

**EFEKTIVITAS PENEGAKAN NORMA TENTANG
PENERTIBAN TUNA SOSIAL DI KABUPATEN PEMALANG
DALAM PERSPEKTIF *SIYASAH TASYRI'YYAH***

Vita Esa Wulandari, Teti Hadiati

Universitas Islam Negeri K.H. Abdurahman Wahid Pekalongan

vitaesa.wulandari@gmail.com

Abstract

The Regional Government issued Regional Regulation of Pemalang Regency Number 2 of 2013 concerning Order, Cleanliness and Beauty. However, since the enactment of this regional regulation, it has not reduced the number of socially disabled people in Pemalang Regency. This is where it is necessary to ask how effective the enforcement of norms regarding controlling social tuna in Pemalang Regency is so that these regulations cannot be realized, and if viewed in siyasa, how is the enforcement of norms regarding controlling social tuna in Pemalang Regency from the perspective of Siyasa Tasyri'yyah. This type of empirical juridical research uses a top down approach. Data in the form of primary data and secondary data. The analysis technique used in this study is the interactive model from Miles and Huberman. Based on the results of the study, it can be concluded that the enforcement of norms regarding the control of social disabled people in Pemalang Regency has been implemented but has not run effectively because two of the three elements of the legal system have not been fulfilled, namely: legal substance that has been fulfilled, the legal structure in carrying out law enforcement is not yet optimal, and the legal culture of the people of Pemalang Regency is still low. Enforcement of norms regarding controlling social disability in Pemalang Regency is also not in accordance with siyasa tasyri'yyah, because the people of Pemalang Regency do not obey the rules that have been made and determined by the government.

Keywords: *Enforcement, Social Disability, Siyasa Tasyri'yyah*

Abstrak

Pemerintah Daerah menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan. Namun, sejak disahkannya Perda tersebut tidak membuat turunnya jumlah tuna sosial di Kabupaten Pemalang. Disinilah perlu dipertanyakan bagaimana efektivitas penegakan norma tentang penertiban tuna sosial di Kabupaten Pemalang sehingga peraturan tersebut belum bisa terealisasi, dan jika



dipandang dalam siyasah, bagaimana penegakan norma tentang penertiban tuna sosial di Kabupaten Pemalang dalam perspektif Siyasah Tasyri'iyah. Jenis penelitian yuridis empiris ini menggunakan pendekatan top down. Data berupa data primer dan data sekunder. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah interaktif model dari Miles dan Huberman. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa penegakan norma tentang penertiban tuna sosial di Kabupaten Pemalang telah dilaksanakan tetapi belum berjalan secara efektif karena dua dari tiga unsur sistem hukum belum terpenuhi, yaitu: substansi hukum yang sudah terpenuhi, struktur hukum yang dalam melakukan penegakan hukum belum optimal, serta budaya hukum masyarakat Kabupaten Pemalang yang masih rendah. Penegakan norma tentang penertiban tuna sosial di Kabupaten Pemalang juga tidak sesuai dengan siyasah tasyri'iyah, karena tidak taatnya masyarakat Kabupaten Pemalang terhadap aturan yang telah dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah.

Kata Kunci: *Penegakan, Tuna Sosial, Siyasah Tasyri'iyah*

Pendahuluan

Tuna Sosial atau sering disebut penyandang masalah kesejahteraan sosial yang termasuk didalamnya yaitu pengemis, pengamen, pekerja jalanan, gelandangan, anak jalanan, tuna susila. Dewasa ini, tuna sosial tidak hanya eksis di kota besar saja seperti Jakarta, Surabaya, Yogyakarta dan kota besar lainnya. Tuna sosial kini sudah berhasil merebak hampir di seluruh kabupaten yang ada di Indonesia, salah satunya di Kabupaten Pemalang. Melihat adanya permasalahan sosial tersebut, Pemerintah Daerah kemudian melakukan upaya untuk menangani tuna sosial melalui sistem penegakan hukum dengan menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan. Pada Pasal 11 Ayat (3) Perda Nomor 2 Tahun 2013 disebutkan bahwa untuk mewujudkan Tertib Tuna Sosial dan Anak Jalanan, setiap orang dilarang baik menggelandang ataupun mengemis di tempat umum dan sarana sosial lainnya. Serta dilarang mengamen, mencari upah jasa dari pengelapan mobil ataupun usaha lain, baik di persimpangan jalan maupun di area lampu lalu lintas.

