

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Perubahan Sistem Ketatanegaraan di Indonesia dengan otonomi yang seluas-luasnya dengan asas desentralisasi memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menandai suatu babak baru kebijakan otonomi dan relasi hubungan antara pusat dan daerah, dimana dalam Pasal 11 angka 1 dijelaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat(3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Salah satu urusan pemerintahan pilihan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 12 ayat (1) huruf e adalah ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada Era Reformasi saat ini merupakan penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan secara menyeluruh, mulai dari urusan pemerintahan sampai pada urusan pelayanan dan perlindungan masyarakat. Urusan pelayanan dan perlindungan masyarakat menjadi skala prioritas kebijakan daerah apabila dilihat dari tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Masyarakat yang merupakan unsur utama

dalam suatu wilayah atau daerah harus mendapatkan kepastian dan jaminan atas keamanan, kesejahteraan dan perlindungan¹.

Sebagai penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah memiliki fungsi pelayanan dan perlindungan terhadap masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk menetapkan kebijakan-kebijakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan-kebijakan tersebut dituangkan dalam rencana-rencana pembangunan daerah seperti Rencana Pembangunan Jangka Pendek (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang dikukuhkan dengan peraturan daerah.

Kebijakan pembangunan yang direncanakan pemerintah daerah pada prinsipnya seiring dengan kebijakan pelayanan dan perlindungan masyarakat. Laju pembangunan akan menimbulkan berbagai macam permasalahan dan gejala ditengah masyarakat. Pemerintah daerah harus mampu memformulasikan kebijakan untuk merencanakan resiko-resiko yang akan muncul dari pelaksanaan pembangunan.

Kebijakan dapat juga diartikan sebagai upaya yang dilakukan individu dalam menjalankan sebuah keputusan, bila dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah keputusan untuk melindungi masyarakat harus diwujudkan dalam sebuah kebijakan, sebagaimana yang dijelaskan Lasswell bahwa kebijakan merupakan ilmu yang berorientasi kepada masalah kontekstual, multidisiplin, dan bersifat normatif, serta dirancang untuk menyoroti masalah fundamental yang sering diabaikan, yang muncul ketika

¹ Satriahimura, *Landasan, tujuan dan asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan RI*, <http://satriagovernmentunhas09.blogspot.co.id/2012/04/landasan-tujuan-dan-asas-asas.html>di akses tanggal 12 Juni 2019.

warga negara dan penentu kebijakan menyesuaikan keputusannya dengan perubahan-perubahan sosial dan transformasi politik untuk melayani tujuan-tujuan demokrasi².

Pertumbuhan ekonomi, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi akan mendatangkan berbagai macam permasalahan ditengah masyarakat yang menjadi bom waktu yang harus selalu diwaspadai, dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam hal ini. Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat melalui kebijakan-kebijakan regulasi yaitu peraturan daerah karena dengan peraturan daerah, pemerintah dapat mengendalikan permasalahan permasalahan yang muncul ditengah masyarakat³.

Menurut Bagir Manan, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di tingkat daerah dengan persetujuan Kepala Daerah. Kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah merupakan satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah adalah satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri⁴. Peraturan Daerah adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya⁵. Di samping itu peraturan daerah secara umum memuat antara lain⁶:

²Lasswell dalam Kartodiharjo, 1994, *Kebijakan Demokrasi*, Sinar Baru, Bandung, hlm. 28.

³ Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Makasar, hlm. 39.

⁴ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta, hlm. 59 -60.

⁵ Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH UII, Yogyakarta, hlm. 136.

⁶ Yusnani Hasyimzoen, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 146.

1. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah; dan
2. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*Medebewind*).

Dari uraian di atas jelas bahwa peraturan daerah merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga peraturan daerah merupakan legalitas untuk mendukung pemerintah provinsi sebagai daerah otonom. Di samping itu pemerintahan daerah merupakan komponen penting yang bukan saja membangun sumber daya manusia yang bermartabat. Akan tetapi untuk membangun manusia seutuhnya tidaklah mudah karena dipengaruhi oleh berbagai faktor, diantaranya perkembangan teknologi, sosial dan budaya, ekonomi, apalagi di era globalisasi semua informasi yang begitu transparan, sehingga memberikan perubahan terhadap sendi-sendi kehidupan.

