

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Memajukan kesejahteraan umum adalah salah satu tujuan Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu cara sebagai upaya untuk memajukan kesejahteraan umum adalah dengan adanya upaya untuk meratakan perekonomian tiap-tiap daerah agar data terus bersaing dan meningkat, sehingga dapat mewujudkan masyarakat daerah dan rakyat Indonesia yang damai dan sejahtera. Upaya ini tentunya dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengadakan Peraturan Daerah yang dibuat sesuai kebutuhan masing-masing daerah sebagaimana asas otonomi daerah yang mana salah satunya adalah pembuatan peraturan daerah tentang ketertiban umum.

Peraturan daerah mengenai penyelenggaraan ketertiban umum hampir ada di seluruh baik kota maupun kabupaten di Indonesia, tidak terkecuali salah satunya adalah Kota Mojokerto. Peraturan daerah ini sendiri dibuat untuk menyelenggarakan ketertiban umum masyarakat Kota Mojoketo agar terwujud Kota Mojokerto yang indah, bersih, sehat, tertib, aman dan tenteram, serta nyaman dan teratur untuk mewujudkan keharmonisan dan keselarasan hidup seperti dalam bingkai bermasyarakat sesuai visi Kota Mojokerto. Selain itu, penyelenggaraan ketertiban umum dalam pertimbangan pembentukan

peraturan daerah ini adalah sebagai salah satu urusan Kota Mojokerto yang dinilai strategis demi terwujudnya stabilitas sosial juga menunjang efektifitas dari daerah itu sendiri.

Namun sayangnya dalam penyelenggaraan ketertiban umum Kota Mojokerto yang sudah diatur dalam instrumen yaitu peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, masih terdapat kekurangan salah satunya adalah permasalahan penertiban terhadap gelandangan dan pengemis (gepeng), anak jalanan (anjali) dan penderita gangguan jiwa. Permasalahan terkait gelandangan dan pengemis (gepeng) dan anak jalanan (anjali) nyatanya masih belum terselesaikan dan cukup marak keberadaannya, karena terlihat hampir disemua persimpangan jalan. Baik di kota maupun kabupaten Mojokerto sering sekali terlihat, mulai dari yang dewasa dan lansia sampai dibawah umur. Sedangkan menurut penuturan warga yang bernama Basori dan Fajri, jelas keadaan mereka mengganggu namun belum terdapat tindakan tegas dari pemerintah daerah setempat.¹ Menjamurnya kemunculan gelandangan dan pengemis (gepeng) serta anak jalanan (anjali) sejauh ini masihlah menjadi ‘Pekerjaan Rumah’ bagi Pemerintah Kota Mojokerto yang berlarut-larut dan tidak kunjung tuntas.²

Upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis (gepeng) serta anak jalanan (anjali) juga penderita gangguan jiwa walaupun telah diatur jelas dalam Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013

¹ *Gepeng dan Anjal Marak di Mojokerto, Pemerintah Diminta Bertindak*, <https://suaramojokerto.com/2019/04/22/gepeng-dan-anjal-marak-di-mojokerto-pemerintah-diminta-bertindak/>, 2019, diakses 13 Oktober 2020, 20.36.

² *Oh, Kota Mojokerto Banjir Pengemis*, <https://www.jawapos.com/jpg-today/18/01/2017/0h-kota-mojokerto-banjir-pengemis/>, 2017, diakses 13 Oktober 2020, 22.37.

tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum. Namun hingga kini masih banyak dijumpai terlebih gelandangan dan pengemis (gepeng) juga anak jalanan (anjali). Maraknya kemunculan mereka ini walaupun sudah dilakukan tindakan sesuai peraturan yang berlaku menimbulkan tanda tanya terkait implementasi dari peraturan daerah yang mengaturnya tersebut hingga wargapun meminta pemerintah untuk bertindak secara tegas. Disini penulis memperoleh data sementara dari *website* resmi Badan Pusat Statistik Jawa Timur yang memiliki update terakhir tertanggal 16 Oktober 2019 sebagai berikut³:

	Anak Balita Terlantar	Anak Terlantar	Anak Jalanan	Pengemis
Jumlah	8	10	6	58

Sumber: Badan Pusat Statistik Jawa Timur

Dari data diatas dapat dilihat bahwasanya masih ditemukannya keberadaan anak jalanan dan pengemis dan masih memerlukan upaya lebih dalam penanggulangannya. Jika melihat secara langsung, realitanya hingga kini masih marak terlihat gelandangan dan pengemis (gepeng) juga anak jalanan (anjali) di Kota Mojokerto seperti sudah disebutkan sebelumnya.

Kenyataan tentang masih maraknya kemunculan gelandangan dan pengemis (gepeng) serta anak jalanan (anjali) membuta resah masyarakat dan menjadi kekurangan dalam penyelenggaraan ketertiban umum. Seperti yang terjadi pada tanggal 4 Agustus 2020 beredar sebuah video viral adegan perkelahian antar sekelompok gelandangan dan pengemis (gepeng) di

³ <https://jatim.bps.go.id/statictable/2019/10/16/penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-menurt-kabupaten-kota-di-provinsi-jawatimur-2017.html>, diakses 13 Oktober 2020, 21.19.

perempatan *traffic light* Jalan Gajah Mada. Perkelahian yang terjadi antar 2 (dua) kelompok gelandangan-pengemis-anak jalanan ini melibatkan sejumlah 13 orang dan berhasil ditangkap oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Mojokerto yang langsung menggelar razia saat itu.⁴ Usai keributan yang terjadi pada siang harinya, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Mojokerto pun kembali menggelar razia pada malam harinya dan berhasil menangkap 13 orang pengemis yang terdiri dari 6 orang dewasa dan 7 orang anak-anak. Anak-anak yang terlibat diduga adalah korban eksploitasi dari orangtuanya sendiri dengan mengajak anak-anaknya ikut mengamen.⁵

Selain itu, sering terlihat sekelompok gelandangan dan pengemis (gepeng) maupun anak jalanan (anjel) di setiap perempatan *traffic light* lainnya di wilayah Kota Mojokerto. Tak jarang juga dari gelandangan dan pengemis (gepeng) maupun anak jalanan (anjel) sudah pernah tertangkap dan dilakukan pembinaan oleh yang berwenang. Namun tetap saja akhirnya kembali ke jalanan seperti sebelumnya.

