

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah**

Dalam mewujudkan kehidupan ketatanegaraan dan sistem pemerintahan yang selalu berdasarkan atas hukum, maka diperlukan adanya suatu pelaksanaan pembangunan hukum Nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam system hukum Nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Salah satu syarat utama dalam mewujudkan pembangunan hukum nasional tersebut adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang di dukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standart yang mengikat semua lembaga atau pejabat yang berwenang dalam membuat peraturan Perundang-Undangan (Ahmad Yani, 2013: 9)

Hierarki atau tata urutan peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 7 Ayat (1) yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah menduduki *level* bawah sebagai landasan operasional penyelenggaraan pemerintahan daerah di dalam mewujudkan otonomi daerah, dapat juga dipandang sebagai bentuk Undang-Undang yang bersifat lokal dalam tata urutan peraturan Perundang-Undangan disebabkan norma hukum yang diciptakan dalam Peraturan Daerah bersandar pada norma hukum yang lebih dahulu dan lebih tinggi, demikian pula penciptaan norma hukum pada jenis peraturan perundang-undangan di atasnya secara berjenjang sampai dengan penciptaan Undang-Undang, dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah norma hukum dasar sebagai norma hukum tertinggi bagi keabsahan dari peraturan Perundang-Undangan secara struktural hierarki (Slamet, 2011: 1-3)

Norma hukum sebagaimana disebutkan di atas, pada hakekatnya mengandung 2 (dua) hal yaitu:

1. Patokan penilaian tentang apa yang dianggap baik dan yang tidak baik;
2. Patokan tingkah laku yaitu apa yang harus dijalankan dan apa yang harus ditinggalkan (Slamet, Ibid)

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada Pasal 1 Angka 8 menyatakan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan Persetujuan Bersama Bupati/ Walikota.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, ketentuan Pasal 18 Ayat (6) menegaskan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan yang mendukung pada daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hal itu mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum dalam bentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk mengatur urusan rumah tangga daerah guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhususan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Menurut Faisal Abdullah (2009: 50), pembuatan peraturan kebijakan harus memperhatikan:

1. Tidak bertentangan dengan akal sehat;
2. Tidak bertentangan dengan peraturan dasar;
3. Persiapan secara cermat;
4. Penjelasan yang cukup mengenai hak dan kewajiban dari warga yang dikenakan peraturan;
5. Tujuan dan dasar-dasar menjadi pertimbangan yang akan ditempuh harus jelas;
6. Memenuhi syarat kepastian materi terutama hak-hak warga yang dikenakan harus dihormati dan harapan warga tidak terabaikan

Karena setiap keputusan yang diambil oleh pemerintah merupakan hak prerogatif dari Kepala Daerah dalam rangka untuk mempermudah mencapai tujuan pembangunan tetapi tetap mempunyai batasan-batasan tertentu (Faisal, Ibid)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan mengenai fungsi peraturan daerah yang telah diatur dalam Pasal 236, sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.

## **2.2. Asas-asas dan Konsep Pembentukan Peraturan Daerah**

Pembentukan peraturan daerah, baik mulai dari kerangka dan isi serta mekanisme pembentukannya, dapat dikatakan mirip dengan pembentukan Undang-Undang.

Hal ini dapat diketahui dari:

1. Lembaga yang terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah adalah legislatif dan eksekutif secara bersama-sama. Sama seperti Undang-Undang yang dibentuk oleh Lembaga Legislatif pusat dengan persetujuan bersama Presiden selaku kepala pemerintahan eksekutif, maka peraturan daerah

dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama Gubernur, Bupati atau Walikota setempat;

2. Peraturan daerah adalah produk legislatif, sama seperti halnya Undang-Undang dapat disebut produk legislative (Slamet, 2011: 60-61)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 1 Angka 1 menyatakan “pembentukan peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan”.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 136 Ayat (2-3) menyatakan pada dasarnya, lingkup materi peraturan daerah adalah materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Kabupaten atau Kota dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Pasal 10 Ayat (1) menegaskan dimana harus memuat materi sebagai berikut:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
3. Pengesahan perjanjian Internasional tertentu;