Kehidupan kota besar yang serba modern yang sarat dengan pengaruh kemajuan teknologi yang sangat pesat, ditambah lagi dengan minimnya kesadaran akan norma-norma agama dan norma-norma hukum menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat, seperti bergesernya nilai-nilai sosial yang dahulu dianggap sakral oleh sebagian besar orang, seperti kehidupan malam, sex pra nikah, pergaulan bebas dan lain-lain. Adanya pergeseran nilai-nilai sosial tersebut dianggap suatu hal yang wajar bagi sebagian besar masyarakat di kota besar, sehingga timbul sikap acuh, tidak peduli dengan adanya penyimpangan sosial di masyarakat.

Perubahan kebudayaan bukan saja terjadi di kota-kota besar, akan tetapi telah sampai pada tingkat daerah maupun desa, salah satunya di Kota Padang. Kota Padang yang merupakan daerah yang terletak di Provinsi Sumatera Barat memiliki jumlah penduduk \pm 902.413 jiwa terdiri dari keberagaman etnis, budaya, dan kebiasaan yang beragam pula. Secara umum penduduk Kota Padang beragama Islam, walaupun sebagian kecil yang beragama non Islam. Ditinjau dari segi keamanan dan ketertiban, masyarakat Kota Padang memiliki tingkat keamanan dan ketertiban yang baik, dan tidak ada gejala-gejala sosial yang berdampak pada keamanan dan ketertiban masyarakat. Namun hal tersebut perlu diwaspadai mengingat laju pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi dan perkembangan ilmu pengetahuan akan mendatangkan dampak buruk bagi masyarakat⁷.

Dampak yang sangat besar adalah dengan perkembangan teknologi dan informasi yang begitu transparan sehingga membawa perubahan yang sangat besar pula ke dalam tata kehidupan budaya masyarakat. Berdasarkan data dari tahun 2017, 2018, 2019 dan 2020 ternyata Kota Padang mengalami peningkatan kasus penyakit masyarakat yang signifikan, dimana tercatat \pm 3829 kasus baik tindak pidana pornografi, pekerja seks komersial, pondok remang-remang, dan mesum di wisma-wisma di Kota Padang⁸. Bila dibandingkan dengan kota-kota yang ada di Sumatera Barat, Kota Padang mengalami peningkatan yang cukup tinggi terhadap kasus penyakit masyarakat. Hal ini dapat dilihat di Tabel 1 di bawah ini:

⁷ BPS Kota Padang, 2019

⁸ Rekapitulasi Laporan Satpol PP Tahun 2019

Tabel 1
Jumlah Kasus Penyakit Masyarakat di Provinsi Sumatera Barat
tahun 2017-2020

No	Nama Kabupaten/Kota	Kasus Penyakit Masyarakat				Jumlah
		2017	2018	2019	2020	
1.	Kota Padang	640	573	1233	1383	3829
2.	Kota Bukittinggi	163	223	254	250	890
3.	Kota Solok	35	33	23	20	111
4.	Kota Pariaman	229	83	64	55	431
5.	Kota Payakumbuh	120	124	240	250	734
6.	Kota Sawahlunto	14	11	12	10	47
7.	Kota Padang Panjang	163	223	254	250	890

Sumber: Rekapitulasi Laporan Satpol PP Tahun 2020

Sebagai daerah yang perkembangan laju pertumbuhan dan perekonomiannya yang sedang berjalan akan mendatangkan berbagai macam permasalahan sosial di tengah masyarakat. Permasalahan sosial ini akan bisa berkembang menjadi sebuah gejala sosial seperti penyakit masyarakat (pekat). Akhir-akhir ini sering terjadi penyakit masyarakat seperti masalah perzinahan, minuman keras hampir tidak pernah absen dari halaman mediamassa baik media cetak maupun media elektronik.

Penyakit masyarakat dapat merambah keseluruhan golongan masyarakat, bukan saja orang dewasa tapi juga merambah kepada anak dibawah umur. Bentuk dan jenis penyakit masyarakat bermacam-macam dan telah berkembang dari waktu ke waktu baik secara kuantitas maupun kualitas. Penyakit masyarakat ada yang disebut pergaulan bebas, prostitusi, pelacuran, perzinahan, perselingkuhan atau istilah populernya pekerja seks komersial.

Pekerja seks komersial adalah suatu perbuatan di mana seorang wanita yang menyerahkan dirinya untuk berhubungan badan dengan laki-laki dan mengharapkan bayaran, imbalan, baik berupa uang ataupun bentuk lainnya.

