



**Kota Salatiga**

**LAPORAN AKHIR  
NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
TENTANG  
PENYELENGGARAAN TERTIB TUNA SOSIAL**

**SEKRETARIAT DPRD  
KOTA SALATIGA  
Tahun 2023**

## **KATA PENGANTAR**

Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial merupakan upaya sistematis, terencana, terpadu dan berkelanjutan sebagai upaya pencegahan dan penanggulangan penyandang Tuna Sosial di Kota Salatiga. Tim Penyusun Naskah Akademik telah menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, dan sebagai orang beriman kami mengucapkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas segala nikmat dan lindungan-Nya selama dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Naskah Akademik ini disusun sebagai daya ungkit dan daya dorong bagi pembentuk Produk Hukum Daerah Kota Salatiga untuk mengisi kekosongan hukum berkaitan dengan penyelenggaraan tertib tuna sosial, yang telah diamanatkan dalam Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kebersihan, Kesehatan dan Ketertiban Umum.

Kota Salatiga memiliki tingkat kemiskinan dan pengangguran, yang kecil, namun demikian sekecil apa pun kalau itu berkaitan dengan kemiskinan dan pengangguran akan berdampak cukup besar terhadap citra masyarakat Kota Salatiga. Kondisi tersebut diperkuat dengan keterbatasan sarana dan prasarana rehabilitasi bagi penyandang Tuna Sosial.

Naskah Akademik ini disusun dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif dan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan tertib Tuna Sosial. Naskah Akademik ini mendeskripsikan kajian-kajian filosofis, sosiologis dan yuridis serta kajian empirik penyelenggaraan tertib Tuna Sosial.

Pada kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih atas kepercayaan, perhatian dan kerjasama yang baik dalam penyusunan Naskah Akademik ini, kepada:

1. Yang terhormat Ketua DPRD Kota Salatiga;
2. Yang terhormat Wakil Ketua DPRD Kota Salatiga;
3. Yang terhormat Ketua Bapemperda DPRD Kota Salatiga; Kota Salatiga;
5. Yang terhormat Anggota DPRD Kota Salatiga;
6. Yang terhormat Sekretaris DPRD Kota Salatiga;
7. Yang terhormat jajaran Sekretariat DPRD Kota Salatiga;
8. Yang terhormat mitra kerja Tim Penyusun Naskah Akademik.

Demikian, atas perhatian dan kerjasama yang baik kami mengucapkan terima kasih, teriring doa semoga kita selalu dalam lindungan Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa.

Salatiga, Desember 2023

Tim Penyusun

LPM UNTAG Semarang

## DAFTAR ISI

JUDUL	i	
KATA PENGANTAR	ii	
DAFTAR ISI	iv	
DAFTAR TABEL	v	
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	13
	C. Tujuan dan Kegunaan	15
	D. Metode Penelitian	17
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK	23
	A. Kajian Teoritis	23
	B. Kajian Asas-asas atau Prinsip Penyusunan Norma	40
	C. Kajian Praktik Penyelenggaraan	51
	D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah	53
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	56
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	82
	A. Landasan Filosofis	82
	B. Landasan Sosiologis	86
	C. Landasan Yuridis	87
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	90
BAB VI	PENUTUP	95
	A. Simpulan	95
	B. Saran	95
DAFTAR PUSTAKA		
LAMPIRAN :		
Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial		

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Garis Kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2021-2023	3
Tabel 1.2	Rekap Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Provinsi Jawa Tengah, 2021	4
Tabel 1.3	Rekap Data Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial Kota Salatiga Tahun 2022	6

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa memiliki harkat dan martabat untuk hidup dalam kehidupan yang layak dan sehat. Harkat dan martabat manusia sebagai hak asasi wajib mendapat pengakuan, penghormatan dan perlindungan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. *Declaration of Human Rights* (Resolusi Majelis Umum PBB 217 A (III), tanggal 10 Desember 1948) dalam konsiderans menegaskan, bahwa pengakuan atas martabat yang melekat dan hak-hak yang sama dan tidak terasingkan dari semua anggota keluarga, kemanusiaan, keadilan dan perdamaian dunia, serta dalam Pasal 1 dinyatakan, bahwa sekalian orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan budi dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam persaudaraan. Oleh karena itu, pembangunan nasional harus berorientasi pada kualitas manusia dalam mewujudkan harkat dan martabat dalam pemenuhan hidup dan kehidupannya. Pembangunan nasional dalam bidang manusia harus menjadi skala prioritas pembangunan, karena kualitas manusia akan berpengaruh terhadap pembangunan di sektor-sektor lainnya. Pembangunan manusia merupakan suatu proses yang terencana, terarah, terpadu, berkelanjutan dan berkesinambungan dalam mewujudkan kualitas manusia, yang mendukung dan yang akan mewujudkan tujuan Negara, sebagaimana yang terumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Pembangunan Nasional dilaksanakan dengan mengoptimalkan potensi Indonesia secara bertanggungjawab dan diperuntukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, baik potensi bumi, air dan kekayaan alam, produksi dan perekonomian, sebagaimana secara tegas dirumuskan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945. Namun dalam pelaksanaan pembangunan nasional, sifat oligarki, kapitalis dan individualis serta *over hedonistic* mencengkeram usaha-usaha dalam mewujudkan tujuan negara, sehingga secara empirik menimbulkan kesenjangan, diskriminasi, ketimpangan sosial, ekonomi dan amoral yang berdampak pada lahirnya kemiskinan.

Kemiskinan merupakan suatu keadaan sosial yang tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya dalam kehidupan yang layak. Kemiskinan sebagai factor dasar yang menyebabkan tuna sosial, yaitu seseorang yang karena faktor tertentu, tidak atau kurang mampu untuk melaksanakan kehidupan yang layak atau sesuai dengan norma agama, sosial atau hukum serta secara sosial cenderung terisolasi dari kehidupan masyarakat seperti gelandangan, pengemis, tuna susila, korban tindak perdagangan orang, bekas warga binaan pemasyarakatan, dan orang dengan HIV/AIDS.

Badan Pusat Statistik mencatat jumlah penduduk pada pertengahan tahun 2023 sejumlah 278.696.200, sedangkan persentase penduduk miskin pada September 2023 sebesar 9,36 persen atau sejumlah 26.085.964,32 orang. Persentase penduduk miskin perkotaan pada September 2023 sebesar 7,29 persen atau sejumlah 20.316.952,98 orang, sementara persentase penduduk miskin perdesaan pada September 2023 sebesar 12,22 persen atau sejumlah 3.417.836,24 orang. Garis Kemiskinan pada Maret 2023 tercatat sebesar Rp550.458,-/kapita/bulan dengan komposisi Garis Kemiskinan Makanan sebesar Rp408.522,- (74,21 persen) dan Garis Kemiskinan Bukan Makanan sebesar Rp141.936,- (25,79 persen).<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik mencatat garis kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2021 – 2023, yang menunjukkan, bahwa Provinsi Jawa Tengah masih berada di bawah garis kemiskinan nasional, yaitu pada tahun 2021 garis kemiskinan tercatat Rp 409.193.00, pada tahun 2022 garis kemiskinan tercatat Rp 438.833.00, dan pada tahun 2023 tercatat sebesar Rp 477.580.00. Ada pun penduduk miskin yang tercatat sejumlah 4.109.750 jiwa

---

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik, *Profil Kemiskinan Di Indonesia*, Maret Tahun 2023. **Garis kemiskinan makanan** adalah nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan (setara 2100 kkalori per kapita per hari). **Garis kemiskinan bukan makanan** adalah nilai minimum pengeluaran untuk perumahan, sandang, pendidikan, kesehatan dan kebutuhan pokok non-makanan lainnya. **Penduduk miskin** adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan.

(11,79%), pada tahun 2022 tercatat 3.831.440 jiwa (10,93%), dan tahun 2023 tercatat sejumlah 3.791.500 (10,77%). Kota Salatiga pada tahun 2021 garis kemiskinan tercatat sebesar Rp 480.903.00, pada tahun 2022 tercatat sebesar Rp 518.815.00, dan pada tahun 2023 tercatat sebesar Rp 565.031.00. Ada pun penduduk miskin pada tahun 2021 tercatat sejumlah 10.140 jiwa (5,14%), pada tahun 2022 tercatat sejumlah 9.450 jiwa (4,73%), dan pada tahun 2023 penduduk miskin tercatat 9.410 (4,66%).<sup>2</sup> sebagaimana pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.1  
Garis Kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah  
Tahun 2021-2023

KABUPATEN / KOTA	KEMISKINAN								
	GARIS KEMISKINAN (RP/KAPITA/BLN)			JUMLAH PENDUDUK MISKIN (RIBU JIWA)			PERSENTASE PENDUDUK MISKIN (PERSEN)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
PROVINSI JAWA TENGAH	409193.00	438833.00	477580.00	4109.75	3831.44	3791.50	11.79	10.93	10.77
Kabupaten Cilacap	363367.00	384955.00	419429.00	201.71	190.96	191.00	11.67	11.02	10.99
Kabupaten Banyumas	417086.00	441520.00	479027.00	232.91	220.47	216.50	13.66	12.84	12.53
Kabupaten Purbalingga	384183.00	407849.00	439208.00	153.08	145.33	143.41	16.24	15.30	14.99
Kabupaten Banjarnegara	328679.00	351333.00	380046.00	150.19	141.25	138.99	16.23	15.20	14.90
Kabupaten Kebumen	390599.00	416004.00	451678.00	212.92	196.16	195.45	17.83	16.41	16.34
Kabupaten Purworejo	376127.00	393731.00	427622.00	88.80	82.64	81.28	12.40	11.53	11.33
Kabupaten Wonosobo	373474.00	399180.00	425105.00	139.67	128.11	123.70	17.67	16.17	15.58
Kabupaten Magelang	353608.00	377497.00	411129.00	154.91	145.33	144.49	11.91	11.09	10.96
Kabupaten Boyolali	361922.00	383030.00	420339.00	104.82	97.18	97.48	10.62	9.82	9.81
Kabupaten Klaten	436896.00	458872.00	488102.00	158.23	144.87	144.43	13.49	12.33	12.28
Kabupaten Sukoharjo	410273.00	434318.00	476675.00	73.84	68.72	68.79	8.23	7.61	7.58
Kabupaten Wonogiri	356728.00	376763.00	414901.00	110.46	105.19	104.82	11.55	10.99	10.94
Kabupaten Karanganyar	401542.00	424677.00	465703.00	95.41	88.56	88.64	10.68	9.85	9.79
Kabupaten Sragen	363349.00	389265.00	426482.00	122.91	115.14	114.62	13.83	12.94	12.87
Kabupaten Grobogan	404456.00	428597.00	464614.00	175.72	163.20	162.52	12.74	11.80	11.72
Kabupaten Blora	363649.00	390478.00	425135.00	107.05	99.83	99.61	12.39	11.53	11.49
Kabupaten Rembang	414977.00	441482.00	477514.00	101.40	94.56	91.97	15.80	14.65	14.17
Kabupaten Pati	458616.00	486855.00	532545.00	128.74	118.04	118.18	10.21	9.33	9.31
Kabupaten Kudus	450992.00	482806.00	520830.00	67.06	66.06	65.16	7.60	7.41	7.24
Kabupaten Jepara	419028.00	442618.00	479131.00	95.22	89.08	86.75	7.44	6.88	6.61
Kabupaten Demak	445176.00	471818.00	511145.00	151.74	143.01	143.26	12.92	12.09	12.01
Kabupaten Semarang	416395.00	459151.00	498952.00	83.61	78.60	78.35	7.82	7.27	7.17
Kabupaten Temanggung	336034.00	354012.00	388369.00	79.09	73.04	72.96	10.17	9.33	9.26
Kabupaten Kendal	407387.00	433864.00	465936.00	100.00	93.03	92.64	10.24	9.48	9.39
Kabupaten Batang	318330.00	341252.00	378858.00	74.91	69.94	69.97	9.68	8.98	8.92
Kabupaten Pekalongan	416779.00	441765.00	480934.00	95.26	87.53	87.93	10.57	9.67	9.67
Kabupaten Pemalang	401857.00	429549.00	467204.00	215.08	195.84	195.57	16.56	15.06	15.03
Kabupaten Tegal	404655.00	434638.00	470728.00	123.52	113.62	105.03	8.60	7.90	7.30
Kabupaten Brebes	445853.00	472326.00	513339.00	314.95	290.66	286.14	17.43	16.05	15.78
Kota Magelang	537783.00	575130.00	602794.00	9.44	8.65	7.45	7.75	7.10	6.11
Kota Surakarta	511216.00	538441.00	600953.00	48.78	45.94	43.89	9.40	8.84	8.44
Kota Salatiga	480903.00	518815.00	565031.00	10.14	9.45	9.41	5.14	4.73	4.66
Kota Semarang	543929.00	589598.00	642456.00	84.45	79.87	80.53	4.56	4.25	4.23
Kota Pekalongan	480415.00	513243.00	565998.00	23.49	21.81	21.36	7.59	7.00	6.81
Kota Tegal	523413.00	565826.00	623617.00	20.27	19.78	19.22	8.12	7.91	7.68

Sumber: BPS, Jawa Tengah, 2023

<sup>2</sup> BPS, Jawa Tengah, 2023

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas dan dikorelasikan dengan Garis Kemiskinan nasional pada Maret 2023 tercatat sebesar Rp 550.458,-/kapita/bulan, maka Provinsi Jawa Tengah masih di bawah garis kemiskinan nasional, sedangkan Kota Salatiga di atas garis kemiskinan nasional, artinya Kota Salatiga bukan daerah miskin. Namun demikian, kota Salatiga masih ada 4,66 % penduduk miskin. Kemiskinan tersebut yang menjadi faktor lahirnya orang-orang tuna sosial, orang yang berinteraksi dengan masyarakat, namun dengan perilaku yang menyimpang, yang tidak sesuai dengan norma sosial, seperti di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2021 ada anak jalanan (672 orang), tuna susila (917 orang), pengemis (865 orang), gelandangan (548 orang), bekas warga binaan lembaga pemasyarakatan (2904 orang), penderita HIV/AIDS (210 orang), dan korban perdagangan orang (71 orang), yang selengkapnya bisa dilihat dalam Tabel 2 di bawah ini.

<b>TABEL 1.2</b>					
<b>REKAP DATA PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL (PMKS)</b>					
<b>PROVINSI JAWA TENGAH, 2021</b>					
<i>Sum of People with Social Welfare Problems in Jawa Tengah Province, 2021</i>					
<b>Jenis PMKS</b>		<b>Laki-Laki</b>	<b>Perempuan</b>	<b>Tanpa Input Gender</b>	<b>Jumlah</b>
		<b>Male</b>	<b>Female</b>	<b>Not Input Gender</b>	<b>Total</b>
1	Anak Balita Terlantar (ABT) <i>Abandoned Toddler</i>	1 178	740	51	1 969
2	Anak Terlantar (AT) / <i>Abandoned Child</i>	5 722	4 693	205	10 620
3	Anak yang Mengalami Masalah Hukum (AMH) / <i>Children with Legal Problems</i>	335	112	4	451
4	<b>Anak Jalanan (AJ) / <i>Street Children</i></b>	458	213	1	672
5	Anak Dengan Kedisabilitas (ADK) <i>Children with Disabilities</i>	12 806	9 361	313	22 480
	a. Anak dengan Disabilitas Fisik <i>Children with Physical Disabilities</i>	7 483	5 569	170	13 222
	a.1. Tubuh (Tuna Daksa)	4 648	3 389	133	8 170
	a.2. Mata (Tuna Netra) / <i>Blind</i>	894	719	13	1 626
	a.3. Rungu/Wicara (Bisu Tuli) ( <i>Hearing Speech</i> )	1 941	1 461	24	3 426
	b. Disabilitas Mental / <i>Mental Disability</i>	3 555	2 432	92	6 079
	b.1. Mental Retardasi (Tuna Grahita)/ <i>Mental Retardation</i>	2 787	1 940	81	4 808
	b.2. Mental Eks Psikotik (Tuna Laras)/ <i>Mental Ex-Psychotic</i>	768	492	11	1 271
6	Disabilitas Fisik dan Mental (Ganda)/ <i>Physical and Mental Disability</i>	1 768	1 360	51	3 179
7	Anak yang menjadi korban Tindak kekerasan/ <i>Children who are victims of violence</i>	145	136	1	282
8	Anak yang memerlukan perlindungan khusus/ <i>Children in need of special protection</i>	390	292	2	684
9	Lanjut Usia Terlantar/ <i>Abandoned Elderly</i>	38 374	40 877	712	79 963
	a. Penyandang Disabilitas / <i>Persons with Disabilities</i>	71 609	55 184	1 061	127 854
	Penyandang Disabilitas Fisik/ <i>Person with Physical</i>	44 470	34 988	700	80 158

