

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara yang memelihara orang miskin dan anak terlantar.<sup>1</sup> Artinya, harkat dan martabat yang melekat pada diri orang miskin di Indonesia seera anak terlantar sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa serta kehidupan yang layak dijamin oleh negara Indonesia. Hak tersebut adalah hak asasi manusia. Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut HAM tidak dapat dikurangi atau dihilangkan oleh siapapun. Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia.<sup>2</sup>

Kemiskinan di Indonesia cenderung meningkat. Data dari Badan Pusat Statistik yang selanjutnya disebut BPS memaparkan terjadi kenaikan jumlah penduduk miskin secara tahunan menjadi 28,51 ribu jiwa pada September 2015 atau bertambah 780 ribu jiwa dibanding September 2014 orang miskin di Indonesia. Salah satu faktor kenaikan jumlah penduduk miskin secara tahunan disebabkan karena kenaikan harga minyak pada tahun 2014 yang selanjutnya berimbas pada kenaikan bahan pokok yang lain.<sup>3</sup> Kenaikan harga bahan bakar minyak selain berimbas pada jumlah kemiskinan di Indonesia juga telah membebani keuangan negara yang merupakan salah satu penyebab

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 34 ayat (1).

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165.

<sup>3</sup>Antara, 2015, **Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia Bertambah 780 ribu Orang dari September 2014 ke September 2015** (online), <http://www.suara.com/bisnis/2016/01/04/211058/bps-akui-angka-kemiskinan-di-indonesia-meningkat>, diakses tanggal 10 Oktober 2015.

inflasi tinggi di Indonesia.<sup>4</sup> Kemiskinan juga disebabkan karena laju pertumbuhan penduduk yang meningkat setiap tahunnya. Pertumbuhan penduduk yang terus meningkat tidak dibarengi dengan banyaknya jumlah angkatan kerja dan pendapatan yang diperoleh. Penggolongan seseorang dikatakan miskin adalah dari tingkat pendapatan dan kebutuhan relatif perkeluarga.<sup>5</sup> Kemiskinan lazimnya dilukiskan karena kurangnya pendapatan untuk memenuhi hidup yang pokok seperti pangan, pakaian, tempat berteduh, dan lain-lain.<sup>6</sup> Kebutuhan pokok yang terus meningkat tersebut berimbas secara langsung kepada masyarakat. Masyarakat semakin sulit memenuhi kebutuhan dalam kehidupan sehari-hari. Akibat tidak terpenuhinya kebutuhan tersebut banyak masyarakat yang memilih untuk bekerja *instan* dengan tanpa keterampilan atau menjadi pengemis, gelandangan, dan anak jalanan demi mencukupi kebutuhan hidupnya.<sup>7</sup> Mereka mencari penghasilan di jalan-jalan umum, *traffic light*, tengah kota, bahkan masuk di area perkampungan, dan wilayah kampus. Ketertiban umum tentu terganggu dengan keberadaan mereka di jalan serta perilaku mereka tidak sesuai dengan norma-norma yang ditetapkan oleh masyarakat.<sup>8</sup>

Wilayah perkotaan di Indonesia yang mempunyai gejala tersebut perlu melakukan tindakan dengan memberlakukan suatu peraturan di daerahnya

---

<sup>4</sup> Junaidi Mahbub, 2014, **Kemiskinan dan Kenaikan BBM** (*online*) <http://www.aktual.com/132123kemiskinan-dan-kenaikan-bbm/>, diakses tanggal 21 Desember 2016.

<sup>5</sup>Parsudi Suparlan, **Kemiskinan Perkotaan**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 11.

<sup>6</sup>Soekanto Soerjono, **Sosiologi Suatu Pengantar**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 365.

<sup>7</sup>Hartono Raharjo, 2013, **Sebagian Masyarakat Kita Memilih Menjadi Pengemis** (*online*), [http://www.kompasiana.com/hartono\\_sr/sebagian-masyarakat-kita-memilih-jadi-pengemis\\_552e5c2e6ea8341e548b457d](http://www.kompasiana.com/hartono_sr/sebagian-masyarakat-kita-memilih-jadi-pengemis_552e5c2e6ea8341e548b457d), diakses tanggal 10 Oktober 2016.

<sup>8</sup>Zainuddin Ali, **Sosiologi Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 4.

untuk membina, memberdayakan, dan melindungi para anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Kota Kediri merupakan kota yang telah memberlakukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda untuk membina para anak jalanan yang selanjutnya disebut anjal, gelandangan, dan pengemis yaitu dengan memberlakukan Perda Nomor 4 Tahun 2013. Ruang Lingkup Perda Nomor 4 Tahun 2013 meliputi upaya pencegahan, penanggulangan, rehabilitasi sosial, dan reintegrasi sosial.<sup>9</sup> Pemerintah Kota Kediri bersama-sama dengan tim gabungan<sup>10</sup> yang ditetapkan oleh keputusan walikota membina anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri. Peraturan daerah yang dibentuk ini untuk membina anak jalan di Kota Kediri karena setiap tahun jumlah mereka di Kota Kediri cenderung meningkat. Tujuan pembinaan diantaranya:

1. Tingkat jumlah anjal, gelandangan, dan pengemis dicegah dan diantisipasi;
2. Anjal, gelandangan, dan pengemis diantaskan dari kehidupan di jalan;
3. Ketertiban, ketentraman, dan kehidupan bersama yang bermartabat tercipta.<sup>11</sup>

Berikut adalah data jumlah kesejahteraan sosial Kota Kediri:

**Tabel 1.1**

---

<sup>9</sup>**Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 4.

<sup>10</sup>**Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 12, yang termasuk di dalam tim gabungan adalah dinas sosial dan tenaga kerja, SKPD yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang kesehatan, kepolisian, satuan polisi pamong praja, lembaga kesejahteraan sosial, pekerja sosial, tenaga kesejahteraan sosial.

<sup>11</sup>**Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 3.

### Jumlah Masalah Kesejahteraan Sosial Kota Kediri

No	Jenis Masalah Kesejahteraan Sosial	2012	2013	2014	2015
1	Anak Jalanan	12	14	14	18
2	Gelandangan	5	6	10	16
3	Pengemis	5	5	8	8

*Sumber: Data Sekunder, diolah, 2016*

Tabel tersebut memaparkan bahwa adanya peningkatan jumlah dari masalah kesejahteraan sosial seperti anak jalanan, gelandangan, maupun pengemis di Kota Kediri dari tahun 2012 hingga tahun 2015.

Upaya awal pemerintah Kota Kediri dan tim gabungannya yaitu dengan melakukan upaya pencegahan. Upaya pencegahan merupakan upaya Pemerintah untuk mencegah bagi perseorangan maupun kelompok yang menjadi sumber adanya anjal, gelandangan, dan pengemis di masyarakat. Upaya ini meliputi penyuluhan dan bimbingan sosial, pembinaan sosial, bantuan sosial, perluasan kesempatan kerja, pemukiman lokal, dan peningkatan derajat kesehatan.<sup>12</sup>

Pemerintah Kota Kediri dan tim gabungan juga melakukan upaya penanggulangan guna mengurangi dan atau meniadakan anjal, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri. Upaya penanggulangan ini penting karena sebelum diberlakukannya Perda Nomor 4 Tahun 2013 para anak jalanan,

<sup>12</sup>**Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 8.

gelandangan, dan pengemis sudah di beberapa tahun sebelumnya ada di Kota Kediri. Khusus di Pasal 9 Perda Nomor 4 di bahas mengenai penanggulangan anjal, gelandangan, dan pengemis yang berbunyi “Upaya penanggulangan dimaksudkan untuk mengurangi dan/ atau meniadakan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.”<sup>13</sup>

Ruang lingkup upaya penanggulangan meliputi penjangkauan, pemahaman masalah, dan pemenuhan hak-hak dasar. Praktek yang penulis dapat di lapangan setelah diberlakukannya Perda Nomor 4 Tahun 2013 masih terdapat anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dalam dua tahun setelah perda diberlakukan. Tahun 2016, Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut SATPOL PP Kota Kediri melakukan operasi terhadap hal-hal yang bertentangan dengan Undang-Undang maupun Perda Kota. SATPOL PP Kota Kediri masih menjumpai anjal, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri. Berikut data yang diperoleh penulis,

---

<sup>13</sup> **Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 9.

