

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) merupakan salah satu masalah sosial yang menjadi urusan wajib bagi pemerintah daerah. Adanya gelandangan, pengemis, Wanita Rawan Sosial Ekonomi, anak terlantar dan anak jalanan menunjukkan masih banyaknya kemiskinan di daerah. Hal ini merupakan pekerjaan rumah yang harus segera dicarikan solusinya guna mewujudkan kesejahteraan sosial. Demikian halnya dengan Pemerintah Daerah Kota Bandung. Berbagai strategi penanggulangan PMKS ditetapkan Pemerintah Kota Bandung baik dalam bentuk pelayanan, bantuan sosial, pemberdayaan sosial, rehabilitasi sosial maupun perlindungan sosial. Namun jumlah PMKS semakin meningkat dan permasalahan yang berhubungan dengan kemiskinan selalu muncul.

Sejak lahir manusia telah bergaul dengan manusia-manusia lain didalam suatu wadah yang bernama masyarakat, memalui pergaulan secara sepeintas kita lalu mengetahui bahwa manusia dalam berbagai hal dia mempunyai persamaan dengan orang-orang lain, sedangkan dalam hal-hal ini dia berbeda dengan mereka mempunyai sifat-sifat khas yang berlaku bagi dirinya sendiri. Adanya persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan ini, lama kelamaan menimbulkan kesadaran diri pada manusia bahwa dalam kehidupan bermasyarakat ia membutuhkan aturan-aturan yang oleh anggota-anggota masyarakat tersebut harus di patuhi dan di taati, sebagai pegangan atau pedoman yang mengatur hubungan-hubungan antara manusia yang satu dengan yang lainnya, serta antara manusia dengan masyarakat atau kelompoknya. Pedoman-pedoman itu biasanya diatur oleh serangkaian nilai-nilai dan kaidah-kaidah.<sup>1</sup>

Setiap manusia memiliki pemikiran yang berbeda-beda, sehingga mempunyai kepentingan individu (sendiri) dan juga manusia mempunyai kepentingan bersama

---

<sup>1</sup> Soerjono soekanto, Pokok-Pokok Sosiologi hukum (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), 1-2

yang mengharuskan adanya keamanan dalam masyarakat. Adapun yang memimpin kehidupan bersama, yang mengatur tingkah laku manusia dalam masyarakat adalah peraturan hidup. Supaya dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dengan aman dan tentram dan damai tanpa gangguan, maka bagi setiap manusia memerlukan adanya suatu tata. Tata itu berwujud aturan-aturan yang menjadi pedoman bagi segala tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup, sehingga kepentingan masing-masing dapat terpelihara dan terjamin.

Manusia adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup tanpa melakukan hubungan dan bekerja sama dengan manusia lainnya di masyarakat. Agar kerja sama antar sesama manusia dapat berlangsung baik, lancar, dan dapat optimal, manusia membutuhkan suasana dan kondisi tertib dan teratur. Dalam hal ini manusia membutuhkan aturan, tata pergaulan, sehingga mereka dapat hidup dalam suasana yang harmonis. Uraian tersebut menunjukkan arti pentingnya norma-norma sosial dalam kehidupan masyarakat.

Norma lahir karena adanya interaksi sosial dalam masyarakat. Masyarakat yang berinteraksi membutuhkan aturan main, tata pergaulan yang dapat mengatur mereka untuk mencapai suasana yang diharapkan, yaitu tertib dan teratur. Untuk mencapainya, maka dibentuklah norma sebagai pedoman yang dapat digunakan untuk mengatur pola perilaku dan tata kelakuan yang akhirnya disepakati bersama oleh anggota kelompok masyarakat tersebut.<sup>2</sup>

