

Al-Balad: Journal of Constitutional Law

Volume 2 Nomor 3 2020

Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

Available at: <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad>

Efektivitas Pasal 21 Ayat (2) Perda Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat

Ulfatul Aini

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

Aini.ulfatull@gmail.com

Abstrak:

Anak jalanan merupakan anak yang hidup di jalanan dan bekerja di jalanan, serta sepanjang waktu dia hidup di jalanan. Oleh sebab itu masyarakat tidak boleh memberi uang di jalanan dalam keadaan apapun. Pasal 21 ayat (2) Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat ternyata berisi tentang larangan memberi uang/barang di jalanan. Realitanya, masyarakat masih banyak yang memberi uang terhadap anak jalanan tersebut. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris dengan pendekatan Yuridis Sosiologis. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat terganggu dengan anak jalanan, memberikan uang/barang kepada anak jalanan dinyatakan melanggar aturan daerah berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat pada pasal 21 ayat (2), tinjauan *masalah mursalah* terhadap kemudharatan yang berlaku bagi masyarakat, artinya banyaknya masyarakat yang mengalami kemacetan saat berkendara. Keberadaan *masalah* yang demikian ini perlu ditinjau lebih jauh lagi hukumnya agar kemudian hari tidak menimbulkan kerugian kepada masyarakat.

Kata Kunci : Peraturan Daerah; Anak Jalanan; Masalah Mursalah.

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara dengan kekayaan alam melimpah, tanahnya subur dan makmur. Namun, masyarakatnya masih banyak yang hidup dalam garis kemiskinan. Mereka kesulitan memenuhi kebutuhan sehari-hari oleh karena itu, masih banyak dari kalangan anak-anak tidak sekolah karena biaya pendidikan yang sangat mahal. Oleh sebab itu, banyak anak-anak yang terlontar di jalanan karena hidup mereka yang tidak memungkinkan untuk bertahan hidup. Oleh sebab itu, anak tersebut bisa kerja di jalanan demi mencari uang sendiri.

Jumlah penduduk Indonesia yang selalu meningkat, tidak selalu didukung dengan tingkat pemerataan perekonomian yang baik. Hal ini akan menimbulkan berbagai

masalah yang dapat dilihat dengan kasat mata misalnya tingkat kesejahteraan yang rendah dibidang sosial. Tingkat perekonomian yang rendah akan memberikan dampak negatif bagi anak yang secara terpaksa akan ikut serta membantu dalam pemenuhan kehidupan sehari-hari. Seorang anak yang seharusnya mendapatkan kasih sayang, bimbingan dan perlindungan orang tua, mendapatkan pendidikan yang layak, melakukan sosialisasi dengan teman sebaya. Namun pada kenyataannya, hal ini tidak sesuai dan masih terdapat perlakuan yang menyimpang terhadap anak-anak, misalnya, saja menelantarkan anak dan mempekerjakan anak dijalanan.

Penyebab dari semua itu antara lain adalah jumlah pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan lapangan pekerjaan yang memadai dan kesempatan kerja yang tidak selalu sama. Disamping itu menyempitnya lahan pertanian di desa karena banyak digunakan untuk pembangunan pemukiman dan perusahaan atau pabrik. Keadaan ini mendorong penduduk desa untuk berurbanisasi dengan maksud untuk merubah nasib, tapi sayangnya, mereka tidak membekali diri dengan pendidikan dan keterampilan yang memadai. Sehingga keadaan ini akan menambah tenaga yang tidak produktif dikota. Akibatnya, untuk memenuhi kebutuhan hidup, mereka bekerja apa saja asalkan mendapatkan uang termasuk meminta-minta (mengemis). Demi untuk menekan biaya pengeluaran, mereka memanfaatkan kolong jembatan, stasiun kereta api, emperan toko, pemukiman kumuh dan lain sebagainya untuk beristirahat, mereka tinggal tanpa memperdulikan norma sosial.

Anak adalah bagian dari generasi muda sebagai salah satu sumber daya manusia yang memiliki potensi dan penerus cita-cita perjuangan bangsa di masa yang akan datang, yang memiliki peran strategis, mempunyai ciri dan sifat khusus, memerlukan pembinaan dan perlindungan dalam rangka menjamin pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental, dan sosial secara seimbang. Masa kanak-kanak merupakan periode penaburan benih, pendirian tiang pancang, pembuatan pondasi, yang dapat disebut juga sebagai periode pembentukan watak, kepribadian dan karakter diri seorang manusia, agar mereka kelak memiliki kekuatan dan kemampuan serta berdiri tegar dalam meniti kehidupan.¹

Anak merupakan aset bangsa yang sangat berharga dalam menentukan kelangsungan hidup, kualitas dan kejayaan suatu bangsa yang akan datang, untuk menjadi aset bangsa yang berharga, anak mempunyai hak dan kebutuhan hidup yang perlu dipenuhi yaitu hak dan kebutuhan akan makan dan zat gizi, kesehatan, bermain, kebutuhan emosional pengembangan moral, pendidikan serta memerlukan lingkungan keluarga dan lingkungan sosial yang mendukung bagi kelangsungan hidup, tumbuh kembang dan perlindungannya, anak juga berhak atas peluang dan dukungan untuk mewujudkan dan mengembangkan diri dan kemampuannya.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa Anak merupakan generasi yang menentukan nasib bangsa di kemudian hari, karakter anak yang terbentuk sejak sekarang akan menentukan karakter bangsa di kemudian hari. Karakter anak akan terbentuk dengan baik jika dalam proses tumbuh kembang mereka mendapatkan cukup ruang untuk mengekspresikan diri secara luas. Hanya saja, sebagian anak tidak mampu untuk mengekspresikan diri mereka, karena memiliki berbagai keterbatasan, sehingga sebagian anak lebih memilih untuk menjadi anak jalanan.

Kehidupan anak jalanan penuh dengan kekerasan dan perjuangan untuk mempertahankan hidup. Intensitas keterkaitan mereka dengan jalan sangat bervariasi, mulai dari sekedar untuk menghabiskan waktu luang hingga menjadikan jalanan sebagai

¹ Maidin Gultom, Perlindungan Hukum Terhadap Anak dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia. (Bandung:Refika Aditama, 2008), 1.

tumpuan sumber kehidupan. Banyak yang mengidentikkan anak jalanan sebagai anak nakal, bajingan, anak yang selalu mengganggu ketemban, suka mencuri dan berbagai sebutan yang diberikan kepada mereka. Dikalangan mereka sendiri dikenal dengan sebutan yang dikaitkan dengan perilaku, kebiasaan, dan hubungan sosial seperti mencuri spion mobil, tidak memiliki tempat tinggal, makan makanan sisa orang, mengemis, serta berbagai perilaku yang berhubungan dengan obat-obat terlarang, bahan kimia, minuman keras, mabuk-mabukan dan ada juga yang melakukan hubungan seksual.