Tabel 1.2

**Data Operasi Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis Oleh  
SATPOL PP Kota Kediri**

<b>Tanggal</b>	<b>Data Operasi</b>	<b>Jumlah</b>
16 Maret 2016	Operasi Penertiban Pengemis	4
19 Maret 2016	Operasi Penertiban Pengemis	3
21 Maret 2016	Operasi Penertiban Pengemis dan Anak Jalanan	3
1 April 2016	Operasi Penertiban Gelandangan	10
4 April 2016	Operasi Penertiban Gelandangan	2
8 April 2016	Operasi Penertiban Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan	4
12 April 2016	Operasi Penertiban Pengemis dan Anak Jalanan	10
13 April 2016	Operasi Penertiban Pengemis dan Gelandangan	2

*Sumber: Data Sekunder, diolah, 2016*

Data tersebut menjelaskan bahwa jumlah mereka di Kota Kediri mengalami kenaikan. Hal tersebut terlihat pada tabel bahwa setiap operasi yang dijalankan oleh SATPOL PP Kota Kediri menjumpai mereka bahkan di waktu yang berdekatan.

Ini perlu pengkajian ulang tentang upaya penanggulangan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Kediri dan tim gabungannya. Upaya penanggulangan telah dibahas dalam Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 hingga Pasal 30.

Mereka yang terjaring razia oleh Dinas Sosial dan Tenaga Kerja yang selanjutnya disebut Dinsosnaker bersama dengan tim gabungan mendata mereka yang selanjutnya ditempatkan di barak penampungan sementara untuk dikategorikan dan dipulangkan bagi yang memiliki identitas. Barak penampungan sementara Kota Kediri beralamat Mayor Bismo Gang Makam RT 27 dan RT 28. Setelah dari barak penampungan para anjal, gelandangan, dan pengemis selanjutnya disalurkan kepada Unit Pelaksanaan Teknis yang selanjutnya disebut UPT Provinsi yang beralamat di Jalan Pahlawan Nomor 9, Sidoarjo untuk mendapatkan pembinaan bagi anjal, gelandangan, dan pengemis.

Terdapat hal yang menarik bagi penulis untuk meneliti lebih mendalam. Barak penampungan sementara Kota Kediri telah berdiri rumah-rumah milik Pemerintah Kota Kediri. Barak penampungan tersebut sudah berdiri sejak tahun 1969. Barak penampungan sementara bagi anjal, gelandangan, dan pengemis tersebut bermukim sekitar tujuh puluh delapan kepala keluarga. Sejak saat itu mereka bermukim di barak penampungan hingga saat ini turun temurun ke anak cucu mereka. Ketika prasurevey dilakukan peneliti mendapati bahwa mereka yang bermukim di barak penampungan mendapatkan fasilitas berupa tempat tidur dan lemari pakaian. Untuk kehidupan sehari-hari mereka harus memenuhi sendiri. Pemenuhan hak telah diberikan oleh Pemerinah Kota Kediri namun untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari mereka cukupi dengan bekerja berdasarkan kemampuan mereka sendiri. Warga barak penampungan sementara sebagian melakukan pekerjaan sebagai pengemis. Penanggulangan yang dilakukan

oleh Pemerintah Kediri belum optimal, karena barak penampungan sementara yang seharusnya untuk menampung para anak jalanan, gelandangan, dan pengemis sementara setelah dirazia, berubah peruntukannya menjadi barak penampungan tetap dengan tidak dibekali keterampilan yang cukup sehingga mereka kembali mencari penghasilannya di jalan namun tetap tinggal di barak penampungan. Fenomena tersebut penulis ambil untuk dijadikan bahan kajian menjadi proposal penelitian tentang Keefektifan Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Kediri.

**Tabel 1.3**

**Orisinalitas Penulisan**

<b>No</b>	<b>Tahun Penelitian</b>	<b>Nama Peneliti dan Asal Instansi</b>	<b>Judul Penelitian</b>	<b>Rumusan Masalah</b>	<b>Keterangan</b>
1	2011	Isti Rochatun, Universitas Negeri Semarang	Di Kawasan Simpang Lima Semarang Anak Jalanan Dieksploitasi Sebagai Pengemis	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apa latar belakang kawasan Simpang Lima Semarang terjadi pengeksploitasi anak jalanan sebagai pengemis?</li> <li>2. Apa bentuk eksploitasi anak jalanan</li> </ol>	<p>Penelitian tersebut lebih membahas tentang latar belakang, bentuk, dan dampak eksploitasi anak jalanan yang difungsikan sebagai pengemis di daerah Simpang Lima Semarang tanpa</p>

				<p>sebagai pengemis di kawasan Simpang Lima Semarang?</p> <p>3. Apa dampak di kawasan Simpang Lima Semarang dan masyarakat terhadap eksploitasi anak yang menggunakan anak jalanan?</p>	<p>adanya Undang-Undang ataupun Peraturan lain yang terkait dalam pokok penulisan penelitian tersebut.</p>
2	2012	Dhita Ayu Pradnyapasa, Universitas Airlangga Surabaya	Sosialisasi Mengemis Yang Dilakukan Oleh Generasi Sebelumnya Kepada Generasi Selanjutnya Pada Masyarakat Sekitar,	<p>Bagaimana sosialisasi mengemis yang dilakukan oleh generasi sebelumnya kepada generasi selanjutnya pada masyarakat sekitar?</p>	<p>Penulisan tersebut membahas tentang sosialisasi mengemis yang dilakukan oleh generasi sebelumnya kepada generasi selanjutnya pada masyarakat yang berada di sekitar kawasan masyarakat tersebut yang mana di wilayah tersebut terdapat</p>

					kampung pengemis. Penulisan tersebut lebih menitikberatkan mengenai unsur sosiologinya tentang pengemis.
3	2012	Bagus Wahyu Azistianto, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	Kriminalisasi Pengemis Jalanan Perspektif Hukum Islam	Bagaimana pandangan hukum islam mengenai kriminalisasi bagi pengemis jalanan?	Penelitian tersebut membahas tentang pandangan hukum islam mengenai kriminalisasi bagi pengemis jalanan. Dari sisi kriminalisasi dengan adanya payung hukum yang mengatur tentang pengemis dan gelandangan, maka Islam sangat mendukung peraturan yang jelas yaitu pada pasal 504 dan 505 KUHP.

