

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Indonesia merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan cita-cita luhur kemerdekaan yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan Negara untuk bertanggungjawab memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasal 34 ayat (1) Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara. Negara melalui pemerintahnya baik pusat maupun daerah diwajibkan untuk menangani anak jalanan, gelandangan dan pengemis sebagai tanggung jawab pemerintah di bidang kesejahteraan sosial yang menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebut sebagai fakir miskin dan anak-anak terlantar.

Indonesia adalah Negara hukum yang demokratis yang dalam mengatur kehidupan warganya khususnya jaminan terhadap hak-hak warga Negeranya diatur dalam peraturan perundang-undangan. Di lihat dari jenisnya, maka ada 2 (dua) jenis peraturan perundang-undangan yang prosesnya dipandang lebih demokratis dibanding dari jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Kedua jenis peraturan perundang-undangan

tersebut adalah Undang-Undang yang keabsahannya harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Peraturan Daerah yang keabsahannya harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga politik di daerah.

Upaya Pemerintah dalam menyusun kebijakan tentang penyelenggaraan kesejahteraan social diwujudkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, sebagai dasar hukum penyelenggaraan kesejahteraan social untuk mendukung pelaksanaan pengembangan kesejahteraan sosial. Pada tahun 2011, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, dalam Pasal 6 menyebutkan sasaran Penanganan Fakir Miskin ditujukan kepada: perseorangan; keluarga; kelompok; dan/atau masyarakat.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), prosentase penduduk miskin di Kota Semarang adalah sebesar 80,53 ribu jiwa pada tahun 2023. Perkembangan permasalahan sosial di Kota Semarang yang cenderung meningkat dengan ditandai munculnya berbagai fenomena sosial yang spesifik seperti munculnya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, serta adanya pelaku eksploitasi, merupakan beban bagi Pemerintah Kota Semarang. Permasalahan tersebut merupakan kenyataan social kebodohan, urbanisasi, ketiadaan lapangan pekerjaan, sulitnya mendapatkan pelayanan pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Untuk menanggapi hal itu dibutuhkan langkah-langkah penanganan yang sistematis, terkoordinasi, dan terintegrasi, sehingga dalam pelaksanaanya perlu dibuat Peraturan Daerah agar

penanganan tersebut dapat dilakukan secara sinergis dan berkesinambungan antara Pemerintah maupun Non Pemerintah.

Upaya yang telah dilakukan Pemerintah Daerah Kota Semarang untuk mengatasi persoalan anak jalanan, gelandangan dan pengemis adalah dengan menerbitkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang. Kedua peraturan daerah ini secara aktif mengatur kebijakan penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis.

Pasal 3 huruf a Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan:

Penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dilakukan dengan tujuan memberikan perlindungan dan menciptakan ketertiban serta ketenteraman masyarakat.

Kemudian dalam upaya mewujudkan tujuan penanganannya, Pemerintah Daerah Kota Semarang menetapkan Pasal 5 Ayat (1) dan (2) yang menyatakan:

Agar tujuan penanganan dapat terwujud, maka dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:

- (1) Dalam mewujudkan tujuan penanganan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dilakukan melalui penanganan pencegahan, rehabilitasi sosial, dan penanganan lanjut pasca rehabilitasi sosial.
- (2) Penanganan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh SKPD yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang sosial bekerja sama dengan instansi terkait serta unsur masyarakat.

Penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis sudah

berjalan selama 10 tahun. Idealnya dengan pemberlakuan peraturan daerah Kota Semarang tersebut seharusnya penerapan Perda Kota Semarang mampu menciptakan ketertiban di kota Semarang dengan berkurangnya aktifitas pengemisan yang dapat mengganggu kenyamanan bagi masyarakat kota Semarang. Namun kenyataan yang terjadi saat ini, amanat yang terdapat dalam undang-undang tersebut tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Kehadirannya anak jalanan jumlah pengemis di kota Semarang tetap meningkat setiap tahunnya.

Selain itu, dalam peraturan tersebut juga dijelaskan menegaskan kepada masyarakat untuk tidak memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis yang tertuang dalam pasal 24 ayat 1. Tentunya setiap larangan pasti ada sanksi bagi pelanggar yang tidak menaati peraturan tersebut supaya memberi efek jera bagi pelangar yang sebagaimana diatur dalam pasal 30 Peraturan Daerah kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Bagi orang yang melakukan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00. (Satu Juta Rupiah).
- (2) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 25 diancam dengan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling tinggi sebesar Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Meski demikian, implementasi peraturan daerah ini juga kurang efektif. Larangan memberi kepada Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) belum diimbangi dengan pengawasan yang memadai, dan fasilitas rehabilitasi yang dijanjikan belum mampu memenuhi kebutuhan

mereka secara optimal. Praktik penegakan yang dilakukan pemerintah melalui patroli sering kali tidak efektif. Hal ini disebabkan oleh jadwal patroli yang tidak sesuai dengan pola aktivitas Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT), yang umumnya beroperasi pada malam hari atau di waktu-waktu tertentu ketika patroli jarang dilakukan. Selain itu, kurangnya data akurat mengenai jumlah dan profil Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) menjadi kendala signifikan dalam penyusunan kebijakan yang tepat sasaran. Pemerintah lokal dinilai tidak konsisten dalam upaya penegakan dan pengentasan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) melalui solusi nyata yang berkelanjutan, sehingga masalah ini terus berulang.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dalam menangani persoalan sosial seperti anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, salah satunya melalui penetapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014. Peraturan ini diharapkan menjadi landasan hukum dalam mengatur dan menyelesaikan persoalan sosial yang kompleks dan terus berkembang. Namun demikian, efektivitas implementasi peraturan tersebut masih menjadi sorotan kritis yang dibuktikan melalui sejumlah penelitian sebelumnya. Salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh Prasasi, Tyesta, dan Herawati (2016) yang menunjukkan bahwa meskipun pemerintah telah menjalankan program penanganan seperti pembinaan dan rehabilitasi, pelaksanaan sanksi pidana terhadap pelanggar Perda masih belum berjalan optimal, sehingga tidak memberikan efek jera.

Penelitian lebih lanjut dilakukan oleh Pradana dan Suryaningsih (2020) yang menekankan bahwa meskipun tujuan kebijakan telah ditetapkan, pencapaiannya masih jauh dari harapan. Penelitian ini menyoroti adanya hambatan dalam pelaksanaan, antara lain kurangnya koordinasi antar lembaga, terbatasnya sumber daya manusia dan anggaran, serta komunikasi kebijakan yang tidak sinkron di tingkat pelaksana. Ketidakefektifan pelaksanaan ini juga ditegaskan dalam studi Al-Anba dan Santoso (2020) yang menggunakan pendekatan evaluasi kebijakan William Dunn dan Anderson. Peneliti menemukan bahwa salah satu hambatan utama adalah tidak jelasnya definisi gelandangan dalam Perda serta lemahnya penegakan dan pemantauan di lapangan, yang menyebabkan program-program pemerintah tidak memberikan hasil yang signifikan.