Anak jalanan adalah anak yang sangat tersisih dari kasih sayang dari orang tua karena kebanyakan dalam usia yang relatif dini sudah harus berhadapan dengan lingkungan kota yang keras. Anak jalanan harus bertahan hidup dengan mencari nafkah sendiri atau bahkan tidak dapat diterima masyarakat umum. Sehingga, mereka di cap sebagai pengganggu orang yang melintas di jalan raya tersebut.²

Anak jalanan memenuhi kebutuhannya sendiri dengan mengais rezeki di tengah-tengah jalanan yang keras tanpa kasih sayang dari orang tua. Meskipun lelah dan peluh tak mereka hiraukan, karena memang sisi kehidupan mereka yang lebih senang berada di jalanan. Tidak ada seseorang yang mengatur kehidupan mereka. Mereka dapat melakukan hal apa saja sesuai dengan keinginan diri mereka. Kapan saja dan dimana saja mereka inginkan. Dalam realita sehari-hari, tindak kejahatan atau eksploitasi seksual akan sering terjadi terhadap anak dan anak jalananlah yang paling rentan menjadi korban tindak kejahatan tersebut. Anak jalanan terdiri atas beberapa kelompok yang keberadaannya menimbulkan masalah, terutama di sudut-sudut kota besar. Anak jalanan membutuhkan perhatian lebih besar dari banyak pihak bukan untuk diasingkan atau dikuncilkan dan dibuang semena-mena tanpa dibekali sesuatu yang bermanfaat bagi hidup mereka.

Menurut Munandar, anak jalanan yaitu anak-anak marjinal di perkotaan yang mengalami proses *dehumanisasi*, yang di maksud anak marjinal yaitu mereka melakukan suatu pekerjaan yang tidak jelas jenjang karirnya, kurang dihargai dan pada umumnya tidak menjanjikan prospek apapun di masa depan. Mereka juga rentan akibat kekerasan fisik seperti halnya adanya masalah kekeluargaan sehingga mereka memutuskan untuk bekerja di jalanan.³

Banyak terjadi anak yang frustrasi karena adanya beberapa faktor. Oleh sebab itu, mereka akan meninggalkan rumahnya sehingga menjadi penyebab meningkatnya anak jalanan. Secara langsung, dampak krisis ekonomi memang terkait erat dengan terjadinya peningkatan jumlah anak jalanan di beberapa kota besar di Indonesia. Hal ini akhirnya memberikan ide-ide menyimpang pada lingkungan sosial anak untuk mengeksploitasi mereka secara ekonomi, salah satunya dengan melakukan aktivitas di jalanan. Anak jalanan adalah anak yang berusia dibawah 18 tahun sebagian waktunya dipergunakan untuk menjalankan berbagai aktifitas di jalanan atau di tempat lainnya.⁴

Anak jalanan ada di hutan kota, emperan toko-toko, dan ada pula yang bertempat tinggal dirumah masing-masing. Untuk mendapatkan penghasilan, mereka dengan cara meminta-minta, berjualan, ada juga yang mengamen. Disamping itu, sebagian besar ada keluarga mereka yang bisa menjadi pendorong bagi mereka untuk bekerja di jalanan.

Tidak semua anak jalanan ada di jalan karena tekanan ekonomi keluarganya, ada juga karena salah pergaulan, pelarian karena dapat tekanan dari orang tua bahkan

² Fedri Apri Nugroho. "Realitas Anak Jalanan di Kota Layak Anak" sosialitas; jurnal ilmiah pend. sos Ant, 4 (2014), 5.

³ Dinas Sosial, *Pedoman Penanganan Anak Jalanan*, (Surabaya: Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, 2001), 7.

⁴ Erna, Setijaningrum, Jusuf Irianto, (eds), *Analisis Kebijakan Pemkot Surabaya Dalam Menangani Anak Jalanan*. (Surabaya: LPPM Univ Airlangga, 2005), 14.

kekerasan keluarga menjadi latar belakang yang sangat penting, atau atas dasar pilihan sendiri karena melihat banyak sekali anak jalanan muncul di jalanan.

Kehidupan rumah tangga asal anak jalanan tersebut terkadang merupakan salah satu faktor masalah keluarga yang diwarnai dengan ketidakharmonisan, baik itu perceraian, percekocokan, hadirnya ayah atau ibu tiri di kehidupannya sehingga mereka merasa tidak nyaman dengan adanya mereka, atau orang tua yang meningggal dunia maupun orang tua yang tidak bisa menjalankan fungsinya sebagai orang tua yang baik untuk mereka.

Keberadaan anak jalanan merupakan salah satu permasalahan sosial yang membutuhkan penanganan secara intensif dan mendalam agar bisa bersentuhan langsung dengan akar penyebab permasalahannya. Permasalahan yang paling utama dalam penanganan anak jalanan adalah pola pikir orang tua yang salah terhadap masa depan anak dan menyadari bahwa anak memiliki hak untuk bermain, belajar, mengembangkan segala macam potensi bakat dan minat yang dimiliki serta yang paling utama tidak boleh dipekerjakan. Penyebab utama anak turun ke jalan pada dasarnya adalah kesulitan ekonomi, yang ada di lingkungan keluarga, walaupun ada penyebab lain seperti keretakan rumah tangga, perceraian, pengaruh teman dan lingkungan sosial setempat. Kesulitan ekonomi akan menciptakan suasana yang tidak kondusif dalam lingkungan keluarga sehingga kebutuhan-kebutuhan pokok menjadi tidak terpenuhi, dan anak akan mencari cara agar bisa memenuhi kebutuhan tersebut.

Berdasarkan perkembangannya, keberadaan anak jalanan di beberapa kota besar di Indonesia bukan hanya berasal dari kota sendiri, tetapi hampir 80% merupakan anak-anak dari kota lain. Artinya sebagian besar anak jalanan tidak dapat dikategorikan dalam kelompok anak yang mengalami masa “pelarian” dari rumah dan lingkungan sosialnya. Secara sadar anak jalanan melakukan aktivitas di jalanan, tanpa takut jika aktivitasnya diketahui oleh orang tua atau teman-temannya. Sebagian anak jalanan cenderung mendapatkan dukungan dari orang tuanya untuk beraktivitas di jalanan. Anak jalanan dilihat dari sebab dan intensitas mereka di jalanan memang tidak dapat disamaratakan. Ini yang menjadi masalah utama sulitnya melakukan penanganan terhadap anak jalanan untuk keluar dari praktikpraktik eksploitasi ekonomi, baik yang dilakukan oleh orang tuanya maupun pihak lain di sekitar lingkungan sosialnya.

Pada saat ini masyarakat masih banyak yang memberi uang/barang kepada anak jalanan tersebut, padahal seharusnya masyarakat tidak boleh memberi uang/barang kepada anak jalanan karena membuat mereka akan lebih nyaman hidup di jalanan dari pada mendapat pendidikan secara formal.

Sejak adanya Perda Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat Kabupaten Bondowoso, kebijakan ini tidak berjalan secara efektif dalam kenyataan di lapangan dikarenakan masih banyak masyarakat yang kurang sadar akan pentingnya peraturan daerah di Kabupaten Bondowoso.

Dalam pasal 21 ayat (2) Perda tersebut *“setiap orang atau badan di larang memberikan uang dan/ atau barang kepada anak-anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di persimpangan jalan, lalu lintas dan tempat umum lainnya”* sudah jelas. akan tetapi pada saat ini, masih banyak anak jalanan yang ada di sekitar persimpangan jalan dan lampu merah. Sehingga masyarakat masih banyak yang memberi uang/barang terhadap anak jalanan tersebut sehingga menjadi dampak terhadap kenyamanan masyarakat dalam berkendara.