Melihat implementasi dari Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum yang ternyata masih kurang optimal terkait penanggulangan maraknya gelandangan dan pengemis (gepeng) serta anak jalanan, maka hal ini bisa disebabkan oleh beberapa faktor yang perlu diteliti serta membutuhkan upaya

⁴ *Suasana Mencekam di Mojokerto, Viral Video Adu Jotos Gerombolan Gelandangan dan Pengemis di Jalanan*, <https://suryamalang.tribunnews.com/2020/08/05/suasana-mencekam-di-mojokerto-viral-video-adu-jotos-gerombolan-gelandangan-dan-pengemis-di-jalanan>, diakses 29 September 2020, 15.04.

⁵ *Pemkot Kota Mojokerto Akan Dampangi Anak-Anak yang Diajak Orangtuanya Mengamen di Jalanan*, <https://surabaya.tribunnews.com/2020/08/05/pemkot-mojokerto-akan-dampingi-anak-anak-diajak-orang-tuanya-mengamen-di-jalanan>, diakses 8 Oktober 2020, 12.07.

optimalisasi oleh Pemerintah Daerah Kota Mojokerto untuk menindaklanjuti terkait penanggulangan gelandang dan pengemis (gepeng), anak jalanan (anjaj), serta penderita gangguan jiwa. Sehingga hal ini menarik perhatian dan membuat penulis ingin mengetahui lebih lanjut terkait implemetasi dari Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, agar bisa menjadi pembelajaran dan perbaikan kedepannya.

Sehingga berdasarkan pemaparan oleh penulis di atas untuk penulisan skripsi ini penulis tertarik untuk mengangkatnya dengan judul **“IMPLEMENTASI PASAL 40 PERATURAN DAERAH KOTA MOJOKERTO NOMOR 3 TAHUN 2013 TENTANG PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi dari Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum?
2. Apa saja hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.

1.3 Tujuan

1. Untuk mengetahui serta menganalisis implementasi dari Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.

1.4 Manfaat

1. Manfaat Praktis
 - a. Diharapkan hasil penelitian dapat berguna sebagai bahan pertimbangan untuk mendapatkan solusi atas rumusan masalah yang ada.
 - b. Memberikan kontribusi pemikiran dan perkembangan terhadap pemerintah daerah, khususnya yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan peraturan daerah Kota Mojokerto dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya.
 - c. Bermanfaat dan memberikan pengetahuan bagi peneliti lain dalam melakukan penelitian khususnya di bidang pemerintahan daerah beserta peraturan daerah dan implementasinya.
2. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini dimaksudkan untuk memperjelas implementasi pelaksanaan penanggulangan gelandangan, pengemis, anak jalanan, penderita gangguan jiwa sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.
 - b. Menjadi referensi pengetahuan dalam bidang hukum di masa mendatang.

- c. Bermanfaat untuk kepentingan pemerintahan daerah sehingga dapat menciptakan *good and clean governance*.
- d. Diharapkan bermanfaat untuk masyarakat terkait ilmu pemerintahan daerah khususnya terkait peraturan daerah sehingga terdapat kesinambungan dan keseimbangan antara pemerintah daerah dan masyarakat daerah.

1.5 Kajian Pustaka

1.5.1 Tinjauan Efektivitas Hukum

1.5.1.1 Pengertian Efektivitas Hukum

Efektivitas sangatlah berkaitan dengan suatu penegakan hukum karena melalui penegakan hukum dapat tercapai suatu efektivitas hukum. Jika dilihat di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan efektif adalah sesuatu yang memiliki sebuah akibat atau efek bisa juga disebut pengaruh sejak suatu undang-undang mulai berlaku di masyarakat. Sedangkan untuk efektivitas sendiri memiliki maksud keadaan yang mana dia berperan untuk memantau sesuatu.⁶

Efektivitas juga berarti sebuah keefektifitasan atas suatu pengaruh atau efek keberhasilan atau suatu kemandirian/kemujaraban. Jika kita membicarakan suatu keefektifan dari suatu hukum maka tidak bisa lepas dari analisis terhadap karakteristik 2 (dua) variabel yang memiliki

⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2002, hlm. 284.

keterkaitan yaitu: karakteristik dan dimensi dari objek dari sasaran yang digunakan.⁷

Sedangkan teori efektifitas hukum adalah suatu teori yang digunakan untuk mengkaji serta menganalisis terkait dengan keberhasilan dan kegagalan juga faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi suatu pelaksanaan serta penerapan hukum. Kajian teori ini memiliki 3 (tiga) fokus yaitu⁸:

- a. Pencapaian keberhasilan atas pelaksanaan hukum tersebut.
- b. Kegagalan atas pelaksanaan hukum tersebut.
- c. Faktor apa saja yang mempengaruhi dalam pelaksanaan hukum tersebut.

Sedangkan Teori Efektivitas Hukum sendiri dikemukakan oleh Bronislaw Malinowski dan Soerjono Soekanto. Bronislaw Malinowski menyuguhkan sebuah teori pengendalian sosial atau hukum dan Bronislaw Malinowski ini memiliki 3 (tiga) analisis masalah yaitu⁹:

1. Jika melihat masyarakat modern, maka didalam tata tertib kemasyarakatannya dijaga dengan suatu sistem pengendalian sosial yangmana sistem ini memiliki sifat memaksa yaitu hukum dan dalam pelaksanaan hukum ini

⁷ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cetakan Ketiga, Bandung: Citra Aditya, 2013 hlm. 67

⁸ H. Salim HS dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, hlm 303

⁹ *Ibid*, hlm. 304-305

didukung dengan sistem alat-alat kekuasaan misalnya pengadilan, kepolisian, kejaksaan, dan lain sebagainya dan sistem ini diorganisasi oleh negara.

2. Namun alat-alat kekuasaan seperti dimaksud sebelumnya terkadang tidak ditemukan di dalam masyarakat primitif.
3. Lantas apakah masyarakat primitif tidak memiliki hukum?

Maksud dari masyarakat modern sendiri adalah masyarakat yang memiliki perekonomian berdasarkan pasar secara luas dan sudah pada perkembangan serta pemakaian teknologi canggih kemudian bidang industrinya juga pesat. Masyarakat modern ini mengenal adanya penegak hukum yang berwenang serta adanya pejabat berwenang yang membentuk dan menetapkan suatu hukum. Sedangkan masyarakat primitif memiliki sistem ekonomi yang lebih sederhana dan tidak mengenal adanya alat-alat kekuasaan sebagaimana masyarakat modern.