Tertib sosial adalah istilah yang digunakan dalam ilmu sosiologi untuk menggambarkan kondisi kehidupan masyarakat yang aman, dinamis, dan teratur sebagai hasil hubungan yang selaras tindakan, nilai dan norma dalam interaksi sosial. Dalam hal ini, masyarakat bertindak sesuai dengan status dan peran masing-masing. Tertib sosial menunjukkan sebuah keadaan masyarakat dengan tertib dan teratur sebagai hasil dari interaksi sosial yang berjalan harmonis. Tertib sosial merupakan salah satu usaha dalam menciptakan keteraturan dalam kehidupan masyarakat. Contoh lainnya kondisi tertib sosial dalam masyarakat dapat dilihat ketika kita mengamati pengguna jalan raya. Pengguna jalan raya yang memahami norma yang berlaku akan mentaati aturan lalu lintas. Sementara itu, pengguna jalan yang tidak memahami norma sosial akan melanggar aturan lalu lintas.<sup>3</sup>

Penerapan atau Implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan dengan penerapan atau pelaksanaan, penerapan merupakan kemampuan menggunakan materi yang telah dipelajari kedalam situasi kongkret atau nyata. Majone dan Wildavski (1979) mengemukakan implementasi sebagai penilaian, Browne dan Wildavski (1983) juga

---

<sup>2</sup> Indriyanti Prastica, "Tertib Sosial", [http://indriyanti\\_prastica-fisip15.web.unair.ac.id/](http://indriyanti_prastica-fisip15.web.unair.ac.id/) (18 Oktober 2021).

<sup>3</sup> Aletheia Rabbani, "Pengertian Tertib sosial", <https://www.sosial79.com/2020/08/pengertian-tertibsosial-dan-contohnya.html>. (18 Oktober 2021).

mengemukakan bahwa Implementasi adalah perluasan aktifitas yang saling menyesuaikan. Pengertian ini memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktifitas, adanya aksi, tindakan atau mekanisme suatu sistem.

Tujuan dari penerapan adalah untuk menerapkan dan mewujudkan rencana yang telah disusun menjadi bentuk nyata. Hal itu karena dalam menyusun suatu rencana disusun pula tujuan-tujuan yang akan dicapai. Dengan demikian, penerapan secara praktis bisa dikatakan sebagai cara untuk mencapai tujuan-tujuan terkait. Di samping itu, tujuan penerapan secara teknis juga berarti menguji penerapan kebijakan yang tertuang dalam rencana-rencana yang telah disusun..

Pengertian penerapan adalah perbuatan menerapkan. Pengertian Penerapan Menurut J.S Badudu dan Sutan Mohammad Zain, penerapan adalah hal, cara atau hasil. Adapun menurut Lukman Ali, penerapan adalah mempraktekkan, memasang. Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa penerapan merupakan sebuah tindakan yang dilakukan baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan. Adapun unsur-unsur penerapan meliputi :

1. Adanya program yang dilaksanakan .
2. Adanya kelompok target, yaitu masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
3. Adanya pelaksanaan, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses penerapan tersebut.<sup>4</sup>

Kota Bandung adalah Kota metropolitan terbesar di Provinsi Jawa Barat sekali gus menjadi ibu Kota Provinsi tersebut.<sup>5</sup> Kota ini terletak 140 km tenggara Jakarta dan merupakan kota terbesar di wilayah pulau Jawa di bagian selatan. Bandung yang menjadi salah satu kota metropolitan di Jawa Barat ternyata masih menyimpan segudang persoalan, salah satunya yaitu adalah Penyandang Kesejahteraan Sosisal (PMKS). PMKS rata-rata yang sering muncul atau berkeliaran yaitu pengamen jalanan, pengemis, gelandangan, lansia terlantar, mereka saat ini masih tersebar di beberapa titik di kota Bandung. Selain itu juga dalam pengawasan di beberapa wilayah kota Bandung seperti di cicaheum, pasteur, buah batu, lewi panjang, pasir koja, dan jalan-jalan lainnya yang berada di tengah kota yang menjadi pusat keramaian.

---

<sup>4</sup> Peter Salim dan Yenny Salim, Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer (Jakarta: Modern English Perss, 2002), h.1598

<sup>5</sup> [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 1 November 2021 Pukul 21.45

Keberadaan pengamen, gelandangan, pengemis menimbulkan dampak yang mengganggu ketertiban umum dan ketentraman. Banyak yang menanggapi dari berbagai masyarakat, ada yang peduli, tapi tidak banyak yang sering muncul di jalanan. Dengan berbagai alasan yang lainnya, masyarakat terkadang memposisikan pengamen, gelandangan dan pengemis itu sebagai sampah masyarakat, karena hanya dengan penampilan yang kumuh dan baju compang camping.

