

**IMPLEMENTASI PASAL 8 (a) dan (b) PERATURAN DAERAH KOTA MADIUN
NOMOR 08 TAHUN 2010 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH
KOTA MADIUN NOMOR 04 TAHUN 2006 TENTANG PENYELENGGARAAN
KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM
(Studi di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun)**

JURNAL

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar Kesarjanaan Dalam
Ilmu Hukum

Oleh:

Novita Pristyowati

NIM. 105010107111017



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Jurnal : **IMPLEMENTASI PASAL 8 (a) dan (b) PERATURAN DAERAH KOTA MADIUN NOMOR 08 TAHUN 2010 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KOTA MADIUN NOMOR 04 TAHUN 2006 TENTANG PENYELENGGARAAN KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM(Studi di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun)**

Identitas Penulis :

- a. Nama : Novita Pristyowati
- b. NIM : 105010107111017
- c. Konsentrasi : Hukum Administrasi Negara

Jangka Waktu Penelitian : 6 Bulan

Disetujui pada tanggal : 11 Juni 2014

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S.

NIP. 19510825 197903 1 004

Pembimbing Pendamping



Dr. Shinta Hadiyantina, S.H., M.H.

NIP. 19770305 200912 2 001

Mengetahui,

Ketua Bagian

Hukum Administrasi Negara



Lutfi Effendi, S.H., M.Hum.

NIP. 19600810 198601 1 002

**IMPLEMENTASI PASAL 8 (a) dan (b) PERATURAN DAERAH KOTA MADIUN
NOMOR 08 TAHUN 2010 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH
KOTA MADIUN NOMOR 04 TAHUN 2006 TENTANG PENYELENGGARAAN
KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN UMUM**

(Studi di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun)

Novita Pristyowati

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Jalan MT. Haryono No. 169, Malang 65145, Indonesia

Email : 105010107111017@mail.ub.ac.id

ABSTRACT

In writing this paper, the authors discuss the implementation of article 8 (a) and (b) the City of Madison Regional Regulation number 08 year 2010 on amendments to the City of Madison Regional Regulation number 04 year 2006 on the organization of public peace and order. Motivated by the ineffectiveness of the implementation of the Regional Regulation number 04 in 2006 because in chapter 8 there is no strict legal regulations, especially for road users. Therefore, regulation of this area is updated into the Regional Regulation number 08 year 2010 on the organization of public peace and order to society devoted to the section 8 (a) and (b) is prohibited from busking, begging and selling around the traffic lights (traffic light) and (b) give money or in any form to buskers, beggars and street children around the traffic lights (traffic light). Using this type of juridical empirical research with the method used approach is sociological juridical. Then all the data were analyzed by descriptive analytical problem-solving procedure is examined by analyzing and then presented data obtained from the field observations and literature study then analyzed and interpreted to provide conclusions. Based on the results of the study, the authors obtained answers to the problems that exist, that the implementation of the City of Madison Regional Regulation number 08 of 2010 on the amendment of Regulation 04 of City of Madiun number 2006 on the organization of public peace and order is not effective in carrying out the implementation of the local regulations resulting in changes in local regulations from 2006 to 2010, especially in chapter 8 along with an explanation efforts.

Keywords: Implementation, Local Regulation, Implementation, Public order, street children, the homeless beggar

ABSTRAKSI

NOVITA PRISTYOWATI, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juni 2014, *Implementasi Pasal 8 (a) dan (b) Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 08 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 04 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum (Studi di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun)*, Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S.; Dr. Shinta Hadiyantina, S.H., M.H.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis membahas mengenai implementasi pasal 8 (a) dan (b) Peraturan Daerah Kota Madiun nomor 08 tahun 2010 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Kota Madiun nomor 04 tahun 2006 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum. Dilatarbelakangi oleh ketidakefektifan pada pelaksanaan Peraturan Daerah nomor 04 tahun 2006 karena didalam pasal 8 belum ada peraturan hukum yang tegas khususnya bagi masyarakat pengguna jalan. Maka dari itu, peraturan daerah ini diperbarui menjadi Peraturan Daerah nomor 08 tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum dikhususkan bagi masyarakat pada pasal 8 (a) dan (b) yaitu dilarang mengamen, meminta-minta dan berjualan di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*) dan (b) memberi uang atau dalam bentuk apapun kepada pengamen, pengemis maupun anak jalanan di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*). Menggunakan jenis penelitian yuridis empiris dengan metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis. Kemudian seluruh data dianalisa secara deskriptif analitis yaitu prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara menganalisis kemudian memaparkan data yang diperoleh dari hasil pengamatan di lapangan dan studi pustaka kemudian dianalisis dan diinterpretasikan dengan memberikan kesimpulan. Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada, bahwa implementasi Peraturan Daerah Kota Madiun nomor 08 tahun 2010 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Kota Madiun nomor 04 tahun 2006 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum ini belum efektif dalam melaksanakan implementasi peraturan daerah tersebut sehingga terjadi perubahan peraturan daerah dari tahun 2006 ke tahun 2010 khususnya pada pasal 8 beserta penjelasan upayanya.