	<i>Disabilities</i>				
	a.1. Tubuh (Tuna Daksa)/ <i>Disability</i>	25 289	17 722	440	43 451
	a.2. Mata (Tuna Netra)/ <i>Blind</i>	8 928	8 123	116	17 167
	a.3. Rungu/Wicara (Bisu Tuli) <i>Hearing and Speech Disability</i>	10 253	9 143	144	19 540
	b Disabilitas Mental / <i>Mental Disability</i>	21 380	15 864	273	37 517
	b.1. Mental Retardasi (Tuna Grahita)/ <i>Mental Retardation</i>	13 064	9 965	196	23 225
	b.2. Mental Eks Psikotik (Tuna Laras) <i>Mental Ex-Psychotic</i>	8 316	5 899	77	14 292
	c. Disabilitas Fisik dan Mental (Ganda) / <i>Physical and Mental Disability</i>	5 759	4 332	88	10 179
10	Tuna Susila (TS)/ <i>Prostitute</i>	154	740	23	917
11	Gelandangan / <i>Homeless</i>	377	171	-	548
12	Pengemis / <i>Beggar</i>	441	417	7	865
13	Pemulung / <i>Scavengers</i>	2 023	746	20	2 789
14	Kelompok Minoritas/Waria / <i>Minority Group</i>	120	66	-	186
	a. Waria/ <i>Shemale</i>	-	-	-	-
	b. Gay / <i>Gay</i>	-	-	-	-
15	Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan (BWBLP) / <i>Former Inmates of Correctional Institutions</i>	2 744	151	9	2 904
16	Orang dengan HIV/AIDS / <i>People with HIV/AIDS</i>	81	120	9	210
17	Korban Penyalahgunaan Napza <i>Drug Abuse Victims</i>	294	18	1	313
18	Korban Trafficking / <i>Trafficking Victims</i>	38	30	3	71
19	Korban Tindak Kekerasan / <i>Victims of Violence</i>	97	171	-	268
20	Pekerja Migran Bermasalah Sosial (PMBS) / <i>Migrant Workers with Social Problems</i>	54	120	1	175
21	Korban Bencana Alam / <i>Victims of natural disasters</i>	1 017	387	194	1 598
22	Korban Bencana Sosial / <i>Victims of social disasters</i>	395	247	1	643
23	Perempuan Rawan Sosial Ekonomi <i>Socio-Economic Vulnerable Women</i>	1 119	96 421	1 040	98 580
24	Fakir Miskin / <i>The poor</i>	2 489 127	1 767 381	40 928	4 297 436
25	Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis / <i>Family with Psychological Social Problems</i>	1 012	581	6	1 599
26	Komunitas Adat Terkecil / <i>Smallest Indigenous Community</i>	68	6	-	74
<b>Jumlah / Total</b>		<b>2 630 178</b>	<b>1 979 381</b>	<b>44 592</b>	<b>4 654 151</b>
<b>Sumber/Source: Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah/ Social Welfare Service of Jawa Tengah Province</b>					

Berdasarkan data statistic dalam buku sebaran PPKS dan PSKS Tahun 2022 yang diterbitkan oleh Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah menunjukkan orang-orang tuna sosial yang ada di Kota Salatiga menunjukkan adanya suatu masalah kesejahteraan sosial yang patut disolusikan dalam suatu kebijakan regulasi, antara lain masalah gelandangan, pengemis, anak jalanan, tuna susila, penyandang HIV/AID, korban *trafficking*, dan mantan warga binaan lembaga pemasyarakatan, sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 3 di bawah ini.

Tabel 3  
Rekap Data Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial  
Kota Salatiga  
Tahun 2022

NO	JENIS PMKS	L	P	TANPA INPUT GENDER	JUMLAH
1	2	3	4	5	6
1	Anak Balita Terlantar (ABT)	3	0	0	3
2	Anak Terlantar (AT)	33	16	0	49
3	Anak yang Mengalami Masalah Hukum (AMH)	3	1	0	4
4	Anak Jalanan (AJ)	4	0	0	4
5	Anak Dengan Kedisabilitan (ADK)	86	50	0	136
a	Anak dengan Disabilitas Fisik	20	25	0	45
b	Anak dengan Disabilitas Sensorik	23	5	0	28
c	Anak dengan Disabilitas Mental	28	10	0	38
d	Anak dengan Disabilitas Ganda	15	10	0	25
6	Anak yang menjadi korban Tindak kekerasan .	1	4	0	5
7	Anak yang Memerlukan Perlindungan Khusus.	8	2	0	10
8	Lanjut Usia Terlantar	441	669	2	1.112
9	Penyandang Disabilitas	398	291	1	690
a	Penyandang Disabilitas Fisik	161	96	1	258
b	Penyandang Disabilitas Sensorik	54	66	0	120
c	Penyandang Disabilitas Mental.	142	93	0	235
d	Penyandang Disabilitas Ganda	41	36	0	77
10	Tuna Susila (TS)	2	2	0	4
11	Gelandangan	0	1	0	1
12	Pengemis	3	2	0	5
13	Pemulung	18	10	1	29
14	Kelompok Minoritas/Waria	1	0	0	1
a	Waria	1	0	0	1
b	Gay				0
15	Bekas Warga binaan Lembaga Pemasyarakatan (BWBLP )	18	1	0	19
16	Orang dengan HIV /AIDS ( ODHA )	1	0	0	1
17	Korban Penyalahgunaan Napza	4	0	0	4
18	Korban Trafficking	0	0	0	0
19	Korban Tindak Kekerasan	0	0	0	0
20	Pekerja Migran Bermasalah Sosial (PMBS)	1	0	0	1
21	Korban Bencana Alam	6	3	0	9
22	Korban Bencana Sosial	0	0	0	0
23	Perempuan Rawan Sosial Ekonomi	0	1,646	0	1,646
24	Fakir Miskin	7,468	7,324	10	14,802
25	Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis	22	77	0	99
26	Komunitas adat Terpencil	0	0	0	0
<b>JUMLAH</b>		<b>8,521</b>	<b>10,099</b>	<b>14</b>	<b>18,634</b>

Sumber: Dinas Sosial, Buku Sebaran PPKS dan PSKS, 2022

Pemerintah Daerah Kota Salatiga telah berupaya mengentaskan kemiskinan dengan diundangkannya Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Salatiga, dan program-program pembangunan daerah yang berbasis pengentasan kemiskinan melalui percepatan penanggulangan kemiskinan dengan tujuan untuk terwujudnya kondisi dan lingkungan sosial dan ekonomi yang memungkinkan penduduk miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya untuk mengembangkan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan secara berkelanjutan, dan tercapainya peningkatan kapasitas dan kemampuan berusaha penduduk miskin, serta terjaminnya konsistensi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi lintas pelaku yang membidangi kemiskinan dan pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan, belum dapat

direalisasikan secara optimal, meskipun dengan program-program percepatan sebagaimana dalam Pasal 17, antara lain dalam bentuk:

- a. pengembangan potensi diri;
- b. bantuan pangan dan sandang;
- c. penyediaan pelayanan perumahan;
- d. penyediaan pelayanan kesehatan;
- e. penyediaan pelayanan pendidikan;
- f. penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha;
- g. bantuan hukum; dan/atau
- h. pelayanan sosial.

Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan tersebut dilakukan melalui:

- a. pemberdayaan kelembagaan masyarakat;
- b. peningkatan kapasitas Keluarga Miskin dan Penduduk Miskin untuk mengembangkan
- c. kemampuan dasar dan kemampuan berusaha;
- d. jaminan dan perlindungan sosial untuk memberikan rasa aman bagi Keluarga Miskin dan Penduduk Miskin;
- e. kemitraan dan kerja sama antar pemangku kepentingan; dan/atau
- f. koordinasi antara kementerian/lembaga dan Pemerintah Daerah.

Program percepatan pengentasan kemiskinan belum mampu menyelesaikan masalah kemiskinan, masih terdapat penduduk miskin dengan jumlah 4,66%.

Pemerintah Kota Salatiga telah mengundang dan memberlakukan Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, dengan tujuan:

- a. mencegah dan meminimalisasikan potensi munculnya PMKS;
- b. meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup PMKS;
- c. memulihkan fungsi sosial PMKS dalam rangka mencapai kemandirian dan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah sosial;

- d. meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab masyarakat dan dunia usaha dalam penanganan PMKS secara melembaga dan berkelanjutan.

Sasaran penanganan Penyandang masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS) meliputi:

- a. anak balita telantar;
- b. anak terlantar;
- c. anak yang berhadapan dengan hukum;
- d. anak jalanan;
- e. Anak dengan Kedisabilitas (ADK);
- f. anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah;
- g. anak yang memerlukan perlindungan khusus;
- h. lanjut usia telantar;
- i. penyandang disabilitas;
- j. tuna susila;
- k. gelandangan;
- l. pengemis;
- m. pemulung;
- n. Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasarakatan (BWBLP);
- o. korban penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif (NAPZA);
- p. korban tindak kekerasan;
- q. korban bencana alam;
- r. korban bencana sosial;
- s. korban perdagangan orang;
- t. perempuan rawan sosial ekonomi;
- u. fakir miskin;
- v. orang dengan HIV dan AIDS; dan
- w. keluarga bermasalah sosial psikologis.

Tuna sosial seperti gelandangan, pengemis, tuna susila, korban perdagangan orang, penyandang HIV/AIDS bagian dari penyandang masalah kesejahteraan sosial yang harus diselesaikan, karena tuna sosial sering meresahkan masyarakat dan mengurangi citra Daerah. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial belum dapat menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Penyelesaian masalah tuna sosial juga dilakukan melalui regulasi Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan Dan Ketertiban Umum. Dalam Pasal 1 angka 20 merumuskan, bahwa. Tuna Sosial adalah penyandang masalah kesejahteraan sosial termasuk diantaranya gelandangan, pengemis, dan pengamen. Penyelenggaraan ketertiban umum terdiri atas:

- a. tertib jalan, jalur hijau, trotoar, taman dan fasilitas umum lainnya;
- b. tertib angkutan jalan;
- c. tertib sungai, saluran air, kolam, sumber air;
- d. tertib tempat dan usaha tertentu;
- e. tertib bangunan;
- f. tertib tempat hiburan dan keramaian;
- g. tertib lingkungan; dan
- h. tertib tuna sosial.

Pasal 40 menegaskan, bahwa dalam penyelenggaraan tertib tuna sosial, setiap orang dilarang:

- a. bertempat tinggal di tempat yang bukan peruntukannya dan melakukan kegiatan yang mengganggu ketertiban dan ketentraman masyarakat;
- b. mencari penghasilan dan/atau mengemis di tempat-tempat yang dapat mengganggu lalu lintas jalan;
- c. menghimpun dan/atau memanfaatkan tuna sosial untuk mengemis atau mengamen;

- d. meminta dana dari masyarakat untuk dimanfaatkan kegiatan tertentu yang meresahkan masyarakat;
- e. melakukan, menawarkan atau menggunakan jasa prostitusi;
- f. memberikan uang atau barang kepada pengemis atau pengamen di tempat-tempat yang mengganggu lalu lintas;
- g. melakukan perjudian atau membuka praktek perjudian; dan
- h. melakukan gangguan terhadap ketertiban umum.

Pasal 40 ayat (2) menegaskan, bahwa ketentuan mengenai penyelenggaraan tertib tuna sosial diatur dalam Peraturan Daerah tersendiri.

Hukum merupakan *agent of change*, pelopor perubahan dalam masyarakat. Soerjono Soekanto menyatakan, bahwa suatu perubahan sosial yang dikehendaki atau yang direncanakan, selalu berada di bawah pengendalian serta pengawasan pelopor perubahan tersebut. Hukum mempunyai pengaruh langsung atau tidak langsung di dalam mendorong terjadinya perubahan sosial.<sup>3</sup> Peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah merupakan hukum tertulis yang dapat mengubah keadaan sosial, karena hukum mengandung norma dan nilai yang wajib dipatuhi semua pihak, tanpa pengecualian (*equality before the law*). Hukum tertulis tersebut, Peraturan Daerah harus berlandaskan pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya disebut dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pancasila menjadi landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, Pancasila menjadi landasan filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah. Pancasila menjadi landasan filosofis memiliki makna, bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila harus menjejawantah dalam muatan materi

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1980, hlm.107

perundang-undangan, seperti nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan.

Penguatan pernyataan tersebut terumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Indonesia sebagai negara hukum, yang artinya hidup dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara selalu dalam kerangka hukum, baik hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan (prinsip legalitas formil) maupun hukum tidak tertulis berupa norma adat yang berlaku dalam suatu masyarakat adat (prinsip legalitas materiil). Sudjito dalam tulisannya "Membangun Sistem Hukum Nasional Berdasarkan Ideologi Pancasila" menyatakan, bahwa:

Hukum dan negara hukum, mestinya didesain sedemikian rupa sesuai dengan kosmologi bangsanya masing-masing. Sudah tentu, *rechtstaat*, bagus dan sesuai dengan kosmologi Eropa, namun, sulit diterima, diberlakukan ataupun dipaksakan di Indonesia. Begitu pula sebaliknya. Sehubungan dengan itu, maka negara hukum Indonesia tidak mungkin didesain mengikuti *rechtstaat*, melainkan perlu didesain sebagai negara hukum khas Indonesia, yang disebut dengan Negara Hukum Pancasila.<sup>4</sup>

Hukum Pancasila merupakan hukum khas Indonesia, hukum yang berkarakter Pancasila, yang dapat menyelesaikan konflik sosial atau mewujudkan tujuan nasional, yaitu perlindungan sosial dan kesejahteraan sosial. Kongres Pancasila Tahun 2009 menyimpulkan, bahwa Pancasila sebagai roh hukum nasional yang di dalamnya terkandung sila Ketuhanan Yang Maha Esa, mengakui adanya nilai-nilai hukum Tuhan selain hukum kodrat, hukum etis, dan hukum filosofis dalam kehidupan bernegara.<sup>5</sup> Hans Kelsen mengatakan, bahwa hukum adalah suatu tatanan perbuatan manusia. "Tatanan" adalah suatu sistem aturan. Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang dipahami melalui sebuah sistem. Tatanan sosial tertentu yang memiliki karakter hukum

---

<sup>4</sup> Pusat Studi Pancasila UGM dan Universitas Pattimura Ambon, Penguatan, Sinkronisasi, harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa. Prosiding Kongres Pancasila VI. Yogyakarta: PSP UGM, 2014, hlm. 37

<sup>5</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Proceeding "Kongres Pancasila, Pancasila Dalam Berbagai Perspektif," Yogyakarta, tanggal 30 Mei- 1 Juni 2009, hlm. 58

merupakan suatu tatanan hukum.<sup>6</sup> Hukum yang telah disepakati sebagai sistem hukum nasional merupakan bagian dari pembangunan hukum nasional, dan secara makro bagian dari pembangunan nasional.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis telah mengatur peran Pemerintah Daerah dalam penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, antara lain dalam Pasal 4 ayat (1), bahwa Pemerintah Daerah dapat melaksanakan kebijaksanaan khusus terhadap pengemis dan gelandangan berdasarkan kondisi daerah sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (6), membuktikan, bahwa Pemerintahan Daerah Kota Salatiga memiliki kewenangan membangun atau membentuk atau menetapkan Peraturan Daerah, termasuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial. Secara empirik/sosiologis, berdasarkan data dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Salatiga tidak ditemukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial., sehingga Pemerintahan Daerah Kota Salatiga belum memiliki Peraturan Daerah yang secara teknis mengatur Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial.

Potensi yang sangat besar secara kuantitatif, keberadaan pengemis dan gelandangan menjadikan kebutuhan dan kepatutan bagi Pemerintah Daerah Kota Salatiga untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, dengan tujuan:

- a. mencegah Tuna Sosial oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;
- b. mencegah meluasnya pengaruh dan akibat adanya Tuna Sosial di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;

---

<sup>6</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 1971), diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 3-6

- c. mencegah Tuna Sosial kembali oleh para pengemis dan gelandangan yang telah direhabilitir dan/atau telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat;
- d. mengurangi dan/atau meniadakan Tuna Sosial yang ditujukan, baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pengemisan dan pergelandangan; dan
- e. merehabilitasi Tuna Sosial agar memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia.

Berdasarkan aspek filosofis, yuridis dan sosiologis di atas yang menunjukkan terjadinya kesenjangan dalam penyelenggaraan tertib Tuna Sosial, yaitu belum adanya kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah Salatiga dalam melakukan dukungan penanggulangan Tuna Sosial, maka Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial diperlukan dalam rangka sebagai daya ungkit dan daya dorong bagi Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Salatiga untuk mewujudkan penyelenggaraan tertib Tuna Sosial secara sistematis, transparan dan akuntabel dalam suatu Peraturan Daerah, sehingga suatu Peraturan Daerah dapat dipertanggungjawabkan dalam proses pembentukannya dan memiliki kekuatan hukum, serta materi muatan Peraturan Daerah dapat dipertanggungjawabkan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Kesenjangan (*das solen-das sein*) dalam latar belakang di atas melahirkan berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan tertib tuna sosial, yaitu:

1. Eksistensi Tuna Sosial secara *in abstracto* sebagai kelompok masyarakat rentan sosial dan ekonomi, dan perilakunya tidak sesuai dengan norma dan nilai bangsa Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara *in concreto*, Pemerintah Daerah dalam pembangunan daerah masih berorientasi pada kesejahteraan sosial, tidak berorientasi pada Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial.