Nurpitasari (2023) dalam penelitiannya lebih menyoroti pada aspek larangan pemberian sumbangan kepada gelandangan dan pengemis sebagaimana tercantum dalam pasal-pasal Perda tersebut. Peneliti menemukan bahwa masyarakat masih banyak yang memberikan sumbangan secara langsung di jalan karena kurangnya edukasi hukum serta lemahnya pengawasan oleh aparat. Penegakan hukum yang tidak konsisten dan belum adanya efek jera terhadap pelanggar menjadikan kebijakan ini sulit diterapkan secara menyeluruh. Penelitian ini merekomendasikan pendekatan yang lebih edukatif kepada masyarakat dan penguatan terhadap instrumen hukum agar Perda dapat berjalan efektif.

Sementara itu, Kertati (2018) menyoroti perlunya deformasi kebijakan, yakni perlunya penguatan peraturan teknis di bawah Perda seperti Peraturan Walikota agar implementasi dapat lebih operasional dan tidak tumpang tindih. Peneliti mencatat bahwa walaupun Perda telah mengatur strategi penanganan yang cukup komprehensif seperti pencegahan, perlindungan, pelayanan, advokasi, dan rehabilitasi, namun pelaksanaannya di lapangan belum terkoordinasi dengan baik. Hal ini disebabkan oleh masih adanya perdebatan di tingkat masyarakat dan pemerintah lokal tentang substansi pasal-pasal tertentu, serta lemahnya partisipasi masyarakat dalam mendukung kebijakan tersebut.

Berdasarkan temuan dari berbagai penelitian tersebut, dapat disimpulkan bahwa meskipun Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 sudah memuat norma-norma hukum untuk menangani masalah sosial, pelaksanaannya belum mencapai hasil yang optimal. Berbagai tantangan seperti keterbatasan sumber daya, lemahnya penegakan hukum, kurangnya kesadaran masyarakat, serta belum adanya regulasi teknis sebagai pedoman pelaksanaan menjadi faktor penghambat utama. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi kebijakan yang menyeluruh, partisipatif, dan berbasis bukti untuk memastikan bahwa tujuan utama Perda ini dapat tercapai secara efektif, adil, dan berkelanjutan.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dikaji pada penelitian ini adalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis?
2. Bagaimana efektifitas implemntasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis?
3. Bagaimana penegakan hukum Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini antara lain:

1. Untuk menganalisis implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.
2. Untuk mengetahui efektifitas implemntasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.
3. Untuk mengetahui penegakan hukum Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan masukan tentang pemikiran teoritis serta manfaat teoritis tentang efektivitas implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

1.4.2 Kegunaan praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan masukan yang bermanfaat demi perkembangan ilmu pengetahuan tentang larangan memberi kepada pengemis, gelandangan, dan orang terlantar.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Teori Penegakan Hukum

Penegakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata dasar “tegak” yang artinya: a. berdiri; b. sigap; c. lurus arah ke atas; d. setinggi orang berdiri; e. tetap teguh; tetap tidak berubah. Untuk bisa memahami penegakan hukum maka diharuskan memahami unsur-unsur prinsipnya. Dalam hal ini, penegakan hukum yang baik telah mengacu kepada prinsip demokrasi, legitimasi, akuntabilitas, perlindungan hak asasi manusia, kebebasan, transparansi, pembagian kekuasaan dan

kontrol masyarakat. Penegakan hukum diartikan dalam 3 konsep, sebagai berikut: (Sunarso, 2012)

- a. Konsep penegakan hukum bersifat total (*total enforcement concept*), konsep ini menuntut untuk semua nilai yang ada di belakang norma hukum agar ditegakkan tanpa terkecuali.
- b. Konsep penegakan hukum yang bersifat penuh (*full enforcement concept*), konsep ini menyadari bahwa konsep total harus dibatasi dengan hukum acara dan demi melindungi kepentingan individual.
- c. Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*), konsep ini muncul setelah yakin bahwa ada diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan yang berkaitan dengan sarana prasaran, kualitas sumber daya manusia, kualitas perundang-undangan dan kurangnya peran masyarakat.

Penegakan hukum merupakan upaya agar norma-norma hukum dapat berfungsi dan dapat dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi masyarakat. Penegakan hukum juga memiliki hubungan timbal balik dengan masyarakat. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa pokok dan maksud dari penegakan hukum dengan adanya aktivitas menyesuaikan hubungan nilai yang terdapat pada kaidah-kaidah yang kukuh dan menegajewantah disertai dengan tindakan selaku rangkaian pemaparan nilai proses terakhir, demi mewujudkan, menjaga dan mempertahankan ketentraman pergaulan hidup. (Soekanto, 2016)

Penegakan hukum adalah aturan perilaku atau hubungan hukum bagi kehidupan bermasyarakat. Demi terwujudnya keadilan, keamanan dan stabilitas politik maka hukum harus berjalan sebagaimana mestinya. Apabila penegakan hukum memiliki keraguan atau kelemahan maka akan berdampak pada kondisi ketidakpastian bagi hukum itu sendiri dan akan berdampak pada kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum.

Satjipto Raharjo mengatakan bahwa penegakan hukum sebenarnya merupakan penegakan terhadap ide maupun konsep yang berkaitan dengan keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya untuk diwujudkan dalam kenyataan (Ardiansyah, 2018). Penegakan hukum merupakan konsep dari norma-norma hukum untuk mewujudkan kedamaian yang lebih adil. Ada empat aspek yang perlu diperhatikan dalam penegakan hukum, sebagai berikut: (Rahardjo, 2019)

- a. Penegakan hukum bertujuan untuk penanggulangan kejahatan maka diperlukan perlindungan bagi masyarakat dari perbuatan anti sosial yang dapat merugikan dan membahayakan masyarakat.
- b. Penegakan hukum bertujuan untuk memperbaiki atau berusaha mengubah tingkah laku yang tadinya buruk menjadi baik, patuh pada hukum dan berguna dalam masyarakat, maka diperlukan perlindungan bagi masyarakat dari seseorang yang memiliki sifat berbahaya.

- c. Penegakan hukum bertujuan untuk mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang, maka diperlukan perlindungan bagi masyarakat terhadap penyalahgunaan sanksi atau reaksi dari penegak hukum maupun dari masyarakat pada umumnya.
- d. Penegakan hukum harus bisa menyelesaikan konflik, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan kembali rasa damai dalam masyarakat. Diperlukannya perlindungan bagi masyarakat terhadap keseimbangan atau keselarasan berbagai kepentingan dan nilai yang terganggu sebagai akibat dari adanya kejahatan.