Kata Kunci : Implementasi, Peraturan Daerah, Penyelenggaraan, Ketertiban umum, anak jalanan, gelandangan pengemis

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Di dalam suatu negara, pastilah terdapat tantangan besar dalam kehidupan bermasyarakat. Salah satu tantangan tersebut adalah kemiskinan. Kemiskinan adalah keadaan yang terjadi dimana seseorang kekurangan hal-hal yang biasa untuk dipunyai seperti makanan, pakaian, tempat berlindung dan air minum. Kemiskinan kadang juga berarti tidak adanya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan yang mampu mengatasi masalah kemiskinan dan mendapatkan kehormatan yang layak sebagai masyarakat. Hal ini tentu saja tidak diinginkan oleh masyarakat Indonesia. Semua akibat tentunya ada sebabnya, seperti kemiskinan ini, tidak terjadi begitu saja. Namun hal ini terjadi mungkin dikarenakan faktor-faktor dalam masyarakat itu sendiri. Bahkan di kota-kota khususnya ibukota, kemiskinan merajalela karena kebutuhan manusia yang tak ada batasnya dan banyaknya pengangguran yang terjadi.¹

¹Edi Suharto, "*Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*" Alfabeta, Bandung, 2009.

Seperti halnya di Kota Madiun, tentunya dengan tingkat pertumbuhan penduduk dan berkembangnya Kota Madiun dari tahun ke tahun maka berimbas pula dalam hal pekerjaan semakin berkompetensi sehingga banyaknya pengangguran. Maka banyak anak bekerja sebagai pengamen, pengemis, berdagang guna membantu perekonomian keluarga mereka. Mereka hidup sebagai anak jalanan (ANJAL) dan tak sulit untuk mendapatkannya, jika kita melintasi perempatan atau pertigaan stopan lampu merah disitulah tempat mereka berkeliaran mengais uang receh kepada para pengemudi atau ditempat-tempat umum lainnya yang tentunya banyak dikunjungi orang. Sehingga kadangkala mengganggu ketentraman dan ketertiban umum pengguna jalan disekitar tempat-tempat tersebut serta di tempat-tempat umum lainnya. Alur lalu lintas menjadi macet, terganggu dan tidak lancar bahkan dapat menyebabkan kecelakaan.

Permasalahan gelandangan pengemis, dan anak jalanan sebenarnya hanyalah turunan dari permasalahan kemiskinan. Selama persoalan kemiskinan belum teratasi jumlah gelandangan pengemis dan anak jalanan tidak akan pernah berkurang justru jumlahnya akan semakin bertambah. Penertiban gelandangan dan pengemis harus segera dilaksanakan secara terpadu dan saling koordinasi antara Kementerian Sosial dan instansi sosial yang peduli tentang permasalahan tersebut. Maraknya gelandangan dan pengemis disuatu wilayah dapat menimbulkan kerawanan sosial, mengganggu ketertiban umum, ketentraman masyarakat dan kebersihan serta keindahan kota.

Maka sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, kota Madiun telah membuat Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum. Spesifik dari peraturan daerah ini adalah dikhususkan pada pasal 8 (a) dan (b) yaitu dilarang mengamen, meminta-minta dan berjualan di sekitar lampu lalu lintas (*traffict light*) serta memberi uang atau dalam bentuk apapun kepada pengamen, pengemis, maupun anak jalanan di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*). Alasan kota Madiun membuat peraturan daerah tersebut karena bertujuan untuk meningkatkan dan menciptakan kondisi kota Madiun yang bersih, tertib, indah dan aman serta kondusif. Serta dalam rangka untuk dapat mewujudkan visi dan misi kota Madiun khususnya dalam program kerja di bidang pertahanan dan keamanan yaitu peningkatan layanan akses informasi terhadap gejala gangguan keamanan. Selain itu juga, sebelum adanya peraturan daerah ini banyak masyarakat kota Madiun yang mengeluh dengan adanya peminta-minta di pinggir jalan yang mengganggu jalannya lalu lintas kota Madiun. Seperti yang ada disekitar jalanan umum, perempatan, pertigaan, di

perlindungan dan juga disepanjang jalanan menuju kota Madiun. Selain itu juga, pernah terjadi kecelakaan antara pedagang asongan dengan pengendara mobil di perlintasan lampu lalu lintas (*traffic light*) sehingga menimbulkan kekhawatiran dan pemikiran bahwa seharusnya pemerintah membuat suatu peraturan daerah yang mengkhususkan adanya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*) khususnya di setiap jalanan umum yang sering dilintasi para pengguna jalan.²

Maka berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Implementasi dari Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 04 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 08 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum khususnya pada pasal 8 (a) dilarang mengamen, meminta-minta dan berjualan di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*) dan (b) memberi uang atau dalam bentuk apapun kepada pengamen, pengemis maupun anak jalanan di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*) . Studi di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun.”

