

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Dalam rangka mewujudkan tata kehidupan kota Jakarta yang tertib, tenteram, nyaman, bersih dan indah, diperlukan adanya pengaturan di bidang ketertiban umum yang mampu melindungi warga kota dan prasarana kota beserta kelengkapannya. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pelaksanaannya harus dijalankan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 1988 tentang Ketertiban Umum, dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta sudah tidak sesuai lagi dengan jiwa dan semangat penyelenggaraan Pemerintah Daerah serta perubahan dan perkembangan tata nilai kehidupan bermasyarakat warga kota Jakarta.<sup>1</sup> Maka itu, Pemerintah Daerah telah mengeluarkan regulasi baru yaitu Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Adapun isi Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 secara umum antara lain:<sup>2</sup>

##### **a. Tertib Jalan, Angkutan Jalan dan Angkutan Sungai**

---

<sup>1</sup><https://www.hukumproperti.com/rangkuman-peraturan/ringkasan-dari-peraturan-daerah-dki-jakarta-nomor-8-tahun-2007-tentang-ketertiban-umum/>

<sup>2</sup> *Ibid.*

Mengatur mengenai bagaimana pejalan kaki seharusnya berjalan, menyeberang dan/atau menggunakan transportasi publik dan bagaimana orang mengoperasikan transportasi publik dan bagaimana pengguna kendaraan pribadi harus berperilaku agar tak mengganggu ketertiban umum. Transportasi publik secara umum termasuk transportasi di tanah padat dan jalur air. Juga menjelaskan penggunaan ruang di bawah jembatan dan jalan layang yang dilarang oleh Gubernur kecuali dengan izin.

Beberapa poin penting dalam bagian ini adalah sebagai berikut:

1. Dalam peraturan ini dikatakan bahwa setiap pejalan kaki wajib berjalan di tempat yang telah ditentukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, menyeberang di jembatan penyeberangan atau rambu penyeberangan (*zebra cross*) yang disediakan. Dalam menggunakan angkutan umum, pejalan kaki wajib menunggu di tempat pemberhentian yang sesuai.
2. Bagi pengemudi kendaraan umum wajib menunggu menaikkan dan/atau menurunkan orang dan/atau barang pada tempat pemberhentian yang ditetapkan dan harus berjalan pada setiap ruas jalan yang ditetapkan.
3. Kendaraan bermotor beroda 2 (dua) atau lebih dilarang memasuki jalur *busway*, serta orang dengan kendaraan roda 4 (empat) dilarang memasuki kawasan tertentu dengan penumpang kurang dari 3 (tiga) orang pada jam-jam tertentu ditetapkan.

**b. Tertib Jalur Hijau, Taman dan Tempat Umum.**

Bagian ini secara khusus mengatur mengenai bagaimana bertindak di tempat umum. Termasuk larangan bagi seseorang atau perseroan terbatas, perseroan komanditer, badan usaha milik Negara atau Daerah, dengan nama dan bentuk apapun, persekutuan firma, kongsi, perkumpulan, koperasi, yayasan atau lembaga dan bentuk usaha tetap (“**badan**”) untuk memasuki atau berada di jalur hijau atau taman yang bukan untuk umum, melakukan perbuatan yang dapat merusak pagar, jalur hijau atau taman beserta kelengkapannya. Setiap orang juga dilarang untuk berdiri dan/atau duduk pada sandaran jembatan dan pagar sepanjang jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum. Selanjutnya, setiap orang juga dilarang memotong, menebang pohon atau tanaman yang tumbuh di sepanjang jalan, jalur hijau dan taman, serta dilarang berjongkok dan berdiri di atas bangku taman serta membuang sisa permen karet pada bangku taman.<sup>3</sup>

**c. Terbit Sungai, Saluran, Kolam dan Lepas Pantai.**

Setiap orang atau badan membutuhkan izin gubernur untuk:

1. Membangun tempat mandi cuci kakus, hunian/tempat tinggal atau tempat usaha di atas saluran sungai dan bantaran sungai serta di dalam kawasan setu, waduk dan danau;
2. Memasang/menempatkan kabel atau pipa di bawah atau melintasi saluran sungai serta di dalam kawasan setu, waduk dan danau.

---

<sup>3</sup> Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum.

Kolam-kolam kota bukanlah digunakan untuk mandi (baik manusia dan/atau hewan) ataupun untuk mencuci pakaian, kendaraan atau benda-benda karena dibuat untuk nilai estetika kota. Selanjutnya bagian ini juga mengatur mengenai eksploitasi lepas pantai dan larangan mengenai saluran got.

**d. Terbit Larangan.**

Secara umum berisi peraturan mengenai bagaimana berperilaku agar tidak mengganggu lingkungan, tepatnya lingkungan Jakarta<sup>4</sup>. Hal ini dilakukan dengan mengatur larangan dan bagaimana bertindak di tempat umum.

Beberapa tindakan yang dilarang contohnya:

1. Menangkap, memelihara, memburu dan memperdagangkan atau membunuh hewan tertentu yang jenisnya ditetapkan dan dilindungi oleh undang-undang;
2. Membiarkan binatang peliharaan berkeliaran;
3. Tidak memiliki sertifikasi atas peliharaannya;
4. Menjual dan/atau menggunakan petasan tanpa izin Gubernur;
5. Membangun dan/atau bertempat tinggal di pinggir dan di bawah jalan layang rel kereta api, di bawah jembatan tol, jalur hijau, taman dan tempat umum;
6. Merusak perlengkapan publik.

