

LAPORAN ANTARA
NASKAH AKADEMIK RAPERDA TENTANG
PENYAKIT MASYARAKAT

KERJASAMA
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO

DENGAN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KABUPATEN BATANG

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
PURWOKERTO

2016



LAPORAN ANTARA
NASKAH AKADEMIK RAPERDA TENTANG
PENYAKIT MASYARAKAT

KERJASAMA
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO

DENGAN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KABUPATEN BATANG

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
PURWOKERTO
2016

KATA PENGANTAR

Pada hakekatnya, penyakit masyarakat merupakan kegiatan atau perbuatan yang meresahkan dan dapat merugikan masyarakat. Hal tersebut bertentangan dengan norma agama, hukum, kesusilaan dan kesopanan. Upaya menanggulangi penyakit masyarakat di Kabupaten Batang dilakukan oleh aparat penegak hukum serta melibatkan elemen dalam masyarakat agar diperoleh hasil yang maksimal, karena tanpa dukungan dan partisipasi masyarakat secara penuh maka penanggulangan penyakit masyarakat tidak akan mendapat hasil seperti yang kita harapkan. Dengan adanya Naskah Akademik tentang Penyakit Masyarakat di Kabupaten Batang dapat dikatakan hasil kajian nantinya akan menjadi dasar ilmiah dari pengaturan suatu norma hukum pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Keberadaan Laporan Antara Naskah Akademik tentang Penyakit Masyarakat di Kabupaten Batang dijadikan sebagai landasan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

Batang, Oktober 2016

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR GAMBAR.....	iv
BAB I. PENDAHULUAN	Error! Bookmark not defined.
1.1 LATAR BELAKANG.....	Error! Bookmark not defined.
1.2 IDENTIFIKASI MASALAH	Error! Bookmark not defined.
1.3 TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK.....	Error! Bookmark not defined.
1.4 METODEDE	Error! Bookmark not defined.
BAB II. KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	Error! Bookmark not defined.
2.1 KAJIAN TEORETIS.....	Error! Bookmark not defined.
2.1.1 Urgensi Perda Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.....	Error! Bookmark not defined.
2.1.2 Penyakit Masyarakat	Error! Bookmark not defined.
2.1.3 Pengemis.....	Error! Bookmark not defined.
2.1.4 Gelandangan.....	Error! Bookmark not defined.
2.1.5 Orang Terlantar	Error! Bookmark not defined.
2.2 KAJIAN TERHADAP ASAS-ASAS/ PRINSIP-PRINSIP TERKAIT.....	Error! Bookmark not defined.
2.2.1 Hierarkhi Norma/Peraturan Perundang-undangan	Error! Bookmark not defined.
2.2.2 Asas-asas Penyusunan Peraturan Daerah	Error! Bookmark not defined.
2.3 PRAKTIK EMPIRIS	Error! Bookmark not defined.
DAFTAR PUSTAKA.....	Error! Bookmark not defined.

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Teori Kelsen dan Nawiasky..... **Error! Bookmark not defined.**

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Hukum adalah sebuah ketentuan sosial yang mengatur perilaku mutual antar manusia, yaitu sebuah ketentuan tentang serangkaian peraturan yang mengatur perilaku tertentu manusia dan hal ini berarti sebuah sistem norma. Teori hukum menurut Hans Kelsen tersebut menunjukkan apresiasi yang tinggi terhadap eksistensi dari kehidupan sosial yang tentu tidak bisa dilepaskan dari norma-norma dan kaidah yang ada.¹

Manusia sebagai bagian dari kehidupan masyarakat tentu akan bersinergi dengan dinamika sosial yang terjadi. Tidak jarang bahwa dalam proses interaksi sosial tersebut pada akhirnya dapat menimbulkan friksi-friksi tertentu yang dapat mengakibatkan munculnya pelbagai penyakit sosial. Penyakit sosial pada prinsipnya merupakan suatu kondisi tingkah laku individu dan masyarakat yang telah bergeser pada norma-norma atau kaidah yang ada. Pada umumnya perilaku kontradiktif tersebut hanya dilakukan oleh segolongan minoritas masyarakat namun akibat dari penyakit sosial tersebut dapat menimbulkan dampak yang luas bagi masyarakat lainnya.

Keterkaitan masalah (*interdependence*) yang terjadi tentu tidak sepenuhnya membuat sekelompok masyarakat mayoritas menjadi kacau (*chaos*). Dinamika yang terjadi pada masyarakat pada prinsipnya telah membuat masyarakat itu sendiri dapat mengantisipasi keadaan baik dengan meletakkan dasar-dasar kearifan lokal, mengkaitkan norma agama atau bahkan menegakkan norma hukum. Oleh sebab itulah maka norma-norma dan kaidah yang ada selalu bisa mengikuti perkembangan zaman dalam mengatur tingkah laku di masyarakat.

Berdasarkan hukum positif di Indonesia, pengaturan mengenai yuridiksi penegakan hukum mengenai pengaturan masalah sosial selain diselenggarakan oleh pemerintah pusat juga diselenggarakan secara otonom pengaturannya kepada pemerintah daerah. Peraturan daerah adalah salah satu bentuk kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur ketentuan-ketentuan tertentu di daerah dapat memuat sanksi-sanksi sebagaimana layaknya undang-undang namun

¹ Lili Rasjidi. 2007. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Citra Aditya. Jakarta. hlm 98.

sanksi tersebut bersifat limitatif. Beberapa pengaturan daerah tersebut berwenang untuk membuat peraturan daerah untuk mengatasi persoalan sosial di daerah masing-masing.

Dekadensi moral yang terjadi di Indonesia pada dasarnya merupakan suatu respon imparsial dari masyarakat yang kurang merasakan pemerataan hasil pembangunan. Tentu saja ekspektasi tersebut secara apriori lahir akibat ketidakberdayaan pemerintah dalam mewujudkan apa yang menjadi salah satu tujuan negara sebagaimana termuat dalam preambule Undang-Undang Dasar 1945 yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Pluralisme permasalahan yang terjadi dapat menimbulkan beberapa dampak negatif yang dapat merugikan masyarakat, baik materiil, fisik maupun psikologis.

Salah satu bentuk konkrit dari ketidak merataannya pembangunan di tengah masyarakat adalah timbulnya beragam penyakit sosial atau penyimpangan sosial (deviasi sosial). Salah satu sumber mendefinisikan penyakit sosial (deviasi sosial) sebagai suatu bentuk perilaku (perbuatan) yang tidak sesuai dengan kaidah dan norma yang hidup tumbuh berkembang di lingkungan masyarakat. Berdasarkan pengertian tersebut, secara implisit dapat diartikan bahwa segala sesuatu yang bertentangan dengan norma yang selama ini menjadi kearifan lokal dan diakui sebagai pengendali tingkah laku manusia adalah suatu gejala sosial yang dapat menimbulkan berbagai jenis penyakit masyarakat (Pekat). Adapun beberapa norma yang diakui sebagai (*control of posture*) pengendali tingkah laku di tengah masyarakat apabila dilihat dari sanksinya terbagi menjadi sebagai berikut:

1. Tata Cara (*usage*)

Suatu bentuk perbuatan yang apabila tidak dilaksanakan hanya akan dikenakan sanksi yang ringan, seperti menggunakan sendok dengan tangan kiri.

2. Kebiasaan (*folkways*)

Cara bertindak yang digemari oleh masyarakat sehingga dilakukan secara berulang-ulang, seperti mengucapkan salam ketika bertemu dengan sekelompok atau individu lain.

3. Tata Kelakuan (*Mores*)

Norma yang bersumber dari ajaran filsafat, doktrin, agama atau ideologi yang dianut oleh segolongan masyarakat.

4. Adat (*Custom*)

Norma yang menjadi landasan dan tata cara hidup yang berasal dan diperuntukkan bagi masyarakat dan mengikat kuat dalam diri masyarakat tersebut. Tidak jarang dalam norma adat, pelanggarnya dikenakan hukuman yang keras.

5. Hukum (*laws*)

Norma hukum adalah aturan sosial yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu, sehingga dengan tegas dapat melarang serta memaksa orang untuk dapat berperilaku sesuai dengan keinginan pembuat peraturan itu sendiri. Pelanggaran terhadap norma ini berupa sanksi denda sampai hukuman fisik (penjara).²

Selain norma tersebut, klasifikasi norma berdasarkan sumber atau asal usulnya bisa dibagi ke dalam beberapa sub kelompok yaitu adalah norma kesopanan, norma kesusilaan, norma agama dan norma hukum. Berbagai penyakit sosial sangat dirasakan dapat membawa destabilisasi keamanan dan ketertiban masyarakat bahkan dalam banyak kasus dapat berujung pada pelanggaran hukum. Menurut Soejono Soekanto, pada prinsipnya penyakit sosial timbul akibat terjadinya persinggungan dengan norma-norma yang hidup di tengah masyarakat. Penyakit sosial tersebut dilatarbelakangi oleh faktor-faktor berikut:

1. Faktor ekonomi: Kemiskinan, pengangguran, dan lain-lain.
2. Faktor budaya; Perceraian, kenakalan remaja, dan lain-lain.
3. Faktor psikologis.³

Dalam perkembangannya, penyakit sosial juga mengalami ameliorasi (bersegi luas) pemaknaan istilah. Dahulu, penyakit sosial identik dengan dengan segala sesuatu yang berhubungan dengan norma kesusilaan dan kesopanan yang bersifat konvensional seperti beberapa diantaranya perilaku minuman keras, bermain judi, narkoba, dan prostitusi. Namun, saat ini penyakit sosial tidak hanya terdiri dari perilaku sebagaimana yang telah disebutkan, bahkan lebih subyektif lagi, penyakit sosial bisa berupa kenakalan remaja, penyebaran HIV/AIDS, penyimpangan seksual (*swinger/heteroseks/homoseks*), bahkan budaya korupsi oleh beberapa kalangan sudah dianggap sebagai salah satu contoh bentuk penyakit sosial.

Pergeseran pemahaman penyakit sosial tersebut diduga cenderung dapat dipengaruhi oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, akulturasi budaya, dan

² Soerjono Soekanto. 2006. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Press. Jakarta hlm 24.

³ *Pengertian dan Jenis Norma* diunduh melalui website www.organsiasi.org

dinamika politik kebangsaan.⁴ Persoalan penyakit sosial juga erat kaitannya dengan permasalahan pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia. Jika dikaji lebih subyektif, banyak bentuk penyakit sosial yang melanggar hak asasi manusia yang merupakan hak dasar yang dimiliki oleh manusia sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 28 A- Pasal 28 J, Pasal 29, Pasal 31, Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945. Secara lebih rinci persinggungan dengan Hak Asasi Manusia sebagai akibat dari munculnya penyakit sosial juga terdapat pada substansi pasal per pasal Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan urain di atas, jelas bahwa penyakit sosial atau penyakit masyarakat (Pekat) perlu dilakukan pengaturan dalam rangka penanganan dan penanggulangannya. Ruang lingkup pengaturan tentang penanggulangan dan penanganan penyakit masyarakat dapat mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Minuman keras;
2. Perbuatan cabul, perzinahan dan pelacuran (prostitusi);
3. Pornografi dan pornoaksi;
4. Premanisme;
5. Perjudian;
6. Pengemis;
7. Orang terlantar;
8. Gelandangan;
9. Anak jalanan; dan
10. Pengamen.

Telah cukup jelas bahwa pada hakikatnya penyakit sosial ternyata memiliki keterkaitan yang erat dengan norma-norma yang ada di masyarakat. Penentangan terhadap norma-norma sekaligus nilai-nilai yang hidup, tumbuh kembang di masyarakat merupakan suatu bentuk awal dari timbulnya berbagai penyakit sosial.

Semakin variasinya jenis, akibat, dan dampak dari munculnya penyakit sosial maka akan semakin kuat juga komitmen masyarakat untuk memperbaiki dan mempertegas norma-norma dan hukum yang diakui pada masyarakat. Bahkan, tidak jarang untuk mengantisipasi penyakit sosial tersebut, masyarakat membuat kaidah-kaidah sendiri. Hal tersebut merupakan suatu bentuk konklusi keinginan masyarakat

⁴Wikipedia Bahasa Indonesia. *Penyimpangan Sosial*. diunduh melalui website http://id.wikipedia.org/wiki/Perilaku_menyimpang

yang tidak ingin lingkungannya terancam dengan adanya penyakit sosial. Dasar hukum penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Batang belum diatur secara khusus dalam satu Peraturan Daerah. Untuk itulah maka dipandang perlu untuk segera membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyakit Masyarakat.