Dampak yang timbul akibat adanya pekerja seks komersial adalah terciptanya keresahan di tengah masyarakat, sebagai penyebab degradasi moral dan semakin menjalarnya penyakit akibat hubungan seks yang menyimpang, mengganggu ketertiban dan kenyamanan lingkungan warga sekitar bahkan dapat merusak citra dan nilai adat yang telah mengakar.

Untuk mengantisipasi terjadinya penyakit masyarakat ini pemerintah daerah Kota Padang harus mampu merumuskan kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang terjadi di Kota Padang. Sehubungan dengan hal ini, maka pemerintah daerah Kota Padang mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, dimana dalam Pasal 10 ayat (2) menjelaskan bahwa setiap orang dilarang menjajakan dirinya sebagai pelacur dan/atau berupaya mengadakan transaksi seks.

Kebijakan tersebut bertujuan untuk meminimalisir banyaknya perkembangan tindakan yang melanggar norma-norma yang berlaku. Namun kenyataannya masih banyak masyarakat yang melanggar dan tidak mematuhi aturan-aturan mengenai ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. berdasarkan data yang diperoleh dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Padang, masalah-masalah sosial yang ada pada masyarakat di Kota Padang sebagaimana di jelaskan pada Tabel 2 berikut ini:

Tabel 2
Daftar Kasus Penyakit Masyarakat di Kota Padang
Tahun 2017-2020

No	Jenis	2017	2018	2019	2020
1.	Razia Pekat	629	573	1.224	805
	Pekerja Seks Komersial	63	83	73	100
	Jumlah	692	656	1297	905
2.	Razia Pelajar	642	426	426	150
	Pengamen	175	33	104	160
	Gelandangan dan pengemis	99	149	67	168
	Jumlah	916	608	597	478

Sumber : Laporan Satpol PP Kota Padang Tahun 2020

Dari tabel di atas jelas bahwa terdapat beberapa kasus penyakit masyarakat yang terjadi di kota Padang dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2020. Pelanggaran lebih banyak terjadi pada razia pekat seperti pasangan muda mudi, pekerja seks komersial (PSK) dan razia pelajar berkeliranan jam sekolah, pelajar yang membuka situs porno.

Berdasarkan data di atas tingkat perkembangan penyakit masyarakat di Kota Padang cukup tinggi bila dibandingkan dengan kota-kota lain yang ada di Sumatera Barat. Oleh karena itu, pemerintah Kota Padang mengeluarkan kebijakan sebagai upaya untuk mengatasi terjadi dan berkembangnya penyakit masyarakat, namun faktanya masih banyak terjadi pelanggaran masalah-masalah sosial di tengah-tengah masyarakat tersebut. Dengan demikian mengingat hal ini penting untuk dikaji, maka penulis tertarik meneliti mengenai **Peran Pemerintah Dalam Menangani Penyakit Masyarakat Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Di Kota Padang.**

B. Rumusan Permasalahan

Dari uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran pemerintah daerah dalam menangani penyakit masyarakat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kota Padang?
2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi pemerintah daerah dalam menangani penyakit masyarakat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kota Padang?
3. Upaya-upaya apa sajakah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menangani penyakit masyarakat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran pemerintah daerah dalam menangani penyakit masyarakat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam menangani penyakit masyarakat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kota Padang.

3. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menangani penyakit masyarakat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu hukum umumnya dan Hukum Tata Negara khususnya. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam bentuk kajian mengenai ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kota Padang.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan dalam pengambilan kebijakan bagi pemerintah daerah Kota Padang sehubungan dengan penyakit masyarakat yang terjadi di Kota Padang. Secara umum dapat meningkatkan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori yang dapat dijadikan acuan dalam membahas peran pemerintah daerah dalam menangani penyakit masyarakat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan

Ketentraman Masyarakat di Kota Padang dengan menggunakan beberapa teori yang berkaitan dengan penelitian ini sebagai berikut :

a. Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah berasal dari kata Yunani *autos* dan *Nomos*. Kata pertama berarti sendiri dan kata kedua berarti pemerintah. Menurut Khusaini dalam Kuncoro daerah otonomi praktis berbeda dengan daerah saja yang merupakan penerapan dari kebijakan dalam wacana administrasi publik disebut *local state government*.⁹ Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah merupakan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tujuan otonomi daerah adalah meningkatkan sumber daya manusia yang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan otonomi daerah. Lebih lanjut menurut Kuncoro sumber daya manusia yang dibutuhkan tersebut antara lain adalah:¹⁰

- 1) Mempunyai wadah, perilaku, kualitas, tujuan dan kegiatan yang dilandasi dengan keahlian dan ketrampilan tertentu.
- 2) Kreatif dalam arti mempunyai jiwa inovatif, serta mampu mengantisipasi tantangan maupun perkembangan, termasuk di dalamnya mempunyai etos kerja yang tinggi.

