (*Venice from the East*). Namun disayangkan pola pembangunan pada era lalu sangat kuat dengan visi penyeragaman, sehingga dibentuk sedemikian rupa menjadi kota daratan sebagaimana kota-kota lain di Pulau Jawa. Aliran sungai menjadi sempit, bahkan tertutup, rawa-rawa ditimbun dan ketika hujan turun, genangan air dan banjir terjadi di mana-mana.

Kurang baiknya penataan kota menjadi masalah utama Kota Palembang yang berdampak luas, misal masalah sosial seperti maraknya pengemis jalanan, PKL yang sulit ditertibkan, sampai arus lalu lintas yang di beberapa tempat menjadi permasalahan penataan kota yang sejak awal kurang tepat. Akibatnya ketika desakan penduduk dan aktivitas ekonomi berkembang, menuntut kota perlu dikembangkan lagi.

B. PROFIL DINAS SOSIAL KOTA PALEMBANG

1. Visi dan Misi Dinas Sosial Kota Palembang

Dalam menjalankan program kerja yang efektif Dinas Sosial Kota Palembang mempunyai Visi dan Misi. Visi "Pelayanan Sosial yang Prima", yaitu peningkatan dan perluasan jangkauan pelayanan sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dan pemberdayaan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS).

Misinya yaitu dalam rangka mengantisipasi kondisi dan permasalahan yang dihadapi serta memperhatikan tantangan

kedepandengan memperhitungkan peluang yang dimiliki, maka untuk mencapai Visi Dinas Sosial Kota Palembang dirumuskan dua misi yaitu :

185

- 1) Meningkatkan Kemandirian Penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS).
- 2) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan bidang sosial.

2. Tujuan Dan Tugas Dinas Sosial Kota Palembang

Pembinaan terhadap anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Palembang merupakan upaya dalam mewujudkan kebutuhan dasar mereka agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dengan demikian dapat melakukan fungsi sosialnya. Dengan harapan mencegah semakin meluasnya anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di jalanan, tempat umum yang dapat mengganggu ketertiban. Pemenuhan kebutuhan material, spiritual dan sosial mereka agar mampu mengembangkan diri serta mencegah dari eksploitasi, diskriminasi, kekerasan dan resiko lainnya.

Dinas sosial mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah daerah di bidang sosial, kewenangan dekonsentrasi serta tugas sebagaimana tersebut. Dinas Sosial mempunyai fungsi sebagai berikut :

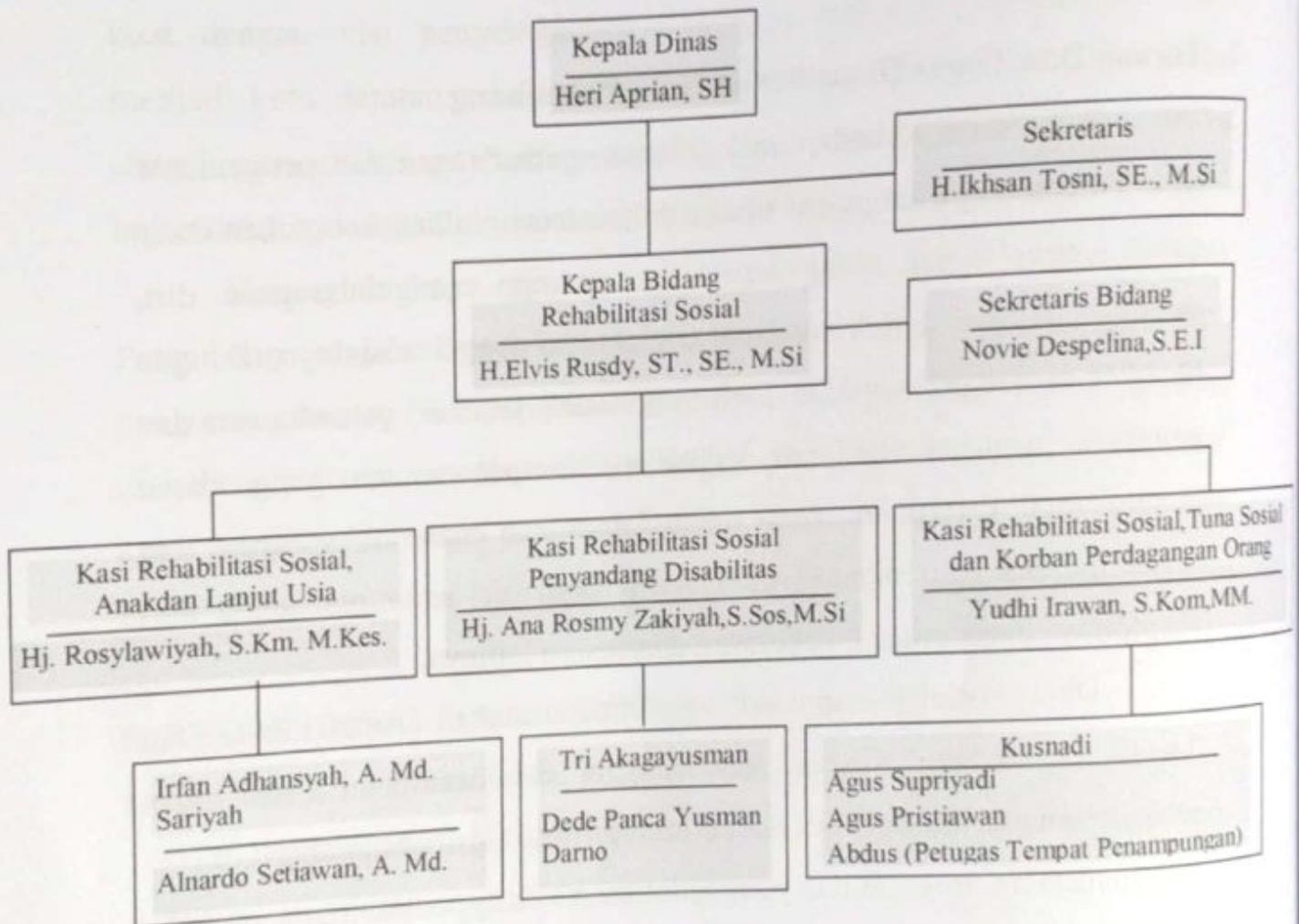
- a. Penyusunan program dan pengendalian dibidang sosial.
- b. Perumusan kebijakan teknis dibidang sosial.
- c. Pengelolaan rehabilitasi dan perlindungan sosial, bantuan dan jaminan sosial, pengembangan sosial serta partisipasi masyarakat.
- d. Pelaksanaan koordinasi perizinan dibidang sosial.

¹⁸⁵Dinas Sosial Kota Palembang

- e. Pemberian fasilitas penyelenggara sosial.
- f. Pelaksanaan pelayanan umum sesuai kewenangannya.
- g. Pemberdayaan sumberdaya dan mitra kerja di bidang sosial.

3. Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Palembang

Struktur Organisasi Bidang Rehabilitasi Sosial



C. GAMBARAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA PALEMBANG

Terjadinya kehidupan Anak jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang, karena kemiskinan merupakan salah satu indikator utama. Mereka menjadi anak jalanan, gelandangan dan pengemis, serta melakukan

kegiatan tersebut untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Minimnya keahlian, pengetahuan serta perekonomian mendorong mereka untuk menjadi anak jalanan, gelandangan dan pengemis karena beralasan bahwa tidak ada orang yang akan memperkerjakannya. Akhirnya mereka memilih untuk menjadi anak jalanan, gelandangan dan pengemis untuk menutupi biaya hidup mereka.

Persoalan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis bukan hal yang baru, karena pemerintah sendiri telah memberikan perhatian khusus terhadap masalah tersebut. Kota Palembang merupakan salah satu kota yang ada di Sumatera Selatan, perkembangan pesat Kota Palembang seperti banyaknya berdiri infrastruktur kota seperti perkantoran pusat perbelanjaan dan lain-lain. Hal ini yang mendorong mereka menjadi Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis. Mayoritas mereka berasal dari luar Kota Palembang, yaitu dari berbagai kota/kabupaten yang ada di Sumatera Selatan, bahkan berasal dari luar provinsi Sumatera Selatan. Kegiatan dilakukan pada pagi hari sampai dengan sore, dilakukan di tempat umum seperti pasar, mall, jembatan-jembatan penyebrangan di jalan-jalan umum serta pada setiap persimpangan lampu merah.

Data dari Kantor Dinas Sosial Kota Palembang mengenai jumlah Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang Tahun 2017-2019 pada table berikut :¹⁸⁶

¹⁸⁶ Arsip Dinas Sosial Kota Palembang

Tabel
Data Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis
di Kota Palembang Tahun 2017-2019

Tabel I Tahun 2017

Anak Jalanan													
Bulan	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Des	Total
Laki-laki	23	16	13	9	19	8	5	26	39	18	16	12	204
Perempuan	2	2	18	4	2	2	4	6	5	1	0	4	50
Jumlah	25	18	31	13	21	10	9	32	44	19	16	16	254

Gelandangan & Pengemis													
Bulan	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Des	Total
Laki-laki	22	26	11	28	23	19	17	48	45	51	30	37	357
Perempuan	19	12	10	9	12	6	4	20	23	21	11	16	163
Jumlah	41	38	21	37	35	25	21	68	68	72	41	53	254

Tabel II Tahun 2018

Anak Jalanan													
Bulan	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Des	Total
Laki-laki	28	16	20	15	15	15	15	4	16	7	8	17	180
Perempuan	6	4	3	0	0	1	2	0	0	1	2	2	21
Jumlah	34	20	23	15	15	16	17	4	16	8	10	19	201

Gelandangan & Pengemis													
Bulan	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Des	Total
Laki-laki	23	17	26	15	15	23	17	33	21	29	23	24	266
Perempuan	16	7	11	10	10	12	4	8	9	11	4	15	117
Jumlah	39	24	37	25	25	35	21	41	30	40	27	39	383

Tabel III Tahun 2019

Anak Jalanan													
Bulan	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Des	Total
Laki-laki	4	12	16	12	14	1	6	8	4	9	11	1	98

Perempuan	1	2	2	1	3	1	0	5	3	0	1	3	22
Jumlah	5	14	18	13	17	2	6	13	7	9	12	4	120

Gelandangan & Pengemis													
Bulan	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Des	Total
Laki-laki	8	12	21	10	17	8	5	13	11	8	10	5	128
Perempuan	4	4	7	0	5	2	0	7	8	6	0	1	44
Jumlah	12	16	28	10	22	10	5	20	19	14	10	6	172

Kalkulasi Keseluruhan				
Tahun	2015	2016	2017	Total
Laki-laki	204	180	98	482
Perempuan	50	21	22	93
Gepeng	2017	2018	2019	-
Laki-laki	357	266	128	751
Perempuan	163	117	44	324
Jumlah				1.650

Berdasarkan tabel di atas, bahwa masih banyak masyarakat Kota Palembang melakukan aktivitas sebagai Anak jalanan, Gelandangan dan Pengemis. Tabel di atas menunjukkan, bahwa orang laki-laki lebih banyak melakukan kegiatan tersebut dibandingkan orang perempuan. Setiap tahun kinerja Dinas Sosial Kota Palembang selalu meningkatkan kinerja dalam upaya penertiban anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Palembang. Upaya tersebut berhasil dengan turunnya jumlah setiap tahun.

D. TUGAS DAN WEWENANG PEMERINTAH DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT KOTA PALEMBANG TERHADAP PERATURAN DAERAH NOMOR 12 TAHUN 2013 TENTANG ANAK JALANAN, GELANDANGAN DAN PENGEMIS

Dalam ketetapan MPR Nomor III/MPR2003 tentang Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia diatur mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan susunan sebagaiberikut:

- a. Undang-undang Dasar 1945.
- b. Ketetapan MPR-RI.
- c. Undang-undang.
- d. Peraturan pemerindah dengan undang-undang (perpu).
- e. Peraturan Pemerintah,
- f. Keputusan Presiden.
- g. Peraturan Daerah.¹⁸⁷

Jenis hirarki peraturan perundang-undangan sesuai pasal 7 ayat (1) undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah:

- a. Undang-undang dasar Negara republik Indonesia 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
- d. Peraturan pemerintah.
- e. Peraturan daerah provinsi.
- f. Peraturan daerah kabupaten/kota.

Pemerintah Kota Palembang mempunyai tugas dan fungsi terhadap Peraturan Daerah. Berdasarkan yang dikatakan Bili Tama Saputra, Kasubag Perundang-undangan, bahwa tugas Pemerintah Daerah yaitu.

¹⁸⁷Nukila Evandy dan Nurul Ghufroon, *Paham Peraturan Daerah Berspektif Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Rajawali Press, 2004), hlm.30.

“Pemerintah Kota Palembang tentunya memiliki andil yang penting terhadap rancangan serta konsep terhadap Peraturan daerah yang akan di jadikan sebagai produk hukum yang tentunya dibutuhkan sesuai dengan kondisi dan situasi. Karena dianggap penting untuk dilakukan demi kebaikan Kota Palembang, Sebelum terbentuknya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentunya pemerintah daerah harus terlebih dahulu memiliki Raperda”.¹⁸⁸

Tahapan pembentukan perda yaitu :

a. Tahap Perencanaan

Tahap perencanaan merupakan peran strategis pada proses pembuatan peraturan daerah. Dalam tahap ini ditentukan perda mana yang harus menjadi prioritas untuk dibahas. Tahap ini menghasilkan suatu produk yang disebut Program Legislasi Daerah (Prolegda). Pentingnya sebuah prolegda diatur secara jelas dalam Pasal 15 ayat 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa perencanaan penyusunan prolegda.