2. Berdasarkan peraturan perundang-undangan, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk melakukan usaha Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, namun Pemerintah Daerah belum memiliki Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial. Oleh karena itu, dalam rangka kepastian hukum, Pemerintah Daerah patut membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertin Tuna Sosial;
3. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial memerlukan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Naskah Akademik akan melakukan kajian mendalam terhadap aspek filosofis, sosiologis dan aspek yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial. Berdasarkan pada prinsip pemberlakuan hukum yang harus memuat pertimbangan-pertimbangan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, sebagaimana Lampiran II angka 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka dengan dasar pertimbangan tersebut dapat dipertanggungjawabkan pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial;
4. Penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu persyaratan dalam membentuk suatu peraturan daerah, namun di sisi lain dapat dilakukan hanya dengan suatu penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, seperti Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, perubahan beberapa materi tertentu, dan pencabutan peraturan daerah, sebagaimana Pasal 56 ayat (3) jo Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyusunan Naskah Akademik memuat 2 (dua) hal, yaitu substansi Naskah Akademik dan Lampiran Rancangan Peraturan Daerah. Sasaran yang akan dicapai dalam penyusunan Naskah Akademik yaitu suatu Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial yang sinergi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-

undangan dan tidak bertentangan dengan putusan pengadilan. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial memuat ruang lingkup pengaturan minimal meliputi:

- a. Tuna Sosial;
- b. Penyelenggaraan tertib;
- c. Pemberdayaan;
- d. Jaminan sosial;
- e. Kewenangan;
- f. Peran serta masyarakat;
- g. pengawasan dan pembinaan;
- h. pembiayaan;
- i. larangan; dan
- j. ketentuan pidana

Jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial akan menjangkau gelandangan, pengemis, pengamen, anak jalanan, korban perdagangan orang, tuna susila, dengan arah pengaturan sebagai pedoman dan tata acara Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Kegiatan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial bertujuan:

1. Mewujudkan Naskah Akademik yang menjadi pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial;
2. Mengkaji dan merumuskan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis yang menjadi dasar berlakunya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial;
3. Membentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial yang berkepastian hukum dan berkeadilan;

4. Mewujudkan ketepatan dan keterpaduan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan.

Kegunaan kegiatan penyusunan Naskah Akademik, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

Naskah Akademik merupakan suatu naskah hasil penelitian ilmiah dan atau kajian ilmiah terhadap peraturan perundang-undangan dan fakta-fakta eksistensi dan perkembangan potensi Tuna Sosial, sehingga kegiatan penyusunan Naskah Akademik diharapkan dapat membangun konsep-konsep atau teori dalam mendukung pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial;

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Pembentuk Peraturan Daerah

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial akan memberikan pengertian dan pemahaman yang lebih luas dan persepsi sama bagi eksekutif dan legislatif dalam menyusun Naskah Akademik dan atau pembentukan Peraturan Daerah, terutama penggunaan metode pendekatan yang tidak hanya bersifat yuridis normatif dengan pendekatan kualitatifnya atau pendekatan yang bersifat yuridis-sosiologis dengan pendekatan kuantitatifnya, tetapi dapat dilakukan dengan studi komparatif dan kearifan lokal Kota Salatiga. Penyusunan naskah Akademik akan menjadi pedoman dan arah Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam suatu Peraturan Daerah. Di sisi lain, diharapkan akan terwujudnya persepsi yang sama dalam penyusunan substansi Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tuna Tertib Sosial.

- b. Bagi masyarakat

Menumbuhkan dan meningkatkan pengertian dan pemahaman yang mendalam terkait dengan betapa pentingnya Naskah Akademik sebagai suatu pedoman pembentukan suatu Peraturan Daerah, khususnya Rancangan Peraturan Daerah tentang

Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial. Pemahaman yang mendalam dari masyarakat tersebut diharapkan akan tumbuh dan berkembang serta meningkat partisipasi masyarakat terhadap penyusunan dan pelaksanaan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial.

#### **D. Metode Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik sebagai kegiatan penelitian ilmiah atau hasil kajian ilmiah bidang hukum, maka penyusunan Naskah Akademik menggunakan metode penelitian hukum yang lazim dipergunakan dalam kegiatan penelitian di perguruan tinggi, baik yuridis-normatif maupun yuridis-sosiologis. Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial menggunakan metode penelitian hukum, yaitu:

##### 1. Metode pendekatan

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial lebih dominan menggunakan data sekunder, terutama bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik, yaitu metode pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan tersebut mendasarkan pada kajian asas-asas hukum dan analitis peraturan perundang-undangan, dalam hal ini:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah beberapa kali terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
- c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- e. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang penanganan Fakir Miskin;

- f. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2013 tentang Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis;
- h. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- i. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- j. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan Dan Ketertiban Umum;
- k. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Salatiga;
- l. Peraturan Daerah Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.
- m. Peraturan Menteri Sosial Nomor 7 Tahun 2021 tentang Asistensi Rehabilitasi Sosial.

## 2. Tipe penelitian

Tipe penelitian dalam penyusunan Naskah Akademik menggunakan penelitian kualitatif, yang menyajikan pernyataan-pernyataan tertulis yang substantif dan sistematis. Anselm Strauss & Juliet Corbin menyatakan, bahwa jenis penelitian yang temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya<sup>7</sup>. John W.Creswell

---

<sup>7</sup> Anselm Strauss & Juliet Corbin, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), halaman 4

menyatakan, bahwa proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar alamiah<sup>8</sup>. Lexy J Moleong, menyatakan, bahwa penelitian yang tidak mengadakan perhitungan.<sup>9</sup>

### 3. Spesifikasi penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik bersifat deskriptis, yang menggambarkan secara sistematis pedoman dan tata cara Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Salatiga, yang kemudian diterapkan dan dideskripsikan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial. Dalam teknis deskriptif tersebut akan diperoleh sinerginitas dan harmoni peraturan perundang-undangan, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

### 4. Sumber Data

Berdasarkan metode pendekatan dan spesifikasi penelitian tersebut, maka dominasi data yang diambil, didokumentasikan dan dianalisis dalam penyusunan Naskah Akademik berupa data sekunder, meliputi:

#### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, antara lain:

#### 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>8</sup> John W.Creswell, *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publications, Inc, 1994. Alih Bahasa oleh Angkatan III & IV KIK-UI dan bekerjasama dengan Nur Khabibah, (Jakarta: KIK Press, 2002), halaman 1

<sup>9</sup> Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT.Remaja Rosdakarya, 2002), halaman 2

- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan ;
- 3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin;
- 4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial;
- 7) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- 9) Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan Dan Ketertiban Umum;
- 10) Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Salatiga;
- 11) Peraturan Daerah Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.
- 12) Peraturan Menteri Sosial Nomor 7 Tahun 2021 tentang Asistensi Rehabilitasi Sosial.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik, yaitu berbagai buku hukum, buku penelitian hukum dan jurnal hukum atau buku atau jurnal ilmu pengetahuan lainnya yang mendukung bahan hukum primer yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang dipergunakan berupa kamus Bahasa Indonesia dan *Black's Law Dictionary*

Data primer sebagai data empirik diperlukan sebagai dasar penguatan terhadap penyusunan Naskah Akademik. Data primer berasal dari informan atau narasumber, yaitu bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Daerah Kota Salatiga, Dinas Sosial, dan Satuan Polisi Pamong Praja, yang diambil secara random sampling melalui *Focus Group Discussion* atau diskusi tematik yang diselenggarakan di DPRD Kota Salatiga.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penyusunan Naskah Akademik dilakukan dengan cara studi kepustakaan, dengan pertimbangan bahwa sumber data yang dominan diambil berupa data sekunder berupa bahan hukum primer.

Studi wawancara dilakukan terhadap Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Salatiga dan Dinas Sosial serta Satuan Polisi Pamong Praja yang dipilih secara random sampling melalui *Focus Group Discussion* atau diskusi tematik yang diselenggarakan di DPRD Kota Salatiga.

Penelitian ini menggunakan pula studi komparasi terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya Peraturan Daerah suatu daerah di Indonesia yang mengatur tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial. Hug telah mengusulkan lima kelompok studi komparatif yang mungkin bisa dipergunakan, yaitu (a) memperbandingkan sistem asing dengan sistem domestik dalam rangka menemukan kesamaan dan perbedaan, (b) studi yang menganalisis berbagai solusi secara obyektif dan sistematis yang ditawarkan

oleh berbagai sistem untuk suatu masalah hukum tertentu, (c) studi yang menginvestigasi hubungan kausal antara sistem-sistem hukum berbeda, (d) studi-studi yang membandingkan tahap-tahap dari beberapa sistem hukum, dan (e) studi yang berusaha menemukan atau mengkaji evolusi hukum secara umum berdasarkan sistem dan periodenya.<sup>10</sup> Studi komparasi yang dipergunakan dengan membandingkan Peraturan Daerah lain yang mengatur Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial.

#### 6. Metode Analisa Data

Analisa data kualitatif dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik ini dengan melalui beberapa tahapan, yaitu:

- a. Inventarisasi data peraturan perundang-undangan
- b. Dokumentasi data peraturan perundang-undangan
- c. Pemilahan data peraturan perundang-undangan
- d. Analisis data peraturan perundang-undangan

#### 7. Metode Penyajian Data

Penyajian data bersifat kualitatif, artinya penyajian data tidak menggunakan perhitungan angka-angka, tetapi data disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan terstruktur dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyajian data yang bersifat kualitatif tersebut akan dilaksanakan setelah hasil analisis data. Penyajian data tidak hanya tertuang dalam bentuk Naskah Akademik, tetapi tersajikan pula dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial.

---

<sup>10</sup> Peter de Cruz, *Comparative Law in a Changing World* (London\_Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999) yang diterjemahkan oleh Narulita Yusron, *Perbandingan Sistem Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2010), halaman 10-11

## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial sebagai suatu hasil penelitian atau kajian ilmiah memuat kajian teoritis, kajian terhadap asas-asas atau prinsip penyusunan norma, kajian praktik penyelenggaraan, dan implikasi Peraturan Daerah.

#### A. Kajian Teoritis

Hukum tidak hanya berfungsi sebagai pembenar atau mengesahkan segala yang terjadi setelah masyarakat berubah, tetapi hukum harus tampil secara bersamaan dengan peristiwa yang terjadi, bahkan kalau perlu hukum harus tampil lebih dahulu, baru peristiwa mengikutinya, fungsi hukum sebagai alat untuk rekayasa sosial (*law a tool of social engineering*). Sesungguhnya fungsi hukum tidak hanya sekedar sebagai pendamping (*standard of conduct*) dan alat rekayasa sosial (*law a tool of social engineering*), tetapi juga sebagai alat untuk mengontrol tingkah laku manusia (*law a tool of social control*) dan sebagai alat memperlancar proses interaksi sosial (*law as a facility of human interaction*).

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial sebagai suatu hukum tertulis diharapkan pula memiliki fungsi:

1. *Standard of conduct*, yang menjadi pedoman dan arah bagi eksekutif dan legislatif dalam Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial melalui kebijakan penganggaran maupun kebijakan non penganggaran;
2. *A tool of social engineering*, yang dapat dijadikan alat oleh eksekutif dan legislatif untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan melalui kebijakan legislasi, dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial;

3. *A tool of social control*, yang dapat dijadikan alat untuk mengontrol proses Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, mensinergikan dan mengharmonisasikan terhadap kebijakan-kebijakan, baik secara vertikal (dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi) maupun horizontal (dengan Peraturan Daerah lainnya);
4. *As facility of human interaction*, terwujudnya interaksi pemangku kepentingan (eksekutif, legislatif, dan masyarakat) dalam proses menumbuhkan dan mengembangkan eksistensi Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam pembangunan daerah.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, sebagaimana Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara teknis tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, sesuai asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan asas muatan materi peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan putusan pengadilan. Di sisi lain, yang paling mendasar secara hakiki, bahwa peraturan perundang-undangan berlandaskan pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, sebagaimana Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila menjadi “roh” nya norma dan nilai Peraturan Daerah, sehingga Peraturan Daerah menjadi suatu hukum yang berketuhanan, berperikemanusiaan, berkesatuan, berdemokrasi dan berkeadilan sosial dalam setiap perubahannya. A.A.G. Peters mengatakan, bahwa hukum sering kali bukannya memajukan stabilitas dan kepastian, malahan justru mengakibatkan ketidakstabilan dan

ketidakpastian.<sup>11</sup> Oleh karena itu hukum yang bersifat dinamis, harus selalu dilakukan perubahan sejalan dengan perkembangan jaman dan dinamika kehidupan masyarakat,<sup>12</sup> sebagai alat rekayasa sosial, mengontrol tingkah laku manusia dan memperlancar proses interaksi sosial.

Sudjito dalam artikelnya “Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila,” bahwa:<sup>13</sup>

Pancasila adalah roh/jiwa hukum nasional. Pancasila sebagai sistem nilai, keberadaannya abstrak, tak terlihat dengan mata kepala, tetapi keberadaan dan perannya dapat ditangkap dengan mata hati. Apabila Pancasila terlepas dari hukum nasional, maka hukum nasional akan mati, walaupun hukum nasional ada, ia sekedar merupakan zoombi (mayat hidup) yang menakutkan, merusak, dan mengganggu kenyamanan hidup dan kehidupan manusia.

Pancasila sebagai sistem nilai telah mengakar dalam kehidupan bangsa Indonesia, tertanam dalam tradisi, sikap, perilaku, adat istiadat dan budaya bangsa. Pancasila tergolong nilai kerohanian yang di dalamnya terkandung nilai-nilai lain secara lengkap dan harmonis, baik nilai materiil, nilai vital, nilai kebenaran/kenyataan, nilai estetis, nilai etis/moral maupun nilai religius.

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, namun nilai-nilai Pancasila terlupakan dijadikan asas-asas hukum nasional. Pernyataan-pernyataan tentang Pancasila sebagai landasan pembangunan hukum nasional hanyalah sebatas pernyataan belaka, tanpa ada realisasi. Secara empirik bisa dilihat dan dibaca pada setiap Peraturan Daerah yang dalam konsiderannya hampir tidak merumuskan amanat konstitusi berupa kesejahteraan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia serta nilai-nilai Pancasila berupa nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan sosial. Romli Atmasasmita mengatakan, bahwa:<sup>14</sup>

Kehidupan hukum dengan cita-cita keadilan yang selalu didengungkan merupakan fatamorgana semata, tanpa manfaat nyata yang kita rasakan, yang diberikan sesuai dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawabnya pada kepentingan masyarakat luas. Kehidupan hukum dalam alam liberalism merupakan “kemenangan” pengaruh paham individualism yang telah “menguburkan” pengaruh paham kolektivisme yang secara historis tumbuh dan berkembang pada bangsa-bangsa timur. Meskipun era penjajahan secara fisik

---

<sup>11</sup> A.A.G.Peters, Ed., *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku I (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988), hlm. 476

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 3

<sup>13</sup> Sudjito, *Negara Hukum Dalam Perpektif Pancasila*, Proceeding Kongres Pancasila “Pancasila Dalam Berbagai Perspektif” (Yogyakarta: Sekjen MK, 2009), hlm. 199-200

<sup>14</sup> Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan* (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2017), hlm. 28-29

telah berakhir, akan tetapi era penjajahan ideologi dan ajaran dalam bidang hukum belum berakhir, karena sampai saat ini, secara substansial kita belum dapat menggali “nilai-nilai budaya Indonesia” ke sistem hukum Indonesia, kecuali dari aspek formalistas perundang-undangan.

Peraturan Daerah wajib memuat nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila, sehingga Peraturan Daerah tersebut dapat mewujudkan tujuan pemerintahan dan tujuan hukum, sebagaimana penegasan Jeremy Bentham, bahwa tujuan pemerintahan dan tujuan hukum haruslah “kebahagiaan terbesar komunitas” atau “kebahagiaan masyarakat”.<sup>15</sup> Tujuan pemerintahan dan tujuan hukum tersebut akan dapat dicapai, apabila proses pembentukan Peraturan Daerah juga mendasarkan pada teknik pembentukan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila.

Dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial terdapat 3 (tiga) kata dasar yang perlu dikaji secara teoritis, sebagai upaya untuk menentukan indikator-indikator yang akan dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, yaitu kata “Penyelenggaraan”, “Tertib”, dan kata “Tuna Sosial.”

