

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **1.1 Penelitian Relevan**

Pembahasan ini dilakukan untuk menemukan *calim idea* sebagai salah satu unsur untuk menemukan persamaan dan perbedaan penelitian terdahulu dan penelitian saat ini. Hal ini juga dilakukan sebagai salah satu bukti bahwa penelitian yang dilakukan jauh dari perbuatan copy paste atau meniru penelitian yang ada. Adapun penelusuran yang dilakukan, peneliti menemukan penelitian relevan dengan pembahasan pembinaan anak jalanan, pengemis, gelandangan dan pengamen yang peneliti akan teliti, diantaranya:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Raka wijaya (2019) dengan judul skripsi “Implementasi peraturan daerah kota bandar lampung no. 3 Tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis menurut prespepektif fiqih siyasah”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi peraraturan daerah belum berjalan dengan maksimal dikarenakan kurangnya sarana dan prasarana dan sanksi yang di berikan kurang tegas serta pemerintah yang bekerja sama dengan satuan polisi pamong praja telah menertibkan anak jalanan, gelandangan dan pengemis tidak sesuai amanat dalam peraturan daerah.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Jonathan tribuwono (2017) dengan judul “Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis Di Kota Makassar”. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan yang di yang di berikan dalam hal pembinaan anak jalanan belum terimpelmentasikan dengan

baik karena belum adanya ketersediaan ruang atau rumah untuk menampung anak jalanan dan gelandangan.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Besse Ernianti (2019) dengan judul “Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar”. Hasil penelitian ini memperoleh kesimpulan bahwa pelaksanaan pembinaan anak jalanan tergolong baik ,hanya saja masih perlu di tingkatkan lagi, karena banyaknya anak jalanan yang tidak mempunyai tempat tinggal atau lokasi yang bisa menampung anak jalanan untuk melakukan pembinaan.
4. Penelitian yang dilakukan oleh Ninik Yuniarti (2012) dengan judul “Eksplotasi Anak Jalanan Sebagai Pengamen dan Pengemis Di Terminal Tidar Oleh Keluarga”. Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa anak jalanan diterminal tidar berasal dari keluarga miskin dan Pendidikan rendah, bentuk eksploitasi keluarga terhadap anak jalanan tersebut menjadikan mereka sebagai pengemis dan pengamen. Pemerintah daerah tersebut telah melakukan upaya semaksimal mungkin akan tetapi hasilnya masih nihil.
5. Penelitian yang dilakukan oleh Ipanang (2014) dengan judul “Hak – Hak Anak Jalanan Di Kota Makassar Prespektif Hukum Islam Dan Positif ” Mahasiswi Universitas Islam Negeri Alaudin Makassar, Hasil penelitian skripsi ini memperoleh kesimpulan bahwa efektifitas untuk memenuhi hak-hak anak jalanan dalam perspektif hukum islam maupun hukum positif di kota makassar pada dasarnya telah memenuhi aspek kemanusiaan, perlindungan HAM, dan pembinaan secara seimbang sebagaimana yang tertuang dalam undang-undang, dan peraturan daerah.

Kesimpulan dari beberapa penelitian di atas pada dasarnya sama yaitu sudah dijalankan sebagaimana peraturan yang berlaku, akan tetapi belum maksimal dikarenakan berbagai faktor.

Penelitian diatas jikalau dibandingkan dengan penelitian ini, persamaannya yaitu penelitian tentang pembinaan anak jalanan, pengemis, gelandangan dan pengamen. Sedangkan perbedaannya yaitu peneliti dengan keempat penelitian tersebut terletak pada tinjauan yuridis dan lokasi penelitian. Selain itu dalam penelitian ini lebih mendalami masalah Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2014 Bab VII Pasal 3 dan 15 tentang Anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen dilarang melakukan kegiatan di jalanan dan sarana umum lainnya dalam tinjauan *Siyasah Dusturiyah* serta memberikan solusi sebagai bentuk kontribusi penulis terhadap pemerintah yang berkaitan tentang pebinaan anak jalanan yang tidak dibahas pada beberapa skripsi di atas.

## **1.2 Siyasah dusturiyah dan Ruang Lingkupnya**

### **1.2.1 Pengertian Siyasah dusturiyah**

*Siyasah dusturiyah* merupakan sub pembahasan dari *fiqh siyasah* yang mengkaji tentang perundang-undangan suatu negara. Adapun pembahsan diantaranya konsep konstitusi, legislasi (merumuskan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Disisi lain, mengkaji tentang konsep negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan antar keduanya yaitu pemerintah dan

masyarakat serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi (Muhammad Iqbal, 2014).

