

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Dalam tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota²¹.

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur²². Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk

²¹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

²² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota²³.

Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan Daerah dibuat berdasarkan Undang-Undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah²⁴.

Dalam penanganan terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Jambi, dibuat peraturan yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 47 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum yang diatur dalam Pasal 2, Pasal 3 huruf a dan b, Pasal 22 ayat (1) huruf b dan pasal 22 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut:

1. Pasal 2

Setiap orang wajib untuk menjaga dan memelihara etika, kesopanan dan kesusilaan di jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum.

2. Pasal 3

Setiap orang dilarang:

- a. Berada di jalan, taman, tempat-tempat umum melakukan meminta-minta atau mengemis.

²³ *Ibid.*

²⁴ Soebono Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004, hlm 14.

- b. Menyuruh atau mengorganisir orang lain untuk meminta-minta atau mengemis.

3. Pasal 22

- (1) Barangsiapa yang melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam:
 - b. Pasal 2, 3 huruf a, 7, 8 dengan ancaman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling sedikit Rp.500.000,- (lima ratus ribu rupiah) dan paling Rp.1.000.000,- (satu juta rupiah).
- (2) Tindak Pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah pelanggaran.

2. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam rangka membuat peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah ada 3 (tiga) dasar atau landasan sebagai berikut²⁵:

- a. Landasan Filosofis, perundang-undangan dihasilkan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Jadi undang-undang tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila difikirkan secara mendalam.
- b. Landasan Sosiologis, suatu perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila

²⁵ Amiroedin Syarif, *Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Jakarta, Bina Aksara, 1987, hlm 31.

ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.

c. Landasan Yuridis, landasan yuridis (*rechtground*) atau disebut juga dengan landasan hukum adalah dasar yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya. Landasan yuridis dibedakan pula mejadi dua macam, yaitu:

- 1) Segi formal, yaitu ketentuan hukum yang memberikan wewenang kepada badan pembentuknya.
- 2) Segi material, adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur.

Selain landasan diatas masih ada beberapa landasan yang dapat digunakan diantaranya landasan politik, kultural, ekonomi, religi, ekologis dan administratif dan teknik perencanaan yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat Peraturan Perundang-undangan yang baik pada semua tingkatan pemerintah.

3. Dasar Konstitusional Peraturan Daerah

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Regulasi peraturan daerah merupakan bagian dari kegiatan legislasi lokal

dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, yang berkaitan dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

4. Materi Muatan Peraturan Daerah

Peraturan daerah mengatur semua urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Materi muatan Peraturan Daerah mengandung beberapa asas yang terkandung dalam Pasal 138 ayat (1)²⁶, yakni:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum;
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

²⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

5. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut²⁷:

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.

B. Tinjauan Umum tentang Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan, Peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku²⁸.

²⁷ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hlm 323.

²⁸ Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Armico, 1987, hlm 13.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian peraturan perundang-undangan mempunyai arti yang lebih terfokus yakni aturan (kaidah, norma) yang dibuat oleh yang berkuasa melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan untuk mengatur sesuatu.

Dengan demikian dapat ditemukan unsur-unsur Peraturan Perundang-undangan yaitu²⁹:

- a. Peraturan tertulis;
- b. Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara;

²⁹ Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Jakarta, Papas Sinar Sinanti, 2014, hlm 15.

- c. Melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan;
- d. Mengikat secara umum.

2. Asas Peraturan Perundang-Undangan

Asas Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya dapat dikelompokkan kedalam dua bagian, yakni³⁰:

- a. Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- b. Asas-asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi³¹:

- 1) Kejelasan tujuan;
- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- 3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- 4) Dapat dilaksanakan;
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan
- 6) Keterbukaan.

³⁰ *Ibid*, hlm 44.

³¹ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Materi muatan yang harus diatur dengan UUD meliputi:

- a. Hak asasi manusia,
- b. Hak dan kewajiban warga negara,
- c. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara,
- d. Wilayah negara dan pembagian daerah,
- e. Kewarganegaraan dan kependudukan,
- f. Keuangan negara.

Materi muatan yang diatur oleh UU berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD, dan berisi ketentuan yang diperintahkan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti UU sama dengan materi muatan UU.

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam materi UU bersangkutan.

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah UU atau PP baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

C. Kekuatan Mengikat Undang-Undang

1. Pengertian Undang-Undang

Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden³².

Undang-undang dibedakan menjadi dua, yaitu undang-undang dalam arti materiil dan undang-undang dalam arti formil. Hal ini merupakan terjemahan secara harfiah dari *wet in formale zin* dan *wet materiele zin* yang dikenal di Belanda.

Undang-undang dalam arti materiil merupakan keputusan atau ketetapan penguasa yang dilihat dari isinya disebut undang-undang mengikat setiap orang secara umum. Undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang disebut dengan undang-undang dari cara pembentukannya.