Sedangkan sesuatu baik sikap, tindakan ataupun sebuah perilaku hukum menurut Soerjono Soekanto dapat dikatakan atau dianggap efektif apabila telah mematuhi hukum.¹⁰ Kemudian yang dimaksud dengan studi efektivitas hukum adalah kegiatan untuk melakukan suatu strategi dalam

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Jakarta: CV. Ramadja Karya, 1985, hlm. 1. (selanjutnya disingkat Soekanto I)

merumuskan masalah yang bersifat umum. Maksudnya adalah membandingkan antara realita hukum dan ideal hukumnya, sehingga terlihat perbandingan suatu hukum dalam pelaksanaan atau tindakannya (*law in action*) dengan hukum secara teorinya (*law in theory*). Jadi dapat disimpulkan bahwa studi efektivitas hukum ini dapat menggambarkan kaitan antara *law in the book* dan *law in action*.¹¹

1.5.1.2 Faktor-Faktor Efektivitas Hukum

Achmad Ali dalam bukunya mengatakan bahwa kesadaran hukum, ketaatan hukum serta efektivitas dari suatu perundang-undangan merupakan 3 (tiga) unsur yang berkaitan satu dengan lainnya. Meskipun antara kesadaran hukum dengan ketaatan hukum memang memiliki keterkaitan yang sangat erat sehingga banyak orang yang seringkali mencapuradukkan keduanya, namun ternyata keduanya bukanlah hal yang memiliki kesamaan persis. Melainkan kesadaran hukum dan ketaatan hukum adalah 2 (dua) unsur yang akan menentukan berhasil tidaknya unsur yang ketiga, yaitu terlaksana atau tidak terlaksana suatu perundang-undangan dalam masyarakat.¹²

¹¹ Soleman B Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Jakarta: Rajawali Press, 1993, hlm. 47-48.

¹² Achmad Ali, *Menguk Tabir Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 191.

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi efektif maupun tidak efektif suatu hukum ada 5 (lima) yaitu¹³:

1. Faktor Hukum

Keadilan, kepastian dan kemanfaatan adalah fungsi dari suatu hukum. Realitanya dalam penyelenggaraan hukum di lapangan terkadang kepastian hukum dan keadilan masih bertentangan. Kepastian hukum sendiri bersifat konkrit dan nyata, sedangkan keadilan memiliki sifat yang abstrak.

2. Faktor Penegak Hukum

Keberfungsian suatu hukum juga tergantung pada para pihak baik yang membentuk maupun menerapkan hukum. Sehingga penegak hukum memiliki peran yang penting disini. Karena walaupun peraturan sudah dibuat sebaik mungkin apabila mentalitas atau kepribadian dan kualitas penegak hukum kurang, maka peraturan atau hukum tersebut tidak akan berjalan dengan baik.

3. Faktor Sarana dan Fasilitas Pendukung

Faktor sarana dan fasilitas pendukung ini berkaitan dengan perangkat keras dan perangkat lunak. Menurut Soerjono Soekanto kendaraan serta alat-alat professional

¹³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan Keenam, 2007, hlm. 5. (selanjutnya disingkat Soekanto II)

adalah hal atau alat kelengkapan yang digunakan oleh penegak hukum agar dapat bekerja. Hal ini mencontohkan perangkat keras, sedangkan untuk perangkat lunak dapat berupa pendidikan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tanpa adanya sarana dan fasilitas pendukung untuk penegak hukum, maka penyerasian peranan yang seharusnya dengan peraturan yang lebih aktual akan sulit mereka lakukan.

4. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat serta bertujuan demi mencapai masyarakat yang damai. Setiap warga pastinya memiliki rasa kesadaran hukum, namun hal ini terkendala oleh taraf kepatuhan terhadap hukum apakah masih rendah, sedang atau sudah tinggi. Salah satu indikator berfungsinya suatu hukum dapat dinilai dari tingkat kepatuhan hukum oleh masyarakat.

5. Faktor Kebudayaan

Nilai-nilai yang mendasari suatu hukum yang berlaku sebenarnya terdapat didalam kebudayaan. Maksudnya melalui kebudayaan ini dapat diketahui nilai-nilai mana saja yang dianggap baik sehingga dapat diikuti dan nilai-nilai yang buruh haruslah dihindari.

Lima faktor diatas adalah faktor-faktor yang sangat erat kaitannya dalam pelaksanaan efektivitas hukum. Hal ini juga menjadi hal pokok serta tolak ukur dari efektivitas hukum itu sendiri.

Menurut Bustanul Arifin yang dikutip oleh Raida L. Tobing, dkk, dalam negara yang berdasarkan hukum terdapat 3 (tiga) pilar yang mendukung berlakunya efektivitas sebuah hukum, yaitu¹⁴:

1. Kewibawaan dan dapat diandalkannya lembaga atau penegak hukum.
2. Peraturan hukum yang jelas serta sistematis.
3. Tingkat kesadaran hukum masyarakat yang tinggi.

1.5.2 Tinjauan Penegakan Hukum

1.5.2.1 Pengertian Penegakan Hukum

Pelaksanaan peraturan perundang-undangan diperlukan juga suatu penegakan hukum demi terwujudnya keadilan. Cara dan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan disebut dengan penegakan hukum. Jadi dalam prosesnya penegakan hukum tentu melibatkan banyak hal. Penegakan hukum secara konkrit adalah bagaimana seharusnya hukum positif berlaku dalam pelaksanaannya di lapangan. Maka memberikan keadilan

¹⁴ Raida L. Tobing, dkk, *Penelitian Hukum Tentang Undang-Undang Money Laundering*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011, hlm. 9

dalam suatu perkara artinya memutuskan hukum in concreto dalam mempertahankan serta menjamin ditaatinya hukum materiil sesuai prosedur yang ditetapkan hukum formal.¹⁵

Penegakan hukum dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu¹⁶:

1. Ditinjau dari subyeknya

Secara arti luas, penegakan hukum akan melibatkan seluruh subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Jadi semua harus didasarkan pada hukum dan norma yang berlaku. Sedangkan secara arti sempit, penegakan hukum artinya upaya yang dilakukan oleh aparaturnya penegak hukum tertentu demi menjamin juga memastikan jika suatu aturan hukum telah berjalan sebagaimana mestinya.

