

**EFEKTIVITAS PENERAPAN PASAL 5 PERATURAN
DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG
PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN
PENGEMIS DI KOTA SEMARANG**

SKRIPSI



Disusun Oleh :

Natalia Febrianti

NIM 2002056105

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
SEMARANG
TAHUN 2023**

HALAMAN PERSETUJUAN



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM

Jalan Prof. Dr. H. Hamka Semarang 50185 Telepon (024)7601291, Faksimili (024)7624691,
Website: <http://fsh.walisongo.ac.id>.

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Lamp : 4 (empat) eks.

Hal : Naskah Skripsi

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN
Walisongo Semarang
di Semarang

Assalamu'alaikum W: Wb.

Setelah saya meneliti dan melakukan perbaikan seperlunya, bersama ini saya kirim naskah skripsi saudara:

Nama : Natalia Febrianti

NIM : 2002056105

Jurusan : Ilmu Hukum

Judul : Efektivitas Penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014
Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota
Semarang

Dengan ini mohon sekiranya skripsi Saudara tersebut dapat segera dimunaqasyahkan.
Demikian harap menjadikan maklum.

Wassalamu'alaikum W: Wb.

Semarang, 5 Desember 2023

Pembimbing I

Hj. Brillvan Ernawati, S.H., M.H
NIP. 196312191999032001

Pembimbing II

Nazar Nurdin, M.S.I
199002222019031015

HALAMAN PENGESAHAN



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Prof Dr. Hamka Kampus III Ngalyan Telp./Fax. (024) 7601291/7624691 Semarang 50185

PENGESAHAN

Skripsi Saudara : Natalia Febrianti
NIM : 2002056105
Judul : Efektivitas Penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun
2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di
Kota Semarang

Telah dimunaqasahkan oleh Dewan Penguji Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, dan dinyatakan lulus dengan predikat cumlaude/baik/cukup, pada tanggal: 12 Desember 2023 dan dapat diterima sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana Strata I tahun akademik 2023/2024.

Semarang, 20 Desember 2023

Ketua Sidang

Fenny Bintarawati, M.H
NIP. 198907262019032011

Penguji Utama I

Dr. H. Ali Imron, S.Ag, S.H., M.Ag.
NIP. 197307302003121003

Pembimbing I

Hji. Briliyan Ernawati, S.H., M.Hum.
NIP. 196312191999032001



Sekretaris Sidang

Nazar Nurdin, M.S.I
NIP. 199002222019031015

Penguji Utama II

Siti Rof'ah, M.H., M.SI
NIP. 198601062015032003

Pembimbing II

Nazar Nurdin, M.S.I
NIP. 199002222019031015

MOTTO

“Hatiku tenang karena mengetahui bahwa apa yang melewatkanmu tidak akan pernah menjadi takdirku, dan apa yang ditakdirkan untukku tidak akan pernah melewatkanmu”

(Umar Bin Khattab)

“Jangan membandingkan dirimu dengan siapapun di dunia ini. Kalau kau melakukannya, sama saja dengan menghina dirimu sendiri”

(Bill Gates)

“Tidak ada kata terlambat untuk memulai dan mencoba dari pada kamu tidak melakukannya sama sekali. Karena jika tidak, kamu akan hidup dengan rasa penasaran”

(Natalia Febrianti)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan untuk:

**Teristimewa Ayahanda dan Ibunda tercinta, tersayang,
terkasih, dan terhormat.**

Kupersembahkan skripsi ini kepada Ayahanda Suwardi dan Ibunda Sriyatun yang doa, kasih sayang dan cintanya tidak pernah berhenti diberikan untuk saya.

Yang terhormat Para Dosen Pembimbing tugas akhir

Ibu Hj. Briliyan Ernawati S.H., M.Hum dan Bapak Nazar Nurdin S.H., M.S.I selaku dosen pembimbing skripsi saya, terimakasih banyak sudah membantu saya selama ini, menasehati saya, mengajari saya dengan sabar yang tiada batasnya hingga penulisan skripsi ini selesai.

Kedua adik kecil yang saya cintai dan sayangi

kedua adik saya yang bernama Ayu Kinanti dan Gatot Jalu Pamungkas. Terimakasih selalu menjadi motivasi saya untuk selalu bekerja keras dalam menyelesaikan segala tugas kuliah terutama penulisan skripsi saya.

DEKLARASI



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jalan Prof. Dr. H. Hamka Semarang 50185 Telepon (024)7601291, Faksimili (024)7624691,
Website <http://fsh.walisongo.ac.id>

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Natalia Febrianti
NIM : 2002056105
Jurusan : Ilmu Hukum
Judul : Efektivitas Penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang ditulis penulis tidak berisi materi yang ditulis oleh orang lain atau diterbitkan, serta tidak terdapat pemikiran-pemikiran orang lain kecuali informasi yang terdapat dalam referensi yang dijadikan bahan rujukan. Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya, terimakasih.

Yang Menyatakan



Natalia Febrianti
NIM. 2002056105

PEDOMAN TRANSLITERASI

Pedoman Transliterasi Arab Latin yang merupakan hasil keputusan bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan R.I. Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543b//U/1987. Transliterasi dimaksudkan sebagai pengalih-hurufan dari abjad yang satu ke abjad yang lain. Transliterasi Arab-Latin di sini ialah penyalinan huruf-huruf Arab dengan huruf-huruf Latin beserta perangkatnya.

A. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf. Dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan huruf dan sebagian dilambangkan dengan tanda, dan sebagian lagi dilambangkan dengan huruf dan tanda sekaligus.

Berikut ini daftar huruf Arab yang dimaksud dan transliterasinya dengan huruf latin:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
أ	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	b	Be
ت	Ta	t	Te

ث	Sa	š	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ha	ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	ka dan ha
د	Dal	d	De
ذ	Dzal	ẓ	Zet(dengan titik di atas)
ر	Ra	r	er
ز	Zai	z	zet
س	Sin	s	es
ش	Syin	sy	es dan ye

ص	Sad	ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Tha	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Zha	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘Ain	‘	koma terbalik (di atas)
غ	Gain	g	ge
ف	Fa’	f	ef
ق	Qa	q	ki
ك	Kaf	k	ka

ل	Lam	l	el
م	Mim	m	em
ن	Nun	n	en
و	Wau	w	we
هـ	Ha	h	ha
ء	Hamzah	‘	apostrof
ي	Ya	y	ye

Tabel 0.1: Tabel Transliterasi Konsonan

B. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau *monoftong* dan vokal rangkap atau *diftong*.

1. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tabel 0.2: Tabel Transliterasi Vokal Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
َ	Fathah	a	a
ِ	Kasrah	i	i
ُ	Dammah	u	u

2. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf sebagai berikut:

Tabel 0.3: Tabel Transliterasi Vokal Rangkap

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
َئِ...َ	Fathah dan ya	ai	a dan u
َؤ...َ	Fathah dan wau	au	a dan u

Contoh:

- كَتَبَ kataba
- فَعَلَ fa`ala
- سُوِلَ suila
- كَيْفَ kaifa
- حَوْلَ haula

C. *Maddah*

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda sebagai berikut:

Tabel 0.4: Tabel Transliterasi *Maddah*

Huruf arab	Nama	Huruf latin	Nama
ا...ى...َ	Fathah dan Alif atau ya	ā	a dan garis diatas
ى...ِ	Kasrah dan ya	ī	i dan garis diatas
و...ُ	Dammah dan wau	ū	u dan garis diatas

Contoh:

- قَالَ qāla
- رَمَى ramā
- قِيلَ qīla
- يَقُولُ yaqūlu

D. Ta' Marbutah

Transliterasi untuk ta' marbutah ada dua, yaitu:

1. Ta' marbutah hidup
Ta' marbutah hidup atau yang mendapat harakat fathah, kasrah, dan dammah, transliterasinya adalah "t".
2. Ta' marbutah mati

Ta' marbutah mati atau yang mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah “h”.

3. Kalau pada kata terakhir dengan ta' marbutah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka ta' marbutah itu ditransliterasikan dengan “h”.

Contoh:

- رَاوْدَةُ الْأَطْفَالِ raudah al-atfāl/raudahtul atfāl
- الْمَدِينَةُ الْمُنَوَّرَةُ al-madīnah al-munawwarah
- طَلْحَةُ talhah

E. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau tasydid yang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda syaddah atau tanda tasydid, ditransliterasikan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda syaddah itu.

Contoh:

- نَزَّلَ nazzala
- الْبِرُّ al-birr

F. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ال, namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas:

1. Kata sandang yang diikuti huruf syamsiyah
Kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf

“l” diganti dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

2. Kata sandang yang diikuti huruf qamariyah

Kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariyah ditransliterasikan dengan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya.

Baik diikuti oleh huruf syamsiyah maupun qamariyah, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanpa sempang.

Contoh:

- الرَّجُلُ ar-rajulu
- الْقَلَمُ al-qalamu
- الشَّمْسُ asy-syamsu
- الْجَلَالُ al-jalālu

G. Hamzah

Hamzah ditransliterasikan sebagai apostrof. Namun hal itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Sementara hamzah yang terletak di awal kata dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:

- تَأْخُذُ ta'khuẓu
- سَيَّ'UN syai'un
- اِنَّا'U an-nau'u
- اِنَّا inna

H. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fail, isim maupun huruf ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya

Penggunaan huruf awal kapital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang dihilangkan, huruf kapital tidak dipergunakan.

Contoh:

- اللهُ عَمُّوْرٌ رَحِيْمٌ Allaāhu gafūrun rahīm
- لِلّٰهِ الْأُمُوْرُ جَمِيْعًا Lillāhi al-amru jamī`an/Lillāhil-
amru jamī`an

J. Tajwid

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan Ilmu Tajwid. Karena itu peresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan pedoman tajwid.

ABSTRAK

Kehadiran anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang masih menunjukkan angka yang cukup tinggi dan belum dapat dituntaskan dalam 2 tahun terakhir. Pada tahun 2021 jumlah pengemis di kota Semarang berjumlah sebanyak 34 orang, dan untuk tahun 2022 jumlah pengemis di Kota Semarang berjumlah sebanyak 31 orang. Kemudian pada kategori anak jalanan mencapai jumlah sebesar 26 orang, dan pada tahun 2022 masih menunjukkan angka yang sama yaitu 26 orang. Untuk kategori gelandangan pada tahun 2021 mencapai jumlah sebanyak 3 orang, dan pada tahun 2022 mencapai jumlah 1 orang.

Populasi anak jalanan, pengemis, dan gelandangan yang sulit dituntaskan dapat memberi dampak yang buruk pada ketertiban umum dan kenyamanan masyarakat Kota Semarang. Penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab bagaimana efektivitas penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang yang dikaji menggunakan metode pendekatan yuridis empiris yang mengacu pada pendapat Soerjono Soekanto dan L.M Friedman. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu: studi pustaka, wawancara mendalam, dan dokumentasi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak jalanan, Gelandangan, dan Pengemis belum berjalan secara efektif sebab faktor-faktor pendukung efektivitas peraturan daerah seperti faktor penegak hukum, faktor masyarakat, dan faktor fasilitas yang terbatas dalam penerapannya belum saling mendukung satu sama lain. Selanjutnya ditemukan faktor-faktor penghambat penerapan efektivitas Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 yang ditinjau dalam teori L.M Friedman, faktor tersebut ialah: faktor struktur hukum dan faktor budaya hukum.

Kata kunci: Fakir miskin, Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Pemerintah Kota Semarang.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT karena atas berkat rahmat, hidayah, dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Efektivitas Penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada program Strata-1 dalam Jurusan Hukum, Fakultas Syari’ah dan Hukum Hukum, UIN Walisongo Semarang.

1. Kedua Orangtua penulis yang bernama Bapak Suwardi dan Ibu Sriyatun yang atas doa, kasih sayang, cinta, pengorbanan waktu maupun materi yang tidak pernah berhenti diberikan kepada penulis. Tanpa dukungan dan ridho dari kedua orangtua penulis tidak bisa sampai pada titik. Penulis berharap kelak dapat menjadi anak bermanfaat mereka
2. Ibu Hj. Briliyan Ernawati S.H., selaku dosen pembimbing skripsi I penulis yang selama ini telah banyak membimbing, menasehati, dan mengajari penulis dengan sabar yang tiada batasnya hingga penulisan skripsi ini selesai. Tanpa ilmu dan bimbingan beliau penulis tidak akan mudah dalam memulai dan menyelesaikan penulisan skripsi ini hingga selesai

3. Bapak Nazar Nurdin, M.S.I selaku dosen pembimbing II penulis yang juga selalu menyempatkan waktu, membimbing, menasehati, dan mengajari penulis dengan penuh kesabaran hingga penulisan skripsi ini selesai. Tanpa ilmu dan bimbingan dari beliau penulis tidak akan dapat dengan mudah memulai dan menyelesaikan penulisan skripsi ini.
4. Kedua adik kecil penulis yang bernama Ayu Kinanti dan Gatot Jalu Pamungkas yang menjadi motivasi penulis untuk selalu bekerja keras dalam menyelesaikan segala tugas kuliah terutama penulisan penulis.
5. Shodiqul Hakim, sebagai partner spesial penulis yang telah berkontribusi banyak dalam penulisan skripsi penulis baik tenaga maupun materi, teman berkeluh kesah penulis, pemberi semangat agar penulis tidak mudah menyerah dengan segala rintangan yang ada dihadapi penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
6. Kedua sahabat penulis, Reishinta Wahyu Octaviani yang selalu menemani segala progres penulisan skripsi penulis dari awal hingga akhir, memberi motivasi, nasihat, mengorbankan waktu, tenaga, dan juga materi dengan penuh rasa keikhlasan. Dan Risa Widya Ningrum yang selalu memberi semangat, motivasi, membimbing, dan menghibur penulis disaat penulis sedang bersedih. Terimakasih hingga dititik ini kalian tidak meninggalkan saya dibalik semua

Yang saya sayangi, Sahabat jauh yang menemani masa kecil hingga masa remaja saya

7. Sahabat Penulis, Melinda Feby Mawarni dan Rezky Anggraeni yang selalu menemani penulis baik suka dan duka, menjadi penyemangat, selalu mengajak penulis dalam hal-hal kebaikan, menjadi penasehat dan pendengar yang baik bagi penulis, dan selalu siap sedia memberikan tangannya sebagai penolong setiap kali penulis mengalami masa-masa sulit .
8. Tri Utami selaku saudara sekaligus sahabat penulis yang selalu menjadi pendengar dan penghibur dikala penulis sedang merasa sedih dengan segala urusan dunia perkuliahan penulis.
9. Annisa Fadhilatus Nabila, Sahabat penulis yang telah menjadi teman bertukar cerita yang baik, mendengarkan keluh kesah, memberi bantuan kepada penulis, dan selalu memberi semangat kepada penulis.
10. Sudara tak sedarah penulis dari tanah Sulawesi (IKSI 20) Eka, Arundina, Tia, Aqilah, Halbar, Abu, Jaja, Bagas yang selalu hadir dalam momen-momen bahagia penulis, selalu menghibur, menyemangati, dan membantu penulis disaat penulis mengalami masa sulit. Penulis sangat berterimakasih atas kehadiran merka

11. Teman-teman baik penulis dari kelas Peminatan Hukum Tata Negara Jeni Fatmawati dan Rena Selvia yang selalu menjadi pendengar yang baik, memberi semangat, membuat penulis tidak pernah merasa sepi dan sendiri di dalam ruang kelas, dan selalu memberi doa-doa baik kepada penulis.
12. Teman-teman baik penulis dari Posko 24 KKN MIT, Nurul Satriani dan Viani Hartono Putri, yang sudah membuat hari-hariku penulis di posko 24 begitu menyenangkan, menjadi teman bertukar cerita yang baik, dan selalu menyemangati penulis.
13. Seluruh Teman-teman Anggota Kelas IH B5 yang selalu mewarnai hari-hari penulis yang menyenangkan pada proses perkuliahan.

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	I
MOTTO	II
HALAMAN PERSEMBAHAN	IV
DEKLARASI	V
PEDOMAN TRANSLITERASI	I
ABSTRAK	XI
KATA PENGANTAR	XIII
DAFTAR ISI	XVII

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan dan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Tinjauan Pustaka	11
F. Metode Penelitian	16
G. Sistematika penulisan	20

BAB II TEORI EFEKTIVITAS, PEMERINTAH DAERAH, OTONOMI DAERAH, PERATURAN DAERAH, DAN IMPLEMENTASI

A. Teori Efektivitas Hukum	22
B. Konsep Pemerintahan Daerah	29
C. Otonomi daerah	32
D. Implementasi	35
E. Peraturan Daerah	38

BAB III PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS DI KOTA SEMARANG

A. Pelaksana Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Semarang	43
B. Masalah Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang	47

BAB IV EFEKTIVITAS PENERAPAN PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS SERTA FAKTOR PENGHAMBAT EFEKTIVITAS

A. Efektivitas penerapan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang	62
--	----

B. Faktor-Faktor Penghambat Efektivitas Penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis	79
---	----

BAB V PENUTUP

A. Simpulan	94
C. Saran	96

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan hukum dasar tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pasal 34 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa: “Fakir Miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”. Bunyi dalam Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945. Bunyi dalam ayat tersebut bermakna bahwa Pemerintah Indonesia, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah bertanggung jawab dalam memenuhi kebutuhan dasar yaitu kebutuhan yang layak seperti manusia pada umumnya baik itu fakir miskin maupun anak terlantar harus sama-sama memiliki kehidupan yang sejahtera.

