



## ASAS LEX SUPERIOR DEROGATE LEGI INFERIORI DALAM PENGATURAN PENANGANAN FAKIR MISKIN

### LEX SUPERIOR DEROGATE LEGI INFERIORI PRINCIPLES IN POOR HANDLING ARRANGEMENT

Diah Ratu Sari Harahap  
Universitas Nasional  
diah ratusari@yahoo.com

#### ABSTRAK

Di Indonesia masalah fakir miskin diatur dalam beberapa peraturan. Menurut Pasal 34 ayat (1) UUD 1945: fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Selain itu ada Undang-undang nomor 13 tahun 2011 tentang penanganan fakir miskin. Dalam kenyataannya warga negara yang mencari nafkah dengan cara mengemis, mengamen, menjadi pedagang asongan dan pengelap mobil di jalan, karena dianggap mengganggu ketertiban umum, maka, mereka terkena Perda DKI Jakarta nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Dengan menggunakan metode normatif dan **teori kebijakan kriminal, teori perundang-undangan dan teori keadilan**, sejatinya, Pasal 40 huruf a dan Pasal 61 ayat (1) Perda DKI Jakarta tentang Ketertiban Umum harus segera direvisi atau dicabut, karena jelas-jelas melanggar asas *Lex Superior derogate legi Inferiori* yang berarti peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya atau yang ada di bawahnya.

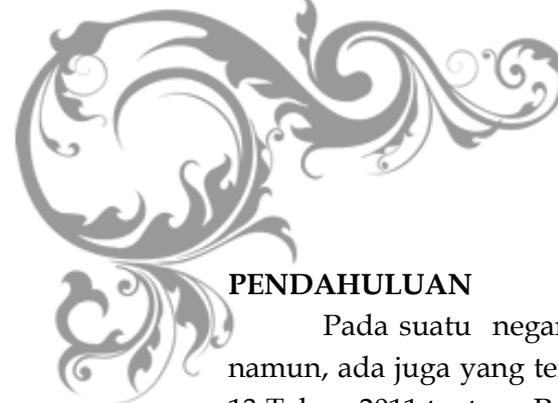
**Kata kunci** : fakir miskin

#### ABSTRACT

*In Indonesia the problem of the poor is governed in some regulations. According to Article 34 paragraph (1) of the 1945 Constitution: the poor and neglected children are kept by the state. In addition there are Law number 13 of 2011 on the handling of the poor. In fact, citizens who earn a living by begging, singing, being street vendors and street carers, because they are considered to disturb public order, they are exposed to the Jakarta Provincial Regulation Number 8 of 2007 on Public Order. By using the normative method and Theory of Criminal Policy, Theory of Legislation and Theory of Justice., in fact, Article 40 point a and Article 61 paragraph (1) of DKI Jakarta Regulation on Public Order must be revised or revoked, because it clearly violates Lex Superior derogate legi Inferiori principle, higher ruling out lower-level rules or those below them.*

**Keywords:** poor people





## PENDAHULUAN

Pada suatu negara, ada warga negara yang keadaannya baik, namun, ada juga yang tergolong fakir miskin. Menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin; "Orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian, akan tetapi, tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya"

Di Indonesia, masalah fakir miskin diatur dalam beberapa peraturan sebagai berikut. Menurut Pasal 34 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945: Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.

Menurut Penjelasan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin:

Untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, negara berkewajiban mensejahterakan seluruh warganya dari kondisi kefakiran dan kemiskinan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Pasal 5 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; "Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya".

Penjelasan pasal ini mengatakan: "Yang dimaksud dengan kelompok masyarakat yang rentan antara lain adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil dan penyandang cacat".

Dalam Pasal 40 huruf a Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum: "Setiap orang atau badan dilarang menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan dan pengelap mobil".

Menurut Pasal 61 ayat (1) Peraturan Daerah ini:

Setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan Pasal 40 huruf a dikenakan ancaman pidana kurungan paling singkat 10 (sepuluh) hari dan paling lama 60 (enam puluh) hari atau denda paling sedikit Rp 100.000,- (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah).

Sementara, dalam Pasal 28 D ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: "Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja".

Selanjutnya, dalam Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia:

Pasal 9 ayat (1): "Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya".





Pasal 11: “Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak”

Pasal 16: “Setiap orang berhak untuk melakukan pekerjaan sosial dan kebijakan, mendirikan organisasi untuk itu, termasuk menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran serta menghimpun dana untuk maksud tersebut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Menurut Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: asas yang mencerminkan materi muatan peraturan perundang-undangan meliputi:

1. Pengayoman,
2. Kemanusiaan,
3. Kebangsaan,
4. Kekeluargaan,
5. Kenusantaraan,
6. Bhineka Tunggal Ika,
7. **Keadilan,**
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan,
9. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.