Melihat banyaknya pengemis dan gelandangan di kota Bandung yang mengalami peningkatan, Pemerintah Kota Bandung mengeluarkan kebijakan yang berkaitan dengan masalah sosial yaitu berupa Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 tahun 2009 tentang Ketertiban Umum, Ketentraman dan Perlindungan Masyarakat yang dimana salah satu pasal tersebut menyebutkan adanya larangan untuk tidak melakukan kegiatan seperti pengemis, gelandangan. Dengan adanya Perda Nomor 9 Tahun 2009 ini di harapkan para gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Bandung dapat di tangani. Selain pemerintah, tentunya peran serta dari masyarakat yang di perlukan.

Akan tetapi, kita harus menerima bahwa masyarakat masih banyak yang tidak mengetahui akan adanya peraturan daerah ini. Masyarakat merupakan komponen penting dalam usaha ketertiban sosial, seharusnya mengetahui fungsi dan kedudukan peraturan daerah no 9 tahun 2009. Masyarakat yang merasa kasihan dengan pengemis, pengamen, gelandangan yang bisa di sebut PMKS cenderung memilih memberikan uang kepada pengemis, pengamen, gelandangan tersebut. padahal sudah jelas dalam peraturan daerah bahwa setiap orang dilarang untuk memberika uang atau barang kepada mereka, dan itu sama saja mendukung profesi mereka.

Sebelumnya telah disebutkan bahwa pemerintah Kota Bandung telah memiliki peraturan daerah untuk upaya memberantas PMKS khususnya pengemis, pengamen, gelandangan. Guna untuk terlaksananya tertib sosial yaitu berupa peratiran daerah Kota

Bandung No 9 tahun 2009 tentang Ketertiban Umum, Ketentraman, Perlindungan Masyarakat. Salah satu pasal dalam perda yakni Pasal 16 ayat (1) menjelaskan bahwa setiap orang dilarang :

- a. Melakukan kegiatan sebagai pengamen, pengemis, gelandangan, pedagang asongan, dan/atau pembersih kendaraan di jalanan fasilitas umum;
- b. Mengordinir orang untuk menjadi pengamen, pengemis, pedagang asongan, dan/atau pembersih kendaraan;
- c. Membeli barang dari pedagang asongan, dan ;

- d. Memeberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengamen, pengemis, gelandangan, orang terlantar dan/atau pembersih kendaraan di jalan dan fasilitas umum.<sup>6</sup>

Dari pasal diatas jelas bahwa masyarakat Kota Bandung tidak boleh melakukan penggelandangan dan mengemis, mengamen serta tidak boleh memberikan uang santunan kepada pengemis, gelandangan, pengamen yang ada di Kota Bandung. Apabila melanggar aturan yang sudah di tetapkan akan diberikan sanksi berupa denda 500 ribu hingga 50 juta yang tertera pada pasal 16 ayat (2).

Namun hal tersebut tidak sejalan dengan data di lapangan sebagai berikut :

Jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Di Kota Bandung

No	Jenis PMKS	Satuan	Jumlah (2012)	Jumlah (2015)	Jumlah (2017)
1	Anak Balita Terlantar	Orang	354	354	177
2	Anak Terlantar	Orang	5.848	2.412	592
3	Anak Berhadapan dengan Hukum	Orang	57	57	28
4	Anak Jalanan	Orang	2.162	2.162	172
5	Penyandang Disabilitas Anak	Orang	1.060	1.060	1.506
6	Anak yang Memerlukan Perlindungan Khusus	Orang	151	151	105
7	Lanjut Usia Terlantar	Orang	2.108	2.108	2.287
8	Penyandang Disabilitas	Orang	5.069	5.069	4.123
9	Tuna Susila	Orang	319	319	69
10	Gelandangan	Orang	618	746	42
11	Pengemis	Orang	766	372	86
12	Pemulung	Orang	388	388	610
13	Kelompok Minoritas	Orang	153	153	83