2. Ditinjau dari obyeknya

Secara arti luas, penegakan hukum sendiri mencakup nilai-nilai keadilan baik yang terkandung dalam bunyi suatu aturan formal maupun dalam masyarakat. Sedangkan secara arti sempit, penegakan hukum hanyalah menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis.

¹⁵ Shant Dellyana, *Konsep Penegakan hukum*, Yogyakarta: Liberty, 1988, hlm. 32-33.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 34.

1.5.2.2 Faktor-Faktor Penegakan Hukum

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi suatu penegakan hukum. Beberapa faktor yang mempengaruhi suatu penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut¹⁷:

1. Faktor Hukum

Pada hakikatnya dalam penyelenggaraan sebuah hukum tidak hanya mencakup pada *law enforcement* namun juga berkaitan dengan *peace maintenance*. Hal ini karena penyelenggaraan hukum sebenarnya merupakan suatu proses penyerasian antara nilai kaidah dengan pola perilaku nyata untuk tujuan mencapai kedamaian.

2. Faktor Penegak Hukum

Seorang penegak hukum harus memiliki mentalitas atau kepribadian yang baik. Hal ini agar sebagai seorang petugas penegak hukum dapat menyeimbangi berjalannya suatu aturan-aturan hukum dengan baik demi tercapainya fungsi hukum itu sendiri.

3. Faktor Sarana/Fasilitas Pendukung

Perangkat keras dan perangkat lunak adalah 2 (dua) hal yang tercakup dalam faktor ini. Perangkat keras misalnya adalah kendaraan maupun alat-alat yang dapat

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan Kelima, 2004, hlm. 42 (Selanjutnya disebut Soekanto III)

digunakan dalam menegakkan hukum, sedangkan perangkat lunak contohnya adalah pendidikan.

4. Faktor Masyarakat

Tidak dapat dipungkiri bahwa penegak hukum pada dasarnya adalah berasal dari masyarakat dan untuk kedamaian masyarakat sendiri. masalah yang timbul dalam masyarakat sebenarnya adalah bahwa tingkat kesadaran hukum yang dimilikinya apakah taraf kepatuhan hukumnya sudah tinggi, sedang atau malah rendah. Hal ini adalah salah satu indikator penting dari penegakan hukum sendiri.

5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan sudah sangat kental dengan kehidupan masyarakat sehari-hari. Karena itu kebudayaan berperan besar dalam penegakan suatu hukum karena kebudayaan berfungsi mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya dia bertindak dan berbuat. Selain itu juga mempengaruhi bagaimana dia menentukan sikapnya terhadap orang lain.

Bisa dilihat disini bahwa faktor-faktor penegakan hukum diatas berkaitan erat dengan faktor-faktor efektivitas hukum sendiri. Hal ini menandakan bahwa suatu efektivitas hukum atau keberhasilan dari berlakunya suatu hukum adalah

bagaimana suatu hukum dilaksanakan atau ditegakkan. Mulai dari hukum itu sendiri, kemudian penegak hukum dan tanpa adanya fasilitas/sarana pendukung maka hukum juga akan sulit untuk ditegakkan. Selain itu faktor masyarakat sendiri tidak boleh dilupakan yang mana masyarakat dengan kesadaran hukum yang baik akan sangat membantu penegakan hukum. Lalu faktor kebudayaan juga turut mempengaruhi sebagai kebiasaan masyarakat yang harus taat pada hukum. Sehingga jika kelima faktor ini terpenuhi dengan baik, maka penegakan hukum akan berjalan dan tercapailah suatu efektivitas hukum itu sendiri.

1.5.3 Tinjauan Pemerintahan Daerah

1.5.3.1 Pengertian Pemerintahan Daerah

Kata pemerintahan secara etimologi berasal dari kata pemerintah. Sedangkan kata pemerintah sendiri berasal dari kata perintah artinya adalah menyuruh melakukan suatu pekerjaan.¹⁸ Sedangkan jika dilihat dari bahasa Inggris disebut dengan *government* yang dapat diterjemahkan menjadi pemerintah atau pemerintahan.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2010, hlm. 63-64.

Kata *government* diartikan oleh Samuel Edward Finer sebagai *public servant*, yaitu pelayanan yang dapat diartikan sebagai berikut¹⁹:

1. Menunjuk kepada baik kegiatan ataupun proses memerintah, yaitu melakukan kontrol atas pihak lain.
2. Menunjuk kepada permasalahan negara dalam kegiatan atau proses yang dijumpai.
3. Menunjuk kepada baik cara ataupun metode sistem masyarakat tertentu diperintah.

Pemerintahan Daerah seperti yang disebutkan dalam Pasal 1 Nomor 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah menurut pada asas otonomi serta tugas pembantuan dan memiliki prinsip otonomi seluas-luasnya didalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat diketahui bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah beberapa hal yang menjadi prinsipnya adalah otonomi daerah. Maka dengan adanya otonomi daerah, daerah memiliki hak, wewenangan

¹⁹ Elinan Hasan, *Komunikasi Pemerintahan*, Jakarta: Penerbit Rafika Aditama, 2005, hlm.1

dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri baik urusan pemerintahan maupun kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.5.3.2 Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tentunya memiliki beberapa asas yang dapat digunakan. Adapun 3 (tiga) asas yang dapat digunakan adalah:

a. Desentralisasi

Istilah desentralisasi masih tergolong luas dan biasanya berkaitan dengan soal kekuatan (*power*) dan dihubungkan dengan penyerahan wewenang untuk menjalankan urusan pemerintahan daerahnya sendiri dari pemerintah pusat pada pejabat ataupun lembaga dalam pemerintahan di daerah.

Pengertian desentralisasi juga dapat dilihat dalam Pasal 1 Nomor 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa desentralisasi merupakan urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat pada daerah otonom yang berdasarkan asas otonomi daerah.²⁰

²⁰ Riwu Kalo, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hlm. 19

Desentralisasi memiliki beberapa tujuan utama, yaitu sebagai berikut²¹:

1. Tujuan politik yaitu demi terwujudnya suatu stabilitas politik nasional, maka perlu adanya partisipasi politik yang disalurkan di daerah masing-masing.
 2. Tujuan ekonomis bertujuan bahwa dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial, maka pembangunan dijamin akan dilaksanakan baik efektif maupun efisien di daerah masing-masing.
- b. Dekonsentrasi

Pengertian dekonsentrasi dapat dilihat di Pasal 1 Nomor 9 undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa sebagian urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada gubernur yang menjadi wakil dari pemerintah pusat, instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau gubernur dan bupati/walikota sebagai yang bertanggung jawab untuk urusan umum.