4. Tindak lanjut atas putusan mahkamah konstitusi; dan
5. Pemenuhan kebutuhan hidup dan masyarakat.

Materi muatan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya merupakan wujud konkrit dari pernyataan kehendak pemerintah secara tertulis, yang bertumpuk dan bersumber dari kosep kekuasaan pemerintahan tentang wewenang di bidang legislatif (wewenang peraturan perundang-undangan). Materi muatan peraturan daerah adalah materi yang berhubungan dengan urusan otonomi daerah (desentralisasi) dan materi yang berhubungan dengan tugas pembantuan. Artinya, bahwa materi yang terkandung di dalam peraturan daerah merupakan suatu urusan daerah itu sendiri yang diterbitkan guna menciptakan cita-cita hukum di tengah masyarakat (R.Karim, 2019: 22-23)

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 138 Ayat (1) dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 6 Ayat (1) menetapkan bahwa materi muatan peraturan daerah mengandung asas sebagai berikut:

1. Pengayoman, karena setiap Undang-Undang berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan HAM yang hakiki;
2. Kemanusiaan, setiap peraturan perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat martabat manusia;
3. Kebangsaan, setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;

4. Kekeluargaan, setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat;
5. Kenusantaraan, peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
6. Kebhinekatunggalikaan, setiap perencanaan, pembuatan dan penyusunan harus memperhatikan keberagaman penduduk, agama, suku dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
7. Keadilan yang merata, setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;
9. Ketertiban dan kepastian hukum, setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;
10. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan, setiap peraturan perundang-undangan isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat serta bangsa dan Negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota dilakukan dengan cara:

1. Membahas bersama Bupati atau Walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah Kabupaten atau Kota;

2. Mengajukan usul rancangan peraturan daerah Kabupaten atau Kota; dan
3. Menyusun program pembentukan peraturan daerah Kabupaten atau Kota bersama Bupati atau Walikota.

Pasal 137 pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut di atas, menyatakan bahwa peraturan daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, perumusan materi muatan dalam setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki kesesuaian;
4. Dapat dilaksanakan, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus berlaku secara efektif di masyarakat;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, setiap peraturan perundang-undangan di bentuk benar-benar mempunyai daya guna dan hasil guna berlaku di dalam masyarakat yang berfungsi secara efektif dalam memberikan ketertiban, ketentraman dan kedamaian bagi masyarakat;
6. Kejelasan rumusan, setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan;
7. Keterbukaan, tidak adanya muatan materi peraturan perundang-undangan yang disembunyikan atau bersifat semu.



Asas-asas tersebut di atas merupakan syarat formal dalam pembentukan peraturan daerah.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Gubernur atau Bupati atau Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati atau Walikota untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah. Penyampaian rancangan peraturan daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan peraturan daerah ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati atau Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati atau Walikota dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah (N.Huda, 2009: 234-235)

Bahwa dalam pembentukan peraturan daerah dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Tahap perencanaan, dilakukan tahap penyusunan program legislasi daerah yang akan disusun dan dibahas oleh badan legislasi daerah DPRD dengan biro bagian hukum sekretariat daerah, kemudian hasil pembahasannya diputuskan dalam rapat paripurna DPRD berupa keputusan DPRD;
2. Tahapan penyusunan, ialah tahap perumusan materi yang dilakukan oleh pemrakarsa yang berasal dari anggota, komisi atau alat kelengkapan DPRD lainnya;

3. Tahap pembahasan, pada tahap ini rancangan peraturan daerah (raperda) dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah. Mekanisme pembahasan ini juga dilakukan 2 (dua) tahapan yaitu dibahas secara internal DPRD terlebih dahulu dan jika disetujui, maka akan dibahas bersama dengan Kepala Daerah;
4. Tahapan pengesahan atau penetapan, dilakukan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Dan pada tahapan ini, Kepala Daerah akan membubuhi tanda tangannya, kemudian Peraturan Daerah pun dinyatakan sah dan wajib diundangkan (Mirza, 2016: 27-28)

### **2.3. Fakir Miskin**

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin pada Pasal 1 Angka 2 menjelaskan penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitas untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negaranya. Karena dalam Undang-undang tersebut di atas, pada Pasal 1 Angka 1 juga dijelaskan bahwa fakir miskin ialah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber penghasilan atau mempunyai sumber penghasilan akan tetapi tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi dirinya dan/atau keluarganya.