Aturan teknis mengenai pembuatan prolegda mengacu kepada penyusunan prolegnas.¹⁸⁹ Prinsip penyusunan polena/prolegda adalah, pertama, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan secara berencana, kedua, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditetapkan secara prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, ketiga, membuat program legislasi jangka panjang, menengah atau tahunan, keempat, disusun bersama antara DPRD/DPRD secara terarah.

¹⁸⁸Wawancara, Bili Tama Saputra, Kasubag Perundang-undangan Pemerintah Kota Palembang, Pada: Mei, 2018. Pukul 14.30 WIB.

¹⁸⁹Abdul Bari Azed, Kaitan Penyusunan Program Lesislasi Nasional dengan Program Legislasi Daerah. Dalam Bimbingan Teknis Prolegda, diseenggarakan Pusat perencanaan Pembangunan Hukum Nasional BPHN Depkumham, Cisarua Bogor, 12-14 Maret, hlm.14.

b. Tahap Penyusunan

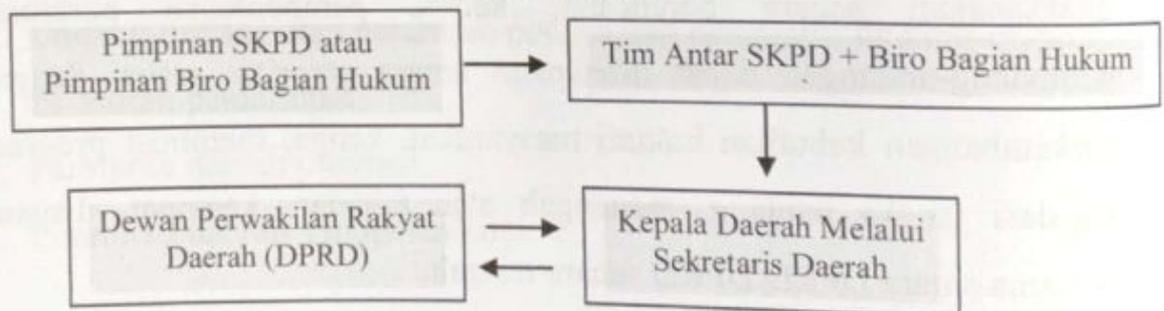
Penyusunan perancangan raperda diawali dengan pengajuan usulan yang berasal dari pimpinan satuan kerja perangkat daerah yang terkait. Selanjutnya dibentuk sebuah tim lintas Biro/Dinas/Badan yang diketahui oleh Dinas/Biro/Badan atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah. Pelibatan biro bagian hukum dalam proses penyusunan ini untuk memastikan, bahwa raperda yang dihasilkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Dalam proses penyusunan dan pembahasan raperda, ketua tim melaporkan perkembangan dan atau permasalahan yang dihadapi kepada sekretaris daerah untuk mendapatkan paraf koordinasi kepala biro bagian hukum dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah, raperda diserahkan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Selanjutnya oleh kepala daerah raperda diserahkan kepada DPRD.¹⁹⁰

Bagan I

Prosedur Penyusunan Raperda dalam Lingkungan

Pemerintah Daerah



c. Tahap Pembahasan

Pembahasan Raperda merupakan tahap selanjutnya setelah tahap persiapan dalam pembentukan perda. Raperda yang telah

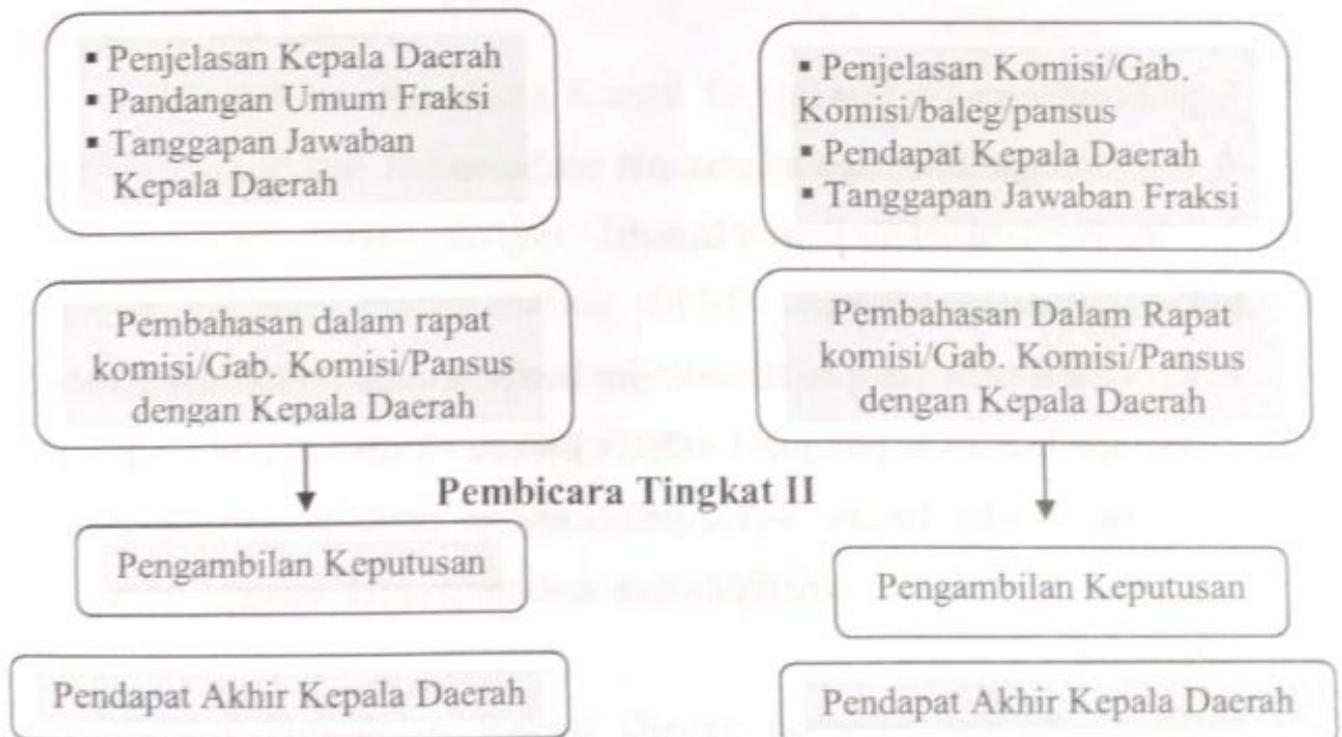
¹⁹⁰Biro Hukum Pemerintah Kota Palembang

disiapkan oleh kepala daerah disampaikan melalui surat pengantar kepala daerah kepada DPRD. Begitu juga dengan raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah. Apabila dalam masa sidang, kepala daerah dan DPRD menyampaikan materi yang sama, maka yang dibahas adalah raperda yang disampaikan oleh DPRD. Sedangkan raperda yang disampaikan oleh kepala daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan (Pasal 31 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2014 jo. Pasal 84 PP Pedoman Tatib). Raperda dilakukan dalam 2 tingkat pembicaraan (pasal 85 PP Pedoman Tatib). Berikut alur tingkat pembicaraan di lingkungan DPRD.

Bagan II

Prosedur Pembahasan

Pembicara Tingkat I



Bagan di atas menjelaskan sebagai berikut :

Pembicara Tingkat I meliputi :¹⁹¹

1. Bila Raperda berasal dari kepala daerah, dilakukan kegiatan sebagai berikut:
 - a. Penjelasan Kepala daerah mengenai raperda.
 - b. Pandangan umum fraksi-fraksi terhadap raperda.
 - c. Tanggapan/jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum yang di lontarkan fraksi-fraksi.
2. Bila raperda berasal dari DPRD dilakukan kegiatan sebagai berikut :
 - a. Penjelasan komisi, gabungan komisi, baleg atau pimpinan pansus mengenai raperda.
 - b. Pendapat kepala daerah terhadap raperda.
 - c. Tanggapan/jawaban fraksi terhadap pendapat kepala daerah.
Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau pansus bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili.

Pembicara Tingkat II :

- a. Pengambilan keputusan rapat paripurna.
- b. Pendapat akhir kepala daerah.
- d. Tahap Penetapan Perda

Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Walikota untuk ditetapkan menjadi perda. Jangka waktu penyampaian perda yang telah disetujui tersebut tidak lebih dari tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

¹⁹¹Biro Hukum Pemerintah Kota Palembang.

Penetapan Perda ditandai dengan pembubuhan tanda tangan gubernur atau Bupati/walikota, dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh hari sejak raperda disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati dan Walikota.

e. Tahap Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu rangkaian pembentukan perda. Pengawasan berarti ketertiban pihak ketiga, terutama untuk menentukan raperda yang disampaikan sudah dapat disahkan menjadi perda (pengawasan preventif) atau perda yang sudah ditetapkan dapat atau tidak berlaku (Pengawasan Represif).

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwasanya pembentukan peraturan daerah, merupakan suatu proses yang penting dan harus dilakukan sebagaimana aturan-aturan yang telah ditetapkan. Peraturan daerah dianggap sah apabila tahap-tahap diatas telah dilakukan serta keharusan bagi masyarakat untuk mentaatinya, karena aturan tersebut telah diakui sebagai produk hukum.

DPRD Kota Palembang Komisi IV, memiliki tugas dan fungsi pemerintahan dalam Hukum Tata Negara Indonesia dibagi menjadi 3 jenis lembaga disebut dengan *Trias Politica*. Ketiga lembaga ini memiliki tugasnya masing-masing. DPRD Kota Palembang memiliki tugas tersendiri terhadap Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Palembang. Dari hasil wawancara kepada DPRD Palembang Komisi IV, Siti Suhaepah, bahwa menyampaikan tugas DPRD terhadap Perda terkait yaitu:

“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berperan sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat di daerahnya masing-masing unsur Pemerintahan Daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi. Sebagai

unsur Pemerintahan Daerah, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya DPRD tentunya mengacu kepada prinsip otonomi daerah. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintahan daerah. DPRD dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang efisien, efektif dan transparan dalam rangka memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat demi terjaminnya produktifitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah".¹⁹²

Menurut hasil wawancara dengan Siti Suhaepah, salah satu Anggota DPRD Kota Palembang Komisi IV bidang sosial, bahwasanya DPRD bekerja untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tentunya menjadi suport bagi pemerintah daerah Kota Palembang.

Hampir seluruh aktifitas yang berkaitan dengan fungsi-fungsi DPRD, substansinya dikerjakan di dalam komisi. Setiap anggota DPRD (kecuali pimpinan) harus menjadi anggota salah satu komisi. Pada umumnya, pengisian keanggotaan komisi terkait erat dengan latar belakang keilmuan atau penguasaan anggota terhadap masalah dan substansi pokok yang digeluti oleh komisi. Komisi-komisi yang terdapat di DPRD Kota Palembang yang membidangimasaalah-masalah tertentu. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 termasuk bidang Komisi IV, yang membidangi kesejahteraan masyarakatan bidang sosial, kesehatan, pendidikan dan pemberdayaan perempuan.¹⁹³ Pada bidangnya masing-masing, komisi akan melakukan penganggaran serta pengawasan kepadapemerintahan. Dalam pengawasan APBD Kota Palembang, DPRD mempunyai tugas mengawasi penggunaan APBD yangdilakukan oleh mitra kerjanya dipemerintahan.

¹⁹²Wawancara Daring, Siti Suhaepah, Anggota DPRD Kota Palembang Komisi IV Bidang Sosial, Pendidikan, Kesehatan dan Pemberdayaan Perempuan, Pukul 15.30 WIB. Mei 2020.

¹⁹³*Ibid.*

Pengawasan yang dilakukan oleh Komisi IV dengan melakukan pengecekan dan tinjauan langsung kelapangan. Fungsi tersebut yaitu :

a. Penganggaran

Dalam suatu penganggaran DPRD Kota Palembang terhadap instansi pemerintah terkait, maka Komisi IV memiliki bidang tugas meliputi Kesejahteraan masyarakat terdiri dari bidang sosial, pendidikan, kesehatan dan pemberdayaan perempuan. Pengawasan dilakukan Komisi IV DPRD bersifat terus menerus kepada pemerintah dalam penggunaan anggaran. Dilakukan pemanggilan untuk meminta keterangan dan masalah yang dijumpai, dan dilaporkan kepada ketua DPRD dalam sidang paripurna yang dilakukan.

b. Pengawasan

Di dalam melakukan pengawasan DPRD bukan hanya melakukan pengawasan secara langsung, tetapi juga melakukan pengawasan secara tidak langsung melalui laporan lisan dan tulisan. Artinya masing-masing anggota harus memiliki tindakan dan kesadaran yang tinggi, terutama untuk menegakkan aturan-aturan dan yang menjadi tugas dan fungsi anggota dewan. Dengan melakukan pengawasan secara tidak langsung anggota dewan sangat penting untuk mengefektifitaskan fungsinya, terutama di bidang pengawasan terhadap kebijakan pemerintah kota. Hal tersebut dinyatakan langsung oleh anggota DPRD Kota Palembang Komisi IV, berikut hasil wawancara peneliti :

“Konsep pengawasan terhadap kebijakan pemerintah Kota Palembang yaitu hearing, laporan per-triwulan, laporan per-enam bulan, sidang dan inspeksi mendadak. Hal tersebut sudah menjadi kewenangan dewan ketika kebijakan APBD, perlu dikonversikan jika dalam pelaksanaannya terjadinya penyimpangan. Kapasitasnya sebagai anggota dewan harus berani menyampaikan apa yang

terjadi, dan bukan menutup-nutupi tetapi harus sikap konsisten terhadap persoalan tersebut. Dengan memperhatikan permasalahan yang berkembang di masyarakat, sudah tentu anggota dewan harus berani mengambil sikap yang tegas yaitu untuk menggunakan hak interplasinya.”¹⁹⁴

Dari penjelasan Siti Suhaepah, Anggota DPRD Kota Palembang Komisi IV bahwa Fungsi, tugas dan wewenang serta hak DPRD mampu memainkan perannya secara optimal dalam mengemban fungsi kontrol terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Tujuannya untuk terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasi korupsi, kolosi, dan nepotisme.