<sup>6</sup> Pasal 16 Ayat (1) PERDA Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum, Ketentraman Dan Perlindungan Masyarakat

14	Bekas warga binaan lembaga Pemasyarakatan	Orang	153	153	315
15	Orang dengan HIV/Aids	Orang	2.690	2.690	82
16	Korban penyalahgunaan Napza	Orang	103	103	182
17	Pekerja migran bermasalah sosial	Orang	17	17	3
18	Korban bencana alam	Orang	5.939*	-	71
19	Korban bencana sosial	Orang	-	-	9
20	Perempuan rawan sosial ekonomi	Orang	3.487	3.487	8249
21	Keluarga Miskin	KK	78.751	117.234	61.467
22	Keluarga bermasalah psikologis	KK	2.603	2.603	86

Sumber : Dinas Sosial Kota Bandung

Berdasarkan data diatas di ketahui pada tahun 2017 masih terdapat tingginya jumlah anak yang bermasalah sebanyak 592 anak terlantar, 177 anak balita terlantar, 172 anak jalanan, anak dengan kedisabilitas 1506 orang, anak perlu perlindungan khusus 105 orang, dan anak berhubungan dengan hukum 28 orang.

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 :

1. Wali Kota berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman, dan Perlindungan Masyarakat.
2. Pembinaan dan pengawasan sebagaimana maksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Satpol PP.
3. Dalam rangka pembinaan dan pengawasan sebagai mana di maksud pada ayat (2) Satpol PP dapat melakukan koordinasi dengan Perangkat Daerah terkait.

Hal tersebut tentunya tidak sejalan dengan peraturan yang telah ada karna pada data ditemukan bahwa masih adanya penelantaran terhadap manusia di kota Bandung.

Dengan demikian maka peneliti bermaksud untuk mengambil judul : **Penerapan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 tahun 2021 Pasal 16 Ayat 1 Dalam Menanggulangi PMKS Ditinjau dari Siyasah Dusturiyah.**

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Penerapan Peraturan daerah Kota Bandung Nomor 09 Tahun 2019 Pasal 16 Ayat 1 Dalam Menanggulangi PMKS?
2. Bagaimana Faktor Pendukung dan Hambatan Pasal 16 Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 09 Tahun 2019 Dalam Menanggulangi PMKS?
3. Bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Peraturan Daerah Kota Bandung Dalam Menanggulangi PMKS?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Penerapan Peraturan daerah Kota Bandung Nomor 09 Tahun 2019 Pasal 16 Ayat 1 Dalam Menanggulangi PMKS.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Faktor Pendukung dan Hambatan Pasal 16 Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomo 09 Tahun 2019 Dalam Menanggulangi PMKS.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Peraturan Daerah Kota Bandung Dalam Menanggulangi PMKS.

**D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini baik secara teoritis (akademik) maupun praktis adalah sebagai berikut :

**1. Kegunaan Teoritis**

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam perkembangan ilmu Siyasah Dusturiyah dan Penyelenggaraan tertib sosial di masa yang akan datang dan mampu melengkapi hasil penelitian yang dilakukan oleh pihak lain dalam bidang yang sama. Diharapkan dapat menambah bahan kepustakaan Hukum Tata Negara (Siyasah) tentang penerapan perda di dalam kemajuan daerah, khususnya kepustakaan mengenai Siyasah Dusturiyah.

**2. Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan positif bagi Pemerintah Kota Bandung yang menangani masalah tertib sosial untuk penyelesaian segala bentuk kebijakan/ peraturan daerah. Hasil Penelitian ini di harapkan dapat



memberikan sumbangan pemikiran bagi anggota lembaga yang menangani masalah tertib sosial dan seluruh kalangan masyarakat.

#### E. Kerangka Berpikir

Penelitian ini menggunakan Teori Penerapan Hukum dengan mengacu pada sistem hukum serta bagaimana efektif tidaknya hukum yang diterapkan. Untuk mengetahui hukum (perda) dilaksanakan atau tidaknya perlu memperhatikan beberapa elemen baik dari stuktur hukum, substansi hukum, maupun budaya hukum yang ada pada masyarakat.