Adapun masalah ini jika dilihat dari segi hukum Islam memiliki beberapa aspek mashlahah dan mudharat. Secara garis besar pemberian uang / barang kepada anak

jalan adalah sedekah yang sangat dianjurkan dalam Islam. Di sisi lain, masyarakat belum dapat memahami atau belum mengetahui tujuan Perda terkait tidak boleh memberikan uang / barang kepada kelompok anak jalan karena akan membuat mereka lebih nyaman hidup di jalan dan putus sekolah. Apabila hal tersebut diabaikan oleh masyarakat, tentunya hal tersebut merupakan kemudharatan yang dapat menyebabkan anak jalan hidup di jalan dan putus sekolah. Namun kesimpulan sementara ini tentunya membutuhkan telaah dan kajian lebih dalam dengan dasar dalil *naqli* dan *aqli* untuk mengetahui posisi atau perspektif hukum Islam mengenai permasalahan ini.

Pertimbangan *kemaslahatan* dan *kemudharatan* dalam persoalan ini tidak dijelaskan dalam suatu dalil *naqli* atau pembahasan mengenai kaidah fiqhiah sebelumnya, sehingga permasalahan ini dapat ditinjau melalui konsep *Maslahah Mursalah*, yakni kemaslahatan yang terlepas dari dalil atau tidak disebutkan dalam *nash* sebelumnya. Tujuan penggunaan *maslahah mursalah* ini untuk menemukan apakah Perda yang di terapkan di kabupaten Bondowoso ini telah memenuhi syarat *maslahah* bagi masyarakat di sekitar, ataukah perlu pembaharuan agar masyarakat bisa memahami tentang adanya perda yang diberlakukan tersebut.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana efektivitas Perda Nomor 9 Tahun 2016 tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat mengenai anak jalan di kabupaten Bondowoso? Dan bagaimana Perda Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat mengenai anak jalan di Kabupaten Bondowoso ditinjau dari segi *maslahah mursalah*?

Penelitian Terdahulu

Ahmad Ramadhan Pelupessy, (2018) dengan judul "*Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Pasal 17 ayat (2) Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat*".⁵ Penyusun menjelaskan bahwa implementasi Perda Kota Surabaya Nomor 2 Pasal 17 Ayat 2 Tahun 2014 belum efektif, karena masih banyak hewan ternak yang sengaja dibiarkan oleh pemiliknya. Hal ini dapat disimpulkan bahwa Kasi Trantip/Satpol PP serta Legislatif masih belum efektif dalam melaksanakan tugasnya. Pemberian sanksi tidak sesuai yang tertera dalam Perda serta terjadi komunikasi yang tidak baik dalam penyampaian kebijakan. Sumberdaya manusia yang dimiliki selama ini masih kurang. Sehingga yang menangani sanksi penyitaan hewan ternak belum ada. Dalam skripsi ini, sama-sama membahas tentang Perda Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat. Di dalam penelitian ini, membahas tentang aturan pemerintah tentang ketertiban hewan ternak, sedangkan peneliti membahas tentang efektivitas Perda tentang anak jalan.

Hanis Restyawan, (2017) yang berjudul "*Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Kudus Dalam Rangka Menyelenggarakan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Di Kabupaten Kudus*".⁶ Penyusun menjelaskan bahwa faktor

⁵Ahmad Ramadhan Pelupessy, "*Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Pasal 17 ayat (2) Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat*" (studi kasus penertiban hewan ternak yang berkeliaran di Kecamatan Wiyung dan Sambikerep Surabaya)., (Surabaya: Universitas Wijaya Kusuma, 2018), <https://erepository.uwks.ac.id/340/>

⁶Hanis Restyawan, "*Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Kudus Dalam Rangka Menyelenggarakan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Di Kabupaten Kudus*". (Kudus: Universitas Muria Kudus, 2017), <https://eprints.umk.ac.id/677/>

yang menjadi hambatan pelaksanaan tugas Satpol PP Kudus dalam menyelenggarakan tugasnya salah satunya adalah jumlah anggota Satpol PP terbatas. Serta kurangnya respon anggota Satpol PP Kudus terhadap himbauan untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Dalam skripsi ini, sama-sama membahas tentang Peraturan Daerah tentang ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Di dalam penelitian ini membahas mengenai Satpol PP di Kabupaten Kudus tentang pengaturan pelaksanaan tugas, sedangkan peneliti membahas tentang efektivitas Perda tentang anak jalanan.

Nevirianty Sukma, (2018) dengan judul "*Upaya Satuan Polisi Pamong Praja dalam Menanggulangi Anak Jalanan yang Mengganggu Ketertiban Umum di Kota Bandar Lampung*".⁷ Penyusun menjelaskan tentang pemakalan secara paksa kepada pedagang yang disebabkan oleh anak pucuk dan terjadi perdebatan antara polisi dan anak punk yang membuat masyarakat sekitar resah dan terganggu dengan adanya peristiwa tersebut. Di dalam penelitian ini membahas tentang menanggulangi anak jalanan, sedangkan peneliti membahas tentang efektivitas Perda tentang anak jalanan.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum empiris (yuridis empiris). Penelitian empiris yaitu penelitian hukum dengan cara pendekatan fakta yang ada dengan mengadakan observasi dan riset di lapangan kemudian di bahas berdasarkan Peraturan Daerah dan perspektif hukum islam (Masalah Mursalah) yang terkait sebagai bahan untuk memecahkan masalah.⁸ Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan Yuridis Sosiologis, karena Jenis penelitian ini yang digunakan adalah studi kasus atau observasi di lapangan. Sumber data yang digunakan adalah sumber data primer dari penelitian ini di dapat dengan observasi dan wawancara dengan responden yang telah ditentukan. Sedangkan sumber data sekunder yang berasal dari beberapa sumber, seperti beberapa peraturan yakni, Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, Peraturan Bupati Kabupaten Bondowoso Nomor 88 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Bondowoso, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah, serta buku-buku, skripsi, jurnal. peneliti menggunakan wawancara dan dokumentasi untuk mengumpulkan data primer serta kajian kepustakaan (bibliography research) untuk mendapatkan data sekunder sehingga dapat menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

Hasil dan Pembahasan

Efektivitas Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat mengenai anak jalanan.

Efektivitas hukum merupakan keberhasilan hukum untuk mencapai tujuannya. Efektivitas dapat juga diartikan sebagai sesuatu yaitu kondisi dimana telah sesuai target atau tujuan yang di harapkan oleh pemerintah selaku pembuat peraturan atau kebijakan. Sebuah hukum dikatakan efektif apabila warga berperilaku sesuai yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum itu sendiri.

⁷ Nevirianty Sukma, " *Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Menanggulangi Anak Jalanan yang Mengganggu Ketertiban Umum Di Kota Badar Lampung*". (Badar Lampung: Universitas Lampung, 2018). <https://eprints.unila.ac.id>

⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurumetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1998), 2.