**e. Tertib Tempat dan Usaha Tertentu.**

Bab ini dibagi menjadi dua bagian yaitu:

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

1) Tempat Usaha

Mengenai tempat usaha, dalam Pasal 24 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum, setiap orang atau badan yang dalam melakukan kegiatan usahanya menimbulkan dampak terhadap lingkungan wajib memiliki izin tempat usaha berdasarkan Undang-Undang Gangguan, pemberian izin tersebut dilakukan oleh Gubernur atau pejabat yang ditunjuk setelah memenuhi persyaratan. Selanjutnya Gubernur menetapkan tempat yang dilarang untuk digunakan sebagai tempat usaha.

2) Usaha Tertentu

Mengenai usaha tertentu, bagian ini secara umum menjelaskan mengenai usaha yang mengganggu warga Jakarta sehingga dilarang. Usaha tersebut termasuk tetapi tidak terbatas:

1. Melakukan usaha di jalan;
2. Menjual kembali tiket transportasi publik tanpa izin (menjadi calo);
3. Mengoperasikan becak;
4. Pemotongan hewan ternak tanpa izin;

**f. Tertib Bangunan.**

Poin inti dari bab ini adalah untuk mengatur mengenai pembangunan bangunan dan bagaimana bertindak sebagai pemilik bangunan. Menurut Pasal 36 ayat (1) Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8

Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum<sup>5</sup>, dinyatakan bahwa setiap orang atau badan dilarang untuk:

1. mendirikan bangunan atau benda lain yang menjulang, menanam atau membiarkan, tumbuh pohon atau tumbuh-tumbuhan lain di dalam kawasan Saluran Udara Tegangan Tinggi (SUTET) pada radius sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan;
2. mendirikan bangunan pada ruang milik jalan, ruang milik sungai, ruang milik setu, ruang milik waduk, ruang milik danau, taman dan jalur hijau, kecuali untuk kepentingan dinas;
3. mendirikan bangunan di pinggir rel kereta api dan di bawah jembatan kereta api.

Pemilik bangunan atau rumah juga memiliki kewajiban sebagaimana disebut dalam Pasal 38 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8

Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum, yaitu:

1. memelihara pagar pekarangan dan memotong pagar hidup yang berbatasan dengan jalan;
2. membuang bagian dari pohon, semak-semak dan tumbuh-tumbuhan yang dapat mengganggu keamanan dan/atau ketertiban;
3. memelihara dan mencegah pengrusakan bahu jalan atau trotoar.

**g. Tertib Sosial.**

Menurut Pasal 40 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8

Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum, Setiap orang atau badan dilarang:

---

<sup>5</sup> Pasal 36 Ayat (1) Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum.

1. menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan pengelap mobil;
2. menyuruh orang lain untuk menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan pengelap mobil;
3. membeli kepada pedagang asongan atau memberikan sejumlah uang atau barang kepada pengemis, pengamen, dan pengelap mobil.

Juga terdapat larangan dalam bab ini untuk menjadi penjahak seksual komersial, aktivitas perjudian dan penjualan minuman beralkohol tanpa izin.

**h. Tertib Kesehatan.**

Menurut Pasal 47 ayat (1) Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum, Setiap orang atau badan dilarang:

1. menyelenggarakan dan/atau melakukan praktek pengobatan tradisional;
2. menyelenggarakan dan/atau melakukan praktek pengobatan kebatinan;
3. membuat, meracik, menyimpan dan menjual obat-obat ilegal dan/atau obat palsu.

Penyelenggaraan praktek pengobatan hanya dapat dilakukan dengan izin dari Gubernur dan memenuhi syarat-syarat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>6</sup>

**i. Terbit Tempat Hiburan dan Keramaian.**

Sesuai dengan Pasal 48 ayat (1) Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum, setiap orang atau badan dilarang menyelenggarakan tempat usaha hiburan tanpa izin Gubernur atau pejabat yang ditunjuk<sup>7</sup>. Menurut Pasal 49 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum, setiap penyelenggaraan kegiatan keramaian wajib mendapat izin dari Gubernur atau pejabat yang ditunjuk sepanjang bukan merupakan tugas, wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat<sup>8</sup>. Selanjutnya, penyelenggaraan kegiatan keramaian di luar gedung dan/atau memanfaatkan jalur jalan yang dapat mengganggu kepentingan umum wajib mendapat izin dari Gubernur atau pejabat yang ditunjuk, sesuai dengan Pasal 51 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum.<sup>9</sup>

**j. Terbit Peran Serta Masyarakat.**

Dalam bagian ini terdapat larangan bagi warga Jakarta untuk melakukan hal-hal tertentu. Larangan tersebut contohnya:

---

<sup>6</sup> Pasal 47 Ayat (1) Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum.

<sup>7</sup> Pasal 48 Ayat (1) Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum.

<sup>8</sup> Pasal 49 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum.

<sup>9</sup> Pasal 51 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum.