Gelandangan dan Pengemis merupakan produk dari masalah kemiskinan yang terjadi di Indonesia.

Dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial telah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan gelandangan adalah orang-orang yang hidupnya tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum sedangkan pengemis adalah orang-orang

yang berusaha untuk mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta dan dilakukan di tempat umum dengan

berbagai upaya dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain.¹

Islam sendiri tidak mensyariatkan meminta-minta dengan cara berbohong dan menipu. Alasannya bukan hanya karena melanggar dosa, tetapi juga karena perbuatan tersebut dianggap mencemarkan nama baik sebagai seorang muslim. Di sisi lain Islam juga mendidik umatnya agar memiliki kehormatan diri untuk tidak meminta-minta kepada orang lain.² Diriwayatkan dari Abu Hurairah Radhiyallahu anhu ia berkata, Rasûlullâh Shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda:

مَنْ سَأَلَ النَّاسَ أَمْوَالَهُمْ تَكْثُرًا ، فَإِنَّمَا يَسْأَلُ جَمْرًا ، فَلَيْسَتْ قِلًّا أَوْ لَيْسَتْ كَثِيرًا

“Barangsiapa meminta harta kepada orang lain untuk memperkaya diri, maka sungguh, ia hanyalah meminta bara api, maka silakan ia meminta sedikit atau banyak.

Adanya hadits larangan meminta-minta tersebut juga mendapat dukungan dengan ayat Al Quran surat At-Taubah ayat 105. Dalam Islam mengajarkan kita hendaknya berusaha dan bekerja keras bukan meminta-minta kepada manusia lainnya yang berbunyi sebagai berikut:

وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عِلْمِ الْعَلِيِّبِ

وَالشَّهَادَةِ فَيَبْئُتُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ

¹ Suherman Arifin. “Solidaritas komunitas Mausia Silver dalam mempertahankan Hidup dan Ekonomi keluarga di Persimpangan Lampu Merah Kelurahan Kaligandu Kota Serang”, *Jurnal pendidikan, sastra, seni, dan budaya*, vol. 3, No.3, Juni 2023

² Muhammad Bagir Al-Habsyi, *Fiqh Praktis Menurut Al-Qur‘an, As-Sunnah, dan Pendapat Para Ulama* (Bandung: Mizan Media Utama (MMU), 2002), hlm. 337.

“Dan Katakanlah: Bekerjalah kamu, maka Allah dan Rasul-Nya serta orang-orang mukmin akan melihat pekerjaanmu itu, dan kamu akan dikembalikan kepada (Allah) Yang Mengetahui akan yang gaib dan yang nyata, lalu diberitakan-Nya kepada kamu apa yang telah kamu kerjakan.” (QS At-Taubah: 105).³

Berdasarkan terjemahan dari hadis yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah Radhiyallahu anhu dan terjemahan dalam Al Qur'an surat At-taubah ayat diatas dapat diketahui bahwa Allah S.W.T melarang hambanya meminta-minta dengan cara berbohong dan menipu. Allah S.W.T memerintahkan hambanya untuk senantiasa memperoleh penghasilan dengan cara bekerja keras. Namun kini mengemis telah dijadikan sebagai profesi oleh kebanyakan orang dalam mencari rupiah untuk memenuhi kebutuhannya sehari-hari. Karena dengan mengemis bisa mendapatkan sejumlah uang yang lumayan banyak sebagaimana yang terjadi dikota-kota tanpa memikirkan konsekuensi dari perbutannya tersebut.⁴

Dalam mengatasi permasalahan maraknya gelandangan dan pengemis di Indonesia, Pemerintah Indonesia telah banyak mengupayakan berbagai cara untuk memberi penghidupan yang layak bagi para fakir miskin, upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia ialah dengan jalan meningkatkan

³ Muhafidz, “Hadits Larangan Meminta-Minta dalam Islam yang Ternyata Haram”, <https://www.harapanrakyat.com/2021/08/hadits-larangan-meminta-minta/>, diakses 2 Desember 2023

⁴ Abdul Muiz, “Mengemis dalam Perspektif Al-Qur'an”, *Jurnal Ushuluddin dan Filsafat*, Vol.4, No. 1, Januari – Juni 2020

pendidikan wajib belajar 12 tahun, memberikan bantuan langsung secara tunai, dan masih banyak lagi cara lain yang telah dilakukan.⁵

Berasal dari keperihatinan tersebut, banyak kepala daerah dengan otonomi daerah yang di berikan oleh Pemerintah Pusat kepada masing-masing Kepala Daerah untuk membuat peraturan daerahnya masing-masing yang nantinya peraturan daerah yang telah dibuat akan membatasi ruang gerak keberadaan para anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dalam pelaksanaan otonomi daerah, pelaksanaan kegiatan pemerintahan pada setiap daerah, serta dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan.⁶

Peraturan Daerah adalah produk hukum Pemerintah Daerah dalam hal ini Kepala Daerah yang telah disetujui oleh DPRD, yang berisi peraturan-peraturan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas perbantuan.⁷ Dengan kewenangan yang dimilikinya, kepala daerah dapat membuat peraturan daerah yang berfungsi untuk mengurangi atau membatasi berkembangnya pengemis dan dan gelandangan, sebagai contoh Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh

⁵ Suryawati, “Efektifitas Pelaksanaan Kebijakan Joko Widodo Dalam Mengentaskan Kemiskinan”. *Jurnal Ilmiah Komunikasi*, Vol.4 , No.2 , Agustus 2014, 2087-2461.

⁶ Utang rosidin, *Hukum Tata Negara*, (Bandung : Widiana Bhakti Persada, 2022), 118.

⁷ Jumri Angraini, *Pelaksanaan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah*, (Jakarta: Universitas Tama Jagakarsa, 2011), 5.

Pemerintah daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang. Perda kota Semarang merupakan peraturan yang di buat secara khusus dalam upaya penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dalam wilayah Kota Semarang.

Dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan: “Penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis dilakukan dengan tujuan memberikan perlindungan dan menciptakan ketertiban serta ketenteraman masyarakat, menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat sebagai warga negara yang harus dihormati, menjaga sifat-sifat kekeluargaan melalui upaya musyawarah dalam mewujudkan kehidupan bersama yang tertib dan bermartabat, menciptakan perlakuan yang adil dan proporsional dalam mewujudkan kehidupan bermasyarakat, mengentaskan mereka dari permasalahan agar dapat melakukan tugastugas kehidupan yang layak bagi kemanusiaan, meningkatkan ketertiban dalam masyarakat melalui kepastian hukum yang dapat melindungi warga masyarakat agar dapat hidup tenang dan damai, dan mewujudkan keseimbangan, keselarasan, keserasian antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.”⁸

⁸ Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.

Kemudian dalam upaya mewujudkan tujuan penanganannya, Pemerintah Daerah Kota Semarang menetapkan Pasal 5 Ayat (1) dan (2) yang menyatakan :
“ Agar tujuan penanganan dapat terwujud, maka dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :

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

Penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis sudah berjalan selama 9 tahun. Idealnya dengan pemberlakuan peraturan daerah Kota Semarang tersebut seharusnya penerapan Perda Kota Semarang mampu menciptakan ketertiban di kota Semarang dengan berkurangnya aktifitas pengemisan yang dapat mengganggu kenyamanan bagi masyarakat kota Semarang seperti yang tertuang dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 yang menyatakan: “Penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis dilakukan dengan tujuan memberikan perlindungan dan menciptakan ketertiban serta ketenteraman masyarakat terlantar harus sama-sama memiliki kehidupan yang sejahtera.” Namun kenyataan yang terjadi saat ini, amanat

yang terdapat dalam undang-undang tersebut tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Kehadirnya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di kota Semarang dalam kurun waktu 5 tahun terakhir masih menunjukkan angka yang cukup tinggi dan belum dapat dituntaskan. Pada tahun 2018 jumlah pengemis di kota Semarang berjumlah sebanyak 12 orang kemudian jumlah pengemis di kota Semarang mengalami kenaikan sebesar 37 orang selanjutnya pada tahun 2020 jumlah pengemis di Kota Semarang mengalami penurunan dengan jumlah total sebesar 22 orang, kemudian pada tahun 2021 jumlah pengemis di Kota Semarang kembali mengalami kenaikan dengan jumlah 34 orang dan pada tahun 2022 jumlah pengemis di kota Semarang kembali mengalami penurunan dengan angka jumlah total yang tidak jauh berbeda dari jumlah sebelumnya yaitu hanya 31 orang.

Gelandangan dan pengemis di Kota Semarang masih hidup jauh dari kesejahteraan sosial yang diamanatkan pada Undang-Undang. Permasalahan gelandangan dan pengemis tentunya harus di lakukan bersama-sama baik itu Pemerintah Daerah maupun masyarakat kota. Masyarakat kota Semarang harus mendukung pemerintah dalam rangka terwujudnya otonomi daerah yang bertanggungjawab demi terciptanya kesejahteraan sosial masyarakat kota Semarang.

Dalam pembentukan suatu peraturan selain harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai dan memperhatikan materi muatan yang tepat. Setiap peraturan perundang-undangan juga harus memperhitungkan Efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam

masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Sebab peraturan perundang - undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁹

Berdasarkan permasalahan yang dijelaskan, maka penulis tertarik melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul “Efektivitas Penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana efektivitas Penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Semarang?
2. Apa saja faktor penghambat efektivitas penerapan Pasal 5 Peraturan daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang?

⁹ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan , Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang- Undangan, 2011),

C. Tujuan dan Penelitian

Adanya permasalahan yang diungkapkan tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana efektivitas penerapan Pasal 5 Peraturan daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor penghambat efektivitas penerapan Pasal 5 Peraturan daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Ilmiah

Secara Ilmiah penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi faktual dan aktual dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum tata negara tepatnya teori-teori tentang otonomi daerah seperti dalam Penerapan Pasal 5 Nomor 5 Tahun 2014 Perda Kota Semarang

2. Manfaat Teoritis

Secara Teoritis, Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan masukan tentang pemikiran teoritis serta manfaat teoritis tentang evaluasi kebijakan terutama pada Kasus Pemerintah Semarang dalam evaluasi penerapan pasal 5 Perda Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014.

3. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat secara aplikatif dan dapat menjadi salah satu alat evaluasi bagi Pemerintah Daerah Kota Semarang terhadap pelaksanaan Otonomi daerah, sehingga bisa digunakan untuk memperbaiki segala aspek pelaksanaan otonomi daerah yang bertanggungjawab tepatnya dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pasal 5 Ayat (1) dan (2) tentang penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis untuk mewujudkan Pemerintahan Daerah yang lebih baik serta ketentraman dan kesejahteraan masyarakat Kota Semarang.

E. Tinjauan Pustaka

1. Skripsi yang berjudul “*Penerapan Kebijakan Dinas Sosial Kota Banda Aceh dalam Menanggulangi Pengemis dan Gelandangan* “ yang ditulis oleh Rauzatul Amna tahun 2018, Skripsi ini ditulis dengan rumusan masalah langkah-langkah penerapan kebijakan Dinas Sosial Kota Banda Aceh dalam menanggulangi pengemis dan gelandangan di Kota Banda Aceh serta pandangan Hukum Islam terhadap penerapan kebijakan dinas sosial Kota Banda Aceh dalam menanggulangi pengemis dan gelandangan. Menurut hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa penerapan kebijakan Dinas Sosial Kota Banda Aceh dalam menanggulangi pengemis dan gelandangan berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 7 Tahun 2018, belum sepenuhnya sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang sudah dijelaskan

sangat jelas dalam Peraturan Walikota Nomor 7 Tahun 2018, karena pelaksanaan penanganan Gelandangan dan Pengemis selama ini tidak ada tindak lanjut pengembangan kemampuan para pengemis kurangnya berkoordinasi dengan pihak terkait dan belum berhasilnya pemulangan ke daerah asal para gelandangan dan pengemis. Kebijakan dan usaha-usaha yang telah Dinas Sosial Kota Banda Aceh Lakukan dalam mengatasi pengemis dan gelandangan, terlihat masih sangat tidak maksimal dan belum menimbulkan efek jera bagi pengemis dan gelandangan. Hal ini terlihat masih sangat banyak ditemukan pengemis di berbagai tempat yang ada di wilayah Kota Banda Aceh.

2. Jurnal Hukum Mahasiswa dengan judul “ Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Dalam Penanganan Gelandangan dan pengemis di Kota Medan”. Penelitian tersebut di tulis oleh I gede Khrisna Agastya dan Kadek Apriliyani dalam penelitian tersebut menyimpulkan bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 dalam upaya penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Denpasar masih belum berjalan dengan baik. Aktifitas gelandangan dan pengemis di Kota Denpasar yang masih banyak membuat hal tersebut mengganggu ketertiban umum. Pemerintah daerah Bali masih berupaya menangani masalah sosial gelandangan dan pengemis dengan cara usaha preventif, usaha refresif, usaha rehabilitasi.

3. Skripsi yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang” yang ditulis oleh Yosua Fernando. Tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Perda Kota Semarang tersebut serta apa saja faktor pendorong dan faktor penghambat pelaksanaan Perda. Hasil penelitian ini menunjukkan proses penerapan Perda dalam penanganan keberadaan anak jalanan dilakukan melalui tahapan perlindungan, pengendalian sewaktu-waktu, penampungan sementara, penutupan dan pemahaman masalah, bimbingan sosial dan pemberdayaan, dan rujukan. Faktor yang mendukung implementasi yaitu komunikasi dan sikap pelaksana. Komunikasi yang baik telah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Semarang melalui kegiatan sosialisasi dengan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang, LSM-LSM terkait, dan masyarakat. Sikap pelaksana yang responsif juga turut mendukung keberhasilan implementasi Perda. Namun sumber daya dan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat menjadi faktor yang menghambat proses implementasi.
4. Skripsi yang berjudul “Analisis Hukum Islam Dalam Pelaksanaan Pasal 15 Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Larangan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen Kegiatan di Jalan” yang di tulis oleh Zaki Ashidiqi Mulkhis Pada Tahun 2019. Tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk

mengetahui bagaimana Implementasi Pelaksanaan pasal 15 Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Larangan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengamen, dan Pengemis di Jalan. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa pelaksanaan penegakan hukum dalam Perda tersebut masih dianggap kurang dikarenakan upaya penegakan hukum yang dilakukan Satpol PP Kota Tangerang hanya dilakukan 1 bulan sekali saja, dan untuk pemberian sanksinya aparat penegakan hukum seringkali menyamaratakan tidak melihat unsur – unsur larangan apa saja yang dilanggar oleh pelaku tersebut. Bahkan ada beberapa pasal yang tidak bisa berjalan dengan baik, seperti: pasal yang mengenai larangan memberi dan pasal mengenai larangan eksploitasi terhadap anak jalanan, gelandangan, pengamen dan pengemis. Penjelasan mengenai permasalahan penegakan hukum larangan memberi ini, diakibatkan pandangan budaya masyarakat yang sering melakukan pemberian sedekah sebagai sesuatu tindakan yang baik dan mendapatkan amalan balasan berupa pahala yang banyak membuat peraturan larangan ini menurut penulis pertentangan budaya yang ada di masyarakat.

5. Skripsi yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Gelandangan dan Pengemisan Serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan”. Penelitian ini ditulis oleh Sahara Anggriani dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6

Tahun 2006 Tentang Gelandangan dan Pengemis kemudian apa saja faktor kendala yang mempengaruhi Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Gelandangan dan Pengemis. Dalam penelitian ini penulis mengambil model implementasi kebijakan yang digunakan oleh George. Edward III, untuk mengukur sejauh mana kebijakan yang telah diimplementasikan dalam Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 tentang Gelandangan dan Pengemis serta praktek tuna susila di Kota Medan. Dalam penelitian ini penulis menyimpulkan bahwa upaya penerapan Perda kota Medan tersebut masih dianggap kurang karena Satpol PP Kota Medan hanya melakukan komunikasi dengan gelandangan dan pengemis hanya sebatas himbuan saja bahwasanya mereka dilarang untuk melakukan tindakan Pengemis dan mereka hanya menyampaikan sosialisasinya saat para gelandangan dan pengemis terjaring razia. Selanjutnya kendala dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 diantaranya ialah kurangnya sarana dan Prasarana untuk melaksanakan penertiban gelandangan dan pengemis dan di butuhkan fasilitas sarana dan prasaran salah satunya seperti patroli mobil. Selain itu dinas sosial tidak mempunyai rumah singgah atau rumah rehabilitasi yang tetap. Kurangnya kesadaran yang dimiliki masyarakat juga menjadi salah satu faktor penghambat.

