

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan Negara hukum dimana hukum dijadikan landasan dalam menjalankan pemerintahan. Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Hukum merupakan peraturan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, sifatnya mengikat, memaksa dan apabila dilanggar akan mendapatkan sanksi yang tegas dan nyata.

E. Utrecht memberikan definisi hukum dalam bukunya “Pengantar Dalam Hukum Indonesia” menjelaskan bahwa hukum adalah himpunan petunjuk hidup (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah.<sup>1</sup>

Menurut Undang-Undang Dasar 1945, sistem pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Demokrasi membawa perubahan dalam sistem pemerintahan daerah yang semula sentralistik menjadi desentralistik. Implikasinya terjadi pergeseran fokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Dengan adanya desentralisasi, daerah menggunakan otonomi nya untuk

---

<sup>1</sup> Najih, Mokhammad Dan Soimin. *Pengantar Hukum Indonesia*. Setara Press Malang, Malang,2012,Hlm. 9

mendayagunakan sumber daya yang dimiliki dengan inovatif dan kreatif. Dengan keleluasaan daerah otonom saat ini dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya, akan memberikan peluang daerah bersangkutan untuk tata kelola kewenangannya dalam suasana pemerintahan yang demokratis.

Seiring dengan perkembangan demokrasi yang menuntut demokratisasi dalam praktek dan sosial pasca rezim orde baru merupakan salah satu agenda bersama gerakan reformasi, di sela-sela tuntutan tersebut terdapat gugatan terhadap tuntutan akan kesejahteraan rakyat sebagai tindakan yang relevan akan semangat demokrasi tersebut. Karena diperlukannya paradigma atau cara pandangan baru dalam menyikapi setiap tuntutan masyarakat yang semakin heterogen.<sup>2</sup>

Konsep pemerintahan demokrasi yang menuntut masyarakat untuk ikut terlibat langsung dalam setiap aktifitas politik, apapun ras dan kondisinya. Realisasi dari tujuan ini mungkin dilakukan sebagai suatu kesempatan pengambilan kebijakan yang mengarah pada kesejahteraan masyarakat.

Sebagai makhluk yang memiliki kehidupan sosial tidaklah menguntungkan baginya untuk duduk manis sementara semua keputusan mengenai masyarakat dibuat oleh penguasa yang tidak dia upayakan untuk mengontrol atau mengarahkannya. Zaman dimana masyarakat senantiasa tidaklah stagnan pada kondisi keseharian yang dimiliki, menjadikannya sebuah fenomena pantas untuk dikaji. Dinamika yang berkembang tersebut seringkali tidak terlepas dari peranan struktur makro yang mengatur sebuah masyarakat tertentu. Pemerintah dan aparatur penyokongnya merupakan salah satu faktor penyokong bergeraknya arus dinamika tersebut.

Dalam Era globalisasi dan krisis yang melanda Negara Republik Indonesia mengakibatkan meningkatnya masalah kesejahteraan sosial yang ada di masyarakat sehingga

---

<sup>2</sup> Hamdan Nurkholis, *Implementasi Perda Kota Serang No. 2 Tahun 2010 tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat*, Fakultas Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Kota Serang, 2017, hlm.1

menyebabkan meningkatnya penyandang masalah kesejahteraan sosial. Meningkatnya populasi gelandangan dan pengemis juga pengamen tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah Kota Bandung. Salah satu faktor yang dominan mempengaruhi perkembangan masalah ini adalah kemiskinan. Masalah kemiskinan di Indonesia memiliki keterkaitan yang erat terhadap meningkatnya arus urbanisasi dari pedesaan ke kota. Di sisi lain, dengan terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia serta pengetahuan dan keterampilan yang rendah, menyebabkan mereka mencari nafkah untuk mempertahankan hidupnya terpaksa dengan cara menggelandang atau mengemis. Akibat lain dari hal itu terjadi ketidaknyamanan, ketertiban serta mengganggu keindahan kota.