1. dilarang menempatkan atau memasang lambing, simbol, bendera, spanduk, umbul-umbul, maupun atribut-atribut lainnya pada pagar pemisah jembatan, pagar pemisah jalan, jalan, jembatan penyeberangan, halte, terminal, taman, tiang listrik dan tempat umum lainnya;
2. dilarang merusak prasarana dan sarana umum pada waktu berlangsungnya penyampaian pendapat, unjuk rasa dan/atau pengerahan massa;
3. dilarang membuang benda-benda dan/atau sarana yang digunakan pada waktu penyampaian pendapat, unjuk rasa, rapat-rapat umum dan pengerahan massa di jalan, jalur hijau dan tempat umum lainnya.

Selain itu, bab ini juga mengatur kewajiban warga Jakarta, contohnya:

1. wajib memasang bendera Merah Putih pada peringatan hari besar nasional dan daerah pada waktu tertentu sesuai dengan peraturan yang berlaku;
2. setiap orang yang bermaksud tinggal dan menetap di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta wajib memenuhi persyaratan administrasi kependudukan sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

**k. Pembinaan, Pengendalian, dan Pengawasan.**

Pembinaan terhadap penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum dilakukan Gubernur, dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah yang

dalam tugas pokok dan fungsinya bertanggung jawab dalam bidang penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum bersama satuan kerja perangkat daerah terkait lainnya.

Pengendalian terhadap penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum dilakukan oleh satuan kerja perangkat daerah yang tugas pokok dan fungsinya bertanggungjawab dalam bidang ketenteraman dan ketertiban umum bersama satuan kerja perangkat daerah terkait lainnya. Selanjutnya, Setiap orang atau badan yang melihat, mengetahui dan menemukan terjadinya pelanggaran atas ketertiban umum harus melaporkan kepada petugas yang berwenang. Petugas wajib menindaklanjuti dan memproses laporan tersebut

#### **1. Penyidikan**

Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintah Daerah diberi kewenangan khusus untuk melakukan penyidikan atas tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum. Dalam melakukan penyidikan, PPNS tidak berwenang melakukan penangkapan dan /atau penahanan. PPNS membuat berita acara setiap tindakan tentang:

1. pemeriksaan tersangka;
2. pemasukan rumah;
3. penyitaan benda;
4. pemeriksaan surat;
5. pemeriksaan saksi;

6. pemeriksaan di tempat kejadian

dan mengirimkan berkasnya kepada Pengadilan Negeri dengan tembusan kepada Penyidik Polisi Negara Republik Indonesia.<sup>10</sup>

**m. Ketentuan Pidana**

Ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum terdapat dalam Pasal 61-64.

Ketentuan pidana dalam Pasal 61 dan 62 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum termasuk pada pidana pelanggaran, bukan kejahatan.<sup>11</sup>

Akan tetapi ketentuan pidana dalam Pasal 63 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum termasuk pidana kejahatan<sup>12</sup>. Selanjutnya, petugas yang tidak menindaklanjuti dan/atau memproses secara hukum atas laporan orang atau badan dan melanggar ketentuan Pasal 59 ayat (3) dikenakan hukuman disiplin kepegawaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

Pembangunan di Provinsi DKI Jakarta harus pula menyentuh semangat reformasi yang terus bergulir diberbagai bidang kehidupan politik, hukum, social, ekonomi, dan budaya. Kedudukannya sebagai ibukota Negara menempatkan Jakarta menjadi barometer bagi perkembangan berbagai aspek pembangunan secara nasional. Sebagai Ibukota Negara, Jakarta tidak akan terlepas dari berbagai

---

<sup>10</sup> Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Pasal 63 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum.

<sup>13</sup> Pasal 59 Ayat (3) Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum.

persoalan yang sedang dihadapi bangsa dan Negara. Dalam banyak hal persoalan-persoalan berskala nasional langsung mengimbas pada kekuatan masyarakat di wilayah ini, baik kehidupan social dan ekonomi maupun kehidupan politik. Kedudukannya sebagai pusat bisnis dan perdagangan menempatkan Jakarta sebagai barometer dinamika kehidupan masyarakat dan stabilitas kawasan.<sup>14</sup>

Kehidupan sosial ekonomi masyarakat Jakarta diakui mengalami kemajuan dan perubahan yang pesat, namun demikian hasil pembangunan masih menyisakan perbedaan yang cukup tajam antara mereka yang berhasil dan yang belum berhasil, kerawanan sosial apabila tidak diatasi dengan baik dapat mengganggu keamanan dan ketentraman warga kota. Hal ini berpotensi menciptakan konflik sosial dan ketidakpuasan masyarakat yang akan menurunkan kepercayaan kepada pemerintah

Kondisi di atas diperburuk oleh adanya krisis ekonomi berkepanjangan sejak tahun 1997 yang diikuti oleh tuntutan perubahan yang mendasar dalam kehidupan politik, hukum, sosial, dan ekonomi. Dinamika perubahan sosial politik yang terjadi di DKI Jakarta dalam lima tahun terakhir harus menjadi proses pembelajaran bagi segenap elemen masyarakat, utamanya dalam kehidupan berdemokrasi dan menjalankan reformasi. Tuntutan terbentuknya masyarakat madani dan tata pemerintahan yang baik menjadi persyaratan bagi berlangsungnya kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang lebih baik.