Jadi, dekonsentrasi sendiri merupakan tanggung jawab dari pemerintah pusat sehingga provinsi hanya diberi wewenang karena memiliki kedudukan sebagai

²¹ Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Bumi Aksara, 1996, hlm. 21

wakil pemerintah pusat di suatu daerah. Maka, selain asas desentralisasi gubernur pun juga melaksanakan asas dekonsentrasi. Baik besaran maupun isi dekonsentrasi harus dekat dengan kepentingan masyarakat, juga memiliki makna sebagai upaya dalam mempertahankan serta menguatkan persatuan, kesatuan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu juga untuk meningkatkan pemberdayaan dan menumbuhkan prakarsa, kreativitas masyarakat juga kesadaran nasional.²²

c. Tugas Pembantuan

Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 Nomor 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pengertian dari tugas pembantuan adalah penugasan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Disini sebagian urusan pemerintah yang merupakan kewenangan pemerintah akan dilaksanakan oleh daerah otonom, ataupun sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah daerah provinsi akan dilaksanakan pemerintah daerah kota/kabupaten.

Jadi dalam tugas pembantuan sendiri nantinya urusan pemerintahan daerah yang ditugaskan kepada

²² Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: Pustaka Setia, 2010, hlm. 89.

pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang memiliki tingkat di atasnya, sehingga yang ditugaskan memiliki kewajiban untuk bertanggung jawab kepada yang menugaskan, karena urusan yang ditugaskan kepadanya tersebut masih menjadi wewenang pemerintah pusat atau provinsi sepenuhnya.²³ Berarti disini daerah yang ditugasi sebagai pelaksana dari tugas yang telah disusun rencana kegiatan atau kebijaksanaan juga disediakan anggarannya oleh pemerintah di atasnya, wajib untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas yang diberikan kepadanya.

1.5.4 Tinjauan Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum

1.5.4.1 Pengertian Peraturan Daerah

Sebagai perwujudan dari pelaksanaan hak otonomi suatu daerah, maka setiap daerah memiliki kewenangan untuk membentuk suatu peraturan daerah sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan daerah adalah salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.²⁴ Peraturan daerah demi mewujudkan kepentingan daerah masing-masing dalam pembuatannya juga melibatkan aspirasi masyarakat daerah

²³ Tjahya Supriatna, *Op.cit*, hlm. 77.

²⁴ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2005, hlm. 131

sehingga dengan kata lain bahwa masyarakat daerah memberikan tanggung jawab kepada pemerintah daerah setempat untuk penyelenggaraan peraturan perundang-undangan sebagai sarana pembangunan daerah demi kepentingan masyarakat didalamnya.

Peraturan daerah merupakan suatu naskah dinas dan termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mulai dari urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan, mewujudkan kebijaksanaan baru, menetapkan badan/organisasi dalam lingkungan pemerintahan provinsi maupun kota/kaupaten yang ditetapkan oleh kepala daerah juga mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²⁵

Peraturan daerah sebenarnya penjabaran lebih lanjut dari suatu peraturan perundang-undangan namun isinya lebih disesuaikan dengan daerahnya masing-masing dengan memperhatikan ciri khas daerahnya. Selain itu peraturan daerah tidak diperbolehkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya/yang lebih tinggi dan setelah diundangkan akan dimuat dalam lembaran daerah sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat.²⁶ Hal ini sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 14 Undang-Undang

²⁵ Utang Rosidin, *Op.cit*, hlm 122

²⁶ *Ibid.*

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan bahwa isi materi muatan yang terdapat dalam suatu peraturan daerah baik provinsi maupun kota/kabupaten adalah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang meampung kondisi khusus daerah ataupun penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya/yang lebih tinggi.

Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat tetap harus memperhatikan potensi daerah masing-masing serta keunggulan daerahnya, sehingga memiliki dalam pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerahnya serta menciptakan kemandirian daerah dan pemberdayaan masyarakat daerah.

1.5.4.2 Landasan dan Asas Pembentukan peraturan Daerah

Untuk menetapkan suatu peraturan perundang-undangan yang berkualitas termasuk peraturan daerah setidaknya 3 (tiga) landasan terpenuhi yaitu²⁷:

1. *Landasan filosofis*, maksudnya adalah bahwa peraturan perundang-undangan tersebut merujuk pada falsafah hidup bangsanya.

²⁷ Rosjidi Ranggawidjaya, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangagn Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998, hlm. 43-45

2. *Landasan sosiologis*, maksudnya adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang ditetapkan harus sesuai dengan *living law* atau hukum yang hidup dalam masyarakat.
3. *Landasan yuridis*, maksudnya adalah bahwa dalam kewenangan membuat peraturan perundang-undangan harus berdasar/berlandaskan pada hukum.

Landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, baik pada tingkat nasional maupun tingkat daerah.

Terkait materi/substansi peraturan daerah, parameter rancangan peraturan daerah tidak bertentangan dengan²⁸:

1. Prinsip hak asasi manusia (HAM).
2. Prinsip *good sustainable development*.
3. Prinsip dan arahan penyusunan rancangan peraturan daerah terkait APBD, pajak, retribusi daerah dan tata ruang.
4. Arahan materi peraturan daerah yang mengatur perangkat organisasi daerah.

²⁸ Utang Rosidin, *Op.cit*, hlm. 129

Sedangkan untuk asas dalam peraturan perundang-undangan yaitu “asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” menekankan pada²⁹:

1. Peraturan daerah dibuat karena kebutuhan dan bermanfaat bagi masyarakat daerah serta diperhitungkan keefektivasannya baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis.
2. Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman bagi para perancang peraturan perundang-undangan tingkat daerah dan harus dipahami dengan sangat baik.