E. PENGEMIS DALAM PANDANGAN ISLAM

Islam tidak mensyariatkan meminta-minta dengan cara berbohong dan menipu. Alasannya bukan karena melanggar dosa, tetapi perbuatan tersebut dianggap mencemarkan nama baik sebagai seorang muslim. Islam mendidik umatnya agar memiliki kehormatan diri untuk tidak meminta-minta kepada orang lain.¹⁹⁵

Sehubungan dengan perlindungan terhadap gelandangan, pengemis, fakir, miskin dan anak terlantar dalam pandangan Islam, bahwa orang-orang harus mendapatkan hak-haknya. Dengan alasan bahwa Islam memberi perlindungan terhadap mereka melalui ayat-ayat al-qur'an dan hadits serta pendapat para Imam madzhab. Hakikat dalam Islam, bahwa harta adalah hak mutlak Allah SWT, karena Dialah yang menjadikan dan menganugerahkannya, manakala manusia hanyalah wakil (khalifah) yang ditugaskan untuk menjaga, membangunkan dan membelanjakan harta

¹⁹⁴Siti Suhaepah, Op.cit.

¹⁹⁵Muhammad Bagir Al-Habsyi, *Fiqih Praktis Menurut Al-Qur'an, As-Sunnah, dan Pendapat Para Ulama*, (Bandung: Mizan Media Utama (MMU), 2002), hlm. 337.

mengikuti suruhan dan keredhaan-Nya. Allah SWT menyatakan hal ini dalam firman-Nya:

Artinya:

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. (Al-Baqarah-273)

Terkait dengan maksud menguasai, ialah penguasaan yang bukan secara mutlak. Hak milik pada hakikatnya adalah pada Allah. manusia menafkahkan hartanya itu harus menurut hukum-hukum yang telah disyariatkan Allah, karena itu tidak boleh kikir dan boros.¹⁹⁶

Pada hakikatnya harta yang dimiliki adalah hanya milik Allah SWT. Didalamnya terdapat bagain-bagaian dari para gelandangan, pengemis, fakir, miskin dan anak terlantar. Islam memandang tiga perkara (yaitu sandang, pangan, dan papan) tergolong pada kebutuhan pokok (primer),berkait erat dengan kelangsungan eksistensi dan kehormatan manusia. Apabila kebutuhan pokok (primer) tidak terpenuhi, maka dapat berakibat pada kehancuran ataukemunduran (eksistensi) umat manusia. Tiga perkara tersebut harus dapat dipenuhi oleh seseorang yang dianggap mampu dan tidak terjerat dalam kemiskinan.

Dalam Hadist Al-Bukhori Rasulullah Saw menjelaskan tentang larangan meminta:

عَنْ حَكِيمِ بْنِ جَرَّامٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: الْيَدُ الْغُلْيَا خَيْرٌ مِنَ الْيَدِ السُّفْلَى, وَأَبْدَأُ بِمَنْ تَعُولُ, وَخَيْرُ الصَّدَقَةِ عَنْ ظَهْرِ غِنَى, وَمَنْ يَسْتَعْفِفْ يُعْفَهِ اللَّهُ, وَمَنْ يَسْتَغْنِ يُغْنِهِ اللَّهُ

¹⁹⁶Al-Quran dan Terjemah,. hlm. 538.

Artinya:

Dari Hakim bin Hizam Radiyallahu anhu, dari Nabi Saw, Beliau bersabda: tangan yang di atas lebih baik dari pada tangan yang dibawah, tetapi hendaklah engkau prioritaskan orang yang menjadi tanggunganmu. Dan sedekah yang paling baik adalah ketika orang yang bersedekah sudah tidak membutuhkan barang yang disedekahkan (berkecukupan). Barang siapa memelihara memelihara kehormatannya, niscaya Allah akan memelihara kehormatannya. Dan barang siapa yang merasa cukup dengan yang ada, niscaya Allah akan mencukupkannya." (HR. Al-Bukhari).

Dijelaskan dalam Hadist Rasulullah Saw :

مَا يَزَالُ الرَّجُلُ يَسْأَلُ النَّاسَ حَتَّى يَوْمَ الْقِيَامَةِ لَيْسَ فِي وَجْهِهِ مِزْعَةٌ لَحْمٍ.

Artinya:

Seseorang yang selalu meminta-minta kepada orang lain, di hari kiamat ia akan menghadap Allah dalam keadaan tidak sekerat daging sama sekali di wajahnya (HR. Bukhari).

Dijelaskan pada Hadist Rasulullah Saw yang artinya:

لَأَنْ يَغْدُوَ أَحَدُكُمْ، فَيَخْطُبُ عَلَى ظَهْرِهِ، فَيَتَصَدَّقَ بِهِ مِنَ النَّاسِ، خَيْرٌ لَهُ مِنْ أَنْ يَسْأَلَ رَجُلًا، أَعْطَاهُ أَوْ مَنَعَهُ ذَلِكَ، فَإِنَّ الْيَدَ الْعُلْيَا أَفْضَلُ مِنَ الْيَدِ السُّفْلَى، وَابْدَأْ بِمَنْ تَعُولُ.

Artinya:

Jika salah seorang di antara kalian pergi di pagi hari lalu mencari kayu bakar yang di panggul di punggungnya (lalu menjualnya), kemudian bersedekah dengan hasilnya dan merasa cukup dari apa yang ada di tangan orang lain, maka itu lebih baik baginya daripada ia meminta-minta kepada orang lain, baik mereka memberi ataupun tidak, karena tangan di atas lebih baik daripada tangan dibawah dan mulailah dengan menafkahi orang yang engkau tanggung. (HR. Al-Bukhari dan Muslim)

Berdasarkan penjelasan diambil kesimpulan bahwa, Islam melarang keras dari kegiatan meminta-minta, karena kegiatan tersebut termasuk kegiatan yang menghilangkan kehormatan dan menghinakan diri. Penjelasan diatas menunjukkan, bahwa Islam menganggap fenomena

kemisikinan sebagai sebuah problem kehidupan yang tentunya mempunyai solusi dan jalan keluar dalam upaya penyelesaiannya. Islam menjelaskan bahwa hal itu adalah sesuatu yang bisa dilaksanakan dan direalisasikan atau dapat memberi jaminan perlindungan terhadap mereka, sehingga dapat hidup layak, seperti halnya orang-orang yang ada disekelilingnya yang mempunyai kehidupan yang berkecukupan.

BAB V

ANALISIS HUKUM TERHADAP PERATURAN DAERAH KOTA PALEMBANG TENTANG PEMBINAAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS YANG BERKESEJAHTERAAN SOSIAL

Pemerataan pembangunan menjadi salah satu kata kunci di semua lini pemerintahan ternyata tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Munculnya kesenjangan sosial dalam masyarakat merupakan suatu fakta yang tidak dapat dipungkiri sebagai hasil dari pembangunan tersebut. Kondisi ini jelas terlihat dari ketimpangan pembangunan wilayah khususnya daerah perkotaan dan pedesaan. Munculnya pusat-pusat pemerintahan dan perekonomian di daerah perkotaan membawa pengaruh pada semakin tingginya tingkat mobilitas dan kompetisi masyarakat dalam upaya memenuhi kebutuhan ekonominya. Tingginya tingkat kompetisi masyarakat membawa pengaruh pada beragamnya pola kehidupan masyarakat.

Hal ini dapat kita lihat dari tingkat status sosial dan strata ekonomi masyarakat itu sendiri. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan terkait dengan efektifitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Palembang sebagai berikut.

A. EFEKTIVITAS PERATURAN DAERAH NOMOR 12 TAHUN 2013 TENTANG PEMBINAAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA PALEMBANG

Dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 diatur dengan rinci dan jelas tentang langkah-langkah yang akan dilaksanakan pemerintah daerah dalam memberikan pembinaan dan menangani masalah anak jalanan,

gelandangan, dan pengemis. Dalam menjalankan langkah-langkah pembinaan tersebut tidak mudah sesuai dengan yang diharapkan. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2013, bahwa upaya pembinaan yang dilakukan pemerintah Kota Palembang dalam hal ini Dinas Sosial Kota Palembang telah melakukan Upaya-upaya Pembinaan yang Terarah, Terpadu, dan Berkelanjutan meliputi Perlindungan Sosial, Rehabilitasi Sosial, Pemberdayaan Sosial, serta Jaminan Sosial.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Palembang, ada beberapa langkah pembinaan untuk menanggulangi keberadaan mereka di jalanan, yaitu perlindungan sosial, rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial serta jaminan sosial. Terkait masalah penanganan jumlah anak jalanan di Kota Palembang, pemerintah Kota Palembang sejak tahun 2013 telah mencanangkan program pembinaan anak jalanan, gelandangan, serta pengemis di Kota Palembang. Dalam menjalankan program tersebut ada langkah-langkah yang harus dan wajib dilakukan oleh pemerintah. Dalam menjalankan program tersebut pemerintah Kota Palembang berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Palembang.

Yudhi Irawan, Kasi Rehabilitasi sosial Tuna Sosial mengatakan, bahwa :

“Anak jalanan, gelandangan dan pengemis memang menjadi sorotan bagi dinas sosial Kota Palembang. Dalam hal ini Dinas Sosial sudah berupaya menggalakkan program-program pembinaan bertujuan agar berkurangnya aktivitas tersebut. Karena aktivitas tersebut berdampak kepada masyarakat. Sehingga timbulnya keresahan dan kenyamanan

serta menjadi pandangan yang kurang enak dilihat bagi masyarakat Kota Palembang”.¹⁹⁷

Sebagai Kasi Rehabilitasi Tuna Sosial, korban tindak kekerasan dan korban perdagangan orang, ia berpendapat bahwa dinas sosial sudah melakukan upaya yang maksimal dalam melakukan penertiban dan pembinaan bagi anak jalanan, gelandangan dan pengemis di kota Palembang. Hal itu dibuktikan dengan adanya program perlindungan sosial, rahabilitasi sosial, pemberdayaan sosial, serta jaminan sosial.¹⁹⁸ Pembinaan merupakan kegiatan yang dilaksanakan secara terencana dan terorganisir dengan maksud menekan, meniadakan, mengurangi, dan mencegah meluasnya anak jalanan, gelandangan serta pengemis untuk mewujudkan ketertiban di tempat umum. Bentuk pembinaan yang berlaku di Kota Palembang yaitu:

1. Program Pembinaan Perlindungan Sosial.

Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013, bahwa perlindungan sosial merupakan elemen penting dalam memerangi kemiskinan yang dialami kelompok-kelompok lemah dan kurang beruntung. Sebagai sebuah upaya Dinas Sosial Kota Palembang, maka perlindungan sosial merupakan satu tipe kebijakan sosial yang menunjuk pada berbagai bentuk pelayanan, ketetapan atau program yang dikembangkan oleh pemerintah untuk melindungi warganya, terutama kelompok rentan dan kurang beruntung, dari berbagai macam resiko ekonomi, sosial dan politik yang akan senantiasa menerpa kehidupan. Perlindungan Sosial yang dimaksud yaitu:

¹⁹⁷Wawancara Daring. Yudhi Irawan. Kasi Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial. Korban Tindak Kekerasan dan Korban Perdagangan Orang Dinas Sosial Kota Palembang. Mei 2020. Pukul 10.30 WIB.

¹⁹⁸Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 12 Tahun 2013. Hlm.4.

1. Penjangkauan oleh satuan Polisi Pamong Praja yang bekerjasama dengan Polri, militer setempat terhadap anak jalanan, gelandangan dan pengemis serta penderita psikotik yang masih berkeliaran.
2. Menjamin dan melindungi hak mereka agar tetap hidup, tumbuh berkembang secara optimal sesuai harkat dan martabat mereka. Dalam hal ini Dinas Sosial Kota Palembang menyediakan UPTD untuk penampungan.
3. Penyediaan tempat penampungan sementara dan secara tetap, kriteria penampungan sementara adalah mereka yang tergolong anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang sehat jasmaninya serta berusia produktif. Penampungan tetap yang dimaksud diperuntukan untuk penderita psikotik, gelandangan atau pengemis yang tergolong lanjut usia.¹⁹⁹

Upaya penjangkauan program pembinaan telah dilakukan dan dikoordinir oleh Walikota melalui Dinas Sosial dengan melibatkan Satuan Polisi Pamong Praja, Kepolisian, TNI Serta Unsur satuan kerja perangkat daerah teknis terkait dan unsur-unsur lainnya.

Penjangkauan program pembinaan dilakukan dengan mengadakan Patroli penjangkauan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Palembang oleh Satuan Polisi Pamong Praja didukung dengan sarana prasarana 11 mobil patroli, 2 mobil Dalmas, 5 motor patroli, borgol, tongkat, dan alat kejut (setrum digunakan dalam keadaan bahaya) segala ssuatu tersebut dipersiapkan demi efektifya penjangkauan.