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah implementasi penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum khususnya pada pasal 8 (a) dan (b) Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2010 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2006 Kota Madiun ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi tersebut dan bagaimanakah upaya yang dilakukan oleh Pemkot Madiun dalam mengatasi penertiban anjal dan gepeng di Kota Madiun termasuk faktor-faktor pendukung dan penghambatnya ?

PEMBAHASAN

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Dilihat dari latar belakang obyek penelitian ini menggunakan penelitian hukum secara empiris, yaitu dalam menyelesaikan permasalahan yang dibahas berdasar pada peraturan

²Hasil wawancara dari Bapak Toni Wiweko Adji, S.H selaku Kepala Bagian Tata Usaha Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun tanggal 15 Januari pukul 10.00 WIB.

perundang-undangan yang berlaku dengan menghubungkan kenyataan yang telah terjadi di masyarakat. Metode pendekatan yang diambil adalah menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis dalam menyelesaikan persoalan hak dan kewajiban merupakan suatu penyelesaian hukum berdasarkan kenyataan sosial dalam masyarakat. Dalam hal ini dikemukakan suatu kondisi masyarakat tertentu, untuk kemudian dilihat penyelesaian hukumnya.³

Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dipilih oleh penulis adalah di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun di Jalan Sombo Nomor 06 Kota Madiun.

Jenis dan Sumber data

1. Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari hasil penelitian di lapangan melalui wawancara dengan responden yaitu Kepala Bagian Tata Usaha Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun, Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Madiun, Kepala Bagian Rehabilitasi Sosial Dinas Tenaga Kerja dan Sosial Kota Madiun dan anak jalanan, gelandangan pengemis serta pengguna jalan di Kota Madiun dengan memberikan informasi mengenai implementasi Peraturan Daerah kota Madiun nomor 08 tahun 2010 tentang perubahan atas Peraturan Daerah kota Madiun nomor 04 tahun 2006 tentang penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum khususnya pada pasal 8 (a) dan (b).

2. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari data kepustakaan berupa buku, jurnal, perpustakaan serta undang-undang yang berkaitan dengan penelitian melalui studi pustaka dengan mengambil data yang diperoleh secara teknis dan penelusuran situs internet maupun tulisan dalam bentuk lain yang sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti oleh penulis.

Teknik Pengumpulan Data

1. *Interview* (wawancara)

³Zainuddin Ali, **Sosiologi Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.50.

Wawancara dilaksanakan dengan cara komunikasi melalui kontak antara penulis (pewawancara) dengan sumber data (responden).

2. Studi Dokumentasi

Dokumen digunakan dalam sumber penelitian sebagai sumber data karena dapat dimanfaatkan untuk menguji dan menafsir permasalahan yang diteliti oleh penulis.

Populasi dan Sampel

- a. Populasi adalah seluruh objek atau seluruh individu / unit atau seluruh gejala / kegiatan yang akan diteliti. Dalam penelitian yang dilakukan penulis, yang dapat dikatakan sebagai populasi adalah Pegawai Negeri Sipil di kantor Satuan Polisi Pamong Praja kota Madiun, Pegawai Negeri Sipil di Dinas Tenaga Kerja dan Sosial kota Madiun, Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kota Bagian Hukum kota Madiun, dan Anak Jalanan serta Pengguna Jalan Kota Madiun.
- b. Sampel adalah contoh dari suatu populasi atau sub populasi yang cukup besar jumlahnya dan sampel harus dapat mewakili populasi atau sub populasi. Teknik penarikan sampel yang dilakukan peneliti yaitu dengan cara memilih atau mengambil subyek-subyek yang berdasarkan pada tujuan tertentu, yaitu :
 1. Kepala Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun Bagian Tata Usaha
 2. Kepala Kantor Bagian Hukum Pemerintah Kota Madiun.
 3. Kepala Bagian Rehabilitasi Sosial Dinas Tenaga Kerja dan Sosial Kota Madiun.
 4. 3 orang Anak Jalanan dan 3 orang Gelandangan Pengemis di Kota Madiun
 5. 10 Pengguna Jalan di Kota Madiun

Teknik Analisis Data

Teknik yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah dengan deskriptif analitis yaitu prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara menganalisis kemudian memaparkan atau menggambarkan atas data yang diperoleh dari hasil pengamatan di lapangan dan studi pustaka kemudian dianalisis dan diinterpretasikan dengan memberikan kesimpulan.