					Karena Islam melarang orang untuk memintaminta karena perbuatan tersebut adalah perbuatan yang hina.
4	2015	Norika Priyantoro, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam Prespektif Siyasah (Studi Pasal 24 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014	Bagaimana pandangan <i>Siyasah Dusturiyah</i> terhadap Pasal 24 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis?	Penelitian tersebut membahas tentang pandangan <i>Siyasah Dusturiyah</i> terhadap Pasal 24 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Pandangan <i>Siyasah Dusturiyah</i> tidak sesuai dengan perda tersebut karena perda tersebut tidak mengedepankan hak-hak rakyat yang diberikan

					oleh imam/ pemimpin dan kewajiban seorang pemimpin dengan melindungi rakyat dengan berbagai upaya agar rakyat dapat sejahtera. Perda tersebut justru melarang untuk memberikan bantuan apapun kepada gelandangan dan pengemis.
5	2015	Muh. Sahar B, Universita s Hasanuddi n	Pelaksanaan Program Pembinaan Anak Jalanan Di Kota Makassar sesuai dengan Kinerja Dinas Sosial	1. Program pembinaan ananjal di kota Makassar telah dikerjakan oleh Dinsos sudah sejauh mana? 2. Kinerja dinas sosial dalam pelaksanaan program pembinaan ananjal di kota Makassar dipengaruhi	Penelitian tersebut membahas kinerja dinas sosial kota Makassar dan faktor yang mempengaruhiny a dalam membina anak jalanan di kota Makassar. Karya ilmiah tersebut tidak berdasar kan hukum dalam

				oleh faktor apa?	menganalisisnya dan menggunakan pandangan sosialnya.
--	--	--	--	------------------	--

### **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 efektif dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri?
2. Bagaimana penyelesaian yang efektif dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis keefektifan Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian yang efektif dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam ilmu hukum khususnya dibidang ilmu Hukum Administrasi Negara.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Pemerintah Kota Kediri

Sebagai bahan evaluasi dan kajian dalam penerapan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 guna pengoptimalan dalam menanggulangi beberapa masalah kesejahteraan sosial di Kota Kediri.

### b. Dinas Sosial dan Tenaga Kerja

Sebagai bahan acuan dan masukan penerapan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 dalam rangka menanggulangi masalah kesejahteraan sosial di Kota Kediri.

### c. Bagi Mahasiswa

Sebagai penambah wawasan terutama dalam menggulangi masalah kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013.

### d. Bagi Masyarakat

Sebagai penambah wawasan terutama dalam menanggulangi masalah kesejahteraan sosial di Kota Kediri yang tertuang di dalam Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013.

## E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penyusunan skripsi ini terdiri dari lima bagian dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN berisi : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Sistematika Penulisan.

Bab II TINJAUAN PUSTAKA berisi : Tinjauan Umum Mengenai Efektifitas, Tinjauan Umum Peraturan Daerah, Tinjauan Umum Pembinaan, Tinjauan Umum Anak, Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

Bab III METODE PENELITIAN berisi : Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Alasan Pemilihan Lokasi, Jenis Data....dan Sumber Bahan Hukum, Teknik Pengumpulan Data, Populasi, Sampel, dan Teknik Sampling, Teknik Analisis Data, Definisi Konseptual.

Bab IV HASIL dan PEMBAHASAN berisi : Gambaran Umum Lokasi Penelitian, Keefektifan Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri, Penyelesaian yang efektif dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri

Bab V PENUTUP berisi : Kesimpulan dan Saran

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Mengenai Efektifitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia efektif berarti ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya).<sup>14</sup>

Hukum harus ditegakkan agar efektif dalam pelaksanaannya. Penegakan hukum memiliki permasalahan pokok yaitu terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Soerjono Soekanto menyebutkan beberapa faktor yang memengaruhi efektif atau tidaknya hukum diantaranya<sup>15</sup>:

##### a. Faktor hukum (undang-undang)

Penitik beratan faktor hukum dalam teori ini yaitu undang-undang. Dalam arti materiil undang-undang adalah peraturan yang tertulis secara sah dibuat oleh oleh penguasa pusat maupun penguasa daerah dan berlaku secara umum. Undang-undang dalam arti materiil yang selanjutnya disebut undang-undang ini mencakup:

1. Peraturan pusat berlaku untuk semua warga negara maupun golongan tertentu atau berlaku umum untuk sebagian wilayah negara saja;
2. Peraturan setempat yang berlaku untuk daerah setempat saja.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> **Kamus Besar Bahasa Indonesia** (*online*), <http://kbbi.web.id/efektif>, diakses tanggal 12 Oktober 2016.

<sup>15</sup>Op.Cit., hlm. 8.

<sup>16</sup> Op.Cit., hlm 11.

Undang-Undang dapat berlaku jika terdapat asas yang memiliki tujuan yang positif. Asas tersebut ialah:

1. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibanding undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih rendah;
2. Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum, walaupun pembuat undang-undang sama kedudukannya. Sehingga terhadap peristiwa yang khusus harus menyebutkan undang-undang yang bersifat umum yang juga mencakup peristiwa khusus tersebut;
3. Undang-Undang tidak berlaku surut, artinya undang-undang hanya dapat diterapkan setelah undang-undang dinyatakan telah berlaku dan dapat diterapkan terhadap peristiwa yang hanya disebut dalam undang-undang;
4. Undang-undang berlaku belakangan, artinya undang-undang baru bersifat memperbaharui undang-undang yang lama membatalkan undang-undang yang terdahulu. Sehingga apabila terdapat undang-undang baru yang mengatur belakangan dimana aturan tertentu diatur kembali karena makna maupun tujuan yang saling bertentangan dengan undang-undang yang lama, maka berlaku undang-undang yang baru;
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat, artinya undang-undang yang telah berlaku di suatu daerah tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Perlu diuji matirilkkan di Mahkamah

Konstitusi jika ditemukan isi Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

6. Undang-Undang merupakan sarana mencapai tujuan spiritual dan material bagi pribadi maupun masyarakat yaitu melalui pembaharuan (inovasi), artinya undang-undang dapat hidup di masyarakat jika pembuat undang-undang dapat bertanggung jawab atas undang-undang yang dibentuknya serta sesuai dengan persyaratan yuridis.

Gangguan penegakan hukum berdasarkan dari uraian tersebut diatas disebabkan karena:

1. Terbaikannya asas berlakunya undang-undang;
2. Peraturan pelaksana Undang-Undang belum ada;
3. Ketidakjelasan kata didalam Undang-Undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran penafsiran.

#### b. Faktor penegakan hukum

Penegak hukum ialah pihak-pihak yang menerapkan maupun membentuk hukum. Secara sosiologis, penegak hukum memiliki kedudukan (status) dan peranan. Kedudukan penegak hukum merupakan posisi tertentu di masyarakat yang merupakan wadah yang berisi hak dan kewajiban tertentu. Hak merupakan kewenangan untuk berbuat atau tidak berbuat dan kewajiban merupakan tugas. Seseorang yang memiliki kedudukan tertentu di masyarakat dinamakan pemegang peranan. Peranan tertentu memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Peranan yang dilakukan;
- b. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri;

- c. Peranan seharusnya;
- d. Peranan ideal.

Penegakan hukum yang memiliki peranan berjalan efektif jika:

1. Petugas terikat oleh peraturan yang ada;
2. Petugas diperkenankan memberi kebijaksanaan;
3. Masyarakat mendapatkan teladan dari petugas;
4. Memberi batasan yang tegas pada wewenangnya sejauh derajat sinkronisasi penugasan yang diberikan kepada petugas.

Penegak hukum menjadi panutan dalam masyarakat seharusnya memiliki kemampuan tertentu sesuai dengan aspirasi masyarakat serta dapat menjalankan peranan yang telah diterima.

- c. Faktor fasilitas atau sarana yang mendukung penegakan hukum

Kelancaran penegakan hukum selanjutnya dibutuhkan fasilitas atau sarana. Fasilitas atau sarana tersebut diantaranya tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, mampu berorganisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya. Fasilitas atau sarana yang berjalan dengan lancar akan menjadikan penegakan hukum yang efektif dan juga sebaliknya, fasilitas atau sarana yang tidak berjalan lancar menyebabkan penegakan hukum yang tidak efektif.