Penegakan hukum dapat dimulai dengan diri sendiri, karena penegakan hukum ini merupakan usaha untuk mendidik masyarakat dalam mematuhi dan mentaati undang-undang dan peraturan yang berlaku, demi terciptanya keadilan dan kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

Menurut Soekanto (2013), penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan ide-ide hukum, berupa peraturan perundang-undangan agar menjadi kenyataan dalam kehidupan masyarakat. Penegakan hukum tidak hanya dilakukan setelah terjadi pelanggaran (represif), tetapi juga mencakup upaya preventif guna mencegah terjadinya pelanggaran hukum. Lebih lanjut, Arief (2019) membagi penegakan hukum ke dalam dua pendekatan utama, yaitu:

1. Penegakan hukum secara preventif, yaitu usaha untuk mencegah pelanggaran hukum, seperti melalui penyuluhan, sosialisasi, atau edukasi hukum kepada masyarakat.
2. Penegakan hukum secara represif, yaitu tindakan tegas setelah pelanggaran terjadi, termasuk penindakan dan pemberian sanksi sesuai aturan hukum yang berlaku.

Secara umum, indikator yang digunakan untuk menilai penegakan hukum mencakup: Arief (2019)

1. Sosialisasi hukum, yaitu upaya yang dilakukan oleh aparat atau lembaga pemerintah untuk memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat mengenai peraturan yang berlaku. Sosialisasi merupakan langkah preventif yang bertujuan membentuk kesadaran hukum masyarakat sehingga tidak terjadi pelanggaran.
2. Penindakan terhadap pelanggaran, yang merujuk pada tindakan nyata yang diambil oleh aparat penegak hukum ketika terjadi pelanggaran terhadap aturan. Penindakan ini menunjukkan keseriusan pemerintah dalam menegakkan hukum dan memberikan efek jera kepada pelanggar.
3. Penerapan sanksi hukum, yaitu pemberian hukuman atau konsekuensi atas pelanggaran yang dilakukan, baik dalam bentuk teguran, denda, maupun sanksi lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang berlaku. Penerapan

sanksi menunjukkan keberlangsungan fungsi represif dalam penegakan hukum.

1.5.2 Teori Implementasi

Menurut Van Mieter dan Van Horn dalam teorinya berpendapat sebuah implementasi adalah perbedaan tentang sifat kebijaksanaan yang akan mempengaruhi proses sebuah implementasi itu sendiri. Pendekatan yang dilakukan dalam mendukung teori tersebut adalah percobaan dengan menghubungkan kebijaksanaan dengan implementasi dengan sebuah model konseptual yang menghubungkannya dengan prestasi kerja atau *performance*. (Wahab, 1997)

Kedua ahli tersebut menegaskan pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi. Seberapa jauh tingkat efektifitas mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi (hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

Berdasarkan penjelasan di atas maka Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijaksanaan menurut

Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan, dan jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. (Wahab, 1997)

Adapun 6 variable yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yang dimaksud yaitu sebagai berikut: (Salshabila, 2023)

1. Standar dan sasaran kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn bahwa standar dan target sasaran tertentu merupakan aspek penting untuk dicapai oleh para pelaksana kebijakan untuk mengukur bagaimana kinerja implementasinya. Standar dan sasaran kebijakan yang tidak jelas dapat berimplikasi timbulnya ketidakefektifan pelaksanaan kebijakan.

2. Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn juga dipengaruhi oleh kehadiran variable sumber daya yang memadai meliputi sumber daya manusia dan non manusia. Selain pertimbangan penting lainnya dalam keberhasilan implementasi kebijakan adalah sumber daya finansial.

3. Karakteristik organisasi pelaksana

Struktur birokrasi tidak terlepas dari karakteristik organisasi pelaksana. Struktur birokrasi yang dimaksud dalam hal ini yaitu norma, karakteristik-karakteristik, maupun pola-pola hubungan yang terbentuk dan memiliki hubungan secara potensial ataupun nyata

dalam menjalankan kebijakan secara optimal antar badan pelaksana kebijakan.

4. Hubungan antar organisasi

Keberhasilan implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh sinergitas kerjasama antar instansi melalui pembentukan hubungan antar instansi. Terdapat dua tipe pelaksanaan dalam hubungan-hubungan antar organisasi menurut Van Meter dan Van Horn, yaitu bantuan teknis maupun nasihat yang dapat diberikan guna menunjang pelaksanaan kebijakan. Kedua yaitu atasan dapat menyandarkan pada berbagai sanksi, baik positif maupun negative.

5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi

Implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh aspek kondisi sosial, politik, maupun kondisi ekonomi. Menurut pendapat Van Meter dan Van Horn, bahwa pencapaian badan-badan pelaksana dalam implementasi kebijakan dapat dipengaruhi oleh factor-factor ini, walaupun pengaruh yang diberikan tidak terlihat langsung secara signifikan.

6. Disposisi implementor

Terdapat 3 hal penting yang perlu dicermati dalam variable disposisi implementor, yakni 1.) respon yang diberikan oleh implementor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan, 2.) kognisi, adalah pemahaman terhadap suatu kebijakan, dan 3.) intensitas disposisi implementor (preferensi nilai implementor).

1.5.3 Efektivitas

Menurut KBBI, kata efektif memiliki banyak arti. Makna pertama adalah adanya akibat, efek, pengaruh dan kesan. Makna kedua adalah efektif atau efisien, dan makna ketiga membawa hasil atau manfaat. Kata “efektif” ditambah dengan kata “efek” yang berarti akibat atau pengaruh dan kata “efektif” yang berarti unsur yang mempunyai pengaruh atau akibat. Efektivitas berasal dari kata “efektif” yang berarti berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas mengacu pada hubungan antara hasil yang diharapkan dan hasil yang sebenarnya. Efektivitas adalah kemampuan untuk melakukan tugas, fungsi organisasi (operasi, program kegiatan, atau misi) dan tidak ada tekanan atau ketegangan antara kinerjanya. (Siregar, 2018)

Menurut John. M. Echols dan Hasan Shadily (1990) dalam kamus bahasa Inggris-Indonesia secara etimologi efektivitas dari kata efek yang maksudnya berarti berhasil guna. Oleh karena itu, efektivitas adalah keberhasilan atau efek setelah melakukan sesuatu unsur.

Menurut Hans Kelsen, ketika kita berbicara tentang efektivitas hukum, kita juga berbicara tentang keabsahan hukum. Keabsahan berarti norma itu mengikat, orang harus bertindak sesuai dengan persyaratan norma, dan orang harus mematuhi dan menerapkan norma. Validitas hukum berarti bahwa orang benar-benar bertindak sesuai dengan norma hukum dan norma itu benar-benar diterapkan dan dihormati. Jika diartikan efektivitas suatu hukum adalah adanya indikator kinerja yang

berkaitan dengan efektivitas pencapaian suatu tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dengan mengukur apakah tujuan telah tercapai sesuai yang direncanakan.

