

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Efektifitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia efektif berarti ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya).¹⁴

Hukum harus ditegakkan agar efektif dalam pelaksanaannya. Penegakan hukum memiliki permasalahan pokok yaitu terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Soerjono Soekanto menyebutkan beberapa faktor yang memengaruhi efektif atau tidaknya hukum diantaranya¹⁵:

a. Faktor hukum (undang-undang)

Penitik beratan faktor hukum dalam teori ini yaitu undang-undang. Dalam arti materiil undang-undang adalah peraturan yang tertulis secara sah dibuat oleh oleh penguasa pusat maupun penguasa daerah dan berlaku secara umum. Undang-undang dalam arti materiil yang selanjutnya disebut undang-undang ini mencakup:

1. Peraturan pusat berlaku untuk semua warga negara maupun golongan tertentu atau berlaku umum untuk sebagian wilayah negara saja;
2. Peraturan setempat yang berlaku untuk daerah setempat saja.¹⁶

¹⁴ **Kamus Besar Bahasa Indonesia** (*online*), <http://kbbi.web.id/efektif>, diakses tanggal 12 Oktober 2016.

¹⁵ *Op.Cit.*, hlm. 8.

¹⁶ *Op.Cit.*, hlm 11.

Undang-Undang dapat berlaku jika terdapat asas yang memiliki tujuan yang positif. Asas tersebut ialah:

1. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibanding undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih rendah;
2. Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum, walaupun pembuat undang-undang sama kedudukannya. Sehingga terhadap peristiwa yang khusus harus menyebutkan undang-undang yang bersifat umum yang juga mencakup peristiwa khusus tersebut;
3. Undang-Undang tidak berlaku surut, artinya undang-undang hanya dapat diterapkan setelah undang-undang dinyatakan telah berlaku dan dapat diterapkan terhadap peristiwa yang hanya disebut dalam undang-undang;
4. Undang-undang berlaku belakangan, artinya undang-undang baru bersifat memperbaharui undang-undang yang lama membatalkan undang-undang yang terdahulu. Sehingga apabila terdapat undang-undang baru yang mengatur belakangan dimana aturan tertentu diatur kembali karena makna maupun tujuan yang saling bertentangan dengan undang-undang yang lama, maka berlaku undang-undang yang baru;
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat, artinya undang-undang yang telah berlaku di suatu daerah tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Perlu diuji matiriilkan di Mahkamah

Konstitusi jika ditemukan isi Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

6. Undang-Undang merupakan sarana mencapai tujuan spiritual dan material bagi pribadi maupun masyarakat yaitu melalui pembaharuan (inovasi), artinya undang-undang dapat hidup di masyarakat jika pembuat undang-undang dapat bertanggung jawab atas undang-undang yang dibentuknya serta sesuai dengan persyaratan yuridis.

Gangguan penegakan hukum berdasarkan dari uraian tersebut diatas disebabkan karena:

1. Terbaikannya asas berlakunya undang-undang;
2. Peraturan pelaksana Undang-Undang belum ada;
3. Ketidakjelasan kata didalam Undang-Undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran penafsiran.

b. Faktor penegakan hukum

Penegak hukum ialah pihak-pihak yang menerapkan maupun membentuk hukum. Secara sosiologis, penegak hukum memiliki kedudukan (status) dan peranan. Kedudukan penegak hukum merupakan posisi tertentu di masyarakat yang merupakan wadah yang berisi hak dan kewajiban tertentu. Hak merupakan kewenangan untuk berbuat atau tidak berbuat dan kewajiban merupakan tugas. Seseorang yang memiliki kedudukan tertentu dimasyarakat dinamakan pemegang peranan. Peranan tertentu memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Peranan yang dilakukan;
- b. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri;

- c. Peranan seharusnya;
- d. Peranan ideal.

Penegakan hukum yang memiliki peranan berjalan efektif jika:

1. Petugas terikat oleh peraturan yang ada;
2. Petugas diperkenankan memberi kebijaksanaan;
3. Masyarakat mendapatkan teladan dari petugas;
4. Memberi batasan yang tegas pada wewenangnya sejauh derajat sinkronisasi penugasan yang diberikan kepada petugas.