Menurut Budi Norma, Kasi Pengawasan dan Kesamaptaan, bahwa :
"Setiap hari Satuan Polisi Pamong Praja mengerahkan 15 personil berkerjasama dengan Kepolisian, TNI, serta TAGANA dalam melakukan penjangkauan. Penjangkauan dilakukan pada tiga

¹⁹⁹Wawancara Daring. Yudhi Irawan.Op.cit.,

penjuru, yaitu arah ilir dan ulu Kota Palembang dan setiap melakukan patroli dibagi menjadi tiga shift, yaitu mulai dari shift pertama pukul 07.00 s.d 14.00 WIB, shift kedua pukul 14.00 s.d 20.00 WIB, dan shift ketiga pukul 20.00 s.d 02.00 WIB. Diluar dari jadwal yang ditentukan, Satuan Polisi Pamong Praja selalu *stay*(tetap ditempat) ketika dibutuhkan, dan selalu siaga ketika menerima laporan/pengaduan dari masyarakat terkait permasalahan-permasalahann sosial yang mengganggu ketertiban dan kenyamanan”.²⁰⁰

Dinas Sosial Kota Palembang beserta jajaran terkait telah berupaya melakukan penertiban secara maksimal demi terciptanya suasana aman, nyaman dan terkendali. Usaha tersebut dapat dilihat dari penjangkauan Dinas Sosial Kota Palembang melibatkan banyak pihak dalam melakukan penjangkauan Dinas Sosial kota Palembang, bekerjasama dengan Satuan Polisi Pamong Praja, TNI, Kepolisian, dan TAGANA dan kegiatan tersebut dilakukan secara Rutin sesuai dengan jadwal yang ditentukan.

Berdasarkan wawancara dengan Budi Norma, bahwasanya satuan Polisi Pamong Praja memiliki strategi tersendiri dalam Menangani Anak jalanan, Gelandangan, dan Pengemis. Tetapi pelaksanaan penjangkauan pembinaan yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja mengalami hambatan dalam melaksanakan tugas. Wawancara dengan Iqro Septian, Petugas Penjangkauan, mengatakan yang menjadi hambatan dalam penjangkauan yaitu:

“Dalam melakukan penjangkauan, sering mengalami kesulitan dikarenakan masih minimnya sarana prasarana komunikasi HT, karena tanpa HT satuan petugas tidak ada jalur khusus untuk penertiban. Jaminan resiko harus tepat ketika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan ketika melaksanakan penjangkauan, serta di lapangan sering petugas *kucing-kucingan* dengan anak jalanan,

²⁰⁰Wawancara Daring. Budi Norma. Kasi Pengawalan dan Kesamaptaan. Satpol PP Kota Palembang. Mei 2020. Pukul 14.00 WIB.

gelandangan dan pengemis sehingga membuat Satuan Polisi Pamong Praja yang bertugas kerepotan”.²⁰¹

Disimpulkan untuk terciptanya suasana kondusif serta berjalannya peraturan daerah yang efektif harus diiringi dengan sarana prasarana yang menunjang serta strategi yang matang.

Usaha penjangkauan terhadap Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis tidak mudah selain memiliki sarana prasarana memadai serta strategi yang baik, harus memiliki taktik yang harus dilakukan secara tersembunyi. Staf Kasi Pengawasan dan Kesamaptaaan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Palembang mengatakan :

“Sebelum satuan petugas melakukan penjangkauan/penertiban akan mengutus terlebih dahulu salah satu dari anggota untuk terjun ke lapangan, dengan tujuan membaca situasi di lapangan dengan mengenakan pakaian bebas, bermaksud sebagai informan dan melaporkan situasi dan kondisi lapangan. Sehingga ketika bagian dari anggota lain bergerak, maka mereka dapat langsung tertuju kepada target (TO)”.²⁰²

Menurut Ikhwanu Yudi, Petugas Penjangkauan, bahwa Petugas Satuan Polisi Pamong Praja harus memiliki ide kreatif saat melakukan penjangkauan :

“Ketika melaksanakan penertiban terlihat anak jalanan, gelandangan dan pengemis mempunyai karakter masing-masing. Dari karakter yang berbeda itu kerap kali Satuan Petugas menggunakan pendekatan emosional yang sesuai dengan karakter Target Operasi (TO) demi terciptanya suasana kondusif serta terkendali”.²⁰³

²⁰¹Wawancara Daring. Iqro Septian. Petugas Penjangkauan. Palembang. Mei 2020. Pukul 08.30 WIB.

²⁰²Wawancara Daring. Staf Kasi Pengawasan dan Kesamaptaaan. Palembang. Mei 2020. Pukul 09.45 WIB.

²⁰³Wawancara Daring. Ikhwanu Yudi. Petugas Penjangkauan. Palembang. Mei 2020. Pukul 13.00 WIB.

Dari hasil wawancara yang dikemukakan Staf Kasi Pengawasan dan Kesamaptaaan serta salah satu petugas penjangkauan, bahwa telah banyak cara serta taktik yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja dalam usaha penjangkauan.

Berdasarkan penjelasan Satuan Polisi Pamong Praja dan teori Soerjono Soekanto, bahwa elemen penting yang memengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, yaitu :

- 1) Institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya.
- 2) Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya.
- 3) Perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis harus memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.²⁰⁴

Terkait program perlindungan sosial, hasil wawancara dengan Tseno, gelandangan berusia 28 tahun berasal dari Kota Palembang, dan sudah mendapatkan pembinaan perlindungan sosial bahwa :

"Pertamonyo aku edop dengan terator tapi kareno masalah keluarga, ditambah meninggalnyo nenek yang selamo ini ngurusin aku jadi edop aku dak karuan di jalanan, aku dak katek tempat yang tetap untuk edop jadi aku tidok dibaseng tempat di jalanan dan sampai akhirnyo pas tidok di depan ruko tepatnyo di KM 9 Pukul 22.00 WIB aku diamanke oleh satuan Pol.Pp Palembang, dan akhirnyo aku ditempatke di panti Sosial. Aku bersyukur dengan adonyo pembinaan oleh pemerintah aku meraso terlindungi terus

²⁰⁴Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 8.

*aku meraso edop teratur, kareno sebelumnyo pas aku jadi gelandangan aku katek tempat tinggal tetap dan meraso was-was setiap kali aku pindah tempat”.*²⁰⁵

Dengan demikian, bahwa program perlindungan sosial sudah berjalan sebagaimana yang diatur dalam peraturan. Namun perlu lagi ditingkatkan kualitas sarana dan prasaranya serta kebersihan. Sebagaimana yang dikatakan Yogi usia 17 Tahun yang berprofesi sebagai pengemis mengatakan bahwa :

*“Menurut aku apo yang digaweke pemerintah samo kami itu sudah bagus, kami dikasih pembinaan, perlindungan dikasih tempat tinggal, dikasih makan terator, tapi ado yang buat kami dak nyaman itu kurang kebersihannyo terus fasilitas untuk kami jugo yang masih banyak kekurangannyo”.*²⁰⁶

Berdasarkan teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekamto bahwa, sarana dan prasarana sangat penting dalam menunjang efektifnya sebuah aturan hukum. Sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, padahal fasilitasnya belum tersedia lengkap. Kondisi semacam ini menyebabkan kontra-produktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.²⁰⁷ Pemerintah Kota Palembang dalam hal ini Dinas Sosial kota Palembang telah berupaya memberikan dan memfasilitasi program pembinaan perlindungan sosial bagi anak jalanan, gelandangan dan pengemis dengan menyediakan tempat tempat tinggal dan sarana prasarana lainnya. Namun hal ini dirasa masih belum cukup dikarenakan minimnya fasilitas yang tersedia.

²⁰⁵Wawancara. Tseno.Gelandangan. Palembang. Mei 2020.Pukul 09.00 WIB.

²⁰⁶Wawancara. Yogi. Pengemis.Palembang. Mei 2020.Pukul 13.00 WIB.

²⁰⁷*Ibid.*

2. Program Rehabilitasi Sosial.

Rehabilitasi Sosial telah menjadi Program Pembinaan Dinas Sosial Kota Palembang, yaitu :

- 1) Diagnosis Psikologi.
- 2) Bimbingan mental spiritual.
- 3) Bimbingan fisik.
- 4) Rujukan.
- 5) Bimbingan keterampilan.
- 6) Bimbingan kewirausahaan.
- 7) Pendidikan.

Upaya pemulihan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Untuk mengembalikan keberfungsian secara fisik, mental, dan sosial, serta memberikan dan meningkatkan keterampilan. Upaya rehabilitasi sosial memerlukan rujukan akan dilaksanakan di rumah sakit jiwa bagi penderita psikotik dan Rumah Sakit Umum Daerah Palembang BARI dan/atau pusat kesehatan masyarakat bagi penderita lainnya.

Menurut Yudhi Irawan bahwa:

“Rehabilitasi sosial bagi Dinas Sosial Kota Palembang memang sangat penting untuk dilaksanakan. karena merupakan bagian pembinaan yang harus dilakukan setelah adanya penjangkauan. Rehabilitasi sosial yang dilakukan tidak sama, karena pembinaan ditentukan sesuai apa yang dianggap menjadi kebutuhan serta dirasa efisien jika diterapkan. Rehabilitasi sosial tergantung pada kelompok usia mereka masing-masing dengan harapan pembinaan tersebut memang bermanfaat bagi kehidupan mereka kedepan”.²⁰⁸

²⁰⁸Wawancara Daring. Yudhi Irawan. Op. Cit.

Disimpulkan bahwa pembinaan Rehabilitasi sosial dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan apa yang dianggap menjadi kebutuhan dan dilihat dari spesifikasi usia seperti :

1) Bimbingan Mental Spiritual

Membentuk sikap dan perilaku serta karakter seseorang yang sesuai dengan norma yang berlaku dilingkungan masyarakat, yang tidak bertentangan dengan Negara dan agama. Bimbingan itu meliputi bimbingan keagamaan sesuai dengan kepercayaan mereka masing-masing, budi pekerti serta norma-norma yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat.

Wawancara terhadap salah satu dari anak jalanan dan gelandangan yang sudah merasakan pembinaan, Mariana berusia 15 Tahun asal dari Palembang.

*“Ceritonyo cak ini kak waktu itu tepatnyo di lampu merah simpang charitas lagi mintak-mintak aku ditangkep bapak Pol PP teros langsung dimasokkenyo ke mobil dan aku langsung diamankan, dibawak kekantor ditanyo-tanyo masalah identitas sudah selesai galo ditanyo aku dibawak kepanti sosial. Dipanti sosial aku diajari tentang agama contohnya aku diajari Sholat diajari ngaji, pokoknyo dari situlah aku pacak tau dan ngerti agama. Tapi sikok yang buat aku dak nyaman pas di panti yolah wong ngajarnya masih dikit, jadi aku ngeraso denget nian dapet kesempatan belajarnya dan jugo jadi agak kurang fokus karena lah kebanyakan igo wongnyo, yang ngajarnya dan fasilitasnyo yang cak quran, sejadah buku-buku panduan sholat, mukenah dan lain-lain”.*²⁰⁹

Program pembinaan yang dilakukan Dinas Sosial, salah satunya Bimbingan Keagamaan sudah berjalan sebagaimana mestinya. Namun yang memang menjadi keluhan mereka yaitu terkait fasilitas, masih kurangnya SDM pengajar yang terlibat, serta kurangnya

²⁰⁹Wawancara. Mariana. Anak Jalanan. Palembang, Juni 2020. Pukul 08.30 WIB.

fasilitas seperti Iqro, al-Quran serta buku-buku panduan keagamaan dan lain sebagainya.

2) Bimbingan Keterampilan

Menyesuaikan bakat, kemampuan individu dari masing-masing mereka dengan kebutuhan pasar kerja, sebagai upaya menjadi bekal dalam mendapatkan pekerjaan yang layak, agar terciptanya pula kemandirian individu. Wawancara Ani Irawati yang berprofesi sebagai gelandangan yang berusia 42 tahun berasal dari Lamongan Jawa Timur.

“Niatan pertama ke Palembang ingin bertemu suami yang sudah lama pisah karena pernah mendengar kabar dari temannya bahwa dia berada di Palembang, tapi tidak tau tepatnya di mana. Karena tidak memiliki tempat tinggal akhirnya selalu berpindah-pindah tempat kurang lebih selama 1/5 bulan, dan pada akhirnya aku diamankan Satpol PP kekantor, lalu dipindahkan ke panti sosial. Di panti sosial kami mendapatkan pembinaan oleh pemerintah. Dengan adanya pembinaan ini aku merasa terbantu karena bisa menyalurkan bakat dan keahlian yang selama ini memang bisa dilakukan. Ketika dibina aku fokus untuk ikut keterampilan menjahit, karena menjahit merupakan pekerjaan yang menjanjikan, sehingga nantinya dapat menghasilkan uang. Tapi yang menjadi masalah kurangnya fasilitas (alat jahit, tenaga pengajar dan lain-lain) yang membuat pembinaan keterampilan itu terhambat”.²¹⁰

Pernyataan diatas membuktikan bahwa ketika sebuah aturan dapat berjalan secara efektif harus ditunjang sarana dan prasarana yang memadai. Sebagaimana yang dimaksud Soerjono Soekanto dalam teori efektivitas hukum, bahwa sarana dan prasarana yang dimaksud bukan hanya fasilitas atau alat-alat penunjang berjalannya hukum, melainkan harus didukung juga dengan fasilitas pendukung

²¹⁰Wawancara. Ani Irawati. Gelandangan. Palembang, Juni 2020. Pukul 13.45 WIB.

yang mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, serta manajemen organisasi yang baik.²¹¹

Disimpulkan, bahwa program pembinaan yang dilakukan Dinas Sosial yaitu Bimbingan Keterampilan sudah berjalan sebagaimana mestinya. Namun terkait fasilitas, masih kurang SDM pengajar, mesin jahit, dan perlengkapan-perengkapan lainnya.