#### 1. Penyelenggaraan

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan definisi penyelenggaraan sebagai proses, cara, perbuatan terhadap sesuatu. Kata “penyelenggaraan” sama atau setara dengan kata “Pelaksanaan” atau “Penegakan.” Apabila dikaitkan dengan tertib Tuna Sosial, kata “penyelenggaraan” mengandung makna adanya rangkaian kegiatan perencanaan, persiapan dan pelaksanaan dalam mencegah dan menanggulangi tuna sosial, sebelum terjadinya peristiwa (*ante factum*) dan setelah terjadinya suatu peristiwa tersebut (*post factum*). Pasal 19 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial mendefinisikan penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai

---

<sup>15</sup> Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan* (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010), hlm. 2

sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal tersebut menunjukkan, bahwa penanggulangan sebagai suatu kebijakan umum (*public policy*).

Keban (2004:55), sebagaimana yang dikutip oleh Asna Aneta menyatakan, bahwa *Public Policy* dapat dilihat sebagai konsep filosofi, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja”, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. Kebijakan sebagai suatu konsep filosofis merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan.
- b. Sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi.
- c. Sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara di mana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya.
- d. Sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Mendasarkan pada pendapatnya Keban di atas, maka penyelenggaraan sebagai suatu kebijakan, proses, produk dan kerangka kerja dalam mencegah dan menanggulangi Tuna Sosial. Sedangkan proses analisis kebijakan publik menurut Dunn (2000) adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan, dan divisualisasikan sebagai rangkaian tahap yang saling bergantung dan diatur menurut urutan waktu, yang meliputi penyusunan agenda,

---

<sup>16</sup> Asna Aneta, *Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) Di Kota Gorontalo*, Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010, hlm.55

formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.<sup>17</sup>

Strategi kebijakan penyelenggaraan tertib Tuna Sosial yang selama ini diterapkan memperlihatkan dengan jelas beberapa kekeliruan, antara lain :<sup>18</sup>

- a. masih berorientasi pada aspek ekonomi dari pada aspek multidimensional. Strategi kebijakan penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dengan fokus perhatian pada aspek ekonomi terbukti mengalami kegagalan, karena pengentasan tuna sosial yang direduksi dalam soal-soal ekonomi tidak akan mewakili persoalan tuna sosial yang sebenarnya.
- b. lebih bernuansa karitatif (kemurahan hati) dibandingkan dengan produktivitas. Strategi kebijakan penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial yang hanya didasarkan atas karitatif, tidak akan mampu memunculkan dorongan dari masyarakat miskin sendiri untuk melakukan ikhtiar dan berupaya bagaimana mengatasi kemiskinan yang dihadapinya. Mereka akan selalu menggantungkan diri pada bantuan yang diberikan pihak lain.
- c. lebih memposisikan masyarakat miskin sebagai obyek dari pada subyek. Strategi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Masyarakat miskin diposisikan sebagai obyek, yaitu kelompok yang dijadikan sasaran perubahan, bukan sebagai subyek yakni sebagai pelaku perubahan.
- d. pemerintah masih sebagai penguasa daripada fasilitator. Dalam penanganan kemiskinan, pemerintah masih bertindak sebagai penguasa yang kerap kali turut campur tangan terlalu luas dalam kehidupan orang-orang miskin.

Makna penanggulangan secara yuridis normatif dapat diambil dari Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, bahwa penanggulangan meliputi usaha-usaha preventif, represif,

---

<sup>17</sup> Asna Aneta, *Ibid.*, hlm. 55

<sup>18</sup> Abu Huraerah, *Strategi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia*, Pemberdayaan Komunitas, Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial Vol. 12, No. 1, Juni 2013, hlm. 5-6

rehabilitatif, dan reintegrasi sosial. Secara kontekstual, makna penanggulangan secara lengkap dan dikaitkan dengan Tuna Sosial merupakan usaha-usaha yang terorganisir dan berkelanjutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah meliputi usaha-usaha preventif, represif dan rehabilitatif dengan tujuan agar tidak terjadi Tuna Sosial, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat Tuna Sosial di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali Tuna Sosial menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para Tuna Sosial untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.

Upaya penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial selama ini bersifat individual, artinya penyelenggaraan diterapkan terhadap orang perseorangan yang melakukan perbuatan di area publik. Perubahan perilaku orang perseorangan yang akan dilakukan perubahan, dari perilaku meminta-minta menjadi perilaku yang produktif sesuai dengan harkat martabat manusia. Namun demikian, ada indikasi Tuna Sosial merupakan perilaku yang menguntungkan sebagai suatu pekerjaan yang terorganisir, yang dilakukan oleh suatu badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum. Apabila hal ini terjadi, maka badan usaha tersebut wajib bertanggung jawab atas kebijakan-kebijakannya yang memperkerjakan orang perseorangan sebagai Tuna Sosial. Sebagaimana diketahui, bahwa badan usaha, baik berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum dapat sebagai subyek tindak pidana, sehingga dapat dipertanggungjawabkan perbuatan dan pidananya, seperti dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi, undang-undang narkotika dan undang-undang lingkungan hidup. Ada pun sifat pertanggungjawabannya mendasarkan pada pertanggungjawaban *strict liability* dan *vicarious liability*.

Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial melalui usaha represif, dengan penerapan sanksi pidana terhadap Tuna Sosial, tidak mampu untuk menyelesaikan secara fundamen

etiologi Tuna Sosial. Bahkan telah terjadi depenalisasi terhadap perilaku Tuna Sosial (pengemis dan gelandangan) dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), artinya ketentuan perilaku Tuna Sosial (pengemis dan gelandangan) yang ada di Kitab Undang-undang Hukum Pidana tidak dicabut dan tidak diberlakukan, sebagaimana diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Pasal 504 Kitab Undang-undang Hukum Pidana merumuskan: ayat (1) barangsiapa mengemis di muka umum, diancam, karena melakukan pengemis, dengan kurungan paling lama enam minggu; Ayat (2) pengemis yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.

Pasal 505 Kitab Undang-undang Hukum Pidana merumuskan: ayat (1) barangsiapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam, karena melakukan pergelandangan, dengan kurungan paling lama tiga bulan; Ayat (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama enam bulan.

Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-undang Hukum Pidana tersebut diterapkan terhadap pelaku orang perseorangan, dan pasal tersebut tidak berlaku terhadap badan usaha. Namun demikian ada indikasi, badan usaha dapat mengorganisasi dan menggerakkan pengemis dan pergelandangan sebagai suatu pekerjaan. Oleh karena itu patut dirumuskan pertanggungjawaban badan usaha yang mengorganisir dan menggerakkan orang perorangan melakukan pengemis dan pergelandangan, sebagaimana perkembangan hukum pidana, bahwa tidak hanya orang perseorangan yang dapat dipertanggungjawabkan suatu perbuatan dan pidana, tetapi juga badan usaha dapat dipertanggungjawabkan sebagai subyek tindak pidana. Pasal 1 angka 11 Peraturan Daerah Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan

Kebersihan, Kesehatan dan Ketertiban Umum memaknai *Penyelenggaraan* (Kebersihan, Kesehatan dan Ketertiban Umum yang selanjutnya disingkat Penyelenggaraan K3) adalah upaya bersama antara Pemerintah dan masyarakat dalam mewujudkan Kebersihan, Kesehatan dan Ketertiban Umum sesuai dengan tugas dan tanggung jawab serta hak dan kewajiban masing-masing. Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Salatiga Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, memaknai *Penyelenggaraan* Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan setiap warga negara yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial. Apabila kedua makna “penyelenggaraan” dalam kedua Peraturan daerah tersebut, maka Penyelenggaraan tertib Tuna Sosial adalah upaya-upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam menertibkan tuna sosial.

## 2. Tertib

Kamus Baku Bahasa Indonesia memberikan pengertian “tertib” sebagai aturan, teratur, rapi, dan sebagai kata kerja berarti menertibkan, membuat situasi atau keadaan menjadi teratur atau tertib. Dalam peraturan perundang-undangan, memaknai tertib dalam dua hal, yaitu untuk memastikan agar peraturan perundang-undangan dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka setidaknya diperlukan 2 tertib yaitu tertib dasar peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib dasar peraturan perundang-undangan terkait dengan asas, jenis, hierarki dan materi muatan, sementara tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.<sup>19</sup> Tata

---

<sup>19</sup> Bayu Dwi Anggono, *Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya*, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018, hlm. 1

tertib adalah salah satu norma dasar dalam kerangka konseptual yang berisi kebijakan yang mengatur ketimpangan psikologis siswa yang dalam perkembangannya menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dalam hubungan interaksi antar siswa dengan siswa lain, siswa dengan guru, siswa dengan kepala sekolah dan berbagai pola interaksi dengan komponen yang ada dalam organisasi sekolah.<sup>20</sup> Tata tertib adalah kumpulan aturan-aturan yang dibuat secara tertulis dan mengikat anggota masyarakat. Tata tertib sekolah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain sebagai aturan yang berlaku di sekolah agar proses pendidikan dapat berlangsung secara efektif dan efisien.<sup>21</sup> Fungsi dari tata tertib adalah agar siswa dapat dengan mudah mengendalikan diri, menghormati, dan mematuhi otoritas. Pasal 1 angka 10 Peraturan Daerah Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan Dan Ketertiban Umum merumuskan, bahwa Ketertiban Umum adalah keadaan aman, tenteram, tertib, dan teratur sesuai tatanan dan kaidah hukum, serta norma agama, norma sosial, dan sesuai Peraturan Perundang-undangan. Apabila pengertian ke-“tertib”-an pada Peraturan Daerah tersebut digunakan, maka penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial merupakan upaya yang terencana, terarah, terpadu dan berkelanjutan untuk menegakkan norma dengan cara menertibkan dalam bentuk pencegahan dan penanggulangan tuna sosial.

### 3. Tuna Sosial

Kamus Baku Bahasa Indonesia memaknai ‘Tuna Sosial’ sebagai suatu tidak memiliki rasa sosial. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan Dan Ketertiban Umum merumuskan Tuna Sosial adalah penyandang masalah kesejahteraan sosial termasuk diantaranya gelandangan, pengemis, dan pengamen, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka

---

<sup>20</sup> A. Irwansa Dan Muh. Arsyad Maf'ul, *Analisis Pelaksanaan Tata Tertib Sekolah Pada Siswa Di Smk Negeri 1 Makassar*, Jurnal Tomalebbi, 2016, hlm. 2

<sup>21</sup> Nurul Asmi Arsaf, *Faktor Penyebab Pelanggaran Tata Tertib (Studi Pada Siswa Di Sma Negeri 18 Makassar)*, Jurnal Sosialisasi Pendidikan Sosiologi-FIS UNM, hlm. 3

20. Tuna Sosial harus ditertibkan dan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, swasta dan masyarakat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22. Pasal 40 menegaskan, bahwa dalam penyelenggaraan tertib tuna sosial, setiap orang dilarang:

- a. bertempat tinggal di tempat yang bukan peruntukannya dan melakukan kegiatan yang mengganggu ketertiban dan ketentraman masyarakat;
- b. mencari penghasilan dan/atau mengemis di tempat-tempat yang dapat mengganggu lalu lintas jalan;
- c. menghimpun dan/atau memanfaatkan tuna sosial untuk mengemis atau mengamen;
- d. meminta dana dari masyarakat untuk dimanfaatkan kegiatan tertentu yang meresahkan masyarakat;
- e. melakukan, menawarkan atau menggunakan jasa prostitusi;
- f. memberikan uang atau barang kepada pengemis atau pengamen di tempat-tempat yang mengganggu lalu lintas;
- g. melakukan perjudian atau membuka praktek perjudian; dan
- h. melakukan gangguan terhadap ketertiban umum.

*Pengemis:*

Perubahan masyarakat dengan dinamikanya membawa masyarakat pada suasana kompetitif yang sangat ketat menuju masyarakat modern, masyarakat industri dan digital. Ketidakmampuan masyarakat dalam mengikuti perubahan tersebut akan berdampak pada lahirnya pengangguran dan kemiskinan, yang bermuara akhir lahirnya orang yang meminta-minta atau pengemis, bahkan bisa terjadi meminta-minta sebagai suatu budaya, yaitu kebiasaan berperilaku meminta-minta dan berharap pada belas kasihan orang lain.

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan makna pengemis sebagai orang yang meminta-minta. Secara yuridis normatif, Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah

Nomor 31 Tahun 1980 menyatakan, bahwa Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Peraturan Daerah Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kebersihan, Kesehatan, dan Ketertiban Umum, dalam Pasal 23 memberikan makna 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.

Teori Lingkaran Setan Kemiskinan (*vicious circle of poverty*), Ragnar Nurkse (1953) mengajarkan bahwa adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitas mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya seperti lingkaran yang tidak berujung. Fenomena kemiskinan struktural dan kultural semacam ini menggambarkan bagaimana penduduk miskin tetap menjadi miskin karena keadaan awal miskin, dan demikian terus berlaku secara terus-menerus.<sup>22</sup>

Teori Konservatif menyatakan, bahwa kemiskinan tidak bermula dari struktur sosial, melainkan berasal dari karakteristik orang-orang miskin itu sendiri (misalnya malas, boros, tidak merencanakan kehidupannya, fatalis dan pasrah pada keadaan). Penduduk miskin mempunyai budaya miskin (*culture of poverty*). “Penyebab mereka miskin, karena mereka miskin. Penyebab orang menjadi miskin adalah karena ia terjebak dalam perangkap kemiskinan (kemiskinan materil, kelemahan jasmani, isolasi, kerentanan, dan ketidakberdayaan)”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Rah Adi Fahmi Ginanjar, Sugeng Setyadi, Umayatu Suiroh, *Analisis Strategi Penanggulangan Kemiskinan Di Provinsi Banten*, Jurnal Ekonomi-Qu, Vol. 8, No. 2, Oktober 2018, p-ISSN: 2089-4473 e-ISSN: 2541-1314 hlm. 232-233

<sup>23</sup> Rah Adi Fahmi Ginanjar, Sugeng Setyadi, Umayatu Suiroh, *Ibid.*, hlm. 233

Teori Liberal menyatakan bahwa manusia sebenarnya adalah makhluk yang baik, tetapi sangat dipengaruhi oleh lingkungan yang penuh diskriminasi dan peluang yang sempit. Apabila kondisi sosial ekonomi diperbaiki dengan menghilangkan diskriminasi dan memberikan peluang yang sama, maka budaya kemiskinan akan segera ditinggalkan.<sup>24</sup>

Menurut Sri Hartinnovmi, kriteria-kriteria pengemis yaitu:<sup>25</sup>

- a. anak sampai dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun;
- b. meminta-minta di rumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah dengan tempat umum lainnya;
- c. bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan, berpura-pura sakit, merintih, dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, meminta sumbangan untuk organisasi;
- d. biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaur dengan penduduk pada umumnya.

Kriteria pengemis didasarkan pada indikator perilaku, bukan tampilan fisik (seperti baju compang-camping, berjalan tertatih-tatih, wajah memelas, gendong anak, luka fisik, badan lusuh).

Dampak adanya pengemis mengganggu ketertiban umum, mengganggu kenyamanan dan keamanan masyarakat, membuat kotor suatu daerah, penilaian negative terhadap kerja dan kinerja pemerintahan, menunjukkan deskripsi rendahnya penegakkan nilai-nilai hak asasi manusia, serta dapat menjadi benih kejahatan jalanan. Oleh karena itu, upaya penanggulangan dalam berbagai bentuk kebijakan, program dan kegiatan yang meliputi usaha preventif, represif, rehabilitatif dan reintegrasi sosial merupakan

---

<sup>24</sup> Rah Adi Fahmi Ginanjar, Sugeng Setyadi, Umayatu Suiroh, *Ibid.*, hlm. 234

<sup>25</sup> Asep Jahidin dan Sarif, *Model Sistem Rujukan Gelandangan dan Pengemis di Camp Assesment Dinas Sosial DIY*, E M P A T I: Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Vol. 6 No. 1 Juni 2017, hlm. 42

langkah yang tepat dan strategis dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan dari masyarakat rentan sosial.

*Gelandangan:*

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan makna gelandangan sebagai orang yang bergelandangan; orang yang tidak tentu tempat kediaman dan pekerjaannya. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Pasal 1 angka 1 memberikan definisi gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Peraturan Daerah Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kebersihan, Kesehatan dan Ketertiban Umum, dalam Pasal 1 angka 24 memberikan makna gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

Menurut Sri Hartinnovmi, gelandangan memiliki kriteria-kriteria sendiri, diantaranya sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a. anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun, tinggal dan hidup mengembara atau menggelandang di sembarangan tempat dan tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar;
- b. mereka tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, hidup bebas/liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya;
- c. mereka tidak punya pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas atau tidur di emperan toko dan kolong jembatan.