Namun, sejak disahkannya Perda nomor 2 pada tahun 2013 lalu, tidak membuat turunnya jumlah Pengemis dan Pengamen di Kabupaten Pemalang.

Data Pengemis dan Pengamen 4 Tahun

---	Tahun 2014	Tahun 2016	Tahun 2018	Tahun 2020
Anak Jalanan	239 Orang	239 Orang	165 Orang	308 Orang
Pengemis	261 Orang	144 Orang	228 Orang	254 Orang
Gelandangan	114 Orang	66 Orang	72 Orang	69 Orang

Berdasarkan data tersebut, bisa dilihat meskipun aktivitas tuna sosial tidak selalu meningkat setiap tahunnya, tetapi aktivitas tuna sosial juga tidak menurun.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Carles Himawan bahwa penegakan hukum harus ditegakkan meskipun aparat penegak hukum sudah tidak perduli lagi (Fitri, 2020:11). Menurut Lawrence M. Friedman, efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. sesuai dengan Peraturan Bupati Pemalang Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penertiban Tuna Sosial, penegak hukum dalam penertiban tuna sosial yaitu:

Pasal 7

- 1) Pelaksanaan penertiban Tuna Sosial dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dengan melibatkan Perangkat Daerah / instansi terkait
- 2) Instansi terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) antara lain Dinas Kesehatan, Dinas Sosial Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Lingkungan Hidup, Kepolisian Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia dan Bagian Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Pemalang.

Jika dilihat dalam pembagian fikih *siyasah dusturiyah* maka Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan termasuk kedalam bidang *siyasah tasyri'iyah*, hal itu dikarenakan *siyasah tasyri'iyah* membahas persoalan perwakilan rakyat, hubungan muslimin dan non muslimin didalam satu Negara, seperti Undang-undang Dasar, Undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah, dan sebagainya (Septiana, 2021: 35).

Peraturan tersebut harus ditegakkan untuk menertibkan dan menciptakan kenyamanan bagi masyarakat, dan sesuai dengan konsep agama Islam bahwa suatu aturan harus ditegakkan dan ditaati demi kemashlahatan masyarakat dengan cara menjalankan dan melaksanakan apa yang pemerintah himbau kepadanya. Hal ini sesuai dengan Firman Allah SWT tentang menta'ati Ulil Amri (pemerintah) QS An- Nisa' ayat 59 yang artinya:

“Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulul Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (al-Quran) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu, lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pengamen, pengemis, dan pedagang jalanan telah menjadi *problem* sosial yang begitu kompleks hingga sekarang ini, dan lebih dari fakta yang dipahami oleh masyarakat umum. Oleh karena itu, untuk mengatasi masalah sosial tersebut dibutuhkan berbagai faktor seperti faktor kesadaran dan pemahaman yang menyeluruh, baik pada tingkatan ideal, pembuatan norma, penegakan norma, maupun implementasi dari norma tersebut (Lulu, 2020: 5).

Metode

Jenis penelitian yuridis empiris ini yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyatannya (Suharsimi, 2012: 126). Dan menggunakan pendekatan *top down*. Yaitu menggunakan logika berfikir dari atas lalu melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi suatu kebijakan (Rulinawaty: 2013: 33).