Faktor fasilitas atau sarana dapat efektif jika:

1. Sarana dan prasarana yang telah ada terpelihara;
2. Pengadaan prasarana dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya;

3. Prasarana yang kurang dilengkapi;
  4. Prasarana yang rusak diperbaiki;
  5. Fungsi bagi prasarana yang macet dilancarkan;
  6. Fungsi bagi prasarana yang mengalami kemunduran ditingkatkan.
- d. Faktor kebudayaan

Faktor kebudayaan yakni hasil kebudayaan atas rasa, cipta, karya yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Faktor kebudayaan menitikberatkan masalah sistem nilai yang menjadi inti spiritual dan material. Faktor kebudayaan mencakup nilai yang mendasari hukum yang berlaku. Nilai tersebut merupakan konsepsi abstrak mengenai yang dianggap baik dan dianggap buruk oleh masyarakat. Nilai tersebut mencerminkan dua keadaan berbeda yang memerlukan penyelarasan. Oleh karena itu, faktor kebudayaan sebenarnya bersatu dengan faktor masyarakat.

- e. Faktor masyarakat

Faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana pemberlakuan dan penerapan hukum.<sup>17</sup> Penegakan hukum dalam masyarakat bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam suatu masyarakat. Masyarakat memiliki pandangan yang berbeda mengenai hukum, diantaranya:

1. Suatu seni;
2. Suatu jalinan nilai;
3. Suatu adalah perilaku teratur dan unik;

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 8.

4. Suatu adalah proses pemerintahan;
5. Suatu adalah keputusan pejabat atau penguasa;
6. Suatu adalah tata hukum masyarakat;
7. Suatu adalah norma atau kaidah;
8. Suatu adalah disiplin;
9. Suatu adalah ilmu pengetahuan;
10. Suatu adalah petugas atau pejabat.

Faktor masyarakat dapat efektif jika:

1. Peraturan yang baik dipatuhi oleh masyarakat;
2. Peraturan dipatuhi masyarakat dan aparat yang berwibawa;
3. Peraturan dipatuhi masyarakat, aparat yang berwibawa, dan tercukupinya fasilitas.

Lima faktor yang tersebut saling berkaitan dan merupakan tolok ukur dari efektifitas hukum. Lima faktor tersebut apabila dapat dipenuhi, maka peraturan dapat dikatakan efektif dan juga sebaliknya jika lima faktor tersebut tidak dapat terpenuhi maka peraturan tidak dapat berjalan dengan efektif. Hukum dikatakan efektif jika:

1. Tercapainya tujuan yang dikehendaki, terutama pelaksana dan pembentuk hukum yang bersangkutan;
2. Warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang dikehendaki dan diharapkan oleh hukum;<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, **Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi**, Remadja Karya, Bandung, 1985, hlm.88.

Menurut Lawrence M. Friedman yang dikutip oleh Soerjono efektif atau tidaknya suatu perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh tiga faktor, ketiga faktor tersebut adalah:

1. Substansi Hukum adalah inti substansi dari peraturan perundang-undang yang dipakai oleh pelaku hukum;
2. Struktur Hukum adalah para penegak hukum. Penegak hukum adalah kalangan penegak hukum yang langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum tersebut;
3. Budaya Hukum adalah masyarakat hukum bagaimana bersikap di tempat hukum yang dijalankan. Apabila kesadaran masyarakat untuk mematuhi peraturan yang telah ditetapkan dapat diterapkan maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung. Namun, bila masyarakat tidak mau mematuhi peraturan yang ada maka masyarakat akan menjadi faktor penghambat utama dalam penegakan peraturan yang dimaksud.<sup>19</sup>

Teori yang penulis pilih untuk penelitian ini adalah teori dari Prof. Dr. Soerjono Soekanto, alasannya karena faktor – faktor dari teori tersebut lebih cocok dan sesuai diterapkan dalam Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 serta kemudahan dalam mendapatkan literatur yang berkaitan dengan teori tersebut.

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto dan Abdullah Mustofa, *Law and Society*, Jakarta, 1982, hlm.13

## F. Tinjauan Umum Peraturan Daerah

Definisi peraturan daerah adalah “Peraturan perundang-undangan yang dalam pembentukannya dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disebut DPRD bersama dengan kepala daerah.”<sup>20</sup>

Perda dalam pemerintahan daerah tidak terlepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan pemerintah pusat. Kewenangan pembuatan Perda tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (6), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kewenangan pembuatan perda tersebut merupakan wujud nyata dalam pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki suatu daerah <sup>21</sup> guna mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat.<sup>22</sup>

Seluruh materi muatan Perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang selanjutnya disebut otonomi daerah dan tugas pembantuan, kondisi khusus daerah, serta penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>23</sup>

Indonesia dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan memiliki hierarki. Hierarki tersebut adalah:

---

<sup>20</sup> **Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389, Pasal 1 ayat (7).

<sup>21</sup> Rozali Abdullah, **Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 131.

<sup>22</sup> Ibid., hlm. 133.

<sup>23</sup> Ibid., Pasal 12.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
2. Undang-Undang/ Perppu pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Perda yang meliputi:
  - a. Perda Provinsi
  - b. Perda Kabupaten/ Kota
  - c. Perda Desa.<sup>24</sup>

### **G. Tinjauan Umum Pembinaan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia bina adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang untuk memperoleh hasil yang lebih baik harus dilakukan secara efisien dan efektif.<sup>25</sup>

### **H. Tinjauan Umum Anak**

Anak menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang selanjutnya disebut KBBI adalah keturunan kedua.<sup>26</sup> Apabila ditinjau dari aspek yuridis, maka pengertian anak dihadapan hukum positif Indonesia lazim diartikan sebagaiorang yang belum dewasa, yang dibawah umur, anak sering dikatakan sebagai anak yang dibawah pengawasan wali.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Ibid., Pasal 7.

<sup>25</sup> Op. Cit., <http://kbbi.web.id/bina>, diakses tanggal 12 Oktober 2016.

<sup>26</sup> Op.Cit., <http://kbbi.web.id/anak>, diakses tanggal 12 Oktober 2016.

<sup>27</sup> Lilik Mulyadi, **Pengadilan Anak di Indonesia (Teori Praktek dan Permasalahannya)**, Mandar Maju,Bandung, 2005, hlm 3.

Menurut Undang-Undang Perlindungan Anak, anak adalah seseorang yang usianya dibawah usia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang ada dalam kandungan.<sup>28</sup>

### **I. Tinjauan Umum Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis**

Kategori yang termasuk dalam anak jalanan ialah seorang anak yang berusia 5 (lima) tahun hingga 18 (delapan belas) tahun yang di jalan dan tempat umum, waktunya sebagian besar dihabiskan untuk bekerja dan/ atau berkegiatan.<sup>29</sup>

Anak-anak tersebut melewatkan atau memanfaatkan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan sehari-hari di jalanan termasuk di lingkungan pasar, pertokoan, dan pusat-pusat keramaian lainnya.

Anak jalanan dikelompokkan berdasarkan hubungan mereka dengan keluarganya. Yaitu:

#### *1. Children on the street*

Kegiatan ekonomi dilakukan oleh anak-anak di jalanan namun masih memiliki hubungan keluarga. Ada dua kelompok untuk *children on the street* yaitu orangtuanya masih tinggal bersama dengan anak-anaknya dan setiap hari pulang kerumah serta anak-anak yang tinggal di jalan umum serta melakukan kegiatan ekonomi disana namun

---

<sup>28</sup> **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235, Pasal 1 Ayat (1).

<sup>29</sup>**Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 1.

masih mempertahankan hubungan dengan keluarga sehingga mereka tetap pulang berkala.

## 2. *Children of the street*

Anak-anak yang sebahagian ataupun seluruh waktunya mereka habiskan di jalanan dan mereka memutuskan hubungan dengan keluarganya atau tidak memiliki hubungan dengan keluarganya.<sup>30</sup>

Orang dengan norma kehidupan dalam masyarakat yang digunakan dalam kehidupan sehari-hari mereka tidak layak karena tidak mempunyai tempat tinggal, pekerjaan, dan mengembara di tempat umum adalah yang disebut gelandangan.<sup>31</sup>

Tempat umum merupakan tempat bagi para pengemis mendapatkan penghasilannya. Yaitu dengan meminta belas kasihan dari orang lain dan dengan berbagai cara serta alasan agar memperoleh penghasilan.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup>Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2012, **Mengapa Terminasi Anak Jalanan di Jakarta Tahun 2011 Tidak Tercapai** (online), <http://www.kemsos.go.id/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=120&page=5>, diakses tanggal 11 Oktober 2016.