Adapun permasalahan dalam fiqh *siyasah dusturiyah* ialah hubungan antara pemimpin dan rakyat serta seluruh lembaga yang ada dalam masyarakatnya. Jadi, dalam fiqh siyasah dusturiya terjadi pembatasan yang hanya mengkaji aturan-aturan dan atau perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari sisi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kebaikan manusia termasuk kebutuhannya (H.A.Djazuli, 2003).

Menurut Abdul Wahhab Khallaf memaparkan bahwa prinsip dalam Islam tentang perumusan undang-undang dasar ialah jaminan atas hak asasi manusia, maka setiap manusia mempunyai kedudukan yang sama disisi hukum, tanpa bersikap tidak baik dalam segi sosial, pendidikan, dan agamanya. A. Jazuli juga memaparkan bahwa permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* ialah hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin sekaligus seluruh lembaga yang ada dalam masyarakatnya.

Maka dari itu, fiqh siyasah ini biasanya membahas peraturan dan undang-undang tertulis yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan untuk menyesuaikan prinsip agama dan mengaktualisasikan kemaslahatan manusia atas dasar kebutuhan (A.Djazuli ,2003).

Beliau berpendapat bahwa ruang lingkup Siyasah Dusturiyah yang membahas masalah hubungan antara pemimpin dan rakyat serta seluruh

lembaga yang diarahkan pada aturan dan undang-undang dalam persoalan kenegaraan.

Lebih lanjut beliau mengelompokan bidang Siyasah Dusturiyah yang menyangkut persoalan-persoalan tentang;

- a. Pemimpin, hak dan kewajibannya
- b. Yang dipimpin, hak dan kewajibannya
- c. Bai'at
- d. *Waliyu al- 'ahdi*
- e. Perwakilan
- f. *Ahlul halli wa al- 'aqdi*
- g. *Wuzarah* dan perbandingannya.

Selain diatas, beberapa ilmuwan juga berpendapat bahwa bidang kajian Siyasah Dusturiyah berupa:

- a. Konstitusi
- b. Legislasi
- c. *Ummah*
- d. *shura* atau demokrasi

### **1.2.2 Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah (Konstitusi, Legalisasi, Syura, dan Demokrasi serta Ummah)**

#### **1. Konstitusi**

Dalam kajian fiqh siyasah, konstitusi merupakan arti dari dusturi.

Kata ini sering digunakan sebagai tujuan dalam menunjuk anggota

kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster (Majusi)*. Secara istilah, dustur berarti kumpulan petunjuk yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antara masyarakat didalam bernegara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (kontitusi). Kata dustur telah dikaji dalam KBBI, yang artinya undang-undang dasar dalam negara (Jakarta: Balai Pustaka,2003). Materi dalam konstitusi tersebut sesuai dengan pendapat masyarakat yang ada dalam negara.

Adapun di Indonesia, konstitusinya dibentuk menjadi undang-undang pada tahun 1945. Konstitusi ini, yang disebut UUD 1945, merupakan rumusan kajian antara kekuatan islam, nasionalisme sekuler dan pemuka kristiani. UUD ini menyebutkan bahwa Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk Republik. Kedaulatan terletak di tangan rakyat dan di laksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden dipilih oleh MPR Untuk masa jabatan selama lima tahun sekali (Denny Indrayana, 2007).

Merujuk pada UUD disebutkan bahwa negara Indonesia berlandaskan pada Ketuhanan Yang Maha Esa dan presiden merupakan seseorang yang berasal dari negara Indonesia itu sendiri. Disamping itu, walaupun tidak menegaskan satu dari beberapa agama yang ada di Indonesia sebagai agama yang sah, negara Indonesia menjamin kebebasan semua penganut agama dalam menjalankan agama yang dianutnya. Negara memfasilitasi dan juga memberikan perlindungan

kepada semua umat beragama. Dari pada itu, pemerintah mendirikan suatu departemen khusus, Departemen Agama (sekarang berganti nama menjadi Kementrian Agama), untuk memberikan pelayanan kepada umat beragama di indonesia.