⁹M. Kuncoro, 2004, *Otonomi dan Pemerintah Daerah*, Erlangga, Jakarta, hlm 47

¹⁰*Ibid*, hlm 52

- 3) Mampu sebagai penggerak swadaya masyarakat yang mempunyai rasa solidaritas sosial yang tinggi, peka terhadap dinamika masyarakat, mampu kerja sama, dan mempunyai orientasi berpikir *people centered orientation*.
- 4) Mempunyai disiplin yang tinggi dalam arti berpikir konsisten terhadap program, sehingga mampu menjabarkan kebijaksanaan nasional menjadi program operasional pemerintah daerah sesuai dengan rambu-rambu pengertian program urusan yang ditetapkan.

Lebih lanjut menurut Kuncoro terdapat 4 (empat) unsur otonomi daerah, yaitu :

- 1) Memiliki perangkat pemerintah sendiri yang ditandai dengan adanya Kepala Daerah, DPRD, dan Pegawai Daerah.
- 2) Memiliki urusan rumah tangga sendiri yang ditandai dengan adanya dinas-dinas daerah.
- 3) Memiliki sumber keuangan sendiri yang ditandai dengan adanya pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah dan pendapatan dinas-dinas daerah.
- 4) Memiliki wewenang untuk melaksanakan inisiatif sendiri sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Otonomi daerah membawa dua implikasi khusus bagi pemerintah daerah, yaitu pertama adalah semakin meningkatnya biaya ekonomi (*high cost economy*) dan yang kedua adalah efisiensi efektivitas. Oleh karena itu desentralisasi membutuhkan dana yang memadai bagi pelaksanaan pembangunan di daerah. Apabila suatu daerah tidak memiliki sumber-

sumber pembiayaan yang memadai, akan mengakibatkan daerah bergantung terus terhadap pembiayaan pemerintah pusat.

Ketergantungan terhadap pembiayaan pemerintah pusat merupakan kondisi yang tidak sesuai dengan asas otonomi daerah. Apabila suatu daerah tidak memiliki sumber-sumber pembiayaan yang memadai maka dari hal ini akan mengakibatkan daerah bergantung terus terhadap pembiayaan pemerintah pusat. Ketergantungan terhadap pembiayaan pemerintah pusat merupakan kondisi yang tidak sesuai dengan asas otonomi daerah. Oleh karena itu perlu suatu upaya oleh pemerintah daerah dalam memutus ketergantungan tersebut dalam rangka meningkatkan kemampuan daerah.

Menurut Ibnu Syamsi dalam Emelia terdapat beberapa kriteria yang dapat dijadikan ukuran agar suatu daerah dikatakan mampu untuk mengurus rumah tangganya sendiri:¹¹

- 1) Kemampuan struktur organisasinya struktur organisasi pemerintah daerah yang mampu menampung seluruh aktivitas dan tugas yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.
- 2) Kemampuan aparatur pemerintah daerah aparatur pemerintah daerah mampu menjalankan tugas dan kewajibannya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Oleh karena itu, dalam mencapai tujuan yang diinginkan daerah dibutuhkan keahlian, moral, disiplin dan kejujuran dari aparatur daerah.

¹¹Emelia Berti, 2006, *Mengukur tingkat Keuangan Dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah Periode 2000-2004 di Kabupaten Lampung Timur*, UUI, Yogyakarta, hlm 28

- 3) Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat pemerintah daerah harus mampu mendorong masyarakat agar bersedia terlibat dalam kegiatan pembangunan nasional. Karena peran serta masyarakat sangat penting dalam menunjang kesuksesan pembangunan daerah.
- 4) Kemampuan keuangan daerah suatu daerah dikatakan mampu mengurus rumah tangganya sendiri apabila pemerintah daerah tersebut mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

b. Teori Negara Hukum

Dalam negara hukum modern, tugas kewenangan pemerintah tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Munculnya konsep itu membawa konsekuensi terhadap peranan pemerintah dalam mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi dimasyarakat agar menjadi lebih dominan.