Dari sekian banyak penelitian yang telah di cantumkan pada tinjauan pustaka diatas dapat

disimpulkan bahwa masing-masing memiliki persamaan dan perbedaan. Untuk persamaan dapat dilihat bahwa penelitian ini membahas tentang permasalahan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis sedangkan dari sisi perbedaan untuk penelitian ini penulis lebih memfokuskan pada pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 yang berisi terkait upaya pemerintah daerah dalam penanganan gelandangan, dan pengemis yang tidak hanya meneliti bagaimana pengimplementasiannya seperti yang diteliti oleh peneliti pada penelitian terlebih dahulu, di dalam penelitian ini penulis juga meneliti bagaimana efektivitas dan faktor-faktor penghambat efektivitas dari penerapan peraturan daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di kota Semarang.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang di gunakan dalam penelitian ini ialah jenis penelitian Kualitatif. Bogdan dan Taylor (Moleong, 2007) mengemukakan bahwa metodologi kualitatif adalah penelitian yang prosedurnya menghasilkan data deskriptif yang berupa kata - kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Penelitian kualitatif dilakukan pada kondisi alamiah yang bersifat penemuan. Dalam sebuah penelitian kualitatif, peneliti merupakan instrumen kunci. Oleh karena itu, Peneliti harus memiliki bekal teori dan

wawasan sehingga dapat bertanya, menganalisis, dan mengkonstruksi obyek yang diteliti menjadi lebih jelas.¹⁰

Peneliti dengan metode kualitatif melakukan penelitiannya dengan melakukan penelitian lapangan yaitu melakukan wawancara mendalam dengan satpol PP Kota Semarang dan Dinas Sosial Kota Semarang untuk mengetahui sejauh mana efektivitas penerapan pada Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.

2. Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis empiris, dengan kata lain adalah jenis penelitian nondoktrinal/empiris dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat.¹¹ Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan

¹⁰Eko Murdiyanto, *Metode Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta : Lembaga Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat UPN Veteran , 2020), 11.

¹¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek* (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2002), halaman 15.

terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.¹² Penelitian ini termasuk kedalam penelitian Empiris, karena penulis ingin mengkaji dan mengetahui bagaimana Efektivitas Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.

3. Metode Pengumpulan Data

Pada penelitian ini penulis menggunakan tiga metode, yaitu :

a. Studi Pustaka

Penelitian ini akan menggunakan metode literature review literature yaitu mengumpulkan data tambahan yang diperoleh melalui literatur dalam jumlah besar (Peraturan perundang-undangan, peraturan daerah, buku-buku terkait, artikel, jurnal, atau dokumen lain yang berkaitan dengan pertanyaan penelitian). Teknologi pengumpulan data pembantu dimaksudkan sebagai pelengkap data utama yang dikumpulkan melalui wawancara mendalam.¹³

b. Wawancara mendalam.

¹² *Ibid.*, halaman 16.

¹³ Rahmat Ramadani dan Ramlan, "Perjanjian Build Operate And Transfer (Bot) Lapangan Merdeka Medan Dalam Pandangan Hukum Administrasi Negara Dan Hukum Bisnis", *De Lega Lata : Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.4, No.2 , 255 - 270, 2019

Parameter konsultan adalah mereka yang mengerti masalah, menguasai masalah, berpartisipasi di dalamnya, atau menjadi salah satu pelaksana kebijakan Perda Kota Semarang No. 5 Tahun 2014. Peneliti melakukan wawancara dengan Satpol PP Kota Semarang sebagai pelaksana kebijakan pemerintah daerah terkait penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis guna pemenggali informasi secara mendalam tentang proses Efektivitas penerapan perda tersebut, serta untuk memperoleh informasi dan hal-hal lain yang terkait dengan rumusan masalah penelitian.¹⁴

c. Dokumentasi

Dari asal katanya dokumen yang artinya barang-barang tertulis.¹⁵ Di dalam melaksanakan metode dokumentasi, peneliti menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku-buku, peraturan daerah, dan undang-undang, yang berkaitan dengan peraturan daerah kota semarang Nomor 5 Tahun 2014.

Dari asal katanya dokumen yang artinya barang-barang tertulis. Di dalam melaksanakan metode dokumentasi, peneliti menyelidiki bendabenda tertulis seperti buku-buku, peraturan daerah, dan

¹⁴ Imam Jalaludin Rifai, dkk. *Metodologi Penelitian Hukum*. (Banten : Sada Kurnia Pustaka, 2017), 151.

¹⁵ Hamni Fadlilah Nasution, "Instrumen penelitian dan urgensinya dalam penelitian kuantitatif", *Al- Masharif , Jurnal Ilmu Ekonomi Dan Keislaman* , Vol.4, No.1 59-75, 2016.

undang-undang, yang berkaitan dengan peraturan daerah kota semarang Nomor 5 Tahun 2014.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Teknik analisa data kualitatif dalam penelitian diambil dari bermacam teknik pengumpulan data dengan data yang bersumber dari banyak sumber, sehingga menghasilkan data yang bervariasi.

Menurut Sugiyono metode penelitian kualitatif merupakan suatu metode penelitian yang berdasarkan kepada filsafat positivisme, yang selalu diimplementasikan dalam meneliti dengan kondisi objek alamiah, dimana peneliti merupakan instrumen kunci (Albi Anggito, 2018). Terdapat dua Teknik Analisis Kualitatif yaitu Teknik analisis Data deskriptif dan teknik analisis deskriptif kualitatif.¹⁶

G. Sistematika penulisan

BAB I

Berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber penelitian, teknik analisis data dan sistematika penulisan.

BAB II

¹⁶ Ahmad Fauzi, dkk., *Metodologi Penelitian*, (Purwokerto: Pena Persada, 2022), 94.

Berisi tentang teori-teori, konsep, dan pendapat seorang ahli yang relevan dengan penelitian seperti teori efektivitas, konsep pemerintahan, konsep peraturan daerah, konsep implementasi, pengertian gelandangan dan pengemis.

BAB III PEMBAHASAN UMUM TENTANG TOPIK PENELITIAN

Topik pembahasan pada penelitian ini adalah fenomena anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di kota Semarang serta lembaga instansi yang berperan dalam penegakan perda seperti Satpol PP kota Semarang dan Dinas Sosial Kota Semarang sebagai pihak yang berperan dalam upaya penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini berisi tentang hasil penelitian dan analisis terhadap efektivitas penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 serta faktor-faktor penghambat efektivitasnya.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian terkait objek yang telah diteliti dan juga saran yang diberikan oleh peneliti kepada lembaga-lembaga terkait.

BAB II

TEORI EFEKTIVITAS, PEMERINTAH DAERAH, OTONOMI DAERAH, PERATURAN DAERAH, DAN IMPLEMENTASI

A. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak.. Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan tertentu.¹⁷

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak.) Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya.

¹⁷ Soerjono Soekanto, Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (Jakarta: Universitas Indonesia, 1976), h. 40.

Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.¹⁸

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisikondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk, yang kemudian terwujud di dalam perilaku nyata. Apabila yang dikomunikasikan tidak bisa menjangkau masalah-masalah yang secara langsung dihadapi oleh sasaran komunikasi hukum maka akan dijumpai kesulitan-kesulitan. Hasilnya yaitu hukum tidak punya pengaruh sama sekali atau bahkan mempunyai pengaruh yang negatif. Hal itu disebabkan oleh karena kebutuhan mereka tidak dapat dipenuhi dan dipahami, sehingga mengakibatkan terjadinya frustrasi, tekanan, atau bahkan konflik.¹⁹

¹⁸ Ibid halaman 45.

¹⁹ Ibid, halaman 48.

Menurut teori Soerjono Soekanto, bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

1. Faktor hukum (Undang-undang itu sendiri)

Fungsi hukum yaitu untuk keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Dalam pelaksanaan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dengan keadilan. Kepastian hukum bersifat konkret berbentuk nyata sedangkan keadilan sifatnya abstrak. Sehingga ketika seorang hakim memutuskan sesuatu perkara secara penerapan Undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan tersebut tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas pertama.

2. Penegak hukum

Penegakan hukum berhubungan dengan pihak yang membentuk dan menerapkan hukum. Aparat penegak hukum bertujuan untuk memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum. Aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum.

3. Sarana atau fasilitas yang mendukung

Sarana dan fasilitas pendukung secara sederhana dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya. Selain adanya fasilitas diatas pemeliharaan

pun sangat penting demi menjaga keberlangsungan. Sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, padahal fasilitasnya belum tersedia lengkap. Hal tersebut dapat menyebabkan kontra-produktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.

4. Masyarakat

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat tertentu mengenai suatu hukum. Artinya, efektivitas hukum juga bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat lingkungan dimana hukum itu berlaku atau diterapkan. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum, solusinya langkah yang dapat dilakukan yakni dengan sosialisasi yang melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. Dalam merumuskan hukum haruslah memperhatikan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.

5. Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem maka hukum mencakup struktur, substansi,

dan kebudayaan. Struktur meliputi wadah atau bentuk dari sistem tersebut mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajiban dan seterusnya.

Berdasarkan faktor-faktor diatas dapat disimpulkan bahwa hukum memiliki pengaruh langsung dan tidak langsung di dalam mendorong terjadinya perubahan sosial. Agar hukum benar-benar dapat mempengaruhi perlakuan masyarakat, maka hukum harus disebarluaskan sehingga melembaga dalam masyarakat. Kelima faktor tersebut saling berkaitan satu sama lainnya, oleh karena merupakan esensi penegakan hukum, serta juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan.²⁰

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa suatu sistem hukum dapat dikatakan efektif dengan melihat tiga unsur dalam sistem hukum. Tiga sistem tersebut ialah sebagai berikut:²¹

a. Struktur hukum

Friedman berpendapat bahwa struktur hukum sama dengan pranata hukum. Hal ini berarti bahwa struktur hukum merupakan suatu elemen dasar dalam sistem hukum yang memuat bentuk serta batasan-batasan akan sistem tersebut secara keseluruhan, termasuk aparat serta penegak hukum. Jadi,

²⁰ Soerjono Soekanto, Pokok-pokok Sosiologi Hukum, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 112.

²¹ Achmad Ali, Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan, Jakarta: Kencana, 2010.

struktur hukum berisi akan aturan bagaimana proses hukum berjalan dan diterapkan dalam perangkat hukum. Dalam struktur hukum, aparat hukum memiliki beberapa fungsi utama, yaitu sebagai pembuatan hukum (The legislation of law), pembudayaan dan penyebarluasan hukum (sosialisasi), administrasi hukum, serta penegak hukum (The enforcement of law). Oleh karena itu, hukum berkaitan erat dengan aparat penegak hukum. Adapun yang termasuk unsur dari struktur hukum adalah struktur institusi-institusi penegak hukum dan lembaga pemasyarakatan.

b. Substansi Hukum

Jika struktur hukum merupakan elemen dasar dari sistem hukum, maka substansi hukum ialah aturan-aturan yang berperan sebagai elemen lain dalam sistem hukum. Substansi hukum adalah produk hukum berupa susunan keputusan maupun aturan-aturan baru yang mengandung peraturan norma-norma hukum dan memiliki kekuatan yang mengikat sebagai dasar kepatuhan hukum dan pedoman bagi penegak hukum. Produk hukum tersebut disusun dan dibentuk oleh orang-orang yang berperan dalam sistem hukum. Yang termasuk dalam substansi hukum ialah seluruh jenis aturan hukum, baik berupa hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis. Teori Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa substansi hukum tersusun dari peraturan-peraturan

serta ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan cara suatu institusi dalam berperilaku sebagai hasil dari respon aturan tersebut.

c. Budaya Hukum

Maksud dari istilah budaya hukum atau kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman ialah sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pendapat, dan harapan. Hal ini berarti bahwa budaya hukum berarti sikap, pikiran dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum di gunakan, di hindari, maupun disalah gunakan. Sosial yang dimaksud dalam budaya hukum ini tidak hanya masyarakat biasa, namun juga aparat penegak hukum tersebut. Struktur dan substansi hukum merupakan komponen output dari suatu sistem hukum, namun kedua elemen tersebut hanyalah suatu rancangan mesin yang tidak bekerja. Seperti pengadilan yang memiliki struktur dan substansi namun tidak akan berjalan jika tidak ada yang berperkara. Maka dari itu, yang memberikan nyawa kepada rancangan mesin tersebut ialah kekuatan sosial eksternal. Inilah elemen sikap dan nilai sosial yang ada dalam sistem hukum, yakni kultur hukum.

Berdasarkan teori diatas dapat disimpulkan bahwa terhambatnya efektivitas suatu penerapan regulasi dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti struktur hukum,

subtansi hukum, dan budaya hukum. Kemudian peneliti akan menghubungkan teori tersebut dengan faktor-faktor yang menjadi penyebab terhambatnya efektivitas penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

B. Konsep Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah merupakan pelaksana dan penanggung jawab semua kegiatan pemerintahan yang di daerah otonom. Yang menjadi peran utama dari pemerintah daerah adalah melaksanakan pelayanan sebaik mungkin terhadap kepentingan masyarakat dan melaksanakan pelaksanaan sebagai usaha untuk memajukan daerah otonom. Pemerintah daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep pemerintahan daerah berasal dari terjemahan konsep local Government yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu:²²

1. Pemerintah lokal

²² Jumadi, “ Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah dalam sebuah sistem perundang-Undangan di Indonesia, “*Jurnal Hukum Unsulbar* Vol.1 No.27, 2018

Menunjuk pada Organisasi, badan, atau lembaga yang berfungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan Daerah. Dalam konteks ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang memimpin pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah, dalam artian ini di Indonesia menunjuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua lembaga ini yang menggerakkan kegiatan Pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh karena itu, kedua lembaga ini Dimaknai dengan Pemerintah daerah (local government atau local authority).

2. Pemerintahan lokal

Pemerintahan lokal menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan. Kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan pemerintah Daerah yang dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan Pemerintahan. Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Pemerintahan daerah (local government) pada dasarnya hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif sedangkan fungsi yudikatif tetap ditangani pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan pemerintahan daerah.

3. Wilayah lokal

Wilayah lokal menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom. Dalam konteks Indonesia. Daerah otonom adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini diwujudkan dengan pembuatan peraturan daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum pemerintahan daerah. Sedangkan hak untuk mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam implementasi peraturan daerah tersebut berupa kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.

Di Negara Indonesia, Pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan asas tugas pembantuan. Kata “mengatur” artinya kepada pemerintah daerah diberikan kewenangan membuat aturan-aturan tentang masyarakat daerah dan pemerintahan daerah setempat, seperti membuat peraturan daerah atau peraturan kepala Daerah. Sedangkan kata “mengurus” artinya kepada pemerintah daerah diberikan kewenangan mengurus masyarakatnya dan pemerintahan daerah setempat, dengan membuat perencanaan, melaksanakan kebijakan, melakukan pengawasan dan bahkan sampai

melaksanakan evaluasi (penilaian) terhadap penyelenggaraan tugas-tugas atau urusan pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah pada intinya memiliki kewenangan utuh melaksanakan manajemen pemerintahan daerah.

Dalam hal kedudukan Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk memimpin pelaksanaan dari urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom (pemberian kewenangan atau urusan dari pemerintah kepada daerah), atau Kepala Daerah pada dasarnya memimpin dan melaksanakan kewenangan bidang eksekutif pada pemerintahan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Keberadaan dari unsur perangkat daerah di atur pasal 209 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yakni pada tingkat perangkat daerah Provinsi terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, dan Badan. Sedangkan pada perangkat daerah kabupaten/kota terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, dan Kecamatan.

C. Otonomi daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan Kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pendapat

dari Hoesin bahwa otonomi mengandung konsep kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung dari pemerintah pusat.²³ Berikut asas-asas penyelenggara otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada Pasal 1 angka 8, 9, dan 11, menyebutkan bahwa:²⁴

1. Asas Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.
2. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai tanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai tanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk melaksanakan sebagian

²³ Badan Pengkajian MPR RI, *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta : badan Pengkajian MPR RI, November 2018) , 42.

²⁴ Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Tentang Asas – asas penyelenggara Otonomi Daerah

urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah Provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu, pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya. Tidak semua kewenangan dapat dilaksanakan melalui asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi. Sementara itu di sadari atau tidak, desa dan daerah kabupaten/kota sebagai organisasi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakatnya akan menjadi ukuran atau parameter bagi masyarakat dalam menilai kinerja pemerintahan secara keseluruhan.²⁵

Dengan demikian, efektifitas pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, antara lain berkaitan dengan sejauh mana kegiatan pemerintah daerah dapat melaksanakan, mewujudkan, dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan secara berarti partisipasi masyarakat dalam program dan pelaksanaan pembangunan, termasuk di dalamnya berkaitan dengan masalah penyelesaian berbagai permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

²⁵ Sadu Wasistiono, dkk., *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, (Bandung: Fokus Media, 2006), 2.