HASIL PENELITIAN

1. **Implementasi penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum khususnya didalam pasal 8 (a) dan (b) Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2010 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2006 Kota Madiun.**

Pada saat krisis ekonomi, terjadi peningkatan jumlah anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang cukup besar. Untuk mengembalikan dan menekan mereka supaya tidak berkeliaran di jalanan lagi, sejumlah kebijakan telah diambil pemerintah yaitu baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Untuk Kota Madiun, secara khusus mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban umum. Dalam perda ini salah satunya dalam pasal 8 adalah mengatur tentang larangan mengamen, meminta - minta dan berjualan di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*) dan tempat umum lainnya.

Karena sebelum dibuatnya peraturan ini, pemerintah kota Madiun khawatir akan adanya kemacetan di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*), rawan kecelakaan, keadaan kota yang kumuh, tidak bersih, disebabkan adanya anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang tersebar di setiap jalan besar di kota Madiun terutama di perempatan jalan lampu lalu lintas *traffic light*. Sehingga banyak warga masyarakat yang mengeluh akan hal-hal tersebut. Begitu juga pada para pengendara, keberadaan anjal dan gepeng sangat meresahkan dan mengganggu pengendara yang melintas di setiap ada perhentian *traffic light*. Karena mereka (anjal dan gepeng) telah membuat keresahaan, maka sudah sewajarnya kita sebagai aparat pemerintah melakukan antisipasi dan solusi yang terbaik untuk keadaan kota Madiun pada saat itu.⁴

Dari data-data yang diambil dari Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun pada tahun 2006 – 2008 jumlah anjal dan gepeng di kota Madiun terlihat signifikan menurun. Baru setelah tahun 2009 jumlah anak jalanan (anjal), gelandangan dan pengemis (gepeng) meningkat drastis dari tahun sebelumnya. Itu disebabkan karena kurang efektifnya sosialisasi yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja terhadap warga masyarakat kota Madiun, karena masyarakat masih ada rasa iba terhadap gepeng dan anjal tersebut yaitu dengan memberikan uang atau barang kepada gepeng dan anjal. Dengan adanya rasa iba dari masyarakat, maka gepeng dan anjal memanfaatkan keadaan tersebut dan tidak mempedulikan adanya perda tersebut.

Satuan Polisi Pamong Praja meminta kepada tim raperda eksekutif yaitu anggota Dewan untuk segera melakukan pembahasan yang terkait dengan Peraturan Daerah tentang

⁴Hasil wawancara dari Bapak Toni Wiweko Adji, S.H., selaku Kepala Bagian Tata Usaha Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun, Tanggal 15 Januari 2014 Pukul 10.00 WIB.

ketentraman dan ketertiban umum khususnya yang terdapat didalam pasal 8 (a). Supaya menambahkan suatu peraturan baru didalam pasal 8 salah satunya dikhususkan pada masyarakat untuk tidak memberi uang atau dalam bentuk apapun pada gepeng dan anjal. Itu sebagai sanksi penegasan bagi masyarakat agar tertib terhadap perda trantib ini. Alasannya, dengan adanya perubahan peraturan daerah yang baru ini bisa menimbulkan efek jera pada gepeng dan anjal serta pada warga masyarakat kota Madiun. Kemudian pengajuan usul dan pendapat dari Satpol PP kota Madiun ini diterima baik oleh Tim Raperda Eksekutif yaitu anggota Dewan untuk segera melakukan perubahan pada Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 04 Tahun 2006 menjadi Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 08 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum. Dikhususkan pada Pasal 8 tentang larangan - larangan perda dan Pasal 11 tentang ketentuan pidananya secara lebih tegas lagi. Yang terkait tentang gepeng dan anjal dan sanksi yang tegas bagi masyarakat sebagai pihak yang terlibat dalam penertiban ini.⁵

2.Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi tersebut dan bagaimanakah upaya yang dilakukan oleh Pemkot Madiun dalam mengatasi penertiban anjal dan gepeng di Kota Madiun termasuk faktor-faktor pendukung dan penghambatnya

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi hukum menurut Lawrance M. Friedman adalah :

1. Substansi Hukum

Disimpulkan kelemahan yang terjadi di dalam Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 04 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum adalah terdapat pada isi dari pelarangan ketentraman dan ketertiban umum pasal 8. Didalam pasal tersebut masih terdapat adanya kekurangan pelarangan ketertiban yang lebih tegas lagi. Larangan-larangan tersebut menjelaskan supaya masyarakat mematuhi peraturan daerah ini dengan tidak berjualan, mengamen, meminta-minta, menggunakan dan atau mendirikan bangunan di tepi dan atau diatas jalan umum, saluran air, trotoar, pulau jalan, lampu merah (*traffic light*) dan fasilitas umum secara tertib. Tetapi pelarangan tersebut kurang intensif dan belum efektif didalam pelaksanaannya di lingkungan masyarakat Kota

⁵Hasil Wawancara dari Bapak Budi Wibowo, S.H Selaku Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Madiun tanggal 7 Februari 2014 pukul 14.00 WIB.