1.2 IDENTIFIKASI MASALAH

- a. Pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar sebagai bagian dari penyakit sosial atau penyakit masyarakat (Pekat) semakin berkembang luas di tengah masyarakat yang dapat mengancam kehidupan dan tatanan sosial masyarakat di Kabupaten Batang.
- b. Semakin meluas dan berkembangnya perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai ajaran agama dan norma susila pada gilirannya dapat menciptakan kerawanan ketertiban dan keamanan dalam masyarakat di Kabupaten Batang.
- c. Dasar hukum penanggulangan penyakit masyarakat yang ada saat ini belum dapat memenuhi kebutuhan hukum serta perkembangan masyarakat di Kabupaten Batang. Untuk itulah perlu segera dibentuk landasan hukum yang mengatur tentang penanggulangan penyakit masyarakat dalam bentuk Peraturan Daerah.

1.3 TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan penyusunan Naskah Akademik mengenai pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyakit Masyarakat ini adalah:

- a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Batang dalam melaksanakan kewenangannya di bidang ketenteraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan sosial.
- b. Merumuskan latar belakang perlunya disusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyakit Masyarakat.
- c. Mengkaji dan meneliti secara akademik pokok-pokok materi yang seharusnya ada dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyakit Masyarakat.
- d. Mengkaji keterkaitan pokok-pokok pikiran tersebut dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diatur. Sasaran

yang hendak dicapai dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah tersusunnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyakit Masyarakat.

2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Kegunaan dari Naskah Akademik ini sebagai acuan atau referensi dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyakit Masyarakat.

1.4 METODE

Penyusunan Naskah Akademik ini, menggunakan Metode Penelitian Hukum, baik melalui metode yuridis normatif maupun melalui metode empiris, dan metode penelitian sosial dengan metode survei, yaitu:

1. Pendekatan

Ada tiga pendekatan pokok yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini, yakni: pendekatan dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum.⁵ Ketiga pendekatan ini dapat juga disebut sebagai pendekatan yuridis, konseptual dan filosofis:

- a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyakit Masyarakat.
- b. Pendekatan teori hukum (konseptual),⁶ bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyakit Masyarakat.
- c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis),⁷ adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyakit Masyarakat.

⁵J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. PT.Citra Aditya Bakti. Bandung. hlm.169.

⁶ Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Jakarta, hlm.113, bahwa pendekatan normatif analisis teori hukum merupakan suatu pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif apabila fokus penelitian berkaitan dengan pengembangan teori hukum.

⁷Pendekatan filosofi hukum merupakan salah satu pendekatan yang digunakan penelitian hukum normatif. Penjelasan terhadap pendekatan ini dikemukakan oleh Jhonny Ibrahim, dalam bukunya, 'Teori dan Penelitian Hukum Normatif', Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Surabaya, 2005, dinyatakan bahwa pendekatan utamanya adalah analisis secara menyeluruh, mendasar dan spekulatif, penjelajahan filsafat akan mengupas isu hukum (*legal issue*) dalam penelitian normatif secara radikal dan mengupasnya secara mendalam.

2. Metode yuridis empiris, atau *sociolegal*

Metode yuridis empiris, atau *sociolegal* adalah penelitian yang diawali penelitian normatif, yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data non hukum yang terkait.

3. Metode survei

Metode survei, adalah metode penelitian yang digunakan untuk mencari keterangan secara faktual. Dengan metode ini, dapat membahas dan menganalisis suatu permasalahan yang erat hubungannya dengan permasalahan Penyakit Masyarakat.

4. Sumber Data

- a. Bahan hukum primer,⁸ terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyakit Masyarakat.
- b. Bahan hukum sekunder,⁹ berupa literatur-literatur ilmu hukum, hasil penelitian, literatur dan dokumen resmi lainnya yang terkait dengan masalah yang diteliti.
- c. Bahan hukum tertier,¹⁰ ialah kamus hukum, kamus bahasa dan kamus Pemerintahan yang dapat memperjelas istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan naskah akademik ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep-konsep, asas-asas, dan norma-norma hukum yang diperoleh dari sumber data primer, sekunder dan tertier, untuk diaplikasikan ke dalam analisis naskah akademik ini.

6. Teknik Analisa Data

⁸Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Prenada Media Group. Jakarta. hlm. 141. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat terdiri dari : a. norma dasar atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, b. Peraturan Dasar, c. Peraturan perundang-undangan, d. Bahan hukum yang tidak dikodifikasi, e. Yurisprudensi, f. Traktat dan g. bahan hukum yang masih berlaku sampai saat ini.

⁹*Ibid*, Bahan hukum sekunder adalah semua bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.

¹⁰*Ibid*, bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.

Dilakukan dengan metode deskriptif yuridis dan kualitatif, melalui proses interpretasi, penalaran konseptual dan kontekstualitasnya dengan masalah yang dikaji.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1 KAJIAN TEORETIS

2.1.1 Urgensi Perda Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat

Setiap masyarakat mempunyai norma-norma yang mengatur kehidupan pribadi atau hubungan antar pribadi. Norma-norma yang berlaku diharapkan akan ditaati oleh setiap warga masyarakat agar kehidupan masyarakat berlangsung aman, tertib dan damai. Perilaku yang menyimpang (*deviant behavior*) dari norma-norma yang berlaku merupakan gejala yang abnormal dan akan menimbulkan problema sosial. Problema sosial semacam itu sering disebut sebagai “penyakit masyarakat” yang harus ditanggulangi.

Sekalipun tidak dikehendaki namun dalam masyarakat selalu muncul penyakit-penyakit masyarakat. Secara “patologi sosial” ada banyak faktor yang dapat menjadi penyebab munculnya penyakit masyarakat. Misalnya faktor ekonomi seperti kemiskinan, pengangguran, faktor biologis, lemahnya penghayatan agama, dekadensi moral, budaya, perubahan nilai sosial dan sebagainya.

Tidak ada kriteria baku untuk menetapkan apakah suatu gejala tertentu merupakan penyakit masyarakat atau bukan. Kriteria yang berlaku pada masyarakat satu belum tentu sama bagi masyarakat yang lain, antara kelompok satu berbeda dengan kelompok yang lain. Kriteria itu pada dasarnya sangat relatif dan sangat tergantung pada sikap masyarakat sendiri untuk menentukan apakah suatu perilaku termasuk penyakit masyarakat atau bukan.

Manifest dari penyakit sosial muncul jika terjadi kepincangan (*lag*) karena adanya ketidaksesuaian antara perilaku dengan norma-norma dan nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Sulit menentukan secara tegas gejala mana yang termasuk penyakit masyarakat atau bukan. Masyarakat akan selalu berusaha untuk menanggulangi penyakit masyarakat dengan mekanisme dan cara yang mereka anggap efektif. Sistem kontrol sosial internal masyarakat yang bersifat informal seringkali cukup efektif untuk menanggulangi hal tersebut. Pada saat ini kesadaran warga untuk menanggulangi penyakit masyarakat mulai tumbuh berupa munculnya fenomena yang disebut *police society* (masyarakat polisi). Hal ini sangat penting untuk menimbulkan prevensi dan melakukan deteksi dini terhadap setiap bentuk

gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat akibat perilaku menyimpang dalam masyarakat.

Dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian (Pasal 3 ayat 1) dikenal juga bentuk-bentuk pengamanan swakarsa yang diadakan atas kemauan, kesadaran dan kepentingan masyarakat sendiri. Hanya saja dalam aktualisasi semangat *police society* ini sering kebablasan sehingga justru muncul dampak negatif berupa perbuatan melanggar hukum, main hakim sendiri (*eigenrichting*), peradilan massa, kekerasan, anarkisme dan sebagainya.

Sebenarnya sudah ada pengaturan dalam KUHPidana terhadap perbuatan yang disebut penyakit masyarakat (antara lain: pengemisan (Pasal 504), pergelandangan (Pasal 505), pelacuran (Pasal 506), mabuk/minuman keras (Pasal 536-539), menyabung ayam (Pasal 537), gambar yang melanggar susila/pornografi (Pasal 532 ay. 3). Tetapi, pengaturan dalam KUHPidana masih sangat *sumir* dan ancaman hukumannya sangat ringan. Sehingga KUHPidana tidak akan mampu berfungsi menanggulangi penyakit sosial tersebut. Selain itu, pasal-pasal KUHPidana tidak sesuai dengan nilai sosial dan kultur masyarakat.

Dalam rangka penanggulangan penyakit masyarakat diperlukan adanya kejelasan perilaku apa saja yang masuk kategori itu, pengertian dan batasannya, sanksi apa yang dapat dikenakan, siapa yang berwenang menangani perkara itu dan sebagainya. Dalam konteks ini gagasan untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) Penanggulangan Penyakit Masyarakat menjadi sangat strategis. Perda Penanggulangan Penyakit Masyarakat diharapkan akan menjadi instrumen hukum yang jelas bagi pihak yang berwenang untuk melakukan penindakan terhadap para pelakunya. Selama ini banyak perbuatan yang sebenarnya dipandang melanggar norma dan nilai sosial yang berlaku namun tidak ada tindakan dari aparat berwenang karena memang tidak ada atau tidak jelas aturan dan sanksi hukumnya.

Misalnya dalam hal pelanggaran norma susila (pelacuran), aturan yang ada dalam KUHPidana tidak mengkategorikannya sebagai perbuatan yang dapat pidana, yang dapat dipidana hanyalah orang yang melakukan perbuatan mucikari, tetapi pelaku pelacuran (pihak wanita dan pria) tidak dapat dipidana. Menurut KUHPidana, menjadi mucikari itu pun hanya termasuk pelanggaran ketertiban umum, jadi kalau dilakukan secara tertib tidak lagi dapat dikenai sanksi pidana. Demikian juga dengan

peredaran minuman keras, dan pornografi, tidak ada ketentuan yang tegas dalam KUHP Pidana.

Perda Penanggulangan Penyakit Masyarakat diharapkan dapat memberikan pengaturan hukum yang tegas dan sesuai dengan *local content* yaitu norma dan nilai sosial lokal masyarakat Kabupaten Batang. Ancaman sanksi hukum yang tegas melalui Perda itu diharapkan dapat efektif menanggulangi berbagai bentuk penyakit masyarakat yang saat ini masih marak. Hanya perlu diingat, untuk mengatasi penyakit masyarakat, kecuali tindakan yang bersifat **preventif** diperlukan pula tindakan **represif** yaitu berupa teknik rehabilitasi. Ada dua konsep teknik rehabilitasi, yaitu menciptakan sistem-sistem dan program-program yang bertujuan untuk menghukum si pelaku dan pemberian sanksi pidana berupa hukuman bersyarat, hukuman kurungan atau hukuman penjara yang bersifat reformatif agar si pelaku berubah menjadi orang baik.¹¹ Pembuatan Perda bukan langkah akhir untuk menanggulangi penyakit masyarakat, tetapi masih perlu diikuti oleh *law enforcement* secara tegas dan konsisten. Seringkali setelah peraturan dibuat tidak ada upaya pendayagunaan secara konsisten, sehingga hanya menjadi peraturan yang tidur dan tidak mempunyai efek sosial yang diharapkan.