³²Wikipedia, *Undang-Undang*, [https://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang_\(Indonesia\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang_(Indonesia)), diakses pada tanggal 30 September 2017, pukul 17.13 WIB.

Undang-undang bersifat umum karena mengikat setiap orang dan merupakan produk lembaga legislatif. Pada umumnya undang-undang terdiri dari dua bagian, yaitu konsiderans atau pertimbangan yang berisi mengapa undang-undang itu dibuat dan diktum atau amar. Di dalam amar terdapat isi dari undang-undang yaitu yang biasa disebut pasal-pasal.

Selain dua bagian tersebut ada bagian lain yang juga penting keberadaannya, yaitu ketentuan peralihan. Ketentuan peralihan mempunyai fungsi penting, yaitu untuk mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) karena ada kemungkinannya suatu undang-undang baru tidak mengatur semua hal atau peristiwa yang diatur oleh undang-undang yang lama. Kalau terjadi suatu peristiwa yang diatur dalam undang-undang yang lama tetapi tidak diatur dalam undang-undang yang baru maka disinilah peranan ketentuan peralihan. Biasanya bunyi dari ketentuan peralihan yaitu: "*apabila tidak ada ketentuannya, maka berlakukan peraturan yang lain*".

Undang-undang adalah hukum. Hal ini karena undang-undang berisi kaedah hukum yang bertujuan untuk melindungi kepentingan manusia. Setiap orang dianggap tahu akan adanya suatu undang-undang. Pernyataan ini merupakan *fictie* karena kenyataannya tidak setiap orang dapat mengetahui setiap undang-undang yang diundangkan bukanlah termasuk dasar pemaaf, sesuai dengan pendapat Mahkamah Agung dalam putusannya Nomor 645 K/Sip/1970.

Agar dapat diketahui setiap orang, maka undang-undang harus diundangkan atau diumumkan dengan memuatnya dalam lembaran negara. Dengan dimuatnya dalam lembaran negara maka peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai kekuatan mengikat.

2. Kekuatan Berlakunya Undang-Undang

Kekuatan berlakunya undang-undang ini tidak sama dengan kekuatan mengikatnya undang-undang. Undang-undang mempunyai kekuatan mengikat sejak diundangkannya di lembaran negara. Ini berarti sejak dimuatnya dalam lembaran negara setiap orang terikat untuk mengakui eksistensinya. Kekuatan berlakunya undang-undang menyangkut berlakunya undang-undang secara operasional. Undang-undang mempunyai persyaratan untuk dapat berlaku atau mempunyai kekuatan berlaku. Ada tiga macam kekuatan berlaku, yaitu kekuatan berlaku yuridis, sosiologis, dan filosofis³³.

1. Kekuatan berlaku yuridis (*Juristische Geltung*) undang-undang mempunyai kekuatan berlaku yuridis jika persyaratan formal terbentuknya undang-undang terpenuhi. Kaidah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan kaidah yang lebih

³³ Sudut Hukum, http://www.suduthukum.com/2016/08/kekuatan-berlakunya-undang-undang.html?m%3D1&ei=ze-DRRC8&lc=id-ID&s=1&m=705&host=www.google.co.id&ts=1513870093&sig=AOyes_S4zeymlOhxt7eV4J6_JWxWO7qJow, diakses pada tanggal 30 September 2017, pukul 17.13 WIB

tinggi tingkatannya. Suatu kaedah hukum merupakan sistem kaedah secara *hierarchies*. Didalam *Grundnorm* (norma dasar) terdapat dasar berlakunya semua kaedah yang berasal dari satu tata hukum. Dari *Grundnorm* ini hanya dapat diajabarkan berlakunya itu berhubungan dengan *das Sollen*, sedangkan *das Sein* itu berhubungan dengan pengertian hukum.

2. Kekuatan berlaku sosiologis (*Soziologische Geltung*) berlaku atau diterimanya hukum di dalam masyarakat didasarkan pada kenyataan dalam masyarakat³⁴. Kekuatan berlakunya hukum di dalam masyarakat ini ada dua macam, yaitu:
 - a. Menurut teori kekuatan (*Machtstheorie*) hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila keberlakuannya dipaksa oleh penguasa, terlepas dari diterima ataupun tidak oleh warga masyarakat.
 - b. Menurut teori pengakuan (*Anerkennungstheorie*) hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.
3. Kekuatan berlaku filosofis (*Filosofische Geltung*) hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis jika kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi (dalam

³⁴*Ibid.*

hal ini harus sesuai dengan tujuan dari Pancasila yaitu untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur)³⁵.