Tata pemerintahan yang baik diterjemahkan sebagai suatu pola pengelola yang partisipatif, yang melibatkan peran swasta dan masyarakat secara lebih luas.

---

<sup>14</sup> Ibrahim, Amin. 2008. *Pokok-Pokok Administrasi Publik dan Implementasinya*. Bandung : PT. Repika Aditama.

Disamping itu, implementasi otonomi daerah telah mengalami pula pergeseran pola perencanaan pembangunan yang sebelumnya bernuansa top-down dan sentralistik kepada proses yang lebih bottom-up dan desentralistik. Dengan demikian, Pola Dasar Pembangunan Daerah Provinsi DKI Jakarta ini menjadi langkah awal bagi berlangsungnya proses perencanaan yang lebih partisipatif, bottom-up dan desentralistik, sesuai dengan perkembangan aspirasi masyarakat.<sup>15</sup>

Bangsa ini adalah bangsa yang majemuk dengan tingkat persoalan atau permasalahan yang dampak seperti kemiskinan, kesehatan dan pendidikan. Dalam hal ini pemerintah harus berpikir lebih untuk menyelesaikan masalah yang ada. Salah satu masalah yang nampak adalah kesejahteraan dalam pembangunan sosial ekonomi. Dimana masalah ini tidak dapat didefinisikan hanya berdasarkan konsep materialistis saja, tetapi juga memasukkan tujuan-tujuan kemanusiaan dan keruhanian.

Tujuan-tujuan tersebut tidak hanya mencakup masalah kesejahteraan ekonomi, melainkan juga mencakup permasalahan persaudaraan manusia dan keadilan Sosial-ekonomi, kesucian kehidupan, kehormatan individu, kehormatan harta, kedamaian jiwa dan kebahagiaan, serta keharmonisan kehidupan keluarga dan masyarakat. Dimana informasi tentang perkembangan kesejahteraan masyarakat merupakan suatu masukan yang penting dalam proses perencanaan pembangunan. Salah satu perencanaan pembangunan adalah pembangunan dalam hal penataan kota, dimana layaknya sebuah kota haruslah tertata dengan baik.

---

<sup>15</sup> Abdul Wahab. Solichin. 1990. Analisis kebijakan negara, Jakarta: rineka cipta.

Perencanaan pembangunan dalam hal penataan kota inginlah terlihat tertib dan teratur, akan tetapi ini menjadi suatu kendala besar dalam pencapaiannya, manakala masih adanya pengemis, pengamen, serta pedagang asongan yang berlalu lalang di jalan-jalan umum. Maka dari itu dirumuskanlah suatu kebijakan oleh Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam hal Ketertiban Umum yang tertuang dalam Peraturan Daerah No. 8 tahun 2007.

Pada tanggal 10 September 2007 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta telah mengesahkan Peraturan Daerah (perda) No. 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Perda ini adalah pengganti dari Perda No. 11 tahun 1988 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan DKI Jakarta saat ini. Peraturan Daerah No. 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum melarang beredarnya gelandangan, pedagang asongan dan pengemis di DKI Jakarta. Peraturan Daerah ini berisi kewajiban dan larangan yang dimaksudkan untuk meminimalkan jumlah penderitanya yang akan mengadu nasib di Jakarta.<sup>16</sup>

Menurut Pasal 40 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum, Setiap orang atau badan dilarang:

1. menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan pengelap mobil;
2. menyuruh orang lain untuk menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan pengelap mobil;
3. membeli kepada pedagang asongan atau memberikan sejumlah uang atau barang kepada pengemis, pengamen, dan pengelap mobil.

---

<sup>16</sup> Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum.

Juga terdapat larangan dalam bab ini tunk menjadi penajak seksual komersial, aktivitas perjudian dan penjualan minuman beralkohol tanpa izin. Para pedagang yang tidak memilili pendidikan, keterampilan dan keahlian dianggap sebagai sumber berbagai konflik dan masalah di DKI Jakarta. Mereka akan menambah jumlah gelandangan, pengangguran, pengemis, pekerja seks komersial, pedagang kaki lima, dan sektor informal lain yang hanya akan memperburuk pemandangan ibukota. Perda ini tidak saja diberlakukan bagi para PMKS (Penyandang Masalah Kesenjangan Sosial) tetapi juga bagi para pemberi dan pembeli barang dagangan dan penikmat jasa tersebut, dalam perda ini salah satunya adalah melarang segala aktifitas memberi dan membeli barang dagangan yang dijajakan oleh pedagang asongan.

Jelas sekali latar belakang pengesahan perda ketertiban umum ini tidak lain untuk menjaga ketentraman dan ketertiban umum ini tidak lain untuk menjaga ketentraman dan ketertiban guna terwujudnya kota Jakarta sebagai kota jasa, kota perdagangan dan kota pariwisata yang masyarakatnya nyaman, aman, dan tenteram, kondisi tersebut akan menjadi daya tarik bagi masyarakat internasional untuk datang dan berkunjung serta menanamkan investasi yang pada akhirnya memberikan kontribusi dalam pengembangan dan pembangunan kota jakarta. Kemudian pengaturan mengenai ketertiban umum harus dirahkan guna pencapaian kondisi yang kondusif yang kondusif bagi seluruh aspek kehidupan masyarakat Kota Jakarta.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Solichin. 2005. *Analisis Kebijakan*. Jakarta : PT. Bumi Aksara.