Penegak hukum menjadi panutan dalam masyarakat seharusnya memiliki kemampuan tertentu sesuai dengan aspirasi masyarakat serta dapat menjalankan peranan yang telah diterima.

c. Faktor fasilitas atau sarana yang mendukung penegakan hukum

Kelancaran penegakan hukum selanjutnya dibutuhkan fasilitas atau sarana. Fasilitas atau sarana tersebut diantaranya tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, mampu berorganisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya. Fasilitas atau sarana yang berjalan dengan lancar akan menjadikan penegakan hukum yang efektif dan juga sebaliknya, fasilitas atau sarana yang tidak berjalan lancar menyebabkan penegakan hukum yang tidak efektif.

Faktor fasilitas atau sarana dapat efektif jika:

1. Sarana dan prasarana yang telah ada terpelihara;
2. Pengadaan prasarana dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya;

3. Prasarana yang kurang dilengkapi;
 4. Prasarana yang rusak diperbaiki;
 5. Fungsi bagi prasarana yang macet dilancarkan;
 6. Fungsi bagi prasarana yang mengalami kemunduran ditingkatkan.
- d. Faktor kebudayaan

Faktor kebudayaan yakni hasil kebudayaan atas rasa, cipta, karya yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Faktor kebudayaan menitikberatkan masalah sistem nilai yang menjadi inti spiritual dan material. Faktor kebudayaan mencakup nilai yang mendasari hukum yang berlaku. Nilai tersebut merupakan konsepsi abstrak mengenai yang dianggap baik dan dianggap buruk oleh masyarakat. Nilai tersebut mencerminkan dua keadaan berbeda yang memerlukan penyelarasan. Oleh karena itu, faktor kebudayaan sebenarnya bersatu dengan faktor masyarakat.

- e. Faktor masyarakat

Faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana pemberlakuan dan penerapan hukum.¹⁷ Penegakan hukum dalam masyarakat bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam suatu masyarakat. Masyarakat memiliki pandangan yang berbeda mengenai hukum, diantaranya:

1. Suatu seni;
2. Suatu jalinan nilai;
3. Suatu adalah perilaku teratur dan unik;

¹⁷ Soerjono Soekanto, **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 8.

4. Suatu adalah proses pemerintahan;
5. Suatu adalah keputusan pejabat atau penguasa;
6. Suatu adalah tata hukum masyarakat;
7. Suatu adalah norma atau kaidah;
8. Suatu adalah disiplin;
9. Suatu adalah ilmu pengetahuan;
10. Suatu adalah petugas atau pejabat.

Faktor masyarakat dapat efektif jika:

1. Peraturan yang baik dipatuhi oleh masyarakat;
2. Peraturan dipatuhi masyarakat dan aparat yang berwibawa;
3. Peraturan dipatuhi masyarakat, aparat yang berwibawa, dan tercukupinya fasilitas.

Lima faktor yang tersebut saling berkaitan dan merupakan tolok ukur dari efektifitas hukum. Lima faktor tersebut apabila dapat dipenuhi, maka peraturan dapat dikatakan efektif dan juga sebaliknya jika lima faktor tersebut tidak dapat terpenuhi maka peraturan tidak dapat berjalan dengan efektif. Hukum dikatakan efektif jika:

1. Tercapainya tujuan yang dikehendaki, terutama pelaksana dan pembentuk hukum yang bersangkutan;
2. Warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang dikehendaki dan diharapkan oleh hukum;¹⁸

¹⁸ Soerjono Soekanto, **Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi**, Remadja Karya, Bandung, 1985, hlm.88.

Menurut Lawrence M. Friedman yang dikutip oleh Soerjono efektif atau tidaknya suatu perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh tiga faktor, ketiga faktor tersebut adalah:

1. Substansi Hukum adalah inti substansi dari peraturan perundang-undang yang dipakai oleh pelaku hukum;
2. Struktur Hukum adalah para penegak hukum. Penegak hukum adalah kalangan penegak hukum yang langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum tersebut;
3. Budaya Hukum adalah masyarakat hukum bagaimana bersikap di tempat hukum yang dijalankan. Apabila kesadaran masyarakat untuk mematuhi peraturan yang telah ditetapkan dapat diterapkan maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung. Namun, bila masyarakat tidak mau mematuhi peraturan yang ada maka masyarakat akan menjadi faktor penghambat utama dalam penegakan peraturan yang dimaksud.¹⁹

Teori yang penulis pilih untuk penelitian ini adalah teori dari Prof. Dr. Soerjono Soekanto, alasannya karena faktor – faktor dari teori tersebut lebih cocok dan sesuai diterapkan dalam Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 serta kemudahan dalam mendapatkan literatur yang berkaitan dengan teori tersebut.