Dalam penelitian ini, penulis mengambil lokasi di Kabupaten Pemalang, karena berdasarkan rekap data Satpol PP Kabupaten Pemalang, tingkat ketertiban masyarakat penyandang masalah sosial tidak turun meskipun sudah diterbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013.

Data yang digunakan berupa data primer yang diperoleh dengan teknik observasi lapangan dan wawancara kepada Satpol PP Kabupaten Pemalang, Dinas Sosial KBPP Kabupaten Pemalang, dan tuna sosial di Kabupaten Pemalang. Data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang diperoleh dengan teknik dan dokumentasi. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah interaktif model dari Miles dan Huberman dengan proses: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi data (Ilyas, 2016: 94).

Pembahasan

Sistem hukum yaitu kesatuan sistem besar yang tersusun atas sub-sub sistem yang kecil, yaitu sub sistem pendidikan, pembentukan hukum, penerapan hukum, dan lain- lain, yang hakekatnya merupakan sistem tersendiri pula (Lili, 2003: 151). Hal ini menunjukkan sistem hukum sebagai suatu kompleksitas sistem yang membutuhkan kecermatan yang tajam untuk memahami keutuhan prosesnya.¹⁰ Lawrence M. Friedman menjabarkan sub-sub sistem yang kecil tersebut menjadi tiga kelompok, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Ketiganya harus bisa terpenuhi agar hukum bisa dikatakan efektif.

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas hukum merupakan suatu teori yang mengkaji implementasi dari suatu ketentuan hukum yang berlaku dalam masyarakat, apakah masyarakat sudah berbuat sesuai dengan hukum yang berlaku tersebut dan apakah hukum yang dibuat dan diberlakukan tersebut telah tercapai tujuan dan maksudnya (Ning Retno, 2020: 232).

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Pelaksanaan hukum menurut Lawrence M. Friedman diibaratkan seperti sebuah organisme kompleks yang struktur, substansi, juga budayanya saling berinteraksi. Indikator penilaian penegakan hukum menurut teori Lawrence M. Friedman merupakan indikator yang bersifat kumulatif. Indikator tersebut tidak mengukur ketiga indikator secara terpisah atau ketiga ukuran tersebut memiliki keterkaitan. Sehingga, dapat dikatakan bahwa mengukurnya dilakukan secara keseluruhan dengan variabel yang satu mempengaruhi variabel yang lain (Ana, 2022: 124).

Sifat penegakan aturan suatu hukum selalu memaksa. Peraturan hukum dibuat bukan untuk dilanggar namun untuk dipatuhi. Untuk menegakan hukum diatur pula mengenai aparat yang berwenang untuk mengawasi dan menegakannya meskipun dengan tindakan yang represif. Terdapat pula norma hukum yang bersifat fakultatif atau lengkap. Hukum memiliki sanksi dan setiap pelanggaran atau perbuatan melawan hukum akan dikenakan sanksi yang tegas. Penegakan hukum dan keadilan merupakan serangkaian proses yang cukup panjang dan dapat melibatkan beberapa kewenangan instansi atau aparat penegak hukum lainnya. Proses hukum baru menyelesaikan satu tahap saja dari suatu perjalanan panjang untuk mengatur masyarakat. Tahap pembuatan hukum masih harus disusul oleh pelaksanaannya secara konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, inilah yang dimaksud penegakan hukum (Fatmawati dkk, 2021: 162).

1. Efektivitas Penegakan Norma tentang Penertiban Tuna Sosial di Kabupaten Pemalang

Lawrence Friedman menyebutkan bahwa efektif atau berhasil tidaknya penegakan suatu hukum tergantung oleh tiga unsur sistem hukum, yakni substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*):

a. Substansi hukum

Substansi hukum adalah norma, pola tingkah laku manusia, serta aturan hukum tertulis maupun hukum yang hidup dan berlaku dalam masyarakat. Lawrence M. Friedman menggunakan teori H.L.A Hart menyatakan bahwa substansi hukum tersusun dari peraturan dan ketentuan mengenai bagaimana suatu institusi itu berperilaku (Ana, 2022: 123). 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 dalam kitab undang-undang (*law books*).