<sup>31</sup> Op.cit.,

<sup>32</sup> Op.Cit.,

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Penulisan skripsi ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris. Yaitu penelitian hukum yang melihat realita hukum dan bekerjanya hukum di masyarakat.

#### **B. Metode Pendekatan**

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis sosiologis yakni dengan menampilkan penelitian yang mengidentifikasi dan melihat keefektifan hukum di masyarakat.<sup>33</sup> Penulis melihat Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 selanjutnya dicocokkan dengan pengaplikasiannya di masyarakat yaitu di barak penampungan sementara Kota Kediri.

#### **C. Alasan Pemilihan Lokasi**

##### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini penulis lakukan di tiga lokasi, diantaranya:

- a. Lokasi pertama yang penulis gunakan adalah Kantor Dinas Sosial Kota Kediri beralamat di Jalan Brigjen Imam Bachri Kecamatan Pesantren Kota Kediri.
- b. Lokasi kedua yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini adalah barak penampungan sementara Kota Kediri beralamat di Jalan Mayor Bismo Gang Makam RT 27 dan RT 28.

---

<sup>33</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, **Metodologi Penelitian Hukum Cetakan 4**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 58.

- c. Lokasi ketiga yang penulis gunakan adalah Kantor SATPOL PP Kediri yang beralamat di Jalan Jendral Basuki Rahmat Nomor 15 Kecamatan Kota, Kota Kediri.

## 2. Alasan Pemilihan Lokasi

- a. Dinas Sosial Kota Kediri : Pemilihan Dinas Sosial karena Dinas Sosial menangani dan memberikan pembinaan bagi para gelandangan, pengamen, dan pengemis serta Dinas Sosial memiliki data yang berkaitan mengenai jumlah anak gelandangan, pengamen, dan pengemis di Kota Kediri. Selain itu, Dinas Sosial turut melakukan upaya penanggulangan terhadap gelandangan, pengamen, dan pengemis di Kota Kediri.
- b. Barak penampungan sementara : Lokasi barak penampungan sementara merupakan lokasi yang tepat dalam menunjang penulisan skripsi. Karena di barak penampungan tersebut terdapat hal yang menyimpang dengan Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 yang merupakan bahan bahasan dalam penulisan skripsi ini. Artinya adanya pertentangan antara *das sein* dan *das sollen*. Oleh sebab itu penulis memilih lokasi penelitian tersebut.
- c. Kantor SATPOL PP Kota Kediri : Pemilihan Kantor SATPOL PP karena SATPOL PP menangani razia terhadap anak jalanan, gelandangan, dan pengemis serta SATPOL PP memiliki data mengenai jumlah gelandangan, anak jalanan, maupun pengemis yang dirazia.

## **D. Jenis Data dan Sumber Bahan Hukum**

Jenis data yang digunakan dalam penulisan proposal ini adalah:

a. Data Primer

Yakni data yang diambil langsung dari lapangan tempat penelitian melalui wawancara kepada responden yang bersangkutan dalam hal ini adalah wawancara kepada anak jalanan, gelandangan di barak penampungan sementara, dan pengemis di Kota Kediri serta pihak yang terkait yakni Dinas Sosial dan Tenaga Kerja serta Satpol PP Kota Kediri.

b. Data Sekunder

Yakni data responden yang bersangkutan diambil secara tidak langsung. Data diambil dari studi kepustakaan, literatur karya ilmiah, peraturan perundang-undangan, dokumentasi yang terkait penanggulangan anak jalanan, pengemis, dan gelandangan di Kota Kediri.

### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Penulisan skripsi ini menggunakan teknik pengumpulan data adalah dengan melakukan pengumpulan data primer dan data sekunder. Data primer dan data sekunder akan diuraikan sebagai berikut:

1. Data Primer

Data Primer yang penulis gunakan untuk melakukan pengumpulan data adalah dengan melakukan wawancara. Wawancara dilakukan secara terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara dan pengamatan tidak terlibat. Wawancara merupakan salah satu cara pengumpulan data yang efektif karena

peneliti dapat langsung bertatap muka dengan obyek yang diteliti/ responden, sehingga informasi yang diperlukan dapat terjawab.<sup>34</sup> Pengumpulan data ini terkait dengan judul dalam penulisan skripsi ini.

## 2. Data Sekunder

Data Sekunder yang penulis gunakan untuk melakukan pengumpulan data adalah dengan studi dokumen berkas-berkas penting, penelusuran peraturan perundang-undangan dari berbagai sumber, penelusuran situs internet. Pengumpulan data ini dengan melakukan studi tentang peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, situs internet yang terkait dengan judul dalam skripsi ini.

## F. Populasi, Sampel, dan Responden

### 1. Populasi

Populasi merupakan semua obyek yang digunakan dalam penelitian, diantaranya manusia, hewan, benda, tumbuhan, dan segala gejala atau peristiwa yang menjadi dan berkaitan dengan obyek yang diteliti.<sup>35</sup> Populasi penelitian ini adalah masyarakat Kota Kediri secara keseluruhan yang mengalami masalah kesejahteraan sosial.

### 2. Sampel

Sebagian atau wakil dari populasi yang menjadi obyek penelitian disebut sampel.<sup>36</sup> Teknik sampel penelitian ini adalah menggunakan teknik *purposive sampling*, alasan peneliti menggunakan teknik ini

---

<sup>34</sup> Suratman, **Metode Penelitian Hukum**, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 127.

<sup>35</sup> Winarno Surakhmad, **Pengantar Penelitian Hukum**, Tarsito, Bandung, 1985, hlm 93.

<sup>36</sup> Suharsimi Arikunto, **Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek cet. XII**, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 109.

dengan pertimbangan subyektif untuk mengambil sampel, agar responden dapat memberikan jawaban yang relevan terkait dengan penulisan skripsi ini. Sampel yang peneliti ambil adalah semua gelandangan, pengamen, dan pengemis yang berada di barak penampungan sementara Kota Kediri.

### 3. Responden

Responden adalah dalam penelitian, jawaban atas permasalahan, fakta dapat diberikan oleh seseorang<sup>37</sup> dan sampling diambil dari responden langsung yaitu pengemis, anak jalanan, dan gelandangan di Kota Kediri selanjutnya diidentifikasi dan dideskripsikan dengan batasan-batasan yang jelas sesuai kategorinya. Responden yang peneliti gunakan dalam menjawab permasalahan ini adalah responden yang berada di barak penampungan Kota Kediri dan masih mengalami masalah kesejahteraan sosial, diantaranya sebagai berikut:

- a. Anak Jalanan : 2 orang
  - 1) Adi Nugroho : 10 tahun
  - 2) Indra Wijaya : 16 tahun
- b. Gelandangan : 2 orang
  - 1) Semi : 82 tahun
  - 2) Sarinten : 82 tahun
- c. Pengemis : 7 orang, diantaranya;
  - 1) Misiyem : 67 tahun
  - 2) Supardi : 79 tahun

---

<sup>37</sup> Zainuddin Ali, Op.Cit., hlm. 106.