Kota Bandung adalah Kota metropolitan terbesar di Provinsi Jawa Barat, sekaligus menjadi Ibu Kota Provinsi tersebut.<sup>3</sup> Kota ini terletak 140 km sebelah Tenggara Jakarta, dan merupakan kota terbesar di wilayah Pulau Jawa bagian Selatan. Kota Bandung salah satu kota besar di Indonesia yang terkenal dengan keramahan masyarakatnya. Masyarakat Bandung yang ramah dan sangat simpati terhadap orang yang kurang mampu menjadikan lahan berkumpulnya para gelandangan dan pengemis. Mereka memanfaatkan orang-orang yang simpati terhadap orang susah dengan cara meminta-minta diberbagai tempat.

Bandung yang menjadi salah satu kota metropolitan di Jawa Barat ternyata masih memiliki segudang persoalan. Salah satunya adalah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Selama tahun 2018 sebanyak 2.000 PMKS terdata, dan pada tahun 2019 mengalami peningkatan, sebanyak 2.800 PMKS terdata berkeliaran di Kota Bandung yang dikenal dengan kota ramah tersebut. Dinas Sosial dan Penanganan Kemiskinan Kota Bandung menuturkan sebanyak 2.800 PMKS berada di jalanan kota. dari 2.800 PMKS yang telah ditangani,

---

<sup>3</sup>Wikipedia, Kota Bandung, Diakses Online Melalui [https://id.wikipedia.org/wiki/Kota\\_Bandung#:~:Text=Kota%20Bandung%20\(Aksara%20Sunda%20Baku,Wilayah%20Pulau%20Jawa%20bagian%20Barat](https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Bandung#:~:Text=Kota%20Bandung%20(Aksara%20Sunda%20Baku,Wilayah%20Pulau%20Jawa%20bagian%20Barat) Pada Tanggal 13 Januari 2020 pukul 19.00

kebanyakan didominasi oleh pengamen jalanan. PMKS rata-rata didominasi pengamen jalanan, gelandangan, pengemis dan lansia terlantar rawan, mereka saat ini masih tersebar di beberapa titik di Kota Bandung.<sup>4</sup> Mereka paling sering ditemukan di beberapa wilayah Kota Bandung seperti di Buah Batu, Pasteur, Pasir Koja, Gatot Subroto, Laswi dan jalan-jalan lainnya yang berada di tengah kota yang menjadi pusat keramaian.

Keberadaan gelandangan dan pengemis menimbulkan fenomena baru yang perlu penanganan serius. Banyak tanggapan yang muncul dari berbagai kalangan masyarakat, ada yang peduli, tapi tak sedikit yang sering muncul di jalanan. Dengan berbagai alasan yang kurang rasional masyarakat terkadang memposisikan gelandangan dan pengemis sebagai sampah masyarakat, karena hanya dengan melihat penampilannya yang kumuh, bau, dan compang-camping.

Melihat banyaknya gelandangan dan pengemis di Kota Bandung yang mengalami peningkatan, Pemerintah Kota Bandung mulai mengeluarkan kebijakan yang berkaitan dengan masalah sosial yaitu berupa Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2019 Tentang ketertiban umum, ketentraman dan perlindungan masyarakat yang dimana salah satu pasal tersebut menyebutkan adanya larangan untuk tidak melakukan kegiatan seperti mengemis. Dengan adanya perda Nomor 9 Tahun 2019 ini diharapkan para gelandangan dan pengemis yang ada di kota Bandung dapat ditangani. Selain pemerintah, tentunya peran serta dari masyarakat sangat diperlukan.

Akan tetapi dalam kenyataannya, bahwasanya sejauh ini penerapan perda tersebut belum berjalan optimal. Fakta di lapangan masih banyak penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti gelandangan dan pengemis yang berada di pusat Kota Bandung, seperti di pasar, stasiun,

---

<sup>4</sup>IDN Times Jabar, diakses online melalui <https://jabar.idntimes.com/news/jabar/azzis-zilkhairil/selama-2019-2800-pmks-berkeliraran-di-kota-bandung/full> pada tanggal 13 Januari 2020 pukul 19.15

lampu merah dan tempat-tempat ramai lainnya juga masih banyak masyarakat yang masih memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis dengan alasan rasa simpatik yang timbul dari dalam diri masyarakat, tidak banyak pula yang tau akan peraturan tersebut sehingga bisa dikatakan kurangnya sosialisasi perda ini kepada masyarakat.<sup>5</sup>

Masalah penegakan hukum yang dihadapi pemerintah khususnya Pemerintah kota Bandung merupakan masalah yang tidak sederhana, bukan dikarenakan kompleksitas sistem hukum itu sendiri, tetapi juga rumitnya jalinan hubungan antara sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat.