2.1.2 Penyakit Masyarakat

Secara definitif belum ditemukan pengertian baku tentang penyakit masyarakat, sebab nama tersebut baru dipopulerkan akhir-akhir ini. Ada kata-kata yang hampir mendekati pengertian tersebut misalnya, kejahatan, tindakan kriminal, penyalanggunaan obat, dan penyimpangan terhadap norma dan agama. Akan tetapi kata-kata tersebut hanyalah bagian dari penyakit masyarakat. Untuk mengetahui makna dari penyakit masyarakat, maka perlu diketahui arti dasar dari kedua nama tersebut. Penyakit masyarakat terdiri dari dua kata yaitu penyakit dan masyarakat. Penyakit adalah keadaan tidak normal pada badan atau fikiran yang menyebabkan ketidakselesaian, disfungsi, atau tekanan/stres pada seseorang. Kadang kala istilah ini digunakan secara umum untuk menerangkan kecederaan, kecacatan, sindrom, simptom, dan keburukan tingkah laku.¹²

¹¹ Soerjono Soekanto. 1990. *Sosiologi: Suatu Pengantar*. Rjawali Pers. Jakarta. hlm. 289

¹² James M. Henslin. 2006. *Sosiologi dengan Pendekatan Membumi*. Erlangga. Jakarta. hlm. 148.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia penyakit adalah sesuatu yang menyebabkan gangguan pada makhluk hidup; atau kebiasaan yang buruk; sesuatu yang mendatangkan keburukan.¹³ Penyakit dipandang sebagai suatu fenomena kompleks yang berpengaruh negatif terhadap kehidupan manusia. Ditinjau dari segi biologis penyakit merupakan kelainan berbagai organ tubuh manusia, sedangkan dari segi kemasyarakatan keadaan sakit dianggap sebagai penyimpangan perilaku dari keadaan sosial yang normatif. Penyimpangan itu dapat disebabkan oleh kelainan biomedis organ tubuh atau lingkungan manusia, tetapi juga dapat disebabkan oleh kelainan emosional dan psikososial individu bersangkutan. Faktor emosional dan psikososial ini pada dasarnya merupakan akibat dari lingkungan hidup atau ekosistem manusia dan adat kebiasaan manusia atau kebudayaan.¹⁴

Penyakit dalam pandangan sosial sebenarnya berawal dari adanya perilaku sakit. Perilaku sakit yang dimaksud adalah adanya berbagai penyimpangan normatif-agamis yang dilakukan oleh seseorang sehingga dia dianggap sebagai pribadi yang melanggar norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Selain itu perilaku dan cara hidup manusia dapat merupakan penyebab bermacam-macam penyakit baik di zaman primitif maupun di masyarakat yang sudah sangat maju peradaban dan kebudayaannya.¹⁵

Adapun pengertian masyarakat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.¹⁶ Masyarakat adalah orang-orang yang hidup bersama dan menghasilkan kebudayaan. Menurut Karl Marx masyarakat adalah suatu struktur yang menderita suatu ketegangan organisasi atau perkembangan akibat adanya pertentangan antara kelompok-kelompok yang terbagi secara ekonomi. Menurut Emile Durkheim masyarakat merupakan suatu kenyataan objektif pribadi-pribadi yang merupakan anggotanya. Sedangkan Menurut Paul B. Horton & C. Hunt masyarakat merupakan kumpulan manusia yang relatif mandiri, hidup bersama-sama dalam waktu yang cukup lama, tinggal di suatu wilayah tertentu, mempunyai

¹³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta. hlm. 769

¹⁴ Lumenta B. 1989. *Penyakit, Citra Alam dan Budaya. Tinjauan Fenomena Sosial*. Kanisius. Jakarta. hlm.7-8.

¹⁵ Sarlito Wirawan Sarwono. 1993. *Sosiologi Kesehatan: Beberapa Konsep Beserta Aplikasinya*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. hlm. 31- 36.

¹⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1990. *Op. Cit*. hlm. 769

kebudayaan sama serta melakukan sebagian besar kegiatan di dalam kelompok/kumpulan manusia tersebut.¹⁷

Berdasarkan pengertian penyakit dan masyarakat tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa penyakit masyarakat adalah hal-hal atau perbuatan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan masyarakat atau meresahkan masyarakat yang tidak sesuai dengan aturan agama dan adat serta tatakrama kesopanan sedangkan akibat hukumnya bagi si pelaku ada yang belum terjangkau oleh ketentuan perundang-undangan yang ada. Dari pengertian penyakit dan masyarakat yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa penyakit masyarakat adalah perilaku atau kebiasaan-kebiasaan buruk anggota masyarakat yang telah membudaya, dimana kebiasaan tersebut melanggar norma, adat dan hukum yang berlaku.

2.1.3 Pengemis

Tingkat kemiskinan memicu setiap orang untuk melakukan segala cara agar tetap hidup (*survive*). Kondisi tersebut kemudian “memaksa” anak untuk terlibat dan ikut serta berusaha keluar dari tingkat kesulitan hidup. Maka tidak jarang lampu merah, perempatan jalan, terminal, pasar, dan tempat keramaian lainnya adalah tempat yang dirasa mudah untuk menghasilkan uang, hanya dengan menengadahkan tangan atau dengan sedikit menggunakan peralatan sederhana dan nyanyian-nyanyian khas pun dilantunkan, sekedar mengharapkan imbalan uang *recehan* logam walaupun tidak jarang nyanyian mereka dihargai dengan gratis atau hanya mendapat ucapan terima kasih.

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis pada Pasal 1 ayat (2) menegaskan:

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan memintaminta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Definisi pengemis berdasarkan Keputusan Menteri Sosial Nomor 80/HUK/2010 tentang Panduan Perencanaan Pembiayaan Pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Sosial Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota pengertian

¹⁷ <http://organisasi.org/pengertian-masyarakat-unsur-dan-criteria-masyarakat-dalam-kehidupan-sosial-antar-manusia>

pengemis diatur pada huruf F tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, angka 10 bahwa:

Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dengan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.

Pengemis dapat dikategorikan menjadi tiga golongan:

- a. orang yang menjadi pengemis karena miskin, sakit dan cacat.
- b. adalah orang yang menjadi pengemis sebagai profesi, dan masih memiliki kondisi kesehatan yang prima.
- c. adalah orang yang menjadi pengemis karena menderita penyakit menular. Mereka tidur di sembarang tempat, mereka mengemis dengan alasan tersesat, sebatang kara dan sudah tidak kuat bekerja, serta kelaparan. Pada umumnya pengemis itu membalas pemberian uang dengan mendoakan si pemberi agar diberi keselamatan.¹⁸

Engkus Kuswara, dikutip oleh Rakub dkk, mengungkapkan ada tiga kelompok identitas pengemis yakni:

- a. Pengemis berpengalaman
 - b. Pengemis kontemporer
- Pengemis kontemporer dibagi menjadi:
- 1) Kontemporer kontinyu
Pengemis kontemporer kontinyu dibagi menjadi dua kelompok yaitu:
 - a) Kontinyu terbuka
 - b) Kontinyu tertutup
 - 2) Kontemporer temporer.
- c. Pengemis berencana.¹⁹

Setiajid dan Sumarto lebih lanjut memberikan penjelasan mengenai kelompok identitas pengemis tersebut sebagai berikut:

- a. Pengemis berpengalaman
Pengemis berpengalaman adalah pengemis yang telah menetapkan untuk selamanya menjadi pengemis. Keputusan mereka untuk tetap pada profesinya itu bukan didasarkan pada masalah peluang dan kemampuan yang tidak dimilikinya. Keputusan tersebut didasarkan kepada masalah kebiasaan atau tradisi yang melekat pada dirinya, walaupun sebenarnya mereka masih memiliki peluang memilih alternatif baru.
- b. Pengemis kontemporer
Pengemis kontemporer adalah mereka pengemis yang mengemis untuk memenuhi kebutuhan hidup hari ini atau jangka pendek. Mereka tidak memikirkan hari esok, apakah kebutuhan hidup akan diperoleh melalui pengemis atau tidak, mereka tidak memikirkannya.

¹⁸ Margana dan Nursam. 2010. *Kota-kota di Jawa: Identitas, Gaya Hidup dan Permasalahan Sosial*. Ombak. Yogyakarta. hlm. 135

¹⁹ Niswatin Rakub dkk. 2008. *Pembinaan Mentalitas dan Penanaman Jiwa Kewirausahaan Bagi Masyarakat Pengemis di Desa Batu Gorawe Kecamatan Karangtengah Kabupaten Demak*. Laporan Pengabdian Kepada Masyarakat. Fakultas Ekonomi Unoversitas Negeri Semarang. hlm. 1

c. Pengemis berencana

Pengemis berencana adalah pengemis yang melakukan kegiatannya sebagai batu loncatan untuk mencari kehidupan yang lebih baik. Pengemis kelompok ini biasanya memiliki rencana masa depan dan memiliki kemampuan mengatur keuangannya, memiliki kemampuan menabung.

d. Pengemis anak-anak

Pengemis anak-anak dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu pengemis anak-anak yang pekerjaannya memang sebagai pengemis dan pengemis anak-anak yang sebenarnya pekerjaannya bukan mengemis.²⁰

Istilah pengemis secara asosiatif berkenaan pada anggota masyarakat yang hidupnya semrawut, pakaian kumal, orang tua yang membawa tongkat yang menengadahkan tangannya kepada siapa saja yang lewat di depannya, orang yang meminta sedekah di tengah terik matahari dengan badan penuh peluh, orang dewasa yang digandeng seorang anak karena ia buta atau lemah fisik, seorang wanita yang menggendong bayi dengan membawa bokor kumal dan di sodorkan kepada siapa saja yang ia jumpai dan seseorang atau dua orang anak dengan pakaian compang-camping dan dengan raut muka yang minta dikasihani menengadahkan tangannya kepada orang dewasa.²¹

Artidjo, sebagaimana dikutip oleh Setiajid dan Sumarto, mengungkapkan bahwa faktor-faktor yang menyebabkan orang menjadi pengemis secara garis besar dapat dibedakan ke dalam faktor intern dan faktor ekstern. Faktor intern antara lain meliputi malas, tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat dan adanya cacat psikis (jiwa). Sedangkan faktor ekstern terdiri dari faktor ekonomi, geografi, sosial, pendidikan, psikologis, kultural, lingkungan dan agama. Penjelasan dari faktor-faktor ekstern adalah sebagai berikut:

- a. Faktor ekonomi: kurangnya lapangan kerja, akibat rendah pendapatan per kapita, dan tidak tercukupinya kebutuhan hidup.
- b. Faktor geografi: daerah asal yang minim dan tandus sehingga tidak memungkinkan pengolahan tanah.
- c. Faktor sosial: arus urbanisasi yang semakin meningkat, dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam usaha kesejahteraan sosial.
- d. Faktor pendidikan: relatif rendahnya pendidikan menyebabkan kurangnya bekal dan keterampilan untuk hidup layak dan kurangnya pendidikan informal dalam keluarga dan masyarakat.
- e. Faktor psikologis: adanya perpecahan atau keretakan dalam keluarga, dan kurangnya gairah kerja.

²⁰ Setiajid dan Sumarto. 2001. *Pengemis Anak-Anak di Bus-Bus Kota: Latar Belakang Karakteristik, dan Persepsinya Terhadap Layanan Pembinaan yang Ditujukan kepadanya (Studi Kasus di Kota Semarang)*. Laporan Penelitian. Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang. hlm. 3

²¹ *Ibid.* hlm. 7

- f. Faktor kultural: pasrah kepada nasib dan adat istiadat yang merupakan rintangan dan hambatan mental.
- g. Faktor lingkungan: di dalam keluarga yang orang tuanya pengemis, mereka tidak langsung nampak adanya penyebutan pengemis anak-anak.
- h. Faktor agama: kurangnya dasar-dasar ajaran agama, sehingga menyebabkan tipisnya iman membuat mereka tidak tahan menghadapi cobaan dan tidak mau berusaha.²²

Bertambahnya pengemis dipengaruhi beberapa faktor. Seperti faktor individual, faktor sosial, faktor kultural dan faktor struktural. Pengemis yang berada di suatu daerah sering kali tidak hanya masyarakat sekitar, tetapi masyarakat luar daerah. Fenomena meminta-minta ini sudah menjadi budaya penduduk miskin Indonesia bahkan menjadikannya sebagai mata pencaharian. Keberadaan pengemis sering kali membuat masyarakat terganggu karena sikapnya yang memaksa para pengunjung.

Pengemis merupakan salah satu bentuk akibat dari masalah kemiskinan. Kekurangan dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari dan berpendapatan kecil membuat seseorang memilih mengemis. Pada sekarang ini mengemis dijadikan suatu mata pencaharian orang miskin dengan berpenampilan kumuh dan memelas. Pengemis banyak terdapat di berbagai tempat seperti tempat ibadah, objek wisata, makam, sekolah, dan sebagainya.

2.1.4 Gelandangan

a. Gelandangan dan Perilaku Marginal

Jalanan bukan tempat yang tepat bagi pengemis, pengamen, gelandangan dan kaum marginal lainnya. Selain mengganggu kelancaran lalu lintas dan merusak pemandangan di perjalanan, lalu lalang kaum marginal di jalanan bisa menimbulkan terjadinya kecelakaan lalu lintas, yang tidak hanya kerugian bagi mereka tapi juga pemakai jalan yang lain. Seperti yang diketahui istilah gelandangan berasal dari kata gelandang, yang artinya selalu berkeliaran, berarti selalu mengembara, berkelana atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap. Orang yang bergelandangan yakni orang yang tidak tentu tempat kediaman dan pekerjaannya.²³

²² *Ibid.* hlm. 8-9

²³ Pusat Bahasa Pendidikan Nasional. 2011. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka. Jakarta. hlm. 78.