Dalam pasal tersebut di atas dijelaskan: asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Dari peraturan-peraturan di atas, maka, tampak dengan jelas adanya pertentangan norma (*conflict of norm*); dalam Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum perbuatan mengemis, mengamen, berdagang asongan dan mengelap mobil dinilai mengganggu ketertiban umum dan pelakunya diancam dengan hukuman. Padahal mereka adalah warga negara yang melakukan perbuatan itu untuk mencari nafkah.

Untuk menjawab pertanyaan seputar kriminalisasi terhadap perbuatan dalam Pasal 40 huruf a Peraturan Daerah DKI Jakarta nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum bertentangan dengan asas *Lex Superior derogate Legi Inferiori*, serta pengaturan tentang penanganan fakir miskin yang tidak bertentangan dengan asas *Lex Superior derogate Legi Inferiori*, maka, penulis menggunakan **metode penelitian normatif** dari **Johnny Ibrahim (2005)** dan **Teori Kebijakan Kriminal** dari **Muladi dan Barda Nawawi Arief**, **Teori Perundang-undangan** dari **Djoko Prakoso** serta **Teori Keadilan** dari **Wolfgang Friedmann**



## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Kriminalisasi terhadap Perbuatan dalam Pasal 40 huruf a Peraturan Daerah DKI Jakarta nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum dan Asas *Lex Superior Derogate Legi Inferiori***

Sejatinya, kebijakan kriminalisasi merupakan cara penanggulangan kejahatan secara penal. Sementara, upaya penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu melalui sarana penal (fungsionalisasi hukum pidana) atau melalui sarana non penal (fungsionalisasi non hukum pidana). Sarana penal diartikan sebagai kebijakan penanggulangan kejahatan dengan memfungsikan eksistensi hukum pidana, sedang sarana non penal dilakukan dengan cara memfungsikan semua aspek selain hukum pidana; seperti aspek hukum perdata atau hukum administrasi negara (Mahrus Ali: 2012,239).

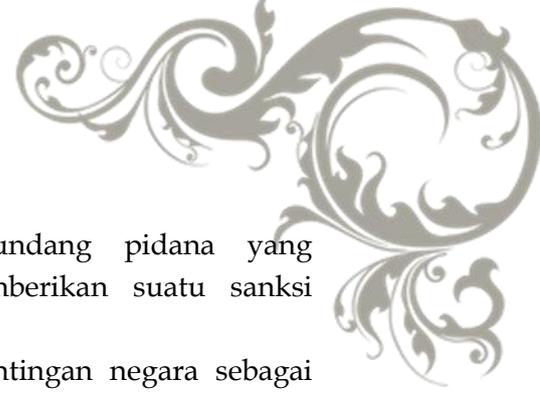


Ketika penanggulangan kejahatan dilakukan dengan mendayagunakan hukum pidana, yang pertama kali dilakukan adalah melarang perbuatan-perbuatan tertentu melalui suatu kebijakan disertai dengan ancaman sanksi pidananya. Kebijakan ini lazim disebut dengan kebijakan kriminalisasi. Djoko Prakoso dengan mengutip pendapat Sudarto mengatakan bahwa kriminalisasi adalah proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang di mana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi berupa pidana (Djoko Prakoso:1987, 154). Sementara, Muladi dan Barda Nawawi Arief juga mengatakan, jika sebagai suatu kebijakan kriminalisasi dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menentukan perbuatan apa yang akan dilarang karena membahayakan atau merugikan dan sanksi apa yang akan dijatuhkan, maka, sistem peradilan pidana dapat diartikan sebagai proses penegakannya (Muladi dan Barda Nawawi Arief: 1992,196-197).

Selanjutnya, Hoefnagels sebagaimana dikutip oleh Yenti Garnasih mengatakan; kriminalisasi adalah sesuatu perbuatan atau suatu hal menjadi suatu tindakan yang sebelumnya bukan merupakan perbuatan yang dapat dipidana menjadi perbuatan yang dapat dipidana (Hoefnagels: 1973). Hal tersebut juga diperkuat oleh Paul Cornili: (1970), kriminalisasi juga terkait dengan penambahan/peningkatan sanksi pidana terhadap tindak pidana yang sudah ada.

Berdasarkan pengertian kriminalisasi di atas, maka, ruang lingkup kriminalisasi tidak hanya berkaitan dengan penentuan perbuatan yang semula bukan merupakan perbuatan yang dilarang, kemudian dilarang disertai ancaman sanksi tertentu, akan tetapi, juga berkaitan dengan pemberatan sanksi pidana terhadap tindak pidana yang sudah ada (Paul Cornili: 1970).