Pemerintah sebetulnya sudah mengadakan penanganan bersama Dinas Sosial terkait permasalahan ini seperti mengadakan unit pelaksanaan teknis pusat kesejahteraan sosial atau yang disingkat menjadi UPT Puskesos. Dinas Sosial menjadikan penanganan PMKS sebagai program prioritas. Ditangani secara manusiawi PMKS diupayakan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Namun, nyatanya upaya-upaya tersebut kurang efektif karena masih banyaknya PMKS seperti pengamen, pengemis dan gelandangan kembali ke jalanan.<sup>6</sup> Adapun data jumlah PMKS di Kota Bandung tahun 2018 khususnya pengemis, pengamen dan gelandangan sebagai berikut :

Tabel 1.1 Jumlah PMKS Tahun 2019

PMKS	Jumlah
Anak Balita Terlantar	132
Anak Terlantar	408
Anak Berhadapan Dengan Hukum	24
Anak Jalanan	117
Anak Dengan Kedisabilitas	1262

<sup>5</sup> Wawancara Dengan Bapak Ruli Insani Adhitya, S.Sos, Staff Pekerja Sosial Ahli Pertama Bidang Rehabilitas Sosial Dinas Sosial Kota Bandung Pada Tanggal 27 Oktober 2020

<sup>6</sup> Wawancara dengan Bapak Ruli Insani Adhitya, S.Sos pada Tanggal 27 Oktober 2020.

Penyandang Disabilitas	3707
Tuna Susila	60
<b>Gelandangan</b>	<b>27</b>
<b>Pengemis</b>	<b>61</b>
Pemulung	332

(Sumber : Dinas Sosial Kota Bandung 2019)

Berdasarkan data di atas diketahui bahwa pada tahun 2019 jumlah pengemis di Kota Bandung mencapai 61 orang sedangkan jumlah gelandangan mencapai 27 orang ditambah dengan jumlah anak jalanan yang juga sering melakukan kegiatan sebagai pengamen mencapai 117 orang. Angka ini diprediksi akan terus meningkat seiring dengan meningkatnya kesenjangan ekonomi dan juga mobilitas pengemis, pengamen dan gelandangan yang cukup tinggi. seperti yang telah di paparkan di atas tahun 2019 jumlah PMKS mengalami peningkatan, yang didominasi oleh pengamen, pengemis dan gelandangan yang mana 30% berasal dari Kota Bandung.<sup>7</sup>

Sebelumnya telah disebutkan bahwa pemerintah Kota Bandung telah mempunyai peraturan daerah sebagai upaya pemberantasan PMKS khususnya pengemis, pengamen dan gelandangan yaitu berupa peraturan daerah kota bandung Nomor 9 Tahun 2019 Tentang ketertiban umum, ketentraman dan perlindungan masyarakat. Salah satu pasal dalam perda tersebut yakni Pasal 16 ayat (1) menerangkan bahwa :

(1) Setiap orang dilarang :<sup>8</sup>

- a) Melakukan kegiatan sebagai pengamen, pengemis, gelandangan, pedagang asongan, dan/atau pembersih kendaraan di jalan dan fasilitas umum;

<sup>7</sup> Dinas Sosial Dan Penanganan Kemiskinan Kota Bandung Tahun 2019.

<sup>8</sup> Pasal 16 Ayat (1) PERDA Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Dan Perlindungan Masyarakat

- b) Mengoordinir orang untuk menjadi pengamen, pengemis, pedagang asongan, dan/atau pembersih kendaraan;
- c) Membeli barang dari pedagang asongan; dan
- d) Memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengamen, pengemis, dan/atau pembersih kendaraan di jalan dan fasilitas umum.