D. Implementasi

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Menurut Browne dan Wildavsky menyatakan bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.²⁶ Menurut Syaukani, implementasi adalah rangkaian aktivitas yang bertujuan untuk menyampaikan suatu kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan di dalam implementasi terdiri dari persiapan beberapa peraturan lanjutan yang merupakan pendukung dari kebijakan tersebut. Sumberdaya yang menjadi penanggung jawab implementasi, termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan sumber daya manusia.

Pandangan di atas menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggungjawab saja dalam melaksanakan program dan mentaati kelompok sasaran, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil kegiatan pemerintah.²⁷ Menurut Surmayadi yang mengemukakan ada tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan, target group atau kelompok masyarakat yang

²⁶ Usman Sunyoto. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2004, 7.

²⁷ Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2004, 295.

menjadi sasaran dan ditetapkan sebagai penerima manfaat program, perubahan, atau peningkatan, kemudian unsur yang terakhir ialah Pelaksana (implementor), merupakan bagian yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.²⁸

Selanjutnya dalam keberhasilan implementasi kebijakan, Sujianto menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dapat ditentukan oleh antara lain :²⁹

1. Standar dan Tujuan Kebijakan

Implementasi kebijakan bukan hanya berkaitan dengan standar dan tujuan, tetapi juga sumberdaya yang digunakan untuk memudahkan administrasi. Adapun yang dimaksud sumber daya dalam implementasi kebijakan meliputi dana dan insentif yang diharapkan dapat menunjang implementasi yang efektif.

2. Sumberdaya Kebijakan

Implementasi kebijakan bukan hanya berkaitan dengan standar dan tujuan, tetapi juga sumberdaya yang digunakan untuk memudahkan administrasi. Adapun yang dimaksud sumber daya dalam implementasi kebijakan meliputi dana

²⁸ Sumaryati, dkk, Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah. Yogyakarta: Citra Utama, 2005), 7.

²⁹ Dia Meirina Suri, "Analisis faktor yang mempengaruhi Implementasi kebijakan penertiban dan pembinaan implementasi Kebijakan Penertiban dan Pembinaan gelandangan dan pengemis Di Kota Pekanbaru", *PUBLIKA*, Vol.3, No.1, 89-101, 2017.

dan insentif yang diharapkan dapat menunjang implementasi yang efektif.

3. Karakteristik Pelaksana

Suatu implementasi dikatakan efektif apabila memiliki standar dan tujuan program yang mudah dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab agar implementasi tercapai. Dalam implementasi kebijakan perlu melibatkan komunikasi yang konsisten dengan maksud mengumpulkan informasi. Komunikasi antara organisasi merupakan hal yang kompleks. Penyampaian informasi kebawah pada suatu organisasi atau organisasi yang satu ke organisasi yang lain, mau atau tidak komunikator baik secara sengaja atau tidak. Implementasi yang akan berhasil memerlukan mekanisme dan prosedur institusional di mana otoritas yang lebih tinggi dapat memungkinkan pelaksana akan bertindak dengan cara konsisten.

4. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Keberhasilan implementasi dapat dilihat dari pengaruh sikap para pembuat kebijakan dan juga unsur-unsur eksternal yang masih melihat kehendak kelompok sasaran. Sehingga perlu adanya keserasian dan keseimbangan antara program yang dibuat dengan kehendak kelompok sasaran. Hal ini dapat dicapai melalui komunikasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksananya

Dengan demikian faktor-faktor yang disebutkan diatas dapat dijadikan penulis sebagai rujukan untuk meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan pengambat dari penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang dalam penerapan

Pasal 5 Tahun 2014 tentang penganganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang dilakukan oleh satpol PP dan Dinsos Kota Semarang.

E. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁰ Selanjutnya, Jumi Anggriani dalam bukunya yang berjudul *Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah* mendefinisikan bahwa Peraturan daerah adalah produk hukum Pemerintah Daerah dalam hal ini Kepala Daerah yang telah disetujui oleh DPRD, yang berisi peraturan-peraturan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan.³¹ Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi yaitu:³²

1. Sebagai Instrumen kebijakan

Dalam fungsi ini dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan berperan sebagai instrumen kebijakan

³⁰Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Pasal 18 ayat (6)

³¹ Jumri Anggriani “Pelaksanaan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah” , (Jakarta: Penerbit Universitas Tama Jagakarsa, 2011),53.

³² Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Perancangan Peraturan Daerah Edisi Revisi*, (Jakarta Selatan: Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2011), 8.

sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

2. Peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki peraturan Perundang-undangan. dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman

Selain sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, peraturan daerah juga dapat berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pada era otonomi daerah atau desentralisasi, DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam praktek, tidak jarang terjadi kewenangan tersebut dilaksanakan tidak selaras bahkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (vertikal) atau dengan Peraturan Perundang-undangan yang sama (horizontal). Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah

dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan. Pedoman tentang materi muatan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang - undangan tingkat daerah lainnya (Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota), juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan dalam Peraturan Pelaksanaannya.³³

Selanjutnya materi Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau/ Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa: “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”. Dalam penjelasan Pasal tersebut, yang dimaksud dengan “bertentangan dengan kepentingan umum” dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Dalam Pembentukannya peraturan daerah paling sedikit harus memuat 3 (tiga) Landasan yaitu:³⁴

1. Landasan Filosofis Landasan filosofi

³³ Ibid

³⁴ Ibid halaman 19

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan Sosiologis Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

2. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang

tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada mengingat Peraturan Daerah adalah merupakan produk politis maka kebijakan daerah yang bersifat politis dapat berpengaruh terhadap substansi Peraturan Daerah. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan kebijakan politis tersebut .

Maka dari itu, setiap peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Sebab peraturan perundang - undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

BAB III

PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS DI KOTA SEMARANG

A. Pelaksana Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Semarang

Pasal 5 Ayat (2) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan: “Penanganan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh SKPD yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang sosial bekerja sama dengan instansi terkait serta unsur masyarakat”. Selanjutnya yang dimaksud dengan SKPD ialah organisasi atau lembaga Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada gubernur, bupati, dan walikota dalam rangka penyelenggaraan pemerintah. SKPD terdiri dari sekretaris daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, dinas daerah, dan satuan polisi pamong praja.³⁵

Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitiannya kepada lembaga Dinas Sosial Kota Semarang sebagai pihak yang berperan dalam melakukan upaya rehabilitasi di Kota Semarang serta Satpol PP kota Semarang sebagai pihak yang berperan dalam penegakan Perda kota Semarang dan penyelenggara ketertiban umum.

³⁵ Akutansinet, “Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)”, diakses melalui: <https://www.klinikakuntansi.net/2022/01/kamus-satuan-kerja-perangkat-daerah-skpd.html?m=1> Pada 30 Oktober 2023

1. Satpol PP Kota Semarang.

Berdasarkan Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 98 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Serta Sistem kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang menyatakan bahwa Satpol PP merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan dalam bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat. Tugas Satpol PP kota Semarang termuat dalam Pasal 4 yang menyatakan: “Satpol PP mempunyai tugas membantu Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada daerah.³⁶

Selanjutnya, Fungsi Satpol PP termuat dalam pasal 5 yang menyatakan bahwa Satpol PP dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi sebagai perumusan kebijakan pada bidang pembinaan masyarakat, bidang ketertiban umum, dan bidang ketentraman masyarakat.

Selain itu Satpol PP kota Semarang juga memiliki fungsi sebagai penyelenggara program dan kegiatan pada bidang pembinaan masyarakat, bidang ketertiban umum, bidang penegakan Perundang-undangan Daerah, dan bidang satuan perlindungan masyarakat.³⁷

³⁶ Peraturan Walikota Semarang Nomor 98 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Serta Sistem kerja Satuan Polisi Pamong Praja

³⁷ Peraturan Walikota Semarang Nomor 98 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Serta Sistem kerja Satuan Polisi Pamong Praja

2. Dinas Sosial Kota Semarang

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kota Semarang, kedudukan Dinas Sosial Kota Semarang adalah merupakan unsur pelaksana penyelenggaraan pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang bertanggung jawab langsung kepada Walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah.

Tugas pokok dan fungsi Dinas Sosial Kota Semarang berdasarkan Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 68 Tahun 2016 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Sosial Kota Semarang pasal 4 disebutkan bahwa: “Tugas Pokok Dinas Sosial adalah membantu Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan bidang sosial yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada daerah.”³⁸

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang telah tertuang pada pasal 4, maka Dinas Sosial Kota Semarang mempunyai fungsi sebagai perumusan kebijakan dalam bidang seperti pemberdayaan sosial, rehabilitasi sosial, perlindungan jaminan sosial, dan bidang penanganan fakir miskin. Selain itu Dinas sosial juga memiliki fungsi sebagai perumusan rencana strategis sesuai visi misi walikota, pengkondisian tugas dalam rangka

³⁸ Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kota Semarang

program kegiatan bidang pemberdayaan sosial, rehabilitasi sosial, bidang perlindungan sosial dan bidang penangana fakir miskin, kemudian fungsi lainnya ialah sebagai penyelenggara pembinaan, penyelenggara penyusunan sasaran kerja pegawai, penyelenggara kerjasama dalam bidang pemberdayaan sosial dan juga pada bidang lainnya, penyelenggara kerjasama antara bidang pemberdayaan bidang sosial dan bidang lainnya, penyelenggara monitoring pada bidang pemberdayaan sosial dan bidang lainnya, serta pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Selanjutnya, untuk keberhasilan tugas dan fungsinya Dinas Sosial Kota Semarang memiliki visi dan misi yang di jadikan sebagai acuan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya. Visi yang dimiliki Dinas Sosial adalah meningkatkan kualitas, kuantitas, dan jangkauan pelayanan rehabilitasi sosial Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), meningkatkan Kualitas Pemberdayaan sosial keluarga dan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS), meningkatkan kualitas, kuantitas, dan jangkauan pelaksanaan perlindungan dan jaminan sosial, serta meningkatkan kualitas dan kuantitas sumber daya untuk mendukung penyelenggaraan kesejahteraan sosial.³⁹

Selanjutnya, Misi dinas Sosial dalam melaksanakan tugas dan fungsinya ialah membangun Jawa Tengah berbasis Tri Sakti Bung Karno berdaulat di bidang politik, berdikari di bidang ekonomi, dan berkepribadian di bidang kebudayaan, mewujudkan

³⁹ Dinsos Kota Semarang, “Visi Misi Dinas Sosial Kota Semarang”, diakses melalui <https://dinsos.semarangkota.go.id/site/visi> pada 10 November 2023

kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan, menanggulangi kemiskinan dan pengangguran, memperkuat kelembagaan sosial masyarakat untuk meningkatkan persatuan dan kesatuan, memperkuat partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan proses pembangunan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, meningkatkan kualitas hidup layanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, serta meningkatkan infrastruktur untuk percepatan pembangunan Jateng berkelanjutan yang ramah lingkungan.⁴⁰

B. Masalah Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

Salah-satu visi yang dimiliki Dinas Sosial Kota Semarang adalah meningkatkan kualitas, kuantitas, dan jangkauan pelayanan rehabilitasi sosial Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Selain itu, misi yang dimiliki Dinas sosial dalam menjalankan tugas dan fungsinya ialah mewujudkan kesejahteraan serta masyarakat yang berkeadilan, dengan hal ini maka dinas sosial berperan dalam melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian terhadap penyakit masyarakat agar terhindar dari dampak negatif yang akan timbul dalam masyarakat Kota Semarang. Dalam melakukan menjalankan visi misi tersebut Dinas Sosial telah melakukan rekapitulasi terhadap data jumlah pengemis dan gelandangan yang ada di Kota Semarang sebagai wujud transparansi data terhadap masyarakat Kota Semarang terhadap tugas yang dilakukannya. Dalam penelitian ini penulis menyajikan rekapitulasi data Penyandang

⁴⁰ Ibid

Masalah Kesejahteraan Sosial yang di fokuskan pada kategori anak jalanan, gelandangan, dan pengemis sebagai fokus permasalahan. Rekapitulasi data yang dimaksud ialah sebagai berikut:⁴¹

Tabel. 1 Jumlah Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

Kategori PMKS	2018	2019	2020	2021	2022
Anak Jalanan	53	70	41	26	26
Pengemis	12	37	22	34	31
Gelandangan	3	5	2	3	1

Sumber: Data Dinas Sosial Kota Semarang

Berdasarkan rekapitulasi data di atas dapat diketahui bahwa pada tahun 2018 hingga pada tahun 2023 data jumlah anak jalanan, pengemis, dan gelandangan di Kota Semarang masih menunjukkan angka yang cukup tinggi dan belum dapat dituntaskan. Data pada tabel di atas memang menunjukkan bahwa permasalahan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dengan kategori anak jalanan pada tahun 2019 hingga tahun 2022 mengalami penurunan yang cukup stabil. Namun tetap saja permasalahan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) pada kategori anak jalanan di Kota Semarang belum dapat dituntaskan sebab jumlah anak jalanan pada data tersebut masih

⁴¹ Data Dinsos Kota Semarang, “ Kategori Dara Sosial Kota”, diakses melalui: <https://data.semarangkota.go.id/data/list/5>, Pada 26 September 2023

dalam jumlah yang cukup tinggi. Selanjutnya, Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) pada kategori pengemis dan gelandangan yang juga terdapat pada data tersebut masih menunjukkan tingkat penurunan yang belum stabil dalam waktu empat tahun belakangan. Dengan melihat data yang disajikan dalam tabel di atas dapat diketahui bahwa masalah kesejahteraan sosial di Kota Semarang masih menjadi hal yang belum dapat dituntaskan sebab ketertiban umum dan ketentraman masyarakat Kota Semarang tidak hanya terganggu dengan adanya kehadiran anak jalanan saja akan tetapi ketertiban dan ketentraman masyarakat Kota Semarang juga terganggu dengan kehadiran gelandangan dan pengemis.

Kehadiran anak jalanan, gelandangan, dan pengemis tidak bisa dihindari dalam kehidupan masyarakat Kota Semarang. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Semarang Bambang sumedi menyatakan bahwa kehadiran anak jalanan, gelandangan, dan pengemis pada umumnya didorong oleh beberapa faktor yaitu sebagai berikut:⁴²

1. Kemiskinan

Kemiskinan merupakan salah satu problem substansial dari masalah kesejahteraan sosial. Kemiskinan dihubungkan dengan kesejahteraan dan kemampuan untuk memiliki sesuatu. Oleh sebab itu, orang miskin dilihat dari faktor ekonomi diartikan sebagai orang yang tidak memiliki cukup pendapatan untuk dapat memiliki sesuatu. Kemiskinan adalah sebagai suatu standar hidup

⁴² Hasil wawancara dengan Bambang Sumedi, Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Semarang

yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat bersangkutan.

Penyebab kemiskinan bisa karena faktor dari dalam/internal seperti keterbatasan akses pendidikan, pengetahuan dan pendidikan keterampilan. Sedangkan faktor eksternal antara lain belum adanya pola penanggulangan kemiskinan yang komprehensif. Fenomena munculnya gepeng salah satunya disebabkan karena kemiskinan. Keterbatasan memenuhi kebutuhan pokok dalam hidup membuat menjadi menggelandang dan mengemis.

2. Keterbatasan Fisik dan Gangguan mental

Adanya keterbatasan kemampuan fisik/cacat dan gangguan mental dapat juga mendorong seseorang untuk memilih atau menjadi gelandangan dan pengemis dibanding bekerja. Sulitnya lapangan kerja dan kesempatan bagi penyandang cacat fisik untuk mendapatkan pekerjaan yang layak membuat pasrah dan bertahan hidup dengan cara menjadi gelandangan dan pengemis.

3. Faktor Sosial Budaya

Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinsos Kota Semarang Bambang Sumedi dalam wawancaranya menyatakan bahwa penyebab hadirnya gelandangan dan pengemis di Kota Semarang didukung oleh faktor budaya lingkungan sekitar mereka seperti para pemberi sedekah. Kecenderungan orang Indonesia yang ramah dan penuh kasih kepada orang lain menyebabkan para pengemis dan gelandangan memanfaatkan momen tersebut untuk memperoleh keuntungan. Mereka mencoba melancarkan aksinya

dengan cara menampilkan muka memelas dengan penampilan yang lusuhnya agar masyarakat merasa kasihan.

4. Faktor Masalah Kependudukan

Tingginya pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan lapangan pekerjaan yang luas, kesempatan kerja yang tidak selalu sama, serta urbanisasi dari desa ke kota menjadi faktor yang membuat menjamurnya gelandangan dan pengemis di kota-kota besar seperti Kota Semarang. Menyempitnya lahan pertanian karena adanya pembangunan permukiman di desa serta pabrik pembangunan pabrik oleh perusahaan mendorong penduduk yang ada di pedesaan untuk melakukan urbanisasi atau perpindahan dari Desa ke Kota dengan harapan jika mereka pindah di perkotaan maka mereka akan mendapatkan pekerjaan dan kehidupan yang lebih baik tapi sayangnya perpindahan tersebut tidak di bekali dengan keterampilan dan pendidikan yang memadai sehingga hal tersebut memicu bertambah tenaga yang tidak produktif di Kota.