Dalam penerapannya perda ketertiban umum mendapatkan pro dan kontra dari masyarakat. Dengan diberlakukannya perda ketertiban umum, Pemprov DKI Jakarta akan menambah jumlah pengangguran di Jakarta secara drasis. Mau tidak mau bentuk pengangguran secara masif itu akan membuat banyak penduduk Jakarta yang resah, karena banyak diantara mereka yang akan kehilangan pekerjaan. Keresahan itu akan menciptakan persoalan baru, seperti munculnya konflik, baik yang bersifat vertikal maupun horizontal, serta munculnya bentuk-bentuk kejahatan baru di Jakarta. Selain itu, dengan disahkannya Perda Ketertiban Umum ini, Pemprov DKI Jakarta telah melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan melanggar hak-hak dasar masyarakat miskin dan masyarakat rentan Jakarta.

Peraturan daerah tentang ketertiban umum bertentangan dengan konstitusi dimana negara bertanggung jawab memberi perlindungan, memelihara, dan merawat orang miskin. Pemerintah seharusnya terlebih dahulu melaksanakan amanat UUD 1945 pasal 34 ayat 1, yakni memelihara rakyat miskin dan terlantar sebelum mengeluarkan kebijakan seperti itu. Banyaknya kelompok miskin di jalanan sesungguhnya karena pemerintah gagal melaksanakan amanat tersebut.<sup>18</sup>

Peraturan daerah ini terkesan sebagai upaya menampilkan citra Jakarta yang metropolitan, indah, sejahtera tanpa kemiskinan dan dengan warga yang penuh disiplin. Namun, larangan-larangan dengan ancaman hukuman yang berat dalam perda ini terlibat hanya membunyikan topeng dan carut marut kota, bukan mengatasinya. Persoalan pengemis, anak jalanan, pedagang kaki lima, sopir

---

<sup>18</sup> UUD 1945 pasal 34 ayat 1.



kendaraan umum yang mengambil dan menurunkan penumpang di sembarangan tempat, pengguna kendaraan umum yang naik turun sesuka hati, dan berbagai hal yang dilarang dalam perda tersebut bukanlag semata-mata persoalan ketertiban umum. Akar permasalahan ada pada kemiskinan, tata ruang kota, dan disiplin warga kota.

Peraturan daerah tentang ketertiban umum merupakan jalan pemerintah DKI Jakarta untuk menciptakan kenyamanannya yang jauh dari pemandangan kemiskinan kota Jakarta. Rancangan perda ini bertentangan dengan konstitusi, diskriminatif dan hanya menambah masalah. Perda itu bukan solusi mengakhiri masalah dan budaya kemiskinan. Pemberian sanksi tidak akan mengakhiri persoalan kemiskinan. Perda ketertiban umum menunjukkan bahwa para wakil rakyat di DKI Jakarta tidak memahami akar kemiskinan, oleh karena itu, persoalan akan muncul lagi dan muncul lagi. Maka dibutuhkan solusi terbaik untuk menyelesaikan masalah kemiskinan, yaitu ciptakan lapangan kerja, beri kaum miskin pendidikan, keterampilan, dan modal kerja.

Penerapan perda ketertiban umum dilaksanakan di seluruh kawasan DKI Jakarta, Khususnya di tempat-tempat umum. Salah satunya daerah yang menerapkan perda ketertiban umum adalah di wilayah cengkareng Jakarta barat yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini. Kecamatan cengkareng merupakan salah satu kecamatan yang berada di wilayah jakarta barat. Daerah tersebut memiliki banyak sekali permasalahan mengenai ketertiban umum. Diantaranya masih banyak

pengemis, dan pengamen yang berlalu lalang di kisaran jalanan umum di kawasan cengkareng.<sup>19</sup>

Terlepas dari pro dan kontra diberlakukannya perda ketertiban umum ini, membuat peneliti tertarik untuk mengangkatnya menjadi sebuah judul skripsi yaitu **“Efektifitas Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Mengenai Larangan Mengemis, Mengamen, Dan Pedagang Asongan Di Wilayah Cengkareng Jakarta Barat (Analisa Terhadap Pasal 40 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum)”**.

Setelah peneliti melakukan observasi dan wawancara awal, penelitian menemukan beberapa masalah mengenai di berlakukannya Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum dalam hal larangan pedagang asongan, dan mengamen. Masalah masalah tersebut antara lain masih banyaknya, pengamen, dan pedagang asongan yang berlalu lalang di jalan umum kawasan cengkareng jakarta barat. Kurang adanya pembinaan dari pemerintah setempat terhadap pengamen, pengemis, dan pedagang asongan. Serta kurang siapnya pemerintah dalam menyediakan solusi lapangan pekerjaan untuk mereka beralih profesi yang lebih baik. Perda ketertiban umum mengakibatkan peningkatan jumlah pengangguran, karena selama ini mereka beranggapan bahwa pengamen, dan pengemis merupakan profesi pekerjaan mereka. Serta kurang adanya kesadaran dari pengemis, dan pengamen dalam mentaati perda ketertiban umum tersebut. Dan dengan adanya perda ini akan memunculkan pro dan kontra didalam pelaksanaanya.