Pengertian gelandangan berdasarkan Keputusan Menteri Sosial Nomor 80/HUK/2010 tentang Panduan Perencanaan Pembiayaan Pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Sosial Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota pengertian gelandangan diatur pada huruf F tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, angka 11 ditegaskan bahwa:

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum.

Walaupun sudah ditetapkan dalam perda tentang larangan berjualan, mengemis dan mengamen di jalan-jalan, hal ini masih saja sering terlihat dalam keseharian para pengemis atau pengamen yang sengaja memasang diri di kawasan-kawasan larangan untuk mengemis dan mengamen ini. Dari sudut pandang pemakai jalan, perilaku marginal yang mereka tunjukkan jelas merugikan dan mengganggu pemakai jalan. Mereka tidak boleh berkeliaran sambil mengetuk tiap jendela mobil atau menengadahkan tangan kepada setiap orang yang lewat. Namun untuk mengusir mereka pergi dari jalan raya itu saja niscaya hal itu juga bukan hal mudah.

Para pengemis dan pengamen itu menganggap jalanan adalah tempat yang paling mudah untuk mencari uang, mencari sesuap nasi agar mereka bisa makan. Sementara itu jalan diperlukan untuk mobilitas setiap pemakai jalan yang memerlukan ketertiban, kelancaran, dan kemudahan dalam mencapai tujuan. Dari kontradiksi inilah hal ihwal kemacetan salah satunya terjadi walaupun tentu juga banyak variabel lainnya yang mempengaruhi.

Kaum marginal yang memilih mencari penghidupan di jalanan ini sangat beragam. Dari pengamen berbekal *ecek-ecek*, pengemis anak-anak yang harusnya saat itu bersekolah, hingga perempuan tua yang seharusnya berada di tempat yang nyaman bukan di jalanan yang panas dan keras, atau gerombolan punk yang ingin menunjukkan eksistensi mereka, yang kadang berumah di trotoar, hingga menjadi keluhan bagi pemakai jalan yang lewat.

Mengapa keberadaan mereka selama ini nyaris terabaikan, atau melulu dikonotasikan sebagai gangguan yang harus diusir. Peran pemerintah daerah melalui Satpol PP terkesan selalu satu arah saja, mengusir mereka atau membuang 'sampah kota' ke tempat lain, yang menjadikan wajah Satpol PP makin tidak

simpatik di mata warga. Jikapun ada tempat pembinaan bagi anak jalanan, atau kaum marginal lainnya, selalu dikelola oleh selain pemerintah atau lembaga swadaya tertentu. Lantas dimanakah kerja Dinas Sosial terhadap pembinaan kaum marginal kota yang keberadaan kaum marginal seperti ini memang nyata dan hal itu memang harus diberi tempat yang bijaksana. Ataukah memang kerja sosial kepada kaum marginal ini tidak 'seksi' yang lantas kerap diabaikan, dan walaupun dilaksanakan hanya menjadi selebrasi basa-basi, bergaung di ruang seminar belaka, atau menjadi wacana-wacana filantropi yang mudah memudar diterpa waktu. Ataukah pencatatan terhadap kaum marginal kota semacam ini sudah pernah digagas, yang implikasinya jelas untuk pembinaan agar kaum marginal ini layak hidup berdampingan dengan warga lain, dan lebih jauh memberikan kelak bisa berkontribusi kepada orang lain.²⁴

Pilihan dengan pembinaan ini mengapa dipilih dan diutamakan karena memang tujuan mengentaskan kemiskinan akan cepat tercapai jika Negara mampu memberikan lapangan pekerjaan dan pelatihan *skill* (keahlian) sebagai bekal kepada mereka untuk mengentaskan diri dari lubang kemiskinan. Mengentaskan kaum marginal jalanan seperti ini atau memberikan rumah singgah bagi mereka serta memberi pelatihan.

Definisi lain mengenai gelandangan ini adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Adapun indikator gelandangan yaitu sebagai berikut:

- 1) Anak sampai usia dewasa;
- 2) Tinggal disembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang ditempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar;
- 3) Tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berperilaku bebas/ liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat umumnya;
- 4) Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.

Karakteristik gelandangan adalah bahwa umumnya berpendidikan rendah, pekerjaan tidak tetap, penghasilan tidak menentu, penyebab menggelandang adalah faktor ekonomi, masa lalu dan ketidakmampuan berkompetisi di perkotaan.

²⁴ Atmokanjeng. *Memanusiakan Kaum Marginal Kota*. Diunduh dari <http://atmokanjeng.wordpress.com/2013/08/29/memanusiakan-kaum-marginal-kota>.

b. Gelandangan Psikotik dan Non Psikotik

Secara umum gelandangan ada 2 yaitu **gelandangan psikotik dan gelandangan non-psikotik**. Gelandangan psikotik adalah penderita gangguan jiwa kronis yang keluyuran di jalan-jalan umum, yang dapat mengganggu keterlibatan dan merusak keindahan lingkungan. *Psikotik* gelandangan adalah salah satu pelaku *patologis* masalah sosial yang diakibatkan dengan adanya perubahan-perubahan sosial. Sedangkan pengertian dari *psikotik* gelandangan menurut makalah *psikosial* dalam web resmi Kementerian Kesehatan memberikan pengertian bahwa:

Psikotik gelandangan merupakan penderita gangguan jiwa kronis yang keluyuran di jalan-jalan umum, dapat mengganggu ketertiban umum dan merusak keindahan lingkungan.²⁵

Fenomena sosial mengenai *psikotik* gelandangan dapat ditemui secara langsung di sepanjang jalan, trotoar, jembatan, di pasar ataupun di pusat pertokoan. *Psikotik* gelandangan yang hidupnya secara nomaden (berkeliparan di lingkungan masyarakat) dan serta memiliki keterbelakangan mental (gangguan jiwa) ini sangat merugikan masyarakat sekitar dan Pemerintah. Tekanan kehidupan dan ketidaksiapan dalam perubahan sosial salah satu penyebab utama terhadap pertambahan *psikotik* gelandangan. Sehingga jumlah dari *psikotik* gelandangan semakin hari semakin bertambah.

Seperti yang diketahui, bahwa didalam UUD 1945 sudah diatur secara jelas mengenai kesejahteraan tiap individunya, ini terimplementasi pada Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 34. Dalam taraf Internasional juga diatur mengenai hak atas pemeliharaan dan pelayanan medis, hal tersebut tercermin dalam Pasal 25 *United Nations Universal Declaration Of Human Right*.²⁶ Dalam Peraturan Perundang-undangan juga sudah diatur dengan jelas mengenai pengaturan *psikotik* gelandangan yaitu di dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. *Psikotik* gelandangan di dalam undang-undang tersebut dikategorikan gangguan jiwa. Secara *eksplisit* pasal yang mengatur mengenai *psikotik* gelandangan yaitu Pasal 149 yang berbunyi:

- (1) Penderita gangguan jiwa yang terlantar, menggelandang, mengancam keselamatan dirinya dan/atau orang lain, dan/atau mengganggu ketertiban

²⁵ *Psikososial*, <http://www.depkes.go.id/downloads/Psikososial.PDF>

²⁶ Hermien Hadiati Koeswadji. 1984. *Hukum Dan Masalah Medik*. Airlangga University Press. Surabaya. Hlm. 24-25

dan/atau keamanan umum wajib mendapatkan pengobatan dan perawatan di fasilitas pelayanan kesehatan.

- (2) Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat wajib melakukan pengobatan dan perawatan di fasilitas pelayanan kesehatan bagi penderita gangguan jiwa yang terlantar, menggelandang, mengancam keselamatan dirinya dan/atau orang lain, dan/atau mengganggu ketertiban dan/atau keamanan umum.
- (3) Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab atas pemerataan penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan jiwa dengan melibatkan peran serta aktif masyarakat.
- (4) Tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) termasuk pembiayaan pengobatan dan perawatan penderita gangguan jiwa untuk masyarakat miskin.

Seperti yang diketahui, keberadaan dan penanggulangannya terhadap *psikotik* gelandangan sudah jelas menjadi tanggung jawab penuh terhadap pemerintah dan pemerintah daerah. Mengkaji mengenai pemerintah dan pemerintah daerah, terdapat peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memberikan pemisahan kewenangan, dan peraturan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jika dikaitkan dengan permasalahan sosial yaitu *psikotik* gelandangan yang hidupnya secara berpindah-pindah (nomaden) maka tidaklah mungkin pemerintah melakukan peninjauan langsung dan tindakan secara cepat dan efisien. Dengan diberlakukannya peraturan mengenai pemerintah daerah maka diharapkan pemerintah daerah lebih cepat tanggap dan efisien dalam penanggulangan dan pelayanan terhadap *psikotik* gelandangan.

Permasalahan *psikotik* gelandangan harus segera dituntaskan, karena menyangkut keindahan kenyamanan daerah itu sendiri, sedangkan payung hukum (Peraturan Daerah) yang mengatur masalah *psikotik* gelandangan belum semua daerah memiliki, selama ini payung hukum yang menjadi acuan terkait dengan penataan suatu wilayah perkotaan untuk keamanan dan kebersihan kota. Upaya penanganan selama ini belum sepenuhnya berjalan secara optimal, masih ada kecenderungan saling melempar tanggung jawab siapa sebenarnya yang bertanggung jawab sepenuhnya terhadap penanganan masalah *psikotik* gelandangan.

Sedangkan gelandangan non-*psikotik* adalah orang yang hidup tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Gelandangan non-*psikotik* pun dibagi menjadi dua yaitu mereka yang menggelandang karena malas bekerja dan mereka yang

menggelandang karena desakan ekonomi. Mereka yang menggelandang karena malas, biasanya tinggal pergi ke belakang restoran, sekedar makan enak dengan menunggui sisa-sisa makanan yang dibuang di tempat sampah. Mereka juga sering menjadikan panti-panti pemerintah sebagai tempat makan gratis. Bosan di satu panti, mereka akan pindah ke panti lain. Begitu seterusnya. Sedangkan mereka yang menggelandang karena desakan ekonomi, mereka akan tetap berusaha bagaimana pun caranya agar bisa bertahan hidup walau dengan pekerjaan sebagai pemulung. Jadi generalisasi bahwa seluruh gelandangan pada dasarnya pemalas tidak tepat. Ada juga sebagian dari mereka bekerja siang malam tanpa mengenal lelah. Pagi buta sudah berangkat memulung, pulang malam dan terkadang mereka membersihkan hasil pulungannya sampai jam 12 malam di gubuk-gubuk sederhana di mana mereka tinggal. Seseorang dikategorikan sebagai gelandangan antara lain seseorang yang melakukan aktivitas seperti pemulung, pengemis, pengasong, dan anak jalanan.

c. Gelandangan dan Penyakit Masyarakat

Kemiskinan merupakan masalah yang rumit. Demikian peliknya seakan-akan menjadi persoalan abadi yang senantiasa berputar. Dampak yang ditimbulkannya sangat luas dan sangat kompleks sifatnya mengingat berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan, seperti aspek psikologi, aspek sosial, budaya, aspek hukum dan aspek keamanan. Secara sosial ekonomi, kondisi kemiskinan yang menahun di desa maupun di kota dengan segala sebab dan akibatnya, seperti kurangnya lapangan pekerjaan, penghasilan yang kurang memadai, lahan yang semakin sempit, sementara jumlah penduduk desa terus bertambah, menyebabkan perpindahan penduduk desa menuju kota-kota untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang lebih.