Substansi hukum dalam hal ini terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013 Pasal 25 Ayat (1) poin f disebutkan bahwa masyarakat ikut berperan serta pada ketertiban tuna sosial dan anak jalanan. Dan terdapat pada Peraturan Bupati Kabupaten Pemalang Nomor 87 Tahun 2017 Pasal 2 yang menyebutkan bahwa maksud ditetapkannya Peraturan Bupati tersebut adalah sebagai dasar hukum penertiban dan penanganan masalah tuna sosial untuk mendukung terwujudnya kehidupan sosial yang lebih kondusif.

Substansi hukum yaitu suatu hukum atau peraturan itu sendiri, baik berbentuk tertulis maupun yang tidak tertulis. Pemerintah Kabupaten Pemalang menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 yang dilengkapi dengan adanya peraturan turunan yaitu, Peraturan Bupati Pemalang Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penertiban Tuna Sosial yang secara substansi

sudah mencangkup seluruh aspek untuk menertibkan tuna sosial, dari mulai adanya larangan yang terdapat pada Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013, yaitu:

Pasal 11

Untuk mewujudkan Tertib Tuna Sosial dan Anak Jalanan, setiap orang dilarang baik menggelandang ataupun mengemis di tempat umum dan sarana sosial lainnya. Serta dilarang mengamen, mencari upah jasa dari pengelapan mobil ataupun usaha lain, baik di persimpangan jalan maupun di area lampu lalu lintas.

Sampai dengan sanksi yang dijatuhkan apabila aturan tersebut dilanggar, hal ini terdapat pada Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013 pada Pasal 28 yang menyebutkan bahwa dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), bagi pelanggar aturan.

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa substansi hukum tersusun dari peraturan dan ketentuan mengenai bagaimana suatu institusi itu

berperilaku, perilaku dalam hal ini adalah kewajiban (Ana, 2022: 123). Kewajiban institusi tersebut sudah tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013 yaitu:

Pasal 2

Pemerintah Daerah berkewajiban menyelenggarakan ketertiban umum di Daerah.

Pemerintah Daerah merupakan lembaga yang berkewajiban menyelenggarakan ketertiban di daerahnya. Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk melimpahkan urusan pemerintahan ke instansi atau lembaga di bawahnya, yang dalam hal ini adalah Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Sosial KBPP, Dinas Lingkungan Hidup, dan lainnya. Hal tersebut sudah disebutkan dalam Peraturan Bupati Pemalang Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penertiban Tuna Sosial, yang berbunyi:

Pasal 7

- (2) Pelaksanaan penertiban Tuna Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dengan melibatkan Perangkat Daerah / instansi terkait
- (3) Instansi terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) antara lain Dinas Kesehatan, Dinas Sosial Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Lingkungan Hidup, Kepolisian Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia dan Bagian Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Pemalang

Serta perilaku institusi-institusi tersebut juga terdapat dalam Peraturan Bupati Pemalang Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penertiban Tuna Sosial, yang berbunyi:

Pasal 7

- (5) Penertiban tuna sosial dilaksanakan secara persuasif dengan mengedepankan hak asasi manusia

Maka dalam hal ini, substansi hukum dalam penegakan norma tentang penertiban tuna sosial sesuai dengan teori yang dikemukakan Lawrence M. Friedman sudah terpenuhi.

b. Struktur hukum

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur adalah salah satu dasar dan elmen nyata dari sistem hukum (Lawrence, 2009: 15). Menurut Friedman, struktur hukum disebut juga sebagai pranata hukum, yaitu kerangka yang memberikan bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Unsur dari struktur hukum adalah struktur institusi-institusi penegak hukum, seperti: kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga masyarakat. Penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen.