Efektivitas berlakunya hukum merupakan ukuran keberhasilan perlindungan hukum, baik dari segi penerapan substantif, struktur, dan budaya dalam masyarakat, serta bagaimana hukum diterima dan ditegakkan secara baik dan benar. (Purwata, 2019)

Istilah teori efektivitas hukum berasal dari terjemahan bahasa Inggris "*effectiveness of legal theory*". Dengan kata lain, efektivitas teori hukum disebut "*Effectiviteit van de Juridische Theorie*" dalam bahasa Belanda dan "*Wirkigkeitder Rechtstheorie*" dalam bahasa Jerman. (Purwata, 2019)

Menurut Soerjono Soekanto, efektif tidaknya suatu hukum ditentukan oleh lima faktor, yakni : a) Faktor hukum, dalam hal ini undang-undang; b) Faktor penegakan hukum, yaitu para pihak yang membentuk atau menerapkan hukum; c) Faktor entitas atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; d) faktor sosial, yaitu lingkungan tempat hukum itu ditegakkan; Selanjutnya e) faktor budaya, yaitu pekerjaan atau karya, kreativitas dan prioritas yang didasarkan pada prakarsa manusia dalam kehidupan bermasyarakat. (Purwata, 2019)

Teori efektivitas hukum adalah sebuah teori yang mempelajari serta menganalisis terkait dengan keberhasilan, kegagalan, dan faktor-faktor yang mempengaruhi pada pengimplementasian dan penerapannya.

Ada tiga fokus yang menjadi kajian teori ini, yakni : a) Keberhasilan dalam pelaksanaan hukumnya; b) Kegagalan dalam pelaksanaan hukumnya; c) Faktor yang mempengaruhinya. (Purwata, 2019)

Dalam bukunya Ahmad Ali, yang dikutip oleh Marcus Priyo Guntarto, yang membahas keabsahan hukum, dapat efektif dalam kasuskasus berikut: (Hafid, 2019) a) Hubungan antara aturan hukum dan kebutuhan subjek; b) Kejelasan bentuk hukum, khususnya sehingga subjek dapat dengan mudah memahaminya; c) Sosialisasi yang optimal bagi semua yang tunduk pada hukum; d) Undang-undang sebaiknya bersifat melarang. Karena larangan umumnya lebih mudah ditegakkan daripada hukum yang wajib; e) Sanksi hukum harus konsisten dengan sifat hukum yang melanggar. Sanksi sesuai untuk tujuan dan mungkin tidak sesuai untuk tujuan lain. Berat ringannya sanksi yang diancam harus proporsional atau sepadan dan dapat ditegakkan.

Menurut Riant Nugroho (2018), terdapat lima prinsip yang harus dipenuhi dalam keefektifan kebijakan, yaitu:

1. Tepat kebijakan.

Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.

2. Tepat pelaksanaannya.

Terdapat tiga lembaga yang dapat menjadi implementor, yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah dan masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang bersifat monopoli.

3. Tepat target.

Target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak tumpang tindih atau bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. apakah target dalam kondisi siap diintervensi atau tidak.

4. Tepat lingkungan.

Lingkungan dalam hal ini terbagi menjadi lingkungan internal dan lingkungan eksternal.

1.5.4 Efektivitas Implementasi Peraturan Daerah

Efektivitas implementasi peraturan daerah adalah ukuran pencapaian tujuan yang ditentukan pangaturannya dalam peraturan daerah. Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa efektivitas peraturan daerah diukur dari suatu target yang diatur dalam peraturan daerah, telah tercapai sesuai dengan apa yang ditentukan lebih awal. Guna mencapai tujuan tersebut maka perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut; rumusan peraturan perundang-undangan harus diterima oleh masyarakat, menjadi tujuan bersama masyarakat yaitu cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan. Peraturan daerah juga harus sesuai dengan suatu paham atau kesadaran hukum masyarakat, harus sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat, serta harus mempunyai dasar atau tujuan

pembentukan yang telah diatur sebelumnya dan atau ditetapkan pada peraturan yang lebih tinggi kewenangan berlakunya.

1.5.5 Pengemis, Gelandangan, Dan Orang Terlantar (PGOT)

1.5.5.1 Pengemis

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008), kata “mengemis”, berasal dari “emis” dan punya dua pengertian, yaitu meminta-minta sedekah dan meminta dengan merendah-rendah dan dengan penuh harapan. Sedang “pengemis” adalah orang yang meminta-minta.

Seseorang dapat dikatakan sebagai pengemis dapat dilihat dari kegiatannya dalam bekerja. Menurut Harefa, jika seseorang melakukan pekerjaan dengan cara meminta-minta di rumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah, serta tempat-tempat umum lainnya, maka orang tersebut dapat dikatakan sebagai pengemis (Putro, 2015). Dalam bekerja, biasanya pengemis bertingkah laku memelas untuk mendapatkan belas kasihan dengan cara berpura-pura sakit, merintih, serta kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci.

Pengemis memiliki kelompok-kelompok yang membedakan motif-motif pengemis satu sama lain. Kelompok pengemis ini antara lain, mengemis karena tidak mampu bekerja akibat cacat tubuh, mengemis karena malas bekerja, pengemis murni yang seluruh penghidupannya dihasilkan dari mengemis, pengemis tidak murni

yang sebagian penghasilannya didapat dari mengemis, pengemis berpengalaman yang lahir dari tradisi dan kebiasaan.

Faktor-faktor yang menjadi alasan seseorang mengemis diantaranya yaitu: (Putro, 2015)

- 1) Karena yang bersangkutan tidak berdaya sama sekali untuk melakukan pekerjaan lain disebabkan cacat fisik, tidak berpendidikan, serta tidak punya rumah tetap sehingga dengan terpaksa seseorang menjadi pengemis.
- 2) Kehilangan rasa malu dan beban moril di depan masyarakat karena sudah merasa enak dan memiliki penghasilan besar dari mengemis. Karena beberapa hal terkadang menyebabkan seseorang menjadi kehilangan rasa malu kepada orang lain sehingga dengan sadar atau tanpa disadari mereka melakukan pekerjaan yang dapat merendahkan harga dirinya. Selain itu, ketika melakukan pekerjaan sebagai pengemis dan mereka mendapatkan penghasilan yang dapat mencukupi kebutuhannya maka mereka enggan untuk berusaha mencari pekerjaan yang lebih layak lagi.
- 3) Waktu dimana orang-orang banyak mengeluarkan sedekah seperti di bulan Ramadhan, menjelang hari raya Idul Fitri, dan tahun baru, menjadikan mereka merasa memiliki kesempatan untuk mendapatkan uang tambahan.