Dalam persaingan untuk mendapatkan pekerjaan, terdapat orang-orang yang tersingkirkan, orang-orang yang tersingkir inilah yang kemudian mencoba segala daya upaya untuk tetap bertahan hidup dengan membanjiri sektor-sektor informal, entah dengan menjadi pemulung, pengamen, pengemis, gelandangan dan lain-lain. Mereka umumnya berusia muda dan produktif ini rata-rata kurang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang memadai. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Sumodiningrat mengenai kemiskinan, dimana orang-orang miskin berdasarkan kondisinya dibagi ke dalam tiga keadaan yaitu keadaan relatif, keadaan absolut dan

keadaan budaya dalam arti ketidakmauan berusaha atau memang dasarnya orang tersebut pemalas.²⁷

Bahwa masalah gelandangan dan pengemis adalah masalah klasik dalam urbanisasi. Gelandangan adalah orang yang tidak tentu tempat tinggalnya, pekerjaannya dan arah tujuan kegiatannya. Pada intinya masalah gelandangan ini dapat ditekan jika urbanisasi dapat diminimalisir, maka jumlah gelandangan dan pengemis di perkotaan dapat dipastikan dapat diminimalisir pula. Kaum urban yang datang ke kota-kota, karena minim pengalaman, pendidikan, keterampilan kerja dan modal uang, akhirnya mereka mencari 'Bapak Pelindung' (*patron*) dan berperan sebagai 'Anak' (*client*). Mereka bekerja pada patron dengan upah minim yang penting bias *survive* (mendapat makan dan tempat tinggal). Pada umumnya tempat yang dituju adalah pemukiman liar seperti di bawah jembatan, lahan-lahan kosong, pinggir stasiun/rel kereta api, maupun di bantaran-bantaran kali.²⁸

Pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal dari desa dan mencoba mengadu nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutamanya di sektor informal, semisal pemulung, pengamen dan pengemis.

Mereka yang tidak sukses mengadu nasib di kota, malu untuk kembali ke kampung halamannya, sementara mereka terlunta-lunta hidup di perantauan. Mereka hidup di permukiman liar dan kumuh (*slum/squatter area*) yang dianggap murah atau tidak perlu bayar. Orang gelandangan pada umumnya tidak memiliki kartu identitas karena takut atau malu dikembalikan ke daerah asalnya, sementara pemerintah kota tidak mengakui dan tidak mentolerir warga kota yang tidak mempunyai kartu identitas. Sebagai akibatnya perkawinan dilakukan tanpa menggunakan aturan dari pemerintah, yang sering disebut dengan istilah kumpul kebo (*living together out of wedlock*). Praktek ini mengakibatkan anak-anak keturunan mereka menjadi generasi yang tidak jelas, karena tidak mempunyai akte kelahiran. Sebagai generasi yang frustrasi karena putus hubungan dengan kerabatnya di desa (*dehabilitation*) dan tidak diakui oleh pemerintah kota, dan

²⁷ Gunawan Sumodiningrat. 2003. *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. hlm. 87.

²⁸ Dirjen Rehabilitasi Sosial. 2007. *Pedoman Teknis Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Geklandangan dan Pengemis*. Depsos Jatim. Surabaya. hlm. 6.

tanpa tersentuh dunia pendidikan formal, pada akhirnya mereka terdorong oleh sistem menjadi anak jalanan dan rentan terpengaruh untuk melakukan tindak kriminal dan asosial.

Semakin banyaknya gelandangan merupakan contoh yang ada saat ini bahwa kemiskinan adalah faktor utama yang paling berpengaruh dan mendasari kenapa masalah sosial ini terjadi, apalagi fenomena sosial ini banyak ditemukan di perkotaan. Dalam keterbatasan ruang lingkup sebagai gelandangan tersebut, mereka berjuang untuk mempertahankan di daerah perkotaan dengan berbagai macam strategi, seperti menjadi pengemis, pemulung, pencopet, pencuri, pengamen dan pengasong. Perjuangan hidup sehari-hari mereka mengandung resiko yang cukup berat, tidak hanya karena tekanan ekonomi, tetapi juga tekanan sosial-budaya dari masyarakat, kerasnya kehidupan jalanan, dan tekanan dari aparat ataupun petugas ketertiban kota.

Terkadang dalam menyikapi permasalahan sosial, dituntut untuk tetap optimis. Bagaimana layanan sosial akan dilakukan dengan baik apabila orang-orang yang di dalamnya justru pesimis? Namun demikian diperlukan perencanaan sosial yang baik dengan memahami budaya dan cara pandang mereka. Terus kapan persoalan ini akan selesai? Tidak ada *magic answer* untuk pertanyaan ini. Persoalan gelandangan di Indonesia dapat ditangani secara lebih baik asalkan pemerintah mengeluarkan kebijakan nasional semacam perlindungan sosial sehingga setiap orang di bumi pertiwi ini bisa hidup standar dan layak, yang memungkinkan mereka dan keluarganya dapat mengakses layanan pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan sosial dengan baik. Hal ini dikarenakan masalah gelandangan merupakan masalah makro yang juga harus diselesaikan dengan program dan kebijakan yang makro. Kebijakan dan program mikro tidak akan dapat mengatasi persoalan secara *comprehensive* dan *holistic*. Memberi rumah, modal dan pelatihan saja tidak cukup. Butuh penyediaan lapangan pekerjaan, jaminan sosial dan kesehatan, serta jaminan pendidikan.

Kesenjangan ekonomi harus dipangkas. Pajak orang kaya harus dinaikkan untuk mensubsidi mereka yang miskin. Bukan semata-mata masalah peraturan, namun perlu ditekankan bahwa ini adalah masalah moralitas dan kemanusiaan. Sudah waktunya orang miskin yang penghasilannya di bawah standar hidup harus disubsidi pemerintah. Sudah waktunya mereka yang miskin dan ingin sekolah

tetapi tidak mempunyai uang bisa meminjam pada pemerintah. Sudah waktunya orang miskin yang ingin berwirausaha namun kesulitan dalam mengakses layanan modal mendapatkan kemudahan dari pemerintah. Sudah waktunya orang miskin yang tidak mampu berobat harus ditanggung pemerintah. Itulah gunanya sebuah negara didirikan untuk memberikan perlindungan, pengayoman dan kesejahteraan pada rakyatnya. Jika negara mengingkari ini semua, kemudian siapa yang akan memikirkan nasib mereka? Namun demikian perlu adanya pusat data dan administrasi publik yang kuat untuk mendukung kebijakan nasional. Data orang miskin adalah data bergerak yang dinamis serta tidak bersifat tetap misal 2 tahunan atau 5 tahunan sekali. Data itu bisa berubah dalam ukuran detik. Gelandangan tidak hanya urusan pemerintah tapi juga LSM, dunia usaha dan masyarakat pada umumnya.

2.1.5 Orang Terlantar

Pada prinsipnya setiap manusia mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam menentukan penghidupan dan kehidupannya. Namun hak dan kesempatan tersebut tidak semua manusia dapat melaksanakan sesuai dengan harapan hidupnya karena adanya keterbatasan kemampuan baik fisik, psikis maupun sikap mental serta terdapatnya kesenjangan dalam kehidupan masyarakat sehingga timbul permasalahan-permasalahan sosial khususnya masalah orang terlantar.

Berdasarkan Keputusan Menteri Sosial Nomor 80/HUK/2010 tentang Panduan Perencanaan Pembiayaan Pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Sosial Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota beberapa pengertian orang terlantar didasarkan pada penggolongan usia dan permasalahan sosial yang dialami. KepMenSos. Nomor 80/HUK/2010 pada huruf F tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial:

Angka 1 tentang Anak Balita Terlantar:

Anak Balita Terlantar adalah anak yang berusia 0-4 tahun karena sebab tertentu orang tuanya tidak dapat melakukan kewajibannya karena beberapa kemungkinan: miskin atau tidak mampu, salah seorang sakit, salah seorang atau kedua-duanya meninggal, anak balita sakit, sehingga terganggu kelangsungan hidup, pertumbuhan, dan perkembangannya baik secara jasmani, rohani dan sosial.

Angka 2 tentang Anak Terlantar:

Anak Terlantar adalah anak berusia 5-18 tahun yang karena sebab tertentu orang tuanya tidak dapat melakukan kewajibannya karena beberapa kemungkinan seperti miskin atau tidak mampu, salah seorang dari orang tuanya atau kedua-duanya sakit,

salah seorang atau kedua-duanya meninggal, keluarga tidak harmonis, tidak ada pengasuh/pengampu, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan dasarnya dengan wajar baik secara jasmani, rohani dan sosial.

Angka 7 tentang Lanjut Usia Terlantar:

Lanjut Usia Terlantar adalah seseorang yang berusia 60 tahun atau lebih, karena faktor- faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani maupun sosial.

Angka 20 tentang Pekerja Migran Bermasalah:

Pekerja Migran Bermasalah Sosial adalah seseorang yang bekerja di luar tempat asalnya dan menetap sementara di tempat tersebut dan mengalami permasalahan sosial sehingga menjadi terlantar.

Adapun kriteria orang terlantar untuk dipulangkan ke daerah asal adalah:

- a. Usia 5 sampai dengan 60 Tahun
- b. Tidak ada anggota keluarga atau orang lain yang bersedia mengurusnya
- c. Melakukan kegiatan tidak menentu, berkeliaran di tempat umum dan atau dapat mengganggu Ketertiban Umum
- d. Pekerja migran bermasalah dari luar negeri
- e. Sering mendapat perlakuan kasar dan kejam, dan tindakan tersebut berakibat menderita secara psikologis
- f. Terjaring pada Penjangkauan Petugas
- g. Tidak terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak
- h. Tidak mempunyai identitas diri
- i. Baru bebas setelah selesai menjalani pidana dengan menunjukkan surat keterangan lepas dari Kemenhukam dan HAM/ Kepala Lapas. Kondisi fisik cukup sehat dan mampu mengurus diri sendiri.²⁹

2.2 KAJIAN TERHADAP ASAS-ASAS/ PRINSIP-PRINSIP TERKAIT

2.2.1 Hierarki Norma/Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan norma/peraturan perundang-undangan pada prinsipnya harus berpegang pada pedoman bahwa norma/peraturan perundang-undangan lebih rendah mengacu pada norma/peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Hans Kelsen mengajarkan, bahwa:

Suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, norma ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian hal itu seterusnya sampai berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi melainkan dipraktikkan atau ditetapkan terlebih dulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat sendiri. Kelsen menamakan norma yang tertinggi ini *Grundnorm*, *Basic Norm* (Norma Dasar).³⁰

²⁹ <http://skpd.batamkota.go.id/sosial/persyaratan-perizinan/kriteria-orang-terlantar-untuk-dipulangkan-ke-daerah-asal/>

³⁰ A. Hamid S Attamimi. 1990. Disertasi: *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia. hlm. 358.

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian tersebut disebut hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky yang mengatakan bahwa:

Suatu aturan dasar/pokok negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *Staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar yang disebut dengan istilah *Staatsgrundgesetz*. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum (*stufentheorie*), norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hiptetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).³¹

Teori Nawiasky tersebut disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.
- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).³²

Hans Nawiasky, sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, lebih lanjut memberikan penjelasan bahwa:

Norma tertinggi yang disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.³³

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkan dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia.

³¹ Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 25.

³² A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op.Cit.* hlm. 287.

³³ *Ibid.* hlm. 359.

Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

- a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.³⁴

Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. A. Hamid S Attamimi memberikan penjelasan lebih lanjut:

Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Namun, dengan penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* berarti menempatkannya di atas Undang-Undang Dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi. Untuk membahas permasalahan ini dapat dilakukan dengan melacak kembali konsepsi norma dasar dan konstitusi menurut Kelsen dan pengembangan yang dibuat oleh Nawiasky, serta melihat hubungan antara Pancasila dan UUD 1945.³⁵

Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan meng gambarkannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Suhendar Abas berpendapat bahwa:

Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.³⁶

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Suhendar Abas:

Konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata

³⁴ *Ibid.* hlm. 359.

³⁵ *Ibid.* hlm. 359.