Schaffmeister D, et.al. (2003,1) pun membicarakan tentang kriminalisasi sesungguhnya apa yang menjadi legalitas negara untuk melarang dalam hukum pidana? Adapun syarat pertama untuk menindak suatu perbuatan yang tercela



adalah adanya suatu ketentuan dalam undang-undang pidana yang merumuskan perbuatan yang tercela itu dan memberikan suatu sanksi terhadapnya.

Konsep bahwa tindak pidana melanggar kepentingan negara sebagai representasi kepentingan publik, umumnya menjadi dasar pemberian kewenangan negara untuk menentukan, membuat peraturan, menuntut, dan menghukum seseorang yang melanggar peraturan yang telah dibuat oleh negara. Hal ini diperkuat oleh pengklasifikasian ilmu hukum, di mana hukum pidana adalah bagian dari hukum publik yang tidak membolehkan campur tangan individu (Mudzakir :2001,145).

Menurut Barda Nawawi Arief (2000,35), ada dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) adalah masalah penentuan:

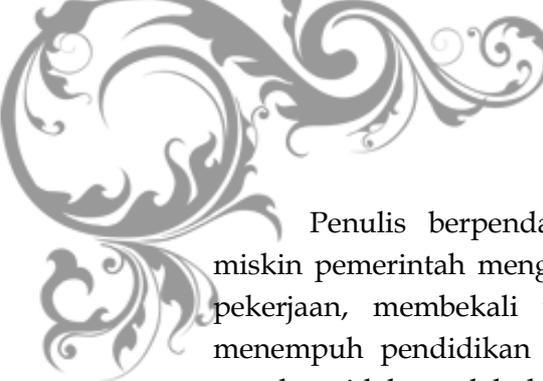
1. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan;
2. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar

Sementara, Sudarto (1977,44-48) berpendapat; dalam menghadapi masalah sentral sebagaimana yang pertama di atas; yang sering disebut masalah kriminalisasi, harus diperhatikan beberapa hal di mana salah satunya adalah bahwa perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki”, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat.

Sehingga secara tegas dapat dikatakan, *Lex Superior derogate Legi Inferiori* adalah merupakan salah satu asas yang dikenal dalam peraturan perundang-undangan, yang mengandung arti peraturan yang lebih tinggi dapat mengesampingkan peraturan yang lebih rendah kedudukannya. Hal ini juga berarti, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi.

Dalam penelitian ini, penulis menemukan bahwa Peraturan Daerah DKI Jakarta nomor 8 tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum mengkriminalisasi perbuatan sebagian warga miskin yang terpaksa mencari nafkah dengan cara mengemis, mengamen, mengelas mobil di jalan seperti yang diatur dalam Perda ini dan mengancam pelakunya dengan pidana kurungan paling singkat 10 (sepuluh) hari dan paling lama 60 (enam puluh) hari atau denda paling sedikit Rp 100.000,- (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah). Perbuatan di atas dinilai mengganggu ketertiban umum, padahal, UUD 1945 dan Undang-undang HAM menjamin tiap warga untuk mencari nafkah dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya. Di sini tampak, Perda DKI Jakarta tentang Ketertiban Umum berkedudukan lebih rendah, namun, isinya bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi; yaitu UUD 1945 dan Undang-undang HAM.





Penulis berpendapat, seharusnya, untuk masalah penanganan fakir miskin pemerintah mengambil langkah solutif, antara lain membuka lapangan pekerjaan, membekali warga dengan keterampilan, memberi kesempatan menempuh pendidikan formal maupun informal dengan biaya rendah agar mereka tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dinilai mengganggu ketertiban umum sebagaimana yang dilarang dalam Perda ini karena sesungguhnya fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 dan menurut Penjelasan Undang-undang tentang Penanganan Fakir Miskin yang menyatakan dengan tegas bahwa negara berkewajiban untuk mensejahterakan seluruh warganya dari kondisi kefakiran dan kemiskinan.

### **Pengaturan tentang Penanganan Fakir Miskin yang Tidak Bertentangan dengan Asas *Lex Superior derogate Legi Inferiori***

Sebagaimana kita ketahui bersama, tata urutan atau hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah:

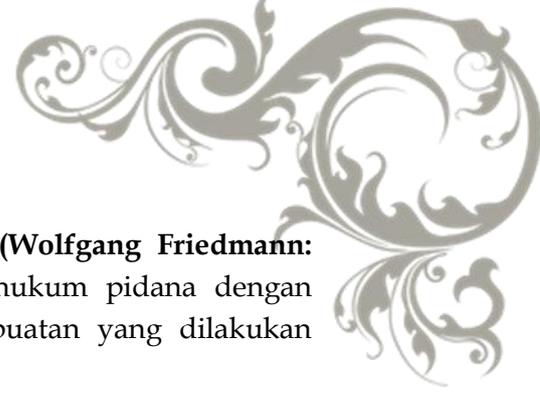
1. Undang-undang Dasar Negara Reublik Indonesia tahun 1945,
2. TAP MPR RI,
3. Undang-undang/Perpu,
4. Peraturan Pemerintah,
5. Peraturan Presiden,
6. Perda Propinsi; dan
7. Perda Kabupaten/Kota.