3) Pendidikan

Pengembalian dilakukan kepada keluarga masing-masing, dan nantinya diberi kesempatan mengikuti pendidikan formal dan non formal. Pendidikan formal yang dimaksud dilakukan berdasarkan strata sekolah dengan pertimbangan usia anak dan lokasi sekolah yang dekat dengan alamat rumah. Sedangkan pendidikan non formal dimaksud yaitu memfasilitasi anak putus sekolah dengan pertimbangan usia anak yang dirujuk untuk memasuki Program Paket A, B dan C.

4) Bimbingan Fisik

Pemberian bimbingan secara fisik dilakukan dalam memberikan kegiatan-kegiatan, seperti olah raga, seni, dan pemeriksaan kesehatan. Kegiatan dilaksanakan untuk menjaga dan memulihkan kesehatan serta kebugaran fisik. Menurut Diana berusia 36 tahun berasal dari Baturaja yang telah merasakan pembinaan dari Dinas Sosial Kota Palembang :

“Awalnya ketika diamankan oleh pihak Satpol PP dan kemudian dimasukkan ke panti sosial yang saya bayangkan, semuanya keburukan dan ketidak enak. Tapi rupanya semua tidak seperti yang dibayangkan. Karena disini saya merasa hidup lebih terurus ditambah lagi dengan aktivitas olahraga setiap sore dan senam

²¹¹Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 9.

yang dilakukan 2 kali dalam seminggu serta cek-up kesehatan secara rutin 1 kali dalam sebulan”.²¹²

Pemerintah telah berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat-masyarakat yang masih dalam tahap proses pembinaan seperti pernyataan di atas.

3. Program Pemberdayaan Sosial.

Pemberdayaan merupakan upaya untuk membangun kemampuan masyarakat, dengan mendorong, memotivasi, membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki, dan berupaya untuk mengembangkan potensi menjadi tindakan nyata, seperti yang telah menjadi program Dinas Sosial Kota Palembang, yaitu pemberian stimulan modal, peralatan usaha atau tempat usaha, kemudian melakukan peningkatan akses pemasaran hasil usaha tersebut serta melakukan pembimbingan lebih lanjut.

Rizka Melani umur 17 tahun profesi sebagai anak jalanan berasal dari Palembang mengatakan :

“Saya mendapatkan Pembinaan keterampilan khusus dari Dinas Sosial Kota Palembang. Di sini saya diajarkan menari dengan beberapa jenis tarian. Dengan keterampilan yang saya bisa, terkadang saya diajak Dinas Sosial untuk mengisi tarian disetiap acara Dinas Sosial, dan saya selalu tampil ketika diadakannya Festival Anak Jalanan yang di buat oleh Dinas Sosial Kota Palembang.”²¹³

Disimpulkan, bahwa upaya pemberdayaan sosial yang menjadi program Dinas Sosial Kota Palembang sudah berjalan sebagaimana mestinya.

²¹²Wawancara. Diana. Gelandangan, Palembang. Mei 2020. Pukul 14.30 WIB.

²¹³Wawancara. Rizka Melani. Pengemis, Palembang. Mei 2020. Pukul 11.00 WIB.

4. Program Jaminan Sosial.

Jaminan sosial diberikan kepada penghuni panti tetap dalam bentuk pemenuhan hak-hak dasarnya dan pelayanan serta fasilitas dalam panti. Wawancara dengan Sunarti berusia 52 Tahun berprofesi sebagai pengemis asal dari Pagaram.

“Kurang lebih sudah 7 Tahun saya menjadi penghuni panti sosial, dikarenakan saya tidak lagi memiliki keluarga. Di panti ini hidup lebih terlindungi serta segala kebutuhan terpenuhi seperti makan yang teratur, obat-obat kesehatan yang disediakan dan macam-macam keterampilan yang diajarkan serta rasa kekeluargaan yang membuat saya merasa nyaman. Namun hanya saja tidak semuanya maksimal terpenuhi terutama terkait soal fasilitas. Disini juga saya sering ikut membantu pekerjaan pengawas panti sosial ketika memang diperlukan”.²¹⁴

Jaminan sosial yang diberikan Dinas Sosial Kota Palembang telah diimplementasikan demi terpenuhinya hak-hak kemanusiaan, sehingga tercipta suasana yang rukun dan harmonis.

Berjalannya sebuah hukum tentu tidak mudah untuk dilakukan, karena pasti menemukan hambatan dalam mencapai hasil yang efektif. Demikian dengan implementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis Kota Palembang pasti ada hambatan. Wawancara dengan Yudhi Irawan ia mengungkapkan bahwa faktor-faktor penghambatnya yaitu :

1. Kurangnya perhatian dan kepedulian bagi banyak pihak, keluarga, masyarakat dan negara dalam konteks anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.
2. Minimnya sistem jaringan kerja yang baik antara instansi-instansi pemerintah dan instansi-instansi swasta terkait.

²¹⁴Wawancara. Sunarti. Pengemis. Palembang, Juni 2020. Pukul 14.00 WIB.

3. Keterbatasan sarana dan prasarana.²¹⁵

Menurut Rosylawiyah, Kasi Rehabilitasi Sosial dan Anak :

“Ketika ingin berjalannya hukum secara efektif harus diiringi dengan partisipasi dan kerjasama dari masyarakat. Karena tidak sepenuhnya Dinas Sosial Kota Palembang mampu untuk memantau segala aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat dalam arti lain Dinas Sosial memiliki keterbatasan gerak. Namun dari keterbatasan gerak tersebut Dinas Sosial memberikan solusi, yaitu telah menyiapkan Nomor Siaga yang bisa dihubungi ketika memang terjadi permasalahan yang meresahkan terkait aktivitas anak jalanan, gelandangan dan pengemis”.²¹⁶

Untuk menghasilkan sebuah hukum yang efektif, dalam hal ini Pemerintah Kota Palembang dan aparat hukum memerlukan sarana dan prasarana yang cukup serta dukungan dan partisipasi dari masyarakat, pihak-pihak swasta, dan instansi-instansi terkait secara maksimal.

Faktor penyebab timbulnya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Palembang yaitu :

1. Masalah Kemiskinan

Kemiskinan dapat memaksa seseorang menjadikan mengemis sebagai pekerjaan. Sebagaimana yang dikatakan Rosita berusia 45 Tahun yang berprofesi sebagai Pengemis asal Palembang.

“Saya menjadi pengemis karena kebutuhan sehari-hari yang mendesak untuk bertahan hidup serta tuntutan tanggungan keluarga yang harus dipenuhi. Saya lebih sering mengemis di jembatan penyebrangan. Hasil yang didapat dalam sehari agak lumayan berkisar Rp.50.000 s/d Rp.75.000 setiap harinya. Hasil itu lebih menjanjikan dibandingkan ketika saya berjualan yang malah sering mengalami kerugian”.²¹⁷

²¹⁵Wawancara Daring, Yudhi Irawan, Op.Cit.

²¹⁶Wawancara Daring, Rosylawiyah, Kasi Rehabilitasi Sosial, Palembang, Mei 2020, Pukul 14.00 WIB.

²¹⁷Wawancara, Rosita. Pengemis. Palembang, Juni 2020, Pukul 11.00 WIB.

Menurut Diki berusia 16 Tahun yang berprofesi sebagai Anak Jalanan asal dari Palembang :

*“Menjadi anak jalanan itu buat aku senang, karno aku biso dapet duet tuk jajan teros biso jugo bantu wong tuo. Karno wong tuo aku dikit nian kasi duet, makonyo aku galak bekeliaran di jalan karno aku biso dapet duet Rp. 30.000, kadang tu lebih aku sering bekeliaran di jalan besak, lampu merah di tempat parkir”.*²¹⁸

Pendapat Zulkifli usia 40 tahun yang berprofesi sebagai gelandangan, asal Bangka Belitung :

*“Menjadi gelandangan bukanlah cita-cita saya ketika berpindah dari Bangka Belitung ke Palembang. Tapi menjadi gelandangan karena memang sudah tidak lagi memiliki keluarga dan tempat tinggal, jadi untuk menyambung hidup saya rela menggelandang walaupun sebenarnya malu ketika dilihat orang-orang”.*²¹⁹

Penjelasan diatas sesuai dikatakan Abdulsyani dalam bukunya *“Sosiologi, Skematika Teori dan Terapan”* bahwa faktor timbulnya gejala-gejala sosial dikarenakan ada hubungan dan pengaruh timbal balik antara aneka macam gejala-gejala sosial misalnya antara gejala ekonomi dengan agama, keluarga dengan moral, hukum dengan ekonomi, gerak masyarakat dengan politik dan sebagainya.²²⁰

Disimpulkan bahwa timbulnya anak jalanan, gelandangan dan pengemis dikarenakan faktor minimnya ekonomi/kemiskinan, sehingga rela melakukan hal tersebut untuk mengatasi kebutuhan sehari-hari untuk bertahan hidup layak seperti masyarakat pada umumnya.

²¹⁸Wawancara, Diki. Anak jalanan, Palembang, Juni 2020, Pukul 11.30 WIB.

²¹⁹Wawancara, Zulkifli, Gelandangan, Palembang, Juni 2020, Pukul 16.00 WIB.

²²⁰Abdulsyani, *Sosiologi : Skematika, teori Dan Terapan*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2012), hlm. 5-6.

2. Masalah Pendidikan

Pada umumnya tingkat pendidikan anak jalanan, pengemis, dan gelandangan relatif rendah sehingga menjadi kendala bagi mereka untuk memperoleh pekerjaan yang layak. Mahmud Usia 49 Tahun asal kota Palembang berprofesi sebagai pengemis mengatakan :

“Sebenarnya jadi pengemis bukanlah pekerjaan yang diinginkan, tapi karena saya hanya lulusan Sekolah Dasar, jadi saya kesulitan mencari kerja yang pas. Sering kali saya melamar pekerjaan tapi selalu ditolak, kemudian saya melakukan pekerjaan apa saja asalkan bisa mendapatkan uang. Salah satunya saya pernah menjadi kuli, tapi itu tidak terlalu lama karena pekerjaannya sangat berat dan tidak sebanding dengan hasil yang saya dapat ketika mengemis yang setiap harinya +- Rp. 50.000 didapat. Kurang lebih sudah 3 Tahun menjadi pengemis, tetapi kegiatan mengemis ini tidak saya lakukan setiap hari”.²²¹

Pernyataan yang sama diungkapkan oleh Rohmad usia 32 Tahun asal Lampung berprofesi sebagai gelandangan yang ditemui di salah satu rumah kosong di Jalan Peternakan Palembang :

“Awalnya saya ingin mengadu nasib dari Lampung ke Palembang karena kesulitan mencari pekerjaan. Dengan hanya bermodal ijazah SMP dan memang sadar, bahwa hanya mempunyai sedikit keahlian, berharap menemukan pekerjaan yang tepat di Palembang tapi ternyata tidak seperti yang diharapkan. Sampai akhirnya saya menggelandang selalu berpindah-pindah tempat untuk berteduh. Semua pekerjaan saya lakukan seperti memulung barang-barang bekas, menjual koran, menjadi kuli pikul di pasar dilakukan untuk bertahan hidup, bahkan terkadang saya juga mencari makanan-makanan bekas untuk dimakan ketika memang tidak sanggup untuk membeli”.²²²

Dari wawancara di atas disimpulkan, bahwa faktor minimnya pendidikan serta kurang semangat daya saing dapat mendorong untuk

²²¹Wawancara, Mahmud, Pengemis, Palembang, Juni 2020, Pukul 15.00 WIB.

²²²Wawancara, Rohmad, Gelandangan, Palembang, Juni 2020, Pukul 10.30 WIB.

melakukan kegiatan tersebut, karena tidak memiliki skill pendidikan yang cukup untuk mendapat pekerjaan.

Pernyataan serupa oleh Sinta usia 15 Tahun asal Palembang berprofesi sebagai Anak Jalanan yang ditemui di sekitar pusat pembelanjaan (Mall) Transmart Studio Palembang:

*“Gawean aku mintak-mintak samo uong yang lewat di sekitar transmart teros kadang jugo ngelapi kaco mobil biar dikasih duet. Jojor aku iri samo kawan-kawan aku di rumah kareno mereka biso sekolah teros biso maen-maen disekolah. Sedangke akudak sekolah kareno di berentike oleh uong tuo, sebab aku sering idak naek kelas. Daripada aku katek gawe makonyo sereng maen ke jalan”.*²²³

Pernyataan diatas dikaitkan dengan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum, artinya kebutuhan masyarakat yang mendesak berakibat terhadap semua masyarakat dalam mentaati hukum. Perumusan hukum juga harus memperhatikan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.²²⁴

Disimpulkan bahwa ketika minimnya pengetahuan atau pendidikan ditambah kurangnya pula motivasi dari keluarga serta mendesaknya kebutuhan sehari-hari, maka akan mendorong mereka untuk melakukan aktivitas-aktivitas negatif seperti menjadi anak jalanan dan lain-lain yang melanggar aturan hukum.

²²³Wawancara. Sinta. Anak Jalanan, Palembang. Juni 2020. Pukul 11.00 WIB.