Menurut Murdianto ciri-ciri gelandangan adalah :<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Asep Jahidin dan Sarif, *Ibid.*, 42

- a. anak sampai usia dewasa tinggal di sembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar.
- b. tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas/liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya.
- c. tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan, barang bekas dan sebagainya

Ada beberapa faktor penyebab orang hidup menggelandang dan mengemis, menurut Sri Hartinnovmi, bermuculan fenomena sosial terutama gelandangan dan pengemis, karena:<sup>28</sup>

- a. masalah kemiskinan
- b. masalah pendidikan
- c. masalah keterampilan kerja
- d. masalah sosial budaya
- e. masalah tempat tinggal
- f. masalah kesehatan
- g. masalah kependudukan
- h. masalah keamanan dan ketertiban.

Menurut Darwis, sebagaimana dikutip oleh Baktiawan Nusanto, seseorang menjadi gelandangan di ibu kota karena mulanya datang dari desa akibat sudah tidak tahan lagi hidup di desa, dengan penyebab yang bermacam, misalnya karena perlakuan buruk dari keluarga, tanah yang dijual, lebih detailnya Darwis membagi menjadi beberapa faktor penyebab munculnya fenomena ini, yaitu:<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Z Mutaqin, 2021 - repository.uinbanten.ac.id., hlm.41

<sup>28</sup> Asep Jahidin dan Sarif, *Ibid.*, hlm. 42-44

<sup>29</sup> Baktiawan Nusanto, *Op.Cit.*, hlm. 344

- a. faktor ekonomi meliputi kurangnya ketersediaan lapangan kerja, kemiskinan dan rendahnya pendapatan perkapita sehingga mengakibatkan tidak tercukupinya kebutuhan hidup;
- b. faktor geografi yang meliputi daerah asal yang minus dan tandus sehingga menjadikan pengolahan tanah atau lahan tidak maksimal;
- c. faktor sosial yang meliputi urbanisasi yang semakin meningkat serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam usaha peningkatan kesejahteraan sosial;
- d. faktor pendidikan yang meliputi relatif rendahnya pendidikan masyarakat mengakibatkan kurangnya bekal serta keterampilan untuk hidup layak;
- e. faktor psikologis yang meliputi adanya keretakan keluarga dan keinginan melupakan kejadian masa lampau yang mengakibatkan menurunnya gairah kerja;
- f. faktor lingkungan yang berkaitan dengan keadaan gelandangan yang telah berkeluarga atau mempunyai anak, maka secara tidak langsung terlihat adanya pembibitan gelandangan;
- g. faktor agama yang meliputi rendahnya ajaran agama yang menyebabkan tipisnya iman seringkali membuat mereka mudah putus asa dalam menghadapi cobaan serta seringkali tidak memiliki keinginan untuk berusaha keluar dari suatu cobaan.

Dampak adanya gelandangan akan mengganggu ketertiban umum dan keamanan suatu daerah, membuat pandangan yang tidak nyaman, membuat kotornya suatu daerah, dan pergelandangan memicu lahirnya pengemis, serta akan menimbulkan persepsi negatif terhadap suatu daerah atas nilai-nilai kemanusiaan dengan adanya gelandangan.

*Pengamen:*

Kamus baku Bahasa Indonesia memberikan makna pengamen sebagai orang yang mengamen, biasanya mengadakan pertunjukan di tempat-tempat umum. Persoalan

eksploitasi anak jalanan sebagai pengamen dan pengemis merupakan bentuk masalah sosial yang terjadi di masyarakat. Eksploitasi yang dialami anak jalanan akan berdampak buruk bagi perkembangan anak baik mental, sosial maupun fisiknya. Anak jalanan tidak mendapatkan dan merasakan perhatian dan kasih sayang dari keluarganya. Anak jalanan menghabiskan waktu sehari-harinya di terminal untuk bekerja. Anak jalanan tidak hanya bekerja sampai larut malam, terkadang ada anak jalanan yang tidur di terminal.<sup>30</sup>

*Prostitusi:*

Pasal 1 angka 22 Peraturan Daerah Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kebersihan, Kesehatan, dan Ketertiban Umum menegaskan Prostitusi adalah penjualan jasa seksual untuk mendapatkan uang dan atau barang.

*Perjudian:*

Pasal 1 angka 27 Peraturan Daerah Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kebersihan, Kesehatan, dan Ketertiban Umum memberikan makna Perjudian adalah kegiatan permainan bersifat untung-untungan yang dilakukan melalui media dan atau alat-alat tertentu dalam bentuk pertaruhan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan atau perbuatan yang dipersamakan dengan itu.

*Anak Jalanan:*

Pasal 1 angka 25 Peraturan Daerah Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kebersihan, Kesehatan, dan Ketertiban Umum menegaskan, bahwa Anak Jalanan adalah anak yang menghabiskan sebagian besar waktu untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari di jalanan untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalan atau tempat umum.

---

<sup>30</sup> Ninik Yuniarti, *Eksplorasi Anak Jalanan Sebagai Pengamen Dan Pengemis Di Terminal Tidar Oleh KeAnak Jalanan:luarga*, Universitas Negeri Semarang, *Komunitas 4 (2) (2012) : 210-217*

## **B. Kajian asas-asas atau prinsip penyusunan norma**

Kajian terhadap asas-asas atau prinsip-prinsip Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam suatu Peraturan Daerah berdasarkan pada asas-asas atau prinsip-prinsip Pancasila yang terkandung dalam teknis pembentukan peraturan perundang-undangan.

### **1. Kajian asas/prinsip pembentukan Rancangan Peraturan Daerah**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5 telah mengatur tentang teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah yang tidak boleh bertentangan dengan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

#### **a. kejelasan tujuan;**

Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam suatu Peraturan Daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Tujuan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam suatu Peraturan Daerah bertujuan terwujudnya kepastian hukum, pedoman dan arah Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial;

#### **b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;**

Setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam suatu Peraturan Daerah dibentuk oleh Wali Kota bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga, sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan

peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menunjukkan, bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial akan berpedoman pada peraturan perundang-undangan, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah beberapa kali terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
- 3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis;

- 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah;
  - 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat Bagi Penanganan Fakir Miskin;
  - 9) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
  - 10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
  - 11) Peraturan Daerah Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan dan Ketertiban Umum;
  - 12) Peraturan Daerah Salatiga Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial;
  - 13) Peraturan Nomor 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Salatiga.
- d. dapat dilaksanakan;

Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam suatu Peraturan Daerah dibutuhkan oleh Pemerintahan Daerah Kota Salatiga karena adanya kevakuman/kekosongan hukum yang terkait dengan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial. Perintah pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial telah ditentukan dalam Pasal 40 ayat

(2) Peraturan Daerah Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan, dan Ketertiban Umum.

e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pengaturan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam suatu Peraturan Daerah akan menjawab kevakuman/kekosongan hukum di Kota Salatiga, sehingga akan terwujud efisiensi dan efektivitas Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan.

f. kejelasan rumusan

Setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Rumusan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam suatu Peraturan Daerah akan memperhatikan kewenangan Pemerintahan Daerah, muatan Peraturan Daerah meliputi struktur hukum, muatan hukum dan harmonisasi, serta bahasa hukum dan teknis penulisan.

g. keterbukaan.

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat terbuka. Seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial akan disusun melalui tahapan-tahapan yang transparan dan akuntabel dari perencanaan sampai dengan pengundangan.

## 2. Kajian asas/prinsip muatan materi

### a. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

#### 1) pengayoman

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial berfungsi memberikan perlindungan penyelenggaraan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial untuk menciptakan ketertiban, ketenteraman dan kenyamanan masyarakat.

#### 2) kemanusiaan

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional dan dapat dipertanggungjawabkan. Penyandang Tuna Sosial merupakan orang yang “sakit” sehingga yang dibutuhkan bukan penghukuman tetapi tindakan/rehabilitatif dan reintegrasi.

#### 3) kebangsaan

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyandang Tuna Sosial merupakan bagian dari bangsa Indonesia yang harus diakui hak-haknya, dilindungi, dan diberdayakan sehingga kembali menjadi warga Negara yang memiliki harkat dan martabat sebagai manusia.

#### 4) kekeluargaan;

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5) kenusantaraan;

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial yang dibuat merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6) bhinneka tunggal ika

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7) keadilan

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;

8) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial, semua harus memegang *equality before the law*;

9) ketertiban dan kepastian hukum;

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

b. Materi muatan penyelenggaraan pemerintahan daerah

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-undang dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1) kepastian hukum

Mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2) tertib penyelenggara negara

Menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

3) kepentingan umum

Mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4) keterbukaan

Membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengembangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5) proporsionalitas

Mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6) profesionalitas

Mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7) akuntabilitas

Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8) efisiensi

Berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam pengembangan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik;

9) efektivitas

Berorientasi pada tujuan yang tepat guna;

10) keadilan

Setiap tindakan dalam pengembangan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

c. Materi muatan substansi Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial

Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menentukan, bahwa Peraturan Daerah kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

1) kewenangan kabupaten/kota;

2) kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;

- 3) kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- 4) kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- 5) kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah.

Materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial akan memuat kebijakan, program dan kegiatan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial yang meliputi usaha preventif, usaha represif, usaha rehabilitasi dan reintegrasi sosial.

Materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial berpedoman pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah, dan tanggung jawab penyelenggaraan kesejahteraan sosial di tingkat kota dilaksanakan oleh Wali Kota, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) huruf b dan ayat (3) huruf b.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, meliputi:

- a. mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya/bersifat lokal, termasuk tugas pembantuan;
- c. memberikan bantuan sosial sebagai stimulan kepada masyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial;
- d. memelihara taman makam pahlawan; dan
- e. melestarikan nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial memiliki kewenangan, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 30, meliputi:

- a. penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial;
- b. koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya;
- c. pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya;
- d. pemeliharaan taman makam pahlawan; dan
- e. pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Pemerintah Daerah dapat melaksanakan kebijakan khusus berdasarkan kondisi daerah dalam Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Dijelaskan dalam Pasal 2, bahwa penanggulangan gelandangan dan pengemis yang meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka muatan materi Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial minimal meliputi:

- a. Tuna Sosial

Materi muatan bahasan akan memuat kriteria Tuna Sosial.

b. Penyelenggaraan

Materi muatan bahasan akan memuat penyelenggaraan tertib Tuna Sosial melalui usaha preventif, usaha represif, usaha rehabilitatif dan usaha reintegrasi sosial.

c. pengawasan dan pembinaan

materi muatan bahasan pengawasan dan pembinaan akan memuat kewenangan Wali Kota melakukan pembinaan dan pengawasan, serta pelimpahan kewenangan pengawasan dan pembinaan kepada pejabat yang ditunjuk.

d. Partisipasi Masyarakat

Materi muatan bahasan partisipasi masyarakat akan berorientasi pada upaya masyarakat dalam melakukan pencegahan, pelaporan, peringatan, dan penjangkauan bersama Pemerintah Daerah.

e. Pembiayaan

Materi muatan bahasan pembiayaan akan memuat sumber pembiayaan penyelenggaraan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, yaitu dari anggaran pendapatan belanja daerah dan/atau sumbangan lain yang sah dan tidak mengikat sesuai peraturan perundang-undangan.

f. Larangan

Materi muatan bahasan larangan akan memuat larangan melakukan Tuna Sosial, memperlak, melakukan, mengajak, membujuk, membantu, menyuruh, memaksa, menampung dan mengkoordinir, memberikan kesempatan, dan larangan memberikan uang atau barang.

g. ketentuan pidana

materi muatan bahasan ketentuan pidana memuat jenis pidana (*strafsoort*) berupa pidana denda, berat ringannya pidana (*strafmat*) dengan menggunakan

pola pemidanaan minimal – maksimal, dan pelaksanaan pidana (*strafmodus*)

dengan pola pemidanaan kumulatif-alternatif dengan kata “dan/atau”.

### **C. Kajian praktik penyelenggaraan**

Data Statistik BPS Jawa Tengah yang diakses pada bulan Maret Tahun 2023, menunjukkan indikasi potensi Tuna Sosial di Kota Salatiga cukup potensial, jika mendasarkan pada korelasi tingkat kemiskinan, pengangguran, daya tarik wisata dan tingkat pengunjung wisata. Tingkat kemiskinan di Kota Salatiga pada maret tahun 2023 masih sebesar 4,66 % dan tingkat pengangguran sejumlah 6.409 orang.

Berdasarkan data di atas, maka dapat dideskripsikan secara korelatif, bahwa Kota Salatiga yang memiliki daya tarik wisata dan kunjungan wisata yang besar, menjadi potensi daya tarik bagi penduduk miskin dan pengangguran mencari uang di Kota Salatiga dengan cara pengemisan, pergelandangan dan prostitusi.

Pemerintah Daerah Kota Salatiga dalam menyelesaikan masalah kemiskinan dan pengentasan Tuna Sosial telah menerbitkan beberapa peraturan, antara lain:

- a. Peraturan Daerah Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan dan Ketertiban Umum;
- b. Peraturan Daerah Salatiga Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial;
- c. Peraturan Nomor 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Salatiga.

Peraturan Daerah tersebut belum mampu menyelesaikan masalah kemiskinan dan Tuna Sosial, hal tersebut bisa dibuktikan dengan tingkat kemiskinan yang masih 4,66% dan tingkat pengangguran sejumlah 6409 orang. Ketidakefektifan Peraturan Daerah tersebut membuka peluang potensi terjadinya Tuna Sosial sebagai salah satu cara menyelesaikan masalah, namun di sisi lain Tuna Sosial tersebut merupakan pelanggaran terhadap ketertiban umum. Upaya menyelesaikan masalah Tuna Sosial harus lebih spesifik, yaitu dengan regulasi tersendiri, yang belum dilakukan oleh Pemerintahan Daerah Kota

Salatiga, pada hal sudah diperintahkan oleh Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kebersihan, Kesehatan, dan Ketertiban Umum, dalam Pasal 40 ayat (2) dinyatakan, bahwa Ketentuan mengenai penyelenggaraan tertib tuna sosial diatur dalam Peraturan Daerah tersendiri.

Dalam rangka menghambat laju perkembangan Tuna Sosial, maka perlu dilakukan upaya Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dengan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu upaya yang tepat dan strategis dengan membentuk suatu Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dilaksanakan dan menjadi tanggung jawab Wali Kota, namun dapat dilimpahkan kepada Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang sosial, serta bekerjasama dengan instansi vertikal dan horizontal, serta melibatkan partisipasi masyarakat. Upaya Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial meliputi usaha preventif (pencegahan), usaha represif (penindakan), usaha rehabilitasi sosial (pemulihan sosial) dan reintegrasi sosial (pemberdayaan dan pendampingan).

Dalam rangka mewujudkan kesadaran dan kepatuhan hukum terhadap Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, maka dalam peraturan daerah tersebut dirumuskan ketentuan pidana, sebagai obat terakhir *ultimum remidium*, berupa pidana denda, di sisi lain ada sanksi tindakan berupa rehabilitasi sosial dan reintegrasi sosial. Penerapan bentuk sanksi tersebut melalui suatu proses seleksi oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketertiban, yang bekerjasama dengan Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang sosial. Proses seleksi tersebut diharapkan akan menekan pengeluaran biaya operasional dalam pelaksanaan sanksi.

#### **D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial merupakan peraturan daerah yang menggunakan *double track system*, yaitu sistem penghukuman (*punitive approach*) dan sistem tindakan (*therapeutic approach*). Sistem penghukuman dalam bentuk usaha represif (penindakan), sedangkan sistem tindakan lebih berorientasi pada usaha preventif, rehabilitatif dan reintegrasi sosial. Penekanan pada sistem tindakan, karena permasalahan Tuna Sosial merupakan problem *social structural*, yang akan lebih efektif diselesaikan dengan sistem tindakan. Penerapan sistem penghukuman akan melekat stigma jahat pada penyandang Tuna Sosial, dan tidak akan menyelesaikan secara mendasar masalah Tuna Sosial.

Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial bertujuan:

- a. mencegah penyandang Tuna Sosial oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;
- b. mencegah meluasnya pengaruh dan akibat adanya penyandang Tuna Sosial di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;
- c. mencegah penyandang Tuna Sosial kembali setelah direhabilitir dan/atau telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat;
- d. mengurangi dan/atau meniadakan penyandang Tuna Sosial yang ditujukan, baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan perbuatan-perbuatan Tuna Sosial; dan
- e. merehabilitasi penyandang Tuna Sosial agar memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia

Kebijakan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dirumuskan dan dilaksanakan melalui usaha preventif, represif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial, agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai anggota masyarakat.

Usaha preventif dimaksudkan untuk mencegah timbulnya penyandang Tuna Sosial di dalam masyarakat, yang ditujukan baik kepada orang perorangan, kelompok orang, keluarga maupun masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya penyandang Tuna Sosial.

Usaha represif dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan penyandang Tuna Sosial yang ditujukan, baik kepada orang perseorangan, kelompok orang, keluarga dan/atau masyarakat yang disangka melakukan perbuatan Tuna Sosial.

Usaha rehabilitasi sosial terhadap penyandang Tuna Sosial dimaksudkan agar fungsi sosial mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat.