5. Keterbatasan Pendidikan dan Keterampilan

Rendahnya pendidikan serta minimnya keterampilan membuat seseorang kesulitan untuk memperoleh pekerjaan yang layak, sehingga banyak dari mereka memilih alternatif lain dengan menjadi gelandangan dan pengemis. Kegiatan menggelandang dan mengemis sudah menjadi primadona tersendiri bagi mereka yang malas apalagi bagi orang-orang yang berasal dari desa kemudian mencoba untuk mengadu nasib ke kota tanpa dibekali dengan keterampilan yang cukup.

Dari sekian banyak faktor yang sebutkan diatas menurut Bambang Sumedi, salah satu faktor yang dominan ialah faktor kemiskinan. Faktor kemiskinan memiliki keterkaitan dengan faktor masalah kependudukan seperti meningkatnya arus urbanisasi atau perpindahan penduduk dari yang awalnya di Desa memutuskan untuk pindah ke kota dapat menimbulkan kekumuhan di kota itu sendiri apalagi jika mereka pindah tanpa di bekali keterampilan yang memadai membuat mereka susah bersaing dalam memperoleh pekerjaan. Selain itu aspek keterbatasan fisik dan gangguan mental membuat seseorang susah untuk melakukan aktivitas yang biasa dilakukan oleh pekerja sehingga menyebabkan mereka memilih mencari nafkah dengan jalan menggelandang dan mengemis.⁴³

Peneliti juga mewawancarai salah satu pengemis dan gelandangan untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2014 terhadap larangan memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis. Berdasarkan hasil wawancara dengan pengemis pada Kecamatan Pedurungan, Sumiyati (60) menyatakan bahwa:

“Saya sebagai pengemis sumbangan ya bagi saya itu sangat membantu, apalagi saya mengemis juga untuk kebutuhan saya sehari-hari, di Indonesia juga mencari pekerjaan susah apalagi saya terkendala dengan umur dan tenaga. Saya tidak mampu membiayai hidup saya sendiri dan anak-anak saya, anak saya ingin sekolah tetapi belum bisa, karena terkendala dengan masalah biaya, anak saya ya belajar sendiri Latihan membaca

⁴³ Hasil Wawancara dengan Bambang Sumedi, Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinsos Kota Semarang

sendiri dan berhitung dengan caranya sendiri, harapkan saya sebagai pengemis ya pemerintah supaya lebih memperhatikan kami sebagai gelandangan dan pengemis, saya berharap pemerintah memberikan Pendidikan untuk anak-anak gelandangan supaya ikut pintar seperti teman-teman sebayanya, dan memberikan tempat tinggal kepada kami”.⁴⁴

Kehadiran anak jalanan, pengemis, dan gelandangan dapat memberi dampak yang buruk pada ketertiban umum dan ketentraman masyarakat kota Semarang. Berikut hasil wawancara dengan Masyarakat Kecamatan Pedurungan, Melinda Feby Mawarni (23) menyatakan bahwa: “ Saya merasa keberatan dengan keberadaan pengemis dan gelandangan sebab keberadaan mereka dapat membahayakan diri mereka sendiri dan juga membahayakan masyarakat. Seperti peristiwa dimana saya hampir saja menabrak anak jalanan yang belari-larian di pinggir jalan, jadi dengan hal tersebut saya merasa setuju dengan adanya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang”.⁴⁵

Selain itu, Nita Kusumaningrum, Masyarakat Kota Semarang yang tinggal di Kecamatan Ngaliyan menyatakan bahwa : “Menurut saya kehadiran anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang dapat mengganggu ketenteraman bagi masyarakatnya. Saya sendiri merasa terganggu dengan kehadiran mereka yang sering hadir di warung

⁴⁴ Sumiyati, Pengemis dan Gelandangan Kota Semarang, Wawancara (Semarang, 18 Desember 2020)

⁴⁵ Hasil Wawancara dengan Melinda Feby Mawarni, Masyarakat Kota Semarang.

yang saya miliki. Dengan kehadiran pengemis di warung saya selalu mengganggu kenyamanan pelanggan saya yang sedang menikmati makanannya”.

Departemen Sosial RI membedakan antara anak jalanan dan anak gelandangan, dalam perbedaan tersebut Departemen Sosial RI menyatakan bahwa Gelandangan adalah anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari di jalanan, baik untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalan dan tempat-tempat umum lainnya. Sedangkan pengemis di bawah umur adalah mereka anak berusia 5-18 tahun yang meminta-minta dimuka umum dengan mengharapkan belas kasihan dari orang lain.⁴⁶

Secara spesifik, Karakteristik yang ditemui pada anak jalanan, gelandangan dan pengemis antara lain yaitu sebagai berikut:⁴⁷

1. Karakteristik Anak

- a. Pada umumnya berusia 13-18 Tahun
- b. Pekerjaan yang banyak dilakukan anak jalanan adalah mengamen
- c. Sebagian besar pendidikan mereka hanya sampai dengan SD atau SMP
- d. Pada umumnya berasal dari keluarga miskin

⁴⁶ Darius Tambu Bolon, "Pelaksanaan Penanganan Anak Terlantar oleh Dinas Sosial dan Pemakaman Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Kota Pekanbaru", Skripsi Universitas Islam Riau, 2018.

⁴⁷ Yuda Pamuchtia, dkk., "Konsep Diri Anak Jalanan", *Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*, Vol. 04, No. 02, 1978- 4333

2. Karakteristik Gelandangan

- a. Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun
- b. Tinggal disembarang atau menggelandang di tempat-tempat umum.
- c. Berperikehidupan yang bebas dan terlepas dari norma masyarakat.

3. Karakteristik Pengemis

- a. Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun.
- b. Meminta- minta di rumah-rumah penduduk dan tempat umum
- c. Bertingkah laku untuk mendapat belas kasihan, berpura-pura sakit
- d. Biasanya mempunyai tempat tinggal atau tetap, membaur pada penduduk.

B. Upaya Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis mendefinisikan bahwa penanganan adalah segala upaya atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau masyarakat untuk mengatasi masalah anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen serta keluarganya supaya dapat hidup dan mencari nafkah dengan tetap mengutamakan hak-hak dasar bagi kemanusiaan”. Selanjutnya, dalam Pasal 3 disebutkan bahwa penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dilakukan

dengan tujuan memberikan perlindungan dan menciptakan ketertiban umum serta ketentraman masyarakat, menjaga sifat-sifat kekeluargaan melalui upaya musyawarah dalam mewujudkan kehidupan bersama yang tertib dan bermanfaat, menciptakan perlakuan yang adil dan proporsional dalam mewujudkan kehidupan bermasyarakat, mengentaskan mereka dari permasalahan agar dapat melakukan tugas dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan, meningkatkan ketertiban masyarakat melalui kepastian hukum yang dapat melindungi warga masyarakat agar dapat hidup dengan tenang dan damai, dan mewujudkan keseimbangan, keselarasan, keserasian antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.⁴⁸

Sarasarana pada penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di jelaskan dalam pasal 5 ayat (1) dimana dalam pasal tersebut telah dijelaskan bahwa sasaran penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis meliputi anak jalanan yang berada di tempat umum yang berperilaku sebagai pengemis, pengamen, termasuk anak yang beraktivitas atas nama organisasi sosial, yayasan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan panti asuhan yang dapat mengganggu ketertiban umum, keamanan, dan kelancaran lalu lintas dan bisa membahayakan dirinya sendiri dan atau orang lain, Gelandangan, pengemis, dan penyandang cacat yang mengemis di tempat umum, masyarakat dan/atau pengguna jalan yang memberi uang dan/atau barang di tempat umum dengan alasan beramal dan karena rasa belas kasihan kepada anak

⁴⁸ Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelamdangam, dan Pengemis.

jalanan, gelandangan dan pengemis, orang tua dan/atau keluarga anak jalanan, gelandangan, dan pengemis serta pelaku eksploitasi.⁴⁹

Selanjutnya dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 dijelaskan Agar tujuan penanganan dapat terwujud, maka langkah- langkah yang dilakukam dapat melalui penanganan pencegahan, rehabilitasi sosial, dan penanganan lanjut. Penanganan pencegahan sebagaimana yang disebutkan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, penanganan pencegahan adalah kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan secara terencana dan terorganisir untuk mencegah timbulnya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dijalanan melalui pemantauan, pendataan, penelitian, sosialisasi, pengawasan, dan pengendalian yang dilakukan untuk mencegah timbulnya meningkatkan taraf hidup anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.

Upaya selanjutnya yang dijelaskan dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang ialah upaya rehabilitasi sosial. Rehabilitasi sosial merupakan upaya penanganan dengan proses refungsionalisasi serta pemantapan taraf kesejahteraan sosial untuk memungkinkan para penyandang masalah kesejahteraan sosial mampu melaksanakan fungsi sosialnya dalam tantangan kehidupan dan penghidupan bermasyarakat dan bernegara. Upaya terakhir yang di jelaskan

⁴⁹ Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

pada Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 ialah upaya penanganan lanjut. Penanganan Lanjutan adalah kegiatan yang dilakukan dengan terencana dan terorganisir dengan maksud menekan, meniadakan, mengurangi, dan mencegah meluasnya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis untuk mewujudkan ketertiban di tempat umum.⁵⁰

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 di jelaskan pula penanganan gelandangan dan pengemis dapat dilakukan dengan usaha preventif yaitu usaha secara terorganisir dapat berupa penyuluhan, bimbingan, latihan, pengawasan, pemberian bantuan, serta pembinaan lanjut. Selanjutnya penanganan pengemis dan gelandangan juga dapat dilakukan dengan upaya represif. Upaya represif adalah usaha-usaha yang terorganisir baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan menghilangkan pergelandangan dan pengemisan. Kemudian upaya terakhir yang di jelaskan ialah upaya rehabilitatif, pengertian dari upaya rehabilitatif ialah usaha-usaha yang terorganisir seperti usaha penyatuan, pemberian latihan, pemberian pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut, sehingga dengan upaya yang dilakukan demikian maka para gelandangan dan pengemis akan kembali

⁵⁰ Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia.⁵¹

Salah satu fungsi Satpol PP Kota Semarang yang dituangkan dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 98 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi, Serta Sistem Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang adalah fungsi pelaksanaan program kebijakan dan kegiatan pada bidang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Selanjutnya, Pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 menjelaskan bahwa sasaran penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis meliputi anak jalanan yang berada di tempat umum yang berperilaku sebagai Pengemis, pengamen, termasuk anak yang beraktivitas atas nama organisasi sosial, yayasan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan panti asuhan yang dapat mengganggu ketertiban umum, keamanan, dan kelancaran lalu lintas dan bisa membahayakan dirinya sendiri dan atau orang lain, Gelandangan, pengemis, dan penyandang cacat yang mengemis di tempat umum, masyarakat dan/atau pengguna jalan yang memberi uang dan/atau barang di tempat umum dengan alasan beramal dan karena rasa belas kasihan kepada anak jalanan, gelandangan dan pengemis, orang tua dan/atau keluarga anak jalanan, gelandangan, dan Pengemis serta pelaku eksploitasi.⁵²

⁵¹ Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

⁵² Peraturan Walikota Semarang Nomor 98 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi, Serta Sistem Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang

Selanjutnya, upaya penanganan yang dilakukan Satpol PP Kota Semarang untuk terciptanya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam upaya penanganan Anak Jalanan, Pengemis, dan Gelandangan ialah sebagai berikut:⁵³

1. Upaya Persuasif

Upaya persuasif merupakan cara untuk menyelesaikan suatu permasalahan sosial tanpa adanya kekerasan atau paksaan. Upaya persuasif dilakukan dengan cara melakukan ajakan, saran, bimbingan dan motivasi kepada suatu individu maupun kelompok untuk mematuhi suatu norma, dalam upaya persuasif ini Satpol PP Kota Semarang melakukan Sosialisasi kepada para anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di kota Semarang dengan menggandeng instansi terkait seperti Dinas Sosial Kota Semarang dalam melakukan upaya persuasifnya. Selain itu Satpol PP Kota Semarang juga mengajak masyarakat untuk melakukan sosialisasi dengan memanfaatkan sosial media yang kini banyak di gunakan oleh masyarakat Semarang untuk menginformasikan mengenai dampak apa saja yang ditimbulkan dengan adanya pengemis dan gelandangan serta menghimbau masyarakat untuk tidak memberi uang kepada pengemis dan gelandangan sebab hal tersebut melanggar Peraturan Daerah.

2. Upaya Represif

Upaya represif merupakan upaya pengendalian sosial yang dilakukan dengan tindakan yang berbentuk tekanan, atau penahanan. Dalam upaya ini Satpol PP kota Semarang melakukan

⁵³ Hasil Wawancara dengan Moch. Taufik Hidayat, Staff Bidang Ketertiban Umum Satpol PP Kota Semarang.

upaya penertiban terhadap Anak Jalanan, Gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang sebab kehadiran mereka telah banyak mengganggu ketenteraman masyarakat.

BAB IV
EFEKTIVITAS PENERAPAN PERATURAN
DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG
PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN,
DAN PENGEMIS SERTA FAKTOR PENGHAMBAT
EFEKTIVITAS

A. Efektivitas penerapan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis dengan diberikannya landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya, Jumi Anggriani dalam bukunya yang berjudul Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah mendefinisikan bahwa Peraturan daerah adalah produk hukum Pemerintah Daerah dalam hal ini Kepala Daerah yang telah disetujui oleh DPRD, yang berisi peraturan-peraturan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan.⁵⁴

⁵⁴ Jumri Anggraini, “Pelaksanaan Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintah Daerah”, (Jakarta: Penerbit Universitas Tama Jagakarsa, 2011), 53.

Peraturan daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 merupakan salah-satu produk hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah kota Semarang dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 3 disebutkan bahwa Penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dilaksanakan guna mewujudkan ketertiban dalam masyarakat kota Semarang melalui kepastian hukum yang dapat melindungi masyarakat agar dapat hidup tenang dan damai serta upaya mewujudkan keseimbangan, keselarasan, keserasian antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara dengan sasaran penanganannya yaitu anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang berada di tempat umum untuk melaksanakan aktifitas pengemisan, mengamen, dan menggelandang serta aktifitas lain yang dapat mengganggu ketentraman masyarakat, pengguna jalan yang memberi uang dan/atau barang dengan alasan belas kasihan, dan pelaku eksploitasi.⁵⁵

Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang menyatakan bahwa guna mewujudkan tujuan penanganan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 maka upaya penanganan harus dilakukan melalui penanganan pencegahan, rehabilitasi sosial, serta penanganan lanjut pasca rehabilitasi sosial yang dilakukan oleh SKPD yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang sosial bekerja sama dengan instansi terkait serta unsur masyarakat

⁵⁵ Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis Pasal 3

seperti halnya dengan Satpol PP kota Semarang yang bekerjasama dengan Dinas Sosial kota Semarang.

Kehadirnya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di kota Semarang dalam kurun waktu 5 tahun terakhir masih menunjukkan angka yang cukup tinggi dan belum dapat dituntaskan. Pada tahun 2018 jumlah pengemis di kota Semarang berjumlah sebanyak 12 orang kemudian jumlah pengemis di kota Semarang mengalami kenaikan sebesar 37 orang selanjutnya pada tahun 2020 jumlah pengemis di kota Semarang mengalami penurunan dengan jumlah total sebesar 22 orang, akan tetapi pada tahun 2021 jumlah pengemis di Kota Semarang kembali mengalami kenaikan yaitu 34 orang pada tahun 2021 dan kembali mengalami penurunan dari jumlah total sebelumnya yaitu hanya 31 orang. Populasi anak jalanan, pengemis, dan gelandangan yang sulit dituntaskan ini dapat memberi dampak yang buruk pada ketertiban umum dan kenyamanan masyarakat Kota Semarang dengan kehadirannya.⁵⁶

Dalam wawancara yang dilakukan dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Semarang Bambang Sumedi menyatakan bahwa banyak masyarakat sekitar kota Semarang terutama yang berada di tempat umum merasa terganggu dengan kehadiran para pengemis di Kota Semarang seperti pada terminal, taman, pasar, dan alun-alun seperti Simpang Lima. Aktivitas yang dilakukan oleh pengemis dikatakan mengganggu sebab disaat masyarakat sedang

⁵⁶ Data Dinsos Kota Semarang, “Kategori Data Sosial Kota”, diakses melalui : <https://data.semarangkota.go.id/data/list/5>, Pada 5 November 2023

mendiskusikan hal-hal penting dengan hadirnya pengemis dan gelandangan yang tiba-tiba datang menghampiri masyarakat dan meminta-minta dengan menyodorkan tangannya secara terus menerus akan membuat diskusi penting yang masyarakat tadi lakukan dapat terhenti, hal ini lah yang membuat kenyamanan masyarakat Kota Semarang menjadu terganggu.