1.5.4.3 Ketertiban Umum

Ketertiban sejatinya berasal dari kata tertib dan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tertib berarti baik, sesuatu yang baik, kegiatan yang baik, serta taat kepada aturan yang berlaku. ketertiban sebenarnya memiliki arti yang lebih luas yakni keadaan yang baik dari sudut dan segi manapun dilihat. Tertib juga dapat diartikan disiplin yang berarti dengan

²⁹ *Ibid*, hlm 129.

sikap hidup tertib/disiplin seseorang akan mengikuti aturan yang telah dijunjung oleh masyarakat.³⁰

Sedangkan ketertiban umum adalah suatu tertib yang ada dalam masyarakat. Menurut M. Tahya Harahap, ketertiban umum sendiri maknanya sangat luas dan bisa juga dianggap mengandung arti mendua (*ambiguity*). Maka didalam praktiknya banyak penafsiran tentang makna dan arti dari ketertiban umum yaitu penafsiran secara sempit dan penafsiran secara luas.³¹

Ketertiban umum dalam penafsiran secara sempit memiliki arti serta lingkup ketertiban yang hanya ditentukan oleh hukum yang sedang berlaku atau terbatas pada hukum positif saja. Penafsiran dalam arti sempit ini dapat ditarik kesimpulan bahwa pelanggaran pada ketertiban umum hanya terbatas pada ketentuan-ketentuan yang ada di suatu aturan hukum atau peraturan perundang-undangan tertentu, misalnya disini adalah Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, jika ada masyarakat yang melanggar maka akan dikenakan sanksi sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam peraturan tersebut. Misalnya seseorang di Kota Mojokerto

³⁰ Margono, Slamet HS, *Mencintai Ketertiban*, Semarang: Alpiran, 2019, hlm.2

³¹ Amrie Hakim, *Apa Definisi Ketertiban Umum*, 2011, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/1t4e3e380e0157a/apa-definisi-ketertiban-umum-/>, diakses pada 7 Oktober 2020, 13.57.

membuakusaha yaitu membuat bengkel di tepi/badan jalan tanpa izin, maka konsekuensinya akan mendapatkan sanksi administratif sesuai ketentuan dalam peraturan daerah Kota Mojokerto yang mengatur penyelenggaraan ketertiban umum.

Sedangkan ketertiban umum jika ditafsirkan secara luas, lingkup dan makna dalam ketertiban umum ini tidak hanya terbatas pada ketentuan hukum positif saja, tapi juga termasuk didalamnya adalah semua nilai serta prinsip hukum yang hidup dan tumbuh dalam kesadaran masyarakat, termasuk juga didalamnya ada nilai kepatuhan dan prinsip keadilan umum atau *general justice principle*. Maka dapat kita lihat bahwa pelanggaran terhadap ketertiban umum yang dilakukan tidak hanya melanggar sesuai dengan peraturan yang berlaku saja, namun juga melanggar nilai-nilai yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat. Misalnya saja seorang warga Kota Mojokerto melakukan pencurian di daerah tempat tinggalnya, maka tidak hanya dijatuhi hukuman sesuai dengan sanksi aturan yang berlaku dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), namun juga mendapatkan sanksi sosial dari masyarakat sekitar, yaitu dikucilkan oleh masyarakat di sekitar daerah tersebut.

1.5.4.4 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum

Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum ini adalah sebuah peraturan daerah yang dibuat dan disusun oleh pemerintah daerah Kota Mojokerto bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Mojokerto. Dalam penjelasan umum peraturan daerah ini, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat adalah salah satu urusan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah demi terwujudnya masyarakat yang aman, nyaman dan tenteram. Maka sebagai salah satu urusan yang wajib sebagaimana dalam Undang_undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah Kota Mojokerto pun berkomitmen menyelenggarakan urusan diatas dalam rangka penegakan hukum yaitu peraturan daerah untuk menjaga ketenteraman dan ketertibandemi terwujudnya masyarakat Kota Mojokerto yang nyaman, aman dan tenteramn.

Selain itu dalam penjelasan umum peraturan daerah ini menjelaskan bahwa kondisi Kota Mojokerto yang tenteram, tertib, nyaman dan aman dapat menjadi daya tarik tersendiri bagi masyarakat untuk datang berkunjung ataupun menanam

investasi, sehingga nantinya dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan maupun pembangunan Kota Mojokerto.

Seiring berkembangnya kehidupan masyarakat Kota Mojokerto juga pola hidupnya, maka memang dibutuhkan suatu peraturan daerah yang mampu menjamin ketertiban masyarakatnya. Jadi, selain membuat larangan maupun kewajiban masyarakat Kota Mojokerto, peraturan daerah ini juga bertujuan untuk mendidik warga Kota Mojokerto untuk bisa hidup tertib dan mencintai lingkungan.

1.5.4.5 Ruang Lingkup Peraturan daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum

Ruang lingkup dalam Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum tentunya berkaitan dengan hal yang berhubungan dengan ketertiban untuk menciptakan ketenteraman, kenyamanan dan keamanan masyarakat Kota Mojokerto

Menurut Pasal 5 dalam peraturan daerah ini, ruang lingkungannya adalah mulai dari tertib lingkungan, tertib jalur hijau, tanaman dan tempat umum, tertib jalan dan angkutan umum, tertib pedagang kaki lima (PKL), tertib sungai dan saluran air, tertib usaha tertentu, tertib pemilik dan penghuni

bangunan, tertib sosial, tertib tuna sosial dan terakhir adalah tertib tempat hiburan dan keramaian.

1.5.4.6 Tujuan Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum

Tujuan dari Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum ini terdapat dalam Pasal 3 yang menyebutkan:

- a. Memberikan landasan hukum bagi aparaturn pemerintah daerah dan masyarakat atas penyelenggaraan ketertiban umum dalam masyarakat di Kota Mojokerto.
- b. Untuk mencegah terjadinya gangguan terhadap ketertiban umum dan terjadinya berbagai bentuk pelanggaran hukum di lingkungan yang merugikan masyarakat.
- c. Memberikan pelayanan public yang optimal dalam rangka ketertiban umum yang selaras dengan norma peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kearifan lokal dan budaya, kaidah sosial, norma kesusilaan, dan keagamaan.
- d. Memberikan arah kebijakan dan pengaturan bagi pemerintah daerah dalam menunjang terciptanya kondisi ketertiban umum sebagai prasyarat penopang stabilitas dan pembangunan di Kota Mojokerto.
- e. Menjamin terselenggaranya ketertiban umum di masyarakat yang mengedepankan semangat partisipasi aktif dari masyarakat yang berkesinambungan dengan program-program pembangunan Kota Mojokerto di berbagai sector.