Madiun. Di dalam pasal 8 tersebut perlu adanya ketegasan hukum dan efek jera pada masyarakat, anak jalanan serta gelandangan dan pengemis yang bersangkutan. Jadi perlu penambahan kalimat yang lebih tegas didalam peraturan daerah yang terbaru ini khusus untuk ketiga pelaku ini yaitu pada masyarakat, anak jalanan dan gelandangan pengemis. Supaya mereka jera dan mematuhi peraturan - peraturan yang berlaku. Akhirnya Pemerintah Kota Madiun melakukan perubahan pada peraturan daerah tersebut menjadi Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 08 Tahun 2010 khususnya pada pasal 8 (a) dan (b) yaitu dilarang mengamen, memintaminta dan berjualan di *traffic light* serta dilarang memberi uang dan dalam bentuk apapun kepada pengamen, pengemis, dan anak jalanan di *Traffic Light*.⁶

2. Struktur Hukum

Struktur hukum yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pihak Satuan Polisi Pamong Praja terkait dengan penertiban dan pembinaan anjal serta gepeng yang berkeliaran di Kota Madiun. Untuk melindungi masyarakat, Pihak Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) harus benar-benar melaksanakan tugas dan kewajibannya dengan baik, sehingga dengan demikian hukum akan berlaku secara efektif dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Para penegak hukum tentu saja harus berpedoman pada peraturan tertulis, yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah maupun peraturan daerah dalam aturan-aturan lainnya yang sifatnya mengatur. Dalam menjalankan kinerjanya ada beberapa kendala Satpol PP untuk mengatasi penertiban anjal dan gepeng tersebut. Salah satunya adalah sulitnya Satpol PP mengamankan dan membuat sadar para pelaku. Mereka tetap saja berkeliaran di jalanan, dengan cara seperti itu mereka merasa bebas mencari uang demi kebutuhan ekonomi keluarganya yang lemah, dan sangat membutuhkan uang. Mereka berpikiran bahwa dengan mengamen, mengemis dan berjualan di pinggir jalan adalah hal yang tepat dan mudah untuk dilakukan tanpa berfikir bahwa hal tersebut sangat mengganggu ketentraman dan ketertiban umum di kotanya.

⁶Hasil wawancara dari Bapak Budi Wibowo, S.H., Selaku Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Madiun, tanggal 7 Februari 2014 pukul 14.00 WIB.

Mereka tidak mempedulikan Satpol PP menangkapnya ataupun memberikan hukuman dan sanksi terhadapnya. Setelah mereka dirazia dan ditangkap mereka tetap saja berkeliaran di jalanan. Sebagai contoh, jika mereka dilarang untuk mengemis, mengamen dan berjualan di sekitar lampu traffic light, mereka akan berpindah ke tempat yang tidak dilarang oleh Satpol PP yaitu di parkir, rumah makan bahkan di rumah-rumah penduduk. Atau bahkan juga mereka akan berpindah ke kabupaten lain dan kota lain untuk mengamen, mengemis maupun berjualan di pinggiran jalan yang kabupaten atau kotanya yang notabene tidak mempunyai peraturan khusus tentang pelarangan penertiban terhadapnya. Tentunya juga kendala lain yang dihadapi oleh Satpol PP adalah tentang kurangnya kesadaran hukum pada masyarakat sendiri. Masyarakat masih saja merasa iba dan kasihan terhadap anjal dan gepeng tersebut.⁷

3. Kultur Hukum/ Budaya Hukum

Kondisi lingkungan penertiban anak jalanan dan gelandangan pengemis di Kota Madiun sebelum peraturan daerah tentang ketentraman dan ketertiban ini diubah belum efektif dalam pelaksanaannya terutama pada pasal yang mengatur tentang larangan – larangan yang harus ditaati oleh masyarakat. Karena masyarakat masih merasa iba dengan anak jalanan dan gelandangan pengemis. Mereka masih memberikan uang atau barang kepada anak jalanan (anjal) dan gelandangan pengemis (gepeng) tersebut. Sehingga masih saja anjal dan gepeng tersebut berani berkeliaran di jalanan. Sehingga mereka merasa bergantung dengan masyarakat bahkan ada yang berpura-pura menjadi seorang pengemis dengan membawa anak balitanya ke jalanan untuk mengemis. Mereka memanfaatkan kondisi tersebut tetapi Pemerintah tidak mau hal tersebut berlarut – larut terjadi di Kota Madiun. Pemerintah ingin agar hal tersebut dapat segera ditindaklanjuti khususnya pada pihak Satpol PP.