Penerapan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dengan mewujudkan kepastian dan keadilan dalam masyarakat. Kepastian hukum menghendaki perumusan kaedah-kaedah hukum yang berlaku umum, yang berarti pula bahwa kaedah-kaedah tersebut harus ditegakkan atau dilaksanakan dengan tegas. Hal ini menyebabkan bahwa hukum harus diketahui dengan pasti oleh para warga masyarakat, oleh karena hukum tersebut terdiri dari kaedah-kaedah yang ditetapkan untuk peristiwa-peristiwa masa kini dan untuk masa-masa mendatang serta bahwa kaedah-kaedah tersebut berlaku secara umum. Dengan demikian, maka di samping tugas-tugas kepastian serta keadilan tersimpul pula unsure kegunaan di dalam hukum. Artinya adalah bahwa setiap warga masyarakat mengetahui dengan pasti hal-hal apakah yang boleh dilakukan dan apa yang dilarang untuk dilaksanakan, di samping bahwa warga masyarakat tidak dirugikan kepentingan-kepentingannya di dalam batas-batas yang layak.<sup>7</sup>

Lebih lanjut untuk mencapai pada proses penerapan hukum maka akan diuraikan mengenai beberapa elemen yang akan mempengaruhi penerapan hukum. Unsur-unsur tersebut di antaranya:

##### 1. Faktor hukum sendiri (perda yang digunakan)

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja,

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1976), h. 40



Masih banyak aturan-aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat.

Hukum dalam penelitian ini yaitu Perda Kota Bandung yang berkaitan dengan PMKS. Substansi yang ada dalam perda tersebut sangat mempengaruhi penertiban PMKS yang ada di Kota Bandung.

## 2. Faktor Penegak Hukum

Faktor ini meliputi pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum atau law enforcement. Bagian-bagian itu *law enforcement* adalah aparat penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaat hukum secara proporsional.

Penegakan perda terdapat beberapa institusi yang memiliki kewenangan secara langsung dalam menertibkan PMKS diantaranya kepolisian serta satuan polisi pamong praja (SATPOL PP). dalam menjalankan tugasnya terdapat kegiatan rutin yang dilakukan secara gabungan antara dinas sosial dengan Satpol PP dalam rangka menertibkan serta memberikan edukasi terhadap oknum PMKS yang terkena razia.

Lebih lanjut, ada tiga elemen penting yang mempengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparat penegak hukum, menurut Jimmly Asshidiqie elemen tersebut antara lain :

- a. institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya;
- b. budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya; dan
- c. perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya.

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

Pelaksanaannya penegakan hukum oleh penegak hukum di atas dijumpai beberapa halangan yang disebabkan oleh penegak hukum itu sendiri, halangan-halangan tersebut antara lain : Pertama, Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi. Kedua, Tingkat aspirasi yang relative belum tinggi. Ketiga, Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi. Keempat, Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materiel. Kelima, Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

Menurut Soerjono Soekanto hambatan maupun halangan penegak hukum dalam melakukan penegakan hukum tersebut dapat diatasi dengan cara mendidik, membiasakan diri untuk mempunyai sikap-sikap antara lain : sikap terbuka, senantiasa siap menerima perubahan, peka terhadap masalah yang terjadi, senantiasa mempunyai informasi yang lengkap, orientasi ke masa kini dan masa depan, menyadari potensi yang dapat dikembangkan, berpegang pada suatu perencanaan, percaya pada kemampuan iptek, menyadari dan menghormati hak dan kewajiban, berpegang teguh pada keputusan yang diambil atas dasar penalaran dan perhitungan yang tepat.

### 3. Faktor Sarana dan Fasilitas dalam Penegakan Hukum

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya. Jika fasilitas pendukung tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Kepastian dan kecepatan penyelesaian perkara tergantung pada fasilitas pendukung yang ada dalam bidang-bidang pencegahan dan pemberantasan kejahatan.

