

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara hukum yang sangat menjunjung tinggi keadilan dan hak yang diperlakukan secara sama kepada seluruh warga negaranya. Hal ini telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat 3, “Negara Indonesia adalah Negara hukum”.<sup>1</sup> Menurut Satjipto, “Hukum adalah suatu himpunan yang berisikan peraturan-peraturan atau larangan yang digunakan dalam mengurus tata tertib kehidupan masyarakat dan harus ditaati oleh masyarakat.”<sup>2</sup>

Hukum sebagai suatu sistem atau aturan-aturan yang mengatur mengenai tingkah laku manusia. Oleh karena itu, hukum tidak menumpuk hanya pada satu aturan tunggal yang mengatur di dalamnya, namun sebagai suatu perangkat yang memiliki keterkaitan yang mengikat satu sama lain, sehingga terciptanya suatu sistem yang tidak dapat dipisahkan. Konsekuensinya adalah dalam memahami hukum harus memperhatikan aturan secara keseluruhan.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 1 Ayat 3

<sup>2</sup> Satjipto Raharjo. (2005). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hal 38

<sup>3</sup> Jimly Asshidiqqie dan Ali Safa'at. (2006). *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK-RI, hal 13

Setiap negara dalam mengatur dan mengurus sistem pemerintahannya memiliki cita-cita yang ingin di capai. Cita-cita dan tujuan ini merupakan bentuk mengimplementasikan nilai-nilai yang diyakini keberadaannya oleh masyarakat yang selanjutnya dijadikan pedoman dalam melaksanakan pembangunan di negaranya. Indonesia dalam mencapai tujuan dan cita-citanya berpedoman kepada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Alinea ke-IV, “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”<sup>4</sup>

Adanya hukum yang mengatur suatu negara bertujuan agar terciptanya ketertiban dan ketentraman masyarakat yang dalam pelaksanaannya untuk menciptakan ketertiban dan ketentraman antar pemerintah, penegak hukum maupun masyarakat.<sup>5</sup> Selaras dengan adanya kondisi ketentraman dan ketertiban, maka diperlukan adanya pembinaan terhadap ketentraman dan ketertiban di daerah secara terencana dan terpadu. Menurut Pedoman dan Petunjuk Polisi Pamong Praja, Jakartam Dirjen PUOD (1995), yang dalam penanggulangan ancaman gangguan ketentraman dan ketertiban, maka diciptakan suatu sistem pembinaan dan ketertiban berdasarkan pola-pola tertentu baik melalui usaha-usaha

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke-IV

<sup>5</sup> Waspiyah, Miftakhul Ihwan Ridwan Arifin. "Kerjasama Polri dan Pemda dalam Penegakan Hukum." *Jurnal Ilmu Kepolisian* 13.3 (2019): 13.hlm 2.

masyarakat maupun pemerintah yang didasarkan melalui pendekatan kemakmuran dan keamanan.

Terciptanya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan kebutuhan dasar yang diharapkan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari. Oleh sebab itu, masyarakat sangat mendukung dan berkontribusi agar terdapatnya kepercayaan akan terciptanya rasa nyaman dari segala wujud perbuatan intimidasi dan tindakan yang hendak mengganggu tatanan kehidupan bermasyarakat. Terdapatnya rasa nyaman serta tertib dalam kehidupan bermasyarakat menimbulkan terciptakan kehidupan yang harmonis dikalangan masyarakat, serta dapat meningkatkan taraf kesejahteraan dan keamanan masyarakat dalam melakukan kegiatan sehari hari.<sup>6</sup>

Salah satu daerah di Indonesia yang harus menjadi perhatian pemerintah daerah dalam menciptakan ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat adalah Provinsi Sumatera Barat. Provinsi Sumatera Barat adalah salah satu dari banyak provinsi yang memiliki angka ketertiban dan ketentraman masyarakat yang rendah karena faktor kemiskinan. Provinsi Sumatera Barat terus mengalami peningkatan angka kemiskinan, hal ini sangat berpengaruh kepada ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan hidup sendiri maupun kebutuhan keluarganya dalam melakukan kegiatan sehari-hari, sehingga membiarkan anggota keluarganya melakukan aktifitas

---

<sup>6</sup> Suprayetno, Rachmad. "Kewenangan antara Satpol Pp dan Polri dalam Menciptakan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat." *Jurnal Nestor Magister Hukum* 4.4 (2017): 209949.hlm 3.

ekonomi di jalanan seperti mengemis. Menurut Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Barat Tahun 2020, jumlah penduduk miskin di Sumatera Barat mencapai 344 ribu orang (6,28%), bertambah sebesar 114 ribu orang dibandingkan dengan tahun sebelumnya.<sup>7</sup> Hal ini terjadi karena tingginya angka kemiskinan di Sumatera Barat dan menjadi penyebab banyaknya pengemis yang melakukan aktifitasnya di jalanan dengan meminta-minta untuk memenuhi kehidupan sehari-hari.