## 2. Legislasi

Dalam kajian fiqh siyasah, pembuatan UUD dapat diartikan dengan legislasi dan dapat juga di artikan sebagai *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kewenangan pemerintah Islam dalam membentuk dan menetapkan suatu ketetapan atau hukum. Akan tetapi, dalam kajian fiqh siyasah, paham *al-sulthah- al-tasyri'iyah* dipakai untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kapasitas pemerintah islam dalam mengatasi atau mengatur problematika yang berhubungan dengan kenegaraan, yaitu kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*).

Kekuasaan legislatif ( *al-sulthah al-tasyri'iyah*) memiliki makna kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam dalam menetapkan suatu ketetapan atau hukum yang akan diterapkan dan diimplementasikan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan atau ketetapan yang berlaku dalam syari'at Islam. Dengan demikian dapat dijumpai beberapa unsur-unsur legislasi yang terdapat dalam Islam. Hal tersebut meliputi :

1. Pemerintah sebagai pemangku kebijakan dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang akan diterapkan dalam masyarakat Islam;

2. Masyarakat Islam yang akan mengimplementasikan nilai-nilai yang terkandung dalam hukum yang ditetapkan oleh pemerintah;
3. Isi ketetapan atau hukum yang ditetapkan oleh pemerintah harus sesuai dan sejalan dengan isi pokok syariat islam.

Dalam paham *al-sulthah al-tasyri'iyah* pemerintah menjalankan suatu tugas *siyasah syar'iyah* guna merumuskan dan menetapkan suatu ketetapan yang akan diterapkan oleh masyarakat Islam dengan tujuan mencapai kemaslahatan bersama, yang mana hal tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam syari'at Islam. Kekuasaan terbagi ke dalam beberapa kekhususan dan perbedaan telah lama dijumpai dalam pemerintah Islam jauh sebelum para ahli dari Barat merumuskan pemahamannya tentang Trias Politica. Ketiga kekuasaan ini, kekuasaan legislatif (*tasyri'iyah*), kekuasaan eksekutif (*tanfidziyah*), kekuasaan yudikatif (*qada'iyah*) telah diterapkan dalam pemerintahan dahulu kala di Madinah yaitu pada zaman Nabi Muhammad SAW.

Sebagai seorang pemimpin, Nabi Muhammad SAW membagi dan memberikan kuasa terhadap suatu tanggungjawab kepada para sahabat yang memiliki kompetensi terhadap suatu tugas atau tanggungjawab yang hendak dibagikan, walaupun pada akhirnya setiap tugas ataupun tanggungjawab tersebut tetap berada pada pengawasan nabi Muhammad SAW. Seiring dengan perkembangan

zaman, pelaksanaan tugas dan tanggung jawab tersebut menjadi berkembang sesuai dengan perbedaan masa dan tempat.

Kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan yang utama dan paling penting dalam pandangan Islam, hal tersebut dikarenakan ketentuan dan ketepatan yang diterbitkan oleh lembaga legislatif akan dijalankan oleh pejabat eksekutif kemudian dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Wewenang dan tanggungjawab lembaga legislatif hanya sebatas mempelajari dan mendalami pokok ajaran Islam, yaitu Al-Qur'an dan Hadist, dan mendeskripsikan ketentuan-ketentuan yang terdapat didalam pokok ajaran tersebut. Undang-undang dan peraturan yang akan diterbitkan oleh lembaga legislatif hendaknya merujuk pada nilai-nilai yang terkandung dalam pokok ajaran tersebut.

Berangkat dari hal tersebut, dapat dipahami bahwa terdapat dua fungsi dari lembaga legislatif. Pertama, dalam hal yang aturannya telah ada di dalam *nash* Al- Qur'an dan Hadist, undang-undang yang diterbitkan *al-sulthah al-tasyri'iyah* merupakan undang-undang ketuhanan yang ketetapanannya terdapat dalam Al-Qur'an dan dijelaskan dalam Hadis. kedua, melakukan penggalian makna tentang permasalahan yang tidak dijelaskan secara tegas didalam nash. *Al-sulthah al-tasyri'iyah* tersebut dilakukan oleh para pakar yang memiliki pemahaman yang luas dan mendalam terkait dengan permasalahan yang dibahas. Para pakar berupaya dengan segenap

tenaga dan pikiran guna menetapkan suatu hukum. Yang mana hal tersebut ditempuh dengan salah satu jenis ijtihad yaitu *qiyas*. Mereka berupaya mencari dasar hukum yang ada dalam permasalahan yang dijumpai dan menyelaraskannya dengan ketentuan yang terdapat di dalam *nash*. Dalam bidang hukum perdata, legislasi hukum Islam dilakukan oleh sebuah komisi yang bernama *Jam'iyah al-majallah* yang mana elemennya terdiri dari beberapa pakar hukum yang bertugas untuk Menyusun kodifikasi hukum perdata Islam.