3. Ruang Lingkup Berlakunya Undang-Undang Menurut Waktu

Pada dasarnya undang-undang hanya mengatur perilaku atau peristiwa yang terjadi sesudah undang-undang diundangkan dan tidak sebaliknya. Jika tidak demikian maka kepastian hukum tidak akan terjamin. Asas bahwa undang-undang tidak berlaku surut diatur dalam Pasal 2 AB: “*Undang-undang hanya mengikat untuk waktu yang akan datang dan tidak mempunyai hukum tetap.*”

Menurut Pasal 50 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, peraturan perundang-perundangan mulai berlakunya dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Kalau tidak ditentukan tanggalnya, maka undang-undang itu mulai berlaku pada hari ke-30 sesudah hari diundangkan. Mulai berlakunya undang-undang dapat juga ditentukan dalam undang-undang itu sendiri, yaitu:

- 1) Pada saat diundangkan;
- 2) Pada tanggal tertentu;
- 3) Ditetapkan berlaku surut;

³⁵ *Ibid.*

- 4) Bahwa berlakunya akan ditentukan kemudian atau dengan peraturan lain.

Undang-undang berakhir karena:

- 1) Ditentukan dalam undang-undang itu sendiri;
- 2) Dicabut secara tegas;
- 3) Undang-undang lama bertentangan dengan undang-undang baru (*lex priori derogate legi priori*);
- 4) Timulnya hukum kebiasaan yang bertentangan dengan undang-undang atau undang-undang tidak lagi di taati.

4. Ruang Lingkup Berlakunya Undang-Undang Menurut Tempat dan Orang

Mengenai ruang lingkup berlakunya undang-undang menurut tempat atau orang ada tiga kemungkinan:

1. *Asas teritorial*, yaitu undang-undang berlaku bagi setiap orang dalam wilayah negara tanpa membedakan kewarganegaraan orang yang ada dalam wilayah negara tersebut. Jadi berlakunya undang-undang dibatasi oleh wilayah.
2. *Asas Personalitas*, yaitu undang-undang berlaku bagi orang yang ada, baik didalam suatu wilayah negara maupun di luarnya.
3. *Asas Universal*, yaitu undang-undang berlaku bagi setiap orang yang di luar Indonesia melakukan kejahatan tertentu. Berlakunya undang-

undang disini tidak terbatas pada wilayah Indonesia saja, tetapi juga tidak terbatas pada wilayah lain.

D. Ketentuan Pidana

Tindak Pidana adalah berasal dari istilah yang dikenal dalam hukum pidana Belanda yaitu "*Strafbaarfeit*". Walaupun istilah ini terdapat dalam Wetboek van Strafrecht (WvS) Belanda dengan demikian juga WvS Hindia Belanda yang selanjutnya dijadikan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 (KUHPidana), tetapi tidak ada penjelasan resmi tentang apa yang dimaksud dengan *Starfbaarfeit* itu. Moeljatno menggunakan istilah perbuatan pidana, yang didefinisikan sebagai perbuatan yang dilaran oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut³⁶.

Selanjutnya tindak pidana juga disebut "Delik" atau perbuatan yang boleh dihukum atau peristiwa pidana itu adalah suatu perbuatan yang melanggar atau bertentangan dengan undang-undang yang dilakukan dengan kesalahan oleh orang yang dapat dipertanggungjawabkan³⁷.

Menurut Sudarto, yang dimaksud dengan pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Sedangkan menurut Roeslan Saleh mengatakan bahwa

³⁶Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta, 2002, hlm 54.

³⁷Soesilo, *Pokok-Pokok Hukum Pidana Peraturan Umum dan Delik Khusus*, Politea, Bogor, 1984, hlm 26.

pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara kepada pembuat delik itu. Sir Rupert Cross (dalam bukunya Muladi) mengatakan bahwa pidana berarti pengenaan penderitaan oleh negara kepada seseorang yang telah dipidana karena suatu kejahatan³⁸.

1. Unsur-Unsur Tindak Pidana

Setiap tindak pidana yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pada umumnya dapat kita jabarkan kedalam unsur-unsur yang pada dasarnya dapat kita bagi menjadi unsur subyektif dan unsur obyektif³⁹.

Unsur subyektif artinya unsur yang melekat pada diri si pelaku atau yang berhubungan dengan diri si pelaku. Sedangkan yang dimaksud dengan unsur obyektif adalah unsur yang ada hubungannya dengan keadaan-keadaan, yaitu dalam keadaan dimana tindakan-tindakan dari si pelaku itu harus dilakukan.

Unsur-unsur subyektif dari tindak pidana itu adalah⁴⁰:

- a. Kesengajaan atau ketidaksengajaan (*dolus atau culpa*);
- b. Maksud atau *voornemen* pada suatu percobaan atau *poging*;

³⁸ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1985, hlm 21-22.

³⁹ Lamintang, *Dasar-Dasae Hukum Pidana Indonesia*, PT Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm 193.