Struktur hukum sendiri dapat meliputi hakim, jaksa, polisi, pembela, petugas masyarakat dan seterusnya. Upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat Satuan Polisi Pamong Praja belum dilaksanakan secara maksimal, hal tersebut dikarenakan adanya pengesampingan proses hukum bagi pelanggar ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan. Hal tersebut juga dikatakan oleh Bangun yang menyatakan bahwa sejauh ini memang belum ada yang dikenakan sanksi pidana sesuai dengan peraturan yang ada, karena menurutnya sanksi ini sangat memberatkan. Sanksi pidana yang ada di Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013 menyatakan tuna sosial dapat dipidana dengan kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa struktur hukum disebut juga sebagai pranata hukum, yaitu kerangka yang memberikan bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Struktur hukum sendiri dapat meliputi hakim, jaksa, polisi, pembela, petugas masyarakat dan seterusnya. Dalam rangka penegakan hukum tentang penertiban tuna sosial, Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang dalam Peraturan Bupati Pemalang Nomor 87 Tahun

2017 tentang Penertiban Tuna Sosial menyebutkan bahwa penegakan penertiban dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dengan melibatkan Perangkat Daerah atau instansi terkait, diantaranya Dinas Sosial KBPP Kabupaten Pemalang.

Berdasarkan wawancara dengan Bangun selaku Kelompok Jabatan Fungsional pada Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Pemalang, beliau menyebutkan bahwa dalam hal penegakan peraturan tentang penertiban tuna sosial, yang turun ke lapangan adalah pihak Satuan Polisi Pamong Praja, baik Pihak Polri maupun TNI hanya turun ke lapangan pada saat ada operasi gabungan saja, itupun jarang. Sedangkan setelah ditangani Satuan Polisi Pamong Praja, selanjutnya akan diserahkan ke Dinas Sosial KBPP.

Maka dalam hal struktur hukum, dapat dikatakan bahwa upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat Satuan Polisi Pamong Praja belum dilaksanakan secara maksimal, hal tersebut dikarenakan adanya pengesampingan proses hukum bagi pelanggar ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan.

Dinas Sosial KBPP Kabupaten Pemalang dalam melakukan pembinaan sampai dengan rehabilitasi juga kurang maksimal. Seperti yang dikatakan oleh Erwin dan Santoso selaku tuna sosial yang mengaku jarang sekali tuna sosial yang tertangkap razia mendapat fasilitas rehabilitasi, mereka hanya didata, dibina, dan kemudian langsung dipulangkan ke rumah masing-masing bagi warga asli pemalang, sedangkan bagi warga asing Dinas Sosial KBPP Kabupaten Pemalang akan menghubungi pihak daerah dari tuna sosial tersebut berasal untuk dilakukan penjemputan.

Terdapat pepatah yang menyatakan "*fiat justitia et perezat mundus*" 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. 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 sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

c. Budaya hukum

Budaya hukum atau kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan (Lawrence, 2009: 17). Budaya hukum mengacu pada bagian-bagian yang ada pada kultur

umum, seperti adat, opini, cara bertindak dan berpikir yang mengarah kepada kekuatan- kekuatan sosial menuju atau menjauh dari hukum dengan cara tertentu (Lawrence, 2009: 17).

Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif (Mushafi, 2021: 187).

Budaya hukum berkaitan dengan kesadaran hukum masyarakat (Dardji, 1996: 154). Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat, maka semakin mungkin hukum bisa ditegakkan. Level ketaatan masyarakat menjadi salah satu tolak ukur berfungsinya suatu hukum. kebudayaan berisi mengenai norma yang ada dalam masyarakat mengenai sesuatu di nilai baik dan sesuatu yang di nilai buruk (Nur Ristiana, 2020: 76). Dalam kaitannya dengan penegakan hukum, faktor budaya mempengaruhi bagaimana sikap dan perilaku masyarakat ketika mengetahui bahwa suatu aturan itu ada.