Muhammad Iqbal berpendapat bahwa legislasi berpangkal pada konsep pemikiran tentang negara. Negara Islam bersifat teokratis, namun teokratis harus dibedakan dengan teokrasi yang ada di barat. Bagi beliau, teokrasi merupakan pemerintahan yang berdasarkan tauhid dan menerapkan nilai-nilai persamaam, kesetiakawaan, dan kebebasan yang terkandung dalam tauhid. Negara merupakan suatu alat untuk mentrasfer prinsip tersebut ke dalam ruang dan waktu. Negara yang tidak didasarkan pada dominasi dan keistimewaan suatu kelompok manusia atas manusia lainnya dan bertujuan hendak melaksanakan prinsip spiritual tauhid adalah teokratis. Maka negara inilah yang sesuai dengan kehendak Tuhan, sebagaimana dalam maksud Allah yang menciptakan manusia untuk menjadi wakil-Nya di bumi.

Menurut Fazlurrahman, perumusan ijtihad kedalam Lembaga legislative sangat penting dilakukan agar dapat memperjelas bentuk dan operasionalisasinya. Sebagai Lembaga legislative, ijtihad yang dihasilkan menjadi undang-undang yang mengikat tapi tidak terlepas dari kemungkinan benar atau salah. Namun, sejauh undang-undang mencerminkan kehendak umat, ia tepat merupakan konsensus yang bersifat islami dan demokratis serta mengikat umat Islam dalam suatu negara. Konsensus ini selalu dapat berubah sesuai dengan perkembangan masa dan tempat.

### 3. Ummah

Kata “*ummah*” diserap ke dalam bahasa Indonesia menjadi “umat” yang mana hal tersebut merupakan sebuah konsep yang telah tidak asing lagi di telinga masyarakat, ada kalanya terdapat kekeliruan dalam memahaminya. Dalam konsep keislaman, pembahasan konsep *ummah* juga dilakukan oleh beberapa pakar.

Dalam *Ensiklopedia Indonesia*, istilah “umat” mengandung empat macam pengertian, yaitu:

- 1) Bangsa, rakyat kaum yang hidup bersama yang didasari pada keimanan.
- 2) Penganut agama atau pengikut Nabi.
- 3) Masyarakat ramai.
- 4) Umum atau umat manusia.

Dalam definisi Islam, istilah “*ummah*” merupakan konsep yang bersifat unik dan tidak terdapat pendanaannya dalam bahasa Barat. Pada awalnya, para pemikir politik dan orientalis barat mengartikan kata *ummah* dengan kata *nation* (bangsa) atau *nationstate* (negara-kebangsaan) (Hasan Shadili, 1980).

Dalam Al-Qur’an, kata *ummah* berasal dari kata *ummah-yaummu* yang artinya menuju, menumpu, dan meneladani. Arti lainnya yaitu “ibu” dan *imam* yang artinya “pemimpin”. Kedua kata tersebut yang berarti dapat dikatakan sebagai teladan, pusat pandangan dan harapan masyarakat.

Menurut Ali syari’ati, arti *ummah* terdiri dari tiga definitif yaitu, gerakan, tujuan dan ketetapan kesadaran. Kata *ummah* yaitu “jalan yang jelas”, dan atau “golongan manusia yang menuju jalan” (Quraish Shihab, 1996).

Kata *ummah* yang berjamak *umam* disebutkan dalam Al Qur’an, Hampir semua kata *ummah* yang diartikan sebagai bangsa, bagian dari bangsa atau generasi dalam sejarah. Kata *ummah* juga bermakna kelompok, agama, kaum, pemimpin, dan manusia seluruhnya.

Dalam Perjanjian Piagam Madinah, kata *ummah* mengandung dua makna, yaitu: Pertama, organisasi diikat dalam akidah Islam. Artinya, ini terlihat pada bunyi pasal satu piagam tersebut. Kedua, organisasi umat atau komunitas yang beragam yang didasari pada ikatan sosial politik, seperti tersurat dalam pasal 25.