Berkaitan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, bahwa yang dimaksud dengan efektivitas pelaksanaan peraturan daerah adalah ukuran pencapaian tujuan yang ditentukan pangaturannya dalam peraturan daerah. Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa efektivitas peraturan daerah diukur dari suatu target yang diatur dalam peraturan daerah, telah tercapai sesuai dengan apa yang ditentukan lebih awal. Guna mencapai tujuan tersebut maka perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut; rumusan peraturan perundang-undangan harus diterima oleh masyarakat, menjadi tujuan bersama masyarakat yaitu cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan. Peraturan daerah juga harus sesuai dengan suatu paham atau kesadaran hukum masyarakat, harus sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat, serta harus mempunyai dasar atau tujuan pembentukan yang telah diatur sebelumnya dan atau ditetapkan pada peraturan yang lebih tinggi kewenangan berlakunya.

Departemen Sosial memaparkan bahwa Direktorat kesejahteraan anak, keluarga dan lanjut usia, anak jalanan adalah anak dalam usia 6 hingga 18 Tahun yang menghabiskan waktunya di jalanan hanya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau di tempat-tempat umum lainnya.⁹

UNICEF mendefinisikan anak jalanan sebagai *those who have abandoned their home, school, and immediate communities before they are sixteen years of age have drifted into a nomadic street life* (mereka yang telah meninggalkan rumah, sekolah, dan komunitas terdekat sebelum mereka berusia 17 tahun telah beralih ke kehidupan di jalanan). Anak jalanan merupakan anak yang mencari nafkah dan di jalanan atau berkeliaran di jalanan atau tempat umum lainnya.¹⁰

Menurut Pusdatin Kesos Departemen Sosial RI anak jalanan adalah anak yang berada di jalanan atau ditempat umum seperti perkokoan ataupun taman kota serta di tempat umum yang lainnya, dalam usia 6 sampai 21 tahun yang melakukan kegiatan bekerja seperti pedagang asongan, pengamen, ojek payung, pengelap mobil atau yang lainnya. Kegiatan tersebut akan menjadi dampak terhadap dirinya sendiri atau mengganggu ketertiban di tempat umum. Anak jalanan adalah anak yang berkeliaran yang tidak jelas kegiatannya dengan status pendidikan masih aktif di sekolah dan ada pula yang tidak sekolah. Kebanyakan dari mereka berasal dari keluarga yang kurang mampu.¹¹

Anak jalanan adalah anak yang sebagian besar waktunya dihabiskan di jalanan atau di tempat-tempat umum, dengan usia antara 6 sampai 21 tahun yang melakukan kegiatan di jhlan atau di tempat umum seperti: pedagang isongan, pengamen, ojek payung, pengelap mobil, dan lain-lain. Kegiatan yang dilakukan dapat membahayakan dirinya sendiri atau mengganggu ketertihan umum. Anak jalanan merupakan anak yang berkeliaran dan tidak jelas kegiatannya dengan status pendidikan masih sekolah dan ada pula yang tidak bersekolah. Ketanyakan mereka berasal dari keluarga yang tidak mampu anak jalanan juga merupakan anak-anak marjinal di perkotaan yang mengalami proses dehumanisasi.

Dikatakan marjinal, karena mereka melakukan jenis pekerjaan yang talak jelas jenjang katanya, kurang dihargai dan umumnya tidak menjanjikan propek apapun di masa depan Mereka juga rentan akibat kekerasan fisik dan resiko jam kerja yang sangat

⁹Departemen Sosial RI. *Kesejahteraan Anak, Keluarga dan Lanjut Usia*, (Jakarta: Departemen Sosial. 2001), 30

¹⁰Departemen RI, *Petunjuk Teknis Pelayanan Sosial Anak Jalanan*, (Jakarta: Departemen Sosial Republik Indonesia, 2005), 20.

¹¹Zulfadli, *Pemberdayaan Anak Jalanan dan Orangnya Melalui Rumah Singgah*, Tesis MA.(Bogor: Institut Pertanian, 2004), 12.

panjang.¹² Menurut pendapat Soedijar anak jalanan yaitu anak yang berusia 7 sampai 15 tahun yang bekerja di jalanan dan di tempat umum lainnya sehingga dapat mengganggu ketentraman dan keselamatan orang lain saat berkendara di jalan serta membahayakan diri sendiri.

Anak jalanan di bedakan menjadi beberapa kelompok yaitu : *Children On The Street*, yaitu anak yang mempunyai kegiatan ekonomi sebagai anak jalanan, namun mempunyai hubungan yang baik dengan orang tua mereka. Fungsi anak jalanan yang dimaksud adalah untuk membantu ekonomi keluarganya karena beban atau tekanan kemiskinan yang meski ditanggung dan tidak dapat diselesaikan sendiri oleh orang tuanya. Yang kedua *Children Of The Street*, yaitu anak penuh dijalan, baik secara sosial ataupun ekonomi dan mereka masih mempunyai hubungan dengan orang tua mereka tetapi frekuensinya tidak menentu. Yang terakhir *Children From Families Of the Street*, yaitu anak-anak yang berasal menghabiskan waktunya di jalanan dan berasal dari keluarga yang hidup di jalanan juga sehingga akan mendorong anak tersebut untuk menjadi anak jalanan. Walaupun anak-anak ini mempunyai hubungan kekeluargaan yang cukup kuat, akan tetapi hidup mereka terombang-ambing dari suatu tempat ke tempat yang lain demi mencari nafkah sendiri.¹³

Beberapa ahli telah menyebutkan bahwa faktor-faktor yang kuat mendorong anak untuk turun ke jalanan. Bahkan selain faktor internal, faktor eksternal pun diduga kuat menjadi penyebab muncul dan perkembangannya fenomena tersebut.¹⁴ Yang pertama dari Tingkat Mikro (*Immediate Causes*), faktor yang berhubungan dengan anak dan keluarga. Sebab-sebab yang bisa diidentifikasi dari anak jalanan lari dari rumah. Contohnya, anak yang selalu hidup dengan orang tuanya yang terbiasa dengan menggunakan kekerasan : sering memukul, menampar, menganiaya karena kesalahan kecil. Jika sudah melampaui batas toleransi anak, maka anak cenderung keluar dari rumah dan memilih hidup di jalanan, disuruh bekerja dengan kondisi masih sekolah, dalam rangka bertualang, bermain-main dan diajak teman. Sebab-sebab yang berasal dari keluarga adalah : terlantar, ketidakmampuan orang tua menyediakan kebutuhan dasar, kondisi psikologis karena di tolak orang tua, salah perawatan dari orang tua sehingga mengalami kekerasan di rumah (*child abuse*).

Sedangkan Tingkat Meso (*Underlying cause*) yaitu faktor agama berhubungan dengan faktor masyarakat. Sebab-sebab yang dapat diidentifikasi, yaitu : pada komunitas masyarakat miskin, anak-anak adalah aset untuk meningkatkan ekonomi keluarga. Oleh karena itu, anak-anak diajarkan untuk bekerja. Pada masyarakat lain, pergi ke kota untuk bekerja. Selanjutnya dari Tingkat Makro (*Basic Cause*) yaitu faktor yang berhubungan dengan struktur masyarakat, struktur ini dianggap memiliki status sebab akibat yang sangat menentukan dalam hal ini, sebab banyak waktu dijalan, akibatnya akan banyak uang.