Keberadaan para pengemis tersebut, perlu mendapatkan perhatian yang serius dari Pemerintah Daerah karena fenomena ini merupakan fenomena yang menimbulkan masalah yang besar di kemudian hari dan menimbulkan masalah-masalah yang baru sebagai gejala dalam masyarakat. Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasal 27 Ayat 2, “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Berdasarkan pernyataan yang tercantum dalam pasal tersebut, terlihat jelas bahwa masyarakat Indonesia sangat berhak untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang baik.

Sejalan dengan itu, Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 34 Ayat 1, “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.” Berdasarkan hal tersebut, negara mempunyai tanggung jawab untuk pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar yang akan dijaga dan dirawat oleh Negara. Oleh karena itu,

---

<sup>7</sup> <https://sumbar.bps.go.id/pressrelease/2020/07/15/800/persentase-penduduk-miskin-di-sumatera-barat-pada-maret-2020-sebesar-6-28-persen>.

permasalahan ini harus diatasi semaksimal mungkin, efektif dan terorganisir agar bisa menyelesaikan langsung ke akar permasalahannya. Sepanjang masih adanya ketimpangan kesejahteraan dan ketidakadilan di masyarakat terutama sektor ekonomi, maka pengemis atau gelandangan akan terus ada.

Salah satu daerah di Sumatera Barat yang menyumbang tingginya angka kemiskinan dan banyaknya pengemis yang berkeliaran di jalanan adalah Kota Bukittinggi. Kota Bukittinggi merupakan salah kota yang berada di Provinsi Sumatera Barat dan pernah menjadi Ibukota Indonesia pada masa pemerintahan darurat Republik Indonesia. Kota Bukittinggi pernah mendapatkan penghargaan Adipura Kirana pada tahun 2016.

Penghargaan Adipura Kirana merupakan penghargaan yang diberikan kepada kabupaten/kota yang mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan melalui *Trade, Tourism, and Investment* dengan berbasis pengelolaan lingkungan hidup.<sup>8</sup>

Seiring dengan berkembangnya pariwisata di Kota Bukittinggi yang merupakan salah satu destinasi yang populer di Sumatera Barat, tidak membuat angka kemiskinan di Kota Bukittinggi menjadi berkurang. Tetapi, seiring meningkatnya pertumbuhan penduduk dan pariwisata yang menjadi ikon Kota Bukittinggi yang menyebabkan keramaian masyarakat di tempat wisata atau di jalanan menjadi kesempatan besar bagi para pengemis untuk meminta-minta guna mencukupi kebutuhannya. Adanya pengemis merupakan konsekuensi dari distribusi sumber daya manusia yang tidak

---

<sup>8</sup> <https://alamendah.org/2016/07/22/daftar-kota-penerima-adipura-tahun-2016/>.

merata dan kurangnya solidaritas sosial dari masyarakat dan penerapan hukum yang belum optimal.

Kota Bukittinggi melarang adanya pengemis yang meminta-minta karena dapat mengganggu ketertiban dan ketentraman masyarakat dalam melaksanakan akitvitasnya dan merupakan suatu bentuk pelanggaran peraturan daerah Kota Bukittinggi tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum. Sebagaimana yang tercantum dalam peraturan daerah Kota Bukittinggi Nomor 3 Tahun 2015 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum. Di dalam peraturan tersebut pada Pasal 17 dijelaskan bahwa, setiap orang atau badan dilarang:

1. Menjadi gelandangan, anak jalanan, anak punk, pengemis, pengamen dan pengelap mobil.
2. Menyuruh/mengkoordinir orang lain untuk menjadi pengemis, pengamen, dan pembersih mobil.
3. Menggelandang/mengemis di kantor pemerintah, jalan, pasar, kendaraan umum, lingkungan pemukiman, rumah sakit, sekolah dan/atau tempat fasilitas umum lainnya.
4. Setiap orang atau badan dilarang meminta bantuan atau sumbangan yang dilakukan sendiri dan/atau bersama-sama di jalan, pemukiman atau tempat umum lainnya tanpa izin dari pejabat yang ditunjuk.

Berdasarkan isi peraturan yang tertuang dalam pasal di atas, bagi masyarakat yang kedapatan melakukannya, maka dapat dikenakan sanksi administrasi sebagaimana yang tertuang pada peraturan daerah Kota Bukittinggi Pasal 35 Ayat 11 yang berisikan:

“Pasal 17 huruf a, dan huruf c dikenakan biaya penegakan/pelaksanaan Peraturan Daerah sebesar Rp250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah) dan/atau sanksi administratif penahanan sementara Kartu Tanda Penduduk, Kartu Identitas lainnya dan pengumuman di media massa.”