Atas dasar diatas, dapat diartikan sebagai ciri yang bernilai menggambarkan *ummah* (Islam). Pertama, ummah memiliki kepercayaan kepada Allah dan keyakinan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai nabi terakhir, memiliki kitab yang satu yaitu Al-Qur'an dan bentuk pengabdian yang satu pada Allah dan arah kiblat yang satu pula yaitu Ka'bah. Mereka mengikuti syariat yang diturunkan Allah melalui Nabi Muhammad SAW. Secara singkat, anggota *ummah* diikat oleh Islam sehingga mereka yang berada dalam kelompok ummah berbeda dengan kelompok lainnya.

Kedua, Islam yang memberikan identitas pada ummah mengajarkan semangat universal. Dalam Al-Qur'an dijelaskan bahwa manusia pada umumnya sama, perbedaannya antara manusia hanya ketaqwaannya masing-masing (QS.*al-Hujurat*, 49:13). Oleh karena itu, Islam tidak membenarkan adanya pembedaan kasta, kelas sosial atau ras. Akibatnya, universalitas Islam ini tidak menyetujui adanya pembatasan-pembatasan umatnya yang didasari pada suku, kelompok komunitas, dan batas-batas wilayah lainnya.

Ketiga, karena umat Islam bersifat universal, maka secara alamiah semangat persaudaraan seiman, sebagaimana dalam surat *al-Hujurat*, 49:10. Persaudaraan dalam Islam tidak didasari oleh hubungan yang bersifat primordial.

Keempat, berdasarkan prinsip ketiga diatas, Islam tidak dapat membenarkan ajaran komunisme dan kapitalisme. Islam menyepakati

hak individu dan menganjurkan umatnya untuk memperkaya diri dengan cara halal. Disisi lain, Islam juga mengajarkan bahwa hak individu tersebut terdapat hak orang lain (QS. *Al-ma'arij*, 70:24-25). Maka dari itu, Allah mewajibkan sistem zakat dan infak sebagai cara pemerataan harta agar tidak dikuasai oleh sekelompok kecil atau biasa disebut sebagai kaum elite.

Kelima, atas dasar prinsip diatas, sistem politik yang dijelaskan dalam Islam tidak sama dengan pendapat orang Barat seperti nasionalisme dan teritorialisme yang didasari oleh batasan wilayah, darah, warna kulit, dan bahasa. Islam dalam politik, memberikan nilai-nilai yang universal sebagai upaya pengaktualisasian wahyu Allah. Dasar ideologi politik Islam ialah tauhid yang keseluruhannya mengakui hukum-hukum-Nya.

Umat islam dibangun diatas dasar semangat akidah yang kukuh, persamaan mutlak setiap manusia, keteladanan, kemanusiaan, penghargaan atas hak-hak individu yang paling dasar dan penolakan terhadap primordialisme yang didasari pada ras, warna kulit, bahasa, geografi, dan lain sebagainya. Ummah dilandasi pada semangat universal Islam, maka Islam tidak dapat membenarkan nasionalisme sempit yang memegang gap tanah, wilayah, ras, darah dan lain sebagainya yang sangat artifisial sebagai pengikat diantara manusia. Nasionalisme seperti ini hanya akan mengarahkan manusia pada pengangungan nilai-nilai

tribalisme dan primordialisme yang sesungguhnya sangat ditentang oleh Islam.

#### 4. Syura dan Demokrasi

(Ibn Manzhur,1968) menjelaskan bahwa Kata “*syura*” (syura) berasal dari bahasa arab yaitu *sya-wa-ra* yang berarti mengeluarkan madu dari sarang lebah. kemudian kata syura dalam bahasa Indonesia menjadi “*musyawarah*” yaitu menyerap makna dari segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat) untuk memperoleh suatu kesepakatan. Hal ini memiliki makna yang sama dengan pengertian lebah yang mengeluarkan madu yang berguna bagi manusia (Quraish Shihab,1996). Dengan demikian, suatu keputusan yang lahir didasari oleh syura merupakan sesuatu yang baik dan bermanfaat untuk kepentingan kehidupan manusia.