Dari pasal diatas jelaslah bahwa masyarakat Kota Bandung tidak boleh melakukan penggelandangan dan mengemis serta tidak boleh memberikan uang santunan kepada para pengemis yang ada di Kota Bandung. Sebab apabila melanggar aturan yang sudah ditetapkan maka akan diberikan sanksi berupa denda sebesar 500 ribu hingga 50 juta yang tertera pada Pasal 16 ayat (2).

Usaha represif dan preventif sudah berulang kali dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung, akan tetapi jumlah pengemis tetap tidak berkurang. Seakan-akan para pengemis sudah tidak takut lagi dengan sanksi-sanksi yang diberikan pemerintah, mereka cenderung bertambah banyak jumlahnya dan sering sekali ditemukan di jalan-jalan, pusat perbelanjaan, rumah makan, alun-alun kota, dan di pusat-pusat keramaian lainnya. Dalam hal ini Perda Kota Bandung untuk pelarangan para pengemis, pengamen dan gelandangan ini masih belum maksimal dalam pengimplementasiannya dan terbilang tidak berhasil.

Dengan mengacu pada Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Ketertiban umum, Ketentraman dan Perlindungan Masyarakat, pemerintah berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan sesuai yang tercantum pada pasal 46 yang berbunyi :<sup>9</sup>

- (1) Wali Kota berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan ketertiban umum, ketentraman dan perlindungan masyarakat.

---

<sup>9</sup> PERDA Nomor 9 Tahun 2019 Pasal 46.

(2) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Satpol PP.

(3) Dalam rangka pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Satpol PP dapat melakukan koordinasi dengan Perangkat Daerah terkait.

Dalam hal ini Satpol PP bekerja sama dengan Dinas Sosial dalam menangani para pengemis, pengamen dan gelandangan yang terbilang masih banyak di temukan di beberapa tempat yang masih menjadi pusat keramaian. Penertiban dan pembinaan yang di lakukan oleh Satpol PP dan Dinas Sosial belum berjalan optimal. Ini dikarenakan penertiban yang dilakukan hanya dilaksanakan dalam satu bulan tiga kali razia terhadap pengamen, pengemis dan gelandangan, dan itu pun razia gabungan Dinas sosial dengan Satpol PP. Hal ini lah yang menyebabkan semakin merajalelanya para pengamen, pengemis dan gelandangan yang ada di Kota Bandung untuk melakukan aksinya di jalan-jalan Kota Bandung. Pembinaan yang diberikan kepada para pengemis yang terjaring razia sudah sering dilakukan di Rumah Singgah, Akan tetapi, tidak sedikit yang beberapa hari kemudian kembali lagi ke jalanan. Satpol PP Kota Bandung juga beberapa kali dihadang ormas yang diduga melindungi keberadaan PMKS di jalanan kota.<sup>10</sup>

Pelaksanaan hukum di dalam masyarakat selain tergantung pada kesadaran hukum masyarakat juga sangat banyak ditentukan oleh para petugas penegak hukum, sehingga tidak jarang terjadi beberapa peraturan hukum tidak dapat terlaksana dengan baik karena ada oknum penegak hukum yang tidak melaksanakan suatu ketentuan hukum ataupun melaksanakan ketentuan hukum dengan cara tidak sebagaimana semestinya. Mungkin saja peraturannya itu sendiri sudah sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat akan tetapi pelaksanaannya oleh para

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Bapak Ruli Insani Adhitya, S.Sos pada Tanggal 27 Oktober 2020.

penegak hukum itu sendiri yang bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat.<sup>11</sup> Akan tetapi, harus kita terima bahwasanya masyarakat pun masih banyak yang tidak mengetahui akan adanya Peraturan Daerah ini. Masyarakat yang merupakan komponen penting dalam usaha ketertiban sosial seharusnya mengetahui kedudukan dan fungsi di dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2019. Masyarakat yang merasa kasihan dengan para PMKS seperti pengemis, pengamen dan gelandangan cenderung memilih memberikan sebagian uangnya untuk mereka. Padahal sudah jelas dalam Peraturan daerah bahwa setiap orang dilarang untuk memberikan uang atau barang kepada mereka, karena itu sama saja mendukung profesi mereka.