Tidak hanya mengganggu kenyamanan, kehadiran anak jalanan, pengemis, dan gelandangan di Kota Semarang dapat pula mengganggu keamanan masyarakat seperti informasi yang di dapatkan dalam wawancara dengan narasumber kedua yaitu Staff Bidang Kesejahteraan dan Ketertiban Umum Satpol PP Kota Semarang, Moch Taufik Aprilian menginformasikan bahwa keamanan masyarakat kota Semarang dapat terganggu akibat aktivitas yang dilakukan oleh anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di pinggir jalan seperti peristiwa yang terjadi pada Jalan Arteri Yos Sudarso, Puri Anjasmoro Semarang Utara yang pada saat itu Seorang pengemis dengan jenis kelamin perempuan merasa kesal dengan pengendara mobil sebab tidak diberi uang kemudian pengemis tersebut melemparkan sandal ke arah pengendara mobil. Tindakan tersebut sangatlah berbahaya sebab dapat melukai pengendara mobil dan juga mengganggu konsentrasi pengendara. Selain itu, aktivitas yang dilakukan anak jalanan di Kota Semarang seperti berlari-lari di pinggir jalan selain membahayakan anak itu sendiri juga dapat membahayakan pengguna jalan yang ada disekelilingnya. Hal-hal yang dijelaskan oleh kedua narasumber diatas menjelaskan bahwa kehadiran Anak Jalanan, Pengemis, dan Gelandangan hanya membawa dampak yang buruk.

Guna mengatasi fenomena kehadiran Anak Jalanan, Gelandangan, dan pengemis di kota Semarang yang membawa dampak negatif pada ketertiban umum dan keamanan masyarakat, Satpol PP dan Dinas Sosial kota Semarang bekerja sama dalam upaya penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis. Penerapan atau implementasi adalah rangkaian aktivitas yang bertujuan untuk menyampaikan suatu kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Dalam pembentukan suatu peraturan selain harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai dan memperhatikan materi muatan yang tepat, setiap peraturan perundang-undangan juga harus memperhitungkan Efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Sebab peraturan perundang - undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pembahasan pada bab ini ialah hasil analisis dari data dan fakta yang di dapatkan dilapangan serta sesuai dengan teori yang digunakan peneliti. Pada penelitian ini peneliti menggunakan teori efektivitas berdasarkan ukuran dari Soerjono Soekanto dalam bukunya yang berjudul “Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia”, teori ini akan mengukur sejauh mana keberhasilan atau efektivitas dari penerapan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang yang di nilai dari beberapa indikator seperti faktor hukum,

penegak hukum, sarana atau fasilitas yang mendukung, masyarakat, dan kebudayaan. Berdasarkan dari hasil penelitian tentang efektivitas penerapan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang Peneliti mendapatkan temuan sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri yang dibatasi oleh undang-undang

Undang-undang dalam arti materil ialah peraturan tertulis yang berlaku secara umum yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun daerah yang sah. Dalam hal ini dapat diketahui bahwa undang-undang dalam artian materil mencakup pada peraturan pusat yang berlaku untuk semua negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum disebagian negara saja serta peraturan setempat yang hanya berlaku disuatu daerah saja.⁵⁷

Fungsi hukum yaitu untuk keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Dalam pelaksanaan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dengan keadilan. Hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan hendaknya mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat. Dalam hal ini, proses pembuatan hukum, khususnya hukum tertulis atau undang-undang harus memperhatikan aspirasi masyarakat.⁵⁸

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 hadir berdasarkan pertimbangan yang menjelaskan bahwa bahwa anak

⁵⁷ Dewi Iriani, "Hukum sebagai alat kontrol sosial dan sistem supremasi penegakan hukum", *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan Sosial* 8 (I), 2011

⁵⁸ Arfiani., dkk., " Penegakan Hukum Sesuai Prinsip Peradilan Yang Berkepastian, Adil Dan Manusiawi: Studi Pemantauan Proses Penegakan Hukum Tahun 2020". *Riau Law Journal*, Vol.6, No.1, 48-74, 2022.

jalan, gelandangan, dan pengemis keberadaannya cenderung semakin meningkat, baik kuantitas maupun kualitasnya, sehingga hal tersebut dapat merasahkan masyarakat, membahayakan dirinya sendiri dan/atau orang lain dan ketentraman di tempat umum yang dapat menurunkan martabat bangsa, serta memungkinkan mereka menjadi sasaran eksploitasi dan tindak kekerasan, sehingga perlu segera dilakukan penanganan secara profesional, komprehensif, terpadu dan berkesinambungan.⁵⁹

Maka dari itu hadirnya peraturan daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Telah tepat karena dengan hadirnya peraturan ini diharapkan akan mampu mengatasi maraknya permasalahan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di kota Semarang yang diharapkan mampu menertibkan masyarakatnya.

2. Penegak Hukum

Menurut Soerjono Soekanto dalam bukunya yang berjudul “Beberapa Masalah Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia penegak hukum” menyatakan bahwa penegak hukum adalah pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Keberhasilan efektivitas penegakan hukum berdasarkan dari faktor aparat penegak hukum dapat dilihat dari beberapa faktor diantaranya ialah sejauh mana aparat penegak hukum terikat oleh peraturan perundang-undangan yang ada, serta sejauh mana aparat penegak hukum diperbolehkan memberi kebijaksanaan, Contoh yang baik dari aparat penegak hukum yang diberikan kepada masyarakat, sejauh mana batasan-batasan mengenai wewenang dan tugas dari aparat penegak hukum. Penegak hukum

⁵⁹ Pertimbangan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis

merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam hal ini mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu menawarkan atau menjalankan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Aparat penegak hukum juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik agar dapat diterima oleh masyarakat, Aparat penegak hukum juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik.⁶⁰

Dalam hal penegakan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis aparat penegak hukum yang berwenang ialah Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang (Satpol PP Kota Semarang) hal tersebut berlandaskan pada Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 98 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Serta Sistem kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang menyatakan bahwa Satpol PP merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan dalam bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat. Tugas Satpol PP Kota Semarang termuat dalam Pasal 4 yang menyatakan bahwa Satpol PP Kota Semarang mempunyai tugas membantu Walikota dalam

⁶⁰ Soerjono Soekanto, Pokok-pokok Sosiologi Hukum, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 112.

melaksanakan urusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada daerah.⁶¹

Guna mewujudkan penegakan hukum pada penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, Satpol PP Kota Semarang sebagai Penegak Hukum yang berwenang dalam menerapkan peraturan daerah tersebut harus mampu memberikan kemanfaatan hukum sesuai dengan Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penangan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis sesuai dengan tugas dan wewenang yang dimilikinya.

Adapun usaha-usaha yang telah dilakukan oleh Satpol PP Kota Semarang yakni:⁶²

a. Upaya Persuasif

Upaya persuasif merupakan cara untuk menyelesaikan suatu permasalahan sosial tanpa adanya kekerasan atau paksaan. Upaya persuasif dilakukan dengan cara melakukan ajakan, saran, bimbingan dan motivasi kepada suatu individu maupun kelompok untuk mematuhi suatu norma. Dalam upaya persuasif ini Satpol PP Kota Semarang melakukan Sosialisasi kepada para anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di kota Semarang dengan

⁶¹ Peraturan Walikota Semarang Nomor 98 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Serta Sistem kerja Satuan Polisi Pamong Praja

⁶² Hasil wawancara dengan Moch. Taufik Hidayat S.H, Staff Bidang Ketertiban dan Kesejahteraan Umum Satpol PP Kota Semarang

menggandeng instansi terkait seperti Dinas Sosial Kota Semarang dalam melakukan upaya persuasifnya. Selain itu Satpol PP Kota Semarang juga mengajak masyarakat untuk melakukan sosialisasi dengan memanfaatkan sosial media yang kini banyak di gunakan oleh masyarakat Semarang untuk menginformasikan mengenai dampak apa saja yang ditimbulkan dengan adanya pengemis dan gelandangan serta menghimbau masyarakat untuk tidak memberi uang kepada pengemis dan gelandangan sebab hal tersebut melanggar Peraturan Daerah.

b. Upaya Represif

Upaya represif merupakan upaya pengendalian sosial yang dilakukan dengan tindakan yang berbentuk tekanan, atau penahanan. Dalam upaya ini Satpol PP kota Semarang melakukan upaya penertiban terhadap Anak Jalanan, Gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang sebab kehadiran mereka telah banyak mengganggu ketenteraman masyarakat.⁶³

3. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung

Sarana dan fasilitas pendukung secara sederhana dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya. Tanpa adanya sarana prasarana tertentu yang mendukung maka penegakan hukum tidak dapat berjalan dengan baik. Soerjono Soekanto mengungkapkan efektivitas-efektivitas faktor tertentu dari sarana prasarana pendukung hukum itu sendiri harus dapat menjadi bagian yang memberikan

⁶³ Hasil Wawancara Dengan Staff Bidang Tibumtranmas Satpol PP Kota Semarang, Moch. Taufik Hidayat, S.H

kontribusi untuk kelancaran penegakan hukum itu sendiri bagi aparat penegak hukum.⁶⁴

Dalam penelitian ini ditemukan bahwa Dinas Sosial Kota Semarang sebagaimana yang telah termuat dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Organisasi Perangkat Daerah Kota Semarang, dalam kedudukannya Dinas Sosial Kota Semarang berperan sebagai unsur pelaksana penyelenggaraan pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang bertanggung jawab langsung kepada Walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah. Kemudian salah satu fungsi pokok Dinas Sosial Kota Semarang yang tertuang dalam Pasal 4 Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 68 Tahun 2016 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Sosial Kota Semarang, lembaga ini mempunyai fungsi sebagai perumusan kebijakan dalam bidang seperti pemberdayaan sosial, rehabilitasi sosial, perlindungan jaminan sosial, dan bidang penanganan fakir miskin.⁶⁵

Fungsi Dinas Sosial yang tertuang dalam Pasal 4 Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 67 Tahun 2016 tersebut tentunya telah sesuai dengan bunyi Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang yang

⁶⁴ Soerjono Soekanto, Pokok-pokok Sosiologi Hukum, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 112.

⁶⁵ Peraturan Walikota Kota Semarang Nomor 68 Tahun 2016 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Sosial Kota Semarang

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

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

Sebagai lembaga pelaksana urusan pemerintahan pada bidang sosial, upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Semarang berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Bambang Sumedi selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial menyatakan bahwa tindakan yang dilakukan oleh anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Semarang sudah jelas melanggar Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 maka dari itu Dinas Sosial bekerjasama dengan Satpol PP Kota Semarang terkait penegakan peraturan daerah tersebut dengan cara anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang yang telah di tangkap atau ditertibkan oleh Satpol PP kota Semarang selanjutnya para PGOT tersebut akan dibina oleh Dinas Sosial Kota Semarang dengan cara melakukan rehabilitasi dengan cara memberikan mereka pelatihan ataupun keterampilan-keterampilan yang dapat membekali mereka agar mereka dapat menggunakan keterampilan tersebut dalam memenuhi kebutuhan ekonomi mereka agar mereka tidak menggantungkan pendapatan mereka lagi dari tindakan pengemisan dan menggelandang. Selain itu

Dinas Sosial kota Semarang juga mengupayakan agar anak-anak jalanan bisa sekolah dengan cara melakukan koordinasi dengan Dinas pendidikan yang mana anak-anak jalanan ini harus tetap belajar selama 12 Tahun.⁶⁶

Saat ini Fasilitas yang bisa diberikan Dinas Sosial Kota Semarang untuk anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang ialah rumah singgah. Rumah singgah adalah rumah sementara atau tempat transit yang di berikan Dinas Sosial Kota Semarang untuk anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang sebelum mereka di rujuk ke Panti Sosial Provinsi sebab untuk saat ini panti yang dapat menampung para anak jalanan, pengemis, dan gelandangan hanya terdapat pada tingkat Provinsi Jawa Tengah saja.⁶⁷ Rumah singgah tersebut hanya bisa digunakan dalam kurun waktu dua minggu sebelum mereka dirujuk ke Panti Sosial Provinsi Jawa Tengah yang bernama Panti Sosial Mardi Utomo. Hal tersebut tentunya dapat menghambat efektivitas penerapan Perda Kota Semarang Sebab Panti Sosial Mardi Utomo merupakan satu-satunya panti sosial penampung Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis yang untuk saat ini hanya ada di Jawa Tengah dengan demikian Panti Sosial tersebut tidak hanya menampung Penyandang Masalah Kesejahteraan (PMKS) dari kota Semarang saja melainkan mereka juga menampung para penyandang masalah kesejahteraan dari kota-kota lain. Hal tersebut

⁶⁶ Hasil Wawancara dengan Bambang Sumedi, S.H., M.H., Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinsos Kota Semarang

⁶⁷ Hasil Wawancara dengan Bambang Sumedi, S.H., M.H., Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinsos Kota Semarang

dikhawatirkan jika suatu saat Panti Sosial satu-satunya di Provinsi Jawa Tengah tersebut mengalami overload.

5. Faktor Masyarakat

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas suatu undang-undang maka hal pertama yang dilakukan ialah mengukur sejauh mana hukum ditaati oleh sebagian besar masyarakat. Efektivitas hukum juga bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat lingkungan dimana hukum itu berlaku atau diterapkan. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum. Dalam hal ini tentunya masyarakat sangat berperan penting dalam penentu suatu efektivitas hukum.⁶⁸

Penegakan hukum pada lingkungan masyarakat itu sendiri. Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat maka dengan demikian masyarakat dapat berpengaruh pada penegakan hukum. Soerjono Soekanto berpendapat bahwa apabila terdapat warga yang sudah mengetahui hak-hak dan kewajiban mereka maka mereka akan mengetahui aktivitas-aktivitas apa saja yang dilakukan dalam upaya hukum untuk melindungi, memenuhi, serta mengembangkan kebutuhan-kebutuhan mereka dengan aturan yang sudah ada.⁶⁹

⁶⁸ Tasya Anzellyta dan Anis Fitria, "Efektivitas Jaminan Produk Halal Undang-undang Tentang Kesadaran Usaha Dalam Pendaftaran Halal Sertifikasi Indonesia", *Jurnal Walisongo Law Review*, Vol.4 No.1, Tahun 2022

⁶⁹ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Rangka Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1976), h. 40

Dalam hal ini perlu diadakannya upaya sosialisasi yang melibatkan penegak hukum itu sendiri seperti Satpol PP Kota Semarang dan Dinas Sosial Kota Semarang. Terkait hal tersebut, peneliti telah menemukan bahwa Dinas sosial dan Satpol PP kota Semarang telah melakukan upaya memberikan edukasi kepada masyarakat terutama pada anak jalanan, pengemis dan gelandangan bahwa tindakan yang mereka lakukan tersebut dapat merugikan diri mereka sendiri dan orang lain terutama tindakan anak jalanan yang suka berkeliaran di pinggir jalan akan membahayakan dirinya dan pengendara jalan lain.

Dalam wawancara yang dilakukan dengan staff bidang Ketertiban umum dan kesejahteraan masyarakat Satpol PP Kota Semarang Moch Taufik Hidayat menyatakan bahwa pemberlakuan suatu peraturan dimanapun biasanya dari pengetahuan masyarakat itu sendiri. Masyarakat kota Semarang banyak yang tidak tahu bahwa sebenarnya telah ada peraturan yang mengatur larangan bagi aktifitas seperti menggelandang dan mengemis. Akibat ketidaktahuan tersebut banyak yang masyarakat yang mencaci upaya penegakan perda di Kota Semarang seperti penertiban atau razia penjaringan yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Semarang. Banyak masyarakat yang menganggap Satpol PP tega terhadap anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang mereka tertibkan padahal upaya penertiban yang Satpol PP kota Semarang lakukan sebenarnya merupakan upaya mereka untuk menegakkan peraturan Daerah kota Semarang sebagaimana yang diatur dalam Perda Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, disisi lain juga ada masyarakat

yang tidak menyukai atau setuju dengan kehadiran kehadiran anak jalanan, gelandangan, dan pengemis tersebut.⁷⁰

5. Faktor Budaya

Sebagai suatu sistem, maka hukum mencakup struktur, substansi, dan kebudayaan. Dalam hal ini yang dimaksud faktor kebudayaan dalam keberhasilan efektivitas penegakan hukum adalah kebudayaan atau sistem hukum yang pada dasarnya mencakup pada nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku. Menurut Soerjono Soekanto kebudayaan memiliki fungsi yang sangat penting bagi masyarakat yakni untuk mengatur masyarakat dapat mengerti bagaimana saat berperilaku ketika berinteraksi dengan orang lain.⁷¹

Nilai merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).⁷² Dalam penelitian ini ditemukan bahwa diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penangan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis memiliki kaitan sebab budaya mengemis, meminta-mintra atau menggelandang di kota Semarang sudah melekat dalam budaya disekeliling mereka sehingga hal ini menyebabkan angka anak jalanan, pengemis, dan gelandangan tidak dapat mengalami

⁷⁰ Hasil wawancara dengan Moch Taufik Hidayat, S.H, M.H Staff Bidang Ketertiban dan Kesejahteraan Masyarakat Satpol PP Kota Semarang]

⁷¹ Atang Hermawan Usman, "Kesadaran hukum masyarakat dan pemerintah sebagai faktor tegaknya negara hukum di Indonesia", Jurnal Wawasan Yuridika, Vol.30, No.1, 26-53, 2014.