Peningkatan teknologi deteksi kriminalitas, mempunyai peranan yang sangat penting bagi kepastian dan penanganan perkara-perkara pidana, sehingga tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual, maka untuk sarana atau fasilitas tersebut sebaiknya dilakukan dengan cara sebagai berikut : 1. Yang tidak ada maka diadakan yang baru betul; 2. yang rusak atau salah maka diperbaiki atau di betulkan. 3. yang kurang seharusnya di tambah. 4. yang macet harus di lancarkan. 5. yang mundur atau merosot harus di majukan atau di tingkatkan.

Faktor ketiga yaitu faktor sarana atau fasilitas yang membantu penegakan hukum, menurut Soerjono Soekanto sendiri menyatakan bahwa tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar tanpa adanya sarana atau fasilitas yang memadai. Fasilitas atau sarana yang memadai tersebut, antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal itu tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Kita bisa bayangkan bagaimana penegakan peraturan akan berjalan sementara aparat penegaknya memiliki pendidikan yang tidak memadai, memiliki tata kelola organisasi yang buruk, di tambah dengan keuangan yang minim.

#### 4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapatpendapat tertentu mengenai hukum.<sup>8</sup> Masyarakat Indonesia mempunyai pendapat mengenai hukum sangat berfareasi antara lain :

- a. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan.
- b. hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan
- c. hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan.
- d. hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis) .
- e. hukum diartikan sebagai petugas atau pejabat.
- f. hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa.
- g. hukum diartikan sebagai proses pemerintahan.
- h. hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik.
- i. hukum diartikan sebagai jalinan nilai.
- j. hukum diartikan sebagai seni.

Berbagai pengertian tersebut di atas timbul karena masyarakat hidup dalam konteks yang berbeda, sehingga yang seharusnya dikedepankan adalah keserasiannya, hal ini bertujuan supaya ada titik tolak yang sama. Masyarakat juga mempunyai kecenderungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasi dengan petugas (dalam hal ini adalah penegak hukum adalah sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum itu sendiri yang merupakan pendapatnya sebagai cermin dari hukum sebagai struktur dan proses. Keadaan tersebut juga dapat memberikan pengaruh baik, yakni bahwapenegak hukum akan merasa bahwa perilakunya senantiasa mendapat perhatian dari masyarakat.

Permasalahan lain yang timbul sebagai akibat anggapan masyarakat adalah mengenai penerapan undang-undang/ Perda yang ada / berlaku. Jika penegak hukum menyadari dirinya dianggap hukum oleh masyarakat, maka kemungkinan penafsiran mengenai pengertian perundang-undangan bisa terlalu luas atau bahkan terlalu sempit. Selain itu mungkin timbul kebiasaan untuk kurang menelaah bahwa undang-undang/ Perda kadangkala tertinggal dengan perkembangan di dalam masyarakat. Anggapan-anggapan masyarakat tersebut harus mengalami perubahan dalam kadar tertentu. Perubahan tersebut dapat dilakukan melalui penerangan atau penyuluhan hukum yang bersinambungan dan senantiasa dievaluasi hasil-hasilnya, untuk kemudian dikembangkan lagi. Kegiatan-

---

<sup>8</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat (Bandung: Angkasa, 1980), h. 87

kegiatan tersebut nantinya kan dapat menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.

#### 5. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena didalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non material.<sup>9</sup> Hal ini dibedakan sebab menurut Lawrence M. Friedman yang dikutip Soerdjono Soekamto , bahwa sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum menyangkup, struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur menyangkup wadah atau bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya.

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencangkup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (hingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

Pasangan nilai yang berperan dalam hukum menurut Soerdjono Soekamto adalah sebagai berikut :

- a. Nilai ketertiban dan nilai ketenteraman.
- b. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniah/seakhlakan
- c. Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/ inovatisme.