Bisa dilihat disini bahwasanya tujuan diadakannya suatu peraturan daerah yang mengatur ketertiban umum ini adalah untuk kemaslahatan Kota Mojokerto sendiri guna mewujudkan Kota Mojokerto yang aman, nyaman, tertib dan tenteram. Selain itu dengan adanya peraturan ini diharapkan dapat mendidik warga Kota Mojokerto untuk tertib dan mencintai lingkungan.

1.5.4.7 Tertib Sosial dalam Peraturan daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum

Dalam peraturan daerah ini, tertib sosial diatur di bagian delapan tentang tertib sosial. Tertib sosial sendiri yang dimaksudkan disini adalah penertiban terhadap penyandang masalah sosial seperti gelandangan, pengemis, anak jalanan, penderita gangguan jiwa, dan lainnya yangmana mereka dianggap mengganggu ketertiban di tempat dan fasilitas umum.

Disebutkan juga dalam penjelasan Pasal 38 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, bahwa penertiban terhadap penandang masalah sosial antara lain:

- a. Anak jalanan adalah anak yang waktunya sebagian besar dihabiskan dijalanan baik melakukan aktivitas ekonomi maupun bersosialisasi dan biasanya dapat ditemukan di perempatan atau persimpangan jalan , pasar, terminal, pertokoan atau tempat ramai lainnya yang dijadikan sebagai kantong mereka.
- b. Pengemis adalah orang yang meminta-minta yang memiliki berbagai cara serta alasan untuk mengharapkan belas kasiahan orang lain agar orang tersebut memberikan uang atau barang lain kepadanya.
- c. Gelandangan adalah orang yang keadaan hidupnya tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dan berpindah-pindah tempat tinggal serta mata pencaharaianya tidak tetap.
- d. Tuna susial adalah wanita, pria atau waria yang berusaha memperoleh imbalan dengan cara menjajakan dirinya sendiri.
- e. Pengamen adalah orang yang bernyanyi ataupun bermain music untuk mengharapkan/menerima imbalan tanpa ada perjanjian sebelumnya.

- f. Calo penumpang adalah orang yang mengajak orang lain/penumpang untuk naik kendaraan umum karena mengharapkan imbalannya padahal dia bukan awak kendaraan umum tersebut
- g. Pengedar kotak amal adalah orang yang mencari uang dengan dalih disumbangkan untuk kegiatan amal.
- h. Pemulung adalah orang yang memungut barang-barang bekas guna memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.
- i. Pengelap mobil adalah orang yang berusaha memperoleh imbalan dari pengendara mobil dengan cara menawarkan jasa membersihkan mobil menggunkan lap.
- j. Penderita gangguan jiwa adalah setiap orang yang membutuhkan konsultasi terkait masalah kejiwaan sehingga perlu pelayanan kejiwaan baik secara langsung maupun tidak langsung baik di rumah sakit maupun tidak.

Melalui penjelasan diatas, penyandang masalah sosial yang dimaksud adalah mereka yang keberadaannya adalah di tempat-tempat umum. Terkait dengan tertib sosial pun pemerintah daerah Kota Mojokerto tentunya telah menghimbau warga Kota Mojokerto untuk tidak memberikan uang dalam bentuk apapun kepada mereka yang meminta-minta. Bagi penderita gangguan jiwa yang terlantar, menggelandang, mengancam keselamatan diri sendiri ataupun orang lain atau mengganggu ketertiban dan keamanan umum di taman kota, jalan dan fasilitas umum di daerah persebarannya maka bisa dilaporkan kepada pemerintah setempat agar bisa mendapatkan rehabilitasi yang layak. Selain itu jika ada keluarga dari penderita gangguan jiwa pun juga bisa melapor kepada dinas sosial setempat agar dapat terpantau keberadaannya. Hal-hal ini telah diatur dalam Pasal 39 Peraturan Daerah Kota

Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum.

1.5.4.8 Penanggulangan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Penderita Gangguan Jiwa dalam Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum

Tentu pada kehidupan nyata bukanlah hal mudah untuk menanggulangi permasalahan tertib sosial diatas, bahkan setelah peraturan daerah tentang penyelenggaraan ketertiban umum dibuat. Ada beberapa cara untuk menanggulangi maraknya anak jalanan, gelandangan, pengemis dan penderita gangguan jiwa di Kota Mojokerto yang dianggap mengganggu ketertiban umum menurut Pasal 40 Peraturan daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, yaitu yang pertama adalah razia, kemudian ada penampungan sementara untuk diseleksi dan yang terakhir adalah pemulangan ke daerah asal. Upaya-upaya yang dilakukan seperti yang tercantum dalam Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum diatas adalah sebagai bentuk dari penyelenggaraan ketertiban umum agar warga Kota Mojokerto merasa nyaman, aman dan tenteram walupun

sedang berada di tempat umum maupun menggunakan fasilitas umum.

Disini razia dapat dilakukan sewaktu-waktu oleh pejabat yang berwenang dalam hal ini yaitu satuan polisi pamong praja dan bekerjasama dengan dinas sosial seperti yang tercantum dalam Pasal 41 Peraturan daerah kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum. Tentunya kerjasama dengan dinas sosial sangatlah diperlukan karena selanjutnya setelah dirazia akan dilakukan tindak lanjut oleh dinas sosial.

Selanjutnya dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, pembinaan sementara yang dilakukan oleh dinas sosial adalah dengan tujuan untuk diseleksi. Penyeleksian dilakukan sebagai dasar untuk menetapkan tindakan apa yang selanjutnya akan dilakukan oleh pemerintah, yaitu:

- a. Dilepaskan bersyarat;
- b. Dimasukkan ke panti sosial untuk dilakukan pembinaan;
- c. Dikembalikan kepada orang tua/wali/keluarga/kampung halamannya apabila teridentifikasi berasal dari luar wilayah Kota Mojokerto;

- d. Diserahkan kepada pihak kepolisian apabila terbukti melakukan tindak pidana, misalnya terindikasi sindikat tindak pidana perdagangan orang, maka pemerintah daerah yang berwenang akan berkoordinasi dengan aparat kepolisian untuk melakukan tindakan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Diberikan pelayanan kesehatan.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Dalam penulisan penelitian ini peneliti akan menggunakan jenis yuridis empiris yang artinya penelitian ini mendeskripsikan fakta yang terjadi di lapangan untuk mengetahui efektivitas dalam implementasi atau berlakunya hukum positif di masyarakat. Apakah hukum di masyarakat ini sudah berjalan sesuai kaidah norma yang berlaku atau hanya sekedar formalitas belaka.³²