Usaha reintegrasi sosial dimaksudkan untuk memasyarakatkan kembali penyandang Tuna Sosial menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial merupakan upaya solusi atas kekosongan hukum, yaitu:

- a. terwujudnya kepastian hukum dalam Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial;
- b. terwujudnya pedoman standar, baku dan tata cara Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial;
- c. terwujudnya pembangunan sumber daya manusia yang hidup dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia Indonesia; dan
- d. terwujudnya transparansi dan akuntabilitas Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial.

Penerapan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial akan berimplikasi terhadap ketertiban umum dalam kehidupan masyarakat dan menumbuhkan harkat martabat manusia dalam kehidupannya. Namun di sisi lain, akan memberikan beban keuangan daerah dalam upaya Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, antara lain pengadaan Balai Rehabilitasi Sosial dan anggaran operasional balai tersebut. Oleh

karena itu, tim seleksi harus bekerja keras dalam melakukan asesmen terhadap penyandang Tuna Sosial yang akan diberikan usaha-usaha preventif, represif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Pengurangan beban keuangan akan berkurang, apabila ada optimalisasi peran masyarakat atau korporasi melalui sumbangan sukarela atau *corporate social responsibility*.

Wali Kota mempunyai kewenangan melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap Perangkat Daerah yang terkait dan masyarakat dalam rangka Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS**  
**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Indonesia sebagai Negara hukum, yang memberikan makna bahwa setiap kebijakan harus berlandaskan pada hukum agar terwujud kepastian hukum dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 14 menyatakan, 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 dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan berbagai faktor pertimbangan yang telah dijelaskan dalam BAB II di atas, perlu Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dan menjadi *legal standing* rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, antara lain, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan, bahwa salah satu tujuan bernegara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, yang kemudian dalam Batang Tubuh dijabarkan dalam Pasal 28C ayat (1), bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia, dan dalam Pasal 28H ayat (1) yang berbunyi, bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin,

bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) menjadikan manusia yang berkualitas dengan harkat dan martabatnya dalam lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Bagi fakir miskin dan anak terlantar seperti yang dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagai perwujudan pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara yang miskin dan tidak mampu.

Dasar konstitusi tersebut yang memberikan landasan bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan amanat konstitusi terhadap penanggulangan masyarakat rentan sosial ekonomi, yaitu penyandang Tuna Sosial, dengan memberikan fasilitasi, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat yang mandiri dan produktif sesuai dengan harkat dan martabatnya. Oleh karena itu, sudah tepat dan patut bagi Pemerintah Daerah Kota Salatiga membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, dan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan, bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Amanat tersebut membuktikan, bahwa dalam melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan berlandaskan pada prinsip kepastian hukum.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 56 jo Pasal 63 Undang-undang tersebut menunjukkan penggunaan penjelasan atau keterangan dan atau naskah akademik dalam penyusunan peraturan daerah, artinya bahwa penyusunan peraturan daerah dapat disertai:

- a. Penjelasan atau Keterangan
- b. Naskah Akademik
- c. Penjelasan atau Keterangan dan Naskah Akademik

Selanjutnya ditentukan, bahwa dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. pencabutan Peraturan Daerah; atau
- c. perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Dalam pendekatan *contrario*, maka dapat dimaknai muatan-muatan di luar muatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pencabutan peraturan daerah, dan perubahan peraturan yang hanya terbatas mengubah beberapa materi menggunakan naskah akademik dalam penyusunan peraturan daerah. Namun demikian, kalau mendasarkan pada Pasal 56 ayat (2) jo Pasal 63 Undang-undang *a quo* dapat dimaknai pula penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dapat disertai dengan penjelasan atau keterangan saja.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, serta dapat berisi asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 5 berbunyi:

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

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

Pasal 6 berbunyi:

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
  - a. pengayoman;
  - b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. kenusantaraan;
  - f. bhinneka tunggal ika;
  - g. keadilan;
  - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Undang-undang tersebut menjadi *legal standing* pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dari berbagai aspek antara lain

kewenangan dan tahapan pembentukan, struktur dan format peraturan, dan pedoman muatan-muatan peraturan. Undang-undang tersebut mengatur landasan dasar hukum (mengingat) dengan memperhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana terumuskan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 7 berbunyi:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8 berbunyi:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan pada ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial menggunakan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### 3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Dasar yuridis Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial terletak pada Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan Sosial, di mana Pasal 24 ayat (1) huruf b dan ayat (3) menentukan, bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah, dan untuk kabupaten/kota dilaksanakan oleh Bupati/Walikota.

Tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial, sebagaimana Pasal 29, meliputi:

- a. mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya/bersifat lokal, termasuk tugas pembantuan;
- b. memberikan bantuan sosial sebagai stimulan kepada masyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial;
- c. memelihara taman makam pahlawan; dan
- d. melestarikan nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Wewenang Pemerintah Daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, sebagaimana Pasal 30, meliputi:

- a. penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial;
- b. koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya;
- c. pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya;
- b. pemeliharaan taman makam pahlawan; dan
- c. pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Pasal 54 ayat (1) menyatakan, bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap aktivitas pelaku penyelenggaraan kesejahteraan sosial sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

Pasal 55 ayat (1) menyatakan, bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan kesejahteraan sosial sesuai dengan kewenangannya.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur beberapa ketentuan yang berkaitan dengan kewenangan, baik kewenangan pembentukan Peraturan Daerah maupun kewenangan urusan pemerintahan bidang kesejahteraan sosial, yaitu:

- a. Pasal 17 ayat (1) menyatakan, bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- b. Lampiran huruf F tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Sosial, yang menunjukkan adanya kewenangan Pemerintah Daerah dalam usaha-usaha

penanggulangan masyarakat rentan sosial, seperti pengemis dan gelandangan, yaitu antara lain:

- 1) Pemberdayaan Sosial, seperti pengembangan potensi sumber kesejahteraan sosial Daerah kabupaten/kota.
  - 2) Penanganan Warga Negara Migran Korban Tindak Kekerasan, dengan cara pemulangan warga negara migran korban tindak kekerasan dari titik debarkasi di Daerah kabupaten/kota untuk dipulangkan ke Desa/kelurahan asal.
  - 3) Rehabilitasi Sosial, dengan cara rehabilitasi sosial bukan/tidak termasuk bekas korban penyalahgunaan NAPZA dan orang dengan *Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immuno Deficiency Syndrome* yang tidak memerlukan rehabilitasi pada panti, dan rehabilitasi anak yang berhadapan dengan hukum
  - 4) Perlindungan dan Jaminan Sosial, meliputi pemeliharaan anak-anak terlantar dan pendataan dan pengelolaan data fakir miskin cakupan Daerah kabupaten/kota.
- c. Pasal 22 ayat (1) menyatakan, bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan.
- d. Pasal 154 ayat (1) huruf a menyatakan, bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
- e. Pasal 250 menyatakan, bahwa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan
- f. Pasal 251 menyatakan, bahwa agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan, penyusunan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Dalam pertimbangan pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 dinyatakan, bahwa gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, karena itu perlu diadakan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, dengan cara memberikan rehabilitasi dan reintegrasi kepada gelandangan dan/atau pengemis, agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warga negara Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah *a quo* memberikan pengertian gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah *a quo* memberikan pengertian pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah *a quo* menegaskan, bahwa upaya Penanggulangan gelandangan dan pengemis meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemisan untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.

Berdasarkan tujuan upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis sebagaimana dalam Pasal 2, terdapat usaha-usaha penanggulangan meliputi:

a. usaha preventif

usaha preventif merupakan usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemis, sehingga akan tercegah terjadinya :

- 1) pergelandangan dan pengemis oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;
- 2) meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemis di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;
- 3) pergelandangan dan pengemis kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah direhabilitir dan telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat.

Usaha preventif dilakukan antara lain dengan:

- 1) Penyuluhan dan bimbingan sosial;
- 2) Pembinaan sosial;
- 3) Bantuan sosial;
- 4) Perluasan kesempatan kerja;
- 5) Pemukiman lokal; dan
- 6) Peningkatan derajat kesehatan.

b. usaha represif

Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat.

Usaha represif dilakukan dengan cara:

- 1) razia;
- 2) penampungan sementara untuk diseleksi; dan
- 3) pelimpahan.

c. usaha rehabilitasi sosial

Usaha rehabilitasi sosial merupakan usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali, baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia.

Usaha rehabilitasi sosial dilakukan melalui:

- 1) usaha penampungan sementara;
- 2) usaha Seleksi;
- 3) usaha penyantunan;
- 4) usaha penyaluran; dan
- 5) Usaha tindak lanjut

d. reintegrasi sosial

Usaha reintegrasi sosial merupakan usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha memasyarakatkan kembali dan melakukan pengawasan serta pembinaan lanjut terhadap gelandangan dan pengemis, sehingga menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.

Usaha reintegrasi sosial dilakukan melalui:

- 1) bimbingan resosialisasi;
- 2) pemulangan; dan

3) bimbingan lanjutan.

6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya

Pasal 1 angka 1 menentukan, bahwa Perancang Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Perancang adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya yang berada di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, lembaga non struktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan Dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat Bagi Penanganan Fakir Miskin

Pengemis dan gelandangan merupakan masalah sosial, yang salah satu faktor penyebab terjadinya pengemis dan gelandangan karena kemiskinan, sehingga upaya Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial memerlukan partisipasi masyarakat. Pasal 2 Peraturan Pemerintah *a quo* menjelaskan, bahwa partisipasi masyarakat dalam penanganan fakir miskin dapat melalui pengumpulan dan penggunaan sumbangan masyarakat baik berupa barang, uang dan/atau surat berharga, yang sah dan tidak mengikat dalam pendanaan untuk penanganan fakir miskin, yang dilaksanakan oleh bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

8. Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah *a quo* memberikan makna penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.

Penyandang disabilitas harus diperhatikan dalam penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dengan tujuan, sebagaimana Pasal 2 Peraturan Pemerintah *a quo*:

- a. memenuhi kebutuhan dasar Penyandang Disabilitas;
- b. menjamin pelaksanaan fungsi sosial Penyandang Disabilitas;
- c. meningkatkan Kesejahteraan Sosial yang bermartabat bagi Penyandang Disabilitas;
- dan
- d. mewujudkan masyarakat inklusi.

Bupati/wali kota wajib melakukan penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial untuk Penyandang Disabilitas, yang meliputi:

- a. Rehabilitasi Sosial;
- b. Jaminan Sosial;
- c. Pemberdayaan sosial; dan
- d. Perlindungan Sosial.

9. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 38 ayat (5) Penetapan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah dan Bagian Hukum, berdasarkan kriteria:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. pengembangan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Berdasarkan Pasal 69, bahwa Pemrakarsa dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Rancangan Peraturan Daerah yang telah diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Pembentukan Peraturan Daerah disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Naskah Akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Berdasarkan Pasal 77, bahwa dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, tim penyusun dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan.

Mendasarkan Pasal 101, dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Wali Kota disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah.

Mendasarkan Pasal 102, dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah.

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menjadi pedoman dan arah secara teknis dalam pembentukan peraturan daerah, yang lebih terperinci daripada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan

Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota..

Dalam Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menegaskan bahwa Peraturan Daerah bagian dari produk hukum daerah, selain Perkada, Peraturan DPRD, dalam perencanaan membentuk Peraturan Daerah tersebut, perlu disiapkan Naskah Akademik Peraturan Daerah.

Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menentukan, bahwa peraturan daerah memuat pengembangan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang -undangan yang lebih tinggi, namun dapat memuat materi lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota

Dalam membentuk Peraturan Daerah baru, Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan pembentukan peraturan daerah, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa Pemrakarsa dalam mempersiapkan rancangan perda disertai dengan penjelasan

atau keterangan dan/atau naskah akademik. Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau keterangan untuk rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari pimpinan perangkat daerah mengikutsertakan pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum di Daerah.

11. Peraturan Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan Dan Ketertiban Umum.

Pasal 1 angka 10:

Ketertiban Umum adalah keadaan aman, tenteram, tertib, dan teratur sesuai tatanan dan kaidah hukum, serta norma agama, norma sosial, dan sesuai Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 1 angka 20:

Tuna Sosial adalah penyandang masalah kesejahteraan sosial termasuk diantaranya gelandangan, pengemis, dan pengamen.

Pasal 1 angka 21:

Tuna Susila adalah profesi yang menjual jasa seksual.

Pasal 1 angka 22:

Prostitusi adalah penjualan jasa seksual untuk mendapatkan uang dan atau barang.

Pasal 1 angka 23:

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.

Pasal 1 angka 24:

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

Pasal 1 angka 25:

Anak Jalanan adalah anak yang menghabiskan sebagian besar waktu untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari di jalanan untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalan atau tempat umum.

Pasal 1 angka 27:

Perjudian adalah kegiatan permainan bersifat untung-untungan yang dilakukan melalui media dan atau alat-alat tertentu dalam bentuk pertaruhan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan atau perbuatan yang dipersamakan dengan itu.

Pasal 22:

- (1) Penyelenggaraan ketertiban umum merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah, swasta dan masyarakat.
- (2) Penyelenggaraan ketertiban umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas:
  - a. tertib jalan, jalur hijau, trotoar, taman dan fasilitas umum lainnya;
  - b. tertib angkutan jalan;
  - c. tertib sungai, saluran air, kolam, sumber air;
  - d. tertib tempat dan usaha tertentu;
  - e. tertib bangunan;
  - f. tertib tempat hiburan dan keramaian;
  - g. tertib lingkungan; dan
  - h. tertib tuna sosial.

Pasal 40:

- (1) Dalam penyelenggaraan tertib tuna sosial, setiap orang dilarang:
  - a. bertempat tinggal di tempat yang bukan peruntukannya dan melakukan kegiatan yang mengganggu ketertiban dan ketentraman masyarakat;
  - b. mencari penghasilan dan/atau mengemis di tempat-tempat yang dapat mengganggu lalu lintas jalan;

- c. menghimpun dan/atau memanfaatkan tuna sosial untuk mengemis atau mengamen;
  - d. meminta dana dari masyarakat untuk dimanfaatkan kegiatan tertentu yang meresahkan masyarakat;
  - e. melakukan, menawarkan atau menggunakan jasa prostitusi;
  - f. memberikan uang atau barang kepada pengemis atau pengamen di tempat-tempat yang mengganggu lalu lintas;
  - g. melakukan perjudian atau membuka praktek perjudian; dan
  - h. melakukan gangguan terhadap ketertiban umum.
- (2) Ketentuan mengenai penyelenggaraan tertib tuna sosial diatur dalam Peraturan Daerah tersendiri.

12. Peraturan Nomor 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Salatiga

Pasal 1 angka 8:

Kemiskinan adalah suatu kondisi ketidakmampuan sosial dan ekonomi seseorang atau sekelompok orang untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 3:

Percepatan Penanggulangan Kemiskinan bertujuan:

- a. terwujudnya kondisi dan lingkungan sosial dan ekonomi yang memungkinkan penduduk miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya untuk mengembangkan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan secara berkelanjutan;
- b. tercapainya peningkatan kapasitas dan kemampuan berusaha penduduk miskin;
- c. terjaminnya konsistensi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi lintas pelaku yang membidangi kemiskinan dan pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan.

Pasal 7:

Pemerintah Daerah, Masyarakat, dan Pelaku Usaha berkewajiban dan bertanggung jawab dalam Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Daerah.

Pasal 1 angka 14:

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial yang selanjutnya disingkat PMKS adalah adalah perorangan, keluarga atau kelompok masyarakat yang sedang mengalami hambatan sosial, moral dan material baik yang berasal dari dalam maupun dari luar dirinya sehingga tidak dapat melaksanakan fungsinya untuk memenuhi kebutuhan minimum baik jasmani, rohani maupun sosial.

Pasal 3:

Penanganan PMKS bertujuan:

- a. mencegah dan meminimalisasikan potensi munculnya PMKS;
- b. meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup PMKS;
- c. memulihkan fungsi sosial PMKS dalam rangka mencapai kemandirian dan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah sosial;
- d. meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab masyarakat dan dunia usaha dalam penanganan PMKS secara melembaga dan berkelanjutan.

Pasal 4:

Sasaran penanganan PMKS dan PSKS meliputi:

- a. anak balita telantar;
- b. anak terlantar;
- c. anak yang berhadapan dengan hukum;
- d. anak jalanan;
- e. Anak dengan Kedisabilitas (ADK);
- f. anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah;
- g. anak yang memerlukan perlindungan khusus;
- h. lanjut usia telantar;
- i. penyandang disabilitas;
- j. tuna susila;
- k. gelandangan;
- l. pengemis;
- m. pemulung;

- n. Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan (BWBLP);
- o. korban penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif (NAPZA);
- p. korban tindak kekerasan;
- q. korban bencana alam;
- r. korban bencana sosial;
- s. korban perdagangan orang;
- t. perempuan rawan sosial ekonomi;
- u. fakir miskin;
- v. orang dengan HIV dan AIDS; dan
- w. keluarga bermasalah sosial psikologis.