Selain dikenakan sanksi administratif di atas, para pelanggar juga akan dipidana sebagaimana yang telah disebutkan dalam peraturan daerah Kota Bukittinggi Nomor 3 Tahun 2015 Pasal 41 Ayat 11 yang berisikan:

“Setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan pasal 17 huruf a, huruf c dan huruf d diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp500.000,- (lima ratus ribu rupiah).”

Adanya peraturan-peraturan dan sanksi-sanksi tersebut bukanlah tanpa sebab, karena dengan adanya sanksi administrasi terhadap pelanggar peraturan yang ditetapkan diharapkan dapat memberikan rasa patuh dan taat kepada masyarakat atas implementasi kebijakan ini dan dapat menunjang keberhasilan penerapan peraturan di masyarakat. Selain itu, juga diharapkan dapat menurunkan angka pengemis di Kota Bukittinggi agar masyarakat merasa nyaman dalam menjalani setiap aktivitasnya tanpa takut adanya

pengemis yang mengganggu dan meminta-minta saat berada di lingkungan umum.

Larangan mengemis juga dilarang oleh syariat Islam. Islam tidak mensyariatkan meminta-minta dengan berbohong atau menipu. Hal ini bukan saja karena melanggar dosa, tetapi juga merupakan perbuatan yang dianggap mencemari perbuatan baik dan merampas hak orang-orang miskin yang memang membutuhkan bantuan. Banyak dalil yang menjelaskan bahwa haramnya meminta-minta, diantaranya yaitu:

Hadist pertama diriwayatkan dari Abdullah bin Umar Radhiyallahu anhum, ia berkata:

مَا زَالَ لَسُّ الْوَجْهِ حَتَّى أَتَى النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَوَدَّعَهُ حَتَّى رَمَى بِهَا فِي الْبُيُوتِ

“Seseorang senantiasa meminta-minta kepada orang lain sehingga ia akan datang pada hari Kiamat dalam keadaan tidak ada sekerat daging pun di wajahnya.”<sup>9</sup>

Hadist kedua diriwayatkan dari Hubsyi bin Junaadah Radhiyallahu anhu, ia berkata:

مَنْ سَأَلَ نَفْسًا مِنْ نَفْسٍ غَيْرِهَا فِي شَيْءٍ مِنْ حَقِّهَا فَهُوَ كَأَنَّهَا تَأْكُلُ بَرْدًا مِنْ جَهَنَّمَ

“Barang siapa yang meminta-minta kepada orang lain tanpa adanya kebutuhan, maka seolah-olah ia memakan bara api.”<sup>10</sup>



<sup>9</sup> Muttafaqun 'alaihi. HR al-Bukhari (No. 1474) dan Muslim (No. 1040 (103))

<sup>10</sup> Shahih. HR Ahamd (IV/165), Ibnu Khuzaimah (No. 2446), dan ath-Thabrani dalam Al-Mu'jamul-Kabir (IV/15, No. 3506-3508)





daerah tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat khususnya Kota Bukittinggi.

Adapaun rekapitulasi data penyandang masalah sosial yakni pengemis di Kota Bukittinggi, sebagai berikut.<sup>12</sup>

Jenis PPKS	2018	2019	2020
Pengemis	40	12	40

Data di atas merupakan data yang telah dihimpun oleh Satpol PP Kota Bukittinggi terkait dengan jumlah pengemis di Kota Bukittinggi, memang terlihat pada data terjadi penurunan dan juga peningkatan jumlah secara statistik tetapi realitasnya dapat dilihat diberapa titik di wilayah Kota Bukittinggi jika dihimpun jumlahnya dengan kasat mata diyakini lebih dari data tersebut.

Berdasarkan wawancara awal yang telah penulis lakukan tanggal 27 Mei 2021 Jam 14.00 WIB, diperoleh hasil “Menurut Bapak Salman Alfarisi yang merupakan salah satu anggota Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bukittinggi mengatakan bahwa “Pengemis masih merajalela di Kota Bukittinggi dan sering beroperasi di beberapa wilayah lampu merah, SPBU, pasar, dan juga lokasi wisata di Kota Bukittinggi, bahkan juga terjadi di pusat pendidikan, seperti sekolah dan perguruan tinggi. Dalam hal ini, Satuan Polisi Pamong Praja bekerjasama dengan Dinas Sosial melakukan

<sup>12</sup> Data Satpol PP Kota Bukittinggi.

razia secara berkala untuk menertibkan pengemis di Kota Bukittinggi, namun masih tetap ada pengemis yang masih berkeliaran di Kota Bukittinggi.”<sup>13</sup>

Dari pernyataan diatas, peraturan yang telah tegas mengatur terkait larangan menjadi pengemis, tetapi hingga saat sekarang masih terdapat adanya pengemis yang berkeliaran di Kota Bukittinggi, sehingga masyarakat merasa tidak tentram saat berada di lingkungan umum.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena diatas, diperlukan penelitian lebih lanjut. Penulis menjadikan fenomena di atas ke dalam bahan Skripsi dengan judul penelitian **“Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 Pasal 17 A Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum Terkait Penanggulangan Pengemis di Kota Bukittinggi.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah dan fenomena di atas, maka rumusan masalah yang muncul dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana efektifitas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 Pasal 17 a terkait penanggulangan pengemis di Kota Bukittinggi?.
2. Bagaimana dampak terhadap masyarakat mengenai Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2015 Pasal 17 a di Kota Bukittinggi?.