⁷² Harris Y.P. Sibuea, "Penegakan Hukum Peraturan Minuman beralkohol", Jurnal DPR RI, Vol.7, No.1, Juni 2016.

penurunan yang stabil sebab budaya meminta-minta yang sulit dihilangkan.

Menurut Soekanto Soekanto kebudayaan memiliki fungsi yang sangat penting bagi masyarakat yakni untuk mengatur masyarakat dapat mengerti bagaimana saat berperilaku ketika berinteraksi dengan orang lain. Berdasarkan hasil wawancara dengan staf bidang ketertiban umum dan kesejahteraan masyarakat Satpol PP Kota Semarang, Moch Taufik Apriliawan, S.H menyatakan bahwa salah satu hal yang menyebabkan maraknya pengemis di Kota Semarang sendiri ialah kebiasaan masyarakat semarang yang mayoritasnya muslim pastinya banyak dari mereka yang menganggap bahwa memberi uang kepada pengemis di anggap sebagai sedekah. Padahal sebenarnya perbuatan ini sudah ada aturan yang melarangnya seperti yang terdapat pada pasal 24, tapi masih banyak masyarakat yang menghiraukan dan ini juga menimbulkan budaya malas pengemis yang lebih memilih meminta-minta daripada harus bekerja keras.⁷³

Hal yang serupa juga di ungkapkan oleh bambang Sumedi, S.H., M.H Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Kota Semarang selaku narasumber kedua yang menyatakan bahwa pada saat ini banyak masyarakat yang terbiasa dengan budaya mereka yaitu memberi uang kepada pengemis dan gelandangan padahal budaya yang seperti ini membuat fenomena anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang sulit dihentikan padahal

⁷³ Hasil Wawancara dengan Moch Taufik Apriliawan, S.H. Staff Satpol PP Kota Semarang

sebenarnya sudah ada pasal yang mengatur bahwa memberi uang dan pengemis akan dikenakan sanksi sebesar Rp. 1.000.000.⁷⁴

Berdasarkan uraian faktor-faktor pengaruh efektivitas hukum diatas dapat disimpulkan bahwa penerapan peraturan Daerah Kota Semarang belum berjalan secara efektif sebab faktor-faktor pendukung efektivitas Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 dalam penerapannya belum saling mendukung satu sama lain, faktor-faktor tersebut ialah penegak hukum, kesadaran masyarakat, dan fasilitas. Sedangkan untuk mencapai suatu keberhasilan penerapan hukum dapat berjalan dengan baik tidak hanya dari upaya penegak hukumnya, akan tetapi harus ada upaya dan kesadaran dari masyarakat kota Semarang untuk mengajak masyarakat lainnya seperti melarang tindakan pengemis dan gelandangan.

Penerapan dan penegakan peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 dapat dikatakan efektif apabila faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum tersebut dapat berjalan dengan baik seperti faktor penegak hukum dan faktor masyarakat yang saling berkaitan sebab keberhasilan penerapan peraturan tidak hanya dilihat dari upaya yang dilakukan oleh para penegak hukum saja akan tetapi masyarakat juga harus mampu bekerja sama dengan satpol PP kota Semarang maupun dinas sosial kota Semarang dengan pengetahuan yang dimilikinya dan mampu menghimbau masyarakat lain untuk tidak mendukung perbuatan pengemis.

⁷⁴ Hasil Wawancara dengan Bambang Sumedi, S.H, M.H, Kepala Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial Kota Semarang.

B. Faktor-Faktor Penghambat Efektivitas Penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

Peraturan daerah adalah produk hukum Pemerintah Daerah yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berisi dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan Salah-satu fungsi dari Peraturan daerah ialah sebagai penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁷⁵

Selanjutnya, untuk mewujudkan fungsi Peraturan daerah sebagai penyalur aspirasi masyarakat serta sebagai alat peningkatan kesejahteraan dan penertiban daerah Kota Semarang maka dibentuklah Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan Gelandangan dan Pengemis di Kota Semarang dengan Satpol PP Kota Semarang sebagai lembaga penegakan peraturan daerah tersebut dibantu dengan Dinas Sosial Kota Semarang sebagai lembaga pelaksana tugas pembantuan pemerintah dalam upaya kesejahteraan sosial. Namun dalam upaya penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang

⁷⁵ Kementrian Hukum dan HAM, Perancangan Peraturan Daerah Edisi Revisi, (Jakarta Selatan: Dirjen Kementrian Hukum dan HAM RI, 2011), 8.

Nomor 5 Tahun 2014 tersebut bukan hal yang mudah, masih banyak kendala-kendala yang dihadapi kedua instansi tersebut dalam upaya penerapan hukumnya yang dapat dijadikan tolak ukur peneliti dalam efektivitas hukum penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

Pasal tersebut menjelaskan bahwa upaya penanganan harus dilakukan melalui penanganan pencegahan, rehabilitasi sosial, serta penanganan lanjut pasca rehabilitasi sosial yang dilakukan oleh SKPD yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang sosial bekerja sama dengan instansi terkait serta unsur masyarakat seperti halnya dengan Satpol PP kota Semarang yang bekerjasama dengan Dinas Sosial kota Semarang.

Penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang dalam upaya penerapannya bukan hal yang mudah. Banyak kendala yang dihadapi Satpol PP Kota Semarang dan Dinas Sosial Kota Semarang dalam upaya penerapan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang sehingga faktor penghambat pada penerapan peraturan daerah tersebut dapat dijadikan tolak ukur peneliti dalam mengukur efektivitas penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis untuk meneliti seberapa jauh keberhasilan Peraturan Daerah Kota Semarang dapat menertibkan masyarakat kota Semarang.

Lawrence Meir Friedman berpendapat bahwa efektivitas hukum dapat dinilai dengan melihat indikator yang dapat mempengaruhi penegak hukumnya. Indikator tersebut diantaranya:⁷⁶

1. Struktur Hukum (Structure of the law)
2. Subtansi Hukum (Substance of the law)
3. Budaya Hukum (Legal Culture)

Keseluruhan indikator yang dikemukakan oleh L.M Friedman tersebut merupakan esensi dari faktor penegak hukum yang menjadi landasan dalam mengukur dan menilai tingkat efektivitas suatu aturan. Dengan demikian indikator yang terdapat dalam teori tersebut dapat digunakan peneliti dalam menganalisis sejauh mana tingkat efektivitas penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Semarang sebagai lembaga penegak hukum dalam penerapan peraturan daerah tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial Kota Semarang, Bambang Sumedi, S.H., M.H dan Seksi Tartibtranshum Satpol PP Kota Semarang, Moch Taufik Apriliyawan dapat di ketahui bahwa beberapa hal yang menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, yaitu :

⁷⁶ Achmad Ali, Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan, (Jakarta: Kencana, 2010)

1. Banyak Masyarakat kota Semarang yang belum mengetahui adanya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis khususnya Pasal 5 Ayat (1) dan (2) yang mengatur mengenai upaya penanganan dan pelaku penanganan anak jalanan dan pengemis di kota Semarang.
2. Kurangnya kesadaran dan kerjasama masyarakat untuk saling menghimbau bahwa tindakan seperti mengemis, mengamen, dan menggelandang seharusnya dilarang dan kurangnya kesadaran untuk tidak memberi uang kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis sebab hal tersebut justru membuat pengemis semakin malas untuk mencari uang dengan bekerja keras
3. Sarana atau fasilitas yang diberikan oleh Dinas Sosial kota Semarang kurang mendukung pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan pengemis dikarenakan Dinas Sosial Kota Semarang hanya memiliki Rumah Singgah yang dijadikan tempat gransit sementara bagi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dalam kurun waktu 2 minggu sebelum mereka dirujuk ke Panti Sosial Provinsi yang bernama Panti Sosial PGOT Mardi Utomo disebabkan pemerintah kota Semarang belum memberikan fasilitas Panti Sosial bagi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di kota Semarang.
4. Kurangnya ketegasan dari Satpol PP Kota Semarang sebagai penegak Hukum dalam Penerapan Peraturan Daerah

Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.

Berdasarkan hasil wawancara diatas, dikaitkan dengan teori pengaruh efektivitas hukum yang dijelaskan Lawrence Meir Friedman. Pada penelitian ini ditemukan beberapa faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan Peraturan Daerah kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, yaitu :

1. Struktur Hukum

Menurut Lawrence Meir Friedman sistem struktural merupakan sistem yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum merupakan komponen penting yang harus ada dalam struktur hukum, sebab tanpa adanya struktur hukum makam hukum tidak akan dapat ditegakkan. Hukum tidak akan berjalan dengan baik apabila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten, dan independen Sehingga struktur hukum berkaitan dengan kelembagaan atau penegak hukum termasuk kinerjanya (pelaksanaan hukum).⁷⁷ Penegak hukum menjadi salah satu faktor penentuan dalam menganalisis efektivitas suatu undang-undang. Dengan adanya penegak hukum, aturan yang di muat dalam undang-undang dapat diterapkan secara aktif dimasyarakat. Penegak hukum memiliki peranan yang amat luas dalam mengemaban tugas perundang-undangan. Maka dari itu, petugas

⁷⁷ Daud Rismana dan Hariyanto. “Perspektif Teori Sistem Hukum Dalam Kebijakan Vaksinasi di Tengah Pandemi Covid-19”, Jurnal IUS Hukum dan Keadilan, Vol. 09, No.3, 592-606 Tahun 2021

selazimnya memiliki aturan pelaksanaan atau teknis dan wewenangnya sebab dengan demikian petugas dapat melaksanakan penegakan aturan dengan maksimal.

Dalam penelitian ini, penegak hukum yang dimaksud adalah Satpol PP Kota Semarang yang diberi wewenang melaksanakan penanganan terhadap anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Semarang menyatakan bahwa Satpol PP Kota Semarang sebagai penegak hukum dalam upaya menanggulangi Anak Jalanan, Gelandangan, dan pengemis belum berjalan secara maksimal sebab Satpol PP Kota Semarang tidak bersikap tegas kepada para masyarakat yang memberi uang kepada anak jalanan, pengemis, dan gelandangan. Mereka hanya fokus untuk menertibkan atau melakukan razia kepada anak jalanan, gelandangan dan pengemis saja tanpa adanya tindak tegas seperti pemberian sidang tipiring bagi masyarakat yang memberi uang. Selain itu, Satpol PP Kota Semarang juga tidak bertindak tegas terhadap para pelaku eksploitasi anak dimana pada saat melakukan upaya penertiban mereka hanya fokus untuk menangkap Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Gelandangan tanpa mencari tahu keberadaan pelaku eksploitasi yang sudah pasti berada disekitar mereka sebab kehadiran Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di tempat-tempat umum juga bisa terjadi karena perintah dari pelaku eksploitasi.

2. Subtansi Hukum

Subtansi hukum disini mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun cara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan.⁷⁸ Subtansi hukum terkait Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis yang mana dalam hal ini Satpol PP dan Dinas Sosial Kota Semarang diberikan kewenangan untuk melaksanakan upaya pencegahan dan penanganan. Upaya penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 oleh Satpol PP Kota Semarang akan dapat dikatakan efektif apabila Satpol PP sebagai penegak hukum dapat menjalankan segala bentuk upaya penanganan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Semarang untuk menegakkan aturan sebagai pelaksana hukum maupun ketenteraman masyarakat Kota Semarang.

Dalam penelitian ini ditemukan bahwa Satpol PP Kota Semarang tidak memiliki ketegasan dalam upaya penerapan subtansi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis sehingga hal tersebut menghambat penerapan Perda seperti kurangnya ketegasan yang dimiliki Satpol PP Kota Semarang terhadap penerapan sanksi pemberian Denda bagi para masyarakat yang memberi uang kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang.

⁷⁸ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, (Jakarta: Kencana, 2010)

Guna mewujudkan penegakan hukum pada penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, Satpol PP Kota Semarang sebagai Penegak Hukum yang berwenang dalam menerapkan peraturan daerah tersebut harus mampu memberikan kemanfaatan hukum sesuai dengan Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis sesuai dengan tugas dan wewenang yang dimilikinya.

b. Upaya Represif

Upaya represif merupakan upaya pengendalian sosial yang dilakukan dengan tindakan yang berbentuk tekanan, atau penahanan. Dalam upaya ini Satpol PP kota Semarang melakukan upaya penertiban terhadap Anak Jalanan, Gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang sebab kehadiran mereka telah banyak mengganggu ketenteraman masyarakat.

3. Faktor Budaya

Selain struktur hukum dan substansi hukum, efektivitas suatu hukum juga dapat diketahui dari sudut pandang budaya hukumnya. Budaya Hukum adalah bagaimana sikap masyarakat hukum ditempat hukum itu dijalankan. Apabila kesadaran yang dimiliki masyarakat dalam mematuhi peraturan yang telah ditetapkan dapat diterapkan oleh masyarakat. Maka masyarakat dapat menjadi faktor pendukung suatu efektivitas berjalannya hukum. Sedangkan apabila masyarakat tidak dapat mematuhi peraturan yang ada maka masyarakat dapat menjadi faktor penghambat utama dalam penegakan suatu peraturan. Seseorang

mentaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.

Hukum merupakan suatu alat untuk dapat dijadikan sebagai pedoman dalam bertindak, baik dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam kehidupan berbangsa yang dibuat oleh negara untuk masyarakatnya.⁷⁹ Jika ketaatan sebagian besar masyarakat terhadap suatu aturan hukum hanya karena kepentingan dengan unsur takut akan adanya sanksi atau hukuman, maka dapat dikatakan derajat ketaatannya sangat rendah, karena hal ini membutuhkan pengawasan terhadap masyarakat secara terus menerus tanpa adanya kesadaran taat hukum dari masyarakat itu sendiri. Berbeda jika ketaatan terhadap suatu aturan hukum dengan unsur internalization, yaitu ketaatan karena menurutnya aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka dapat dikatakan bahwa derajat ketaatannya tinggi. Dalam teori hukum positivisme, hukum dipahami sebagai suatu perintah dari penguasa yang mana hukum dipandang sebagai suatu sistem yang tetap, logis, dan tertutup.⁸⁰

Dalam wawancara yang dilakukan dengan staff bidang Ketertiban umum dan kesejahteraan masyarakat Satpol PP Kota Semarang Moch Taufik Hidayat menyatakan bahwa pemberlakuan suatu peraturan dimanapun biasanya dari pengetahuan masyarakat itu sendiri. Masyarakat kota Semarang banyak yang tidak tahu bahwa sebenarnya telah ada peraturan

⁷⁹ Daud Rismana. Dkk, Kajian Terhadap Efektivitas Perkuliahan di Tengah Pandemi Covid-19, Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi: Volksgeist, Vol.5, No.1, 2022.

⁸⁰ Achmad Ali, Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan, (Jakarta: Kencana, 2010)

yang mengatur larangan bagi aktifitas seperti menggelandang dan mengemis. Akibat ketidaktahuan tersebut banyak yang masyarakat yang mencaci upaya penegakan perda di Kota Semarang seperti penertiban atau razia penjarangan yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Semarang. Banyak masyarakat yang menganggap Satpol PP tega terhadap anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang mereka tertibkan padahal upaya penertiban yang Satpol PP kota Semarang lakukan sebenarnya merupakan upaya mereka untuk menegakkan peraturan Daerah kota Semarang sebagaimana yang diatur dalam Perda Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, disisi lain juga ada masyarakat yang tidak menyukai atau setuju dengan kehadiran kehadiran anak jalanan, gelandangan, dan pengemis tersebut.⁸¹

Untuk mengatasi ketidaktahuan masyarakat, Sat pol PP dan Dinas Sosial Kota Semarang sebagai unsur pelaksana urusan pemerintahan seperti yang tertuang dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan pengemis yang menyatakan bahwa dalam proses implementasi Satpol PP dibantu oleh Dinas Sosial dan Lembaga Swadaya masyarakat terkait. Telah menjalankan koordinasi yang baik dengan bekerjasama untuk saling membantu mensosialisasikan masyarakat agar mereka menghindari perilaku-perilaku masyarakat yang memicu permasalahan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis tidak terselesaikan seperti perilaku

⁸¹ Hasil wawancara dengan Moch Taufik Hidayat, S.H Staff Bidang Ketertiban dan Kesejahteraan Masyarakat Satpol PP Kota Semarang]

masyarakat yang sering memberi uang kepada pengemis yang mana hal itu memicu mereka semakin malas untuk mencari uang dengan hasil kerja keras sendiri. Sosialisasi tersebut kepada masyarakat umum ini dilakukan melalui media massa, media elektronik, dan yang lainnya.