- 3) Yatini : 77 tahun
- 4) Lasiyem : 61 tahun
- 5) Hendri Manalu : 76 tahun
- 6) Agus Purwanto : 54 tahun
- 7) Barokah : 57 tahun

#### **G. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data merupakan teknik menganalisis dari setiap proses dari data selanjutnya dianalisa dan diuraikan agar menjadi suatu fakta yang terjadi.<sup>38</sup> Teknik analisis yang tepat untuk penelitian ini adalah dengan teknik analisis deskriptif analisis. Deskriptif analisis yaitu teknik yang mengatur dengan cara kebenaran yang diperoleh dari berbagai sumber maupun ketentuan lain selanjutnya dihubungkan dengan hasil wawancara di lapangan untuk menjawab permasalahan yang ada.<sup>39</sup>

#### **H. Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan penjelasan atas pengertian atau istilah yang terkait dalam penulisan skripsi ini. Definisi yang dijelaskan dalam skripsi ini diantaranya:

1. Efektifitas

Efektifitas merupakan akibat yang ditimbulkan akibat pengaruh oleh beberapa faktor yang terkait.

2. Peraturan Daerah

---

<sup>38</sup> Moloeng, Lexy, **Metodologi Penelitian Kualitatif**, PT Remaja Rosdakary, Bandung, 2002, hlm. 103.

<sup>39</sup> Zainuddin Ali, Op.Cit., hlm. 107.

Peraturan Daerah merupakan peraturan yang dibentuk oleh pemerintah daerah dan DPRD yang merupakan bentuk desentralisasi pemerintah pusat.

3. Pembinaan

Pembinaan merupakan suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk membentuk sesuatu menjadi lebih baik dari sebelumnya.

4. Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis

Anak Jalanan, gelandangan, dan pengemis adalah kondisi ketidaksejahteraan masyarakat yang ditimbulkan dari ketidakmampuan dalam menghadapi perkembangan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

## **BAB IV**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Gambaran Umum Kota Kediri**

Total daratan wilayah Kota Kediri seluas 63,40 Km<sup>2</sup>, terdiri dari tiga Kecamatan yaitu:

1. Kecamatan Kota terdiri dari 17 Kelurahan, 99 RW dan 473 RT;
2. Kecamatan Pesantren terdiri dari 15 Kelurahan, 124 RW, dan 492 RT;
3. Kecamatan Mojoroto terdiri dari 14 Kelurahan, 96 RW dan 452 RT.

Wilayah barat sungai termasuk dalam wilayah Kecamatan Mojoroto dengan luas wilayah 24,60 km<sup>2</sup>, dan timur sungai termasuk wilayah Kecamatan Kota dan Kecamatan Pesantren masing-masing dengan luas wilayah 14,90 km<sup>2</sup> dan 23,90 km<sup>2</sup>.

Kota Kediri merupakan satu dari 2 daerah di Provinsi Jawa Timur yang memiliki gunung, yaitu gunung Klotok dan Maskumambang. Berdasarkan ketinggiannya, Kota Kediri dapat dibagi menjadi :

1. Wilayah Tanah Usaha Utama I c (WTUU Ic), dengan ketinggian 63-100 m di atas permukaan laut seluas 5.083 Ha (80,17%);

2. Wilayah Tanah Usaha Utama I d (WTUU Id), ketinggian 100–500 m dari permukaan laut seluas 1.257 Ha (18,83%).

Hal ini berarti mayoritas ketinggian wilayah Kota Kediri 80,17% berada pada ketinggian 63-100 m dari permukaan laut yang terletak sepanjang sisi kiri dan kanan Kali Brantas.

Kota Kediri mengalir 5 sungai, yaitu Sungai Kresek di Kecamatan Pesantren sepanjang 9 km dan 4 sungai berada di Kecamatan Pesantren, diantaranya Sungai Parang sepanjang 7,5 km, Sungai Kedak 8 km, Sungai Brantas 7 km, dan Sungai Ngampel sepanjang 4,5 km.

Dari kelima sungai tersebut, yang terbesar dan terkenal sampai saat ini adalah Sungai Brantas, yang merupakan saluran primer.<sup>40</sup>

Sungai Brantas merupakan legenda bagi masyarakat Kediri juga Propinsi Jawa Timur. Dari sungai ini pulalah perkembangan sejarah peradaban masyarakat Kediri bermula.

Selengkapnya dapat dicermati pada tabel 4.1 berikut.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> [https://googleweblight.com/?lite\\_url=https://www.kedirikota.go.id](https://googleweblight.com/?lite_url=https://www.kedirikota.go.id), diakses tanggal 2 Januari 2017.

<sup>41</sup> <https://bappeda.jatimprov.go.id/>, diakses tanggal 2 Januari 2017.

Tabel 4.1

## Penggunaan Lahan Kota Kediri

PENGUNAAN LAHAN	LUAS (Ha)			
	MOJOROTO	KOTA	PESANTREN	TOTAL
Permukiman	687,17	486,60	468,29	1642,05
Perdagangan dan Jasa	56,13	69,39	23,44	148,96
Perkantoran	69,42	26,50	0,65	96,57
Pelayanan Umum	72,03	44,63	23,71	140,37
Industri dan Pergudangan	22,02	121,77	32,82	176,61
Pariwisata	1,99	3,15	1,02	6,15
RTH NON HIJAU	21,59	35,96	2,34	59,89
RTH	25,37	5,36	1,47	32,19
Peruntukan Sektor Informal	0,49	0,00	0,00	0,49
Pertanian	980,78	518,45	1586,51	3085,74
Ladang/Kebun Campur	268,19	120,60	250,07	638,87
Hutan	163,44	0,00	0,00	163,44

PENGUNAAN LAHAN	LUAS (Ha)			
	MOJOROTO	KOTA	PESANTREN	TOTAL
Kawasan Militer	12,34	12,99	0,00	25,33
Stasiun	0,00	0,05	0,00	0,05
TPA dan LPLT	1,10	0,00	0,00	1,10
Terminal	2,77	0,00	0,00	2,77
Sungai	75,29	44,55	0,00	119,84
Luas (Ha)	2460,10	1490,00	2390,30	6340,40

*Sumber : Data Sekunder, diolah, 2016.*

## **B. Gambaran Umum Dinas Sosial Dan Tenaga Kerja Kota Kediri**

### **1. Nama Lembaga Tempat Penelitian**

Nama instansi tempat penelitian yang pertama adalah kantor Dinsosnaker Kota Kediri yang selanjutnya disebut Dinsosnaker Kota Kediri. Kantor Dinsosnaker beralamat di Jalan Brigjen Imam Bachri Kecamatan Pesantren dengan nomor telepon (0354) 697435.

### **2. Struktur Organisasi Lembaga Tempat Penelitian**

Dinas Sosial dan Tenaga Kerja tersusun dari organisasi:

- a. Kepala Dinas;



Nama : **Ir. DEWI SARTIKA, MM**

NIP : 19590621 198503 2 007

Pangkat : Pembina Utama Muda

Gol. Ruang : IV/c

Kelahiran : Surabaya, 21 Juni 1959

b. Sekretariat, membawahi :

- 1) Sub Bagian Umum;
- 2) Sub Bagian Program, Evaluasi dan Pelaporan;
- 3) Sub Bagian Keuangan.

### **3. Visi dan Misi Lembaga Tempat Penelitian**

#### **Visi Dinsosnaker:**

Terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya PMKS melalui usaha kesejahteraan sosial, serta terciptanya tenaga kerja yang berkualitas, tersedianya

kesempatan kerja, hubungan industrial yang dinamis dan perlindungan tenaga kerja yang berkeadilan.

**Misi Dinsosnaker:**

- a. Kualitas pelayanan dan bantuan kesejahteraan sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial ditingkatkan;
- b. Tenaga kerja yang berkualitas tercipta;
- c. Pelayanan penempatan tenaga kerja, perluasan kerja, dan transmigrasi ditingkatkan;
- d. Perselisihan hubungan industrial dan mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan bidang ketenagakerjaan dan penegakan hukum diturunkan.