---

<sup>13</sup> Wawancara Pra Penelitian dengan bapak Salman Alfarisi, Satpol PP Kota Bukittinggi pada 25 maret 2021

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang muncul dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis efektivitas Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 3 tahun 2015 Pasal 17 a terkait penanggulangan pengemis di Kota Bukittinggi.
2. Untuk menganalisis Bagaimana dampak terhadap masyarakat mengenai Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 Pasal 17 a di Kota Bukittinggi.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

#### 1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis bagi pengembangan Hukum Tata Negara di bidang hukum Pemerintahan Daerah.

#### 2. Kegunaan Praktis

##### a. Bagi Masyarakat

Sebagai tambahan ilmu pengetahuan mengenai larangan mengemis di Kota Bukittinggi.

##### b. Pemerintah Kota Bukittinggi

Sebagai bahan pertimbangan dalam mengetahui efektivitas Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2015 Pasal 17 a dalam penanganan pengemis di Kota Bukittinggi.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Sebagai bahan referensi dalam melakukan penelitian relevan.

## E. Kerangka Pemikiran

Kerangka berpikir merupakan suatu model konseptual yang berisikan tentang teori-teori yang saling berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah penting.<sup>14</sup> Secara umum penulis menggunakan 2 (dua) teori untuk menjawab permasalahan yang terdapat di latar belakang dan rumusan masalah. Kedua teori ini meliputi teori efektivitas hukum (Soerjono Soekanto) dan teori hierarki peraturan perundang undangan (Stufen Theorie).

### 1. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung arti bahwa tercapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan. Efektivitas berkaitan dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya yang telah dilakukan yang telah dicapai. Efektivitas merupakan kemampuan dalam melaksanakan suatu tugas, fungsi dari suatu organisasi atau yang sejenis lainnya tanpa adanya ketegangan dan tekanan oleh pelaksananya. Efektivitas Hukum berdasarkan pemaparan yang diatas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya tujuan yang telah

---

<sup>14</sup> Sugiyono. (2009). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV Alfabeta. Hal 60

ditentukan yang menjadikan sebuah pengukuran dimana suatu target tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.<sup>15</sup>

Teori Efektivitas menurut Soerjono Soekanto Hukum sebagai kaidah yang menjadikan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berfikir yang dipergunakan adalah deduktif rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Di pihak lainnya ada yang memandang bahwa hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur, sehingga hukum itu dilihat sebagai tindakan yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama dengan mempunyai tujuan tertentu.<sup>16</sup>

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, bahwa efektivitas hukum efektif atau tidaknya suatu hukum dipengaruhi oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

- a. Fakto hukum itu sendiri (Undang-Undang).
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk hukum maupun yang menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana fasilitas yang mendukung dalam penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

---

<sup>15</sup> Ibid, hlm. 13.

<sup>16</sup> Soerdjono Soekanto. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta : Universitas Indonesia, 1976), hlm. 45

- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa.<sup>17</sup>

Kelima faktor tersebut saling berkaitan satu sama lainnya dan merupakan esensi penegakan hukum, serta merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan suatu hukum.

Hukum mempunyai tujuan untuk mencapai kedamaian dan ketentraman dengan mewujudkan kepastian dan keadilan untuk masyarakat. Kaidah-kaidah hukum yang berlaku harus ditegakkan dan dilaksanakan dengan tegas. Hal ini mengakibatkan bahwa hukum tersebut harus diketahui oleh masyarakat hukum karena kaedah-kaedah hukum tersebut berlaku secara umum. Maka dari pada itu setiap warga masyarakat mengetahui dengan pasti perbuatan mana yang dilarang dan hal yang boleh dilakukan, di samping bahwa masyarakat tidak dirugikan oleh kepentingannya didalam batas-batas yang layak.<sup>18</sup>

Diperlukan kondisi-kondisi yang harus dicapai agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Dalam hal kondisi tersebut hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), halaman 8.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (Jakarta: Universitas Indonesia, 1976) , h. 40.



mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk yang akan terwujud dalam perilaku nyata. Apabila yang dikomunikasikan tidak bisa menjangkau suatu masalah yang dihadapi oleh sasaran komunikasi hukum maka akan menimbulkan kesulitan-kesulitan yang mengakibatkan hukum tidak mempunyai pengaruh sama sekali atau hukum dapat mempunyai pengaruh yang negatif karena kebutuhan mereka tidak dapat dipenuhi dan dipahami, sehingga dapat menimbulkan terjadinya frustrasi, tekanan dan bahkan konflik.<sup>19</sup>

## 2. Teori Hierarki Perundang-undangan (Stufentheorie)

Tidak ada suatu sistem didunia secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, adapun ada pengaturannya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan contohnya: “Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya”, atau didalam Undang-Undang Dasar ada ungkapan “*the supreme law of the land*”.