Kemiskinan sering dikaitkan dengan keterbatasan penduduk untuk memperoleh pelayanan dasar dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Indikator keterbatasan sering ditunjukkan oleh tingkat kesejahteraan penduduk yang terdiri dari tingkat

pendapatan, lingkungan tempat tinggal, dan kondisi kesehatan. Indikator-indikator tersebut sering digunakan sebagai indikator kemiskinan.

Menurut Irfan Syauqi (2016: 147), Miskin atau Kemiskinan ialah suatu situasi yang dihadapi oleh suatu individu yang di mana mereka tidak memiliki kecukupan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan hidup yang baik dan nyaman, baik ditinjau dari segi ekonomi, psikologis, sosial, maupun spiritual.

Kemiskinan dibagi menjadi dua, yaitu kemiskinan subjektif dan kemiskinan objektif:

1. Kemiskinan subjektif, yang berhubungan dengan perasaan dan biasanya berlaku secara individual;
2. Kemiskinan objektif, sama sekali tidak ada hubungannya dengan kepemilikan sejumlah harta maupun dengan kemampuan mengeluarkan uang untuk mencukupi kebutuhan (Suherman Rosyidi, 2011: 146)

Tantoro (2014: 38) menyebutkan bahwa penyebab kemiskinan adalah karena beberapa kelemahan, diantaranya sebagai berikut:

1. Kelemahan dan pilihan-pilihan individual;
2. Lemahnya pengaturan pendapatan;
3. Lemahnya kepribadian individual (malas, pasrah dan bodoh); dan
4. Ketimpangan keadaan ekonomi dan politik (ketidakadilan sosial dalam masyarakat)

Menurut Widjajanti (2010: 98) penyebab kemiskinan di suatu desa maupun kota adalah sama diantaranya ialah:

1. Ketidakberdayaan, kondisi ini muncul karena kurangnya lapangan pekerjaan, rendahnya harga produk yang dihasilkan, dan meningkatnya biaya kebutuhan hidup;
2. Keterkucilan, di mana rendahnya tingkat pendidikan, kurangnya keahlian, sulitnya transportasi, serta ketiadaan akses terhadap kredit menyebabkan mereka terkucilkan dan menjadi miskin;
3. Kemiskinan materi, kondisi ini diakibatkan karena kurangnya modal, serta minimnya lahan pertanian yang dimiliki sehingga menyebabkan penghasilan mereka relatif rendah; dan
4. Kerentanan, yaitu sulitnya mendapat pekerjaan, pekerjaan musiman, dan bencana alam yang membuat mereka menjadi miskin dan tidak berdaya

Kemiskinan di kota selain sama dengan uraian di atas, juga ada faktor bedanya ialah dimana seseorang sangat sulit untuk mendapatkan pekerjaan dengan menanggung tingginya biaya hidup di kota.

#### **2.4. Anak Terlantar**

Menurut Undang-Undang Nomor Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, pada Pasal 1 Angka 1 menyatakan bahwa anak ialah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, dan juga termasuk anak yang masih berada di dalam kandungan.

Anak adalah amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya. Anak memiliki arti berbeda bagi setiap orang tua. Anak merupakan penyambung keturunan, sebagai investasi masa depan, dan harapan untuk menjadi sandaran dikala usia menjelang tua. Anak dianggap sebagai modal untuk meningkatkan peringkat hidup sehingga dapat mengontrol status sosial orang tua. Anak juga merupakan pegangan keistimewaan orang tua, waktu orang tua masih hidup. Dan sebagai penerus ketika orang tua sudah tidak ada (Siska Lis Sulistiani, 2015: 5)

Anak adalah generasi muda sebagai salah satu sumber daya manusia yang merupakan potensi dan penerus cita-cita perjuangan bangsa, yang memiliki peranan strategis dan mempunyai ciri serta sifat khusus, selain itu anak juga memerlukan pembinaan dan perlindungan dalam rangka menjamin pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental juga sosial secara utuh, selaras, sarasi, dan seimbang (M.Taufik Makarao dkk, 2013: 1)