- 4) Mengemis karena miskin mental dan malas bekerja. Masyarakat sekarang ini lebih banyak pasrah kepada keadaan dan enggan untuk berusaha menjadi lebih baik sehingga lebih memilih untuk mengemis. Selain itu, mental rendah yang tertanam dalam diri seseorang membuat mereka tidak memiliki rasa percaya diri untuk melakukan pekerjaan yang lebih layak bagi mereka dan memilih untuk menjadi pengemis.
- 5) Pengemis yang terkoordinasi dalam suatu sindikat. Dengan dikoordinasi oleh seseorang yang dianggap bos penolong, setiap pengemis “anggota” setia menyetor hasil mengemisnya kepada sindikat, baik secara harian, mingguan atau bulanan.

Menurut Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan rehabilitasi Sosial, ada beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi pengemis, yaitu: (Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, 2017)

- 1) Tingginya tingkat kemiskinan yang menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
- 2) Rendahnya tingkat pendidikan dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak. Rendahnya pendidikan juga mengakibatkan mereka tidak mengetahui peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Mereka sering melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Ketidaktahuan mereka mengakibatkan mereka sering melanggar hukum. Oleh karena itu, dalam aktivitasnya, pengemis sering berhadapan dengan hukum dan aparat. Pelanggaran atas hukum yang berlaku juga disebabkan oleh sikap mereka yang tidak takut akan sanksi hukum yang siap menjerat mereka.

- 3) Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja. Tidak adanya ketrampilan atau skill yang dimiliki masyarakat menyebabkan mereka sulit untuk mendapatkan pekerjaan yang sesuai, karena kebutuhan pasar saat ini menuntut setiap pekerja memiliki keahlian tertentu yang dapat menunjang suatu pekerjaan.
- 4) Faktor sosial budaya, hal ini didukung oleh lingkungan sekitar dan para pemberi sedekah. Lingkungan sekitar yang kurang mendukung untuk mendorong seseorang memiliki pekerjaan dan masih banyaknya orang yang dengan sukarela memberikan sedekahnya kepada orang lain menyebabkan orang yang tidak menganggur berpikiran untuk menjadi pengemis.

Adapun beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi pengemis, yaitu: (Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, 2017)

- 1) Rendahnya harga diri pada pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta. Rendahnya moralitas yang dimiliki oleh sekelompok orang mengakibatkan mereka tidak memiliki rasa malu, lain halnya dengan kelompok orang yang memiliki moralitas dalam dirinya, maka mereka akan memiliki harga diri tinggi dan akan berusaha semaksimal mungkin untuk melakukan pekerjaan yang lebih baik demi memenuhi kebutuhannya.
- 2) Sikap pasrah pada nasib, menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan. Kemiskinan kultural yang identik dengan malas adalah kaum miskin yang memiliki status sosial rendah.
- 3) Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang, ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.

1.5.5.2 Gelandangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008), bergelandangan dapat diartikan seseorang yang berkeliaran berjalan kesana-kemari yang tidak tentu maksudnya, sedangkan gelandangan yaitu orang yang tidak memiliki pekerjaan dan tempat tinggal yang

tetap. Menurut Supardi Suparlan (1993), gelandangan artinya berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap.

Fenomena gelandangan merupakan ungkapan protes terhadap keberpihakan pemerintah terhadap pemilik modal dan kaum terdidik dengan skill yang memadai serta memprioritaskan sektor formal. Gelandangan tidak mampu berkompetisi di sektor formal, karena berpendidikan rendah, tidak memiliki modal, tidak memiliki keterampilan yang memadai. (Ahmad, 2010)

Seseorang dapat dikatakan gelandangan jika tidak memiliki hunian atau tempat tinggal. Gelandangan biasanya hidup dengan cara berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lainnya, gelandangan tidak memiliki tempat tinggal yang layak huni, seperti di bawah kolong jembatan, di pinggir rel kereta api, di gubuk pinggir sungai, di emperan toko, dan di tempat lain yang tidak layak untuk di tinggali. Gelandangan biasanya tidak memiliki tanda pengenalan atau identitas diri, berperilaku bebas terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya. (Putro, 2015)

Gelandangan dapat diklasifikasikan sebagai berikut: (Ahmad, 2010)

- 1) Tidak memiliki pekerjaan tetap yang layak. Pekerjaan yang dimiliki seorang gelandangan tidak jauh-jauh dari jalanan dan tempat-tempat umum yang ramai digunakan oleh masyarakat. Seorang gelandangan biasa bekerja apa saja untuk memenuhi

kebutuhannya, seperti mencari plastik bekas, kertas bekas dan lain-lain.

- 2) Tidak memiliki tempat tinggal yang layak huni. Tempat tinggal gelandangan tidak menentu atau selalu berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lainnya. Hal ini disebabkan karena mereka tidak memiliki tempat tinggal tetap sehingga mereka harus mencari tempat tinggal di manapun agar mereka dapat beristirahat setelah bekerja. Tempat tinggal yang biasa mereka tempati misalnya dibawah jembatan, rel kereta api, gubuk liar sepanjang bantaran sungai, emperan toko dan lain-lain.
- 3) Tuna kependudukan. Pengaruh urbanisasi dapat menyebabkan seseorang tidak tercatat kependudukannya pada kota baru tempat mereka tinggal. Tuna kependudukan contohnya seperti tidak memiliki KTP, dan atau kartu keluarga yang dicatat di kelurahan dan RT, RW setempat.
- 4) Tuna etika. Seseorang yang tidak dapat menerapkan konsep baik, buruk, salah, benar, dan tanggung jawab menyebabkan mereka tidak dapat bersosialisasi dengan lingkungan sekitar, sehingga menyebabkan mereka terpinggirkan dari kelompoknya dan memilih menggelandang.

Beberapa alasan yang menjadi penyebab seseorang memilih menjadi gelandangan yaitu: (Putro, 2015)

- 1) Masalah kemiskinan. Kemiskinan menjadi penyebab seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar sehingga tidak dapat memiliki kehidupan yang layak untuk dirinya dan keluarganya.
- 2) Masalah pendidikan. Tingkat pendidikan seseorang yang rendah akan menghambat untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, sehingga seseorang akan mencari berbagai macam cara untuk memenuhi kebutuhan termasuk dengan cara menjadi gelandangan.
- 3) Masalah keterampilan kerja. Banyak dari gelandangan tidak memiliki keterampilan kerja sehingga tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
- 4) Masalah sosial budaya. Sosial budaya dapat menyebabkan seseorang menjadi gelandangan, misalnya karena lingkungan tempat tinggal banyak yang menjadi gelandangan sehingga seseorang ikut menjadi gelandangan.
- 5) Sikap pasrah pada nasib. Seseorang memilih menjadi gelandangan dapat dikarenakan mereka sudah putus asa dalam mencari pekerjaan, sehingga pasrah dengan keadaan dan menyerah sehingga memutuskan untuk menggelandang.

1.5.5.3 Orang Terlantar

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penyakit Masyarakat Pasal 1 angka 14, orang terlantar adalah seseorang yang karena faktor-faktor tertentu tidak

dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani maupun sosial.