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini tertuang di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen ketiga Pasal 1 ayat (3). Makna negara hukum disini adalah pernyataan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai konsekuensi bahwa dalam menjalankan dan menegakkan hukum untuk menciptakan ketertiban, keamanan, keadilan serta kesejahteraan bagi warga negara. Dengan demikian dalam negara hukum harus memenuhi beberapa unsur antara lain sebagai berikut:¹²

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia.

¹² Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 3.

- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu.
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Berkaitan dengan unsur di atas, adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (HAM), dapat diartikan bahwa Negara Indonesia mempunyai kewajiban untuk memenuhi dan melindungi warga negaranya. Perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan salah satu unsur dalam negara hukum seperti yang dinyatakan oleh John Locke bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai hak yang kodrati sehingga perlu untuk dilindungi. Oleh karenanya, tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabutnya. Hak ini sifatnya sangat mendasar (fundamental), bagi hidup dan kehidupan manusia dan merupakan hak kodrati yang tidak bisa terlepas dari kehidupan manusia¹³.

Adapun menurut teori A.V. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law* sebagai berikut¹⁴ :

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam Pasal 1 angka 1 juga dijelaskan bahwa hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan

¹³ Masyhur Effendi, 1994, *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 3.

¹⁴ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm.3-4.

keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugrah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, dan pemerintah serta setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

c. Teori Efektifitas Hukum

Teori efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto yaitu hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak yang positif, sehingga hukum dapat membimbing ataupun mengubah perilaku manusia menjadi perilaku hukum.¹⁵ Lebih lanjut Soerjono Soekanto juga mengatakan bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :¹⁶

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang);
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Menurut Clearence J. Dias, menyatakan bahwa efektifitas suatu sistem hukum ditentukan oleh lima syarat sebagai berikut¹⁷:

- a. Mudah tidaknya makna atau isi aturan-aturan hukum itu ditangkap dan dipahami.
- b. Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum itu
- c. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum yang dicapai dengan bantuan:

¹⁵ Soerjono Soekanto, 1988, *Efektifitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, CV.Ramadja Karya, Bandung, hlm 80

¹⁶ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan hukum*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 8

¹⁷ Soetandyo Wingnjosoebroto, 1987, *Penelitian Mengenai Pelayanan Hukum Kepada Orang-Orang Miskin, dalam Bunga Rampai Permasalahan Hukum dan Pembangunan*, Airlangga, Surabaya, hlm. 10

1. Aparat administrasi yang menyadari kewajibannya untuk melibatkan diri ke dalam usaha mobilisasi yang demikian itu
2. Para masyarakat yang harus berpartisipasi didalam proses mobilisasi hukum
- d. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dihubungi dan dimasuki oleh setiap masyarakat, akan tetapi juga cukup efektif menyelesaikan sengketa-sengketa itu
- e. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata dikalangan masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan efektif.

Efektifitas hukum menurut Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*), dan budaya hukum (*legal cultur*).¹⁸ Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Melihat pengertian teori efektifitas hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman dapat ditarik kesimpulan bahwasanya ketiga unsur hukum itu harus berjalan bersama agar hukum yang dibuat untuk menegakkan keadilan itu dapat berjalan efektif dan keadilan itu dapat dirasakan oleh masyarakat yang diatur oleh hukum itu sendiri.¹⁹

Dari uraian diatas, maka teori yang dipakai untuk menganalisis terkait peran pemerintah daerah dalam menangani penyakit masyarakat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kota Padang menggunakan teori pendekatan menurut Lawrence M. Friedman.

¹⁸Lawrence M. Friedman dalam M. Kozim, 2011, *The Legal System: A Social science Perspective*, Nusamedia, Bandung, hlm 3

¹⁹Soerjono Soekanto, 1988, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 159

2. Kerangka Konseptual

a. Peran

Peran menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti bagian yang dimainkan seorang pemain atau tindakan yang dilakukan oleh seseorang di suatu peristiwa²⁰. Pentingnya suatu peran ini adalah sebagai alat untuk mengatur sikap, perilaku seseorang atau sekelompok orang. Peran dalam hal ini lebih terfokus kepada fungsi. Jadi peran adalah orang yang menjadi atau melakukan sesuatu yang khas, atau perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat²¹.

Menurut Soejono Soekanto suatu peran tertentu dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur sebagai berikut²²:

- 1) Peran yang ideal.
- 2) Peran yang seharusnya.
- 3) Peran yang dianggap oleh diri sendiri.
- 4) Peran yang sebenarnya dilakukan.

Adapun menurut Anton Moelyono, peran adalah sesuatu yang dapat diartikan memiliki arti positif yang diharapkan akan memengaruhi sesuatu yang lain²³.