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan teori Hans Kelsen mengenai *stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of law* bahwa dalam teori tersebut kaidah hukum

---

<sup>19</sup> Ibid., h. 50.

merupakan suatu susunan yang berjenjang dan kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah hukum yang lebih tinggi.<sup>20</sup>

Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam system norma yang dinamik karena hukum itu selalu dibentuk dan juga dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang yang telah membentuk hukum tersebut, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi norma, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya.<sup>21</sup>

Hukum itu valid atau dikatakan sah apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga norma yang lebih rendah dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, dan hukum itu bertingkat-tingkat dan berlapis-lapis yang berbentuk hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan mendasar dari norma yang lebih tinggi yang berlaku, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*) .

Teori hans kalsen kemudian juga dikembangkan oleh Hans Nawlasky, dalam teorinya mengenai *Die Stufenordnung der Rechtsordnung* atau *Die Stufenordnung der Rechtsnomen*, mengemukakan tiga lapis norma-norma hukum, yakni *Grundnorm*

---

<sup>20</sup> Ibid., hlm.203.

<sup>21</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Trasnlate by Andres Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973), hlm. 112-113.

(Norma dasar), *Grundgesetze* (Aturan-aturan dasar), dan *Formelle Gesetze* (Peraturan Perundang-undangan).

Menurut Nawiasky, norma-norma hukum tersebut selain berlapis-lapis juga berbentuk *Stufenformig* (berbentuk kerucut atau seperti stupa). Diantara lapis-lapis tersebut terdapat ada lapis-lapis lain yang merupakan bagian yang disebutnya *Zwischenstufe* (stupa antara). Tentu tiap lapisan stupa tersebut berisikan norma hukum yang bersifat umum (*Generelle Normen*), mengingat suatu norma hukum pada dasarnya berlaku umum. Norma fundamental negara yang merupakan norma yang tertinggi dalam suatu negara ini adalah norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi tetapi *Pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat di dalam suatu negara dan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma hukum dibawahnya. Dikatan bahwa norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi karena norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ia merupakan bukan norma yang tertinggi.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita VI), Disertai Doktor, (Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta 1990)*, hlm. 359 dst.

### 3. Otonomi Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Negera Indonesia merupakan negara yang menganut wujud negara kesatuan. Tetapi perihal ini hendak berbeda kala kita amati dalam sistem pemerintahan daerah negara Indonesia yang sudah mengadopsi prinsip-prinsip federalism semacamhalnya otonomi daerah. Terdapat suatu kerja sama yang unik berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Perihal ini bisa dilihat utamanya pasca reformasi.<sup>23</sup>

Mengulas tentang otonomi daerah di Indonesia hendak berkaitan dengan konsep serta teori pemerintahan daerah dan juga bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Pemerintahan daerah adalah bagian dari Negara. Hingga konsep ini tidak biasanya dilepaskan dari konsep tentang kedaulatan negara dalam sistem unitary serta federal serta sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi serta tugas pembantuan.<sup>24</sup>

Dibalik latar belakang otonomi daerah secara internal, mencuat bagaikan tuntutan atas buruknya penerapan mesin pemerintahan yang dilaksanakan secara sentralistik. Ada kesenjangan serta ketimpangan yang lumayan besar antara pembangunan yang terjalin di wilayah dengan pembangunan yang dilaksanakan di kota-kota besar spesialnya Ibu Kota Indonesia.

---

<sup>23</sup> H. M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 61.

<sup>24</sup> *Ibid.* hlm. 67

Kesenjangan ini pada gilirannya tingkatan arus urbanisasi yang sudah melahirkan beberapa permasalahan seperti tercantum tingginya angka kriminalitas serta sulitnya penataan kota di wilayah Ibu Kota. Ketidakpuasan daerah terhadap pemerintahan yang sentralistik juga didorong oleh masifnya eksploitasi sumber energi alam yang terjalin di daerah-daerah yang kaya dengan sumber daya alam. Eksploitasi kekayaan alam di daerah tersebut tidak berbanding lurus dengan optimalisasi pelaksanaan pembangunan di wilayah tersebut. Apalagi sempat mencuat terdapatnya dampak negatif dari proses eksploitasi sumber daya alam terhadap warga lokal. Inilah yang menginginkan kewenangan untuk mengendalikan serta mengurus daerahnya sendiri serta salah satu latar belakang otonomi daerah di Indonesia.<sup>25</sup>

Secara etimologi kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah yang berarti menyuruh untuk melakukan pekerjaan. Tetapi asal mulanya kata pemerintah berasal dari bahasa Inggris yaitu *government* yang artinya pemerintah dan pemerintahan. Disamping itu ada juga yang berpendapat bahwa *government* tidak selalu memiliki makna pemerintahan.<sup>26</sup> Istilah pemerintahan dapat dikatakan kegiatan pemerintahan atau dapat dikatakan kegiatan

---

<sup>25</sup> Hambali, Ilmu Administrasi Birokrasi Publik, Yayasan Kodama, Yogyakarta, 2015, hlm. 58.