⁴⁰ *Ibid*, hlm 194.

- c. Macam-macam maksud seperti yang terdapat dalam kejahatan pencurian, pemalsuan, penipuan, pemerasan;
- d. Merencanakan lebih dulu.

Unsur-unsur obyektif dari suatu tindak pidana adalah:

- a. Sifat melawan hukum;
- b. Kualitas dari pelaku;
- c. Kausalitas, yakni hubungan antara suatu tindakan sebagai penyebab dengan suatu kenyataan sebagai akibat.

Menurut Soesilo dalam bukunya yang tentang “Pokok-Pokok Hukum Pidana Peraturan Umum dan Delik-Delik Khusus”, unsur tindak pidana yaitu unsur subyektif dan unsur obyektif.

a. Unsur Subyektif

- 1) Perbuatan manusia, yaitu suatu perbuatan positif atau suatu perbuatan negatif yang menyebabkan pelanggaran pidana. Contoh perbuatan positif ialah pencurian (Pasal 362 KUHP), pembunuhan (Pasal 338 KUHP), dan sebagainya. Sedangkan contoh perbuatan negatif ialah mengetahui adanya komplotan untuk menghancurkan negara dan tidak dilaporkan pada pihak yang berwajib (Pasal 165 KUHP).
- 2) Akibat perbuatan manusia, yaitu akibat yang terdiri atas merusakkan atau membahayakan kepentingan-kepentingan

hukum, yang menurut norma hukum pidana itu perlu ada supaya dapat dipidana.

- 3) Keadaan-keadaan sekitar perbuatan itu.
 - 4) Sifat melawan hukum dan sifat dapat dipidana. Perbuatan itu melawan hukum jika bertentangan dengan undang-undang. Sifat dapat dipidana artinya bahwa perbuatan itu harus diancam dengan pidana, oleh suatu norma pidana tertentu.
- b. Unsur Obyektif dari norma pidana adalah kesalahan (*schuld*) dari orang yang melanggar norma pidana, artinya pelanggaran itu harus dapat dipertanggungjawabkan kepada pelanggar⁴¹.

2. Jenis-Jenis Tindak Pidana

Menurut Moeljatno, jenis-jenis tindak pidana dibedakan atas dasar-dasar tertentu, antara lain sebagai berikut⁴²:

- a. Menurut Kitab Undang-Undang Pidana (KUHP) dibedakan antara lain kejahatan yang dimuat dalam Buku II dan Pelanggaran yang dimuat dalam Buku III. Pembagian tindak pidana menjadi “kejahatan” dan “pelanggaran” itu bukan hanya merupakan dasar bagi pembagian KUHP kita menjadi Buku ke II dan Buku III melainkan juga

⁴¹*Ibid*, hlm 28.

⁴² Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta, 2002, hlm 69.

merupakan dasar bagi seluruh sistem hukum pidana di dalam Perundang-undangan secara keseluruhan.

- b. Cara merumuskannya, dibedakan dalam tindak pidana formil (*Formeel Delicten*) dan tindak pidana materil (*Materiil Delicten*). Tindak pidana formil adalah tindak pidana yang dirumuskan bahwa larangan yang dirumuskan itu adalah melakukan perbuatan tertentu. Misalnya Pasal 351 KUHP yaitu tentang penganiayaan. Tindak pidana materil inti larangannya adalah pada menimbulkan akibat yang dilarang, karena itu siapa yang menimbulkan akibat yang dilarang itulah yang dipertanggung jawabkan dan dipidana.
- c. Dilihat dari bentuk kesalahan, tindak pidana dibedakan menjadi tindak pidana sengaja (*dolus delicten*) dan tindak pidana tidak sengaja (*culpose delicten*). Contoh tindak pidana kesengajaan (*dolus*) yang diatur di dalam KUHP antarlain sebagai berikut: Pasal 310 KUHP (penghinaan) yaitu sengaja menyerang kehormatan atau nama baik seorang, Pasal 322 KUHP (membuka rahasia) yaitu dengan sengaja membuka rahasia yang wajib disimpannya karena jabatan atau pencariannya. Pada delik kelalaian (*culpa*) orang juga dapat dipidana jika ada kesalahan, misalnya Pasal 360 Ayat 2 KUHP yang menyebabkan orang lain luka-luka.
- d. Berdasarkan macam perbuatannya, tindak pidana aktif (*positif*), perbuatan aktif juga disebut perbuatan materil adalah perbuatan untuk

mewujudkannya diisyaratkan dengan adanya gerakan tubuh orang yang berbuat, misalnya Pencurian (Pasal 362 KUHP) dan penipuan (Pasal 1378 KUHP). Tindak pidana dibedakan menjadi dua yaitu:

- 1) Tindak pidana murni adalah tindak pidana yang dirumuskan secara formil atau tindak pidana yang pada dasarnya unsur perbuatannya berupa perbuatan pasif, misalnya diatur dalam Pasal 224, 304 dan 552 KUHP.
- 2) Tindak pidana tidak murni adalah tindak pidana yang pada dasarnya berupa tindak pidana positif, tetapi dapat dilakukan secara tidak aktif atau tindak pidana yang mengandung unsur terlarang tetapi dilakukan dengan tidak berbuat, misalnya diatur dalam Pasal 338 KUHP, ibu tidak menyusui bayinya sehingga bayi tersebut meninggal.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat diketahui bahwa jenis-jenis tindak pidana terdiri dari tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran, tindak pidana formil dan tindak pidana materil, tindak pidana sengaja dan tindak pidana tidak sengaja serta tindak pidana aktif dan tindak pidana pasif.

Klasifikasi tindak pidana menurut system KUHP dibagi menjadi dua bagian, kejahatan (*minsdrifven*) yang diatur Dalam Buku II KUHP dan pelanggaran (*overtredigen*) yang diatur dalam Buku III KUHP.

Pembagian perbedaan kejahatan dan pelanggaran didasarkan atas perbedaan prinsipil, yaitu :

- a. kejahatan adalah *rechtsdelict*, artinya perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan keadilan. Pertentangan ini terlepas perbuatan itu diancam pidana dalam suatu Perundang-undangan atau tidak. Jadi, perbuatan itu benar-benar dirasakan masyarakat sebagai bertentangan dengan keadilan.
- b. Pelanggaran adalah *wetsdelict*, artinya perbuatan-perbuatan yang didasari oleh masyarakat sebagai suatu tindak pidana karena undang-undang menyebutkan sebagai delik⁴³.

Dua macam cara menentukan perbedaan antara golongan tindak pidana kejahatan dan pelanggaran, yaitu:

- a. Meneliti dari sifat pembentuk undang-undang.
- b. Meneliti sifat-sifat yang berbeda antara tindak-tindak pidana yang termuat dalam Buku II KUHP di satu pihak dan tindak-tindak pidana yang termuat dalam Buku III KUHP di pihak lain.

⁴³ Tri Andrisman, *Hukum Pidana*, Universitas Lampung, 2007, hlm 86.

E. Penanggulangan dalam Hukum Pidana

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana sebagai produk hukum nasional pengganti HIR yang memiliki 11 (sebelas) asas, yaitu:

- a. Asas Legalitas
- b. Asas Keseimbangan
- c. Asas Praduga Tak Bersalah
- d. Asas Pembatasan dan Penahanan
- e. Asas Ganti Rugi dan Rehabilitasi
- f. Penggabungan Pidana dengan Tuntutan Ganti Rugi
- g. Asas Unifikasi
- h. Asas Diferensiasi dan Fungsional
- i. Asas Saling Koordinasi
- j. Asas Peradilan Sederhana, Cepat dan Biaya yang Ringan
- k. Asas Peradilan Terbuka untuk Umum.

Dalam upaya penegakan hukum tersebut dalam pelaksanaannya masih ditemui adanya berbagai kendala, hambatan terutama yang menyangkut masalah peran dan perlindungan masyarakat dalam proses penegakan hukum⁴⁴.

⁴⁴ Roeslan Saleh, *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Jakarta, Sinar Grafika, 1988, hlm 114.

Asas penegakan hukum yang cepat, tepat, sederhana dan biaya ringan hingga saat ini belum sepenuhnya mencapai sasaran seperti yang diharapkan masyarakat. Sejalan dengan itu pula masih banyak ditemui sikap dan perilaku penegak hukum yang merugikan masyarakat maupun keluarga korban.

Menurut Soerjono dalam bukunya yang berjudul *Kejahatan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, bahwa untuk menanggulangi kejahatan dapat dilakukan:

1. Masyarakat dilarang menghakimi sendiri, apabila terjadi pelanggaran/kejahatan di daerahnya.
2. Penerangan hukum, penyuluhan hukum yang dilakukan oleh instansi pemerintah selama ini ditujukan agar masyarakat menyadari hak dan kewajibannya termasuk peran serta tanggungjawab dalam proses penegakan hukum.
3. Dengan penerangan dan penyuluhan hukum tersebut diharapkan individu, kelompok masyarakat, pemuka masyarakat dan organisasi sosial lainnya memahami peran dan tanggungjawab dalam setiap proses penegakan hukum.
4. Proses penegakan hukum secara cepat, sederhana, dan biaya yang ringan akan dapat terwujud apabila didukung sepenuhnya oleh sikap dan tindak seluruh jajaran aparaturnya.