Untuk itu dalam upaya mewujudkan kota yang kondusif, tentram dan aman maka salah satu upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mengatasi masalah pengemis, pengamen dan gelandangan karena keberadaan mereka yang dianggap mengganggu kenyamanan dan ketertiban umum. Suatu kebijakan yang telah dibuat jelas sebenarnya bahwa kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang yang kemudian tidak diimplementasikan. Sebuah kebijakan haruslah dilaksanakan dan diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Pasal 16 Ayat (1) Huruf a Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum, Ketentraman dan Perlindungan Masyarakat”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Untuk memperjelas fokus masalah yang akan dibahas dalam penulisan penelitian ini, penyusun menulis identifikasi masalah sebagai berikut :

---

<sup>11</sup> Abdurrahman, *Aneka Masalah Dalam Praktek Penegakan Hukum Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1980, Hlm. 14.

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Pasal 16 Ayat (1) Huruf a Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum, Ketentraman dan Perlindungan Masyarakat ?
2. Apakah yang menjadi kendala dalam Pelaksanaan Pasal 16 Ayat (1) Huruf a Peraturan Daerah kota Bandung Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum, Ketentraman dan Perlindungan Masyarakat ?
3. Upaya apakah yang di lakukan dalam mengatasi kendala terhadap Pelaksanaan Pasal 16 Ayat (1) Huruf a Peraturan Daerah kota Bandung Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum, Ketentraman dan Perlindungan Masyarakat ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menggambarkan sejauh mana Pelaksanaan Pasal 16 Ayat (1) Huruf a Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum, Ketentraman dan Perlindungan Masyarakat.
2. Untuk mengetahui dan menggambarkan kendala dalam Pelaksanaan Pasal 16 Ayat (1) Huruf a Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum, Ketentraman dan Perlindungan Masyarakat.
3. Untuk mengetahui dan menggambarkan upaya dalam mengatasi kendala Pelaksanaan Pasal 16 Ayat (1) Huruf a Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum, Ketentraman dan Perlindungan Masyarakat.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Setiap penelitian tentang masalah yang diharapkan ada kegunaannya, baik secara teoritis maupun praktis, yaitu antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Diharapkan akan memberikan sumbangan dan manfaat bagi pengembangan di bidang Hukum Tata Negara, khususnya di bidang Hukum Pemerintahan Daerah, khususnya mengenai pemahaman tentang peranan pemerintah daerah dalam mengatasi banyaknya penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti gelandangan dan pengemis.
  - b. Memberikan sumbangan pemahaman bagi civitas akademik Universitas Islam Sunan Gunung Djati Bandung khususnya mahasiswa jurusan Ilmu Hukum tentang kebijakan pemerintah daerah yang harus saling menunjang satu sama lainnya dengan pemahaman masyarakat.
2. Kegunaan praktis
- a. Bagi Pemerintah Daerah :
 

Memberikan suatu pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah dengan teori-teori yang dimuat dalam penelitian ini dan menumbuhkan rasa tanggung jawab terhadap aturan yang dibuat oleh pemerintah daerah demi terciptanya kehidupan masyarakat yang lebih baik serta memberikan landasan teori bagi permasalahan kesejahteraan sosial.
  - b. Bagi Masyarakat
 

Memberikan suatu pemahaman tentang pentingnya suatu kesadaran hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

## **E. Kerangka Pemikiran**

### **1. Teori Otonomi Daerah**

Otonomi daerah membawa dua implikasi khusus bagi pemerintah daerah, yaitu pertama adalah semakin meningkatnya biaya ekonomi (*high cost economy*) dan yang kedua adalah efisiensi efektivitas. Oleh karena itu desentralisasi membutuhkan dana yang memadai bagi pelaksanaan pembangunan di daerah.