**C. Gambaran Umum Satuan Polisi Pamong Praja**

**1. Nama Lembaga Tempat Penelitian**

Nama instansi tempat penelitian yang kedua adalah kantor Satuan Polisi Pamong Praja. Kantor SATPOL PP beralamat di Jalan Jendral Basuki Rahmat Nomor 15, Kecamatan Kota, Kediri. Nomor telepon yang dapat dihubungi (0354) 682955.

**2. Struktur Organisasi lembaga Tempat Penelitian**



### **Kepala Kantor**

Nama : **ALI MUKHLIS, S.Sos**

NIP : 19620527 199503 1 003

Pangkat : Penata Tk.I

Golongan Ruang : III/d

Kelahiran : Blitar, 27 Mei 1962

### **3. Susunan Organisasi SATPOL PP, terdiri dari:**

- a. Kepala Satuan;
- b. Sub Bagian Tata Usaha;
- c. Seksi Penegakan Perundang-Undangan Daerah;
- d. Seksi Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat;
- e. Seksi Sarana dan Prasarana;

- f. Seksi Perlindungan Masyarakat;
- g. Kelompok Jabatan Fungsional.<sup>42</sup>

#### **4. Fungsi dan Tugas Lembaga Tempat Penelitian**

##### **Tugas SATPOL PP:**

Penegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan perlindungan masyarakat serta ketenteraman masyarakat.<sup>43</sup>

##### **Fungsi SATPOL PP:**

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Satpol PP mempunyai fungsi:

- a. Penyusunan program dan pelaksanaan penegakan Perda, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
- b. Pelaksana kebijakan penegakan Perda dan peraturan kepala daerah;
- c. Pelaksana kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di daerah;
- d. Kebijakan perlindungan masyarakat dilaksanakan;

---

<sup>42</sup> Peraturan Walikota Kediri Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Uraian Tugas Pokok dan Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja, Lembaran Berita Daerah Kota Kediri Tahun 2014 Nomor 42, Pasal 4 Ayat 1.

<sup>43</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5094, Pasal 4.

- e. Pelaksana koordinasi penegakan Perda dan peraturan kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil daerah, dan/atau aparatur lainnya;
- f. Masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan menaati Perda dan pengawas peraturan kepala daerah; dan
- g. Pelaksana tugas lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.<sup>44</sup>

#### **D. Analisa Efektifitas Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis**

Anjal, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri pembinaannya telah ada sejak Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 diberlakukan. Pasal 3 menyebutkan bahwa,

“Pembinaan bertujuan untuk mencegah serta mengantisipasi meningkatnya jumlah anak jalanan, gelandangan, maupun pengemis, mengentaskan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dari kehidupan di jalan, menjamin terpenuhinya hak-hak dasar agar anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dapat hidup sesuai dengan harkat dan martabat sebagai warga negara, memberikan perlindungan dari diskriminasi, kekerasan fisik atau mental termasuk kekerasan seksual, penelantaran, eksploitasi dan perlakuan buruk, menciptakan ketertiban, ketentraman, dan kehidupan bersama yang bermartabat.”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> **Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5094, Pasal 5

<sup>45</sup> **Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 3.

Salah satu tujuan pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis adalah mencegah dan mengantisipasi meningkatnya jumlah anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.<sup>46</sup> Upaya tersebut merupakan upaya penanggulangan anjal, gelandangan, dan pengemis.

Upaya penanggulangan adalah upaya untuk mengurangi dan/atau meniadakan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis<sup>47</sup> di Kota Kediri. Pelaksanaan upaya penanggulangan meliputi:

1. Penjangkauan;

Upaya penjangkauan dijabarkan Pasal 11 hingga Pasal 13. Pasal 11 menyebutkan bahwa, “Upaya penjangkauan ini yaitu dengan mendatangi langsung anak jalanan, gelandangan, dan pengemis ditempat yang biasa mereka singgahi.”<sup>48</sup> Pasal 12 menyebutkan bahwa, “Upaya penanggulangan dilakukan oleh Tim Gabungan yang terdiri dari:

- a. Dinas Sosial dan Tenaga Kerja;
- b. SKPD yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang kesehatan;
- c. Kepolisian;
- d. Satuan Polisi Pamong Praja;
- e. Lembaga Kesejahteraan Sosial;
- f. Pekerja Sosial;

---

<sup>46</sup> **Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 9.

<sup>47</sup> **Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 9.

<sup>48</sup> **Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 11-13.

g. Tenaga Kesejahteraan Sosial.<sup>49</sup>

Upaya penjangkauan yang selama ini telah dilakukan oleh SATPOL PP Kota Kediri.

Setelah dilakukan razia, selanjutnya para anak jalanan, pengemis, dan gelandangan di data oleh SATPOL PP dan diserahkan kepada Dinas Sosial dan Tenaga Kerja. Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Kediri mendata dan mengelompokkan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Pendataan dilakukan di barak penampungan Kota Kediri. Mereka yang masih memiliki keluarga akan dikembalikan kepada keluarganya sedangkan yang tidak memiliki keluarga akan disalurkan ke Unit Pelayanan Teknis yang selanjutnya disebut (UPT) Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur.<sup>50</sup>

Hal tersebut dimaksudkan agar mereka mendapatkan keterampilan dan pembinaan agar tidak kembali ke jalan sebagai anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Bapak Karyono S.Sos selaku Kepala Swadaya Masyarakat menuturkan bahwa,

Semua anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Jawa Timur langsung disalurkan ke UPT Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, karena di Kota Kediri saat ini belum terdapat UPT barak penampungan untuk anak jalanan, pengemis, dan gelandangan.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> **Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 12.

<sup>50</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Karyono S,Sos sebagai narasumber di bagian Kepala Swadaya Masyarakat Kantor Dinas Sosial dan Tenaga Kerja pada tanggal 18 Oktober 2016.

<sup>51</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Karyono S,Sos sebagai narasumber di bagian Kepala Swadaya Masyarakat Kantor Dinas Sosial dan Tenaga Kerja pada tanggal 18 Oktober 2016.

Kota Kediri memiliki barak penampungan gelandangan, anak jalanan, dan pengemis. Barak penampungan Kota Kediri beralamat di Jalan Semampir Gang Makam.

Barak tersebut sekarang tidak difungsikan sebagaimana mestinya. Barak penampungan Kota Kediri hanya digunakan untuk menampung anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang sudah didata oleh Dinas Sosial dan Tenaga Kerja turun temurun sejak tahun 1969 tanpa diberikan pembinaan maupun keterampilan. Sebagian dari anak cucu anak jalanan, gelandangan, maupun pengemis bekerja sebagai kuli dan sebagian lagi tetap melakukan pekerjaan dahulunya yaitu sebagai anak jalanan, gelandangan, dan pengemis untuk memenuhi kehidupan sehari-harinya. Pekerjaan tersebut tetap dilakukan oleh mereka karena untuk kebutuhan pokok, air bersih, sandang mereka harus dipenuhi sendiri. Pemerintah Kota Kediri hanya menyediakan barak penampungan dengan fasilitas satu tempat tidur dan satu lemari kecil. Sebagian mereka yang tidak memiliki keterampilan terpaksa harus kembali ke jalan untuk memenuhi kebutuhan walaupun sering terjerat razia SATPOL PP.<sup>52</sup>

Kantor Dinas Sosial dan Tenaga Kerja juga menyediakan layanan laporan masyarakat tentang keberadaan anak jalanan, pengemis, maupun gelandangan yang merupakan isi dalam Pasal 13. Namun hingga saat ini belum terdapat laporan masyarakat tentang keberadaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.<sup>53</sup> Kurangnya kepedulian masyarakat serta sosialisasi tentang layanan laporan masyarakat tentang keberadaan mereka merupakan salah satu kendala yang di hadapi pemerintah daerah Kota Kediri.

