# **BAB II**

# **KAJIAN TEORI**

1. **Pengertian Implementasi**

Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang. Namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif penting atau keputusan-keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin dicapai dan berbagi cara untuk mengatur proses implementasi .[[1]](#footnote-1)

Pengertian implementasi yang di kemukakan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah bukan sekedar kegiatan, melainkan kegiatan yang direncanakan secara sungguh-sungguh dan dilaksanakan berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh kegiatan berikutnya.[[2]](#footnote-2)

Implementasi dapat diartikan pelaksanaan atau penerapan. Menurut Syaukani, implementasi adalah rangkaian aktivitas yang bertujuan untuk menyampaikan suatu kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan di dalam implementasi terdiri dari persiapan beberapa peraturan lanjutan yang merupakan pendukung dari kebijakan tersebut. Sumberdaya yang menjadi penanggung jawab implementasi, termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan sumber daya manusia. Aktivitas selanjutnya adalah Langkah bagaimana kebijakan tersebut dapat berjalan dengan konkrit.[[3]](#footnote-3)

Menurut Surmayadi yang mengemukakan ada tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu:

1. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan
2. Target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan ditetapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan
3. Pelaksana (implementor), merupakan bagian yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.[[4]](#footnote-4)
4. Pengertian konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan suatu pelaksanaan dari pada kebijakan atau keputusan-keputusan yang telah dibuat dan disepakati bersama sebelumnya, dalam hal ini kebijakan dibuat untuk mengatasi suatu masalah yang terjadi dalam lingkup kehidupan khususnya yang terjadi pada masyarakat. Dalam tahap kebijakan, implementasi merupakan suatu tahapan penting, yang dimana implementasi ini dapat mengukur tingkat keberhasilan suatu program atau kebijakan yang telah dibuat sehingga pada akhirnya apabila suatu program atau kebijakan tersebut dapat terlaksana dengan baik, maka kebijakan tersebut dapat dikatakan berhasil. Apabila jika sebaliknya, maka perlu adanya evaluasi kebijakan agar kebijakan tersebut dapat berjalan secara efektif.[[5]](#footnote-5)

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Itulah sebabnya implementasi kebijakan publik, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan publik. Kebijakan public dapat dipahami dari dua perspektif, yaitu:

Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengola sumber daya sesuai dengan visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan. Kedua, perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan hal berkaitan dengan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat publik di dalam menerapkan kebijkan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik dari kedua perspektif tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu kita lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasi sulit terwujudkan.[[6]](#footnote-6)

Implementasi suatu kebijakan merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan untuk menjadi kenyataan. Pengorganisasian tujuan-tujuan tersebut melalui peraturan perundang-undangan, merupakan bagian yang terpenting dan tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya dalam proses pengambilan keputusan. Implementasi suatu kebijakan berkaitan erat dengan faktor manusia, dengan berbagai latar belakang aspek sosial, budaya, politik dan sebagainya. Implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan dan aktor individu selaku kelompok target, kepatuhan pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan.[[7]](#footnote-7)

Menurut Edwards III implementasi kebijakan adalah tahapan pembuatan keputusan, seperti hal nya pasal-pasal dari sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari sebuah kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupan. Walaupun suatu kebijakan di ambil secara tepat pastinya akan ada selalu kemungkinan kegagalan yang masih bisa terjadi, jika proses implementasinya tidak tepat, bahkan kalaupun suatu kebijakannya handal sekalipun jika di implementasikannya tidak tepat dan tidak optimal, maka kebijakan itu akan gagal untuk mencapai tujuan yang di tetapkan oleh para pembuatnya. Edwards III menjelaskan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni: “Communication, resourches, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure. Dalam proses implementasi kebijakan, komunikasi memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Perintah untuk melaksanakan kebijakan harus diteruskan kepada implementor secara tepat, dan konsisten. Kurangnya sumber daya akan berakibat ketidak-efektifan penerapan kebijakan. Disposisi atau kecenderungan sikap pelaksana diartikan sebagai keinginan dan kesepakatan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Jika penerapan kebijakan akan dilaksanakan secara efektif, maka implementor bukan hanya mengetahui apa yang harus mereka kerjakan.

1. Komunikasi

Edwards III menegaskan bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif jika yang bertanggung jawab dalam proses implementasi tau aka napa yang harus di lakukannya.perintah unruk mengimplementasikan suatu kebijakan harus di sampaikan dengan jelas,akurat,dan konsisten kepada orang benar-benar melaksanakannya. Jika pesan atau perintah darisuatu kebijakan tidak jelas dan tidak spesifik makan kemungkianan besar akan adanya kesalahpahaman di tingkat implementator yang melaksanakan kebijakan terkait. faktor komunikasi memegang peran penting agar implementor kebijakan mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. tentunya hal ini menjadi prasyarat agar pesan dan perintah kebijakan harus komunikasikan dengan perintah yang jelas dari atasan kepada implementor kebijakan, sehingga implementasi kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Sebab, tidak sempurnanya aspek komunikasi juga dapat mengakibatkan para implementor menafsirkan kebijakan sebagai otoritas, seperti tindakan-tindakan untuk menyempitkan kebijakan umum menjadi tindakan-tindakan spesifik. Inkonsistensi pesan dan isi komunikasi dapat mengakibatkan hambatan yang serius dalam implementasi kebijakan.