Berdasarkan hasil penelitian, meskipun sudah beberapa kali terkena razia penertiban hal tersebut tidak membuat para tuna sosial menghentikan aktivitasnya, karena mereka menganggap bahwa sanksi yang akan dikenakan hanya penangkapan dan sosialisasi singkat saja, sanksi tersebut tentu saja tidak membuat para tuna sosial jera. Selain pengetahuan yang minim mengenai adanya peraturan yang melarang adanya aktivitas tuna sosial, mereka juga cenderung kurang memiliki motivasi diri untuk mencari pekerjaan yang lebih layak. Hal lain yang menjadi faktor sulitnya mereka berhenti dari aktivitas tuna sosial yaitu tidak adanya dukungan dari orang tua atau keluarga mereka, hal ini disebabkan tuna sosial itu sendiri tidak memiliki penghasilan lain selain dari aktivitas menjadi tuna sosial. Maka dapat dikatakan penegakan hukum dalam indikator budaya hukum yang ada di Kabupaten Pemalang masih belum berjalan efektif.

Menurut Lawrence M. Friedman, budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan ((Ana, 2022: 124). Berdasarkan hasil penelitian yang sudah dilakukan, maka dapat dikatakan penegakan hukum dalam indikator budaya hukum yang ada di Kabupaten Pemalang masih belum berjalan efektif.

2. Penegakan Norma Tentang Penertiban Tuna Sosial di Kabupaten Pemalang Dalam Perspektif Siyash Tasyri'iyah

Fiqh Siyash adalah suatu ilmu yang membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan ajaran Islam guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan

menghindarkannya dari berbagai kemudaratan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Syarif dkk, 2008: 11). Abdul Wahab Khallaf sendiri mendefinisikan siyasah sebagai undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan (Abdul Wahab, 2005: 25). Fiqh Siyasah Dusturiyah dapat dibagi menjadi beberapa bagian yaitu (Djazuli, 2004: 47):

- a. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persolan hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
- b. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi, dan lain-lain.
- c. Bidang *siyasah qadlaiyah*, termasuk di dalamnya masalah- masalah peradilan.
- d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah- masalah administratif dan kepegawaian.

Jika dipandang dalam macam-macam fiqh *siyasah dusturiyah*, kebijakan Daerah Kabupaten Pematang Jaya Nomor 2 Tahun 2013 tergolong jenis *siyasah tasyri'iyah*, ini disebabkan *siyasah tasyri'iyah* mengkaji mengenai delegasi bagi rakyat, ketelibatan muslimin dan non muslimin didalam satu Negara, seperti peraturan tertulis, peraturan pengoperasian, kebijakan daerah, dan lain-lainnya.

Analisis siyasah, otoriter legislasi bernama *alsultab al-tasyri'iyah*, yang berarti otoritas pemimpin Islam dalam menyusun dan mengundang peraturan. Istilah *al-sultab al-tasyri'iyah* difungsikan untuk memilih salah satu kekuasaan pemimpin dalam Islam untuk mengendalikan problem yang bersifat kenegaraan, di samping eksekutif (*al-sultab al-tanfiziyyah*) dan yudikatif (*al-sultab alqada'iyah*).

Kajian fiqh siyasah legislasi atau kekuasaan legislasi disebut juga *alsultab al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Dalam wacana fiqh siyasah, istilah *al-sultab al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjuk salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (*al-sultab al- tanfiziyyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sultab alqada'iyah*) (Randes, 2019: 81).

Konteks kekuasaan legislasi berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah dalam syariat Islam. Dengan kata lain dalam *al-sultab al-tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyah* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam. Ketentuan dan ketetapan *al-sultab al-tasyri'iyah* akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif dan peradilan (La Samsu, 2017: 158).