²²⁴Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 9

3. Masalah Sosial Budaya

Beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi pengemis:

a. Rendahnya Harga Diri

Rendahnya harga diri kepada sekelompok orang, mengakibatkan mereka tidak memiliki rasa malu untuk meminta-minta. Seperti yang diutarakan oleh Robinson usia 34 tahun yang berprofesi sebagai pengemis asal Palembang mengatakan bahwa:

“Gawean ngemis itu menguntungkan karena idak perlu lagi capek-capek untuk cari duet dan susah-susah tuk begawe karena cukup dengan dodokbe aku pacak dapet duet Rp. 75.000 s/d Rp. 100.000 dalem sehari. Memang banyak uong ngomongi, ngatoi tapi aku dak peduli karena yang terpenteng dapet duet ontok keperluan edop aku sehari-hari”.²²⁵

Pernyataan Kusnadi, Pengawas Panti Sosial Kota Palembang :

“Pekerjaan seperti menjadi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis memang bukan hal yang aneh lagi, mereka mempunyai alasan masing-masing melakukan kegiatan tersebut. Dari hasil pengawasan yang sering saya lakukan dan terkadang selalu saya tanyakan kepada mereka, disimpulkan bahwasanya memang sebagian besar dari mereka tidak lagi mempunyai rasa malu, karena mereka menganggap kebutuhan hidup sehari-hari mereka adalah yang terpenting.”²²⁶

Berdasarkan hasil wawancara di atas disimpulkan bahwa hilangnya rasa malu pada diri seseorang yang membuat mereka terus menerus melakukan aktivitas tersebut.

²²⁵Wawancara. Robinson, Pengemis, Palembang. Mei 2020. Pukul 15.00 WIB.

²²⁶Wawancara Daring, Kusnadi, Pengawas Panti Sosial Kota Palembang, Juni 2020. Pukul 10.25 WIB.

b. Pasrah Terhadap Kondisi Fisik dan Kesehatan

Setiap manusia dilahirkan dengan berbagai kelebihan dan kekurangan. Tidak sedikit manusia terlahir dengan kurang anggota badan atau cacat. Hal ini membuat kesempatan bersekolah dan kerja menjadi terbatas karena lapangan pekerjaan yang mempekerjakan orang-orang kekurangan fisik sangat langka. Sehingga akhirnya orang-orang penyandang cacat banyak yang tidak tahu pekerjaan untuk mempertahankan hidup, sehingga mereka memilih menjadi pengemis.

Jhon Raba usia 57 tahun asal Palembang yang ditemui di Panti Sosial mengatakkn :

“Saya sadar dengan kondisi yang cuma memiliki satu kaki pastinya tidak ada yang mau mempekerjakan ditambah lagi keahlian aku memang tidak banyak dan keluarga yang tidak mau lagi mengurus, maka saya lebih memilih untuk mengemis karena pekerjaannya tidak terlalu sulit dan tidak perlu pula harus punya keahlian”.²²⁷

Pernyataan yang sama diungkapkan oleh Novie despelina, SE. usia 32 Tahun selaku Sekretaris Kasi Rehabilitasi Sosial, menegaskan bahwa:

“Pada kenyataannya sesuai dengan hasil laporan yang sering diterima oleh Dinas Sosial Kota Palembang secara mayoritas kegiatan mengemis memang banyak dilakukan oleh orang-orang yang dalam katagori cacat fisik, karena bagi mereka kegiatan mengemis yang cocok untuk dilakukan dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari mereka”.²²⁸

Dari beberapa hasil wawancara di atas disimpulkan bahwa pasrah pada kondisi fisik yang membuat seseorang tidak berusaha

²²⁷Wawancara. Jhon Raba, Pengemis. Palembang. Mei 2020. Pukul 13.00 WIB.

²²⁸Wawancara Daring, Novi Despelina, Sekretaris Kasi Rehabilitasi Sosial, Palembang. Mei 2020. Pukul 10.00 WIB.

untuk merubah keadaan sehingga untuk melanjutkan kehidupan harus bekerja sebagai pengemis.

Faktor utama kurang efektifnya peraturan daerah tersebut karena minimnya sarana dan prasarana penunjang penegakan hukum. Faktor yang menyebabkan seseorang menjadi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis adalah kemiskinan, pendidikan, keterampilan kerja yang kurang, dan faktor kondisi fisik yang cacat seperti buta, buntung, pincang dan lain-lain, serta rasa tidak percaya diri dan keputus asaan dalam menghadapi ketatnya persaingan dalam dunia kerja juga mendorong mereka untuk melakukan aktivitas tersebut.

Hasil wawancara dengan Kasi Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial Korban Tindak Pidana dan Perdagangan Orang dan Staf Pegawai Dinas Sosial, Satuan Polisi Pamong Praja dan masyarakat Kota Palembang yang melakukan kegiatan sebagai anak jalanan, gelandangan dan pengemis, disimpulkan bahwa Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan dan Pengemis di kota Palembang belum berjalan secara maksimal sehingga belum efektif. Beberapa faktor yang menjadi kendala yaitu :

- a. Aparat penegak hukum yang kurang maksimal serta kejelasan mengenai kesejahteraan aparat penegak hukum.
- b. Keterbatasan sarana dan prasarana dalam melakukan penjangkauan dan kekurangan sumber Daya Manusia (SDM) dalam melakukan pembinaan.
- c. Faktor masyarakat, minimnya kepedulian atau kesadaran masyarakat terhadap hukum.

d. Faktor Kebudayaan, kurangnya nilai ketertiban dan nilai ketentraman yang sudah menjadi kebiasaan.

Dengan demikian, untuk mencapai suatu hukum atau peraturan yang efektif harus di tunjang sarana dan prasarana yang memadai serta faktor-faktor lain yang menunjang berjalannya hukum.

B. DAMPAK PERATURAN DAERAH NOMOR 12 TAHUN 2013 TENTANG PEMBINAAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA PALEMBANG YANG BERKESERJAHTERAAN SOSIAL

Pada dasarnya manusia adalah sebagai makhluk bertindak yang bukan saja merespon tetapi juga beraksi. Dengan aksinya itu tercipta satuan-satuan kegiatan untuk menghilangkan kebimbangan, kecemasan, dan membangun percaya diri, serta gairah dalam kehidupan. Namun, semuanya berjalan dengan kekerasan, kekotoran, kesendirian, prinsip hidup yang pendek, diliputi rasa takut, manakala tidak ada sistem sosial (aturan sosial) untuk menertibkan dan mengorganisir. Untuk mencapai itu, maka keberadaan peraturan perundangan atau hukum sebagai alat kontrolnya (hukum sebagai kontrol sosial dan sistem sosial).

Hukum yang berjalan dalam masyarakat sebagai wujud dari pengendalian sosial. Siapa yang bermain-main dengan pelanggaran hukum, maka akan terkungkung dalam lingkaran peraturan hukum. Hukum berlaku bagi semua kalangan, tidak mengenal stratifikasi sosial dalam penegakan hukum. Tetapi realita yang terjadi berbanding terbalik dari prinsip hukum. Hukum dijadikan alat bagi mereka yang mempunyai kepentingan. Masalah hukum bisa dilihat sebagai suatu perubahan sosial,

karena itu interdependen dengan perubahan sosial. Dari sini menunjukkan betapa problem sosial memiliki tekanan pengaruh terhadap hukum, dalam artian hukum harus senantiasa menanggapi problem tersebut sehingga tercipta masyarakat yang patuh dan taat terhadap hukum.

Pembahasan tentang Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Palembang mengenai dampak terhadap masyarakat terhadap efektifitas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang yang berkeesejahteraan sosial.

Menurut Yudhi Irawan mengenai dampak yang ditimbulkan terhadap masyarakat:

“Pengupayaan Pembinaan yang dilaksanakan Dinas Sosial Kota Palembang bukan hanya bertujuan terhadap masyarakat yang melaksanakan aktifitas sebagai anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Namun pembinaan tersebut dilakukan juga sebagai upaya menjaga ketertiban, keamanan, kenyamanan masyarakat, sehingga kerja yang dilakukan Dinas Sosial dapat dirasakan semua kalangan masyarakat kota Palembang”.²²⁹

Peranan Dinas Sosial Kota Palembang sangat penting untuk terwujudnya keadaan sosial yang kondusif. Dinas Sosial kota Palembang telah menginventarisir mengenai dampak yang ditimbulkan dengan maraknya anak jalanan, gelandangan dan pengemis Dampak tersebut sebagai berikut :²³⁰

1. Dengan adanya para anak jalanan, gelandangan dan pengemis di tempat-tempat umum dalam wilayah kota Palembang, sangat mengganggu

²²⁹Wawancara Daring, Yudhi Irawan, Op.Cit.

²³⁰Dokumen Dinas Sosial Kota Palembang.

ketertiban umum, ketenangan masyarakat dan kebersihan Kota Palembang.

Maraknya Anak jalanan, gelandangan dan Pengemis berdampak khusus bagi masyarakat dan kota Palembang. Andre Hamdillah, Staf Kecamatan Kemuning berpendapat :

“Keberadaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang masih cukup banyak di wilayah Sumatera Selatan khususnya Kota Palembang, memberikan dampak keresahan, baik dari segi pemandangan mata telanjang dan dari segi psikologis. Kehadiran mereka juga mengganggu, karena dapat menyebabkan kemacetan jalan sehingga menimbulkan rasa tidak nyaman bagi pengendara roda 4 maupun roda 2”.²³¹

Rahmad, Pegawai Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya mengatakan:

“Dampak yang saya rasakan adalah ketidak nyamanan dalam penglihatan, yang mana saya rasa dengan adanya anak jalanan, gelandangan dan pengemis seakan-akan Kota Palembang dihantui oleh kemiskinan padahal kenyataannya angka kemiskinan sudah jauh berkurang. Kegiatan tersebut saya anggap bukan semata-mata dilakukan karena ketidak mampuan, melainkan ada oknum-oknum tertentu memanfaatkan mereka. Hal ini yang sebenarnya harus ditangani dengan serius oleh pemerintah”.²³²

Pendapat Sir Hendry S. Maine dalam buku karangan Abintoro Prakoso “*Sosiologi Hukum*”, bahwa sosiologi hukum merupakan sebuah teori yang menggambarkan keterkaitan antara masyarakat dan hukum. Berjalannya sebuah hukum sangat tergantung dengan masyarakat. Tidak berjalannya suatu sistem hukum tentu akan membawa dampak negatif bagi masyarakat itu sendiri.²³³

²³¹Wawancara Daring, Andre Hamdillah, Staf di Kecamatan Kemuning, Palembang- Juni 2020. Pukul 14.00 WIB.

²³²Wawancara Daring, Rahmad, Pegawai di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang. Juni 2020. Pukul 09.30 WIB.

²³³Abintoro Prakoso, *Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2017), hlm. 130-131.

Dengan masih banyaknya aktivitas tersebut dilakukan, maka berdampak bagi masyarakat Kota Palembang khususnya dan masyarakat lain pada umumnya. Hal ini bisa menjadi dasar bahwa masyarakat Kota Palembang belum berkesejahteraan sosial, meski sudah ada peraturan terkait hal tersebut. Sangat disayangkan apabila benar, bahwa aktivitas tersebut dilakukan bukan sekedar dilandasi oleh kemiskinan, melainkan terjadi karena oknum-oknum tertentu yang ingin memperkaya diri sendiri atau kelompok tertentu.

2. Anak jalanan, gelandangan dan pengemis dengan hidup berkeliaran di jalan serta di tempat-tempat umum, yang kebanyakan tidak memiliki identitas diri (KTP/KK) yang tercatat di kelurahan (RT/RW) setempat, dan sebagian besar dari mereka hidup bersama sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan.

Pernyataan yang Apriansa, Kasubag Kepegawaian Kecamatan Jakabaring:

“Ketidak nyamanannya ketika berjalan di jembatan penyeberangan, karena merasa resah terhadap keamanan diri. Karena tidak sedikit terjadi tindak kriminal di jembatan penyeberangan. Hal ini saya katakan karena merujuk kepada ibu kota Jakarta yang kerap kali tersiar di dalam televisi tindak kriminal yang terjadi di jembatan penyeberangan. Dengan masih adanya anak jalanan, gelandangan dan pengemis akan merusak keindahan pemandangan Kota Palembang. Sehingga akan menimbulkan citra buruk dihadapan kota-kota lain. Selain itu akan terjadi kejanggalan antara jumlah penduduk dan jumlah KTP, karena mayoritas dari mereka tidak memiliki indentitas diri. Dari ketidak jelasan identitas akan menimbulkan pergaulan yang bebas tanpa ada ikatan perkawinan yang sah di antara mereka”.²³⁴

Arisandy, Perawat di Rumah Sakit A.K. Gani mengungkapkan bahwa :

“Menurut aku sih kalau di Palembang masih banyak anak jalanan, gelandangan dan pengemis pastinya sedih, terus mengganggu jalan.

²³⁴Wawancara Daring, Apriansya, Kasubag Kepegawaian Kecamatan Jakabaring, Palembang. Juni 2020. Pukul 14.00 WIB.

*Karena menurut aku pribadi sudah banyak orang-orang yang sukses di Palembang, tetapi disayangkan masih sedikit yang mau memberikan kontribusi, setidaknya mereka bahu membahu membangun sebuah rumah tinggal untuk para anak jalanan, gelandangan dan pengemis, jika memang merasa terganggu akan kehadiran mereka di jalanan. Lagipula agama Islam sendiri memang menganjurkan kita tuk saling membantu dan peduli terhadap sesama yang memang membutuhkan, kalau memang kota kito nak bagus jangan Cuma biso komentar be tapi brilah kontribusi”.*²³⁵

Dari penjelasan keduanya, bahwa selain mengungkapkan dampak yang timbul, juga mengingatkan untuk terciptanya suasana seperti yang diinginkan, semua masyarakat harus ikut andil dan memberikan kontribusi baik dari moril dan materil.

3. Bertambahnya kriminalitas yang dilakukan anak jalanan, gelandangan dan pengemis ditempat keramaian seperti pencurian, kekerasan hingga sampai pelecehan.