Pasal 11:

- (1) Pemerintah Daerah dan masyarakat mempunyai tanggung jawab bersama atas Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial penanganan PMKS.
- (2) Dalam melaksanakan tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Dinas Sosial mempunyai tugas menyusun rencana, strategi, mekanisme, pembinaan, pengawasan dan pengendalian penanganan PMKS sebagai bagian dari penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Dinas Sosial menyelenggarakan fungsi:
  - a. penyusunan perencanaan penyelenggaraan penanganan PMKS;
  - b. pengalokasian anggaran untuk penanganan PMKS dalam APBD;
  - c. penyelenggaraan penanganan PMKS di Daerah; dan
  - d. pelaksanaan monitoring dan evaluasi penyelenggaraan penanganan PMKS di Daerah.

Pasal 12

Dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, Pemerintah Daerah berwenang:

- a. menetapkan kebijakan penanganan PMKS skala Daerah dengan mengacu pada kebijakan provinsi dan nasional;
- b. menyelenggarakan kerjasama bidang sosial skala Daerah;
- c. mengoordinasikan penanganan PMKS skala Daerah;
- d. memberikan bimbingan, monitoring, supervisi, konsultasi dan fasilitasi penanganan PMKS skala Daerah;
- e. mengembangkan dan pemberdayaan penggunaan potensi dan sumber kesejahteraan sosial untuk penanganan PMKS skala Daerah;

- f. menjalin kerjasama penanganan PMKS antar kabupaten/kota;
- g. melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan penanganan PMKS skala Daerah;
- h. menyediakan sarana dan prasarana penanganan PMKS skala Daerah;
- i. mengembangkan jaringan sistem informasi penanganan PMKS skala Daerah;
- j. menanggulangi bencana skala Daerah;
- k. memberikan izin pengumpulan uang atau barang untuk pendanaan penanganan PMKS skala Daerah;
- l. mengendalikan pengumpulan uang atau barang skala Daerah; dan
- m. melaksanakan dan mengembangkan jaminan sosial bagi penyandang cacat fisik dan mental,
- n. lanjut usia tidak potensial terlantar, yang berasal dari masyarakat rentan dan tidak mampu skala Daerah.
- o. Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan oleh Dinas Sosial.

Pasal 13:

Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Daerah meliputi:

- a. Rehabilitasi Sosial;
- b. Jaminan Sosial;
- c. Pemberdayaan Sosial; dan
- d. Perlindungan Sosial.
- e. PMKS harus diprioritaskan dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Daerah

Pasal 14:

- (1) Rehabilitasi Sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf a dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan PMKS yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.
- (2) Pemulihan dan pengembangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk mengembalikan keberfungsian secara fisik, mental, dan sosial, serta memberikan dan meningkatkan keterampilan.

Pasal 15:

Rehabilitasi Sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dapat dilaksanakan secara persuasif, motivatif atau koersif, baik dalam keluarga, masyarakat maupun panti sosial.

Pasal 16:

- (1) Rehabilitasi Sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ditujukan kepada PMKS yang mengalami kondisi kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, serta yang memerlukan perlindungan khusus.
- (2) PMKS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. anak balita telantar;
  - b. anak terlantar;
  - c. anak yang berhadapan dengan hukum;
  - d. anak jalanan;
  - e. Anak dengan Kedisabilitasan (ADK);
  - f. anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah;
  - g. anak yang memerlukan perlindungan khusus;
  - h. lanjut usia telantar;
  - i. penyandang disabilitas;
  - j. tuna susila;
  - k. gelandangan;
  - l. pengemis;
  - m. pemulung;
  - n. Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan (BWBLP);
  - o. korban tindak kekerasan;
  - p. korban bencana alam;
  - q. korban bencana sosial;
  - r. korban perdagangan orang;
  - s. perempuan rawan sosial ekonomi;
  - t. fakir miskin; dan
  - u. orang dengan HIV dan AIDS;

#### Pasal 19

- (1) Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf b, diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk penyandang disabilitas miskin atau yang tidak memiliki penghasilan.
- (2) Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam penanganan PMKS diberikan melalui bantuan langsung berkelanjutan kepada seseorang yang kebutuhan hidupnya bergantung sepenuhnya kepada orang lain.
- (3) Bantuan langsung berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan dalam bentuk pemberian uang tunai atau pelayanan diluar panti.

- (4) Pemerintah Daerah dapat memberikan jaminan sosial bagi para pejuang perintis kemerdekaan dan/atau keluarga pahlawan di Daerah.
- (5) Tata cara pemberian jaminan sosial dilaksanakan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 20:

Pemberdayaan Sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf c dimaksudkan untuk:

- a. memberdayakan PMKS agar mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri; dan
- b. meningkatkan peran serta lembaga dan/atau perseorangan sebagai potensi dan sumber daya dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dalam kerangka penanganan PMKS.

Pasal 23:

- (1) Perlindungan Sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf d dimaksudkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.
- (2) Perlindungan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan kepada seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang berada dalam keadaan tidak stabil yang terjadi secara tiba-tiba sebagai akibat dari situasi krisis sosial, ekonomi, politik, bencana, dan fenomena alam.
- (3) Perlindungan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:
  - a. bantuan sosial;
  - b. advokasi sosial; dan/atau
  - c. bantuan hukum.

Pasal 24

- (1) Bantuan sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (3) huruf a dimaksudkan agar seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang mengalami guncangan dan kerentanan sosial dapat tetap hidup secara wajar.
- (2) Bantuan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat sementara dan/atau berkelanjutan dalam bentuk:
  - a. bantuan langsung;
  - b. penyediaan aksesibilitas; dan/atau
  - c. penguatan kelembagaan.
- (3) Bantuan sosial yang bersifat berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan setelah bantuan sementara dinyatakan selesai.

- (4) Tata cara pengelolaan Bantuan Sosial dilaksanakan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

#### Pasal 26

- (1) Advokasi sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (3) huruf b dimaksudkan untuk melindungi dan membela seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang dilanggar haknya.
- (2) Advokasi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk penyadaran hak dan kewajiban, pembelaan, dan pemenuhan hak.
- (3) Penyadaran hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan kegiatan:
  - a. penyuluhan;
  - b. pemberian informasi; dan/atau
  - c. diseminasi.
  - d. Pembelaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan kegiatan:
  - e. pendampingan;
  - f. bimbingan; dan/atau
  - g. mewakili kepentingan warga negara yang berhadapan dengan hukum.
- (4) Pemenuhan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan kegiatan:
  - a. pemberian pelayanan khusus; dan/atau
  - b. pemulihan hak yang dilanggar.
- (5) Tata cara Advokasi Sosial dilaksanakan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

#### Pasal 27

- (1) Bantuan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (3) huruf c diselenggarakan untuk mewakili kepentingan warga negara yang menghadapi masalah hukum dalam pembelaan atas hak, baik di dalam maupun di luar pengadilan.
- (2) Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk pembelaan dan konsultasi hukum.
- (3) Tata cara pemberian bantuan hukum dilaksanakan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

#### Pasal 30:

Penanganan PMKS dilakukan dengan usaha preventif, usaha represif, usaha kuratif dan rehabilitatif secara terintegrasi.

Pasal 31:

- (1) Usaha preventif meliputi kegiatan-kegiatan untuk mencegah timbulnya PMKS di dalam masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya PMKS.
- (2) Usaha preventif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan:
  - a. penyuluhan dan bimbingan sosial;
  - b. pembinaan sosial;
  - c. bantuan sosial;
  - d. perluasan kesempatan kerja;
  - e. pemukiman lokal;
  - f. peningkatan derajat kesehatan.
  - g. pendidikan;
  - h. pelatihan;
  - i. pemberdayaan;
  - j. peningkatan derajat kesehatan;
  - k. jaminan sosial; dan/atau
  - l. kewirausahaan sosial.

Pasal 32

- (1) Usaha represif meliputi kegiatan-kegiatan untuk mengurangi dan/atau meniadakan keberadaan PMKS kategori tertentu melalui tindakan paksa.
- (2) PMKS kategori tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. tuna susila;
  - b. anak jalanan;
  - c. pengemis;
  - d. pemulung;
  - e. gelandangan.
- (3) Usaha-usaha represif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan:
  - a. razia; dan
  - b. penampungan sementara PMKS untuk diseleksi.
- (4) Seleksi yang dilakukan terhadap PMKS di tempat penampungan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b dapat ditindak lanjuti dengan tindakan berikut:
  - a. melepaskan dengan syarat;

- b. memasukkan dalam Panti Sosial;
- c. memasukkan dalam pusat rehabilitasi sosial; dan
- d. mengembalikan kepada orang tua/wali/keluarganya.

Pasal 33

- (1) Usaha rehabilitatif meliputi kegiatan-kegiatan untuk memulihkan fungsi sosial PMKS sehingga mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat.
- (2) Usaha-usaha rehabilitatif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam bentuk Rehabilitasi Sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 18.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Pancasila sebagai dasar Negara dan ideology bangsa menjadi landasan utama dalam melakukan kajian filosofis yang berkaitan dengan penyelenggaraan tertib tuna sosial. Nilai-nilai dalam sila Pancasila melandasi kajian dan menjadi arah akhir dari tujuan kajian tersebut. Pertimbangan yang menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan nilai-nilai dari sila Pancasila sebagai pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan wajib terdeskripsikan dalam konsiderans dan batang tubuh Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial. Jawahir Thontowi dalam artikelnya “Meneguhkan Rumah Hukum Pancasila: Kajian Yuridis Sosiologis Nilai-Nilai Pancasila Ke Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945” menyatakan, bahwa:<sup>31</sup>

Kelima dasar Pancasila yang seharusnya menjadi tiang kokoh (*strong poles*) dalam pembangunan nasional justru saat ini terjadi simpang siur. Pancasila yang berumah hukum sepertinya ditinggalkan dan tanpa perawatan memadai. Keberhasilan reformasi yang salah satunya diwujudkan melalui amandemen UUD 1945 dari perubahan I (1999) sampai dengan perubahan V (2002) telah berimbas negatif, tidak terantisipasi secara kritis adalah efek samping gelombang reformasi yang menghendaki nilai baru.

Terjadinya marjinalisasi nilai-nilai dan norma-norma hukum dalam Pancasila tersebut sesungguhnya disebabkan oleh tiga kondisi sosial politik, hukum dan budaya hukum masyarakat.

*Pertama*, kedudukan Pancasila termarginalkan tidak lagi efektif menjadi sumber hukum antara lain disebabkan oleh faktor yuridis konstitusional. UUD 1945 hasil amandemen tidak lagi menyertakan Penjelasan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UUD 1945 menjadi salah satu awal tercerai berainya pemahaman yuridis terhadap nilai Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

*Kedua*, dampak yang paling destruktif adalah hilangnya posisi MPR sebagai lembaga tertinggi Negara. Dalam Pasal 2 UUD 1945 menyatakan kedudukan MPR hanya sebagai sesi bersama (*join session*) yang tidak memiliki kewenangan membuat aturan hukum.

---

<sup>31</sup> Agung Saras SW, Endah Agustiani, Suroño, ed., *Konsistensi Nilai-Nilai Pancasila Dalam UUD 1945 dan Implementasinya* (Yogyakarta: PSP Press, 2010), halaman 197-202

*Ketiga*, marginalisasi terhadap nilai-nilai Pancasila sebagai sumber hukum di Indonesia sebagai akibat kekerasan politik Pemerintah Orde Baru. Era reformasi dapat merupakan momen tepat balas dendam dari penderitaan pahit masa lalu. Pancasila sebagai ideologi sebagai musuh kolektif sebagian elit-elit politik dan generasi muda untuk melupakan Pancasila semakin nyata.

Faktor non yuridis yang kontributif menelantarkan Pancasila dari rumah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah tergusurnya institusi BP7 yang semula menjadi institusi pemerintah yang memiliki kewenangan sentral untuk merencanakan, membuat dan mengawasi proses sosialisasi dan internalisasi nilai-nilai Pancasila. Terjadinya marginalisasi nilai-nilai Pancasila tersebut tidak lepas dari kelengkapan instrumen yuridis konstitusional, faktor psikologis masyarakat antipati dan dendam terhadap orde baru, saat ini nilai-nilai Pancasila, semakin jauh dari pengetahuan, penghayatan dan pengamalan masyarakat.

Kekuatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum secara yuridis mempunyai daya mengikat yang sangat kuat, di mana sila-sila Pancasila terumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan eksistensi Pancasila tertulis dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun kekuatan yuridis tersebut, tidak diiringi dengan adanya institusi/kelembagaan dan program-program aplikatif yang sistematis, sehingga Pancasila sebagai nilai yang terlupakan. Pasal 2 Undang-Undang tersebut menyatakan, bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, menunjukkan nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila mengandung prinsip-prinsip dasar bersikap dan berperilaku bagi warga negara Indonesia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Prinsip-prinsip dasar tersebut merupakan asas-asas hukum yang seharusnya dijadikan landasan pembangunan nasional, khususnya pembangunan hukum nasional, sebagaimana telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dalam Bab IV yang telah merumuskan arah dan prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005–2025 bidang hukum. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum masih merupakan suatu pandangan atau ajaran hukum terhadap hukum (hukum positif), yang menganalisis dan menerangkan pengertian hukum atau konsep yuridik, dan

belum merupakan suatu teori hukum, karena masih diperlukan persyaratan-persyaratan sebagai teori hukum. Meuwissen mengatakan, bahwa ada tiga tugas yang harus dipenuhi sebagai suatu teori hukum, yaitu:<sup>32</sup>

1. Ia pertama-tama adalah apa yang dimasa lalu dinamakan “ajaran hukum” (*rechtsleer*). Hal itu mengandung arti bahwa ia menganalisis dan menerangkan pengertian “hukum” (pengertian dari hukum) dan berbagai “pengertian hukum” atau “konsep yuridik” (konsep yang digunakan dalam hukum).

Selanjutnya, teori hukum itu menyibukan diri dengan hubungan antara hukum dan logika. Berkaitan dengannya timbul pertanyaan sejauh mana logika formal “yang biasa” juga relevan untuk hukum. Apakah “berpikir yuridik” atau “penalaran yuridik” adalah sesuatu yang berbeda dari berpikir atau penalaran biasa.

Ketiga, teori hukum menyibukan diri dengan metodologi. Ia menyangkut dua aspek, teori hukum meneliti obyek dan metode di satu pihak dari ilmu hukum (teoritikal) dan di pihak lain dari pengembangan hukum (praktikal) seperti perundang-undangan dan peradilan

Penyandang Tuna Sosial merupakan kelompok masyarakat rentan sosial dan ekonomi yang perilakunya tidak sesuai dengan norma dan nilai kehidupan bangsa Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengentasan Penyandang Tuna Sosial menjadi orang-orang yang mandiri dan produktif merupakan tanggung jawab bersama, baik Pemerintah Daerah maupun masyarakat. Oleh karena itu diperlukan keterpaduan upaya Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial agar tidak terjadi berkeliarannya Penyandang Tuna Sosial, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat perilaku Penyandang Tuna Sosial di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali Penyandang Tuna Sosial menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para Penyandang Tuna Sosial untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia. Upaya Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial harus berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, bahwa:

1. Penyandang Tuna Sosial merupakan makhluk Tuhan dan makhluk sosial yang selalu berinteraksi dengan manusia lainnya dalam suatu dinamisasi masyarakat. Sebagai

---

<sup>32</sup> Meuwissen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Terjemahan: B Arief Sidharta (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), halaman 29

mahluk Tuhan, Penyandang Tuna Sosial memiliki harkat dan martabat yang sama di hadapan Tuhan, namun dalam kehidupan sosial, harkat dan martabat manusia akan menjadi rendah atau tidak sama, karena perilaku manusia itu sendiri. Upaya Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial merupakan tanggung jawab sesama manusia di hadapan Tuhan, agar terpulihkannya harkat dan martabat yang sama dalam kehidupan masyarakat.

2. Penyandang Tuna Sosial merupakan manusia yang memiliki nilai-nilai kemanusiaan yang hak-haknya harus dijamin dan dilindungi oleh Pemerintah Daerah, sebagaimana tujuan berdirinya negara Indonesia, yaitu antara lain memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan dan beradab. Nilai kemanusiaan selalu melekat pada diri Penyandang Tuna Sosial dengan tidak ada perbedaan warna kulit, darah, ras, suku bangsa. Nilai Kemanusiaan menyamakan manusia sebagai makhluk yang memiliki harkat dan martabat yang tidak boleh direndahkan oleh siapa pun dan kekuasaan apa pun. Memanusiakan manusia sebagai manusia yang memiliki harkat dan martabat merupakan perintah *Allah Subhanallah wa Ta'ala*.
3. Penyandang Tuna Sosial merupakan masalah bersama, maka diperlukan upaya pencegahan dan penanggulangan bersama secara terencana, terarah, terpadu dan sistematis dalam kebijakan serta berkelanjutan, program dan kegiatan yang sama dalam ranah negara kesatuan Republik Indonesia.
4. Upaya Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial lebih mengutamakan pemulihan (restorasi), baik melalui usaha preventif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Pemulihan (restorasi) tersebut memulihkan keadilan yang rusak akibat perilaku-perilaku yang menyimpang dari norma hukum, agama, dan etika. Oleh karena itu, dalam pemulihan keadilan tersebut melibatkan berbagai pihak minimal pelaku dan keluarga, masyarakat, penegak hukum dan pakar (kejiwaan) untuk melakukan musyawarah dalam penyelesaian pemulihan keadilan.