Selain sosialisasi yang dilakukan pada masyarakat umum, Satpol PP Kota Semarang juga melakukan sosialisasi kepada para pelaku seperti anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dengan cara memberitahukan bahwa perilaku atau kehadiran mereka di tengah-tengah masyarakat selain merugikan masyarakat sendiri juga merugikan diri mereka sendiri. Seperti aktivitas yang dilakukan oleh anak jalanan yang selalu berlari-lari dipinggiran jalan yang mana aktivitas tersebut akan membahayakan baik pengguna jalan maupun anak jalanan itu sendiri.⁸²

Akan tetapi usaha penanganan yang dilakukan oleh Satpol PP kota Semarang salah satunya dengan sosialisasi yang mereka lakukan terkait pelaksanaan Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis itu tidak berjalan efektif karena tidak adanya kesadaran masyarakat akan hukum yang berlaku itu sendiri. Kurangnya komunikasi baik antara Satpol dengan masyarakat kota Semarang maupun antara masyarakat dengan masyarakat lain yang sudah mengetahui dilarangnya tindakan seperti pengemis dan menggelandang membuat masih banyak pro dan kontra dari kalangan masyarakat terhadap upaya yang Satpol PP

⁸² Hasil Wawancara dengan Moch Tsufik Hidayat S.H, Staff Bidang Ketertiban dan Ketentraman Masyarakat Satpol PP Kota Semarang

kota Semarang lakukan. Padahal seharusnya masyarakat diwajibkan menghimbau masyarakat lain untuk melarang aktivitas Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis seperti aktivitas mengemis, menggelandang, dan mengamem yang mampu mengganggu ketertiban umum masyarakat kota Semarang.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bambang Sumedi, S.H., M.H selaku kepala bidang Rehabilitasi Sosial penulis menemukan bahwa Dinas sosial Kota Semarang belum memiliki Panti Sosial yang di khususkan untuk pengemis dan gelandangan yang ada di Kota Semarang, yang dimiliki hanyalah rumah singgah yang hanya bisa digunakan dalam kurun waktu dua minggu. Rumah singgah tersebut di gunakan sebagai tempat transit bagi para anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Semarang sebelum mereka dirujuk ke Panti Sosial Provinsi Jawa Tengah yang bernama Panti Sosial Mardi Utomo. Hal tersebut tentunya dapat menghambat efektivitas penerapan Perda Kota Semarang Sebab Panti Sosial Mardi Utomo merupakan satu-satunya panti sosial penampung Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang yang untuk saati ini hanya ada di Jawa Tengah dengan demikian Panti Sosial tersebut tidak hanya menampung Penyandang Masalah Kesejahteraan (PMKS) dari kota Semarang saja melainkan mereka juga menampung para penyandang masalah kesejahteraan dari kota-kota lain. Hal tersebut dikhawatirkan jika suatu saat Panti Sosial satu-satunya di Provinsi Jawa Tengah tersebut mengalami overload.⁸³

⁸³ Hasil Wawancara dengan Bambang Sumedi, S.H., M.H., Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinsos Kota Semarang

Berdasarkan analisis terhadap struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum yang diketahui bahwa faktor tersebut menurut L.M Friedman dapat mempengaruhi suatu efektivitas penerapan hukum. Disimpulkan bahwa penerapan peraturan Daerah Kota Semarang belum berjalan secara efektif sebab faktor-faktor pendukung efektifitas Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 dalam penerapannya belum saling mendukung satu sama lain, seperti faktor struktur hukum yang berasal dari perilaku Satpol PP kota Semarang dalam upaya penanganannya tidak menunjukkan ketegasan terhadap masyarakat yang telah melanggar Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis serta Satpol PP Kota Semarang tidak bertindak tegas terhadap para pelaku eksploitasi yang berada di sekeliling mereka.

Hal tersebut tentunya membuat rantai beredarnya masyarakat yang memperoleh keuntungan dengan mengemis susah dituntaskan. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas Pembantuan dengan kewenangan yang dimilikinya, kepala daerah dapat membuat peraturan daerah yang berfungsi untuk mengurangi atau membatasi berkembangnya pengemis dan dan gelandangan, sebagai contoh Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.

Masyarakat dan ketertiban merupakan dua hal yang berhubungan sangat erat yang bisa dikatakan sebagai dua sisi pada satu mata uang. Susah dikatakan adanya masyarakat tanpa adanya suatu ketertiban. Bagaimanapun kualitas ketertiban saat

ini pada penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis harusnya ketertiban dalam masyarakat kota Semarang harus selalu diciptakan bersama-sama baik dimasa kini maupun di masa yang akan datang oleh Satpol PP Kota Semarang dan Dinas Sosial Kota Semarang dan juga dibantu oleh masyarakat agar permasalahan ketertiban umum akibat hadirnya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di kota Semarang dapat teratasi dengan baik.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan Penelitian yang telah dilakukan oleh penulis tentang Efektivitas Penerapan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang, maka penulis menyimpulkan bahwa:

1. Penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang yang ditinjau dalam teori efektivitas oleh Soerjono Soekanto ditemukan belum berjalan secara efektif sebab faktor-faktor pendukung efektivitas Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 dalam penerapannya belum saling mendukung satu sama lain. Faktor tersebut ialah:

- a. Penegak Hukum

Satpol PP Kota Semarang tidak bersikap tegas kepada para masyarakat yang memberi uang kepada anak jalanan, pengemis, dan gelandangan. Mereka hanya fokus untuk menertibkan atau melakukan razia kepada anak jalanan, gelandangan dan pengemis saja tanpa adanya tindak tegas seperti pemberian sidang tipiring bagi masyarakat yang memberi uang. Faktor Masyarakat

- b. Faktor Sarana dan Fasilitas

Untuk saat ini Dinas Sosial hanya memiliki rumah singgah yang hanya dapat digunakan sebagai tempat transit bagi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis sebelum

mereka di rujuk ke Panti Sosial Provinsi. Panti Sosial tersebut tidak hanya menampung Penyandang Masalah Kesejahteraan (PMKS) dari kota Semarang saja melainkan mereka juga menampung para penyandang masalah kesejahteraan dari kota-kota lain. Hal tersebut dikhawatirkan jika suatu saat Panti Sosial satu-satunya di Provinsi Jawa Tengah tersebut mengalami overload.

2. Ditemukan beberapa faktor penyebab terhambatnya efektivitas penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalann, Gelandangan, dan Pengemis. Faktor tersebut ialah:

- a. Struktur Hukum

Satpol PP Kota Semarang sebagai penegak hukum dalam upaya menanggulangi Anak Jalanan, Gelandangan, dan pengemis belum berjalan secara maksimal sebab Satpol PP Kota Semarang tidak bersikap tegas kepada para masyarakat yang memberi uang kepada anak jalanan, pengemis, dan gelandangan. Satpol PP Kota Semarang juga tidak bertindak tegas terhadap para pelaku eksploitasi anak dimana pada saat melakukan upaya penertiban mereka hanya fokus untuk menangkap Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Gelandangan tanpa mencari tahu keberadaan pelaku eksploitasi yang sudah pasti berada disekitar mereka sebab kehadiran Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di tempat-tempat umum juga bisa terjadi karena perintah dari pelaku eksploitasi.

- b. Budaya Hukum

Kurangnya komunikasi baik antara Satpol dengan masyarakat kota Semarang maupun antara masyarakat dengan masyarakat lain yang sudah mengetahui dilarangnya tindakan seperti pengemisan dan menggelandang membuat masih banyak prakontra yang terjadi terhadap upaya yang Satpol PP kota Semarang lakukan. Padahal seharusnya masyarakat diwajibkan mengimbau masyarakat lain untuk melarang aktivitas Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis seperti mengemis, menggelandang, dan mengamen yang mampun mengganggu ketertiban umum masyarakat kota Semarang.

C. Saran

1. Satpol PP Kota Semarang sebagai Penegak Hukum harus lebih bersifat tegas sebab Satpol PP Kota Semarang juga harus melakukan penelurusan lebih dalam lagi terhadap para pelaku eksploitasi anak yang mana pelaku eksploitasi anak ini termasuk perbuatan melanggar hukum yang menyebabkan terganggunya Hak Asasi Manusia terutama pada anak jalanan. Satpol PP Kota Semarang harus melakukan sosialisai tidak hanya kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis saja akan tetapi juga harus melakukan sosialisasi kepada masyarakat kota Semarang secara luas agar permasalahan hadirnya Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang ini dapat segera dituntaskan.
2. Masyarakat kota Semarang seharusnya membantu Satpol PP Kota Semarang dan Dinas Sosial Kota Semarang dalam upaya penertiban anak jalanan, gelandangan, dan pengemis

seperti yang di amanatkan oleh Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelamdangan, dan Pengemis Sebab faktor masyarakat juga memiliki pengaruh yang besar terhadap keberhasilan penerapan perda tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Ali, Achmad. 2010. Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan. Jakarta: Kencana Kementrian Hukum dan HAM. 2011. Perancangan Peraturan Daerah Edisi Revisi, Jakarta Selatan: Dirjen Kementrian Hukum dan HAM RI.
- Angraini Jumri. 2011. Pelaksanaan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah. Jakarta: Universitas Tama Jagakarsa.
- Bagir Al-Habsyi, Muhammad. 2002. Fiqih Praktis Menurut Al-Qur'an, As-Sunnah, dan Pendapat Para Ulama. Bandung: Mizan Media Utama (MMU)
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. 2011. Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah. Jakarta: Direktorat Jenderal Perundang-Undangan.
- H.A.W.Widjaja. 2007. Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta: Grasindo.
- Jonaedi Effendy dan Johny Ibrahim. 2015. Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris. Jakarta: Kencana
- Mudiyanto, Eko. 2020. Metode Penelitian Kualitatif. Yogyakarta : Lembaga Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat UPN "Veteran"
- Rosidin, Utang. 2022. Hukum Tata Negara. Bandung : Widiana Bhakti Persada.
- Sinasa, Obsatar. 2010. Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik. Jakarta : Lepsindo.

- Soekanto, Soerjono. 2007. Pokok-pokok Sosiologi Hukum. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sunyoto, Usman. 2004. Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat, Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2004.
- Sumaryati. 2005. Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah. Yogyakarta: Citra Utama.
- Syaukani. 2004. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan. Yogyakarta.
- Imam Jalaludin Rifai, dkk. 2023. Metodologi Penelitian Hukum. Banten : Sada Kurnia Pustaka

Jurnal:

- Anzellyta, Tasya dan Anis Fitria, (2022). Efektivitas Jaminan Produk Halal Undang-undang Tentang Kesadaran Usaha Dalam Pendaftaran Halal Sertifikasi Indonesia”, Jurnal Walisongo Law Review, Vol.4 No.1, Tahun 2022
- Atang Hermawansyah Usman, “Kesadaran Hukum Masyarakat dan Pemerintah Sebagai Faktor Tegaknya Negara Hukum di Indonesia”, Jurnal Wawasan Yudirika, Vol.30, No.1, 26-53, 2014.
- Harris Y.P. Sibuea, "Penegakan Hukum Peraturan Minuman beralkohol", Jurnal DPR RI, Vol.7, No.1, Juni 2016.
- Rismana, Daud.Dkk, (2022) Kajian Terhadap Efektivitas Perkuliahan di Tengah Pandemi Covid-19, Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi: Volksgeist, Vol.5, No.1
- Rismana, Daud dan Hariyanto, (2021). Perspektif Teori Sistem Hukum Dalam Kebijakan Vaksinasi di Tengah Pandemi Covid-1, Jurnal IUS Hukum dan Keadilan, Vol. 09, No.3, 592-606

- Suherman Arifin (2023). Solidaritas komunitas Mausia Silver dalam mempertahankan Hidup dan Ekonomi Keluarga di Persimpangan Lampu Merah Kelurahan Kaligandu Kota Serang. *Jurnal pendidikan, sastra, seni, dan budaya*, 3 (3) 1-6.
- Suryawati. 2014. Efektifitas Pelaksanaan Kebijakan Joko Widodo Dalam Mengentaskan kemiskinan. *Jurnal Imiah Komunikasi*. 4(2), 2087-2461
- Wasistiono, Sadu. 2006. Memahami Asas Tugas Pembantuan. Bandung: Fokus Media.
- Yuda Pamuchtia. Konsep Diri Anak Jalanan. *Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*. Vol. 04, No. 02, 1978- 4333.
- Anzellyta, Tasya dan Anis Fitria. 2022. Efektivitas Jaminan Produk Halal Undang-undang Tentang Kesadaran Usaha Dalam Pendaftaran Halal Sertifikasi Indonesia”, *Jurnal Walisongo Law Review*, Vol.4 No.1
- Rahamat Ramadani dan Ramlan, “Perjanjian Build Operater And Transfer (Bot) Lapangan Merdeka Medan Dalam Pandangan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Bisnis” *De Lega Lata: Jurnal Hukum Bisnis*”, *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.4 No.2, 255-270, 2019.
- Hamni Fadlilah Nasution, “Instrumen Penelitian dan Urgeninya dalam penelitian Kualitatif”, *Al-Masharif, Jurnal Ilmu Ekonomi dan Keislaman*, Vol.4, No.1 59-75, 2016.
- Dia Meirina Suri, "Analisis faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis di kota pekanbaru", *PUBLIKA Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, Vol.3, No.1, 89-101, 2017.

Web :

Data Dinsos Kota Semarang, “ Kategori Dara Sosial Kota”, diakses melalui: <https://data.semarangkota.go.id/data/list/5>, Pada 26 September 2023

Dinsos Kota Semarang, “Visi Misi Dinas Sosial Kota Semarsng”, diakses melalui <https://dinsos.semarangkota.go.id/site/visi> pada 10 Novemver 2023

Solopos.com, “Banyak Gelandangan di Semarang Berasal dari luar Kota”, <https://www.googlr.com/amp/s/JatengSolopos.com/dinsos-banyak-gelandangandisemarang-berasal-dariluarkota-1438096/amp>, diakses pada 21 september 2023

Skripsi :

Tampu Bolon, Darius . 2018. “Pelaksanaan Penanganan Anak Anak Terlantar oleh Dinas Sosial dan Pemukiman Berdasarkan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Kota Pekanbaru”, Skripsi Universitas Riau.

LAMPIRAN

A. Foto Dokumentasi Penelitian



Gambar.1 Wawancara bersama Kepala Bidang Rehabsos Dinsos Semarang Bapak Bambang Sumedi, S.H, M.H



Gambar.2 Dokumentasi Wawancara Bersama Staff Bidang Tibumtranmas Satpol PP Kota Semarang Moch.Taufik Hidayat, S.H

B. Surat Keterangan Telah Melaksanakam penelitian

**PEMERINTAH KOTA SEMARANG**
DINAS SOSIAL
JL. PEMUDA NO. 148 TELP. (024) 3569040 – 3549547, 3568540 Fax. 3549547
SEMARANG Kode Pos 50132

Nomor : *61/9206/070/x/2023* Semarang, 12 Oktober 2023
Sifat :
Lamp :
Perihal : Kesiediaan Menerima Izin Penelitian

Yth. Dekan Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Walisongo
di-
SEMARANG

1. Dasar :
Surat dari Universitas Islam Negeri Walisogo nomor B-6533/Un.10.1/K/PP.00.09/09/2023, Perihal Permohonan Izin Penelitian

2. Sehubungan hal tersebut diatas, kami beritahukan bahwa pada prinsipnya kami tidak keberatan untuk menerima izin kunjungan lapangan dan permohonan ijin penelitian di Dinas Sosial Kota Semarang kepada :

Nama : Natalia Febrianti
Nim : 2002056105
Prodi : S1 Ilmu Hukum
Judul : Efektivitas Penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang

3. Demikian untuk menjadikan maklum.

An. KEPALA DINAS SOSIAL
SEKRETIS


Dr. dr. Mada Gautama, M.Kes (Epid)

Tembusan :
1. Kepala Dinas Sosial Kota Semarang;
2. Arsip.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Penulis bernama Natalia Febrianti yang merupakan anak dari pasangan Bapak Suwardi dan Ibu Sriyatun. Penulis lahir di Demak Pada tanggal 05 Februari 2000. Ketika berumur 2 tahun penulis di bawa orang tuanya ke Pulau Selayar Sulawesi Selatan kemudian pada umur 5 Tahun penulis menempuh pendidikan di bangku Taman kanak-kanak tepatnya di TK Azisiah kepulauan Selayar selama 2 tahun. Selanjutnya penulis melanjutkan studinya di bangku sekolah dasar pada SD Inpres Benteng II Kepulauan Selayar selama 6 tahun. Setelah lulus Sekolah Dasar penulis kemudian melanjutkan pendidikannya di bangku SMP selama 3 tahun di SMPN 1 Benteng, kemudian setelah menyelesaikan studinya di bangku SMP penulis kembali ke Pulau Jawa untuk melanjutkan pendidikannya di bangku SMA pada SMAN 1 Sayung dan lulus pada tahun 2018. Kemudian pada tahun 2020 Penulis melanjutkan pendidikannya di bangku kuliah tepatnya di UIN Walisongo Semarang hingga sekarang. Penulis memiliki motto hidup **“Tidak ada kata terlambat untuk memulai dan mencoba dari pada kamu tidak melakukannya sama sekali. Karena jika tidak, kamu akan hidup dengan rasa penasaran “**.