---

<sup>19</sup> Nasikun. 1995. *Kemiskinan di Indonesia Menurut dalam Perangkap Kemiskinan. Problem, dan Strategi Pengentasannya*. Surabaya : Airlangga University Press.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat di rumuskan dua pokok permasalahan yang akan di teliti dalam penulisan skripsi ini, yaitu:

1. Bagaimanakah implementasi pengaturan Pasal 40 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum perihal larangan pedagang asongan, dan mengamen di wilayah Cengkareng Jakarta Barat?
2. Bagaimana efektifitas pengaturan Pasal 40 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum perihal larangan pedagang asongan, dan mengamen di wilayah Cengkareng Jakarta Barat?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penulisan tentang Implementasi Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang ketertiban umum Pasal 40 (dilarang mengemis, dan mengamen) di kecamatan cengkareng, adalah:

1. Mengetahui implementasi pengaturan terhadap Pasal 40 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum perihal larangan pedagang asongan, dan mengamen di wilayah Cengkareng Jakarta Barat
2. Mengetahui efektifitas pengaturan terhadap Pasal 40 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban

Umum perihal larangan pedagang asongan, dan mengamen di wilayah Cengkareng Jakarta Barat

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Dari rumusan masalah di atas mengenai efektifitas Pasal 40 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum. Dalam hal larangan Pedagang Asongan dan Mengamen di Wilayah Cengkareng Jakarta Barat, peneliti berharap dapat memberi manfaat, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan peneliti dapat mengaplikasikan materi-materi pengajaran mengenai kebijakan publik khususnya mengenai implementasi kebijakan publik serta dapat memberikan sumbangan pemikiran guna melakukan pengembangan teori-teori kebijakan publik

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian tentang efektifitas peraturan daerah DKI Jakarta tentang ketertiban umum di wilayah cengkareng Jakarta barat, maka dapat di peroleh khususnya bagi peneliti yaitu dapat memperkaya ilmu yang dimiliki. Kemudian untuk pihak terkait dalam penelitian efektifitas peraturan daerah DKI Jakarta no 8 tahun 2007 pasal 40 tentang ketertiban umum di wilayah cengkareng, agar kelak menjadi masukan yang berarti dalam melaksanakan keterbitan umum.

3. Bagi Pengamen, dan pedagang asongan

Dapat mengurangi jumlah pengamen, dan pedagang asongan dengan memberikan sosialisasi pada mereka bahwa menjadi pengamen, dan pedagang asongan. Akan terjadinya suatu pelanggaran terhadap hak-hak mereka dan meyakinkan juga melatih mereka untuk dapat berkarya sesuai potensi yang dapat digali dari masing-masing individu.

#### 4. Bagi Masyarakat

Dapat memberikan informasi pada masyarakat dan mendorong pemerintah bahwa pengamen, dan pedagang asongan. Sangat membutuhkan dukungan moral dan sosial dari masyarakat disekitarnya, sehingga masyarakat diharapkan untuk memberi contoh yang baik dan dukungan moral bagi para pengamen agar dapat meninggalkan aktivitas mengamen tersebut.

### **1.5. Metode Penelitian**

Mengacu pada fokus penelitian yang telah disebutkan, maka pendekatan yang relevan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kebijakan publik. Pendekatan kebijakan publik digunakan untuk mengetahui apakah teknis pelaksanaan pengelolaan ketertiban umum mengenai larangan mengemis, mengamen, dan berjualan asongan apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undang yang ditetapkan.

Metode yang dipakai dalam penelitian ini merupakan metode sosio-legal research, metode penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana

bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Dikarenakan dalam penelitian ini meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat maka metode penelitian hukum empiris dapat dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis. Dapat dikatakan bahwa penelitian hukum yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah. Dikarenakan dalam penelitian hukum sosio-legal research ini ialah meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat maka metode penelitian hukum sosio-legal research dapat juga dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis. Sebab penelitian hukum yang diambil ialah dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah. Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang akan digunakan ialah dengan melakukan wawancara pada subjek penelitian. Dan sumber data yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah:

- a. Data primer yaitu sumber data yang diperoleh langsung dari pihak-pihak yang berhubungan dengan masalah yang dibahas (subyek penelitian)
- b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum yang terdiri dari :
  - 1) Bahan hukum primer, yaitu Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014
  - 2) Bahan hukum sekunder, yaitu Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999
- c. Analisis Data Penelitian.

### 1). Metode Analisa Data.

Metode analisa data berfungsi untuk menyimpulkan hasil penelitian.

Analisa data akan penulis lakukan melalui tahap berikut ini:

#### a. Perencanaan.

1) Peneliti memetakan pengamen, pedagang asongan, yang akan dijadikan sebagai subjek penelitian.

2) Membuat list pertanyaan yang akan diajukan kepada subyek penelitian.

#### b. Pelaksanaan.

Melakukan wawancara kepada subyek penelitian.