Membicarakan dampak yang timbul terhadap masyarakat, Tia Mandasari, Mahasiswi UIN Raden Fatah Palembang mengungkapkan bahwa :

*“Kalo dampak yang aku rasoke sebenarnya dak ado sih, selagi mereka dak membahayoke, mintak idak makso. Tapi sebenarnya diri aku dewek galak meraso kasihan dan iba jingok mereka, kadang jugo meraso resah karno takot kalu seandainya mereka dak dikasi pas waktu mintak-mintak, mereka melakukan pemaksaan/pengancaman. Kareno kawan aku dewek pernah meraso diperlakuke yang idak enak oleh anak jalanan. Artinyo aku harapke pemerintah harus tegas nanggapi masalah ini, kalu memang kota Palembang nak bebas dari hal yang mencakup anak jalanan, gelandangan dan pengemis”.*²³⁶

²³⁵Wawancara Daring, Arisandy, Perawat Rumah Sakit AK Gani, Palembang. Juni 2020. Pukul 10.30 WIB.

²³⁶Wawancara Daring, Tia Mandasari, Mahasiswi UIN Raden Fatah Palembang. Juni 2020. Pukul 16.00 WIB.

Maidah, mahasiswi Palkomtek Palembang mengungkapkan bahwa:

“Dampak adanya anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Palembang sangat mengganggu kenyamanan, karena sering terjadinya pemaksaan ketika mereka meminta pertolongan dan terkadang pula melontarkan perkataan yang kasar”.²³⁷

Disimpulkan, bahwa dampak Negatif yang ditimbulkan dari masih maraknya anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Palembang yang menggambarkan ketidak sejahteraan sosial masyarakat di Kota Palembang.

4. Mempengaruhi masyarakat lain, sehingga masyarakat lain mengikuti profesi tersebut.

Perilaku tersebut bukan hanya menimbulkan dampak keresahan, kenyamanan dan keamanan bagi masyarakat, namun dapat menimbulkan penambahan jumlah masyarakat yang melakukan aktivitas tersebut.

Diungkapkan Subeni :

“Melihat masyarakat yang melakukan aktivitas menjadi anak jalanan, gelandangan dan pengemis bukan hanya menimbulkan dampak negatif saja, akan tetapi kegiatan itu dapat memancing masyarakat lain untuk ikut serta melakukan aktivitas serupa. Mereka beranggapan dengan melakukan hal itu akan lebih mudah untuk mendapatkan uang dibandingkan bekerja”.²³⁸

Hal serupa di sampaikan oleh Agus Fadila, karyawan Bank BRI Palembang :

“Aktivitas mengemis merupakan penyakit sosial yang saya rasa dimiliki oleh kota-kota lainnya khususnya di kota-kota yang tergolong maju. Seperti tayangan berita yang sering saya lihat di media elektronik, bahwasanya penghasilan seorang pengemis cukup besar, apalagi ketika mendekati hari-hari besar Islam. Dengan masih

²³⁷Wawancara Daring, Maidah, Mahasiswi Palkomtek Palembang. Juni 2020. Pukul 14.30 WIB.

²³⁸Wawancara Daring, Subeni, Wakil Pimpinan PT Kas Palembang. Juni 2020. Pukul 10.45. WIB.

banyaknya aktivitas tersebut serta penghasilan yang menjanjikan, maka dari situ dapat mempengaruhi masyarakat lain untuk mengikuti hal tersebut, karena mereka beranggapan pekerjaan itu dapat mencukupi kehidupan mereka”.²³⁹

Disimpulkan, bahwa Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang berdampak bagi kesejahteraan sosial masyarakat Kota Palembang. Apabila kegiatan yang dilakukan anak jalanan, gelandangan dan pengemis tidak ditindak tegas oleh Pemerintah Kota Palembang sesuai aturan yang ada, berarti aturan hukum belum berjalan secara maksimal (efektif). Sebuah aturan hukum memiliki keterkaitan yang erat dengan keadaan masyarakat. Apabila aturan hukum berjalan secara efektif maka realita sosial semakin baik

Dampak sosial yang timbul bagi masyarakat berupa meningkatnya tindak kriminalitas serta pergaulan bebas diantara mereka. Hal ini menggambarkan bahwa masyarakat Kota Palembang tidak berkesejahteraan sosial. Demikian pula menyebabkan akan banyak lagi masyarakat Kota Palembang yang beralih profesi serupa untuk keberlangsungan hidupnya.

²³⁹Wawancara Daring, Agus Fadila, Karyawan Bank BRI Palembang, Juni 2020. Pukul 16.00 WIB.

BAB V PENUTUP

A. KESIMPULAN

Disimpulkan dari hasil penelitian yang berjudul “Analisis Hukum Peraturan Daerah tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis yang Kesejahteraan Sosial di Kota Palembang, Sumatera Selatan”, yaitu :

1. Belum efektifnya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang, karena belum berjalan secara maksimal. Faktor yang menjadi kendala yaitu :
 - a. Aparat penegak hukum yang kurang maksimal, dan kejelasan mengenai kesejahteraan aparat penegak hukum.
 - b. Keterbatasan sarana dan prasarana dalam melakukan penjangkauan, dan kekurangan sumber Daya Manusia (SDM) dalam melakukan pembinaan.
 - c. Faktor masyarakat, minimnya kepedulian atau kesadaran masyarakat terhadap hukum.
 - d. Faktor Kebudayaan, kurangnya nilai ketertiban dan nilai ketentraman yang sudah menjadi kebiasaan.
2. Dampak Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Palembang yang Berkesejahteraan Sosial, bahwa Peraturan Daerah tersebut berdampak bagi kesejahteraan sosial masyarakat Kota Palembang, meningkatnya tindak kriminalitas, pergaulan bebas diantara mereka, dan menyebabkan akan banyak masyarakat Kota Palembang yang beralih profesi serupa untuk keberlangsungan hidupnya.

B. SARAN

Berdasarkan hasil penelitian disarankan sebagai berikut.

1. Agar Pemerintah Kota Palembang (Dinas Sosial) untuk meningkatkan sarana dan prasarana yang ada untuk menunjang penegakan hukum
2. Dinas Sosial Kota Palembang dan instansi terkait lainnya harus aktif memonitoring kinerja aparat penegak hukum dan memperbanyak fasilitas/tempat serta tenaga pengajar yang kompeten.
3. Dinas Sosial memperbanyak kerjasama dengan instansi-instansi lain yang terkait untuk dapat meningkatkan sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk membina keterampilan mereka dan menambah tempat penampungan mereka.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdulsyani, *Sosiologi: Skematika, teori Dan Terapan*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2012).
- Ali, Achmad, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta: Yasif Watampone, 1998).
- , dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap hukum*, (Jakarta: Kencana Renada Media Group, 2012).
- Ali, Zainuddin, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006).
- Anwar, Yesmil, dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Grasindo, 2008).
- Arief, Barda Nawawi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*. ctk Ketiga, (Bandung: Citra Aditya, 2014).
- Akib, R.H.M (Rhama), *Sejarah Perjuangan Sri Sultan Mahmoed Baderedin II*, (Palembang: tp, 1979).
- Apeldoorn, Van, 1980, *Pengantar Ilmu Hukum (Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht)*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1940).
- Azed, Abdul Bari, Kaitan Penyusunan Program Lesislasi Nasional dengan Program Legislasi Daerah. Dalam Bimbingan Teknis Prolegda, diselenggarakan Pusat perencanaan Pembangunan Hukum Nasional BPHN Depkumham, Cisarua Bogor, 12-14 Maret.
- BKSN, *Anak Jalanan Di Indonesia: Permasalahan dan Penanganannya*, (Jakarta: Badan Kesejahteraan Sosial Nasional, 2000).
- Daud, Busroh Abu, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990).
- Dias, Clerence J., *Research on Legal Service And Poverty: its Relevance to the Design of Legal Service Program in Developing Countries*, Wash. U.L. Q 147 (1975).
- Dinas Pariwisata Palembang, *Indonesia: Welcome to the City of Palembang the Land of Sriwijaya*, 2000.

- Djaka, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Masa Kini*, (Surakarta: Pustaka Mandiri, 2011).
- Dirdjosisworo Sudjono, *Sosiologi Hukum, Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1983).
- Dokumen Dinas Sosial Kota Palembang.
- Gunarto, Marcus Priyo, *Kriminalisasi dan Penalisisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (Semarang: 2011).
- Gurvitch, George, *Element de Soziologie Juridique*, Paris.
- Guswai, Christian F., *How to Operate your Store Efectively yet Eficiently*, (Jakarta: Gramedia, 2007).
- Hanafiah, Djohan, *Sejarah Perkembangan Pemerintahan Kota Madya Daerah Tingkat II Palembang*, (Palembang: Pemda Dati II Palembang, 1999).
- al-Habsyi, Muhammad Bagir, *Fiqih Praktis Menurut Al-Qur'an, As-Sunnah, dan Pendapat Para Ulama*, (Bandung: Mizan Media Utama (MMU), 2002).
- Hartono, Surnaryati, *Pengembangan Sistem Hukum Nasional Menghadapi era Globalisasi*, (Jakarta: BPHN, 1997).
- Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994).
- Houtte, J. Van, *Perspektif Sosiologi Hukum Secara Umum*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001).
- Herdiansyah, Haris, *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*, (Jakarta: Salemba, 2010).
- Huda, Miftachul, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009).
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jilid I, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- , *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007).
- Islamy, Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 2001).

- Joeniarto, *Pembentukan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bina Aksara, 1992).
- Komariah, Aan, dan Cipi Triatna, *Visionary Leader Ship Menuju Sekolah Efektif*, (Bandung: Bumi Aksara, 2005).
- Kansil, C.S.T., dan Chistine S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Cet. ke-1, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011).
- Kaho, Josep Riwu, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat & Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Rineka Cipta, 1990).
- Koentjaraningrat dalam Halim HS, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014).
- Koesoemahatmadja, RHH., *Pengantar ke Arah Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta, 1979).
- Kertonegoro, Sentanoe, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Cet. II. (Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987).
- Kusumatmadja, Mochtar, *Konseo-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, (Bandung: Alumni, 2002).
- Mahfud, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998).
- Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: FH UI, 2004).
- Manan, Bagir, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).
- Moleong, Lexy J., *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2004).
- Mulandar, *Dehumanisasi Anak Marginal*, (Bandung: Yayasan Akatiga, 1996).
- Muslimin, Amrah, *Aspek-aspek Dalam Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986).
- Nazir, Moh., *Metode Penelitian*, (Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 2003).
- Ni'mah, Zulfatun, *Sosiologi Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Teras, 2012).
- Nawawi, Hadari, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011).

- Nawawi, Imam, *RiyadhusShalihin, Jilid1*, Terjemah Ahmad Sunarto, (Jakarta:Pustaka Amani, 1994).
- Nurcholis,Hanif, *Teori dan Praktek Pemerintahan*, (Jakarta: Grasindo, 2005).
- Prakoso, Abintoro, *Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2017).
- Poggi, Gianfranco, *The Development of the Modern State "Sociological Introduction*, Standford (California: University Press, 1992).
- Purbacaraka, Purnadi, dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung: Alumni, 1982).
- Raharjo, Sajipto, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen kehakiman, (Bandung: Sinar Baru, 1983).
- , *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2006).
- Rodman, Hyman, dan Paul Grams, *Family and Delinquency* dalam James E.Teel, *Juvenile Delinquency*, (Itaca Illinoi: 1970).
- Salman, Otje, dan Anthon F, Susanto, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, (Bandung: Alumni, 2004).
- Sakman, *Tinjauan Implementasi Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, (Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar*, Prodi PPkn FKIP Universitas Palangkaraya.
- Soemardi, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, (Bandung: Bee Media Indonesia, 2010).
- as-Shiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
- Soetomo, *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*. (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2008).
- Sunarto, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006).

- Sarundayang, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003).
- Simamora, Ns. Roymond, *Buku Ajar Pendidikan Dalam Keperawatan*, (Jakarta: Buku Kedokteran EGC, 2008).
- as-Shiddiqie, Jimly, *Konstitusi&Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
- Soedjito, Irawan, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990).
- Schmid, J.J. Von, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, (Jakarta: PT.Pembangunan, 1958).
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008).
- , *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.ke-3, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986).
- , *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1980).
- , *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007).
- , *Garis-Garis Besar Ilmu Hukum, Tanya Jawab Beberapa Masalah Mengenai Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Adat FH UGM, 1978).
- , *Tata Cara Penyusunan Karya Tulis Ilmiah Bidang Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983).
- , *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajawali Press, 1987).
- , *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 1982).
- , *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005).
- Suparlan, Parsudi, *Gelandangan: Sebuah Konsekuensi Perkembangan Kota, dalam Gelandangan Pandangan Ilmu Sosial*, (Jakarta: LP3ES, 1984).
- Tan, Mely G., *Masalah Perencanaan Penelitian*, dalam Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Cet.ke-2, (Jakarta:PT. Gramedia).

- Thontowi, Jawahir, *Islam, Politik, dan Hukum Esai-Esai Ilmiah Untuk Pembaharuan*, (Yogyakarta: Madyan Press, 2002).
- Utsman, Sabian, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013).
- , *Dasar-dasar Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009).
- Umar, Husein, *Business An Introduction*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000).
- Usman, Husaini, dan Purnomo Stiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2009).
- Yesmil Anwar, Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, (Jakarta: PT Grasindo, 2007).
- Woulders, M.Q., dan Martinus Nijhoff, Gravenhage, *Het Sultanat Palembang 1811-1825*, 1975.
- Yamin, M., *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1959).
- Yudho W., dan Tjandrasari, *Efektivitas Hukum Dlam Masyarakat*, (Jakarta: Majalah Hukum dan Pembangunan, UI Pers, 1987).
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011).
- Yuniarti, Lita, *Prilaku Pengemis di Alun-alun Kota Probolinggo*, Program Studi Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Jember (UNEJ).