5. Banyak ketentuan yang dapat digunakan sebagai dasar mempercepat proses penegakan hukum secara cepat, sederhana, dan biaya yang ringan antara lain pasal 50 KUHP, Pasal 326 KUHP, Pasal 234 ayat (1) KUHP, dan Pasal 248 KUHP.
6. Penambahan sarana, dana dan prasarana dalam perangkat proses penegakan hukum perlu terus diselenggarakan pemerintah.
7. Pada tahap penyelidikan dan penyidikan proses cepat, sederhana dan biaya yang ringan juga berlaku.
8. Peranan dan wewenang masyarakat dalam melakukan koreksi, penilaian dan pengawasan terhadap tindakan yang dilakukan aparaturnya⁴⁵.

F. Teori Pemidanaan

Dalam masalah pemidanaan dikenal ada sistem atau cara yang biasa diterapkan, yaitu⁴⁶:

1. Bahwa orang di penjara harus menjalani pidananya dalam tembok penjara. Ia harus diasingkan dari masyarakat ramai dan terpisah dari kebiasaan hidup sebagaimana layaknya mereka yang bebas. Pembinaan bagi terpidana juga harus dilakukan dibelakang tembok penjara.

⁴⁵Soejono, *Kejahatan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 1995, hlm 5-10.

⁴⁶ Dikutip dari Skripsi berjudul *Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Perkelahian Kelompok yang Menyebabkan Kematian Oleh Geng Motor (Studi Kasus Putusan No. 826/Pid.B/2012/PN.Mks)*, oleh Dewi Aqsariyanti Simen, Universitas Hasanuddin.

2. Bahwa selain narapidana dipidana, mereka juga harus dibina untuk kembali bermasyarakat atau rehabilitasi/resosialisasi.

Secara tradisional teori pemidanaan dibagi menjadi 2 (dua) golongan utama teori untuk membenarkan penjatuhan pidana, yaitu teori absolut atau teori pembalasan dan teori relatif atau teori tujuan⁴⁷, sementara itu secara modern dibagi menjadi 3 (tiga) golongan yaitu:

1. Teori Absolut atau Teori Pembalasan (*vergeldings theorien*), bahwa pidana tidaklah bertujuan untuk yang praktis, seperti memperbaiki penjahat. Kejahatan itu sendirilah yang mengandung unsur-unsru untuk dijatuhkannya pidana. Setiap kejahatan harus berakibatkan dijatuhkan pidana kepada pelanggar. Oleh karena itulah, maka teori ini disebut teori absolut. Setiap kejahatan harus diikuti dengan pidana, tidak boleh tawar menawar. Seseorang mendapat pidana karena telah melakukan kejahatan⁴⁸.
2. Teori Relatif atau Teori Tujuan (*doel theorien*), menurut teori ini kejahatan tidak mutlak harus diikuti dengan suatu pidana. Dengan demikian, harus ada tujuan lebih jauh daripada hanya menjatuhkan pidana saja. Teori ini juga dinamakan teori tujuan dengan upaya agar kemudian hari kejahatan yang dilakukan itu tidak terulang lagi (prevensi).

⁴⁷Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm 3.

⁴⁸Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana 1*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 11

teori relatif berpokok pangkal pada dasar bahwa pidana adalah alat untuk menegakkan tata tertib (hukum) dalam masyarakat. Teori ini berdasar pemikiran agar suatu kejahatan dapat dijatuhi hukuma dengan mempunyai tujuan tertentu misalnya memperbaiki sikap mental atau membuat pelaku tidak berbahaya lagi dengan proses pembinaan sikap mental.

Menurut Zevenbergen, memperbaiki di penjahat terdapat tiga macam cara, yaitu perbaikan yuridis mengenai sikap penjahat dalam hal menaati undang-undang, perbaikan intelektual mengenai cara berifikir sipenjahat bahwa kejahatan adalah perbuatan tidak baik, dan perbaikan moral mengenai rasa kesusilaan si penjahat agar menjadi orang yang bermoral tinggi⁴⁹.

3. Teori gabungan atau teori modern berpandangan pembedanaan bersifat pliral, karena merupakan gabungan antara prinsip relatif (tujuan) dan absolut (pembalasan) sebagai satu kesatuan. Teori gabungan bercorak ganda dimana pembedanaan mengandung karakter pembalasan sebagai suatu kritik moral dalam menjawab tindakan yang salah dengan tujuan kritik moral tersebut ialah suatu reformasi atau perubahan perilaku terpidana kemudian hari.

⁴⁹ Wirjono Prodjodikoro, *Ibid*, hlm 26.