Kewenangan yang besar diberikan kepada daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dimanfaatkan oleh sebagian kepala dan para pejabat daerah untuk membuat Perda dengan maksud melindungi, mempertahankan dan menjaga berbagai karakteristik adat dan ciri khas masyarakat daerahnya.

Kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya.<sup>12</sup>

Dapat dilihat juga sebagai bentuk undang-undang yang bersifat lokal, meskipun dalam tata urutannya menurut ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan daerah itu adalah bentuk Peraturan Perundang-undangan dibawah undang-undang dan Perpu, Peraturan pemerintah, dan Peraturan presiden, akan tetapi dari segi isinya maupun mekanisme pembentukannya, Perda itu mirip dengan undang-undang.<sup>13</sup>

Dengan adanya Undang-Undang Dasar (*constitution*), maka Negara Indonesia merupakan Negara yang berdasar atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan semata (*machstaat*). Pemerintah yang berdasar atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolut. Berdasarkan hal tersebut maka kebijakan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Teori bentuk Negara otonomi daerah adalah sub-sistem dari Negara kesatuan (*unitary*). Otonomi adalah fenomena Negara kesatuan, segala pengertian dan isi otonomi tersebut adalah pengertian atas otonomi itu sendiri. Selanjutnya, berdasarkan tandas batas tersebut maka di kembangkanlah berbagai aturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan

---

<sup>12</sup> Utang Rosidin, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Cet 1*, Bandung, CV. Pustaka Setia, 2010. Hlm. 44

<sup>13</sup> UU RI No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>14</sup> Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pol Gov Fisipol UGM, 2012, Hlm. 29

keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.<sup>15</sup> Berdasarkan doktrin, pada suatu Negara kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintah pusat yang kemudian diselenggarakan dengan berdasarkan asas sentralisasi dan desentralisasi. Namun demikian, Muhsan mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satupun Negara yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralisasi, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.<sup>16</sup>

Persoalan otonomi bukanlah persoalan hukum dan pemerintahan saja, akan tetapi ia menyangkut juga aspek sosial, politik, budaya, ekonomi dan lain sebagainya. Sehingga persoalan tersebut tidak mungkin dikaji secara monodisipliner akan tetapi harus secara multi atau interdisipliner.<sup>17</sup> Pengertian terhadap otonomi adalah merupakan suatu konsep yang dinamis yang senantiasa mengikuti dan mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan pemikiran yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Selanjutnya, guna memperlancar pelaksanaan pemerintahan daerah maka asas-asas yang digunakan yaitu, asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya.

Desentralisasi sebenarnya merupakan pemberian wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah. Namun, menurut Bagir Manan, karena desentralisasi selalu dihubungkan dengan statusnya yang mandiri atau otonom, maka pembicaraan mengenai desentralisasi berarti sekaligus juga merupakan pembicaraan mengenai otonom. Jadi penekanan utama dari asas desentralisasi atau otonomi adalah penyerahan tanggung jawab secara penuh oleh pemerintah pusat kepada pemerintah

---

<sup>15</sup> Abdul Rauf Alauddin Said, *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat – Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.9 No.4, 2015, Hlm.582

<sup>16</sup> Muhsan, *Perspektif Yuridis Dalam Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Ed. 5 Tahun II 2000, Hlm. 108.

<sup>17</sup> Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta : PT. Melton Putra, 1987, Hlm. 6

daerah dalam beberapa wewenang tertentu. Meskipun pemerintah daerah memiliki tanggung jawab penuh di daerah, namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintah daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di kekuasaan pemerintah pusat.<sup>18</sup>

Sejarah pemerintahan daerah di Republik Indonesia tidak berusia pendek. Lebih dari setengah abad, lembaga pemerintahan daerah telah mengalami perubahan. Setidaknya ada tujuh tahapan hingga bentuk pemerintahan daerah seperti sekarang. Pembagian tahapan ini didasarkan pada masa berlakunya undang – undang yang mengatur pemerintahan lokal secara umum. Konstitusi yang berlaku pada masanya juga turut mempengaruhi corak dari undang – undang yang mengatur pemerintahan daerah.