Pada Pasal 11 Ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Jaya Nomor 2 Tahun 2013 menjelaskan bahwa peraturan tersebut berisi perintah larangan agar tidak melakukan kegiatan tuna sosial. Peraturan ini jelas disusun oleh pemda Kabupaten Pematang sebagai pemimpin. Jadi peraturan ini wajib dilaksanakan oleh seluruh

masyarakat Kabupaten Pemalang, karena norma tersebut dibentuk dengan tujuan kemaslahatan umat.³⁰ Hal ini disandarkan pada ketentuan Allah SWT tentang mematuhi *Ulul Amri* (pemerintah) QS An-Nisa' ayat 59 yang artinya:

“Wahai manusia yang beriman! Patuhilah Allah dan taatilah Rasul, dan *Ulul Amri* (pemimpin) di antara kamu. Lalu, jika kamu berbeda pemikiran mengenai sesuatu, maka serahkanlah kepada Allah (al-Qur'an) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu ta'at kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu, lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”

Menurut penulis, firman tersebut menjelaskan tentang penerapan Syariat Islam agar masyarakat taat kepada Allah SWT, Rasulullah SAW, dan kepada Pemerintah. Oleh karena itu kita sebagai masyarakat wajib mengamalkan peraturan Allah SWT, peraturan Rasul-Nya dan peraturan yang dibuat oleh penguasa atau Pemerintah yang berupa peraturan perundang-undangan salah satunya peraturan mengenai penertiban tuna sosial yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan.

Berdasarkan wawancara yang telah dilakukan, masyarakat Kabupaten Pemalang masih melanggar peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Pemalang. Hal ini sejalan dengan yang dikatakan oleh Erwin sebagai Pengamen yang menyebutkan bahwa meskipun dirinya tau aktivitas tuna sosial dilarang, namun Erwin masih tetap melakukannya demi mencari nafkah. Hal yang sama juga dikatakan oleh Santoso sebagai Pengemis, dirinya juga mengaku sudah tau melakukan tuna sosial itu dilarang, namun Santoso masih melakukannya karena tidak ada pekerjaan lain.

Oleh sebab itu, penegakan norma tentang tuna sosial di Kabupaten Pemalang tidak sesuai dengan *siyasah tasyri'iyah* karena ketidak patuhan masyarakat Kabupaten Pemalang terhadap norma yang telah dibuat dan disahkan oleh pemda. Padahal *siyasah tasyri'iyah* didalamnya menggambarkan persepsi bahwa masyarakat harus patuh terhadap kebijakan yang sudah dibuat dan disahkan para pemerintah. Karenanya kita harus menaati kebijakan yang disusun oleh pemerintah, salah satunya yaitu kebijakan tentang tertib tuna sosial dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013.

Simpulan

Penegakan norma tentang penertiban tuna sosial di Kabupaten Pemalang telah dilaksanakan tetapi belum berjalan secara efektif karena dua dari tiga unsur sistem hukum yang belum terpenuhi, yaitu: substansi hukum yang sudah terpenuhi, struktur hukum yang dalam melakukan penegakan hukum belum optimal dikarenakan kurang tegasnya Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Pemalang dalam menjatuhkan sanksi, serta budaya hukum masyarakat Kabupaten Pemalang yang masih rendah. Penegakan norma tentang penertiban tuna sosial dalam perspektif *siyasah tasyri'iyah* di Kabupaten Pemalang juga tidak sesuai dengan *siyasah tasyri'iyah*. Hal itu dikarenakan tidak taatnya masyarakat Kabupaten Pemalang terhadap aturan yang telah dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah. Sedangkan dalam *siyasah tasyri'iyah* telah menjelaskan bagaimana konsep

bahwa penerapan Syari'ah Islam untuk kita taat kepada aturan yang telah dibuat oleh para penguasa atau pemerintah, yang bertujuan untuk kemaslahatan masyarakatnya.