Teori ini diperkenalkan oleh Prins, Van Hammel, Van List dengan pandangan sebagai berikut⁵⁰:

- a. Tujuan terpenting pidana adalah memberantas kejahatan sebagai suatu gejala masyarakat;
- b. Ilmu hukum pidana dan perundang-undangan pidana harus memperhatikan hasil studi antropologi dan sosiologis;
- c. Pidana ialah suatu dari yang paling efektif yang dapat digunakan pemerintah untuk memberantas kejahatan. Pidana bukanlah satu-satunya sarana, oleh karena itu pidana tidak boleh digunakan tersendiri tetapi harus digunakan dalam bentuk kombinasi dengan upaya sosialnya.

G. Gelandangan dan Pengemis Sebagai Masalah Sosial

Gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap⁵¹. Sedangkan pengemis adalah orang minta-minta yang duduk di kaki lima sambil menandahkan tangannya pada orang yang lalu⁵².

Perbuatan gelandangan dan pengemisan adalah merupakan sebagian dari penyakit masyarakat dan kadang-kadang mengganggu dalam bentuk pengrusakan atau kriminalitas yang dilakukan oleh orang-orang yang tidak bisa dipertanggungjawabkan menurut hukum.

⁵⁰ Djoko Prakoso, *Hukum Penintensier di Indonesia*, Yogyakarta: Lierty, hlm 47.

⁵¹ JS. Badudu, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Inter Grafika, 2001, hlm 1032.

⁵² *Ibid*, hlm 436.

Pengertian penyakit masyarakat (Pathologi Sosial) mengandung pengertian ganda, yaitu:

1. Suatu gambaran tentang kondisi masyarakat dalam keadaan gejala-gejala sosial seperti pengemis, gelandangan, prostitusi dan sejenisnya yang merupakan permasalahan sosial yang selalu ada di kota-kota besar sejak jaman dahulu hingga kini.
2. Ilmu pengetahuan tentang masyarakat yang “sakit” tersebut yang merupakan bagian dari sosiologi dan dalam kekhususannya merupakan bagian pula dari kriminologi sebagaimana dikatakan oleh W.A Bonger dalam bukunya “Pengantar tentang Kriminologi” bahwa Kriminologi mempelajari kejahatan seluas-luasnya mencakup pula Patologi Sosial sebagai bahan studi Kriminologi⁵³.

Jadi Patologi Sosial mempelajari masyarakat yang sakit dan mencari sebab-musabab serta upaya penanggulangannya serta mencegah agar gejala-gejala kesakitan masyarakat tersebut kita menambah jumlah kriminalitas. Masalah masyarakat merupakan masalah yang abadi selama manusia mendiami bumi.

Tentang cara-cara menanggulangi dan memperlakukan mereka yang tergolong penyakit-penyakit masyarakat diberbagai negara berbeda sesuai dengan pandangan masyarakat dimana-mana dipandang sebagai gejala yang

⁵³Soedjono, *Patologi Sosial*, Bandung, Alumni, 1985, hlm 1.

menghambat pembangunan negara yang harus diberantas sebagai gejala yang menghambat pembangunan negara yang harus diberantas setidaknya dikurangi dan dicegah menjalarnya.

Dari segi hukum dalam hal hukum pidana, gelandangan dan pengemis merupakan pelanggaran hukum berupa melanggar ketertiban umum. Sebagaimana diatur dalam Pasal 504 dan 505 KUHP.

Lahir dan tumbuhnya norma-norma atau kaidah hukum pidana dalam masyarakat merupakan pencerminan kehendak masyarakat dalam rangka melindungi jiwa raga dan kekayaan anggota masyarakat dan kaidah-kaidah pidana itu merupakan sarannya. Maka pelanggaran atas norma-norma atau kaidah-kaidah hukum pidana dianggap sebagai perbuatan yang tidak dikehendaki, tidak disukai, sangat dicela, yang untuk itu diberi nama kejahatan.

Pemikiran tentang masalah sosial membawa sejumlah implikasi tertentu, hanya bilamana sejumlah keadaan tertentu yang serupa menimbulkan kesulitan bagi masyarakat atau membahayakan keamanan dan ketentraman pihak lain, barulah dianggap sebagai masalah sosial. Lain halnya kalau dasar-dasar pekerjaan sosial dinyatakan dalam bentuk-bentuk nilai individual.

Dalam dasar pertimbangan pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 dalam hal ini Pasal 34 ayat (1) yang menyatakan bahwa "*fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara*". Sejalan dengan itu pada alenia ke IV dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, "*untuk*

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.

Pemerintah bukan saja diperbolehkan tetapi kadang-kadang diharuskan untuk turut campur dalam bidang sosial, ekonomi, dan kebudayaan demi tercapainya kesejahteraan umum.

H. Kebijakan Publik

Kebijakan sebagai salah satu instrumen sebuah pemerintahan menjadi penting untuk dibicarakan karena dengan mengetahui kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, kita dapat mengetahui kebijakan pemerintah. Secara etimologis, istilah *policy* (kebijakan) berasal dari Bahasa Yunani, Sangsekerta dan Latin. Akar kata dalam Bahasa Yunani dan Sangsekerta adalah *polis* (negara-kota) dan *pur* (kota) dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris pertengahan *policie*, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan⁵⁴.