Kata syura dapat dijumpai sebanyak tiga kali di dalam Al-Qur’an. Pertama, surat *al-Baqarah*, 2: 233 yang membahas suatu mufakat (*musyawarah*) yang harus dijalani suami-istri jikalau mereka ingin menyapih anak sebelum dua tahun. Hal ini menunjukkan bahwa suami-istri harus memustikan permasalahan anak (termasuk masalah lainnya dalam rumah tangga ) dengan cara *musyawarah*. Tidak ada pemutusan suatu keputusan secara sepihak. Adapun ayat kedua dan ketiga, yaitu surat *Ali-Imran* 3: 159 dan *asy- Syura* , 42: 38 membahas lebih jauh dalam konteks yang lebih luas. Dalam surat Ali-‘Imran, 3: 159, Allah

memerintahkan kepada Nabi SAW agar senantiasa melakukan musyawarah dengan para sahabat.

Dalam isi kandungan ayat yang terdapat dalam Al-Qur'an disebutkan bahwa hal yang di musyawarahkan yaitu *al-amr*. Dapat dipahami secara singkat, kata "*amr*" berarti urusan, persoalan dan atau permasalahan. Berangkat dari kandungan dua ayat tersebut dapat dipahami bahwa musyawarah dilakukan guna mencapai suatu solusi yang terdapat dalam umat Islam. Allah memerintahkan kepada Nabi Muhammad SAW untuk senantiasa melakukan musyawarah, hal tersebut dianjurkan guna mempererat silaturahmi dan menghindari timbulnya suatu permasalahan yang disebabkan oleh pemutusan sepihak (tanpa musyawarah).

Anjuran melakukan musyawarah dalam kajian Islam, hukumnya wajib diaktualisasikan dalam berkehidupan sosial karena hal tersebut bersifat esensial. Anjuran melakukan musyawarah sudah dipraktikkan sejak lama dalam Islam bahkan hal tersebut merupakan bagian dari tradisi Arab pra-Islam. Musyawarah bernilai sebagai anjuran mutlak dari kodrat manusia sebagai makhluk sosial. Musyawarah dapat dilakukan dalam hal-hal apa saja asalkan tidak bertentangan dengan prinsip umum syariah Islam. Dalam melibatkan kalangan ahli yang mempunyai pandangan jauh kedepan, maka hasil keputusan musyawarah akan lebih mendekati kesempurnaan. Demikian juga,

karena diputuskan secara bersama, masing-masing pihak merasa bertanggung jawab terhadap hasil musyawarah.

Menurut Iqbal, prinsip-prinsip demokrasi dapat disejajarkan dengan syura dalam Islam diantaranya:

1. Tauhid sebagai landasan asasi.
2. Kepatuhan terhadap hukum
3. Toleransi sesama warga
4. Demokrasi Islam tidak dibatasi oleh wilayah geografis, ras, warna kulit, dan bahasa
5. Penafsiran hukum Tuhan harus dilakukan melalui ijtihad

Secara eksplisit juga beliau menyatakan bahwa demokrasi Islam tidak tumbuh dari perluasan kesempatan ekonomi. Ia merupakan prinsip spiritual yang didasarkan pada asumsi bahwa semua manusia mempunyai pusat kekuatannya yang tersembunyi yang memungkinkannya untuk dapat berkembang dan melahirkan karakter-karakter yang khas. Islam sangat peduli pada pembentukan manusia yang paling mulia yang memiliki kekuatan dalam kehidupan.

## **1.3 Peraturan Daerah**

### **2.3.1 Pengertian Peraturan Daerah**

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

yang mana Peraturan Perundang-Undangan tersebut dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Dalam Permendagri No.1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah di jelaskan juga bahwa Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut Perda adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya. Maka otonomi seluas-luasnya bukan berarti tidak terbatas, tetapi harus dilakukan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintah pusat, sehingga seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir ada pada pemerintah pusat (Asri Lasatu, 2020).

Penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah, dan DPRD diberikan hak oleh pemerintah pusat membentuk peraturan daerah (perda). Hak tersebut merupakan hak konstitusional yang secara eksplisit dinyatakan pada pasal 18 ayat 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak tersebut diberikan dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 membawa konsekuensi tertentu, baik terhadap pengkualifikasiannya maupun pihak mana yang memiliki kewajiban utama

dalam pemenuhannya. Maka dari itu, disebutkan secara resmi dalam konstitusi maka hak tersebut dikualifikasi sebagai hak konstitusional dan negara sebagai pemegang kewajiban utama dalam pemenuhannya.