Adanya keserasian nilai dengan kebudayaan masyarakat setempat diharapkan terjalin hubungan timbal balik antara hukum adat dan hukum positif di Indonesia, dengan demikian ketentuan dalam pasal-pasal hukum tertulis dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat supaya hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara efektif. Kemudian diharapkan juga adanya keserasian antar kedua nilai tersebut akan menempatkan hukum pada tempatnya

Lebih lanjut jika dilihat dari perspektif Ushul Fiqh, kemaslahatan dibahas dalam kajian metode al-maslahah al-mursalah, yakni suatu kemaslahatan yang tidak mempunyai dasar dalil, tetapi tidak ada yang membatalkannya atau melarangnya. Jika terdapat suatu kejadian yang tidak ada ketentuan syari'at dan tidak ada illat yang keluar dari syara' yang menentukan kejelasan hukum kajian tersebut, kemudian ditemukan sesuatu yang sesuai

---

<sup>9</sup> Ibid, hlm. 90

dengan syara', yakni suatu ketentuan berdasarkan pemeliharaan kemadharatan atau untuk menyatakan suatu manfaat, kejadian tersebut dinamakan al-maslahah al-mursalah. Tujuan utama al-maslahah al-mursalah adalah kemaslahatan, yakni memelihara dari kemudharatan dan menjaga kemanfaatannya. Secara teoritis, prinsip kemaslahatan adalah, sebagaimana dikemukakan oleh Rahmat Syafe'I yaitu:

1. Melihat kemaslahatan yang terdapat dalam kasus yang dipersoalkannya;
2. Melihat sifat yang sesuai dengan tujuan syari'at yang mengharuskan adanya ketentuan hukum agar tercipta suatu kemaslahatan; dan
3. Melihat proses penetapan hukum terhadap suatu kemaslahatan yang ditunjukkan oleh dalil khusus. Dalam hal ini adalah penetapan suatu kasus bahwa hal itu diakui sah oleh salah satu bagian tujuan syariat islam.<sup>10</sup>

تَصَرُّفُ الْأِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مَنْوُظٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”

Kaidah ini menegaskan bahwa seorang pemimpin harus berorientasi kepada kemaslahatan rakyat, bukan mengikuti keinginan hawa nafsunya atau keinginan keluarganya atau kelompoknya. Dalam hal ini dijelaskan bahwa setiap kebijakan yang maslahat dan manfaat bagi rakyat maka itulah yang harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan, dan dinilai/dievaluasi kemajuannya. Sebaliknya, kebijakan yang mendatangkan mafsadah dan memudaratkan rakyat, itulah yang harus disingkirkan dan dijauhi.<sup>11</sup>

Keputusan hukum yang dibuat oleh pemimpin atau penguasa dapat dikategorikan sebagai tasyri karena secara definitif, tasyri adalah kata yang diambil dari laafazh syari'ah yang artinya jalan yang lurus. Secara terminologi tasyri diartikan oleh para fukoha sebagai hukum-hukum yang ditetapkan oleh Allah bagi hamba-hambanya yang diungkapkan melalui pelantaraan Rasul-Nya agar manusia melaksanakan hukum-hukum tersebut atas dasar keimanan, baik hukum yang bersangkutan dengan perbuatan badaniah manusia maupun yang berkaitan dengan masalah akidah, akhlak, dan budi pekerti.<sup>12</sup>

Hanafi mengatakan bahwa syarat-syarat kemaslahatan adalah:

1. Berlaku secara khusus untuk urusan muamalah, karena masalah ibadah berlaku tetap dan tidak berubah-ubah;

<sup>10</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasa*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2008), hlm. 27

<sup>11</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm 148

<sup>12</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasa: Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung: pustaka setia, 2008), hlm.

2. Tidak berlawanan dengan maksud syari'at atau salah satu dalil yang sudah dikenal; dan
  3. Masalahat karena kepentingan yang nyata dan diperlukan oleh masyarakat.<sup>13</sup>
- Melihat pada kondisi masyarakat yang ada bisa disebut masyarakat yang mayoritas muslim dan agamis perlu diperhatikan juga bahwa adat kebiasaan dan sosial masyarakatnya dapat dipertimbangkan dalam membuat suatu kebijakan agar selaras dengan sosial kultur yang hidup dalam masyarakat.