Orang terlantar dibedakan menjadi beberapa jenis, antara lain:

1. Anak terlantar

Menurut Friedlander, anak terlantar yaitu anak yang tidak mendapatkan asuhan secara maksimal dari orang tuanya, bisa disebabkan karena kondisi keluarga, ekonomi, sosial, kesehatan jasmani maupun psikisnya tidak layak sehingga anak-anak tersebut membutuhkan adanya bantuan pelayanan dari sumber-sumber yang ada di masyarakat sebagai pengganti orang tuanya. (Putro, 2015)

Pernyataan lain, anak terlantar adalah anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial. Anak terlantar adalah anak yang berusia 5-18 tahun yang karena tertentu (karena beberapa kemungkinan: miskin/tidak mampu), salah seorang orang tua/wali pengampu sakit, salah seorang/kedua orang tuanya/ wali pengampu atau pengasuh meninggal, keluarga tidak harmonis, tidak ada pengampu/pengasuh). Sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan dasarnya dengan wajar baik secara jasmani atau pun sosial.

2. Anak jalanan

Anak jalanan yaitu anak yang berusia 5-18 (lima sampai dengan delapan belas) tahun yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah dan berkeliaran di jalanan maupun tempat-tempat umum. Anak jalanan sebagian besar menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya (Rohmah, 2017). Anak jalanan merupakan anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghasilkan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari. Anak jalanan dapat dipahami sebagai anak yang karena sebab-sebab tertentu masuk ke dalam kehidupan jalanan untuk tujuan mencari nafkah dan memperoleh penghasilan. (Anasiru, 2011)

1.5.5.4 Lanjut usia terlantar

Lanjut usia terlantar adalah seseorang yang berusia 60 tahun atau lebih, karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani, ataupun sosialnya. (Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi). Menurut Ramsen, lanjut usia terlantar yaitu setiap warga negara baik laki-laki maupun perempuan yang telah mencapai usia 60 tahun ke atas, karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar baik secara jasmani, rohani, maupun sosialnya. Mereka tidak memiliki sanak

saudara atau punya sanak saudara tetapi tidak mau mengurusinya.
(Putro, 2015)

Orang terlantar umumnya berasal dari keluarga yang ekonominya lemah sehingga tidak dapat mencukupi kebutuhan anggota keluarganya. Karena sebab tersebut menyebabkan mereka tidak terurus oleh keluarganya dan terpisah dengan keluarganya sehingga mereka tinggal di manapun secara berpindah-pindah karena tidak memiliki tempat tinggal.

Seseorang dapat dikatakan sebagai anak terlantar jika tidak memiliki ayah atau ibu karena meninggal tanpa dibekali secara ekonomis untuk belajar, maupun melanjutkan pendidikan, atau orang tua masih hidup namun sakit-sakitan serta tidak memiliki tempat tinggal yang tetap dan tidak mampu untuk membiayai anaknya. Karena hal itu, anak tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar sehingga menjadi terlantar. (Putro, 2015)

Sedangkan lanjut usia terlantar dapat dilihat jika seseorang berumur lebih dari 60 tahun dan tidak ada yang merawat sehingga tidak memiliki tempat tinggal yang tetap serta tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar seperti makan, pakaian, dan kesehatan, maka orang tersebut dapat dikatakan sebagai orang terlantar.

Beberapa alasan seseorang terlantar di antaranya yaitu:
(Putro, 2015)

- a. Faktor keluarga. Kondisi keluarga yang serba kekurangan atau seseorang dianggap merepotkan dapat menjadi penyebab seseorang ditelantarkan oleh keluarganya karena tidak mau merawat atau mengurusnya.
- b. Faktor ekonomi. Kondisi keuangan keluarga yang kekurangan menyebabkan keluarga tersebut tidak dapat memenuhi kebutuhannya sehingga dapat menjadi penyebab seseorang ditelantarkan.
- c. Untuk anak terlantar, alasan kelahiran di luar nikah dapat menyebabkan orang tuanya tidak mengakuinya sehingga ia dapat di buang atau ditelantarkan karena dianggap aib keluarga.
- d. Lanjut usia terlantar dapat terjadi karena alasan ketidakmampuan serta ketiadaan sanak saudara yang dapat mengurus atau memberikan bantuan tempat tinggal sehingga mereka menjadi terlantar.

Pada dasarnya, setiap orang memiliki kebutuhan dasar yang harus terpenuhi untuk menciptakan kehidupan yang stabil. Begitu pula dengan pengemis gelandangan dan orang terlantar yang membutuhkan terpenuhinya kebutuhan dasar, antara lain: (Abidin, 2013)

1. Kebutuhan Fisiologis

Menurut H. Sofyan dan S Willis, kebutuhan fisiologis atau biologis sering diungkap dengan istilah "*Physiological need*

or drive or biological motivation”. Maksudnya bahwa kebutuhan atau motif dasar tersebut sebagai alat yang mendorong makhluk hidup untuk bersikap serta berperilaku mencapai sesuatu yang diinginkannya (Abidin, 2013). Motif motif ini sebenarnya sudah ada semenjak manusia dilahirkan atau istilah lain pembawaan sejak lahir yang tanpa diperoleh dari belajar. Motif ini ditengarai sebagai biological instinctive yang mewujut pada dorongan lapar, haus, bernafas, mengantuk, dorongan sex. Maka muncul motif untuk makan, minum, bernafas, dan beristirahat. Sedangkan motif sek bagi manusia adalah dorongan yang bertujuan untuk “mengembangkan jenis keturunan makhluk manusia atau dinasti keturunannya.

2. Kebutuhan Psikis

Menurut pandangan Abraham Maslow dalam kutipan Yahya Jaya menyatakan bahwa kebutuhan psikis primer manusia secara umum adalah: kebutuhan rasa kasih sayang, kebutuhan rasa aman, kebutuhan rasa harga diri, kebutuhan rasa ingin bebas, kebutuhan aktualisasi diri, kebutuhan sosial, dan kebutuhan agama. (Abidin, 2013)

1.5.6 Ketertiban Umum

Ketertiban berasal dari kata “tertib” yang berarti teratur atau tertata. Ketertiban mengandung arti suatu kondisi yang teratur atau tertata dengan tidak ada suatu penyimpangan dari tatanan yang ada. Ketertiban

ini berkaitan dengan kepatuhan, karena dengan rasa patuh tidak akan terjadi penyimpangan, dengan tidak adanya penyimpangan maka berarti tertib.