³⁶ Suhendar Abas. 2011. *Stufenbau Teori Hans Kelsen dan Tinjauan Terhadap Tata Urutan Perundang-Undang Di Indonesia*. Diakses melalui <http://suhendarabas.blogspot.com/2011/05/stufenbau-teori-hans-kelsen-dan.html>

aturan hukum ini. Kalimat terakhir jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.³⁷

A. Hamid S Attamimi di lain pihak mengatakan bahwa:

Logika Kelsen sering dipahami secara salah dengan mencampurkan antara presuposisi validitas dan konstitusi, manakah yang merupakan norma dasar (*grundnorm*) ? Hal inilah yang selanjutnya diselesaikan oleh Nawiasky dengan membedakan antara *staatsfundamental-norm* dengan *staatsgrundgesetz* atau *grundnorm* dengan alasan bahwa *grundnorm* pada dasarnya tidak berubah sedangkan *staatsfundamentalnorm* dapat berubah seperti melalui kudeta atau revolusi.³⁸

Pendapat Nawiasky tersebut sebenarnya sejalan dengan pandangan Kelsen. Kelsen juga menyatakan bahwa:

Konstitusi memang dibuat sulit untuk diubah karena dengan demikian menjadi berbeda dengan norma hukum biasa. Selain itu, Kelsen juga menyatakan bahwa suatu tata hukum kehilangan validitasnya secara keseluruhan jika terjadi kudeta atau revolusi yang efektif. Kudeta atau revolusi adalah perubahan tata hukum selain dengan cara yang ditentukan oleh tata hukum itu sendiri. Kudeta atau revolusi menjadi fakta hilangnya presuposisi validitas konstitusi pertama dan digantikan dengan presuposisi yang lain. Tata hukum yang berlaku adalah sebuah tata hukum baru meskipun dengan materi yang sama dengan tata hukum lama.³⁹

Berdasarkan uraian antara pandangan Kelsen dan Nawiasky tersebut dapat disimpulkan bahwa *staats-fundamentalnorm* yang dikemukakan oleh Nawiasky adalah presuposisi validitas konstitusi pertama yang dikemukakan oleh Kelsen sebagai norma dasar. Sedangkan *staats-grundgesetz*-nya Nawiasky adalah konstitusi dalam pandangan Kelsen. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* atau merupakan bagian dari konstitusi ? RM.

A.B. Kusuma memberikan penjelasan:

Pancasila lahir dan dirumuskan dalam persidangan BPUPKI pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945. Soekarno menyebut dasar negara sebagai *Philosophische grondslag* sebagai fondamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan didirikan bangunan

³⁷ *Loc. Cit.*

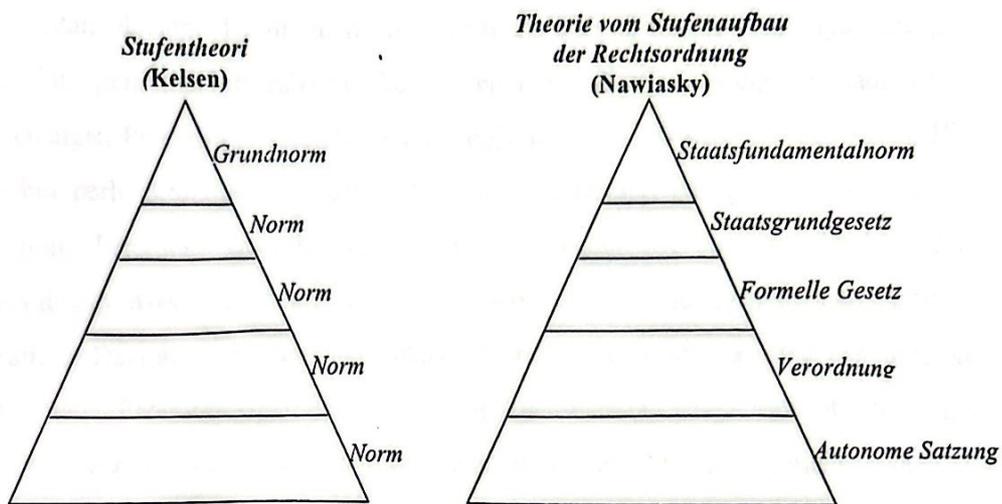
³⁸ A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op. Cit.* hlm. 359

³⁹ Suhendar Abas. 2011. *Op. Cit.* tanpa halaman

negara Indonesia. Soekarno juga menyebutnya dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan hidup. Pancasila adalah lima dasar atau lima asas.⁴⁰

Berdasarkan uraian mengenai teori hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka untuk memudahkan pemahaman dapat disajikan dalam bentuk gambar piramida sebagai berikut:

Gambar 1. Teori Kelsen dan Nawiasky⁴¹



2.2.2 Asas-asas Penyusunan Peraturan Daerah

Hamid S. Attamimi menyampaikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi:

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;

Kedua, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan;

Ketiga, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan

Keempat, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.⁴²

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang di dalamnya terdiri dari asas negara

⁴⁰ RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. hlm. 117.

⁴¹ A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op. Cit.* hlm. 291

⁴² A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Op, Cit.* hlm. 25

berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk dari produk hukum daerah, berdasarkan Pasal 236 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

Peraturan Daerah merupakan peraturan yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan-urusan wajibnya. Dengan demikian peraturan daerah ini berisi tentang ketentuan yang menjadi dasar kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Hal tersebut perlu dituangkan dalam suatu Peraturan Daerah mengingat bahwa di era otonomi, Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pusat. Di bidang tugas pembantuan, Peraturan Daerah tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.⁴³

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan, di dalamnya juga termasuk Peraturan Daerah, berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditegaskan dalam Pasal 5:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Purnadi Purbacaraka menjelaskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik, meliputi:

- a. *Asas kejelasan tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-

⁴³ Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH. FH UII. Yogyakarta. hlm. 72

- undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
 - d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofii, yuridis maupun sosiologis:
 - 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
 - 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Perda.
 - 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
 - e. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
 - g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
 - h. *Asas materi muatan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:
 - 1) *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
 - 2) *Asas kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hokum nasional yang berdasarkan Pancasila;
 - 3) *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - 4) *Asas keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
 - 5) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;

- 6) *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 7) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara;
- 8) *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 9) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 10) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 11) *Asas kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁴

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. pengayoman;
2. kemanusiaan;
3. kebangsaan;
4. kekeluargaan;
5. kenusantaraan;
6. bhineka tunggal ika;
7. keadilan;
8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

2.3 PRAKTIK EMPIRIS

Secara sosiologis dan antropologis penyakit masyarakat merupakan gejala sosial yang berkembang dalam masyarakat dan merupakan hasil konstruksi sosial budaya dari masing-masing suku bangsa. Di samping itu masalah ini dapat juga disebut sebagai masalah global karena masalahnya selalu ada hampir diseluruh negara di dunia ini. Berbagai upaya telah dilakukan baik oleh pemerintah maupun tokoh-tokoh agama untuk menanggulangi masalah ini, namun belum menampakkan hasil yang menggembirakan, justru sebaliknya semakin mewabah ke seluruh pelosok, mulai

⁴⁴Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumni. Bandung. Hlm. 53

daerah perkotaan hingga daerah perdesaan. Tampaknya masalah penyakit masyarakat ini sudah membudaya di kalangan masyarakat, sehingga sulit untuk mencari jalan keluarnya dari permasalahan ini.

Setiap orang memiliki kecenderungan untuk melakukan perilaku menyimpang dari jalur yang telah ditentukan berdasarkan norma hukum yang berlaku dalam masyarakat untuk mencapai tujuannya. Penyimpangan perilaku ini, semata-mata didorong oleh nilai-nilai sosial budaya yang dianggap berfungsi sebagai pedoman berperikelakuan setiap manusia di dalam hidupnya. Jadi kelakuan yang menyimpang itu akan terjadi apabila manusia memiliki kecenderungan untuk lebih mementingkan suatu nilai sosial budaya dari pada kaidah-kaidah yang ada untuk mencapai cita-citanya. Berpudarnya pegangan orang pada kaidah-kaidah, menimbulkan keadaan yang tidak stabil dan keadaan tanpa kaidah-kaidah. Hal ini berhubungan erat dengan teori anomie Durkheim, dimana menimbulkan mentalitas menerabas yang pada hakekatnya menimbulkan sikap untuk mencapai tujuan secepatnya tanpa banyak berusaha dan berkorban dalam arti mengikuti langkah-langkah atau kaidah kaidah yang ditentukan.

Berkaitan dengan teori di atas, setiap orang yang berperilaku di luar kaidah-kaidah yang telah disepakati bersama, dianggap sebagai melawan kaidah tersebut atau bertindak menerabas, yaitu melakukan jalan pintas di luar kaidah yang ada untuk mencapai tujuan dengan cepat. Munculnya perilaku menyimpang ini disebabkan oleh kaidah-kaidah yang ada tidak berfungsi sebagaimana mestinya, sehingga mendorong orang untuk mengembangkan konsepsi-konsepsi abstrak yang ada dalam pikirannya untuk mencapai tujuannya atau mencari identitas diri tanpa memperhitungkan dampak negatifnya

Indonesia adalah sebuah negara yang sedang berkembang dan sedang dalam proses transisi dari masyarakat tradisional menjadi masyarakat modern. Demikian pula di Kabupaten Batang, dalam proses demikian baik kegiatan politik, ekonomi dan teknologi sosial budaya masih mencari bentuk yang tepat (*trial and error process*), demikian pula masyarakatnya berusaha mencari identitas diri yang sesuai dengan perkembangan zaman. Ditambah lagi dengan kondisi sosial politik dan ekonomi belum stabil, memungkinkan berbagai dampak globalisasi ikut membentuk mentalitas masyarakat pada saat ini.

Penegakkan hukum yang tegas dan tidak pilih bulu masih belum terwujud hingga saat ini, sehingga membuka peluang bagi sebagian orang berperilaku menyimpang dari kaidah-kaidah yang sudah ada. Narkoba, miras dan judi adalah contoh konkret dari berbagai penyimpangan dari kaidah-kaidah hukum yang sudah berlaku karena masyarakat memandang kaidah-kaidah yang sudah ada. Pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, pengamen, minuman beralkohol, perjudian, perzinahan dan prostitusi, orang terlantar, dan anak jalanan yang ada dan nyata terjadi di Kabupaten Batang adalah contoh konkret dari berbagai penyimpangan dari kaidah-kaidah hukum yang sudah berlaku karena masyarakat memandang kaidah-kaidah itu sudah tidak memadai lagi dipakai sebagai pedoman hidup mereka sehari-hari.

Krisis ekonomi yang berkepanjangan ikut mempengaruhi semua aspek kehidupan sosial, ekonomi, politik dan budaya. Kemiskinan dan lemahnya hukum, misalnya adalah faktor yang mendorong orang untuk mencari jalan pintas (menerabas) dalam mencapai tujuan hidup/cita-citanya, disamping faktor mencari identitas diri, mencari hiburan dan faktor iseng. Faktor hiburan dan iseng ini telah melekat pada setiap diri manusia yang disebut sebagai *Homo Luden*.

Akhir-akhir ini masalah penyakit masyarakat hampir tidak pernah absent dari halaman surat kabar. Sasaran penyakit masyarakat bukan saja anak-anak muda tetapi juga orang dewasa dari berbagai lapisan masyarakat, termasuk pula Pegawai Negeri dan Polisi. Penyakit masyarakat bukan saja beredar di kota-kota, tetapi juga di desa-desa. Payung hukum dalam menangani permasalahan penyakit masyarakat di Kabupaten Batang masih tersebar dalam beberapa Peraturan Daerah. Dalam hal ini kewenangan penegakkan Peraturan Daerah oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) perlu diberi landasan hukum yang kuat yaitu dalam Peraturan Daerah tentang Penyakit Masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S Attamimi. 1990. *Disertasi: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Jakarta
- _____. 2008. *Mukhtashar Kitab Al Umm fi Al Fiqh*. Penerjemah: Amiruddin. Pustaka Azzam. Jakarta.
- Atmokanjeng. *Memanusiakan Kaum Marginal Kota*. Diunduh dari <http://atmokanjeng.wordpress.com/2013/08/29/memanusiakan-kaum-marginal-kota>.
- Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta.
- _____. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH. FH UII. Yogyakarta.
- Bobby Jacob Moynafi. 2014. *Tindak Pidana Perzinahan (Selingkuh) Dalam Hukum Pidana Positif*. Diunduh dari <http://www.suryainside.com/?mod=3&idb=2919>
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta.
- Departemen Sosial. 2001. *Intervensi Psikososial*. Direktorat Kesejahteraan Anak Keluarga dan Lanjut Usia. Jakarta.
- _____. 2005. *Petunjuk Teknis Pelayanan Sosial Anak Jalanan*. Departemen Sosial Republik Indonesia. Jakarta.
- Desi Kristiana. 2009. *Laporan Penelitian: Interaksi Sosial Pada Pengamen di Sekitar Terminal Tirtonadi Surakarta*. Fakultas Psikologi Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Dirjen Rehabilitasi Sosial. 2007. *Pedoman Teknis Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Geklandangan dan Pengemis*. Depsos Jatim. Surabaya.
- Edi Suharto. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Refika Aditama. Bandung.
- Fitriani, N. 2003. *Akulturasi Anak Jalanan*. Jurnal Psikologi Tazkiya vol. 3. No.2. Fakultas Psikologi Universitas Muhammadiyah Surakarta. 73