1. Sumber daya

Faktor sumber daya tidak hanya mencakup jumlah sumber daya manusia atau apparat semata melainkan juga untuk mencakup kemampuan sumber daya manusia untuk mendukung implementasi dari suatu kebijakan yang di laksankan. Edwards III menjelaskan bahwa sumber daya yang memadai dalam memenuhi kualifikasi akan menghasilkan kinerja dalam implementasi kebijakan yang tepat dan efektif. Namun apabila orang yang bertanggungjawab terhadap implementasi kebijakan tersebut kekurangan sumber daya dalam pekerjaan mereka, makan implementasi kebijakan tersebut tidak aka efektif. Sumber daya yang sangat penting untuk memadai staf yang cukup ahli dan relevan dalam melaksanakan suatu kebijakan.

1. Sikap pelaksana

Edwards III menjelaskan bahwa sikap pelaksana merupakan faktor yang sangat penting dalam proses implementasi kebijakan. Jika implementasi kebijakan diharapkan berlangsung efektif, maka para implementor kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya, tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan dan kecenderungan sikap positif untuk melaksanakan kebijakan terkait. Kebanyakan para implementor menggunakan sedapat mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Salah satu alasan mengenai hal ini disebabkan independensi mereka terhadap eksistensi dari pembuat kebijakan. Terkadang para implementor tidak selalu melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Akibatnya pembuat kebijakan sering berhadapan dengan tugas-tugas untuk memanipulasi atau bekerja dalam lingkungan disposisi para pelaksananya atau bahkan membatasi otoritasnya. Jika para implementor memiliki kecenderungan sikap yang baik terhadap kebijakan terkait, maka mereka cenderung melaksanakannya sesuai juga dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan sebelumnya. Tetapi ketika perilaku dan perspektif para implementor berbeda dengan pembuat keputusan, maka proses implementasi kebijakan akan semakin tidak terarah dan bahkan akan tidak terlaksana.

1. Struktur birokrasi

Edwards III menjelaskan meskipuan sumber daya dalam rangka untuk mengimpelemtasikan kebijakan telah mencukupi dan para implementor mengetahui apa yang harus diketahui serta bersedia untuk melaksankan tugasnya, akan tetapi proses implementasi kebijakan masih bisa terhambat oleh efisiensi struktur birokrasi. Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan proses implementasi sebuah kebijakan. Disisi lain bahwa dalam implementasi kebijakan membutuhkan kerjasama yang melibatkan banyak orang.

Menurut mazman dan Sabatier implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, yang biasaya berbentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan,dan keputusan yang mengidentifikasikan masalah yang ingin di atasi, serta menyebutkan dengan jelas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya. Mazmanian dan Sabatier, mengklarifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yakni:

1. Pertama, variabel independen; mudah tidaknya masalah dikendalikan berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan yang dikehendaki.
2. Kedua, variabel intervening; kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber daya dan dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan implementor kebijakan serta keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana.
3. Ketiga, variabel dependen; tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu:

* pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana,
* kepatuhan obyek,
* hasil nyata,
* penerimaan atas hasil nyata, dan akhirnya mengarah
* revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Menurut van merrer dan van horn implementasi kebijakan adalah sutau rangkaian kegiatan yang sengaja dilakukan untuk raih kinerja. Mereka merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antara berbagai faktor yang mempengaruhi hasil kinerja kdari suatu kebijakan. Kinerja suatu kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat standar dan sasaran, sebagai suatu kebijakan tentu mempunyai standar dan sasaran tertentu yang harus di capai oleh para pelaksana implementasi kebijakan.implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang di lakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang di arahkan untuk mencapai tujuan-tujuanyang telah di tetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnnya. Tindakan yang mencakup usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional dalam waktu tertentu maupun dalam rangka melenjutkan usaha untuk mencapai perubahan yang besar dan kecil yang di tetapkan oleh keputusan kebijakan, yang harus ditekankan ialah tahap implemntasi kebijkan adalah keputusan yang sudah di tetapkan menjadi undang-undang, peraturan Lembaga trerkait,yang ditopang oleh dana dan sumber dayayang lainnya untuk membiyayai dan memsuport dari implemetasi kebijakan yang nantinya akan di jalankan.

Beberapa variabel yang mempengaruhi proses kebijakan publik adalah:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi,
2. Karakteristik dan agen pelaksana/implementor,
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan
4. Kecenderungan (disposition) dari pelaksana/ impiementor.

Menurut Abidin kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah, sehingga salah satu ciri kebijakan “what government do or not to do” kebijakan dari pemerintah yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhinya. Berdasarkan pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun tidak dilakukan pemerintah yang terstruktur agar mencapai tujuan untuk menyelesaikan masalah publik.[[8]](#footnote-8)

Menurut Islamy menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan publik dalam bentuk perdanya berupa penetapan-penetapan tindakan pemerintah.
2. Kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.
4. Kebijakan publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.[[9]](#footnote-9)

Konsep kebijakan publik menurut Sulaiman adalah sebagai suatu proses yang mengandung berbagai pola berbagai aktivitas tertentu yang merupakan seperangkat keputusan yang bersangkutan dengan tindakan untuk mencapai tujuan dalam beberapa cara yang khusus, dengan demikian, maka konsep kebijakan publik berhubungan dengan tujuan pola aktivitas pemerintahan mengenai sejumlah masalah serta mengandung tujuan.[[10]](#footnote-10)

Kebijakan adalah tahapan pembuatan keputusan di antar pembentukkan sebuah kebijakan-kebijakan seperti halnya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, pengeluaran sebuah peraturan eksekutif, kelolosan keputusan pengadilan atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupan.[[11]](#footnote-11)