Namun demikian, banyaknya anak jalanan yang menempati fasilitas-fasilitas umum di kota-kota, bukan hanya disebabkan oleh faktor penarik dari kota itu sendiri. Sebaliknya ada pula faktor-faktor pendorong yang menyebabkan anak-anak memilih hidup di jalan. Kehidupan rumah tangga asal anak-anak tersebut merupakan salah satu faktor pendorong penting. Banyak anak jalanan berasal dari keluarga yang diwarnai dengan ketidakharmonisan, baik itu perceraian, percekocokan, hadirnya ayah atau ibu tiri,

¹² Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, *Pedoman Penanganan Anak Jalanan*, (Surabaya: Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, 2001), 7.

¹³ Odi, Shalahuddin. *Ekploitasi Seksual Komersial Terhadap Anak*. (Semarang: Yayasan Setara. 2000), 20-27.

¹⁴ Indrasari Tjandraningsih, *Pemberdayaan Pekerja Anak*, (Bandung: Akatiga, 1995). 64.

absennya orang tua, baik karena meninggal dunia maupun tidak bisa menjalankan fungsinya Hal ini kadang semakin diperparah oleh hadirnya kekerasan fisik atau emosional terhadap anak. Dalam keadaan seperti ini, sangatlah mudah bagi anak untuk terjerumus ke jalan Sebagian masyarakat Indonesia juga menganggap hal ini sebagai hal yang wajar, sehingga lebih banyak melupakan kebutuhan yang harus diperhatikan untuk seorang anak.

Departemen Sosial dan UNDP di Jakarta dan Surabaya menurut penelitiannya anak jalanan di kelompokkan menjadi empat kategori yaitu yang pertama, anak jalanan hidup di jalanan, Anak ini merupakan anak yang hidupnya di jalanan. Dalam kategori ini anak tersebut tidak mempunyai tempat tinggal untuk dijadikan tempat pulang dan istirahat sehingga mereka tidur dan istirahat di berbagai tempat yang menurut mereka layak. Sedangkan kriterianya adalah sebagai berikut: Putus hubungan dengan keluarga atau lama tidak ketemu dengan orang tua mereka, Berada di jalanan selama 8 sampai 10 jam untuk bekerja dan sisanya menggelandang/tidur, Putus sekolah, anak tersebut umurnya dibawah 14 tahun, serta anak yang bekerja di jalanan sebagai anak jalanan.

Yang kedua, Anak rentan menjadi anak yang hidup di jalanan, Anak ini adalah anak yang suka bergaul dengan temanya yang hidup di jalanan sehingga anak ini memutuskan hidup di jalanan juga. Anak dalam kategori ini kriterianya adalah sebagai berikut :¹⁵ Setiap hari tinggal dengan keluarganya, kurang lebih 4-5 jam bekerja di jalanan, masih sekolah, Pekerja sebagai penjual koran, penyemir sepatu, dan pengamen, dll, umumnya pada usia 14 tahun ke bawah.

Yang ketiga, Anak jalanan yang usianya 16 tahun ke atas. Anak jalanan yang beranjak dewasa dan mereka sudah menemukan jati dirinya sendiri apakah itu positif ataupun negatif dan kriteria anak ini antara lain sebagai berikut: Tidak berhubungan teratur dengan orang tuanya, Berada di jalanan dalam waktu 8-24 jam, hidup di jalanan ataupun di rumah orang tua, Sudah tamat SD/SLTP namun tidak sekolah lagi, Pekerjaannya biasanya pencuci bus, menyemir sepatu, pengamen dll.

Pemerintah telah memberikan sebuah aturan kepada masyarakat bersifat mengikat sehingga masyarakat harus mematuhi peraturan tersebut. Di samping itu pemerintah harus mengefektivaskan peraturan sehingga masyarakat memahami tentang peraturan tersebut. Disini peneliti masih melihat bahwasannya peraturan itu masih di langgar oleh masyarakat seakan-akan adanya peraturan daerah seperti tidak ada efeknya buat masyarakat yang melanggar peraturan tersebut, bisa dikatakan keefektivitasan perda tersebut perlu dipertanyakan lagi. Penegak hukum sangat memiliki peran penting dalam menegakkan peraturan tersebut yaitu Satpol PP.

Pelaksanaan penertiban Peraturan Daerah kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 tentang ketertiban umum dan ketertiban masyarakat dilakukan oleh Bupati yang dalam operasionalisasinya oleh Satpol PP seperti yang sudah dijelaskan di dalam pasal 32 dimana suatu pembinaan, pengendalian dan pengawasan terhadap penyelenggaraan terhadap ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah tanggung jawab organisasi perangkat daerah.

Menurut Lawrence M. Friedman berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum, yakni: Substansi Hukum merupakan inti dari peraturan perundang-undang itu sendiri. Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan dari

¹⁵BKSN, *Anak Jalanan Di Indonesia: Permasalahan dan Penanganannya*. (Jakarta: Badan Kesejahteraan Sosial Nasional, 2000), 2-4.

orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang dikeluarkan. Pengertian substansi meliputi: Aturan, norma, perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum, Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Dalam substansi inilah yang menentukan bisa atau tidaknya hukum tersebut dijalankan dan juga mencakup hukum yang hidup, bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang. Hukum yang hidup di masyarakat inilah yang dijadikan acuan dalam membangun hukum yang berkeadilan.

Struktur Hukum merupakan para penegak hukum. Penegak hukum ialah kalangan penegak hukum yang langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum tersebut. Mengenai struktur hukum tersebut yang menentukan bisa atau tidaknya hukum tersebut dilaksanakan dengan baik. Dudu Duswara Machudin mengemukakan struktur sistem hukum terdiri dari:¹⁶ Unsur-unsur jumlah dan ukuran pengadilan, yuridiksinya (yaitu jenis kasus yang mereka periksa dan bagaimana serta mengapa), Cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya, dan Bagaimana badan legislative ditata, berapa banyak orang yang duduk di Komisi Dagang Federal, prosedur yang harus diikuti yang mana apa yang boleh dan tidak diperbolehkan.

Struktur hukum berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 meliputi: Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Undang-undang menjamin kewenangan lembaga penegak hukum. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh lainnya. Seberapa bagus suatu peraturan perundang-undangan jika tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik, maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakan hukum tidak berjalan dengan semestinya.

Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum, diantaranya yaitu lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memberlakukan suatu 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 masih terbuka.

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting. Apabila peraturan sudah baik, akan tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum ialah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.¹⁷ Budaya Hukum merupakan bagaimana sikap masyarakat hukum di tempat hukum dijalankan. Apabila kesadaran masyarakat untuk mematuhi peraturan yang telah ditetapkan bisa diterapkan, maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung. Namun, jika masyarakat tidak mematuhi peraturan yang ada, maka masyarakat akan menjadi faktor penghambat utama dalam penegakan peraturan yang dimaksud. Suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan.

Budaya hukum dibedakan menjadi dua macam:¹⁸ Kultur hukum eksternal dan kultur hukum internal, Kultur hukum eksternal merupakan kultur hukum yang ada pada

¹⁶Dudu Duswara Machudin, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2003), 74.

¹⁷Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 300.