Kondisi masyarakat Kota Madiun sendiri pada saat itu juga masih belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Hal itu terbukti dengan adanya sikap masyarakat yang memperlakukan anak jalanan dan gelandangan pengemis dengan rasa kasihan. Masyarakat merasa iba dengan kondisi mereka

⁷Hasil Wawancara dari Bapak Toni Wiweko Adji , S.H., Selaku Kepala Bagian Tata Usaha Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun, tanggal 28 Februari 2014 pukul 09.00 WIB.

yang sangat membutuhkan pertolongan mereka. Faktor kurangnya kesadaran hukum, lingkungan dan tingkat pendidikan menjadikan masyarakat lupa akan peraturan-peraturan yang mengatur serta bahkan ada yang belum memahami tentang peraturan daerah yang bersangkutan. Tanpa berpikir panjang masyarakat melakukan tindakan tersebut dengan rasa iba dan kasihan.

Budaya masyarakat tersebut di ataslah yang menimbulkan ketidak efektifitasnya budaya hukum, karena budaya hukum dipengaruhi oleh masyarakat yang tidak memahami dan tidak mempunyai kesadaran akan peraturan daerah yang mengatur tentang ketentraman dan ketertiban umum yang menyangkut tentang penertiban anak jalanan dan gelandangan pengemis tersebut. Aparat penegak hukum dalam hal ini tetap menjalankan tugasnya dengan memberikan sosialisasi kepada masyarakat dan menjalankan efektifitas pada peraturan daerah ini, walaupun kesadaran masyarakat terhadap pentingnya hukum masih rendah.⁸

Upaya penyelesaiannya yang dilakukan Pemerintah Kota Madiun adalah terkait dalam bidang ketahanan dan keamanan adalah sebagai berikut :

- a. Penguatan Ketahanan Individu
- b. Penguatan Ketahanan Keluarga
- c. Penguatan Lembaga-lembaga sosial yang ada (RT, RW, LPMK, Karangtaruna dll)
- d. Peningkatan upaya yang mendorong dan memfasilitasi kegiatan-kegiatan keagamaan dalam rangka peningkatan Ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa
- e. Peningkatan layanan akses informasi terhadap gejala gangguan keamanan

Untuk mencapai target yang telah ditetapkan secara nasional dengan langkah kegiatan yang perlu diambil dan tentunya harus diimbangi dengan penyediaan anggaran yang cukup adalah :

- a. Melakukan pemantauan gangguan Trantibum dengan dinas terkait di jalan, tempat hiburan, pemukiman penduduk dan ruang umum
- b. Penyediaan sarana dan prasarana pendukung operasional Satpol PP

⁸Hasil Wawancara dari Bapak Haris, Selaku Pengurus Rumah Singgah Al- Ghein, Balerejo Kota Madiun, tanggal 21 Mei 2014 pukul 09.00 WIB.

- c. Penyebarluasan informasi dan sistem tanggap pengaduan masyarakat terhadap pelanggaran ketertiban, ketentraman dan keindahan
- d. Pendidikan dan Pelatihan PPNS bagi aparat Satpol PP
- e. Mengadakan patroli dengan melakukan koordinasi dengan kecamatan dan dinas terkait yang menyangkut penegakan peraturan daerah di kawasan perkotaan
- f. Monitoring dan evaluasi ⁹

Strategis kebijakan yang harus ditetapkan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun adalah sebagai berikut :

1. Patroli siaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yaitu meliputi :
 - a. Hasta tertib meliputi Tertib Pedagang Kaki Lima (PKL), Tertib Tempat Usaha, Tertib Reklame, Tertib IMB, Tertib Pajak, Tertib Pertanahan
 - b. Tertib Trituna meliputi Tertib Tuna Wisma, Tertib Tuna Karya, dan Tertib Tuna Susila.
2. Operasi penegakan Perda dan Perwali ;
3. Memberdayakan Petugas Satpol PP dan Satlinmas ;
4. Melakukan Koordinasi dan kerjasama lintas sektoral ;
5. Peningkatan kualitas SDM aparatur melalui pendidikan dan pelatihan ;
6. Penambahan jumlah personil PNS sesuai Analisa Jabatan ;
7. Peningkatan status Satuan polisi Pamong Praja dari Tipe B menjadi Tipe A.