Hal tersebut dapat dipertegas dengan keterangan kaidah sebagai berikut:

الْعَادَةُ مُحْكَمَةٌ

“adat (dipertimbangkan di dalam) menetapkan hukum”<sup>14</sup>

Kaidah tersebut menjelaskan bahwa di suatu keadaan, adat bisa dijadikan pijakan untuk mencetuskan hukum ketika tidak ada dalil dari syari'. Namun, tidak semua adat bisa dijadikan hukum. Pada dasarnya kaidah ini ada lahir dari realita sosial kemasyarakatan bahwa semua cara hidup dan kihadupan itu dibentuk oleh nilai-nilai yang diyakini sebagai norma yang sudah berjalan sejak lama, sehingga mereka memiliki pola hidup dan kehidupan sendiri secara khusus berdasarkan nilai-nilai yang sudah dihayati bersama. Jika suatu masyarakat ditemukan meninggalkan suatu amaliyah atau kebiasaan yang selama ini sudah biasa dilakukan, maka mereka sudah dianggap telah mengalami pergeseran dari nilai tersebut.

Nilai-nilai yang dimaksud dikenal dengan sebutan 'adah (adat kebiasaan), budaya. Tradisi dan lain sebagainya. Dan di dalam islam pun adat dijadikan sebagai pendamping dan elemen yang bisa diadopsi secara efektif dan proporsional, sehingga dapat dijadikan sebagai salah satu alat penunjang dalam menentukan hukum-hukum syara'. Soepomo berpandangan bahwa hukum islam menjadi unsur pembentuk hukum adat dan merupakan bagian terkecil dari bangunan hukum adat. Hukum adat merupakan hukum non statuatir yang sebagian besar hukum kebiasaan dan sebagian kecil hukum islam.<sup>15</sup>

Kaidah lain dijelaskan bahwa:

دَرءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

---

<sup>13</sup> Ibid, hlm. 27

<sup>14</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 33

<sup>15</sup> Syahrizal, *Hukum Adat Dan Hukum Islam Di Indonesia*, (Nanggroe Aceh Darussalam: Nadiya Foundation, 2004), hlm. 51



Artinya: “Menolak kemudaratatan lebih diutamakan dari pada mengambil kemaslahatan”.<sup>16</sup>

Kaidah ini menegaskan bahwa apabila pada waktu yang sama dihadapkan kepada pilihan menolak kemafsadatan atau meraih kemaslahatan, maka yang harus didahulukan adalah menolak kemafsadatan.

#### F. Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan acuan serta untuk menjaga keorsinilitasan penelitian maka penulis mencantumkan beberapa penelitian terdahulu yang objeknya sama tetapi pembahasannya berbeda. Diantaranya yaitu:

1. Nur Handayani, dkk, Penanggulangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Di Kota Sukabumi Provinsi Jawa Barat, J-3P (Jurnal Pembangunan Pemberdayaan Pemerintahan) Vol. 4, No. 1, Juni 2019:1–11.
2. Zainal Fadri, Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis (GEPENG) Sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Di Yogyakarta, Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam Vol. 10, No. 1, Juni 2019.
3. Arohmat Hidayat, dkk, Efektivitas Program Penanggulangan Dan Pemberdayaan Dinas Sosial Dalam Mengatasi Gelandangan, Jurnal Manajemen Vol. 13 (3) 2021.
4. Kissumi Diyanayati dan Retnaningdyah Weningtyastuti, Komitmen Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, Jurnal PKS Vol 16 No 2 Juni 2017; 173 – 184

Berdasarkan beberapa penelitian di atas terdapat kesamaan objek penelitian yaitu mengenai Penyandang Masalah Kesejahteraan Masyarakat (PMKS) akan tetapi substansi dan analisisnya tentu berbeda. Dalam penelitian ini penulis berfokus kepada analisis terhadap konsep *Good Governance* dalam menangani PMKS di Kota Bandung serta analisis Siyasa Dusturiyah terhadap kebijakan diterapkan dalam menanggulangi permasalahan PMKS.

---

<sup>16</sup> A. Djajuli, Kaidah-Kaidah Fikih, (Jakarta: Prenadamedia Grup), hlm. 11