- Gunawan Sumodiningrat. 2003. *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Hermien Hadiati Koeswadji. 1984. *Hukum Dan Masalah Medik*. Airlangga University Press. Surabaya.
- <http://kamusbahasaindonesia.org/pengemis>
- [http://organisasi, Org/pengertian-masyarakat-unsur-dan-criteria-masyarakat dalam kehidupan-sosial-antar-manusia](http://organisasi.org/pengertian-masyarakat-unsur-dan-criteria-masyarakat-dalam-kehidupan-sosial-antar-manusia)
- <http://skpd.batamkota.go.id/sosial/persyaratan-perizinan/kriteria-orang-terlantar-untuk-dipulangkan-ke-daerah-asal/>
- Ichtiar Baru. 1994. *Ensiklopedi Islam*. PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta.
- Irwanto. 2003. *Potret Kehidupan Anak Jalanan Di Jakarta. Hubungan antara Pengetahuan Kesehatan Reproduksi dengan. Perilaku Hygienis Remaja Putri pada saat Menstruasi*. Thesis Kesehatan UNS. Surakarta.
- J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. PT.Citra Aditya Bakti. Bandung.
- James M. Henslin. 2006. *Sosiologi dengan Pendekatan Membumi*. Erlangga. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI. Jakarta.
- Kartini Kartono. 2005. *Patologi Sosial*. Cet. 1. Jilid I. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Lili Rasjidi. 2007. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Citra Aditya. Jakarta.
- Lumenta B. 1989. *Penyakit, Citra Alam dan Budaya.Tinjauan Fenomena Sosial*. Kanisius. Jakarta.
- Margana dan Nursam. 2010. *Kota-kota di Jawa: Identitas, Gaya Hidup dan Permasalahan Sosial*. Ombak. Yogyakarta.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Moeljatno. 2001 *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Bumi Aksara. Yogyakarta.
- Niswatin Rakub dkk. 2008. *Pembinaan Mentalitas dan Penanaman Jiwa Kewirausahaan Bagi Masyarakat Pengemis di Desa Batu Gorawe Kecamatan Karangtengah Kabupaten Demak*. Laporan Pengabdian Kepada Masyarakat. Fakultas Ekonomi Unoversitas Negeri Semarang.

- Odi Sallahuddin. 2000. *Anak Jalanan Perempuan*. Yayasan Setara. Semarang.
- Pengertian dan Jenis Norma* diunduh melalui website www.organsiasi.org
- Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Prenada Media Group. Jakarta.
- Psikososial*, <http://www.depkes.go.id/downloads/Psikososial.PDF>
- Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumni. Bandung.
- Pusat Bahasa Pendidikan Nasional. 2011. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka. Jakarta.
- R. Soesilo. 1995. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Politea. Bogor.
- Reno Bachtiar. 2007. *Bisnis Prostitusi*. Pinus. Yogyakarta.
- RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung.
- Sarlito Wirawan Sarwono. 1993. *Sosiologi Kesehatan: Beberapa Konsep Beserta Aplikasinya*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Setiajid dan Sumarto. 2001. *Pengemis Anak-Anak di Bus-Bus Kota: Latar Belakang Karakteristik, dan Persepsinya Terhadap Layanan Pembinaan yang Ditujukan kepadanya (Studi Kasus di Kota Semarang)*. Laporan Penelitian. Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.
- Setio Spto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta.
- Soedjono Dirdjosisworo. 1977. *Pelacuran: Ditinjau Dari Segi Hukum dan Kenyataan Dalam Masyarakat*. Karya Nusantara. Bandung.
- Soerjono Soekanto. 1990. *Sosiologi: Suatu Pengantar*. Rajawali Pers. Jakarta. 289
- _____. 2006. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Press. Jakarta
- Suharso dan Ana Retnoningsih. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* CV Widya Karya. Semarang.
- Suhendar Abas. 2011. *Stufenbau Teori Hans Kelsen dan Tinjauan Terhadap Tata Urutan Perundang-Undang Di Indonesia*. Diakses melalui <http://suhendarabas.blogspot.com/2011/05/stufenbau-teori-hans-kelsen-dan.html>

Tauran. 2007. *Studi Profil Anak Jalanan Sebagai Upaya Perumusan Model Kebijakan Penanggulangannya (Suatu Studi Terhadap Profil Anak Jalanan di Terminal Bus Tanjung Priok Kota Jakarta Utara)*. Jurnal ilmu Administrasi Negara: Volume 32 hal 55-77 Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang. 30

Wikipedia Bahasa Indonesia. *Penyimpangan Sosial*. diunduh melalui website http://id.wikipedia.org/wiki/Perilaku_menyimpang

Yayan Sakti Suryandaru. 2001. *Hegemoni Dan Reproduksi Kekuasaan Dalam Perdagangan Perempuan (Trafficking) Untuk Prostitusi: Manusia, Kebudayaan, Dan Politik*. Bina Cipta. Jakarta.



**BUPATI BATANG,
PROVINSI JAWA TENGAH**

**RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG
NOMOR TAHUN**

**TENTANG
PENYAKIT MASYARAKAT**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
BUPATI BATANG,**

- Menimbang:**
- a. bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan setiap warga negara serta melindungi kelompok-kelompok masyarakat yang rentan;
 - b. bahwa berbagai bentuk perbuatan yang merupakan penyakit masyarakat merupakan perbuatan yang meresahkan masyarakat, ketertiban umum, keamanan, kesehatan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;
 - c. bahwa pengemis, gelandangan dan orang terlantar merupakan bentuk-bentuk penyakit masyarakat yang rentan hidup dalam kemiskinan, kekurangan, keterbatasan, kesenjangan dan hidup tidak layak serta tidak bermartabat, maka penanganan pengemis, gelandangan dan orang terlantar perlu dilakukan dengan langkah-langkah yang efektif, terpadu, dan berkesinambungan serta memiliki kepastian hukum dan memperhatikan harkat dan martabat kemanusiaan, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan ketertiban umum;
 - d. bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis perlu ditindaklanjuti dengan peraturan yang lebih operasional;
 - e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagai mana dimaksud dalam huruf a, b, c dan d perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penyakit Masyarakat;

- Mengingat:**
1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
 3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);

4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
5. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pokok-Pokok Kepolisian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3710);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4674), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475);
7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177);

11. Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 1983 tentang Koordinasi Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis;
12. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BATANG
Dan
BUPATI BATANG**

MEMUTUSKAN:

**Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG PENYAKIT
MASYARAKAT**

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Batang.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Kabupaten Batang.
4. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah unsur pembantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan tugas pemerintahan di bidang sosial atau SKPD lain sesuai kewenangannya.
5. Petugas yang berwenang yang selanjutnya disebut petugas adalah petugas yang berwenang menangani usaha-usaha penanganan yang ditunjuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Penanganan adalah semua bentuk usaha/upaya meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif dan bimbingan lanjut terhadap timbulnya penyakit masyarakat.
7. Asesmen adalah tahapan proses pertolongan yang dilakukan oleh pekerja sosial kepada perseorangan, keluarga, kelompok atau masyarakat untuk membantu menemukan dan mengenali kebutuhan dan masalah yang dihadapinya.
8. Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai mahluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

9. Penyakit masyarakat adalah suatu perbuatan dan tindakan perilaku yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ajaran agama, adat istiadat dan dapat mengganggu ketertiban umum, keamanan, kesehatan dan nilai-nilai kesusilaan yang hidup dalam masyarakat.
10. Penanggulangan adalah serangkaian perbuatan atau tindakan untuk mencegah, merintang, menolak, melarang dan memberantas sehingga tidak terjadi perilaku yang dikategorikan penyakit masyarakat.
11. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan memintaminta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
12. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
13. Gelandangan Psikotik adalah penderita gangguan jiwa yang terlantar, menggelandang di jalan-jalan umum, mengancam keselamatan dirinya dan/atau orang lain, dan/atau mengganggu ketertiban dan/atau keamanan umum.
14. Orang terlantar adalah seseorang yang karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani maupun sosial.
15. Badan adalah suatu bentuk Badan Usaha yang meliputi Perseroan Terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara atau daerah dengan nama dan bentuk apapun, persekutuan, perkumpulan, firma, kongsi, koperasi, yayasan, atau organisasi yang sejenis, lembaga, dana pensiun, bentuk usaha tetap, serta bentuk usaha lainnya.
16. Balai Rehabilitasi atau panti sosial adalah tempat yang disediakan pemerintah maupun swasta lengkap dengan fasilitasnya, berfungsi sebagai tempat rehabilitasi/resosialisasi.
17. Pelayanan sosial adalah proses terencana dan terstruktur yang bertujuan untuk memecahkan masalah serta meningkatkan keberfungsian sosial bagi individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang dilakukan oleh tenaga profesional berdasarkan ilmu pengetahuan, metode, teknik dan nilai-nilai tertentu.
18. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan menghimpun dan mengolah data, keterangan, dan/atau bukti yang dilaksanakan secara obyektif dan profesional berdasarkan suatu standar pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban dan/atau untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.
19. Satuan Polisi Pamong Praja, selanjutnya disebut Satpol PP, adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
20. Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat atau Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas dan wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan.
21. Penyidik Pegawai Negeri Sipil selanjutnya disingkat PPNS adalah Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di Lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.
22. Penyidikan adalah serangkaian tindakan Penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang

dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya.

23. Tim penanganan terpadu, yang selanjutnya disebut Tim, adalah Tim Penanganan Penyakit Masyarakat yang beranggotakan SKPD dan instansi lintas sektoral.

BAB II MAKSUD DAN TUJUAN

Pasal 2

- (1) Peraturan Daerah ini dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi Pemerintah Daerah dalam penanganan penyakit masyarakat.
- (2) Tujuan disusunnya Peraturan Daerah ini adalah untuk mengatur dan menjamin pelaksanaan penanganan penyakit masyarakat.

BAB III RUANG LINGKUP

Pasal 3

- (1) Ruang lingkup Peraturan Daerah ini mencakup segala bentuk perbuatan, tindakan atau perilaku yang berhubungan dengan penyakit masyarakat.
- (2) Penyakit masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini meliputi perbuatan dan tindakan perilaku sebagai berikut:
 - a. Pengemis;
 - b. Gelandangan Psikotik dan Non Psikotik;
 - c. Orang Terlantar;

BAB IV PENANGANAN PENYAKIT MASYARAKAT

Bagian Kesatu

Umum

Pasal 4

- (1) Penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar berazaskan:
 - a. Kemanusiaan;
 - b. Nondiskriminasi;
 - c. Keadilan;
 - d. Kesejahteraan;
 - e. Kesetiakawanan; dan
 - f. Pemberdayaan.
- (2) Penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar dilaksanakan secara terarah, terpadu dan berkelanjutan oleh Pemerintah Daerah dan Masyarakat.

Pasal 5

Sasaran penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar ditujukan kepada:

- a. Perseorangan;
- b. Keluarga;
- c. Kelompok; dan/ atau

- d. Masyarakat.

Pasal 6

Penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar dilaksanakan dalam bentuk usaha:

- a. Preventif;
- b. Represif;
- c. Rehabilitatif; dan
- d. Bimbingan Lanjut.

Bagian Kedua Usaha Preventif

Pasal 7

- (1) Usaha Preventif yaitu pelayanan sosial yang dilakukan dalam bentuk identifikasi, penyuluhan dan penyebarluasan informasi.
- (2) Tujuan dari usaha preventif untuk mencegah timbulnya pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar baru atau mencegah pelaku lama untuk tidak mengulang perbuatannya lagi.

Bagian Ketiga Usaha Represif

Pasal 8

- (1) Usaha represif yaitu pelayanan sosial yang dilakukan dalam bentuk Razia atau penanganan secara kasuistis yang dilaksanakan oleh Tim atau Petugas yang berwenang.
- (2) Tujuan usaha represif adalah untuk melakukan penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar secara paksa guna dilakukan asesmen sehingga diketahui kebutuhan dan permasalahan untuk tindak lanjutnya.