Istilah ketertiban umum menurut Kollewijn memiliki sejumlah variasi pengertian, pertama, ketertiban umum dalam hukum perikatan merupakan batasan dari asas kebebasan berkontrak. Kedua, sebagai unsur pokok dalam “ketertiban dan kesejahteraan, keamanan” (*rust en veiligheid*). Ketiga, sebagai pasangan dari “kesusilaan yang baik” (*goede zeden*). Keempat, sebagai sinonim dari “ketertiban hukum” (*rechtsorde*), ataupun – kelima – “keadilan.” Keenam, sebagai pengertian dalam hukum acara pidana untuk jalannya peradilan yang adil, dan terakhir kewajiban hakim untuk mempergunakan pasal-pasal dari perundang-undangan tertentu. (Oppusunggu, 2008)

Menurut Yu Un Oppusunggu (2008), ketertiban umum berbeda dengan kepentingan umum. Secara konseptual, kepentingan umum berarti menjaga kepentingan masyarakat luas atau kepentingan bersama, yang sekaligus diperhadapkan (*vis-a-vis*) dengan kepentingan kelompok, golongan atau individu. Misalnya Kepentingan umum menjadi dasar untuk menggusur dan mengambil sebagian atau seluruh tanah milik seseorang untuk tujuan pembangunan sarana dan prasarana publik. Dari keperluan tersebut, Pemerintah dapat menetapkan jumlah ganti kerugian secara sepihak, sesuai dengan kemampuan keuangannya. Karena penggusuran tersebut bertujuan untuk kepentingan umum, maka pihak

yang tergusur dapat menerima uang ganti kerugian yang sepihak tadi. Dalam penerapan kepentingan umum terdapat kebutuhan praktis dari masyarakat. Namun kepentingan umum bukanlah suatu dasar atau alasan pengesamping bagi keberlakuan hukum asing. Sebaliknya, ketertiban umum tidak dapat dijadikan dasar untuk pengusuran. Penerapan ketertiban umum adalah suatu kebutuhan normatif dan ideal.

Menurut Satjipto Rahardjo (2006) ketertiban adalah sesuatu yang dinamis. Ketertiban dan kekacauan sama-sama ada dalam asas proses sosial yang berkesinambungan. Keduanya tidak berseberangan, tetapi sama-sama ada dalam Satu asas kehidupan sosial. Ketertiban bersambung dengan kekacauan dan kekacauan membangun ketertiban baru, demikian seterusnya. Dalam ketertiban ada benih-benih kekacauan, sedangkan dalam kekacauan tersimpan bibit-bibit ketertiban. Keduanya adalah sisi-sisi dari mata uang yang sama.

Menurut M. Yahya Harahap (2011) arti dan penafsiran dari ketertiban umum yaitu “Ketertiban umum memiliki makna luas dan bisa dianggap mengandung arti mendua (*ambiguity*). Dalam praktik telah timbul berbagai penafsiran tentang arti dan makna ketertiban umum, antara lain:

1. Penafsiran sempit. Menurut penafsiran sempit arti dan lingkup ketertiban umum:
 - 1) Hanya terbatas pada ketentuan hukum positif saja

- 2) Dengan demikian yang dimaksud dengan pelanggar/bertentangan dengan ketertiban umum, hanya terbatas pada pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan saja,
 - 3) Oleh karena itu, putusan arbitrase yang bertentangan/melanggar ketertiban umum, ialah putusan yang melanggar/bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Indonesia.
2. Penafsiran luas. Penafsiran luas tidak membatasi lingkup dan makna ketertiban umum pada ketentuan hukum positif saja:
- 1) Tetapi meliputi segala nilai-nilai dan prinsip-prinsip hukum yang hidup dan tumbuh dalam kesadaran masyarakat
 - 2) Termasuk ke dalamnya nilai-nilai kepatutan dan prinsip keadilan umum (*general justice principle*)
 - 3) Oleh karena itu, putusan arbitrase asing yang melanggar/bertentangan dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang hidup dalam kesadaran dan pergaulan lalu lintas masyarakat atau yang melanggar kepatutan dan keadilan, tidak dapat dilaksanakan di Indonesia.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dikatakan ketertiban umum itu suatu keadaan dimana tidak adanya kekacauan, pelanggaran dan dalam kondisi yang teratur tanpa adanya penyimpangan aturan.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep merupakan gejala-gejala atau peristiwa-peristiwa yang menjadi konsep utama (pokok) yang diamati dalam penelitian, yang disertai dengan operasionalisasi tolok ukur atas konsep tersebut. Definisi operasional dalam penelitian ini antara lain:

1. Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis maka operasionalisasi konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Standar dan Sasaran Kebijakan

Mengukur kejelasan tujuan dan ukuran kinerja yang digunakan sebagai pedoman pelaksanaan kebijakan.

- 1) Apakah tujuan dari kebijakan larangan memberi kepada PGOT telah disampaikan dengan jelas kepada pelaksana?
- 2) Apakah terdapat ukuran atau target yang digunakan untuk menilai keberhasilan kebijakan tersebut?

- b. Sumber Daya

Meliputi kecukupan sumber daya manusia, keuangan, dan sarana pendukung pelaksanaan.

- 1) Apakah jumlah dan kemampuan sumber daya manusia pelaksana sudah memadai untuk menjalankan kebijakan ini?
- 2) Apakah sarana, prasarana, dan anggaran yang tersedia cukup menunjang pelaksanaan kebijakan?

c. Karakteristik Organisasi Pelaksana

Melihat struktur birokrasi, mekanisme kerja, dan pola koordinasi di dalam organisasi pelaksana.

- 1) Apakah struktur organisasi pelaksana mendukung koordinasi yang efektif dalam melaksanakan kebijakan?
- 2) Apakah terdapat SOP (standar operasional prosedur) atau pedoman teknis dalam pelaksanaan kebijakan?

d. Hubungan Antar Organisasi

Menilai kerja sama dan koordinasi lintas instansi yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.

- 1) Apakah Dinas Sosial bekerja sama dengan instansi lain seperti Satpol PP dalam pelaksanaan kebijakan ini?
- 2) Apakah bentuk koordinasi atau bantuan teknis antar instansi berjalan secara rutin dan efektif?

e. Kondisi Sosial, Politik, dan Ekonomi

Menilai pengaruh kondisi eksternal terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

- 1) Apakah faktor sosial dan budaya masyarakat turut memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan larangan memberi kepada PGOT?
- 2) Apakah stabilitas ekonomi dan dukungan politik memengaruhi kelancaran pelaksanaan kebijakan?

f. Disposisi (Sikap) Pelaksana Kebijakan

Mengukur komitmen, pemahaman, dan preferensi nilai dari para pelaksana kebijakan.

- 1) Apakah pelaksana kebijakan memiliki pemahaman yang baik terhadap substansi kebijakan ini?
- 2) Apakah pelaksana kebijakan menunjukkan sikap positif dan komitmen dalam menjalankan tugasnya?