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Abdullah Mustofa, *Law and Society*, Jakarta, 1982, hlm.13

F. Tinjauan Umum Peraturan Daerah

Definisi peraturan daerah adalah “Peraturan perundang-undangan yang dalam pembentukannya dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disebut DPRD bersama dengan kepala daerah.”²⁰

Perda dalam pemerintahan daerah tidak terlepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan pemerintah pusat. Kewenangan pembuatan Perda tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (6), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kewenangan pembuatan perda tersebut merupakan wujud nyata dalam pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki suatu daerah ²¹ guna mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat.²²

Seluruh materi muatan Perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang selanjutnya disebut otonomi daerah dan tugas pembantuan, kondisi khusus daerah, serta penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²³

Indonesia dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan memiliki hierarki. Hierarki tersebut adalah:

²⁰ **Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389, Pasal 1 ayat (7).

²¹ Rozali Abdullah, **Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 131.

²² Ibid., hlm. 133.

²³ Ibid., Pasal 12.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
2. Undang-Undang/ Perppu pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Perda yang meliputi:
 - a. Perda Provinsi
 - b. Perda Kabupaten/ Kota
 - c. Perda Desa.²⁴

G. Tinjauan Umum Pembinaan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia bina adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang untuk memperoleh hasil yang lebih baik harus dilakukan secara efisien dan efektif.²⁵

H. Tinjauan Umum Anak

Anak menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang selanjutnya disebut KBBI adalah keturunan kedua.²⁶ Apabila ditinjau dari aspek yuridis, maka pengertian anak dihadapan hukum positif Indonesia lazim diartikan sebagaiorang yang belum dewasa, yang dibawah umur, anak sering dikatakan sebagai anak yang dibawah pengawasan wali.²⁷

²⁴ Ibid., Pasal 7.

²⁵ Op. Cit., <http://kbbi.web.id/bina>, diakses tanggal 12 Oktober 2016.

²⁶ Op.Cit., <http://kbbi.web.id/anak>, diakses tanggal 12 Oktober 2016.

²⁷ Lilik Mulyadi, *Pengadilan Anak di Indonesia (Teori Praktek dan Permasalahannya)*, Mandar Maju,Bandung, 2005, hlm 3.

Menurut Undang-Undang Perlindungan Anak, anak adalah seseorang yang usianya dibawah usia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang ada dalam kandungan.²⁸

I. Tinjauan Umum Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis

Kategori yang termasuk dalam anak jalanan ialah seorang anak yang berusia 5 (lima) tahun hingga 18 (delapan belas) tahun yang di jalan dan tempat umum, waktunya sebagian besar dihabiskan untuk bekerja dan/ atau berkegiatan.²⁹

Anak-anak tersebut melewati atau memanfaatkan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan sehari-hari di jalanan termasuk di lingkungan pasar, pertokoan, dan pusat-pusat keramaian lainnya.

Anak jalanan dikelompokkan berdasarkan hubungan mereka dengan keluarganya. Yaitu:

1. Children on the street

Kegiatan ekonomi dilakukan oleh anak-anak di jalanan namun masih memiliki hubungan keluarga. Ada dua kelompok untuk *children on the street* yaitu orangtuanya masih tinggal bersama dengan anak-anaknya dan setiap hari pulang kerumah serta anak-anak yang tinggal di jalan umum serta melakukan kegiatan ekonomi disana namun

²⁸ **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235, Pasal 1 Ayat (1).

²⁹ **Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 1.

masih mempertahankan hubungan dengan keluarga sehingga mereka tetap pulang berkala.

2. *Children of the street*

Anak-anak yang sebahagian ataupun seluruh waktunya mereka habiskan di jalanan dan mereka memutuskan hubungan dengan keluarganya atau tidak memiliki hubungan dengan keluarganya.³⁰

Orang dengan norma kehidupan dalam masyarakat yang digunakan dalam kehidupan sehari-hari mereka tidak layak karena tidak mempunyai tempat tinggal, pekerjaan, dan mengembara di tempat umum adalah yang disebut gelandangan.³¹

Tempat umum merupakan tempat bagi para pengemis mendapatkan penghasilannya. Yaitu dengan meminta belas kasihan dari orang lain dan dengan berbagai cara serta alasan agar memperoleh penghasilan.³²

³⁰Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2012, **Mengapa Terminasi Anak Jalanan di Jakarta Tahun 2011 Tidak Tercapai** (online), <http://www.kemsos.go.id/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=120&page=5>, diakses tanggal 11 Oktober 2016.

³¹ Op.cit.,

³² Op.Cit.,