Jurnal

- Ahmad, Maghfur, *Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan-Pengemis (GEPENG)*, Journal Penelitian, 2 November 2010.
- Maulida Oktaviana, Anjuman Zukhril, Made Ary Meitriana, *Pengemis Dan Upaya Penanggulangannya (Studi Kasus di Desa Rarang Tengah Kecamatan Terara Kabupaten Lombok Timur)*, Journal.
- Mudzhar, Atho, *Konstruksi Fatwa dalam Islam, Peradilan Agama*, Edisi 7 Tahun 2015, Oktober 2015.

Rohmaniyati, Rina, *Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) Melalui Usaha Ekonomi Produktif (UEP) di Lembaga Sosial Hafara, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta*, dalam Jurnal, Universitas Negeri Yogyakarta, 2016.

Koran

Kepala Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Palembang, Reflin Arda, DetikSumsel.Com, Jum'at (24/2).

Kamus

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi 3, Cet. 3, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005).

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembang Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi ke-2, (Jakarta: Balai Pustaka, 1991).

Kamus Besar Bahasa Indonesia(KBBI).

Internet

Profil Pemerintah Kota Palembang. Diakses pada Mei 2018. <http://ciptakarya.pu.go.id/profil/profil/barat/sumsel/palembang.pdf#page=1&zoom=auto,-99,492>.

Nukila Evandy dan Nurul Ghufon, *Paham Peraturan Daerah Berspektif Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Rajawali Press, 2004), hlm.30.

<https://edr2figter.wordpress.com/2012/12/24/pengertian-dan-hubungan-hukum-dengan-masyarakat/>, diakses 14 april 2018, pukul : 14:30 WIB.

<http://digilib.unila.ac.id/20824/14/BAB%20II.pdf> diakses 2 Mei 2018 Pukul. 11:30 Wib.

<http://pesonasumselku.blogspot.co.id/p/prestasi-kota-palembang.html?m=1>

<http://news.liputan6.com/read/241840/mui-pusat-dukung-fatwa-haram-mengemis>, diakses 4 Februari 2018, Pukul 20:30 Wib

Peraturan

Al-Quran dan Terjemah

Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pengemis, Anak Telantar dan Gelandang di Kota Palembang.

Perwali Nomor 17 Tahun 2014 Kota Palembang

Wawancara

Bili Tama Saputra, *Kasubag Perundang-undangan Pemerintah Kota Palembang.*

Siti Suhaepah, *Anggota DPRD Kota Palembang Komisi IV Bidang Sosial, Pendidikan, Kesehatan dan Pemberdayaan Perempuan.*

Yudhi Irawan. *Kasi Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial. Korban Tindak Kekerasan dan Korban Perdagangan Orang Dinas Sosial Kota Palembang.*

Budi Norma. *Kasi Pengawasan dan Kesamaptaan. Satpol PP Kota Palembang.*

Iqro Septian. *Petugas Penjangkauan. Palembang.*

Staf Kasi Pengawasan dan Kesamaptaan. Palembang.

Ikhwanu Yudi. *Petugas Penjangkauan. Palembang.*

Tseno. *Gelandangan. Palembang.*

Apriansya, *Kasubag Kepegawaian Kecamatan Jakabaring, Palembang.*

Arisandy, *Perawat Rumah Sakit AK Gani, Palembang.*

Tia Mandasari, *Mahasiswa UIN Raden Fatah, Palembang.*

Maidah, *Mahasiswa Palkomtek, Palembang.*

Subeni, *Wakil Pimpinan PT Kas, Palembang.*

Agus Fadila, *Karyawan Bank BRI, Palembang.*

Mahmud, *Pengemis, Palembang.*

Rohmad, *Gelandangan, Palembang.*

Sinta. *Anak Jalanan*, Palembang. Juni 2020.

Andre Hamdillah, *Staf di Kecamatan Kemuning*, Palembang.

Rahmad, *Pegawai di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya*, Palembang.

Robinson, *Pengemis*, Palembang.

Kusnadi, *Pengawas Panti Sosial Kota Palembang*.

Jhon Raba, *Pengemis*. Palembang.

Novi Despelina, *Sekretaris Kasi Rehabilitasi Sosial*, Palembang.

Diana. *Gelandangan*, Palembang.

Rizka Melani. *Pengemis*, Palembang.

Sunarti. *Pengemis*. Palembang.

Rosylawiyah, *Kasi Rehabilitasi Sosial*, Palembang.

Rosita. *Pengemis*. Palembang.

Diki. *Anak Jalanan*, Palembang.

Zulkifli, *Gelandangan*, Palembang.

Yogi. *Pengemis*. Palembang.

Mariana, *Anak Jalanan*. Palembang.

Ani Irawati. *Gelandangan*. Palembang.

INDEKS

A

akademis, 18
anak jalanan, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12,
13, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29,
32, 93, 131, 132, 135, 149, 150,
151, 152, 153, 154, 156, 158,
161, 162, 163, 164, 165, 166,
167, 169, 171, 172, 173, 174,
175, 176
Analisis, 13, 19, 21, 35, 105, 111,
177, 181
anti discrimination, 1

B

BPS, 10, 185

C

conten analysis, 28

D

democracy, 1, 102
desentralisasi, 96, 97, 98, 99, 100,
101, 102, 103, 104, 111
deskriptif, 28, 30, 81
Dinas Sosial, 14, 29, 32, 34, 35,
36, 130, 131, 132, 133, 135,
150, 151, 152, 153, 156, 157,
158, 160, 161, 162, 163, 168,
169, 171, 178, 180, 186

E

economic constitution, 4
efektif, 15, 16, 26, 39, 40, 41, 42,
43, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53,
54, 55, 57, 63, 130, 142, 154,
159, 162, 163, 166, 169, 170,
176
efektifitas, 13, 27, 29, 40, 41, 53,
149, 171
efektivitas, 14, 15, 16, 17, 19, 25,
26, 30, 34, 39, 40, 42, 43, 46,
48, 50, 51, 54, 55, 58, 62, 76,
81, 82, 103, 156, 159, 166
ekonomi, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 43,
70, 77, 79, 91, 93, 129, 130,
149, 151, 164
eksternal, 11, 19, 85, 86
empirik, 18, 28
empris, 27
etimologis, 20

F

federal, 95, 98
fenomena, 6, 26, 28, 76, 146
platform, 4
formal, 1, 20, 26, 46, 47, 66, 105,
107, 160
fundamental, 2, 113, 124

G

gelandangan, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 93, 131, 132, 135, 144, 145, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 158, 159, 162, 163, 164, 165, 167, 169, 171, 172, 173, 174, 175, 176

Group Indentification, 62

H

Hibituation, 61

hirarki, 116, 122, 123, 126, 136

I

identifikasi, 62

ideologi, 75, 80, 91

informal, 22

inovetisme, 47

internal, 11, 45, 85, 86, 155

internasional, 5, 69

Introduction, 2, 40, 61, 68, 182, 184

K

karakteristik, 15, 55, 62, 63, 80, 88, 98

Kesejahteraan sosial, 4, 23

kolektif, 49

kolonialisme, 6

konfederasi, 95

konservatisme, 45, 47

Konstitusi, 4, 97, 117, 181, 182, 183

konstitusional, 6

konteks, 1, 3, 77, 81, 82, 86, 89, 97, 101, 104, 162

Kota Palembang, 8, 10, 12, 13, 14, 17, 19, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 56, 62, 63, 76, 93, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161, 162, 163, 167, 168, 169, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 180, 185, 186, 187

kriminologis, 29

kualitatif, 27, 28, 33, 35

kultural, 11

L

landasan konstitusional, 6

M

makro kolektif, 3

mekanisme, 20, 44, 52, 117, 155

Metodologi penelitian, 26

mobilitas, 5, 149

N

Negara modern, 1

nomografis, 18

normatif, 27, 28, 29, 30, 78, 80,
84, 89, 91
notabene, 10

O

objektif, 19
observasi, 10, 34, 85
operasionalisasi, 4
otonomi, 96, 98, 99, 101, 103,
104, 105, 107, 110, 111, 121,
142

P

pengemis, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12,
13, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28,
29, 31, 32, 35, 93, 130, 131,
132, 135, 144, 145, 150, 151,
152, 154, 156, 162, 163, 164,
165, 167, 168, 169, 171, 172,
173, 174, 175, 176
Pengemis, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 17,
22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30,
31, 32, 34, 35, 36, 37, 56, 62,
76, 93, 132, 133, 134, 135, 141,
149, 150, 153, 154, 156, 161,
162, 163, 165, 167, 168, 169,
171, 172, 176, 177, 182, 184,
185, 186, 187
Peraturan Daerah, 8, 13, 14, 21,
23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31,
32, 34, 35, 36, 37, 56, 62, 76,
93, 114, 118, 123, 124, 136,
137, 141, 142, 149, 150, 151,

162, 169, 171, 176, 177, 185,
186

politis, 74

Populasi, 31

positivistik, 19

psikologis, 7, 29

R

Relevansi, 52, 56

revosioner, 89

rule of law, 1

S

Sistematika, 33, 36

social constitution, 4

social justice, 1

social welfare, 2

sosiologi, 14, 18, 19, 76, 77, 78,
79, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87,
88, 89, 90, 92, 93, 172

sosiologis, 17, 18, 19, 29, 50, 62,
74, 80, 82, 90

struktural, 25

T

Teoritis, 14, 36

U

Utility, 62

UUD 1945, 3, 4, 6, 7, 66, 102,
181, 184

W

welfare state, 1

walvaarstaat, 3

Welfarestate, 1

GLOSARIUM

- (welfare state)** : merupakan sebuah teori yang sejalan dengan dasar negara Indonesia, yaitu menegaskan bahwa negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat
- Negara modern** : personifikasi dari tata hukum, artinya, negara dalam segala aktifitasnya senantiasa didasarkan pada hukum
- Kesejahteraan sosial** : platform sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Sehingga, sejatinya Indonesia adalah negara yang menganut paham "Negara Kesejahteraan" (*welfare state*) dengan model "Negara Kesejahteraan.
- Gelandangan dan pengemis**: merupakan masyarakat yang tidak berdaya, mereka tidak mampu mencukupi kebutuhan pokok, kurang memiliki kepedulian terhadap kesehatan, ketidakpedulian terhadap nilai-nilai dan norma, yang masih memiliki *mindset* 'tangan dibawah lebih baik', yaitu senang meminta belas kasih orang lain tanpa mau bekerja keras.
- Hukum** : adalah salah satu mekanisme untuk menciptakan ketertiban dan kedamaian di tengah masyarakat

etimologis *ius* : berarti hukum bertalian erat dengan keadilan yang mempunyai tiga unsur, yaitu wibawah, keadilan, dan tata kedamaian.

Peraturan Daerah : adalah peraturan yang di tetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat memmpunyai kekuatan hukum dan mengikat.

Gelandangan : adalah kaum urban yang berasal dari desa dan mencoba nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutamanya di sektor informal

Pengemis : adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain

anak jalanan : telah banyak dikemukakan oleh banyakahli. Secara khusus, anak jalanan menurut PBB adalah anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya dijalan untuk bekerja, bermain atau beraktivitas lain. Anak jalanan tinggal di jalanan karena

dicampakkan atau tercampakkan dari keluarga yang tidak mampu menanggung beban karena kemiskinan dan kehancuran keluarganya.

Pengertian kesejahteraan: menurut kamus, yaitu hal atau keadaan sejahtera; keamanan, keselamatan, ketentraman.

Kota Palembang : adalah ibu kota provinsi Sumatera Selatan. Palembang adalah kota terbesar kedua di Sumatera setelah Medan. Luas wilayahnya 358.55 km² dengan penduduk sebanyak 1,8 juta orang dengan kepadatan penduduk 4.800 per km².

Metodologi penelitian : adalah, metode atau cara tertentu yang dipakai untuk meneliti objek yang dijadikan kajian, sehingga penelitian terarah dan mencapai hasil yang diharapkan

Penelitian *normatif* : adalah suatu jenis penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, berupa aturan perundang-undangan, literatur yang berkaitan dengan permasalahan, pendapat para ahli dan sebagainya.

Penelitian *empiris* : adalah suatu jenis penelitian yang dilakukan dengan cara mendapatkan bahan hukum

langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan

Tipe penelitian *deskriptif* : yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan atau menggambarkan secermat mungkin mengenai suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu

Pendekatan normatif-empiris : yaitu hukum sebagai gejala masyarakat, sebagai institusi sosial atau perilaku yang mempola.

Populasi : adalah jumlah keseluruhan dari objek pengamatan/penelitian

purposive sampling : yaitu sampel yang diambil disesuaikan dengan tujuan yang ingin dicapai dan dianggap telah mewakili permasalahan yang hendak dicapai responden yang dianggap dapat mewakili populasi dan mencapai tujuan penelitian.

Efektivitas : adalah tingkat keberhasilan dalam mencapai tujuan atau sasaran.

Kepatuhan hukum : adalah sebuah unsur (bagian) dari persoalan yang lebih luas, yaitu kesadaran hukum.

Pengetahuan hukum : adalah pengetahuan seorang mengenai perilaku tertentu yang di atur oleh hukum.

Sosiologi hukum : merupakan sebuah teori yang menggambarkan keterkaitan antara masyarakat dan hukum.

Negara kesatuan : adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi

Desentralisasi : adalah penyerahan perencanaan, pembuat keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah/ lembaga sadaya masyarakat

Otonomi : merupakan tatanan yang berhubungan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas serta tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.



ISBN 978-623-250-179-9



9 786232 501799

RAFAHpress

Jl. Prof. K.H. Zamak Syarifudin Pk. No. 51 Km. 7,5
Palembang Sumatera Selatan 30138
Telp. 0711 5856000
Email: rafahpress2014@gmail.com

SANTUAN