Penelitian ini melibatkan studi kepustakaan dan keterlibatan langsung penulis dalam pencarian data melalui wawancara dan penelitian di instansi terkait untuk mendapatkan data yang valid untuk dianalisis. Menurut Soetandyo Wignjosebroto, penelitian yuridis empiris atau nondoktrinal adalah penelitian dengan cara studi secara

³² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1984, hlm. 51 (Selanjutnya disingkat Soerjono IV).

empiris guna menemukan teori apa saja terkait proses terjaidnya juga proses bekerjanya serta efektivitas hukum dalam masyarakat sendiri.³³

1.6.2 Sumber Data

Penelitian hukmu empiris secara yuridis sosiologis ataupun secara sosiologis tentang hukum menggunakan data primer sebagai sumber data utama, selain itu juga menggunakan data sekunder atau kepustakaan untuk sumber data lainnya.³⁴ Dalam penelitian skripsi nantinya penulis akan menggunakan data primer serta literature kepustakaan.

Data primer sebagai hasil dari penelitian secara empiris yaitu penelitian yang langsung dilakukan secara lapangan melalui wawancara dan pengumpulan data berkaitan dengan implementasi Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum yang didalamnya mengatur tentang upaya penanggulangan anak jlanan, gelandangan, pengemis dan penderita gangguan jiwa di Kota Mojokerto. Selain itu penulis juga menggunakan data sekunder sebagai data kepustakaan melalui literature hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

³³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, Cetakan I, 2009, hlm. 112.

³⁴ Mukti Fajar ND, Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, Cetakan Kedua, 2013, hlm. 59.

1.6.3 Metode Pengumpulan Data

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan peniliti ini dilakukan pengumpulan data dengan cara sebagai berikut:

1. Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan cara mengamati fenomena suatu masyarakat dalam waktu tertentu. Pengamatan dapat dilakukan dalam situasi sebenarnya ataupun buatan yang khusus diadakan.³⁵ Observasi akan dilakukan di wilayah Kota Mojokerto, khususnya di area rawan terdapat gelandangan, pengemis dan anak jalanan seperti di beberapa persimpangan *traffic light* Kota Mojokerto, tempat umum seperti tempat parkir swalayan, dsb.

2. Wawancara

Wawancara adalah salah satu cara yang digunakan untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung kepada narasumber untuk mendapatkan data dan faktanya. Wawancara dapat dilakukan dengan berbagai narasumber dari Dinas Sosial Kota Mojokerto, Admin Shelter Rumah Aman Kota Mojokerto, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Mojokerto dan tanggapan masyarakat sekitar terkait pelaksanaan ataupun penanggulangan tertib sosial terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis dan penderita gangguan jiwa.

³⁵ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010, hlm. 26.

3. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah studi dengan menggunakan literatur hukum dan juga peraturan perundang-undangan lainnya yang sesuai dengan permasalahan yang diangkat. Studi kepustakaan dapat dilakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum UPN Veteran Jawa Timur, Perpustakaan Daerah Provinsi Jawa Timur, Perpustakaan Daerah Kota Mojokerto dan Ipusnas yang merupakan aplikasi perpustakaan *online* dari Perpustakaan Nasional Republik Indonesia.

1.6.4 Metode Analisis Data

Analisis data akan digunakan oleh peneliti untuk mengolah data yang diperoleh guna mencari jawaban atas permasalahan yang diangkat sebagai penelitian. Peneliti akan menggunakan metode analisis data kualitatif. Menurut Soerjono Soekanto yang dimaksud dengan metode kualitatif adalah suatu tata cara yang penelitiannya menghasilkan data deskriptif analisis. Jadi hasilnya dari apa yang telah dinyatakan oleh responden baik secara tertulis maupun lisan serta perilaku nyata.³⁶

1.6.5 Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kota Mojokerto, Provinsi Jawa Timur. Hal ini adalah karena objek penelitian adalah Peraturan daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban

³⁶ Soekanto II, *Op.cit.*, hlm. 53 (Soekanto II).

Umum, khususnya pada pasal 40 yang mengatur terkait upaya penanggulangan tertib sosial gelandangan pengemis, anak jalanan dan penderita gangguan jiwa.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Bab pertama adalah pendahuluan. Disini menyuguhkan gambaran umum terhadap pokok permasalahan yang diteliti sehingga memberikan pengertian secara menyeluruh. Bab pertama terdiri dari beberapa sub bab diantaranya latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian teori dengan sub tinjauan efektivitas hukum, tinjauan penegakan hukum, tinjauan pemerintahan daerah dan tinjauan Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, kemudian metode yang akan digunakan dalam penelitian skripsi nantinya serta sistematika penulisan dalam skripsi peneliti. Hal ini bertujuan mempermudah pembaca untuk mengetahui secara garis besar dan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi penulis nantinya.

Bab kedua adalah membahas tentang implementasi dari Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum. Bab kedua akan terdiri dari 2 (dua) bab yaitu sub bab pertama akan membahas terkait pelaksanaan penanggulangan tertib sosial dalam Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan sub bab kedua akan membahas tentang analisis atas pelaksanaan Pasal 40

Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum apakah sudah sesuai dengan yang telah dicanangkan dalam peraturan daerah tersebut atau tidak.

Bab ketiga adalah membahas tentang hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Umum. Bab ketiga ini akan terdiri dari 2 (dua) sub bab, yang pertama akan membahas kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi Pasal 40 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban umum dan sub bab kedua akan membahas tentang upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala dalam penegakan hukum pelaksanaan Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum demi terwujudnya efektivitas hukum. Tentunya nanti semuanya dalam pembahasan akan berdasar pada data-data yang telah didapatkan baik melalui observasi, wawancara, serta literatur studi kepustakaan untuk membantu dalam analisa.

Bab keempat merupakan bab terakhir sebagai bab penutup. Bab keempat ini terdiri dari 2 (dua) sub bab yaitu kesimpulan dan saran dari pokok hal yang diteliti oleh peneliti. Sub bab pertama yaitu kesimpulan nantinya adalah kesimpulan dari bab-bab yang dibahas sebelumnya dan di sub bab kedua yaitu saran akan diberikan saran-saran yang sesuai dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga

nantinya dapat memberikan manfaat bagi para pihak yang bersangkutan.