Istilah kebijakan digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda, kebijakan atau kebijaksanaan publik mempunyai arti yang beraneka ragam. Menurut Amir Santoso sekurang-kurangnya ada dua macam pendapat mengenai kebijakan publik ini. Pertama adalah pedapat dari mereka yang memandang kebijakan publik sama dengan tindakan-tindakan pemerintah dan yang kedua adalah dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan.[[12]](#footnote-12)

1. Pengertian Penegakan Hukum

Pengertian penegakan hukum merupakan penyelenggaraan hukum oleh petugas penegak hukum dan oleh setiap orang yang mempunyai kepentingan sesuai dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku.[[13]](#footnote-13)

Menurut Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir. Untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.[[14]](#footnote-14)

Manusia di dalam pergaulan hidup pada dasarnya mempunyai pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut yang terwujud di dalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya ada pasangan dengan nilai ketentraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi dan seterusnya. Dalam penegakan hukum pasangan nilai-nilai wajid diserasikan. Pasangan nilai yang diserasikan memerlukan penjabaran secara konkret karena nilai lazimnya berbentuk abstrak, penjabaran secara konkret terjadi dalam bentuk kaidah hukum yang mungkin berisi suruhan, larangan, atau kebolehan. Kaidah tersebut menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas atau yang seharusnya.[[15]](#footnote-15)

Penegakkan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut keinginan hukum yaitu pikiran-pikiran badan pembuat Undang-Undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum. Peraturan hukum itu perumusan pemikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.[[16]](#footnote-16)

Penegakan hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan.[[17]](#footnote-17) Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan, dalam menegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu :

1. Kepastian Hukum

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkrit, pada dasarnya tidak boleh menyimpang : fiat justicia et pereat mundus (meskipun dunia akan runtuh, hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perindungan yustiable terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

1. Manfaat

Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat.

1. Keadilan

Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan diperhatikan, dalam pelaksanaan dan penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, menyamaratakan.[[18]](#footnote-18)

Menurut Prof.Dr.Jimly Asshiddiqie, SH. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, penegakan hukum diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana harusnya dalam memastikan tegaknya hukum itu, jika diperlukan aparatur penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

Penegakan hukum dapat dilihat dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya yang mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas yaitu penegakan hukum mencakup nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Dan dalam arti sempit, penegakan hukum menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Penegakan hukum merupakan upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum, baik dalam arti formil yang sempit maupun dalam arti material yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparatur penegakan hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Menurut Prof.Dr.Jimly Asshiddiqie, SH. Penegakan hukum objektif, norma hukum yang ditegakkan mencakup pengertian hukum formal dan hukum material. Hukum formal hanya bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan yang tertulis, sedangkan hukum material mencakup pengertian nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Setiap norma hukum sudah dengan sendirinya mengandung ketentuan tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban para subjek hukum dalam lalu lintas hukum. Norma-norma hukum yang bersifat dasar, yang berisi rumusan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang juga dasar dan mendasar

karena itu, secara akademis persoalan hak dan kewajiban asasi manusia memang menyangkut konsepsi yang ada dalam keseimbangan konsep hukum dan keadilan. Dalam setiap hubungan hukum terkandung di dalamnya dimensi hak dan kewajiban secara parallel dan bersilang.

Menurut Prof.Dr.Jimly Asshiddiqie, SH. Aparatur penegak hukum yaitu bekerjanya dalam proses penegak hukum itu, terdapat tiga elemen penting yang mempengaruhi, yaitu :

* Institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya
* Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya, dan
* Perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materialnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara secara terencana dan harus memperhatikan ketiga aspek secara bersama-sama. Sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata.[[19]](#footnote-19)

1. Pengertian peraturan daerah

Peraturan Daerah adalah salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan rumah tangganya sendiri, sehingga otonominya benar-benar nyata dan bertanggung jawab. Hal ini terakomodir dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 136 ayat (2) yang menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Selanjutnya, dalam ayat (3) disebutkan bahwa Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Berdasarkan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemeintahn daerah, terlihat bahwa ruang lingkup kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat Peraturan Daerah telah diberikan batasan berdasarkan undang-undang. Namun, ditemukan berbagai kekhasan dalam materi muatan Peraturan Daerah yang secara khusus mencerminkan berbagai potensi yang dimiliki oleh suatu daerah otonom. Materi muatan Peraturan Daerah sangat dipengaruhi oleh kultur budaya dan dinamika sosial politik serta pertumbuhan ekonomi.

UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi[[20]](#footnote-20)

Di dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas beberapa daerah provinsi yang didalamnya terbagi atas kabupaten dan kota. Dalam tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan daerah merupakan salah satu wujud bukti adanya pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur pemerintahannya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa Peraturan Daerah. Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan kepala daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota.[[21]](#footnote-21)

Penetapan peraturan daerah merupakan salah satu kewenangan suatu daerah dalam mengatur dan mengurus pemerintahan daerah.[[22]](#footnote-22) Peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) daam rangka menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan daerah dibuat berdasarkan Undang-Undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[[23]](#footnote-23)

Menurut Bagir Manan, peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan yang berasaskan perundang-undangan dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dan kemudian disahkan Bupati/Walikota untuk mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota di bidang otonomi dan tugas pembatuan.[[24]](#footnote-24)

Fungsi Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang peraturan daerah menyatakan bahwa peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif dan terus menerus yang dapat dilaksanakan kapan saja atas gagasan sendiri saat diperlukan. Atribusi kewenangan pembentukan peraturan daerah dirumuskan dalam pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

1. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk perda.
2. Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.
3. Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1):

a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan

b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

1. Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) peraturan daerah dapat memuat materi muatan local sesuai dengan ketentuan peraturan peraturan perundang-undangan. [[25]](#footnote-25)
2. Peraturan daerah kota Cirebon Nomor 13 Tahun 2019

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah Kota adalah Daerah Kota Cirebon.
2. Wali Kota adalah Wali Kota Cirebon.
3. Pemerintah Daerah Kota adalah Wali Kota sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Perangkat daerah adalah unsur pembantu Wali Kota dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan daerah.
5. Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Satpol PP adalah Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cirebon yang merupakan bagian perangkat daerah dalam penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Wali Kota, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman dan serta penyelenggaraan pelindungan masyarakat.
6. Pejabat yang ditunjuk adalah aparatur sipil negara yang ditunjuk dan diberi tugas tertentu yang membidangi 6 urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik Negara, atau Daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, antara lain firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi yang sejenis, lembaga, bentuk usaha tetap, dan bentuk badan lainnya.
8. Ketertiban adalah suatu keadaan kehidupan yang serba teratur dan tertata dengan baik sesuai ketentuan perundang-undangan guna mewujudkan kehidupan masyarakat yang dinamis, aman, tentram lahir dan batin.
9. Ketertiban Umum adalah suatu keadaan dimana Pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara tertib dan teratur.
10. Ketentraman Masyarakat adalah suatu keadaan dimana Pemerintah dan rakyat melakukan kegiatan secara tentram dan nyaman.
11. Kepentingan dinas adalah kepentingan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.
12. Jalan adalah seluruh bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum, yang berada pada permukaan tanah, diatas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/ atau air, serta diatas permukaan air, kecuali jalan rel dan jalan kabel.
13. Ruang milik jalan adalah ruang manfaat jalan dan sejalur tanah tertentu di luar manfaat jalan yang diperuntukkan bagi ruang manfaat jalan, pelebaran jalan, penambahan jalur lalu lintas dimasa datang serta kebutuhan ruangan untuk pengamanan jalan dan dibatasi oleh lebar, kedalaman dan tinggi tertentu.
14. Jalur hijau adalah setiap jalur-jalur yang terbuka sesuai dengan rencana kota yang peruntukan, penataan dan pengawasannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
15. Trotoar adalah bagian dari badan jalan yang khusus disediakan untuk pejalan kaki.
16. Taman adalah sebidang tanah yang merupakan bagian dari ruang terbuka hijau kota yang mempunyai fungsi tertentu, ditata dengan serasi, lestari dengan menggunakan material taman, material buatan, dan unsur-unsur alam dan mampu menjadi areal penyerapan air.
17. Taman pemakaman umum adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang dikelola oleh Pemerintah Daerah.
18. Tempat umum adalah sarana yang diselenggarakan oleh pemerintah, swasta atau perorangan yang digunakan untuk kegiatan bagi masyarakat, termasuk di dalamnya semua gedung perkantoran milik Pemerintah Daerah, gedung perkantoran umum, mall dan pusat perbelanjaan.
19. Fasilitas umum adalah fasilitas yang diadakan oleh pemerintah, swasta, dan perorangan untuk kepentingan umum.
20. Persil adalah sebidang tanah dengan atau tanpa bangunan dalam wilayah daerah baik untuk tempat tinggal, tempat usaha, maupun kegiatan lainnya, kecuali makam.
21. Saluran air adalah setiap jalur galian tanah meliputi selokan, sungai, saluran terbuka, saluran tertutup berikut gorong-gorong, tanggul tambak dan pintu air.
22. Parkir adalah keadaan kendaraan berhenti atau tidak bergerak untuk beberapa saat dan ditinggalkan pengemudinya.
23. Bangunan adalah setiap yang dibangun di atas persil yang meliputi rumah, gedung, kantor, pagar dan bangunan lainnya yang sejenis.
24. Pelanggaran Kesusilaan meliputi prostitusi, perbuatan yang dapat membangkitkan syahwat, baik perbuatan asusila, pornografi maupun dengan cara memperdengarkan lagu-lagu, menempelkan gambar-gambar maupun tulisan atau perbuatan lain yang bertentangan dengan agama, adat istiadat dan kebudayaan.
25. Prostitusi adalah hubungan seksual di luar nikah dengan imbalan uang atau hadiah-hadiah sebagai transaksi perdagangan.
26. Sampah adalah barang atau benda-benda bekas yang tidak lagi dipakai atau tidak / berkurang fungsinya.
27. Kendaraan umum adalah setiap kendaraan bermotor yang disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan dipungut bayaran.
28. Pedagang kaki lima yang selanjutnya disingkat PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunaan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara atau tidak menetap.
29. Tuna Sosial adalah penyandang masalah kesejahteraan sosial termasuk diantaranya Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen.
30. Menggelandang adalah setiap orang yang tidur atau tinggal disembarang tempat yang mengganggu ketentraman dan ketertiban umum.
31. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
32. Hiburan adalah segala macam jenis keramaian, permainan atau segala bentuk usaha yang dapat dinikmati oleh setiap orang dengan nama dan dalam bentuk apapun, dimana untuk menonton serta menikmatinya atau mempergunakan fasilitas yang disediakan baik dengan dipungut bayaran maupun tidak dipungut bayaran.
33. Ternak potong adalah hewan untuk keperluan dipotong yaitu sapi, kerbau, domba, babi, kuda dan hewan lainnya yang dagingnya lazim dikonsumsi.
34. Penyuluhan adalah penyampaian informasi dengan maksud mempengaruhi.
35. Penindakan adalah upaya pencegahan represif.
36. Perlindungan masyarakat adalah upaya melindungi kepentingan masyarakat dari segala gangguan dan ancaman ketentraman yang menimbulkan kerugian baik fisik maupun psikis.
37. Sistem peringatan dini adalah salah satu cara dalam penanggulangan ketentraman dan ketertiban umum.
38. Satuan Perlindungan Masyarakat yang selanjutnya disebut Satlinmas adalah organisasi yang dibentuk oleh pemerintah Desa/Kelurahan dan beranggotakan warga masyarakat yang disiapkan dan dibekali pengetahuan serta keterampilan untuk melaksanakan kegiatan penanganan bencana guna mengurangi dan memperkecil akibat bencana, serta ikut memelihara keamanan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat, kegiatan sosial kemasyarakatan.[[26]](#footnote-26)
39. Pengertian Pengemis Dan Gelandangan