Pemerintah daerah dituntut untuk menerapkan prinsi-prinsip pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan otonomi daerah, karena prinsip tersebut telah menjadi paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan yang digunakan secara universal. Masyarakat di daerah yang telah memahami konsep Pemerintahan yang baik secara politis, ataupun moral akan mendesak Pemerintah Daerah untuk menjalankan prinsip tersebut (Marten Bunga, 2019).

### **2.3.2 Proses Pembentukan Peraturan Daerah**

Sebagaimana yang dijelaskan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, jika peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dalam proses pembentukannya mengikuti proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Berikut ini akan diuraikan proses pembentukan peraturan daerah berdasarkan tahapan tersebut.

- a. Tahapan Perencanaan, merupakan mekanisme pembentukan peraturan daerah pertama, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan
- b. Tahapan Penyusunan, Dalam menyusun rancangan peraturan daerah, Kepala Daerah membentuk tim penyusun rancangan peraturan daerah yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah dengan susunan tim

- sebagai berikut: Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, Perangkat Daerah pemrakarsa, Perangkat Daerah yang membidangi hukum dprovinsi, Perangkat Daerah terkait, dan Perancang Peraturan Perundang-undangan.
- c. Tahap Pembahasan, Pembahasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah disampaikan dalam bentuk surat pengantar Kepala Daerah kepada pimpinan DPRD. Surat pengantar Kepala Daerah dimaksud, paling sedikit berupa: Latar belakang dan tujuan penyusunan, Sasaran yang ingin diwujudkan, dan Materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan peraturan daerah.
  - d. Tahap Penetapan, Sebelum tahapan ini dilakukan, berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, rancangan Peraturan daerah harus mendapatkan pembinaan/fasilitasi, evaluasi dan pemberian nomor registrasi.
  - e. Tahap Pengundangan, Pengundangan Peraturan daerah yang telah ditetapkan, diundangan dalam lembaran daerah. Lembaran daerah dimaksud merupakan penerbitan resmi pemerintah daerah. Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu peraturan daerah, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat. (Sihombing, 2018).

### **2.3.3 Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Hierarki peraturan Perundang-Undangan diatur dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hierarki adalah struktur perundangan yang mana setiap Peraturan Perundang-Undang yang didasarkan pada asas bahwa setiap bentuk Peraturan Perundang-Undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi. Hierarki peraturan Perundang-Undang adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Peraturan Presiden;
- g. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

1) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* adalah hukum dasar dalam Peraturan Perundang-Undang.

2) *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat* adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003

tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

- 3) *Undang-Undang* adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
- 4) *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang* adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala negara dalam hal ihwal yang bersifat darurat.
- 5) *Peraturan Pemerintah* adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala negara untuk menjalankan Undang-Undang sesuai alurnya.
- 6) *Peraturan Presiden* adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala negara untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- 7) *Peraturan Daerah Provinsi* adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama kepala daerah.
- 8) *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota* adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

### 2.3.4 Materi Muatan Peraturan Daerah

Secara normatif, materi muatan peraturan daerah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berisi tentang materi muatan Peraturan daerah Provinsi maupun 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.

Lebih lanjut materi muatan peraturan daerah disebutkan dalam ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- a) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan daerah.
- b) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama gubernur.
- c) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - 1) Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan;
  - 2) Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

d) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Peraturan daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2.4 Pembinaan**

### **2.4.1 Pengertian Pembinaan**

Dalam peraturan daerah kota Kendari no 9 tahun 2014 berbunyi: Pembinaan merupakan usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat untuk menanggulangi masalah anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen dan keluarganya agar dapat hidup dan mencari nafkah dengan tetap mengutamakan hak-hak dasar kemanusiaan. Sedangkan Pembinaan pencegahan anak adalah usaha kegiatan yang dilakukan secara terencana dan terorganisir untuk mencegah adanya anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen yang ada dijalanan melalui pemantauan, pendataan, penelitian, sosialisasi, pengawasan dan pengendalian untuk meningkatkan taraf hidup anak jalanan, gelandangan pengemis dan pengamen.

Adapun Pembinaan lanjutan adalah usaha yang dilakukan secara terencana dan terorganisir dengan maksud menekan, meniadakan mengurangi dan mencegah meluasnya anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen untuk mewujudkan ketertiban ditempat umum. (Peraturan Daerah no 9 tahun 2014 pasal 1 ayat 20, 21, dan 23).