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, diperlukan adanya susunan organisasi pemerintahan daerah yang merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing – masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya, peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu : (a) Sistem Rumah Tangga Daerah; (B) Ruang Lingkup Urusan Pemerintahan; (C) Sifat Dan Kualitas Suatu Urusan.<sup>19</sup>

Dalam rangka realisasi otonomi daerah maka, dibentuk suatu perangkat daerah yang bertugas membantu pemerintah dalam ketertiban umum, ketentraman dan perlindungan masyarakat juga dalam penegakan peraturan daerah. Perangkat daerah yang dimaksud adalah Satuan Polisi Pamong Praja atau yang biasa disebut Satpol PP. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 Pasal 1 disebutkan bahwa, Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Satpol PP adalah perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah

---

<sup>18</sup> *Ibid*, Abdul Rauf Alauddin Said, Hlm.587

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Menurut Uud, Ctk. Pertama*, Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, Hlm. 194-195

dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.<sup>20</sup>

## 2. Teori Good Governance

Untuk menghasilkan pemerintahan yang baik dan bersih maka perlu diterapkan konsep *Good Government Governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) secara nyata. *Good Government Governance* merupakan tata kelola pemerintahan yang baik yang sudah diperkenalkan oleh pemerintah Indonesia. Menurut Komite Nasional Kebijakan *Governance* berpendapat bahwa pemerintahan di Indonesia mempunyai tanggung jawab dalam menerapkan standar *Good Government Governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) yang telah diterapkan standar internasional.

*Good Governance* pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara.<sup>21</sup>

Praktek *Good Governance* juga mensyaratkan adanya transparansi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Transparansi merupakan konsep yang sangat penting dan menjadi semakin penting sejalan dengan semakin kuatnya keinginan untuk mengembangkan praktek *Good Governance*.<sup>22</sup> Dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat mempermudah upaya masyarakat dalam menilai keberpihakan pemerintah terhadap

<sup>20</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 Pasal 1

<sup>21</sup> Pengertian, Prinsip Dan Penerapan Good Governance Di Indonesia, Diakses Online Melalui <https://Prokomsetda.Bulelengkab.Go.Id/Informasi/Detail/Artikel/Pengertian-Prinsip-Dan-Penerapan-Good-Governance-Di-Indonesia-99> Pada Tanggal 2 Februari 2020 Pukul 10.15

<sup>22</sup> Melani Dwiyantri Selamat, *Penerapan Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Diakses Online Melalui <https://Ejournal.Unsrat.Ac.Id/Index.Php/Governance/Article/Download/1523/1218> Pada Tanggal 10 Februari 2020 Pukul 10.00

kepentingan publik. Masyarakat secara mudah dapat menentukan apakah akan memberikan dukungan kepada pemerintah, atau sebaliknya, kritikan dan protes yang dilakukan agar pemerintah lebih berpihak kepada kepentingan publik. Lebih dari itu, hak untuk memperoleh informasi adalah hak asasi dari setiap warga negara agar dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pemerintah secara tepat.

Tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) merupakan isu yang paling mengemuka pada era otonomi daerah sekarang ini. Tuntutan sangat gencar dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan dan pendidikan masyarakat maupun adanya pengaruh globalisasi. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, prinsip *Good Governance* dalam prakteknya adalah dengan menerapkan prinsip penyelenggaraan yang baik dalam setiap pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan serta tindakan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi pelayanan publik.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak terlepas adanya partisipasi aktif anggota masyarakatnya. Salah satu wujud dari tanggung jawab masyarakat. Masyarakat daerah, baik kesatuan sistem maupun sebagai individu, merupakan integral yang sangat dari sistem pemerintahan daerah, karena secara prinsip penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah yang bersangkutan. Tentu bukan pekerjaan yang mudah untuk mewujudkan ketiga prinsip *Good Governance* yaitu partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam praktik pemerintahan sehari-hari di Indonesia.