Pengemis dan gelandangan merupakan permasalahan sosial di tengah masyarakat, keberadaan mereka sering mengganggu pemandangan. Masyarakat pada umumnya sering menyebut pengemis dan gelandangan dengan sebutan *gepeng,* istilah gepeng tidak hanya menjadi kosa kata umum dalam percakapan sehari-hati dan topik pemberitaan media massa. Tetapi juga sudah menjadi istilah dalam kebijakan pemerintah merujuk pada sekelompok orang tertentu yang lazim ditemui dikota-kota besar. Istilah lain yang disandang pengemis dan gelandangan di tengah masyarakat Indonesia adalah tunawisma.[[27]](#footnote-27)

Pengemis adalah orang yang memperoleh hasil dengan meminta-minta didepan umum dengan berbagai cara dan dengan menunggu bantuan dari orang lain. Sementara gelandangan adalah seseorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis. Sebagian besar pengemis yaitu orang-orang yang menjalani kehidupan dengan menggelandang. Yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat tinggal tetap.[[28]](#footnote-28)

Pengemis gelandangan merupakan salah satu kelompok yang terpinggirkan dalam pembangunan, dan disisi lain mereka memiliki gaya hidup yang berbeda dengan masyarakat pada umumnya. Mereka hidup terkonsentrasi di sentra-sentra kumuh di perkotaan, sebagai stigma yang melekat pada masyarakat sekitarnya. Stigma ini mendeskripsikan pengemis dan gelandangan dengan citra yang negatif. Pengemis di anggap sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum seperti kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak dapat di percaya, penipu, tidak teratur, pemalas, apatis, bahkan disebut sebagai sampah masyarakat.[[29]](#footnote-29)

Pengemis adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup bepergian di tempat umum.

Departemen Sosial Republik Indonesia lebih memandang gelandangan sebagai orang yak tak mampu beradaptasi dengan lingkungannya. Menurut mereka gelandangan adalah mereka yang karena sesuatu sebab mengalami ketidak mampuan mengikuti tuntutan perkembangan tata kehidupan masyarakat zamannya, sehingga hidup terlepas dari aturan-aturan masyarakat yang berlaku dan membentuk kelompok tersendiri dengan tata kehidupam yang tidak sesuai dengan ukuran martabat manusiawi masyarakat sekeliling lingkungannya.

Permasalahan yang menyebabkan munculnya gelandangan merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai permasalahan seperti kemiskinan, rendahnya Pendidikan, minimnya keterampilan kerja, lingkungan, sosial budaya. Masalah-masalah ini merupakan masalah sosial yang sering terjadi dalam masyarakat.[[30]](#footnote-30)

Dari beberapa pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa pengemis adalah sesesorang yang mencari penghasilannya dengan cara meminta-minta dengan memohon belas kasihan orang lain agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Sedangkan gelandangan adalah seseorang yang menjalani kehidupannya secara tidak normal dibandingkan dengan kehidupan normal ditengah masyarakat serta berkeliling mencari pekerjaan dan tempat tinggal meskipun tidak menetap.[[31]](#footnote-31)

1. Prinsip Fiqh Siyasah Tentang Ketentraman dan Ketertiban Dalam Masyarakat

Dikalangan umat islam ada pendapat bahwa islam adalah agama yang komprehensif. Didalamnya terdapat sistem politik dan ketatanegaraan, sistem ekonomi, sistem sosial dan sebagainya. Secara Bahasa fiqh dari *faqaha-yafqaha-yafqafu,fiqhan* yang berarti “paham yang mendalam” fiqh sebagai upaya yang sungguh-sungguh dari para ulama (mutjahidin) untuk menggali hukum-hukum syara untuk dapat di amalkan oleh umat islam.

Fiqh mencakup seluruh aspek kehidupan, baik mencakup hubungan antara manusia dengan tuhannya (ibadah), dan mencakup hubungan antara sesama manusia (muamalah).