Dalam mengatasi perkembangan seorang anak, maka perlu diperhatikan 6 teori sebagai berikut:

1. Teori psikoanalisis, menggambarkan perkembangan sebagai sesuatu yang biasanya tidak disadari (di luar kesadaran) dan diwarnai oleh emosi;
2. Teori kognitif, mengutamakan pemikiran sadar mereka (insting) seperti anak tersebut tidak pernah menggunakan sisir tetapi dia pernah melihat ibunya memakainya;
3. Teori perilaku dan sosial-kognitif, mengamati perilaku terperinci melalui pengalaman dan lingkungan tempat tinggal;

4. Teori etologi, disiplin ilmu untuk mengamati perilaku hewan;
5. Teori ekologis, disiplin ilmu untuk mengamati lingkungan sekitar; dan
6. Orientasi teoretis elektik, perbandingan yang dianggap baik untuk setiap teori  
(John, 2007: 43-59)

Terdapat pula 3 kebutuhan dasar yang diperlukan untuk anak dalam perkembangannya, yaitu :

1. Kebutuhan fisik, dapat terpenuhi jika anak tersebut mendapatkan makanan yang sesuai kebutuhannya, pakaian, pemeriksaan kesehatan, pengobatan, pemukiman yang sehat, dan lainnya;
2. Kebutuhan emosi, segala bentuk hubungan erat dan hangat yang menimbulkan rasa nyaman dan aman; serta
3. Kebutuhan stimulasi, pendidikan atau semua aktifitas yang dapat mempengaruhi proses pola pikir, berbahasa, sosialisasi dan tumbuh kembangnya anak (N.Cipta Apsari dkk, 2015: 27)

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada Pasal 1 Angka 6 juga menjelaskan bahwa yang dimaksud anak terlantar ialah anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar, baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial.

Anak terlantar sesungguhnya adalah anak yang termasuk dalam kategori anak rawan atau anak yang membutuhkan perlindungan khusus (*children is need of special protection*). Bahkan jika seorang anak yang kelahirannya tidak dikehendaki oleh orang tuanya, pada umumnya mereka sangat rawan untuk

ditelantarkan dan diperlakukan secara salah. Pada tingkat yang berbahaya, bisa saja anak tersebut di buang oleh orang tuanya ke tempat sampah atau selokan (Bagong, 2013: 227)

Menurut Enni Hardiati (2010: 23) keterlantaran anak bisa disebabkan oleh faktor-faktor yang berbeda, diantaranya ialah sebagai berikut:

1. Keluarga dalam keadaan miskin, sehingga berbagai kebutuhan baik secara fisik, mental dan sosial tidak dapat terpenuhi;
2. Keluarga yang tidak utuh lagi atau tidak harmonis lagi, baik dikarenakan orang tua meninggal dunia, cerai atau sering terjadinya pertengkaran didalam keluarga yang menyebabkan anak tersebut kekurangan kasih sayang;
3. Lingkungan sosial yang kurang mendukung; dan
4. Kecacatan yang dimiliki oleh anak itu sendiri, sehingga menyebabkan dikucilkan.

Ciri-ciri seorang anak dikategorikan sebagai anak terlantar ialah:

1. Biasanya berusia 5-18 tahun yang merupakan anak yatim, piatu maupun yatim piatu;
2. Anak yang terlantar bisa juga sebagai anak yang dihasilkan di luar nikah kemudian tidak ada yang bersedia untuk mengurusnya;
3. Anak yang dalam kelahirannya tidak direncanakan, sehingga orang tuanya tidak menginginkannya dan cenderung diperlakukan secara salah;
4. Kemiskinan dan keterbatasan ekonomi yang menyebabkan orang tua baik secara sengaja maupun secara tidak sengaja menelantarkan anak mereka karena tidak sanggup untuk memenuhi kebutuhannya; dan

5. Anak yang berasal dari keluarga *broken home*, korban dari perceraian orang tua, atau mendapatkan orang tua yang pemabuk, kasar dan menggunakan obat-obat terlarang (Bagong, Op.cit: 230 )