Tahapan yang dilakukan dalam pelaksanaan Kebijakan Publik yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/ legitimasi kebijakan,

⁵⁴William N. Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, Universitas Gajah Mada, 2003, hlm. 51.

implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan⁵⁵.

1. Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder.

2. Formulasi Kebijaksanaan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

3. Adopsi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah.

⁵⁵Budi Winarno, *Kebijakan Publik*, Med Press (Anggota IKAPI), 2007, hlm 32-34.

4. Implementasi Kebijakan

Dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak.

5. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Apabila dijelaskan proses analisis kebijakan menurut Dunn yaitu sebagai berikut⁵⁶:

1. Perumusan masalah, masalah kebijakan adalah nilai kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi yang dapat diidentifikasi untuk

⁵⁶ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Untuk Negar-Negara Berkembang*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, hlm 10.

kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan public. Fase-fase perumusan masalah kebijakan antara lain:

- a. Pencarian masalah
 - b. Pendefinisian masalah
 - c. Spesifikasi masalah
 - d. Pengenalan masalah
2. Peramalan masa depan kebijakan, peramalan adalah prosedur untuk membuat informasi aktual tentang situasi sosial dimasa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan. Peramalan mempunyai sejumlah tuntutan, yaitu:
- a. Akurasi ramalan
 - b. Kondisi komperatif masa depan
 - c. Konteks, yaitu konteks institusional, temporal dan historical.
3. Rekomendasi kebijakan, yaitu menentukan alternatif yang terbaik dan mengapa terdapat enam kriteria untuk rekomendasi kebijakan antara lain:
- a. Efektivitas
 - b. Efisiensi
 - c. Kecukupan
 - d. Perataan
 - e. Responsifitas
 - f. Kelayakan

4. Pemantauan hasil kebijakan, yaitu untuk memberi informasi tentang sebab dan akibat kebijakan publik. Pemantauan mempunyai empat fungsi, yaitu:
 - a. Eksplanasi
 - b. Akutansi
 - c. Pemeriksaan
 - d. Kepatuhan
5. Penilaian (evaluasi) kinerja kebijakan, kriteria untuk evaluasi kebijakan sama dengan kriteria rekomendasi kebijakan, yaitu:
 - a. Efektifitas
 - b. Efisiensi
 - c. Kecukupan
 - d. Perataan
 - e. Responsifitas kelayakan

Kebijakan publik dapat di bagi menjadi tiga, yaitu⁵⁷:

1. Kebijakan publik makro

Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau dapat juga dikatakan sebagai kebijakan yang mendasar. Contohnya:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

⁵⁷Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Implementasi Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, 2003, hlm 2.

- b. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
2. Kebijakan publik meso

Kebijakan publik yang bersifat meso atau yang bersifat menengah atau yang lebih dikenal dengan penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berupa Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Wali kota, Keputusan Bersama atau SKB antar- Menteri, Gubernur dan Bupati atau Wali kota.

3. Kebijakan publik mikro

Kebijakan publik yang bersifat mikro, mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan publik yang di atasnya. Bentuk kebijakan ini misalnya peraturan yang dikeluarkan oleh aparat-aparat publik tertentu yang berada di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

I. Implementasi

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan⁵⁸. Istilah implementasi biasanya di kaitkan

⁵⁸KBBI Daring, *Implementasi*, <https://kbbi.web.id/implementasi>, diakses pada tanggal 30 September 2017, pukul 16.27 WIB.

dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu⁵⁹.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian⁶⁰.

⁵⁹Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Publik*, Jakarta, Bumi Aksara, 2001, hlm 67.

⁶⁰Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005, hlm 65.

J. Efektivitas Hukum

Efektivitas dapat diartikan sebagai suatu proses pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu usaha atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuannya⁶¹.

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Tentu saja, jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka akan dikatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian sekalipun dapat dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi tetap dapat dipertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya⁶².

Teori efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu⁶³:

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang);
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

⁶¹Academia Edu, *Teori efektifitas Hukum*, http://www.academia.edu/9568999/Teori_Efektifitas_Hukum, diakses pada tanggal 5 Oktober 2017, pukul 14.47 WIB.

⁶²Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence); Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Vol.1 Pemahaman Awal*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm 375.

⁶³Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2008, hlm 8.

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Kelima faktor diatas saling berkaitan erat, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

Masalah yang berpengaruh terhadap efektifitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal tersebut⁶⁴:

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada;
2. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan;
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan petugas kepada masyarakat;
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

⁶⁴*Ibid*, hlm 82.

Kemudian ada beberapa elemen pengukur efektifitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik;
2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa;
3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.