Sedangkan kata siyasah berasal dari kata *sasa-yasusu-siyasah* yang memiliki arti mengatur, mengurus, dan memerintah atau pemerintahan, politik dan perbuatan kebijaksanaan. Pengertian siyasah secara etimologis berarti suatu tindakan yang dapat mengatur rakyat lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan.[[32]](#footnote-32)

Dengan metode ini, umat islam bebas menggunakan ijtihadnya untuk mengantisipasi setiap perkembangan yang terjadi sesuai dengan lingkungan, situasi, kondisi yang dihadapi. Fiqh siyasah adalah suatu ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu fiqh. Bahasa ilmu fiqh mencakup individu, masyarakat dan negara meliputi bidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatan, kekayaan warisan, peradilan, kriminal, acara pembuktian, kenegaraan dan hukum internasional. Fiqh siyasah adalah mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialisasi segala ikhwal dan seluk beluk tata pengaturan pemerintahan.[[33]](#footnote-33)

Upaya mewujudkan ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat, pendekatan yang dilakukan adalah maslahah mursalah, karena metode tersebut sangat sesuai dengan kondisi dan tempat demi mewujudkan suatu kemaslahatan dalam pemerintahan sehingga dapat tercipta pemerintahan yang baik. Karena semua kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk kebaikan masyarakat yang dipimpinnya.[[34]](#footnote-34)

1. Pengertian gelandang dan pengemis menurut fiqh siyasah

Menurut sarlito w.sarwono, gelandangan adalah orang-orang miskin yang tidak mempunyai tempat tinggal tertentu yang sah menurut hukum. Orang-orang ini menjadi beban pemerintah kota karena mereka ikut menyedot dan memanfaatkan fasilitas perkotaan, tetapi tidak membayar Kembali fasilitas yang mereka nikmati, tidak membayar pajak misalnya.[[35]](#footnote-35)

Diriwayatkan dari sahabat Abdullah bin mas’ud radhiyallahu ‘anhu, Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda yang artinya :

*“barang siapa yang ditimpa suatu kesulitan lalu ia mengadukannya kepada masusia, maka tidak akan tertutup kefakirannya dan barang siapa yang mengadukan kesulitannya itu kepada allah, maka allah akan memberikannya salah satu diantara dua kecukupan: kematian yang cepat atau kecukupan yang cepat”.[[36]](#footnote-36)*

Dalam hadits ini dijelaskan bahwa seorang yang mendapat kesulitan dan kesusahan, namun ia selalu berharap kepada orang lain, maka kefakirannya tidak akan tertutupi. Betapa banyaknya kaum muslimin yang tertimpa musibah atau pun kesulitan mereka adukan semuanya kepada orang lain, baik dengan mengatakan ia sedang sakit atau sedang bangkrut usahanya atau lainnya. Tetapi, apabila mereka sedang mendapatkan keuntungan, mereka tidak mengadukannya kepada orang lain. Seseorang yang mengadukan kefakiran dan kesulitannya agar orang lain merasa kasihan kepadanya, maka hal itu tetap tidak akan menutup kefakirannya. Namun jika ia merasa cukup dengan karunia yang telah allah berikan, dan ia mengadukan segala kesulitannya kepada allah, maka dia akan menutupi kefakirannya itu dan akan menambah karunia yang telah diberikannya kepadanya.

Kita harus mengimani, memahami, dan mengamalkan hadits ini dalam kehidupan kita. Dan harus yakin bahwa hanya allah lah yang mendengar kesulitan kita. Adapun manusia, mereka tidak suka mendengar kesulitan orang lain. Islam menganjurkan kita untuk berusaha, berdasarkan ayat-ayat dan hadits-hadits Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam.

Diatas telah dijelaskan bahwa di zaman Rasulullah para sahabat dan umatnya dilarang untuk meminta-minta kepada orang lain dan harta yang diperoleh deri meminta-minta tidak berkah. Mengemis dan menggelandang juga menghilangkan rasa malu dan termasuk perbuatan hina, kemudian di hari kiamat nanti tiada sepotong dagingpun diwajah orang yang suka meminta-minta. Dan inilah gambaran terhadap orang yang suka menggelandang dan mengemis.

Islam tidak mensyariatkan meminta-minta dengan berbohong dan menipu. Alasannya bukan hanya karena melanggar dosa, tetapi karena perbuatan tersebut dianggap mencemari perbuatan baik dan merampas hak orang-orang miskin yang memang membutuhkan bantuan. Bahkan itu merusak citra baik orang-orang miskin yang tidak mau meminta-minta dan orang-orang yang mencintai kebajikan, mereka dimasukkan dalam golongan orang-orang yang meminta bantuan. Padahal sebenernya mereka tidak berhak menerimanya.

Ketika abu bakar radhiyallahu ‘anhu menjadi khalifah, beliau memanggil hakim radhiyallahu ‘anhu untuk memberikan suatu bagian yang berhak beliau terima. Namun, hakim tidak mau menerimanya, sebab beliau telah berjanji kepada Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam. Ketika umar menjadi khalifah, beliau memanggil hakim untuk memberikan sesuatu namun beliau juga tidak mau menerimanya. Kemudian umar bin al-khatab radhiyallahu ‘anhu berkata di hadpan para sahabat “ wahai kaum muslimin, aku saksikan kepada kalian tentang hakim bin hizam, aku menawarkan kepadanya haknya yang telah allah berikan kepadanya melalui harta rampasan ini (fa’i), namun ia tidak mau menerimanya. Dan hakim radhiyallahu ‘anhu tidak mau menerima suatu apa pun dari seorang pun setelah nabi shallallahu ‘alaihi wa sallam sampai ia meninggal dunia”.

Hadits ini menunjukkan tentang bolehnya meminta kepada penguasa. Akan tetapi tidak boleh sering, seperti kejadian diatas, yaitu nabi shallallahu’alaihi wa sallam menasihati hakim bin hizam. Hadits ini juga menerangkan tentang ta’affuf (memelihara diri dari meminta kepada manusia) itu lebih baik. Sebab, hakim bin hizam radhiyallahu ‘anhu pada waktu itu tidak mau meminta dan tidak mau menerima.[[37]](#footnote-37)

1. Teori Budaya Mengemis

Budaya mengemis yang pasti tidak lahir begitu saja secara instan, dan memiliki sejarah yang cukup Panjang. Banyak faktor yang mempengaruhinya sehingga pada akhirnya membentuk budaya dan diresmikan dari generasi ke generasi. Kontruksi budaya mengemis adalah faktor-faktor yang turut berperan dalam pembentukan budaya mengemis hingga diresmikan dari generasi ke generasi, misalnya cara berpikir, kebiasaan, kondisi lingkungan, norma, nilai, kepercayaan dan lain sebagainya.