### **2.4.2 Tujuan Pembinaan**

Pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen jalanan dilakukan dengan tujuan untuk :

- a) Memberikan perlindungan dan menciptakan ketertiban serta ketentraman masyarakat
- b) Menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat sebagai warga Negara yang harus dihormati
- c) Menjaga sifat-sifat kekeluargaan melalui upaya musyawarah dalam mewujudkan kehidupan bersama agar tertib dan bermartabat
- d) Menciptakan perlakuan yang adil dan proposional dalam mewujudkan kehidupan bermasyarakat
- e) Meningkatkan ketertiban dalam masyarakat melalui kepastian hukum yang dapat melindungi warga masyarakat agar dapat hidup tenang dan damai
- f) Mewujudkan keseimbangan, keselarasan, keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Tujuan pembinaan pencegahan meliputi:

- a. Pendataan. Yaitu dilakukan untuk memperoleh data yang benar tentang klasifikasi antara anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen Pemantauan, pengendalian, dan pengawasan. Sebagaimana yang dimaksud terhadap sumber-sumber atau penyebab munculnya anak jalanan ini dilakukan dengan cara : a). melakukan patroli di tempat umum yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Kendari. b). memberikan informasi tentang keberadaan anak jalanan yang melakukan aktifitas di

tempat umum, secara perseorangan, keluarga maupun secara berkelompok.

- b. Sosialisasi. Yaitu dilakukan oleh instansi terkait, meliputi, a). sosialisasi secara langsung. b). sosialisasi secara tidak langsung. Sosialisasi secara langsung merupakan sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan instansi terkait agar dapat bekerja sama dengan kelompok, organisasi sosial melalui kegiatan interaktif. Sedangkan, sosialisasi secara tidak langsung ini dapat dilakukan melalui media cetak maupun media elektronik.
- c. Kampanye, yaitu untuk mengajak dan mempengaruhi seseorang atau kelompok untuk ikut melaksanakan kegiatan pembinaan dan pengendalian terhadap anak jalanan. Kampanye juga dilakukan melalui kegiatan yang mengikutsertakan kelompok-kelompok masyarakat tertentu baik dalam bentuk pertunjukan, pertandingan, lomba, orasi, pemasangan rambu-rambu tentang larangan memberi uang di jalanan.
- d. Pendekatan awal yaitu melalui identifikasi dan seleksi terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen dilakukan untuk menyeleksi berdasarkan indicator yang meliputi identitas diri, latar belakang pendidikan, status sosial dan permasalahan lingkungan sosial anak yang bersangkutan.
- e. Pengungkapan dan pemahaman masalah (*assessment*) dilakukan untuk memahami dan mendalami masalah yang dihadapi dan untuk pemenuhan kebutuhan anak jalanan. Pengungkapan dan pemahaman

masalah (*assessment*) dijadikan sebagai file permanen bagi setiap anak jalanan. File tersebut akan digunakan untuk pemnataun dan pembinaan selanjutnya.

- f. Pendamping sosial berbentuk bimbingan secara individual terhadap anak jalanan serta keluarganya dengan masif dan berkesinambungan.
- g. Rujukan yaitu meliputi pelayanan kesehatan gratis, memfasilitasi untuk mengikuti pendidikan formal dan non-formal, pengembalain bersyarat, pembinaan rehabilitasi sosial melalui sistem dalam panti, rumah sakit jiwa bagi penyandang psikotik, rumah sakit kusta, pendamping hukum, perlindungan khusus serta di proses secara hukum sesuai perundang undangan yang berlaku.

### **2.4.3 Hak dan Kewajiban**

Setiap anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen berhak untuk hidup secara normal dan tumbuh berkembang serta berkontribusi secara wajar dengan harkat dan martabat kemanusiaan sekaligus mendapatkan perlindungan dari kekerasan, diskriminasi dan eksploitasi. Setiap anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen juga berhak mendapatkan pendidikan dan pelatihan sebagai tujuan untuk mengembangkan kepribadian mereka sesuai dengan tingkat kecerdasan, minat dan bakatnya. Pemerintah Daerah berkewajiban memberi pendidikan secara gratis setidaknya sampai jenjang pendidikan menengah atas kepada mereka yang menjadi anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen yang berusia sekolah sebagaimana dalam Peraturan Perundang-

undangan yang berlaku. (peraturan daerah kota kendari pasal 12 ayat 1,2,  
dan 3)