Dari paparan di atas tampak dengan jelas, selain kedudukan Perda DKI tentang Ketertiban Umum yang menjadi salah satu objek penelitian berada di bawah UUD 1945 dan Undang-undang, isinya bertentangan dengan dua peraturan tersebut. Penulis berpendapat, seharusnya Perda ini tidak boleh mengkriminalisasi perbuatan-perbuatan; seperti mengemis, mengamen, menjadi pedagang asongan, mengelap mobil di jalan dan lain-lain seperti yang diatur dalam Pasal 40 huruf a dan mengancam pelakunya dengan sanksi pidana sebagaimana dalam Pasal 61 ayat (1) Perda ini.

Karena, selain bertentangan dengan asas *Lex Superior derogate Legi Inferiori*, materi muatan dalam dua pasal Perda tersebut juga tidak adil. Selain itu, Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mensyaratkan bahwa salah satu asas yang mencerminkan materi muatan peraturan perundang-undangan adalah asas keadilan.

Hal tersebut di atas secara gamblang termuat dalam penjelasan pasalnya yang berbunyi: asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.





Hal senada juga dikemukakan oleh Aritoteles (**Wolfgang Friedmann: 1953**) bahwa: pembalasan diterapkan dalam bidang hukum pidana dengan ukuran yang seimbang atau proporsional antara perbuatan yang dilakukan dengan pembalasan atau sanksi yang diterapkan.

Menurut hemat penulis sehubungan dengan adanya pengemis, pengamen, pedagang asongan dan pengelap mobil yang dinilai mengganggu ketertiban umum, sebaiknya peraturan yang sudah ada direvisi atau dihapuskan. Karena kenyataan itu sejalan dengan politik hukum yang sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia saat ini.

## SIMPULAN

Dengan berpegang pada asas *Lex Superior Derogate Legi Inferiori*, maka, sudah saatnya Pemerintah Daerah DKI Jakarta segera melakukan revisi atas Pasal 40 huruf a Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, karena bertentangan dengan peraturan tentang penanganan fakir miskin dalam peraturan di atasnya yaitu UUD 1945, Undang-undang nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, Undang-undang nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM.

Apalagi hal tersebut di atas selaras dengan tata urutan atau hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ali, Mahrus. 2012. *Dasar-dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika
- Arief, Barda Nawawi. 2000. *Kebijakan legislatif: dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, cetakan ketiga. Semarang: Universitas Diponegoro
- Cornili, Paul. 1970. *Criminality and Deviance in a Changing World*, Ceramah pada Kongres PBB IV, mengenai Prevention of Crime and Treatment of Offender, sebagaimana dikutip oleh Salman Luthan, 2007, *Kebijakan Penal Mengenai Kriminalisasi di bidang Keuangan (Studi terhadap Pengaturan Tindak Pidana dan Sanksi Pidana dalam Undang-undang Perbankan, Perpajakan, Pasar Modal dan Pencucian Uang)*, Disertasi, Jakarta, Program Doktor Program Paskasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Friedmann, Wolfgang. 1953. *Legal Theory*, London, Steven and Sons Ltd, terjemahan Mohammad Arifin, 1993, *Teori dan Filsafat Huku.*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Hoefnagels. 1973. *The Other Side of Criminology*, Holand, Kluwer Deventer, sebagaimana dikutip oleh Yenti Garnasih, 2003, *Kriminalisasi Pencucian Uang*, Jakarta: Paskasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Ibrahim, Johnny. 2005. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing

- 
- Mudzakkir. 2001. *Posisi Hukum Korban Kejahatan dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Program Paskasarjana FH-UI
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1992. *Teori-teori dan Kebijakan Penal*, Bandung: Alumni
- Prakoso, Djoko. 1987. *Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty
- Schaffmeister, D. et. Al. 2003. *Hukum Pidana*, cetakan ke-2, diterjemahkan oleh J.E. Sahetapy. Yogyakarta: Liberty
- Sudarto. 1981. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni
- Sudarto. 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Sinar Baru

### **Peraturan**

- Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*
- , *Undang-undang nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia*
- , *Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*
- , *Undang-undang nomor 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin*
- , *Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum*



### **TENTANG PENULIS**

Diah Ratu Sari Harahap saat ini merupakan dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Nasional. Sejak 1989 hingga saat ini mengajar di beberapa perguruan tinggi lain salah satunya adalah di Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional (UPN) Veteran Jakarta. Sarjana strata 1 dan magister S2 ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sedangkan doktor S3 ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.