Oscar Lewis memberikan kritik bahwa kemiskinan disebabkan oleh struktur kebijakan pemerintah termasuk keberpihakan kepada rakyat miskin. Tetapi menurut lewis kemiskinan tidak melulu tentang sistem pemerintah, ada hal lain yang membuat masyarakat miskin hingga menjadi pengemis sebagai bentuk adaptasi dan reaksi atas kedudukannya yang marjinal yaitu budaya kemiskinan.

Menurut Oscar Lewis budaya kemiskinan sulit dihapus dari pada kemiskinan. karena berkaitan dengan banyak aspek salah satunya adalah adat istiadat, nilai-nilai yang dianutnya, termasuk kepercayaan leluhur dari nenek moyang yang dipegang teguh oleh masyarakat, dan realitas yang terjasi pada masyarakat. Dalam perspektif budaya kemiskinan masalah kemiskinan pada tingkat analisis: individual, keluarga, dan masyarakat. Pada tingkat individual, kemiskinan ditandai dengan sifat yang lazim seperti sikap apatisme, fatalism, atau pasrah pada nasib, boros, tergantung dan inferior (rendah diri). Pada tingkat keluarga kemiskinan ditandai jumlah anggota keluarga yang besar, pada tingkat masyarakat kemiskinan terutama ditunjukkan oleh tidak terintegrasinya kaum miskin dengan institusi-institusi masyarakat secara efektif. Dan mereka seringkali memperoleh dijadikan objek bukan subjek yang diberikan keleluasaan untuk berkembang, karena posisi sebagai objek mereka seringkali hanya cukup diberikan bantuan misalnya, program pendamping keluarga harapan termasuk raskin. Bantuan semacam tersebut cenderung menyederhanakan masalah yang melihat kemiskinan pada persoalan ekonomi saja, padahal kemiskinan bersifat mutidemensional (permasalahan lebih dari satu) yang meliputi banyak aspek, sehingga bantuan tersebut selama ini justru menjadikan masyarakat sebagai pengemis tidak mandiri dan justru mereka menikmati status kemiskinannya. Sebagai upaya untuk mengatasi berbagai persoalan hidup yaitu budaya kemiskinan yang dilakukan oleh mereka dengan cara mengemis.

Terkonstruknya budaya mengemis hingga saat ini bahwa pengemis adalah salah satu pekerjaan yang mulia, bertahannya kepercayaan yang mengkonstruk budaya tersebut dipengaruhi oleh banyak faktor yaitu pertama mengemis merupakan profesi yang mulia. Bagi masyarakat mengemis merupakan pekerjaan yang mulia karena untuk bisa bertahan hidup ketimbang mencuri mereka memiliki keyakinan bahwa mengemis akan dinilai pahala karena semuanya diniatkan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Mereka memiliki kepercayaan tidak akan bisa survive hidup selain dengan cara mengemis karena semua sudah peninggalan budaya nenek moyangnya.

Mereka memahami mengemis adalah amal shaleh. Yang dimaksud amal shaleh yaitu perilaku yang baik karena niatnya untuk menyambung hidup dan tidak dilarang dalam agama yang dianutnya. Alasan agama sering menjadikan alasan mereka. Mereka beralasan bahwa agama islam menganjurkan kepada umatnya untuk memberikan bantuan wajib kepada kaum yang lemah dan orang miskin yang memang sangat membutuhkan yaitu, Ketika hartanya sudah mencapai nisab. Mensucikan harta orang kaya, pemahaman mereka yang diperoleh dari nenek moyang pada harta orang kaya terdapat harta orang miskin maka, pekerjaan mengemis salah satu Langkah yang sangat strategis dan mulia untuk dilakukan sebagai upaya untuk membersihkan kotoran kekayaan yang dimiliki oleh orang kaya. Pekerjaan mengemis menurut mereka adalah pekerjaan yang mulia dan baik untuk terus disosialisasikan dan ditumbuh kembangkan kepada generasi berikutnya.

Menyambung hidup salah satu yang juga mendukung terlestarinya kepercayaan, karena mereka percaya bahwa salah satu cara yang bisa mereka lakukan untuk bisa survive adalah mengemis. Bagi mereka hidup tanpa meinta-minta belas kasihan dari orang maka, mereka tidak bisa bangkit dan tidak bisa bertahan hidup. Trasformasi nilai-nilai baik berupa mitos atau menggunakan dalil-dalil agama sebagai bentuk kamuflase yang pada gilirannya telah menumbuhkan mental mengemis. Mengemis disosialisasikan terus menerus berlangsung dan tak pernah ada yang mempersoalkan baik keluarga, dan masyarakat.[[38]](#footnote-38)