¹⁸Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (A Legal System A Social Science Prespective)*. Diterjemahkan oleh M. Khozim. (Bandung: Nusa Media, 2009), 293.

populasi umum. Sedangkan Kultur hukum internal merupakan kultur hukum para anggota masyarakat yang menjalankan tugas-tugas hukum yang terspesialisasi. Semua masyarakat yang memiliki kultur hukum, tetapi hanya masyarakat dengan para spesialis hukum yang memiliki suatu kultur hukum internal.

Budaya hukum kaitannya erat dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum, maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan bisa merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Baik substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum, saling berkaitan antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan.¹⁹ Dalam pelaksanaannya diantara ketiganya harus tercipta hubungan yang saling mendukung supaya tercipta pola hidup aman, tertib, tenram dan damai.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Lawrance Meir Friedman yang mencakup tiga unsur yaitu substansi hukum, dan struktur hukum serta kultur hukum. Dengan melihat pengertian dari teori Lawrance M. Freidman kita dapat menarik kesimpulan bahwa ketiga unsur tersebut harus berjalan bersama agar hukum yang di buat untuk menegakkan keadilan itu dapat berjalan efektif, dan keadilan yang dirasakan oleh masyarakat yang di atur oleh hukum itu sendiri. Supstansi Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat pasal 21 ayat (2) yang berbunyi “setiap orang atau badan di larang memberikan uang dan/ atau barang kepada anak-anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di persimpangan jalan, lalu lintas dan tempat umum lainnya”, hal tersebut masih banyak yang melanggar hukum itu seolah meremehkan hukum yang ada. Jika substansi suatu peraturan (hukum) tidak mencerminkan nilai-nilai hukum dan kesadaran hukum masyarakat maka dapat dipastikan bahwa penegakan peraturan (hukum) tersebut akan menemui banyak hambatan.

Selanjutnya struktur hukum, instansi yang terkait dalam pelaksanaan Perda Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing maka kita tidak lagi menemukan anak jalanan yang sedang berkeliaran di jalan. Seperti contoh unsur POLRI dan Satpol PP, selama ini instansi tersebut selalu menunggu koordinasi dari pihak Dinas Sosial untuk melakukan penertiban terhadap anak jalanan, padahal mestinya polisi yang mempunyai tugas untuk menjamin ketertiban lalu lintas bisa saja melakukan penertiban terhadap anak jalanan karena dapat mengganggu kenyamanan pengguna jalan, dan Satpol PP memang mempunyai tugas dan fungsi penegak Perda diantaranya adalah Perda Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016. Dalam pembinaan anak jalanan itu bukan tugas Satpol PP, tetapi itu merupakan kewenangan Dinas Sosial Kabupaten Bondowoso. Satpol PP hanya membantu Dinas Sosial menangkap dan mengambil anak jalanan dari jalanan. Setelah itu, anak jalanan di serahkan kepada Dinas Sosial. Satpol PP tidak boleh serta merta menangkapnya, akan tetapi harus mengikuti jadwal razia yang telah ditentukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Bondowoso.

Dalam peranan Satpol PP dalam melaksanakan Perda Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 yaitu dalam melakukan patroli atau razia hanya sebatas mendampingi Dinas Sosial terhadap anak jalanan, namun Dinas Sosial tidak hadir di dalamnya, sehingga tidak bisa melaksanakan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, dalam Perda Nomor 9 Tahun 2016 secara struktur hukum belum mengatur secara jelas tentang

¹⁹Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2014), 59-60

pembagian tugas dan wewenang bagi struktur yang terlibat dalam pelaksanaan Perda tersebut sehingga koordinasi antara penegak hukum yang terlibat tidak berjalan maksimal dan mengakibatkan penegakan Perda tidak berjalan maksimal pula.

Selanjutnya kultur hukum, dalam Perda 9 Tahun 2016 akan menjadi instrument hukum yang baik dalam hal pembinaan anak jalanan di Kabupaten Bondowoso. Dalam pelaksanaannya, di dukung oleh semua lapisan masyarakat, baik masyarakat sebagai orang tua anak jalanan, maupun masyarakat sebagai pelaksana Perda. Sebagai orang tua anak jalanan seharusnya mendukung pelaksanaan Perda ini dengan tidak lagi menyuruh anak-anaknya untuk turun ke jalan, masyarakat sebagai penegak Perda, harus senantiasa melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda ini, dengan tidak memberikan uang/barang kepada anak di jalanan, karena budaya seperti itu sama sekali tidak mendidik bagi anak jalanan.

Pandangan Masalah Mursalah Terhadap Pengambilan Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Anak Jalanan

Pemerintah daerah Kabupaten Bondowoso telah mengeluarkan peraturan daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, yang diharapkan bisa digunakan untuk mengambil langkah-langkah dalam kebijakan dalam ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, agar kabupaten Bondowoso menjadi damai dan tentram.

Dimana dalam peraturan daerah kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, pemerintah yang menjalankan ketertiban umum adalah Satuan Satuan Polisi Pamong Praja Bondowoso demi tercapainya kemaslahatan masyarakat secara umum.

Salah satu dari keistimewaan Hukum Islam adalah bahwa hukum Islam itu diterapkan berdasarkan kemaslahatan manusia baik didunia maupun di akhirat Penalaran ijtihad yang menggunakan corak Masalah Mursalah atas dasar kemaslahatan yang tidak diakui dan juga tidak ditolak keberadaannya ini banyak terjadi dalam Masyarakat, sehingga seorang Mujtahid dituntut untuk menyelesaikan persoalan sebagai upaya pengembangan hukum. Masalah Mursalah diakui jika berkaitan dengan Maqasid Syariah seperti syarat yang ditetapkan oleh Imam Ghazali, bahwa harus ada kesesuaian diantara keduanya dan Masalah itu harus lohis dan bertujuan menghilangkan kesulitan manusia.

Masyarakat berkembang selalu mengikuti perkembangan zaman, karena itu untuk mengantisipasi perubahan dan perkembangan Masyarakat, Islam datang membawa ajaran dan prinsip dasar yang bias ditafsirkan dan dikembangkan, agar hukum Islam mampu merespon dan memelihara kemaslahatan hidup Masyarakat yang menjadi tujuan syariat Islam. Sebaliknya jika ajaran dan prinsip itu tidak bisa dikembangkan dan ditafsirkan pada perkembangan Masyarakat, maka hukum Islam akan terkesan statis. Sebagaimana telah disebutkan pada pembahasan awal bahwa eksistensi Peraturan Daerah yang menjadi topik dalam penelitian ini akan dikupas menurut asas-asas Masalah (Kemaslahatan).

Masalah merupakan setiap sesuatu yang menimbulkan suatu perbuatan, berupa hal-hal baik. Sedangkan dalam terminologis syariat, terdapat beragam pendefinisian. Mustafa Syalbi menyimpulkan dalam dua pengertian. Pertama, dengan pengertian majaz, masalah adalah sesuatu yang menyampaikan pada kemanfaatan. Kedua, secara hakiki, masalah adalah akibat itu sendiri yang timbul dari sebuah tindakan, yakni berupa kebaikan ataupun kemanfaatan. Imam Ghazali mendefinisikan masalah sebagai sesuatu yang bisa mendatangkan kemanfaatan dan menanggulangi kerusakan. Atau bisa juga

dijelaskan mengambil manfaat dan menolak kemudharatan dalam rangka merawat tujuan-tujuan syara'.