Bagian Keempat Usaha Rehabilitatif

Pasal 9

- (1) Usaha Rehabilitatif yaitu pelayanan sosial yang dilaksanakan dalam bentuk Bimbingan Sosial, Bimbingan Mental Spiritual, Bimbingan Keterampilan Vokasional dan Bimbingan fisik.
- (2) Pelaksanaan Usaha Rehabilitatif dilaksanakan dengan cara bekerjasama dengan Balai Rehabilitasi Sosial/Panti Pemerintah maupun swasta atau instansi lainnya termasuk rehabilitasi berbasis masyarakat dan keluarga.

Pasal 10

Usaha rehabilitatif Gelandangan Psikotik dilakukan untuk mengembalikan fungsi sosialnya dengan merujuk ke rumah sakit jiwa, dikembalikan kepada keluarga atau ke daerah asal yang dilaksanakan dalam bentuk koordinasi dengan instansi terkait.

Bagian Kelima Bimbingan Lanjut

Pasal 11

- (1) Bimbingan Lanjut adalah pelayanan sosial yang dilaksanakan dalam rangka pendampingan petugas sosial kepada pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar setelah menjalani rehabilitasi di Balai Rehabilitasi/Panti sosial.
- (2) Usaha Bimbingan Lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pendampingan oleh Pekerja Sosial dengan bentuk:
 - a. penyiapan resosialisasi bagi pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar;
 - b. peningkatan kondisi perekonomian pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar melalui SKPD yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang rehabilitasi, kependudukan dan administrasi, psikotik, penindakan dan dapat diberikan bantuan berupa modal Usaha Ekonomi Produktif; dan/atau
 - c. menyiapkan keluarga dan lingkungan agar mampu mendukung usaha resosialisasi bagi pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar untuk dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Pasal 12

Pelaksanaan penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 dilakukan dengan cara:

- a. membentuk Tim dengan pembagian tugas dan kewenangan masing-masing instansi lintas sektoral di Tingkat Kabupaten dengan Keputusan Bupati;
- b. menjalin Koordinasi dan kerjasama dengan Pemerintah Pusat, Provinsi dan atau Kabupaten lain;
- c. pelayanan terhadap pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar pada tahap awal dilakukan melalui Rumah Perlindungan Sosial sebagai tempat penampungan sementara yang wajib disediakan oleh Pemerintah Daerah termasuk dukungan anggaran operasionalnya; dan/atau
- d. melaksanakan tindakan lain yang diperlukan yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

Pasal 13

Pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar yang berasal dari luar daerah diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota asal, melalui instansi yang mengurus permasalahan sosial.

BAB V LARANGAN

Pasal 14

- (1) Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar dilarang melakukan kegiatan mengemis baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan orang lain.
- (2) Setiap orang dilarang:

- a. memeralat orang lain dengan mendatangkan seseorang/beberapa orang baik dari dalam daerah ataupun dari luar daerah untuk maksud melakukan kegiatan pergelandangan dan/atau mengemis; dan
 - b. mengajak, membujuk, membantu, menyuruh, memaksa, menampung dan mengkoordinir orang lain secara perorangan atau berkelompok sehingga menyebabkan terjadinya kegiatan pergelandangan dan/atau mengemis.
- (3) Setiap orang/lembaga/badan hukum dilarang memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar di tempat umum.
 - (4) Masyarakat yang berkeinginan untuk berpartisipasi dalam pendanaan kegiatan penanganan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar dapat menyalurkan langsung kepada panti sosial resmi yang ada di Daerah.

BAB VI PENGAWASAN DAN PEMBINAAN

Pasal 15

Pengawasan dan pembinaan terhadap segala bentuk kegiatan yang berhubungan dengan penyakit masyarakat dilaksanakan secara terpadu oleh SKPD yang memiliki tupoksi terkait dan Instansi Vertikal.

Pasal 16

Pelaksanaan pembinaan bagi masyarakat yang terkena penyakit masyarakat, tidak menghilangkan hak-haknya sebagai warga negara.

BAB VII PERAN SERTA MASYARAKAT

Pasal 17

- (1) Masyarakat diberi kesempatan untuk mencegah terjadinya perbuatan penyakit masyarakat.
- (2) Peran serta masyarakat dalam upaya penanggulangan penyakit masyarakat adalah perbuatan baik aktif maupun pasif guna terwujudnya kehidupan yang aman, tenteram dan adil.
- (3) Masyarakat dapat melaporkan kepada pihak yang berwenang apabila melihat perbuatan yang diduga sebagai penyakit masyarakat.
- (4) Apabila pelaku atau siapapun yang terlibat baik pasif maupun aktif dalam terjadinya perbuatan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat tertangkap tangan, wajib diserahkan kepada pejabat berwenang.
- (5) Pejabat yang berwenang wajib memberikan jaminan keamanan dan perlindungan kepada pelapor sebagaimana dimaksud ayat (3) dan ayat (4).
- (6) Masyarakat dapat menyatakan keberatan dan pernyataan tidak puas atas kelalaian atau keterlambatan pejabat yang berwenang dalam memberikan jaminan dan perlindungan kepada pelapor.

Pasal 18

Masyarakat diberi kesempatan untuk melakukan tindakan penanggulangan dalam bentuk pencegahan terhadap perbuatan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat berupa :

- a. Peringatan kepada setiap orang atau kelompok agar tidak melakukan tindakan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat.
- b. Mencegah dijadikannya tempat-tempat tertentu untuk melakukan kegiatan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat;
- c. Melaporkan kepada pejabat yang berwenang atau kepada perangkat desa/kelurahan, Rukun Warga (RW) dan/atau Rukun Tetangga (RT) apabila diduga telah dan akan terjadi perbuatan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat.

Pasal 19

Dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat dalam mencegah penyakit masyarakat perlu membentuk kader Siaga Ketenteraman dan Ketertiban dengan Keputusan Bupati.

Pasal 20

- (1) Perangkat sebagaimana dimaksud Pasal 18 huruf c setelah menerima laporan segera menindaklanjuti laporan warga kepada pihak kepolisian atau aparat penegak hukum lainnya yang terdekat.
- (2) Pejabat yang menerima laporan dari warga masyarakat melalui perangkat pemerintah tentang terjadinya penyakit masyarakat, wajib melakukan penindakan.
- (3) Kelalaian dalam melakukan penindakan sebagaimana dimaksud ayat (2) dapat dimintakan pertanggungjawabannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (4) Setiap orang atau kelompok dilarang memberikan kesempatan dan/atau ijin tempat, sarana atau prasarana untuk tindakan yang dikategorikan sebagai penyakit masyarakat.

BAB VIII PENYIDIKAN

Pasal 21

- (1) Pejabat PPNS di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana yang berlaku.
- (2) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Wewenang PPNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan tindak pidana dimaksud agar keterangan atau laporan menjadi lengkap dan jelas;
 - b. meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana tersebut;
 - c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana;
 - d. memeriksa buku-buku, catatan-catatan dan dokumen-dokumen lain yang berkenaan dengan tindak pidana serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut;
 - e. melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen penyitaan terhadap barang bukti tersebut;
 - f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana;
 - g. menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan/atau dokumen yang dibawa;
 - h. memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana;
 - i. memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa;
 - j. menghentikan penyidikan; dan
 - k. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- (4) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui pejabat Polisi Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

BAB IX
KETENTUAN PIDANA

Pasal 22

- (1) Setiap orang atau kelompok yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Peraturan Daerah ini diancam Pidana Kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000, (lima puluh juta rupiah), dan /atau sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

BAB X
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 23

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Batang.

Ditetapkan di Batang
pada tanggal

BUPATI BATANG,

Diundangkan di Batang
pada tanggal

SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN BATANG,

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BATANG TAHUN NOMOR ...

**PENJELASAN ATAS
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG
NOMOR.... TAHUN
TENTANG
PENYAKIT MASYARAKAT**

I. UMUM

Pembukaan UUD 1945 Alinea IV menegaskan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Selanjutnya di dalam Pasal 34 UUD 1945 ditegaskan bahwa:

- (1) Fakir miskin dan orang terlantar dipelihara oleh negara.
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Mandat negara untuk memberi perlindungan, khususnya kepada fakir miskin, orang terlantar, dan memberdayakan masyarakat yang lemah kepada kehidupan yang bermartabat, salah satunya ditujukan bagi warga gelandangan, pengemis dan orang terlantar. Gelandangan, pengemis hidup dalam kondisi miskin dan tidak bermartabat. Kelangsungan hidup mereka tergantung dari belas kasihan orang lain, tidak mempunyai rumah untuk berlindung, sehingga terus berpindah-pindah dan tidur di tempat umum. Gelandangan, pengemis dan orang terlantar juga rentan terhadap tindak kekerasan dan perlakuan salah.

Pemerintah telah menetapkan kebijakan dan peraturan perundangan lainnya dalam rangka menanggulangi gelandangan, pengemis dan orang terlantar. Di dalam KUHP, Pasal 504 dan 505 tindakan menggelandang dan mengemis adalah tindakan Pelanggaran terhadap Ketertiban Umum. Pemerintah juga menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan pengemis. Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut ditegaskan bahwa Gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, karena itu perlu diadakan usaha-usaha penanganan. Usaha-usaha penanganan tersebut, di samping usaha pencegahan timbulnya gelandangan dan pengemis, bertujuan pula untuk memberikan rehabilitasi kepada gelandangan dan pengemis agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warganegara Republik Indonesia.

Bahwa untuk mewujudkan masyarakat Kabupaten Batang yang sejahtera, adil dan makmur yang merata materil dan spritual berdasarkan visi dan misi Kabupaten Batang yang global dan agamis, maka kualitas sumber daya manusia sebagai salah satu modal pembangunan perlu ditingkatkan secara terus menerus dalam berbagai aspek kehidupan.

Sebagai upaya dalam mewujudkan konsepsi dasar tersebut, Pemerintah Daerah menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyakit Masyarakat sebagai kebijakan yang lebih operasional yang menjadi landasan hukum bagi upaya-upaya

yang dilakukan untuk melakukan perlindungan, rehabilitasi sosial dan pemberdayaan bagi pengemis, gelandangan, dan orang terlantar.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Cukup jelas

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Ayat (1)

huruf a

Yang dimaksud dengan azas kemanusiaan adalah dalam penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar harus memberikan perlindungan, penghormatan hak-hak asasi manusia, serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

huruf b

Yang dimaksud dengan azas nondiskriminatif adalah dalam penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar harus dilakukan atas dasar persamaan tanpa membedakan asal, suku, agama, ras dan antar golongan.

huruf c

Yang dimaksud dengan azas keadilan adalah penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar harus memberikan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

huruf d

Yang dimaksud dengan azas kesejahteraan adalah penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar harus dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar.

huruf e

Yang dimaksud dengan azas kesetiakawanan adalah penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar harus dilandasi oleh kepedulian sosial untuk membantu orang yang membutuhkan pertolongan dengan empati dan kasih sayang.

huruf f

Yang dimaksud dengan azas pemberdayaan adalah penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar harus dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan kapasitas sumber daya manusia untuk meningkatkan kemandirian.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan terarah adalah penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar dilaksanakan dalam rangka mencapai target yang telah ditetapkan.

Yang dimaksud dengan terpadu adalah penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar dilaksanakan dengan melibatkan SKPD, instansi terkait dan masyarakat.

Yang dimaksud dengan berkelanjutan adalah penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar dilaksanakan secara bertahap hingga tercapainya keberfungsian sosial.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud pekerja sosial adalah seseorang yang bekerja, baik di lembaga pemerintah maupun swasta yang memiliki kompetensi dan profesi pekerjaan sosial, dan kepedulian dalam pekerjaan sosial yang diperoleh melalui pendidikan, pelatihan, dan/atau pengalaman praktek pekerjaan sosial untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial.

Pasal 12

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan rumah perlindungan sosial adalah suatu tempat yang berfungsi untuk memberikan pelayanan yang bersifat sementara kepada pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar sebelum dilakukan tindakan lanjut.

Huruf d

Yang dimaksud dengan tindakan lain yang diperlukan antara lain adalah tata cara penanganan pengemis, gelandangan psikotik dan non psikotik, dan orang terlantar termasuk pemberian jaminan pelayanan kesehatan dan pemeriksaan kesehatan.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan tempat umum adalah pusat keramaian seperti jalan, trotoar, emperan toko, terminal, stasiun, pasar, bangunan cagar budaya, sarana dan fasilitas pariwisata, pemukiman, tempat ibadah dan simpang empat.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

**TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BATANG
NOMOR**