#### c. Evaluasi.

Melakukan analisis terhadap hasil data wawancara yang telah diajukan kepada subyek dalam penelitian ini.

#### d. Penyusunan Laporan.

Pada tahapan ini, penulis menyusun dan melaporkan hasil penelitian.

## 1.6. Kerangka Teori

### a. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Ada banyak cara untuk membahas hukum atau system hukum salah satunya adalah dengan membahasnya sebagai law (Hukum), yakni sekumpulan aturan-aturan norma tertulis atau tidak tertulis yang berkenaan dengan perilaku benar dan salah, hak dan kewajiban. Ini adalah penggunaan

istilah hukum yang umum misalnya kita bertanya apakah hukum memperbolehkan kita membayar makan siang kita dengan cara memotong uang pengembalian pajak penghasilan, apakah akan dikatakan sebagai hal yang melanggar hukum bila kita menerobos lampu merah atau merampok bank. Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence M. Friedman,<sup>20</sup> seorang profesor di bidang hukum, sejarawan, yang juga pakar sejarah hukum Amerika, dan penulis produktif. Ada tiga elemen utama dari system hukum (legal system), yaitu:

1. Struktur Hukum (Legal Structure)
2. Isi Hukum (Legal Substance)
3. Budaya Hukum (Legal Culture)

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung 3 unsur sistem hukum, yakni:

1. Struktur hukum (legal structure)
2. Substansi hukum (legal substance) dan
3. Budaya hukum (legal culture).

Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (living law) yang dianut dalam suatu masyarakat.

#### **1. Struktur Hukum (*Legal Structure*)**

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu

---

<sup>20</sup> Lawrence M. Friedman, 2011. Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, Bandung Nusa Media.



dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 meliputi; a). Kepolisian, b). Kejaksaan, c). Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas).<sup>21</sup>

Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagus suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya<sup>22</sup>.

Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan (Lawrence M. Friedman, 1984: 5-6)<sup>23</sup>:

*“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (legal struktur) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada. Struktur adalah Pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya.

Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-

---

<sup>23</sup> Lawrence M. Friedman, 2011. Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, Bandung Nusa Media.

institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan (Achmad Ali, 2002: 8).<sup>2</sup>

## 2. Substansi Hukum

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada 3 dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law* Sistem atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law* Sistem atau *Anglo Saxon*) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas *Legalitas* dalam *KUHP*.<sup>24</sup> Dalam Pasal 1 *KUHP* ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>24</sup> Sambas, Leonarda, 2016. *Teori-Teori Hukum Klasik dan Kontemporer* Jakarta: Ghalia Indonesia.

Substansi hukum menurut Friedman adalah (Lawrence M. Friedman, Op.cit):

*“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in lawbooks”.*

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.<sup>25</sup>

### **3. Budaya Hukum**

Kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman (2001:8)<sup>26</sup> adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan

---

<sup>25</sup> Lawrence M. Friedman, 2011. Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, Bandung Nusa Media.

<sup>26</sup> *Ibid.*

masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum<sup>27</sup>. Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Namun demikian, hingga kini tiga unsur sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum. Sebagai contoh, dalam struktur hukum, Anggota polisi yang diharapkan menjadi penangkap narkoba, polisi sendiri ikut terlibat dalam jaringan narkoba. Demikian halnya para jaksa, sampai saat ini masih sangat sulit mencari jaksa yang benar-benar

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

jujur dalam menyelesaikan perkara. Mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat:

*“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”.*

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budayahukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataanstruktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansihukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (law enforcement) yang baik

(Munir Fuady, 2003: 40).<sup>28</sup> Jadi bekerjanya hukum bukan hanyamerupakan fungsi perundang-undangannya belaka, malainkan aktifitas birokrasi pelaksananya (AcmadAli, 2002: 97).

Senada atau sependapat dengan M. Friedman Sajtipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum.<sup>29</sup> Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakandan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum.<sup>30</sup> Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum. Dari beberapa definisi tersebut, dapat kita artikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhanwarga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat.

Menurut Achmad Ali jika suatu aturan hukum dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut efektif. Namun demikian meskipun sebuah aturan yang ditaati dapat dikatakan efektif, derajat keefektifan-nya masih bergantung pada kepentingan mentaatinya. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan

---

<sup>28</sup> Op.cit.

<sup>29</sup> M. Friedman Sajtipto Rahardjo.

<sup>30</sup> Lawrence M. Friedman, 2011. Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, Bandung Nusa Media.

hukum karena kepentingan yang bersifat compliance (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbeda ketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat internalization, yakni ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi.

### **Perdebatan Para Ahli Hukum seputar Substansi Hukum, Struktur Hukum, dan Budaya Hukum.**

Lawrence M. Friedman melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu menyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen,<sup>31</sup> yakni komponen struktur hukum (legal structure) merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan instansi-instansi penegak hukum. komponen substansi hukum (legal substance) merupakan aturan-aturan, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun, dan komponen budaya hukum (legal culture) merupakan gagasan-gagasan, sikap-sikap, keyakinan-keyakinan, harapan-harapan dan pendapat tentang hukum. Struktur Hukum yang kemudian dikembangkan di Indonesia terdiri dari:

---

<sup>31</sup> Darmodiharjo, D. & Shidarta, 2008. Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.