Dalam mencapai sasaran, perlu memperhatikan faktor pendorong dan faktor penghambat yang bersumber dari faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori yaitu kekuatan sebagai faktor pendorong (*strenghts*) dan kategori kelemahan (*weakness*) sebagai faktor penghambat. Sedangkan faktor eksternal juga diklasifikasikan kedalam dua faktor yaitu peluang (*opportunities*) sebagai faktor pendorong dan ancaman (*threats*) sebagai faktor penghambat. Adapun faktor pendorong dan penghambat dalam pelaksanaan tugas adalah :

a. Lingkungan Internal

1. Kekuatan (*Strenghts*) :

- A. Loyalitas, dedikasi dan kesamaptaan anggota Satuan Polisi Pamong Praja yang tinggi;

⁹ RENJA (Rencana Kerja) Pemerintah Kota Madiun Tahun 2014 Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun.

- B. Sarana dan prasarana kerja cukup memadai;
 - C. Tersedianya dana operasional yang cukup memadai.
2. Kelemahan (*weakness*) :
- A. Kwantitas personil sangat kurang;
 - B. Kurangnya pemahaman terhadap Peraturan daerah;
 - C. Ketegasan terhadap pelanggar kurang;
 - D. Kurang optimalnya kinerja Pegawai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).
- b. Lingkungan Eksternal
1. Peluang (*opportunities*) :
- A. Dukungan positif dari pihak Legislatif;
 - B. Telah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja ;
 - C. Masyarakat sudah memahami bahwa Satuan Polisi Pamong Praja adalah penegak Peraturan Daerah ;
 - D. Terjalinnnya hubungan yang harmonis dengan Paguyuban Pedagang dan dengan Dinas / Instansi terkait.
2. Ancaman (*threats*) :
- A. Terjadinya krisis ekonomi global yang menyebabkan tambah maraknya Pedagang Kaki Lima, Anak Jalanan dan juga Gelandangan Pengemis ;
 - B. Masyarakat belum memahami Peraturan daerah yang ada ;
 - C. Adanya Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang justru membela Pedagang Kaki Lima (PKL) yang berjualan tidak pada tempatnya ;
 - D. Sebagai pusat perkembangan wilayah barat Propinsi Jawa Timur, Kota Madiun banyak didatangi PKL atau PMKS lainnya.¹⁰

PENUTUP

Kesimpulan

1. Implementasi Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 04 Tahun 2006 Pasal 8 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum masih belum efektif dan akhirnya Pemerintah kota Madiun memperbarui Peraturan daerah tersebut menjadi Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 08 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketentraman

¹⁰RENSTRA (Rencana Strategis) Tahun 2009-2014 Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun.

dan ketertiban umum khususnya pada pasal 8 (a) dan (b) yang isinya tentang larangan – larangan tentang anak jalanan dan gelandangan pengemis yang beroperasi di perlintasan lampu lalu lintas (*traffic light*) dan dikhususkan juga pada masyarakat Kota Madiun yaitu supaya tidak memberi uang atau barang apapun kepada anak jalanan dan gelandangan pengemis di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*) Kota Madiun.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi hukum adalah berdasarkan teori L. Friedman adalah

A. Substansi Hukum

Pada peraturan daerah ini terjadi perubahan isi peraturan dari Perda Nomor 04 tahun 2006 ke Perda Nomor 08 tahun 2010 karena masih belum efektifnya suatu peraturan disebabkan pada masyarakat yang masih merasa iba dengan anak jalanan dan gelandangan pengemis yang berkeliaran di sekitar lampu lalu lintas sehingga mengganggu ketentraman dan ketertiban umum di Kota Madiun. Perubahan tersebut dikhususkan pada pasal 8 (a) dan (b) yaitu larangan untuk pengemis yang berkeliaran di lampu lalu lintas dan untuk masyarakat dalam penegasan peraturan agar tercipta efek jera bagi pelaku dan pemberi dengan sanksi yang lebih tegas.

B. Struktur Hukum

Pihak yang bersangkutan adalah Satpol PP Kota Madiun yaitu dalam mensosialisasikan perda trantib tersebut masih belum efektif. Karena masih banyak anak jalanan dan gelandangan pengemis yang berkeliaran di sekitar lampu lalu lintas Kota Madiun. Kendalanya adalah pada anjal dan gepeng tersebut yang belum merasa jera dengan peraturan yang ada dikarenakan pada masyarakat Kota Madiun yang masih belum paham akan pentingnya perda dan juga masih merasa iba terhadap keberadaan pengemis-pengemis di jalanan khususnya di lamou lalu lintas Kota Madiun. Maka perlu dilakukan sosialisasi yang lebih intensif lagi bagi masyarakat.