1. Abdul Wahab, Solichin . *Analisis Kebijaksaan dari formulasi keimplementasi* *kebijaksanaan negara*.(Jakarta : Bumi Aksara, 2008), 140 [↑](#footnote-ref-1)
2. Fitri Sandy,”Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis Serta Praktik Susila Dalam Rangka Pengawasan dan Pembinaan Pengemis di Dinas Sosial Kota Medan.” *(Skripsi, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan, 2018)*. [↑](#footnote-ref-2)
3. Syaukani, dkk. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan.* ( Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 295 [↑](#footnote-ref-3)
4. Sumaryati, I. Nyoman. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. (Yogyakarta: Citra Utama, 2005), 76 [↑](#footnote-ref-4)
5. Raden Mahendra Haryo Bharoto, dkk,”Implementasi Kebijakan Program Penanganan Pengemis Gelandangan Orang Terlantar Dan Psikotik Jalanan Di Kota Cirebon”, ilmu administrasi (Februari 2021), 83 [↑](#footnote-ref-5)
6. Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Bandung: AIPI, 2006) [↑](#footnote-ref-6)
7. A. G Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. (Yogyakarta: PustakaPelajar, 2005) [↑](#footnote-ref-7)
8. Yulianto Kadji, *formulasi dan implementasi kebijakan publik kepemimpinan dan perilaku birokrasi dalam fakta realitas* ( Gorontalo: UNG Press Gorontalo ), 45-50 [↑](#footnote-ref-8)
9. Islamy, M. Irfan*. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000). [↑](#footnote-ref-9)
10. Sulaeman, Affan. *Public Policy-Kebijakan Pemerintah*, (Bandung: BKU Ilmu Pemerintahan Program Magister Ilmu-ilmu Sosial pada Institut Ilmu Pemerintahan Kerjasama UNPAD-IIP, 1998). [↑](#footnote-ref-10)
11. Tangkilisan, Hessel Nogi S. *Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI) & Lukman Offset, 2003). [↑](#footnote-ref-11)
12. Ekowati, Mas Roro Lilik. *“ Perencanaan, Implementasi, & Evaluasi Kebijakan atau Program”*. (Surakarta: Pustaka cakra, 2009) [↑](#footnote-ref-12)
13. Harun M.Husen, *“ Kejahatan dan Penegakan Hukum Di Indonesia “.* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), 58 [↑](#footnote-ref-13)
14. Soerjono Soekanto*, “ faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum “*. (Jakarta: UI Pres, 1983), 35 [↑](#footnote-ref-14)
15. Soerjono Soekanto, *“ faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum “.* (Jakarta: grafindo, 1983), 6 [↑](#footnote-ref-15)
16. Satjipto Raharjo, *“ Penegakan hukum sebagai tinjauan sosiologis “.* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), 25 [↑](#footnote-ref-16)
17. Sudikno Mertokusumo, “ Mengenal Hukum “. (Yogyakarta: Liberty, 1999), 145 [↑](#footnote-ref-17)
18. Soerjono Soekanto, *“faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum“.* (Jakarta: grafindo, 1983), 15 [↑](#footnote-ref-18)
19. <http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum>. diakses pada tanggal 12 januari 2023 [↑](#footnote-ref-19)
20. Rudy, “*Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia”* (BandarLampung: Indepth Publishing, 2012) [↑](#footnote-ref-20)
21. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 [↑](#footnote-ref-21)
22. Irawan Soejito. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 2009), 1 [↑](#footnote-ref-22)
23. Soebono Wirjosoegito, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), 14 [↑](#footnote-ref-23)
24. Bagir Manan dalam W, dkk, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta:Universitas Atmajaya, 2009), 25-28. [↑](#footnote-ref-24)
25. Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah [↑](#footnote-ref-25)
26. Peraturan daerah kota Cirebon nomor 13 tahun 2019 tentang penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat [↑](#footnote-ref-26)
27. Magfud Ahmad, 2010, *Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis* *(Gepeng),* Jurnal Penelitia STAIN Pekalongan: Vol. 7. No. 2, Pekalongan, 2 [↑](#footnote-ref-27)
28. Miftachul Huda, Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 29 [↑](#footnote-ref-28)
29. Edi Suharto, *Membangun Masyarakat, Memberdayakan Rakyat*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), 12 [↑](#footnote-ref-29)
30. Asep Usman Islail, *Al-Qur’an Dan Kesejahteraan Sosial*, (Tangerang: Lentera Hati, 2012), 56 [↑](#footnote-ref-30)
31. Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, (Jakarta: Titik Media Publisher, 2013), 12 [↑](#footnote-ref-31)
32. Mujar ibnu syarif dkk, eds., *fiqh siyasah, doktrin dan pemikiran politik islam* ( Jakarta: erlangga, 2008), 9 [↑](#footnote-ref-32)
33. Sayuthi pulungan, *fiqh siyasah: ajaran sejarah dan pemikiran,* (Jakarta: raja grafindo persada, 2002), 27 [↑](#footnote-ref-33)
34. Djazuli, A, *fiqh siyasah: implementasi kemaslahatan umat dalam rambu-rambu syariah* (Jakarta: kencana, 2013), 3 [↑](#footnote-ref-34)
35. Sarlito Wirawan Sarwono, *Masalah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan 1978), 49 [↑](#footnote-ref-35)
36. Shahîh. HR Ahmad (I/389, 407, 442), Abu Dâwud (no. 1645), at-Tirmidzi (no. 2326), dan al-Hâkim (I/408). Lafazh ini milik Abu Dâwud [↑](#footnote-ref-36)
37. Shahîh. Al-Bukhâri (no. 1472), Muslim (no. 1035), dan lainnya [↑](#footnote-ref-37)
38. Misdar Mahfudz, *“konstruksi budaya mengemis pada masyarakat desa pragaan daya kecamatan pragaan kabupaten sumenep madura”,* (jurnal magister sosiologi fisip unair), 6-12 [↑](#footnote-ref-38)