²⁰Tim Penyusunan Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetak ke-7*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 751

²¹*Ibid*, hlm. 752

²²Soejono Soekanto, 1988, *Pendekatan Sosiologi Hukum*, Bina Aksara, hlm. 20

²³Erwin Sugiarto, *Pengertian peran menurut para ahli*, [www. Landasanteori.com](http://www.Landasanteori.com), 2016, di akses tanggal 12 Juni 2017

b. Pemerintah

Pemerintah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti organ, badan, lembaga, alat perlengkapan negara yang menjalankan berbagai kegiatan untuk menjalankan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan menurut Suradinata, pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuatan besar di negeri ini, termasuk urusan publik, teritorial, dan urusan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan negara²⁴. Selanjutnya menurut Yusnani Hasyimzoem, pemerintahan berasal dari kata pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari kata perintah, yang memiliki arti sebagai berikut²⁵:

- 1) Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
- 2) Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara.
- 3) Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan, dan sebagainya) memerintah.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁴ Aris Kurniawan, 2015, *Pemerintah Menurut Para Ahli*, www.gurupendidikan.co.id, di akses tanggal 12 Juni 2017

²⁵ Yusnani Hasyimzoem, *Op. Cit*, hlm.94

c. Daerah

Daerah otonom selanjutnya disebut dengan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia²⁶. Sedangkan menurut Bagir Manan menyatakan daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Menurut undang-undang, Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.

d. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan menurut Nikmatul Huda, pemerintah daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah dan DPRD menurut asas desentralisasi.²⁷

e. Penyakit Masyarakat

Dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat adalah

²⁶ HAW. Widjaya, 2007, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 151

²⁷ Nikmatul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, hlm. 1.

perbuatan/ tindak tanduk seorang atau sekelompok orang yang terjadi ditengah-tengah masyarakat tidak sesuai dengan tata krama kesepunan agama, adat, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis-sosiologis (*socio-legal approach*) yaitu suatu studi yang meninjau hukum sebagai fakta sosial yang biasa tersimak dalam pengalaman sebagai pola perilaku dalam wujud pranata sosial atau institusi sosial, kajian hukum yang mengkonsepkan dan menteorikan hukum sebagai gejala sosial yang positif dan empiris.²⁸

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan secara langsung melalui wawancara dengan:
 1. Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) Kota Padang.
 2. Tokoh masyarakat.
 3. LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat).
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan yang diperoleh dari bahan-bahan berupa peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan dan sumber-sumber lain yang berhubungan dengan pemerintahan daerah, yang meliputi:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Reublik Indonesia 1945.

²⁸ Soetandyo Wingnjosoebroto, 2007, *Hukum Paradigma, Metode Penelitian dan Dinamika Masalah*, Elsam dan Huma, Jakarta, hlm 183.

2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
4. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kota Padang dengan pertimbangan bahwa dari 7 kota (Kota Padang, Kota Pariaman, Kota Padang Panjang, Kota Bukittinggi, Kota Sawahlunto, Kota Solok, dan Kota Payakumbuh) yang ada di Sumatera Barat Kota Padang merupakan tingkat penyakit masyarakat yang tertinggi.

4. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri yang bertindak sebagai perencana, pelaksana dalam pengumpulan data dan melakukan analisis, menafsirkan data dan menyusun laporan penelitian. Pada langkah berikutnya berusaha mencatat dan mewawancarai informan berkaitan dengan masalah dan kendala di lapangan.

5. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

a. Wawancara

Dalam wawancara mendalam (*indepth interview*) diberi kesempatan secara terbuka dan diberikan kebebasan kepada informan untuk berbicara secara luas dan mendalam.

b. Studi Dokumen

Dokumen adalah setiap bahan yang tertulis baik yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau *record*, berupa laporan, arsip dan dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

6. Pengolahan Data dan Analisis Data

Setelah pengumpulan data dilakukan yang meliputi data primer dan data sekunder, maka data tersebut diolah dengan melakukan pengklasifikasian data, dimana data yang diperoleh kemudian dipilih dan dikelompokkan sesuai dengan fenomena yang diteliti. Sesuai dengan metode penelitian yang digunakan, proses analisis data yang digunakan teknik analisis secara kualitatif deskriptif, dimana data yang terkumpul dalam bentuk transkrip *interview* dan catatan di lapangan untuk dianalisis secara deskriptif dan menghasilkan suatu kesimpulan dalam pembuatan tesis ini.