<sup>26</sup> Utang Rosidin, Otonomi Daerah dan Desentralisasi, Pustaka Setia, Bandung, 2015, hlm.1.

dalam pengelolaan kekuasaan negara. Oleh karena itu, pemerintah dapat dikatakan sebagai institusi atau kegiatan institusional.<sup>27</sup>

Menurut Samuel Edward Finer mengartikan *government* sebagai *public servant* yang artinya pelayanan. Ia menyimpulkan *government* memiliki arti:

1. Menunjukkan pada kegiatan atau proses memerintah yaitu melakukan kontrol atas pihak lainnya.
2. Menunjukkan pada masalah (*hal ikhwal*) negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai (*state of affairs*).
3. Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan suatu masyarakat tertentu di perintah.
4. Menunjukkan orang-orang pejabat yang dibebani tugas untuk memerintah.<sup>28</sup>

Fungsi pemerintah daerah dalam rangka menjalankan tugas mengkoordinasi dirasa perlu ditingkatkan lagi agar ketentraman dan ketertiban di kecamatan dan di desa maupun kota dengan baik dan masalah-masalah yang sudah teratasi tidak terulangi lagi bahkan jika terjadi kejadian yang serupa. Pemerintah yang tanggap bisa mengatasi dengan cepat dan baik. Sekarang ini masih banyak terjadi dinamika konflik di kabupaten atau kota, kecamatan sampai pada tingkat paling kecil yaitu desa atau kelurahan. Konflik di daerah adalah masalah yang selalu terjadi dalam periode pemerintahan di Indonesia. Dilihat gejala konflik yang mungkin bermula dari

---

<sup>27</sup> C.S.T. Kansil, 1981, Sistem Pemerintahan Indonesia, Jakarta, Aksara Baru, hlm. 21.

<sup>28</sup> Utang Rosidin. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), hlm 2.

persoalan kecil, apabila dibiarkan maka bisa membakar keharmonisan kehidupan masyarakat yang sudah terbangun lama. Lebih jauh bisa menjadi ancaman bagi integrasi bangsa. Aparatur pemerintah harus cerdas merendam konflik diberbagai daerah.<sup>29</sup>

## F. Langkah-langkah Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, adapun langkah-langkah yang akan penulis lakukan adalah:

### 1. Metode Penelitian

Dalam menyusun karya ilmiah ini, peneliti menggunakan metode penelitian hukum deskriptif analisis pendekatan yuridis Sosiologis. Penelitian hukum deskriptif analisis adalah suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku kemudian dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang berkaitan dengan permasalahan.<sup>30</sup>

Penelitian hukum deskriptif analisis sesuai dengan penelitian yang dilakukan yaitu penulis berusaha untuk menguraikan kenyataan-kenyataan atau fakta yang ada dan mendeskripsikan suatu masalah dalam pelaksanaan peraturan daerah Nomor 3 Tahun 2015 Pasal 17 a

---

<sup>29</sup> Masengi, Steren O., Sofia Pangemanan, and Neni Kumayas. "Koordinasi Camat Dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum Di Kecamatan Tompaso Baru Kabupaten Minahasa Selatan." *Jurnal Eksekutif* 1.1 (2018).

<sup>30</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*, (Jakarta: PT Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 97-98.

tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum terkait larangan menjadi pengemis di Kota Bukittinggi. Sedangkan secara sosiologis, penelitian ini berfokus kepada efektivitas pelaksanaannya.

## 2. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini antara lain :

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer menurut Peter Mahmud Marzuki adalah bahan hukum yang bersifat otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundangan, risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan catatan-catatan resmi.<sup>31</sup> Penulis menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang-Undang No.23 Tahun 2014.
- 3) Undang-Undang No.28 Tahun 1999.
- 4) Undang-Undang No.39 Tahun 1999.
- 5) Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010.
- 6) Peraturan Daerah Kota Bukittinggi No.3 Tahun 2015.

### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang mendukung serta memperkuat bahan hukum primer dan memberikan penjelasan

---

<sup>31</sup> Ibid., hlm.141



terhadap bahan hukum primer sehingga dapat melakukan analisa dan melakukan pemahaman yang lebih mendalam.<sup>32</sup>

Maka dalam penelitian ini bahan hukum sekunder terdiri atas:

- 1) Penjelasan dari peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai bahan hukum primer.
- 2) Hasil penelitian.
- 3) Pendapat ahli yang kompeten.
- 4) Data dari Satpol PP Kota Bukittinggi.
- 5) Buku-buku literature yang menjelaskan mengenai efektivitas hukum.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang merupakan pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan yaitu Kamus Hukum, jurnal, internet dan lain-lain.

3. Sumber Data

Adapun sumber data dalam penelitian ini adalah:

a. Sumber Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya. Menurut Sugiyono (2015), “Data primer adalah sumber

---

<sup>32</sup> Soerjono Suekanto, dan Sri Mamudi , penelitian hukum normative suatu tinjauan singkat, Penerbit (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm.23

data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data.” Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui keterangan dan informasi yang didapat dari pihak Satpol PP Kota Bukittinggi dan pengemis yang sedang melakukan kegiatan.

b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung. Menurut Sugiyono (2015), “Data sekunder adalah sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya melalui orang lain atau melalui dokumen.”<sup>33</sup> Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah jurnal hukum, artikel hukum, dan buku untuk membantu menjawab persoalan dan masalah dari penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan data

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah:

a. Wawancara

Menurut Sukmadinata, “Wawancara adalah salah satu teknik pengumpulan data yang paling utama dalam penelitian kualitatif.”<sup>34</sup>

Menurut Burhan, “Wawancara adalah suatu proses untuk memperoleh keterangan guna tercapainya tujuan penelitian dengan melakukan tanya jawab antara pewawancara dengan responden, dengan atau tanpa menggunakan pendoman (*guide*) wawancara.”<sup>35</sup> Pada penelitian

<sup>33</sup> Sugiyono. 2015. *Metodologi Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta

<sup>34</sup> Sukmadinata, Nana Syodih. 2013. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, hal 216-217

<sup>35</sup> Burhan Bungin. (2001). *Metode Penelitian Sosial*. Surabaya: Airlangga University Press, hal 133

ini, wawancara dilakukan kepada pihak dinas terkait yakni Satpol PP bagian Kepala Bidang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, pengemis dan juga masyarakat guna memperoleh data penelitian yang valid dan relevan.

b. Observasi

Menurut Khairinal, “Observasi merupakan suatu pengamatan yang dilakukan secara langsung, observasi dapat dilakukan dengan menggunakan tes, ragam gambar, rekam suara, video, dan sebagainya.”<sup>36</sup> menurut Sukmadinata, “Observasi merupakan suatu metode pengumpulan data secara langsung dilakukan di lapangan.”<sup>37</sup> Pada penelitian ini, observasi dilakukan dengan secara langsung di kantor Satpol PP Kota Bukittinggi.

c. Dokumentasi

Menurut Sugiyono, “Dokumentasi merupakan catatan kejadian yang telah berlalu yang dibuktikan dengan tulisan, gambar, atau karya-karya.”<sup>38</sup> Pada penelitian ini, dokumentasi dapat berupa video, foto, dan dokumen-dokumen yang mendukung jalannya penelitian.

5. Analisis data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif yaitu analisis yang dilakukan

---

<sup>36</sup> Khairinal. 2016. *Menyusun Proposal, Skripsi, Tesis dan Disertasi*. Jambi: Salim Media Indonesia (Anggota IKAPI), hal 340-341

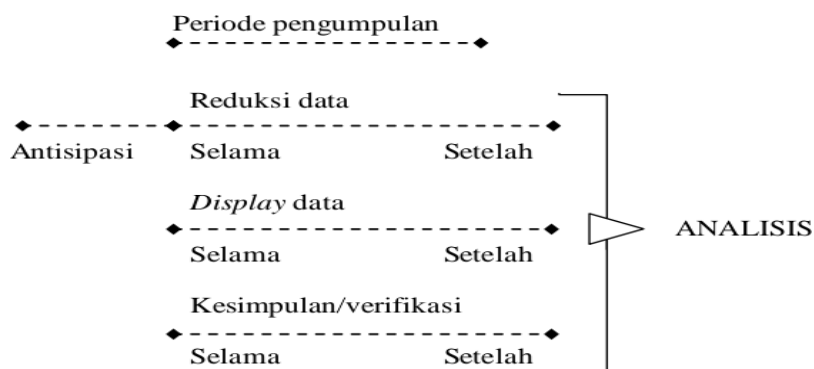
<sup>37</sup> Sukmadinata, Nana Syodih. 2013. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, hal 220

<sup>38</sup> Sugiyono. 2017. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta, hal 329

dengan tidak menggunakan perhitungan angka, tetapi dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data dan memilah menjadi kesatuan yang dapat dikelola.<sup>39</sup> Setelah data terkumpul, adapun langkah terakhir yang dilakukan oleh penulis adalah menganalisis data dengan cara sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi data, data yang telah terkumpulkan dari peraturan-peraturan yang berlaku dan wawancara yang telah dilakukan.
- b. Klasifikasi data, setelah data diidentifikasi yang sesuai dengan masalah yang diteliti kemudian di klasifikasi sesuai dengan jenis data yang telah ditentukan.
- c. Analisis data, setelah data di klasifikasi kemudian di analisis dengan metode yang telah ditentukan.
- d. Menyimpulkan, setelah melakukan analisis data maka selanjutnya menyimpulkan penelitian.