- a. Kehakiman (Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Pokok-pokok kekuasaan Kehakiman)<sup>32</sup>
- b. Kejaksaan (Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan)<sup>33</sup>
- c. Kepolisian (Undang-undang Nomor 2 tahun 2004 tentang Kepolisian RI)<sup>34</sup>
- d. Advokat (Undang-undang Nomor 18 tahun 2003 tentang Advokat) Struktur berhubungan dengan institusi dan kelembagaan hukum, bagaimana dengan polisinya, hakimnya, jaksa dan pengacaranya.<sup>35</sup>

Semua itu harus ditata dalam sebuah struktur yang sistemik. berbicara mengenai substansinya maka berbicara tentang bagaimana Undang-undangnya, apakah sudahsesuai perundang-undangannya. Dalam budaya hukum, pembicaraan difokuskan pada upaya-upaya untuk membentuk kesadaran hukum masyarakat, membentuk pemahaman masyarakat memenuhi rasa keadilan, tidak diskriminatif, responsif atau tidak. Jadi menata kembali materi peraturan terhadap hukum, dan memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat. Substansi hukum dalam wujudny asebagai peraturan perundang-undangan, telah diterima sebagai instrumen resmi yang memepoleh aspirasi untuk dikembangkan, yang diorientasikan secara pragmatis untuk menghadapi masalah-masalah sosial yang kontemporer. Hukum dengan karakter yang demikian itu lebih dikenal dengan

---

<sup>32</sup> Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

<sup>33</sup> Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan.

<sup>34</sup> Undang-undang Nomor 2 tahun 2004 tentang Kepolisian RI.

<sup>35</sup> Undang-undang Nomor 18 tahun 2003 tentang Advokat.

konsep hukum law as a tool of social engineering dari Roscoe Pound, atau yang di dalam terminology Mochtar Kusumaatmadja disebutkan sebagai hukum yang berfungsi sebagai sarana untuk membantu perubahan masyarakat.

Pembangunan hukum merupakan suatu tindakan politik, bukan hukum. Pembangunan hukum bukanlah pembangunan undang-undang, apalagi jumlah dan jenis undang-undang. Pembangunan hukum pun bukanlah hukum dalam arti positif, sebagai suatu tindakan politik, maka pembangunan hukum sedikit banyaknya akan bergantung pada kesungguhan aktor-aktor politik. Merekalah yang memegang kendali dalam menentukan arahnya, begitu juga corak dan materinya. Dari para politisi-lah lahir berbagai macam undang-undang. Secara formal kelembagaan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berada di jantung utama pembentukan hukum. Dari mereka inilah ide-ide sosial, ekonomi, politik dibentuk dan audi formulasikan secara normatif menjadi kaedah hukum. Norma hukum hanya merupakan salah satu bagian kecil dari kehidupan hukum.<sup>36</sup>

Secondary rules yang dikonsepsikan H.A.L Hart esensinya sama yaitu nilai-nilai, orientasi dan mimpi orang tentang hukum atau hal-hal yang berada diluar norma hukum positif model hart, memainkan peranan yang amat menentukan bagi kapasitas hukum positif. Walaupun norma-normahukum yang terdapat dalam setiap undang-undang secara positif dianggap merupakan panduan nilai dan orientasi dari setiap orang, akan tetapi secara empiris selalu saja ada cacat celahnya.

---

<sup>36</sup> <https://www.indonesiana.id/read/127150/implementasi-teori-negara-kesejahteraan-di-indonesia>.

Perilaku orang selalu tidak sejalan dengan dengan norma-norma yang ada dalam undang-undang.<sup>37</sup> Penyebabnya sangat beragam, salah satunya adalah norma-norma itu tidak sejalan dengan orientasi dan mimpi mereka. Itu sebabnya sebagian ahli hukum mengatakan bahwa kehidupan hukum lebih merupakan sebuah mitos, bahkan kepastian hukum dan kemanfaatan hukum hanyalah mitos yang indah. Substansi hokum bukanlah sesuatu yang mudah direncanakan, bahkan hal ini dapat dianggap sebagai perkara yang sulit, namun bukan karena kesulitan itulah sehingga substansi hukum perlu direncanakan, melainkan substansi.

### **1.7. Sistematika Penulisan**

Dengan tujuan untuk mempermudah pembahasan, penulisan membagi skripsi ini ke dalam 5 Bab, yaitu:

**BAB I : PENDAHULUAN**

yang terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Kerangka Teori dan Sistematika penulisan.

**BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESEJAHTERAAN**

yang terdiri dari Deskripsi Teori, Deskripsi Kebijakan, Teori Negara Kesejahteraan dan Teori Efektifitas Hukum

**BAB III : KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH DALAM HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

yang terdiri dari undang-undang 12 tahun 2011, pembentukan perundang-undangan kedudukan peraturan daerah

**BAB IV : ANALISA TERHADAP PASAL 40 PERATURAN**

**DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA NOMOR 8  
TAHUN 2007 TENTANG KETERTIBAN UMUM**

Yang terdiri dari Deskripsi Obyek Penelitian, Deskripsi Data  
Lokasi Penelitian.

**BAB V : PENUTUP**

yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran-saran.