Daftar Pustaka

- Anugrawati, Lulu. (2020). *Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penertiban Pengemis Di Kota Makassar*. Skripsi Sarjana Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
- Arikunto, Suharsimi. (2012). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Darmodihardjo, Dardji dan Shidarta. (1996). *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Djazuli, A. (2004). *Implementasi Kemaslabatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Kencana.
- Friedman, Lawrence M. (2009). *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Diterjemahkan oleh M. Khozim. Bandung: Nusa Media.
- Hanani, Ning Retno Dwi dan Sri Poedjiastoeti. (2020). Perlindungan Hukum terhadap Hak Anak yang Melakukan Perkawinan Usia Anak di Kabupaten Indramayu Ditinjau dari Undang-Undang Perkawinan dihubungkan dengan Hukum Positif Indonesia. *Jurnal Prosiding Ilmu Hukum*, 6 (1).
- Ilyas. (2016). Pendidikan Karakter Melalui Homeschooling. *Journal Of Nonformal Education*, 2, (1).
- Karunia, Ana Aniza. (2022). Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia dalam Perspektif Teori Lawrence M. Friedman. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi*, 10 (1).
- Kasmad, Rulinawaty. (2013). *Studi Implementasi Kebijakan Publik*. Makassar: Universitas Hassanudin.
- Khallaf, Abdul Wahab. (2005). *Politik Hukum Islam*. Diterjemahkan oleh Zainudin Adnan. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Murni, Septiana Dan Elimartati. (2021). Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 11 Tahun 2018 Tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum Perspektif Siyash Dusturiyah (Studi Kasus Orgen Tunggal Di Nagari Kasang). *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'ah*, 2 (1).
- Mushafi, Syarif Hidayatullah, Siti Aisyah. (2021). Penerapan Sanksi Bagi Santri Bermasalah Di Pondok Pesantren Nurul Jadid Perspektif Teori Penegakan Hukum Lawrence M. Friedman. *Journal of Islamic Studies*, 8 (2).
- Noviarman, Randes. (2019). *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 4 Tahun 2010 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum terhadap PKL di Pasar Batu Sangkar dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Tata Negara Islam*. Skripsi, Sarjana Hukum IAIN Batusangkar.
- Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan.
- Rasjidi, Lili dan I.B. Wyasa Putra. (2003). *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Mandar Maju.

- Ristiana, Nur. (2020). *Penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 dalam Upaya Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan*. Skripsi Sarjana Hukum Institut Agama Islam Negeri Kudus.
- Samsu, La. (2017). Al-Sulṭah Al-Tasyri'iyah, Al-Sulṭah Al-Tanfiziyyah, Al-Sulṭah Al-Qadā'iyah. *Jurnal Tabkim*, 12 (1).
- St. L, Fatmawati dkk. (2021). Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindakan Gelandangan dan Pengemis di Tempat Umum. *Jurnal Sosial dan Humaniora*, 1 (3).
- Syarief M.I. dan Zada K. (2008). *Fiqh Siyasah Doktrin Dan Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Erlangga.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 Ayat (2). Rekapitulasi Data Penjaringan Tuna Sosial Satpol PP Kabupaten Pemalang.
- Yani, Fitri dan & Muhammad Ihsan. (2020). Peran Organisasi Kemasyarakatan Pemuda Muhammadiyah dalam Pencegahan Prostitusi Terselubung di Kecamatan Medan Belawan. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 7 (2).

DEKLARASI KEPENTINGAN

Penulis menyatakan bahwa tidak ada konflik kepentingan dalam penerbitan artikel ini.

INFORMASI PENDANAAN

Tidak ada

PENGHARGAAN

Para penulis berterima kasih kepada peninjau anonim artikel ini atas komentar dan umpan balik mereka yang berharga.

RIWAYAT ARTIKEL

Diserahkan : 12 Maret 2023
Revisi : 23 April 2023
Diterima : 20 Mei 2023
Diterbitkan : 04 Juli 2023