## **F. Langkah-langkah Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang diangkat dan untuk menjawab tujuan penelitian maka dalam metode penelitian ini langkah-langkah yang di pergunakan diuraikan sebagai berikut :

### **1. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Deskriptif Analitis. Metode deskriptif analitis ialah penelitian yang memberikan gambaran mengenai fakta-fakta yang ada (empiris) serta analisis yang akurat mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan teori-teori hukum dan praktik dari pelaksanaan aturan hukum yang ada.<sup>23</sup> Dalam penelitian metode deskriptif analitis ini menjelaskan fakta-fakta yang ada dalam pelaksanaan penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Bandung yang berdasar pada Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2019 tentang Ketertiban umum, Ketentraman, dan Perlindungan Masyarakat.

Spesifikasi penelitian ini menggunakan yuridis normatif. Yuridis normatif adalah metode penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder belaka.<sup>24</sup>

### **2. Sumber Data**

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan pustaka. Data yang diperoleh langsung dari masyarakat masuk pada jenis data primer, yaitu data utama yang dijadikan pijakan penelitian, sedangkan data yang diperoleh dari bahan pustaka merupakan jenis data sekunder, yaitu data pembanding yang

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 2005, hlm. 32.

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003, Hlm. 13

berguna sebagai data penunjang analisa yang akan dilakukan. Menurut Soerjono Soekanto, bahan data dalam penelitian hukum meliputi:

- a. Data Primer, yaitu data-data yang mengikat seperti Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2019 tentang Ketertiban umum, Ketentraman, dan Perlindungan Masyarakat.
- b. Data Sekunder, yaitu data-data yang erat hubungannya dengan data primer dan dapat membantu menganalisa serta memahami data primer, seperti Undang-undang dan buku.
- c. Data Tersier, yaitu data-data yang memberikan informasi tentang data-data primer dan data sekunder, berupa jurnal, kamus hukum, artikel ilmiah yang diperoleh dari website.

### **3. Jenis Data**

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :
  - 1) Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 09 Tahun 2019 tentang Ketertiban umum, Ketentraman, dan Perlindungan Masyarakat.
  - 2) Undang-undang Nomor 09 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah
  - 3) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
  - 4) Undang-undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hasil wawancara, dalam hal ini dengan Dinas Sosial Kota Bandung, Satpol PP Kota Bandung, Para Penyandang Kesejahteraan Sosial Khususnya Pengamen, Pengemis, dan Gelandangan Di Lampu Merah Buah Batu Bandung.
- c. Bahan hukum tersier, berupa bahan-bahan yang berfungsi memberikan kejelasan pemahaman terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti buku-buku hukum, kamus-kamus hukum, ekonomi dan ensiklopedi.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Adapun teknik pengumpulan data yang dipilih dalam penelitian ini adalah:

- a. Studi Dokumentasi atau bahan pustaka, yaitu kegiatan mengumpulkan data yang bersumber dari buku-buku, jurnal, laporan penelitian, makalah, majalah, artikel, internet dan kepustakaan lainnya yang relevan dengan penelitian ini.
- b. Observasi, adalah aktifitas terhadap suatu proses atau objek dengan maksud merasakan dan kemudian memahami pengetahuan dari sebuah fenomena berdasarkan pengetahuan dan gagasan, untuk mendapatkan informasi-informasi yang dibutuhkan untuk melanjutkan penelitian. Peneliti melakukan observasi di Lampu Merah Buah Batu Bandung.
- c. Wawancara, yaitu kegiatan pengumpulan data dengan komunikasi langsung dengan pihak yang kompeten dengan persoalan yang diteliti.

#### **5. Metode Analisis Data**

Data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun dari penelitian lapangan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif adalah metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.

#### **6. Lokasi penelitian**

Adapun lokasi yang akan didatangi antara lain :

- a. Dinas Sosial Kota Bandung
- b. Satpol PP Kota Bandung

- c. UPT Puskesmas
- d. Lampu Merah Buah Batu Bandung
- e. BAPUSIPDA ( Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Kota Bandung )
- f. Perpustakaan Umum UIN Sunan Gunung Djati Bandung,