5. Penyandang Tuna Sosial terjadi karena kesenjangan sosial, ketidakadilan dan tidak meratanya kesejahteraan, pembiaran-pembiaran perilaku, serta Pemerintah Daerah belum menjamin kesejahteraan dan perlindungan bagi Penyandang Tuna Sosial sebagai bagian dari masyarakat. Oleh karena itu, upaya Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial berorientasi pada kemandirian dan produktivitas Penyandang Tuna Sosial itu, yang tidak tergantung pada orang lain, sehingga akan terpulihkannya kesejahteraan yang berkeadilan. Keadilan Pancasila menjadi jangkaun dalam penyelenggaraan tertib Tuna Sosial, yaitu keadilan yang mendasarkan pada nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan sosial.

## **B. Landasan Sosiologis.**

Keberadaan penyandang Tuna Sosial tidak bisa dilepaskan dari keadaan sosial ekonomi masyarakat, semakin rendah maka semakin terbuka potensi penyandang Tuna Sosial semakin besar, demikian pula sebaliknya. Kota Salatiga memiliki potensi tumbuh dan berkembangnya penyandang Tuna Sosial, dengan memperhatikan faktor kemiskinan dan pengangguran. Daya tarik wisata pun, akan membuka peluang potensi bagi penduduk luar untuk masuk ke kota Salatiga, sehingga penyandang Tuna Sosial dapat meningkat. Upaya-upaya mengatasi permasalahan penyandang Tuna Sosial telah dilakukan dengan penanganan masalah dalam satu sektor, belum komprehensif, yaitu penyelesaian kemiskinan, tidak berorientasi pada perubahan perilaku penyandang Tuna Sosial. Di sisi lain tingkat kesadaran masyarakat untuk mencegah dan menanggulangi penyandang Tuna Sosial perlu ditingkatkan melalui kebijakan-kebijakan sosial yang lebih bersifat rehabilitatif (tindakan), namun juga tidak mentoleransi perilaku-perilaku penyandang Tuna Sosial. Peran serta masyarakat diperlukan dengan pertimbangan sebagai rasa tanggung jawab sosial, penganggaran yang terbatas dan sarana rehabilitasi yang terbatas

Permasalahan tersebut harus disolusikan dan diperkuat melalui kebijakan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial melalui usaha preventif, represif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial, agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang

layak sebagai anggota masyarakat. Di sisi lain, landasan sosiologis Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, yaitu:

1. kebutuhan kepastian hukum dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, terutama pengentasan perilaku penyandang Tuna Sosial menjadi perilaku mandiri dan produktif sesuai harkat dan martabat manusia;
2. diperlukan pedoman dan tata cara terpadu dalam Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial;
3. efisiensi dan efektifitas upaya Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial.

Sehubungan dengan kebutuhan dan kemanfaatan sosiologis tersebut, maka Pemerintahan Daerah Kota Salatiga memerlukan peraturan daerah yang mengatur kriteria, cara dan metode yang pasti, baku dan standar serta menjadi pedoman yuridis dalam pengembangan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial akan mampu menjadi faktor penjeraman bagi pelaku untuk tidak melakukan pelanggaran lagi dan menjadi faktor *shock therapy* bagi orang lain untuk tidak melakukan perilaku-perilaku Tuna Sosial di Kota Salatiga.

### **C. Landasan Yuridis.**

Landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan tercermin dan terumuskan dalam kata “mengingat” sebagai dasar hukum, yaitu memuat dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan yang mengatur terbentuknya suatu wilayah/daerah, peraturan yang mendasari urusan pemerintahan.

Berdasarkan penjelasan di atas, landasan yuridis Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam suatu Peraturan Daerah, yaitu antara lain:

1. Pasal 18 ayat (6), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 56 jo Pasal 63, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Pasal 17 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 250 dan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
  4. Pasal 24, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 54, Pasal 55 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
  5. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.
  6. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan Dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat Bagi Penanganan Fakir Miskin.
  7. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan kesejahteraan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas.
  8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya
  9. Pasal 38 ayat (5) dan Pasal 69 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
  11. Peraturan Nomor 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Salatiga;

12. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.
13. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan Dan Ketertiban Umum.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Ketiadaan pedoman dan tata cara Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, yang berakibat terjadinya kevakuman hukum, sehingga Pemerintah Daerah tidak memiliki dasar hukum dalam upaya Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial. Naskah Akademik ini akan menjangkau kesenjangan tersebut dan berupaya memberikan pedoman dalam pembentukan rancangan peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, sehingga arah pengaturannya akan tegas dan jelas.

Naskah Akademik yang akan “melahirkan” Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial akan lebih tegas dan jelas serta spesifik pengaturannya dengan struktur ruang lingkup:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum membuat pengertian atau akronim yang memperjelas dan mempertegas suatu kata atau frasa, agar terwujud persepsi yang sama, tidak terjadi penafsiran yang berdampak pada perdebatan. Muatan Ketentuan Umum akan menjadi dasar atau indikator pengaturan dalam batang tubuh peraturan daerah.

2. Asas, Maksud dan Tujuan

Asas merupakan prinsip dasar penyelenggaraan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, meliputi:

- a. kemanusiaan;
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan;
- d. keterpaduan;
- e. kemitraan;
- f. partisipasi; dan

g. keberlanjutan.

Maksud Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial sebagai langkah-langkah yang harus dilakukan, baik usaha preventif, represif, rehabilitasi sosial dan reintegrasi sosial, sehingga muatan pengaturannya tidak melebar dari maksud.

Tujuan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial sebagai arah yang akan dicapai, yaitu:

- a. mencegah penyandang Tuna Sosial oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;
- b. mencegah meluasnya pengaruh dan akibat adanya penyandang Tuna Sosial di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;
- c. mencegah penyandang Tuna Sosial kembali yang telah direhabilitir dan/atau telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat;
- d. mengurangi dan/atau meniadakan penyandang Tuna Sosial yang ditujukan, baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan perilaku Tuna Sosial; dan
- e. merehabilitasi Penyandang Tuna Sosial agar memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia

### 3. Ruang Lingkup

Ruang lingkup merupakan pokok-pokok bahasan yang dirumuskan dalam batang tubuh Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial, meliputi:

- a. Kriteria Tuna Sosial
- b. Penanganan Tuna Sosial
- c. Pemberdayaan Tuna Sosial
- d. Jaminan Sosial
- e. Pengawasan dan Pembinaan
- f. Partisipasi masyarakat

- g. Larangan
- h. Ketentuan Penyidikan
- i. Ketentuan Pidana
- j. ketentuan penyidikan
- k. ketentuan pidana

#### 4. Materi

##### a. Kriteria Tuna Sosial

Materi kriteria Tuna Sosial merumuskan kriteria-kriteria penyandang Tuna Sosial yang berorientasi pada perilaku dan keadaan sosial-ekonomi pelaku. Penyandang Tuna Sosial bisa orang perseorangan yang bersifat individual atau kelompok orang yang dapat berupa komunitas orang, baik yang dibawah naungan badan usaha yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum. Pertanggungjawaban orang didasarkan pada sikap batihn jahat (*mens rea*), sedangkan pertanggungjawaban badan usaha mendasarkan pada pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) dan pertanggungjawaban diwakili (*vicarious liability*).

##### b. Penanganan Tuna Sosial

Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial meliputi usaha preventif, represif, rehabilitasi sosial dan reintegrasi sosial.

##### c. Pemberdayaan Tuna Sosial

Pemberdayaan terhadap penyandang Tuna Sosial dilakukan melalui pemberdayaan sosial dan ekonomi agar penyandang Tuna Sosial memiliki kemampuan mandiri untuk mengangkat harkat dan martabat penyandang Tuna Sosial sebagai manusia dalam kehidupan yang baik dan sehat.

##### d. Jaminan sosial

Penyandang Tuna Sosial diharapkan mendapatkan perlindungan jaminan sosial, baik jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan, maupun jaminan hari tua dan lain-lain jaminan sosial.

e. pengawasan dan pembinaan

Pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial di bawah Wali Kota, dan dapat dilimpahkan kepada Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan bidang ketertiban umum dan sosial.

f. Partisipasi masyarakat

Keterbatasan Pemerintah Daerah Kota Salatiga dapat terselesaikan dalam penyelenggaraan Tuna Sosial dengan adanya partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat meliputi pencegahan, memberikan peringatan dan melaporkan kepada Pemerintah Daerah apabila terdapat penyandang Tuna Sosial. Partisipasi masyarakat dapat berupa upaya bersama-sama dengan Pemerintah Daerah dalam merumuskan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan.

g. Pembiayaan

Pembiayaan penyelenggaraan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial melalui penganggaran anggaran pendapatan dan belanja daerah dan sumbangan lain yang sah dan tidak mengikat, seperti melibatkan badan usaha yang memiliki *corporate social responsibility*.

h. larangan

Larangan memuat perbuatan-perbuatan penyandang Tuna Sosial sebagai suatu pelanggaran, baik yang dilakukan oleh orang perseorangan, kelompok orang dan badan usaha.

i. ketentuan penyidikan

Ketentuan penyidikan merupakan tindakan yustisia yang menjadi kewenangan dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil atau Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketertiban umum.

j. ketentuan sanksi

Ketentuan sanksi meliputi sanksi administratif dan ketentuan sanksi pidana yang memuat sanksi pidana kurungan dan/atau pidana denda, yang diterapkan terhadap

orang perseorangan, kelompok orang dan badan usaha yang melakukan perbuatan yang melanggar larangan, dan terhadap badan usaha dapat diterapkan pidana tambahan berupa pencabutan izin usaha. Di sisi lain, Rancangan Peraturan Daerah *a quo* menerapkan sanksi tindakan antara lain berupa rehabilitasi dan reintegrasi sosial.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

1. Ketiadaan pedoman dan tata cara Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dapat menghambat pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, khususnya dibidang pembangunan sumber daya manusia dan kesejahteraan sosial, sehingga diperlukan pembangunan hukum berupa pembentukan peraturan daerah;
2. Pembentukan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam suatu Peraturan Daerah akan mewujudkan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan;
3. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial harus mendasarkan pada unsur filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai unsur-unsur pemberlakuan Peraturan Daerah;
4. Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial dalam suatu Peraturan Daerah berpedoman pada Naskah Akademik.

#### **B. Saran**

1. Jadikan naskah akademik sebagai pedoman dan arah Rancangan Peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial;
2. Mempertimbangkan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, kesatuan, demokrasi dan keadilan dalam penyelenggaraan Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial; dan
3. Merekomendasikan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial sebagai skala prioritas penyelesaian dalam Tahun Anggaran 2024.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- A.A.G.Peters, Ed. *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku I. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988.
- Anselm Strauss & Juliet Corbin. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media, 2011.
- Jeremy Bentham. *Teori Perundang-undangan*. Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010.
- John W.Creswell. *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publications, Inc, 1994. Alih Bahasa oleh Angkatan III & IV KIK-UI dan bekerjasama dengan Nur Khabibah. Jakarta: KIK Press, 2002Nusa Media, 2011
- Meuwissen. *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Terjemahan: B Arief Sidharta, Bandung: PT. Refika Aditama, 2009
- Peter de Cruz. *Comparative Law in a Changing World*. London\_Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999) yang diterjemahkan oleh Narulita Yusron, *Perbandingan Sistem Hukum*. Bandung: Nusa Media, 2010
- Pusat Studi Pancasila UGM dan Universitas Pattimura Ambon. *Penguatan, Sinkronisasi, harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa*. Prosiding Kongres Pancasila VI. Yogyakarta: PSP UGM, 2014
- Romli Atmasasmita. *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2017
- Soerjono Soekanto. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali, Jakarta, 1980
- Sudjito. *Negara Hukum Dalam Perpektif Pancasila*. Proceeding Kongres Pancasila “Pancasila Dalam Berbagai Perspektif” Yogyakarta: Sekjen MK, 2009

### **Peraturan Perundang-undangan:**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235);
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177);
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5449)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan Dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat Bagi Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5729)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 186, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5729)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6368)
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157).
- Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Salatiga (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun 2013 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 5).
- Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun 2018 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 12).

Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan dan Ketertiban Umum (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun 2016 Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 1).

## **Jurnal**

Abu Huraerah, *Strategi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia, Pemberdayaan Komunitas*, Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial Vol. 12, No. 1, Juni 2013

Aprilia Riszi Indah Dewi Shara, Umi Listyaningsih, Sri Rum Giyarsih, *Analisis Sebaran Spasial Pengemis Di Kawasan Sanglah Denpasar*, Media Komunikas Geografi Vol. 20, No.2, Desember 2019

Asep Jahidin dan Sarif, *Model Sistem Rujukan Gelandangan dan Pengemis di Camp Assesment Dinas Sosial DIY*, E M P A T I: Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Vol. 6 No. 1 Juni 2017

Asna Aneta, *Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) Di Kota Gorontalo*, Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010

Badan Pusat Statistik, *Persentase Penduduk Miskin September 2021 turun menjadi 9,71 persen*, yang dirilis tanggal 17 Januari 2022, diakses tanggal 16 Mei 2022

Baktiawan Nusanto, *Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kabupaten Jember*, Jurnal Politico, Vol. 17 No. 2 September 2017, ISSN: p: 1829-6696, e:2549-4716, Web jurnal online; jurnal.unmuhjember.ac.id

Hendy Setiawan, *Fenomena Gelandangan Pengemis Sebagai Dampak Disparitas Pembangunan Kawasan Urban Dan Rural Di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal MODERAT, Volume 6, Nomor 2, ISSN: 2622-691X

Johan Arifin, *Budaya Kemiskinan Dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia*, Sosio Informa Vol. 6 No. 02, Mei – Agustus, Tahun 2020

Gd Tuning Somara Putra, Made Windu Antara Kesiman, S.T., M.Sc., dan I Gede Mahendra Darmawiguna, S.Kom., M.Sc., *Pengembangan Media Pembelajaran Dreamweaver Model Tutorial Pada Mata Pelajaran Mengelola Isi Halaman Web Untuk Siswa Kelas XI Program Keahlian Multimedia Di SMK Negeri 3 Singaraja*, Jurnal Nasional Pendidikan Teknik Informatika (JANAPATI), ISSN 2089-8673 Volume 1, Nomor 2, Juli 2013

Gede Sedana, *Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis*, majalah ilmiah Widhyasrama, Universitas Dwijendra Denpasar, ISSN No. 0852-7768 Agustus 2015

Novi Ariyanti, LV. Ratna Devi Sakuntalawati, *Kajian Kehidupan Sosial Pengemis Di Kota Surakarta*, Journal of Development and Social Change, Vol. 2, No. 1, April 2019, p-ISSN 2614-5766

Rah Adi Fahmi Ginanjar, Sugeng Setyadi, Umayatu Suiroh, *Analisis Strategi Penanggulangan Kemiskinan Di Provinsi Banten*, Jurnal Ekonomi-Qu, Vol. 8, No. 2, Oktober 2018, p-ISSN: 2089-4473 e-ISSN: 2541-1314

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Proceeding “Kongres Pancasila, Pancasila Dalam Berbagai Perspektif,” Yogyakarta, tanggal 30 Mei-1 Juni 2009

Zulfah Latuconsina. 2014. *Afirmasi Kebijakan Pemerintah dalam Fasilitasi Kerja bagi Penyandang Disabilitas*. Jurnal Pandecta Unnes, Volume 9. Nomor 2. Januari 2014

Bayu Dwi Anggono, *Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya*, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018

A. Irwansa Dan Muh. Arsyad Maf'ul, *Analisis Pelaksanaan Tata Tertib Sekolah Pada Siswa Di Smk Negeri 1 Makassar*, Jurnal Tomalebbi, 2016

Nurul Asmi Arsaf, *Faktor Penyebab Pelanggaran Tata Tertib (Studi Pada Siswa Di Sma Negeri 18 Makassar)*, Jurnal Sosialisasi Pendidikan Sosiologi-FIS UNM

Ninik Yuniarti, *Eksplorasi Anak Jalanan Sebagai Pengamen Dan Pengemis Di Terminal Tidar Oleh Keluarga*, Universitas Negeri Semarang, Komunitas 4 (2) (2012)

### **Internet**

Z Mutaqin, 2021 - repository.uinbanten.ac.id., hlm.41

Lampiran : Rancangan Peraturan Daerah  
tentang Penyelenggaraan Tertib Tuna Sosial