Menurut Abu Nur Zuhair, masalah adalah suatu sifat yang sesuai dengan hukum, tetapi belum tentu diakui atau tidaknya oleh syara'. Sedangkan menurut Abu Zahrah, masalah adalah yang sesuai dengan maksud-maksud pembuat hukum Allah secara umum, tetapi tidak ada dasar yang secara khusus menjadi bukti diakui atau tidaknya. Menurut Asy-Syatibi, masalah adalah setiap prinsip syara' yang tidak disertai bukti nash secara khusus, namun sesuai dengan tindakan syara' serta maknanya diambil dari dalil-dalil syara'.

Kemaslahatan masyarakat secara umum adalah tujuan dari *Maslahah Mursalah* merupakan prinsip kemaslahatan atau kebaikan yang digunakan untuk menetapkan hukum islam, atau dapat di artikan sebagai perbuatan yang mengandung nilai kebaikan.²⁰ Agama islam mengajarkan kepada setiap umat islam untuk mentaati pemerintah dan mengharuskan mengikuti produk hukum yang dihasilkan dari kebijakan pemerintah selagi kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan aturan/ norma yang ada dalam islam sebagaimana islam datang sebagai agama yang membawa berkah bagi semua umat manusia.

Firman Allah SWT surat Al-Anfal ayat 46 :

وَأَطِيعُوا اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَلَا تَنَازَعُوا فَتَفْشَلُوا وَتَذْهَبَ رِيحُكُمْ وَاصْبِرُوا إِنَّ اللَّهَ مَعَ الصَّابِرِينَ

“Dan taatlah kalian kepada Allah dan janganlah kalian saling berselisih, karena akan menyebabkan kalian akan menjadi lemah dan hilang kekuatan, dan bersabarlah. Sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar.”²¹

Disebutkan dalam Shahih Bukhari dan Muslim dari ‘Udabah bin Shamit R.A, di berkata :

بايعنا رسول الله - صلى الله عليه وسلم - فقال فيما أخذ علينا أن بايعنا على السمع والطاعة

في منشطنا ومكرهنا وعسرنا ويسرنا وأثرة علينا وأن لا ننازع الأمر أهله إلا أن تروا كفرا بواحا عندكم من الله فيه برهان

“Kami berbai’at kepada Rosulullah untuk senantiasa mau mendengar dan taat kepada beliau dalam semua perkara, baik yang kami senangi ataupun yang kami benci, baik dalam keadaan susah atau dalam keadaan senang, dan lebih mendahulukan beliau atas diri-diri kami dan upaya kami menyerahkan setiap perkara-perkara itu kepada ahlinya. Beliau kemudian bersabda, ‘kecuali jika kalian melihat kekafiran yang nyata dan bisa kau jadikan hujjah dihadapan Allah SWT.”

Penjelasan di atas tentang ayat dan hadis tersebut bahwa islam harus mematuhi perintah Allah SWT, Rosulnya, Pemerintah dan janganlah saling bertentangan satu sama lain. Dimana kebijakan atau aturan yang telah diterapkan oleh pemerintah dengan dasar untuk kemaslahatan masyarakat secara umum dan wajib kita mematuhinya selagi tidak bertentangan dengan islam.

Konsep *Maslahah Mursalah* tidak dijelaskan secara jelas dalam Nash, sesuatu yang dianggap sebuah kemaslahatan bagi manusia secara umum, maka sesuatu tersebut disahkan dan bisa menjadi produk hukum islam dan bisa menjadi dasar dalam sebuah

²⁰ Chaerul Umam, DKK, “*Ushul Fiqih I*”, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2000), hal 135.

²¹ Surat Al-Anfal Ayat 46.

aturan.²²Metode ini dikaji dalam pengambilan kebijakan terhadap keefektifan peraturan Daerah kabupaten Bondowoso tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Konsep *Maslahah Mursalah* dapat ditinjau dari dua segi, pertama berdasarkan segi tingkatannya, yaitu *masalah duriyah*, *masalah hajjiyah* dan *masalah tahsiniyah*, kedua berdasarkan jangkauannya, *masalah amah*, *masalah ghalibah*, dan *masalah khasanah*. Yang pertama *Maslahah daruriyah*, dimana kemaslahatan yang sangat dibutuhkan oleh kehidupan manusia, didalamnya harus terpengaruhi lima prinsip sesuai dengan ketentuan syari'ah islam, dalam tidak murtad, dilarang membunuh, dilarang minum khomer, dilarang berzina dan dilarang mencuri dan lain sebagainya. Jadi pengambilan kebijakan terhadap tidak bolehnya memberi uang/barang kepada anak jalanan di jalanan/ sekitar lampu merah itu termasuk dalam *Maslahah daruriah*, dikarenakan ada cangkupannya didalam prinsip tersebut.

Kemudian kedua *Maslahah hajjiyah*, merupakan konsep kemaslahatan yang tingkat kebutuhan hidup manusia tidak pada tingkat daruriyah, dimana kemaslahatan tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan pokok daruriyah, akan tetapi secara tidak langsung menuju kearah yang sama seperti mempermudah dalam kehidupan manusia, dimana dalam konsep ini pengambilan kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten Bondowoso demi terwujudnya tertibnya lalu lintas jalan akan sangat mempermudah untuk kekentruman masyarakat secara umum, dengan adanya aturan akan sangat mudah dalam menjalankan perintah. Jadi pengambilan kebijakan terhadap ketertiban umum dan ketentraman masyarakat termasuk dalam *masalah hajjiyah*, dikarenakan konsep tersebut untuk memudahkan manusia secara umum.

Yang ketiga *Maslahah tahsiniyah*, dimana kemaslahatan ini merupakan kebutuhan manusia tidak sampai pada tingkat *daruriyah* dan *hajjiyah*, akan tetapi kebutuhan ini harus dipenuhi dalam rangka memberikan kesempurnaan dalam kehidupan manusia. Dalam konsep masalah ini tentang pengambilan kebijakan dalam peraturan daerah adalah dimana pemerintah membuat aturan tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat demi menyempurnakan dan memudahkan kehidupan masyarakat dikabupaten Bondowoso, baik itu di perhutanan kota, di sekitar lampu merah maupun di tempat umum lainnya. Jadi hal ini masuk dalam konsep *masalah tahsiniyah* di karnakan aturan yang dibuat oleh pemerintah daerah untuk mempermudah masyarakat di kabupaten Bondowoso secara umum.

Dalam suatu kasus memerlukan syarat-syarat yang harus terpenuhi dalam penerapan masalah mursalah menurut Abdul Wahab Khallaf yaitu:²³ Syarat pertama adalah sesuatu yang dianggap *masalah* haruslah *masalah* yang benar-bener yang mendatangkan kemanfaatan atau menolak kemudharatan, bukan berupa dugaan-dugaan belaka dengan hanya mempertimbangkan adanya kemanfaattan tanpa melihat kepada akibat negatife yang ditimbulkanya. Pada syarat ini dijelaskan bahwa sesuatu yang dianggap masalah itu adalah yang bersifat hakiki, artinya *masalah* yang benar-benar mendatangkan kemanfaatan dan menolak kemudharatan.