2. Efektivitas Implementasi Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang maka operasionalisasi konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari:

- 1) Sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
- 2) Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan.
- 3) Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

b. Ketepatan Pelaksanaan

Implementor kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana kebijakan, yaitu: pemerintah, kerjasama

antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (privatization atau contracting out). Beberapa contoh sebaiknya pihak mana yang paling berperan, misalnya: (a) Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, (b) Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, (c) Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan kemasyarakatan.

c. Ketepatan Target

Ketepatan target berhubungan dengan tiga hal, yakni:

- 1) Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak akan tumpang tindih dengan intervensi atau program lainnya, atautkah tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain
- 2) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak
- 3) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama sekali tidak efektifnya dengan kebijakan.

d. Ketepatan Lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yakni:

- 1) Lingkungan kebijakan, yaitu interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait.
- 2) Lingkungan Eksternal Kebijakan, yang terdiri dari public opinion, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, interpretive institution yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat.

3. Penegakan hukum Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, maka operasionalisasi konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Sosialisasi aturan (preventif)

- 1) Apakah aparat melakukan sosialisasi terhadap larangan memberi kepada PGOT?
- 2) Bagaimana bentuk sosialisasi yang dilakukan?

b. Proses penindakan pelanggaran

- 1) Bagaimana proses penindakan jika terjadi pelanggaran terhadap larangan memberi kepada PGOT?
- 2) Apakah ada tindakan nyata yang diambil oleh aparat (misalnya teguran, penertiban)?

c. Sanksi yang dijatuhkan

- 1) Apa bentuk sanksi yang dikenakan terhadap pelanggar?
- 2) Apakah sanksi tersebut sudah sesuai dengan ketentuan dalam Perda?

1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian ini bertujuan untuk mempelajari, menyelesaikan suatu permasalahan dengan cara menganalisa serta mengembangkan ilmu pengetahuan. Penelitian merupakan kegiatan ilmiah yang berhubungan dengan konstruksi dan analisa yang dilakukan secara metodologis, konsisten dan sistematis. Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini dijelaskan pada uraian berikut:

1.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Adapun yang dimaksud dengan tipe penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat pencandraan (deskripsi) secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu. Penelitian deskriptif ini juga bertujuan untuk mencari informasi faktual yang mendetail serta mengidentifikasi masalah-masalah atau untuk mendapatkan justifikasi keadaan dan praktek-praktek yang sedang berlangsung.

1.7.2 Situs Penelitian

Situs atau lokasi penelitian dipilih berdasarkan fokus permasalahan yakni tidak berjalannya pelaksanaan Pasal 5 Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 terkait penanganan gelandangan dan pengemis di kota Semarang yang ditandai dengan masih banyaknya gelandangan dan pengemis yang masih mangkal di berbagai jalanan di Kota Semarang, sehingga merupakan sasaran dalam penelitian ini.

1.7.3 Subjek Penelitian

Oleh karena tipe penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, maka penentuan jumlah subyek penelitian yang dijadikan informan ditetapkan dengan menggunakan teknik *snow balling*, yaitu penggalian data melalui wawancara mendalam dari satu narasumber ke narasumber lainnya dan seterusnya sampai peneliti tidak menemukan informasi yang baru lagi. Adapun informan dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terkait dengan lokasi penelitian. *Key person* atau narasumber yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain:

- a. Pegawai Dinas Sosial Kota Semarang
- b. Gelandangan dan Pengemis
- c. Masyarakat

1.7.4 Jenis Data

Penelitian ini memiliki desain penelitian yang kualitatif, sehingga jenis data yang digunakan adalah; teks, kata-kata tertulis, frasa atau simbol-simbol yang menggambarkan atau merepresentasikan orang-

orang, tindakan atau perilaku juga rekaman audio atas wawancara yang dilakukan.

1.7.5 Sumber Data

Data ini menggunakan sumber data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya yaitu subyek penelitian yang meliputi pegawai Dinas Sosial Kota Semarang, Gelandanan serta pengemis, dan masyarakat. Di samping itu penelitian ini juga menggunakan sumber data sekunder, yaitu data yang berasal dari sumbernya secara tidak langsung.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah teknik yang digunakan dalam penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan data atau informasi secara ilmiah. Peneliti telah menetapkan untuk menggunakan teknik pengumpulan data pada penelitian ini, yakni:

1. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mendapatkan keterangan-keterangan lisan melalui percakapan dan berhadapan muka dengan orang yang dapat memberikan keterangan pada peneliti. Metode wawancara akan dilakukan kepada informan dengan wawancara terstruktur agar informasi yang diperlukan dapat diperoleh secara mendalam.

2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah kegiatan mengumpulkan data atau informasi kemudian menyimpannya baik langsung maupun tidak

langsung. Langsung adalah menyimpan data atau informasi yang asli, sedangkan tidak langsung adalah dengan bantuan media seperti menggunakan kamera, perekam suara.

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Dalam suatu kerangka penelitian mutlak dibutuhkan apa yang disebut sebagai analisis data. Karena fungsinya adalah sebagai suatu proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar yang menggunakan rumus-rumus atau aturan tertentu. Namun yang juga harus dipahami adalah pengolahan data dan analisis data tersebut harus sesuai dengan pendekatan penelitian atau desain penelitian yang diambil.

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam dan dilakukan secara terus-menerus sampai datanya jenuh. Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain sehingga dapat mudah difahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain (Sugiyono, 2010). Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis domain dilakukan untuk memperoleh gambaran umum dan menyeluruh tentang situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2010). Data diperoleh dari *grand tour* dan *ministour question*. Pengumpulan data dilakukan secara terus-menerus melalui pengamatan, wawancara mendalam dan dokumentasi sehingga data yang terkumpul menjadi banyak, oleh karena itu pada tahap ini diperlukan analisis lagi yang disebut dengan analisis taksonomi. Analisis taksonomi merupakan analisis terhadap keseluruhan data yang terkumpul berdasarkan domain yang telah ditetapkan menjadi *cover term* oleh peneliti dapat diurai secara lebih rinci dan mendalam melalui analisis taksonomi ini. (Sugiyono, 2010)

Miles and Huberman mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data, yaitu *data reduction*, *data display* dan *conclusion drawing/ verification* (Sugiyono, 2010). Secara singkat tata cara analisa dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Reduksi Data, diartikan sebagai proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyederhanaan pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan hasil penelitian di lapangan.
- b. Pengujian Data, data disajikan secara tertulis berdasarkan kasus-kasus aktual yang saling berkaitan. Tampilan data (*data display*)

digunakan untuk memahami apa yang sebenarnya terjadi.

- c. Menarik Kesimpulan Verifikasi, merupakan langkah terakhir dalam kegiatan analisis kualitatif menurut Model Miles and Huberman.

1.7.8 Kualitas Data

Kualitas data adalah level data yang menyatakan data tersebut akurat (*accurate*), lengkap (*complete*), *timely* (*update*), konsisten (*consistent*) sesuai dengan semua kebutuhan peraturan bisnis dan relevan. Standar validitas dan reliabilitas dalam penelitian kualitatif memiliki spesifikasi tersendiri.