C. Kutur Hukum

Pandangan masyarakat tentang Perda ini masih belum memahami akan pentingnya perda tersebut bagi ketentraman dan ketertiban umum di Kota Madiun. Mereka masih merasa kasihan dan iba akan pengemis-pengemis yang berkeliaran di lampu lalu lintas.

Upaya penyelesaian yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Madiun dalam melaksanakan penertiban anak jalanan dan gelandangan pengemis di Kota Madiun dengan di bantu Satpol PP adalah :

- a. Melakukan pemantauan gangguan Trantibum dengan dinas terkait di jalan, tempat hiburan, pemukiman penduduk dan ruang umum
- b. Penyediaan sarana dan prasarana pendukung operasional Satpol PP
- c. Penyebarluasan informasi dan sistem tanggap pengaduan masyarakat terhadap pelanggaran ketertiban, ketentraman dan keindahan
- d. Pendidikan dan Pelatihan PPNS bagi aparat Satpol PP
- e. Mengadakan patroli dengan melakukan koordinasi dengan kecamatan dan dinas terkait yang menyangkut penegakan peraturan daerah di kawasan perkotaan
- f. Monitoring dan evaluasi

Adapun faktor pendorong dan penghambat dalam pelaksanaan tugas adalah :

a. Lingkungan Internal

1. Kekuatan (*Strengths*) :

- A. Loyalitas, dedikasi dan kesamaptan anggota Satuan Polisi Pamong Praja yang tinggi;
- B. Sarana dan prasarana kerja cukup memadai;
- C. Tersedianya dana operasional yang cukup memadai.

2. Kelemahan (*weakness*) :

- A. Kwantitas personil sangat kurang;
- B. Kurangnya pemahaman terhadap Peraturan daerah;
- C. Ketegasan terhadap pelanggar kurang;
- D. Kurang optimalnya kinerja Pegawai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

b. Lingkungan Eksternal

1. Peluang (*opportunities*) :

- A. Dukungan positif dari pihak Legislatif;
- B. Telah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja ;
- C. Masyarakat sudah memahami bahwa Satuan Polisi Pamong Praja adalah penegak Peraturan Daerah ;

D. Terjalinnnya hubungan yang harmonis dengan Paguyuban Pedagang dan dengan Dinas / Instansi terkait.

2. Ancaman (*threats*) :

- A. Terjadinya krisis ekonomi global yang menyebabkan tambah maraknya Pedagang Kaki Lima, Anak Jalanan dan juga Gelandangan Pengemis ;
- B. Masyarakat belum memahami Peraturan daerah yang ada ;
- C. Adanya Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang justru membela Pedagang Kaki Lima (PKL) yang berjualan tidak pada tempatnya ;
- D. Sebagai pusat perkembangan wilayah barat Propinsi Jawa Timur, Kota Madiun banyak didatangi PKL atau PMKS lainnya.

Saran

1. Pelayanan sosialisasi yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun terhadap masyarakat akan pentingnya Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum khususnya pada pasal 8 (a) dan (b) tentang penertiban anjal dan gepeng perlu selalu dipantau terus.
2. Penanganan anak jalanan dan gelandangan pengemis ini harus lebih dikendalikan lagi oleh Satpol PP dengan bekerjasama dengan Dinas Ketenagakerjaan Sosial. Melalui razia dan pembinaan mental yang lebih baik lagi. Menyadarkan mereka agar lebih hidup mandiri dengan berwiraswasta.
3. Pemerintah Kota Madiun melalui Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial (Disnakersos) Kota Madiun bekerjasama dengan rumah singgah dan Lembaga swadaya masyarakat melalui dana APBD untuk lebih intensif lagi dalam merawat, melakukan pengawasan dan pembinaan mental kepribadian anjal dan gepeng yang dididik. Agar menjadi pribadi yang jujur, disiplin, tanggung jawab dan mempunyai keahlian dalam berwiraswasta sendiri. Sehingga mereka tidak terjun ke dunia jalanan lagi.

DAFTAR PUSTAKA

- Edi Suharto, "*Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*" Alfabeta, Bandung, 2009.
Zainuddin Ali, **Sosiologi Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

RENJA (Rencana Kerja) Pemerintah Kota Madiun Tahun 2014 Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun.

RENSTRA (Rencana Strategis) Tahun 2009-2014 Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun.

Hasil wawancara dari Bapak Toni Wiweko Adji, S.H., selaku Kepala Bagian Tata Usaha Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun, Tanggal 15 Januari 2014 Pukul 10.00 WIB.

Hasil Wawancara dari Bapak Haris, Selaku Pengurus Rumah Singgah Al- Ghein, Balerejo Kota Madiun, tanggal 21 Mei 2014 pukul 09.00 WIB.

Hasil wawancara dari Bapak Budi Wibowo, S.H., Selaku Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Madiun, tanggal 7 Februari 2014 pukul 14.00 WIB