Permasalahan tentang pengambilan kebijakan terhadap ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam peraturan Daerah kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 merupakan langkah untuk menuju kemaslahatan yang sangat besar dan menolak mudharatan, salah satu manfaatnya ialah anak jalanan berpendidikan, masyarakat tidak lagi mengalami kemacetan saat berkendara dan lain sebagainya.

²² Abdul Karim Zaidan, al-Wajiz Fi Ushul Fiqh, ('Amman: Maktabah al-Batsair, 1994), 242

²³ Satria Efendi, *Ushul fiqh*, (Jakarta: Pernada Media, 2005), hal 153

Syarat kedua adalah kemaslahatan yang berlaku umum bagi banyak orang, bukan maslahatan bagi individu maupun kelompok tertentu, hal ini harus sama dengan nash bahwa islam adalah rahmatan lil'alam. Dalam syarat ini tentang pengambilan kebijakan pemerintah daerah dalam peraturannya telah melakukan kerjasama dengan pihak kelompok masyarakat setempat, perangkat daerah, bisa bermanfaat bagi semua orang.

Sedangkan syarat yang terakhir, kemaslahatan harus sejalan dengan *maqasid as-syariah* dan tidak bertentangan dengan nash atau dalil-dalil *qath'i*, dimana yang dimaksud adalah harus sejalan dengan yang diterapkan syar'i harus menjaga 5 aspek yaitu keimanan, kehidupan, akal, keturunan, dan harta benda. Dalam melaksanakan kebijakan terhadap peraturan pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat kita telah menjaga aspek kehidupan dalam bernegara terutama di Indonesia.

Jika dilihat dari keefektifan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, dengan syarat-syarat tersebut bahwasanya sudah memenuhi syarat untuk dikatakan sebuah *masalah mursalah* dikarenakan pengambilan kebijakan tersebut bersifat hakiki, bersifat umum untuk masyarakat, tidak untuk individu dan kelompok, serta tidak bertentangan dengan nash prinsip syar'i.

Dengan melaksanakan kebijakan pemerintah dengan baik kabupaten Bondowoso bisa menjadi kabupaten yang lebih maju lagi, meskipun kabupaten Bondowoso bukanlah kabupaten yang lebih maju dari banyuwangi, jember dan pasuruan. Akan tetapi kabupaten Bondowoso memiliki peraturan daerah untuk dikembangkan dan dibangun untuk kesejahteraan masyarakat.

Kesimpulan

Efektivitas Peraturan Daerah kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat terhadap pasal 21 dilarang memberi uang/barang kepada anak jalanan oleh pemerintah daerah yang di dalamnya adalah Dinas sosial, serta yang menjalankan satuan polisi pamong praja (satpol PP) yang telah sesuai dengan peraturan daerah, dimana dengan bekerjasama antar perangkat daerah dan pihak terkait akan memberi kesadaran masyarakat tentang pentingnya menaati aturan yang ada di daerah tersebut terutama di kabupaten Bondowoso. Akan tetapi, sampai saat ini masih belum efektif adanya peraturan daerah karena masyarakat masih banyak yang memberi uang kepada anak jalanan sehingga menimbulkan terganggunya terhadap orang yang melakukan aktivitas yang melewati jalan raya maupun di hutan kota tersebut dan juga akan menimbulkan populasi anak jalanan semakin meningkat sehingga mereka menjadi anak yang tidak berpendidikan.

Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat masih belum efektif dilakukan dilapangan khususnya pada pasal 21 ayat (2). Karena masih banyak masyarakat yang memberi uang di jalanan kepada anak yang ada di jalanan. Oleh karena itu seharusnya masyarakat tidak lagi memberi uang/barang kepada mereka di jalanan karena mereka menjadi anak yang tidak berpendidikan ataupun juga mengganggu ketentraman umum. Dilihat dari kriteria atau syarat sebuah *masalah mursalah* jika masyarakat sudah tidak memberi uang/barang kepada anak jalanan ini sudah memenuhi kriteria atau syarat untuk dikatakan sebagai *masalah mursalah*, akan tetapi pada kenyataannya masyarakat masih

banyak yang memberi uang/barang, maka hal tersebut belum memenuhi *masalah mursalah*, seperti kemaslahatan atau manfaat yang dapat dirasakan secara nyata.

Daftar Pustaka

- BKSN, *Anak Jalanan Di Indonesia: Permasalahan dan Penanganannya*. Jakarta: Badan Kesejahteraan Sosial Nasional, 2000.
- Departemen Sosial RI. *Kesejahteraan Anak, Keluarga dan Lanjut Usia*, Jakarta: Departemen Sosial. 2001.
- Departemen RI, *Petunjuk Teknis Pelayanan Sosial Anak Jalanan*, Jakarta: Departemen Sosial Republik Indonesia, 2005.
- Erna, Setijaningrum, Jusuf Irianto, (eds), *Analisis Kebijakan Pemkot Surabaya Dalam Menangani Anak Jalanan*. Surabaya: LPPM Univ Airlangga, 2005.
- Efendi, Satria. *Ushul fiqh*, Jakarta: Pustaka Media, 2005.
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (A Legal System A Social Science Perspective)*. Diterjemahkan oleh M. Khozim. Bandung: Nusa Media, 2009.
- Gultom, Maidin. *Perlindungan Hukum Terhadap Anak dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2008.
- Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Machudin, Dudu Duswara. *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama, 2003.
- Nugroho, Fedri Apri. “*Realitas Anak Jalanan di Kota Layak Anak*” sosialitas; jurnal ilmiah pend. sos Ant, 4 (2014).
- Odi, Shalahuddin. *Eksploitasi Seksual Komersial Terhadap Anak*. Semarang: Yayasan Setara, 2000.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pres, 2014.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metode Penelitian Hukum Dan Jurumetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1998.
- Tjandraningsih, Indrasari. *Pemberdayaan Pekerja Anak*, Bandung: Akatiga, 1995.
- Umam, Chaerul. DKK, “*Ushul Fiqih 1*”, Bandung: CV. Pustaka Setia, 2000.

Zulfadli, *Pemberdayaan Anak Jalanan dan Orangtuanya Melalui Rumah Singgah*, Tesis MA. Bogor: Institut Pertanian, 2004.

Zaidan, Abdul Karim. *al-Wajiz Fi Ushul Fiqh*, 'Amman: Maktabah al-Batsair, 1994.

Penelitian Terdahulu

Ahmad Ramadhan Pelupessy, *"Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Pasal 17 ayat (2) Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat"*, Surabaya: Universitas Wijaya Kusuma, 2018. <https://erepository.uwks.ac.id/340/>

Hanis Restyawan, *"Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Kudus Dalam Rangka Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat Di Kabupaten Kudus"*. Kudus: Universitas Muria Kudus, 2017, <https://eprints.umk.ac.id/677/>

Nevirianty Sukma, *"Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Menanggulangi Anak Jalanan yang Mengganggu Ketertiban Umum Di Kota Badar Lampung"*. Badar Lampung: Universitas Lampung, 2018. <https://eprints.unila.ac.id>