Menurut Miles dan Huberman dalam Sugiyono, “Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode



<sup>39</sup> Lexy J. Meleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, Op.cit. hlm. 248.

tertentu.”<sup>40</sup> Adapun langkah-langkah di dalam melakukan analisis data dapat dilihat pada Gambar 1 di bawah ini:

**Gambar 1**  
**Komponen-komponen Analisis Data (*Flow Model*)**

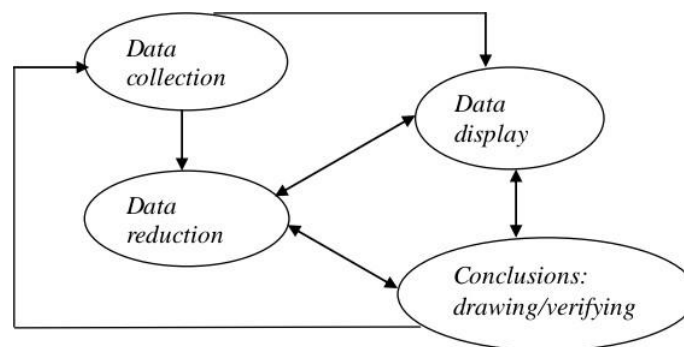
*Sumber: Miles dan Huberman (dalam Sugiyono (2009:337-338))*

Pada saat dilakukan wawancara, secara langsung peneliti sudah melakukan analisis data terhadap jawaban dari responden. Namun, apabila jawaban responden setelah peneliti lakukan analisis terdapat hasil yang belum memuaskan, maka peneliti akan melakukan wawancara lanjutan sampai hasil wawancara tersebut dianggap kredibel atau telah cukup. Selain itu, aktifitas di dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus hingga data yang didapat sangat jelas.

Selain langkah-langkah dalam analisis data, juga diperlukan model dalam analisis data yang dinamakan dengan model interaktif. Model interaktif dalam analisis data ini dapat dilihat pada Gambar 2 di bawah ini:

---

<sup>40</sup> Sugiyono. (2009). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta, hal 337-338



**Gambar 2**  
**Komponen-Komponen Analisis Data (*Interactive Model*)**

Sumber: Mathew B. Miles dan A. Michael Huberman (2009:16-21)

Menurut Mathew B. Miles dan A. Michael Huberman, terdapat model interaktif yang ditempuh dalam analisis data, yaitu:<sup>41</sup>

a. *Data Reduction* (Reduksi Data)

Reduksi data ini diperlukan pada saat proses pemilihan, pemusatan, perhatian, penyederhanaan dan mentransformasikan data-data kasar yang muncul dari catatan-catatan selama di lapangan, sehingga data tersebut dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai hasil observasi dan wawancara.

b. *Data Display* (Penyajian Data)

Penyajian data berisikan sekumpulan informasi yang tersusun sedemikian rupa dengan memberikan penarikan kesimpulan dan proses pengambilan tindakan. Dalam penelitian kualitatif

<sup>41</sup> Miles, Matthew B. & A. Michael Huberman. (2009). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI-Press, hal 16-21

penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian secara singkat baik berbentuk bagan, tabel, grafik dan lainnya. Melalui penyajian data tersebut, diharapkan hasil yang didapat menjadi terorganisir sehingga akan lebih mudah untuk dipahami.

c. *Conclusion Drawing* atau *Verification* (Simpulan atau Verifikasi)

Di dalam model ini nantinya akan berisikan kesimpulan berdasarkan data yang telah diproses melalui reduksi data dan penyajian data. Penarikan kesimpulan ini bersifat sementara dan akan berubah apabila tidak ditemukannya bukti yang kuat atau yang mendukung pada tahap pengumpulan data selanjutnya. Namun, apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal telah mendapatkan bukti yang *valid* dan konsisten terjun ke lapangan dalam mengumpulkan data maka kesimpulan yang telah dikemukakan tersebut merupakan kesimpulan yang *valid* atau *credible*.

6. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data serta informasi yang sesuai dengan permasalahan penulis kemukakan, maka penulis akan melakukan di Kantor Satpol PP Kota Bukittinggi selaku pihak yang berwenang dalam mengatasi permasalahan pengemis di Kota Bukittinggi.