## 2. Pemahaman masalah (assessment);

<sup>52</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Shanti sebagai narasumber di bagian Ketua Rukun Tetangga 27 Barak Penampungan Sementara Kota Kediri pada tanggal 20 Oktober 2016.

<sup>53</sup> Op. Cit., Bapak Karyono S,Sos sebagai narasumber di bagian Kepala Swadaya Masyarakat Kantor Dinas Sosial dan Tenaga Kerja pada tanggal 18 Oktober 2016.

Upaya penjangkauan dijabarkan lebih lanjut di Pasal 14 hingga Pasal 18.

”Tujuan assessment dan rencana pelayanan lanjutan ialah agar anak jalanan, gelandangan, dan pengemis terlindungi, terbina, serta terjamin hak asasinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”<sup>54</sup>

Assessment dan penyusunan rencana pelayanan lanjutan dilakukan di penampungan sementara. Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis selanjutnya dikualifikasikan berdasarkan kategorinya sebagai dasar untuk menetapkan tindakan yang perlu dilakukan. Tindakan yang dilakukan diantaranya:

- a. Terdapat syarat ketika melepaskan;
- b. Memasukkan dalam Panti Sosial;
- c. Mengembalikan ke dalam masyarakat, antara lain kepada orang tua/ wali/ keluarga, ke tempat asal, dipekerjakan menurut bakat dan kemampuan masing-masing; dan
- d. Diberi hak pengasuhan untuk anak jalanan.<sup>55</sup>

Pemerintah Daerah dan/ atau Lembaga Kesejahteraan Sosial memenuhi hak pengasuhan anak jalanan dengan cara:

- a. Dikembalikan ke orang tua atau keluarga;
- b. Diupayakan keluarga pengganti; dan/ atau
- c. Mengasuh anak jalanan sampai anak tersebut kembali ke keluarga atau mendapatkan keluarga pengganti.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> **Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 15.

<sup>55</sup> **Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 16

Pemerintah Daerah dan/ atau Lembaga Kesejahteraan Sosial Kota Kediri saat ini belum pernah memberikan hak pengasuhan kepada anak jalanan, pengemis, maupun gelandangan di Kota Kediri. Hal tersebut disebabkan karena mereka lebih memilih ditampung ditempat penampungan UPT Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur. Sehingga untuk hak pengasuhan belum diberlakukan selama mereka tidak mau diberi hak pengasuhan.

3. Upaya pemenuhan hak-hak dasar.

Upaya pemenuhan hak-hak dasar diantaranya dengan:

h. Pemenuhan hak identitas;

Pemenuhan hak identitas ini yaitu dengan dokumen kependudukan berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga yang selanjutnya disebut (KK) Rukun Tetangga yang selanjutnya disebut (RT) 27 dan RT 28 Rukun Warga yang selanjutnya disebut (RW) 6, dan akta pencatatan sipil. Pemenuhan hak identitas tersebut dilakukan oleh Dinsosnaker Kota Kediri setelah terdaftar dalam pendataan penduduk Kota Kediri.

i. Pemenuhan kebutuhan dasar yaitu sandang, pangan, dan tempat tinggal;

Di wilayah penampuan sementara Kota Kediri, pemenuhan kebutuhan dasar hanya terkait dengan tempat tinggal dan Mandi, Cuci, Kakus (MCK) saja. Kebutuhan

---

<sup>56</sup> **Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal

sandang dan pangan harus dipenuhi sendiri oleh penduduk penampungan sementara. Penduduk tersebut yang tidak memiliki keterampilan tetap melanjutkan kegiatannya sebagai pengemis untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

j. Pemenuhan hak kesehatan;

Pemenuhan hak kesehatan dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Pemenuhan hak kesehatan berupa pemberian Kartu Indonesia Sehat yang selanjutnya disebut (KIS), Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan (BPJS), dan Jamkesda. Pemberian kartu-kartu tersebut secara cuma-cuma bagi penduduk penampungan sementara di Kota Kediri.

k. Pemenuhan hak atas pendidikan

Pemenuhan hak atas pendidikan untuk penduduk penampungan sementara Kota Kediri yaitu diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui pemberian Kartu Indonesia Pintar. Anak-anak penampungan sementara yang masih menempuh pendidikan Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) dapat tetap melakukan aktivitas pendidikannya dengan jaminan hak atas pendidikan yang diberikan Pemerintah Pusat tersebut.

l. Pemenuhan hak atas perlindungan dan bantuan hukum.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Op. Cit., Pasal 19

Diberikan kepada penduduk penampungan sementara bagi penduduk yang terkena kasus kriminal. Pemenuhan tersebut diberikan ketika terdapat penduduk yang terkena kasus kriminal.<sup>58</sup>

Upaya penanggulangan tersebut dilakukan untuk mencegah dan mengantisipasi jumlah gelandangan, pengemis, dan anjal yang terus meningkat di Kota Kediri walaupun dalam praktek di lapangan jumlah mereka terus mengalami peningkatan.<sup>59</sup>

Menurut Dr Soerjono Soekanto, hukum dikatakan efektif jika memenuhi beberapa faktor, diantaranya:

- a. Hukum ( Undang-Undang );
- b. Penegakan hukum;
- c. Fasilitas atau sarana yang mendukung penegakan hukum;
- d. Kebudayaan;
- e. Masyarakat.

Efektif maupun tidak menjadi tolak ukur maupun perbandingan kesesuaian suatu hukum dengan realitas di masyarakat.<sup>60</sup> Faktor tersebutlah sebagai faktor efektif atau tidaknya suatu hukum yang terdapat dalam Perda Kota Kediri.

---

<sup>58</sup> Op.Cit., Ibu Shanti sebagai narasumber di bagian Ketua Rukun Tetangga 27 Barak Penampungan Sementara Kota Kediri pada tanggal 20 Oktober 2016.

<sup>59</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Rina sebagai narasumber Seksi Penegakan Parundang-Undang Daerah di Satuan Polisi Pamong Praja pada tanggal 25 Oktober 2016.

<sup>60</sup> Purwadi Purwacaraka, **Perihal Kaidah Hukum**, Alumni, Bandung, 1978, hlm 118.

Dari hasil penelitian, penjelasan lebih rinci mengenai efektif atau tidaknya hukum dalam Perda ini akan dijabarkan sebagai berikut:

a. Faktor hukum (undang-undang),

Faktor hukum atau Undang-Undang adalah Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Kediri adalah peraturan yang tertulis secara sah dibuat oleh Pemerintah Kota Kediri.

Peraturan Daerah ini dibuat dengan tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya yaitu tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, artinya peraturan daerah ini sesuai dengan UUDNRI 1945 khususnya menjalankan Peraturan sesuai dengan Pasal 18 ayat (6) UUDNRI Tahun 1945.

Peraturan Daerah ini bersifat khusus karena hanya berlaku di wilayah Kota Kediri, tidak berlaku surut, tidak dapat diganggu gugat, serta sarana mencapai tujuan spiritual dan material bagi pribadi maupun masyarakat khususnya Kota Kediri. Peraturan Daerah Kota Kediri dari segi faktor hukumnya sudah berjalan dengan baik.

b. Faktor penegakan hukum,

Penegak hukum merupakan hukum yang diterapkan maupun dibentuk. Keefektifan hukum dalam Perda ini dipengaruhi oleh penegak hukum. Penegak hukum yang berkaitan dengan penelitian penulis yaitu Dinsosnaker dan SATPOL PP Kota Kediri. Pihak Dinsosnaker bekerjasama

dengan pihak SATPOL PP Kota Kediri melaksanakan upaya penjangkauan, *assesment*, penyusunan rencana pelayanan lanjutan, serta upaya pemenuhan hak-hak dasar terhadap pengemis, gelandangan, dan anak jalanan.

Penegak Hukum dari Pihak Dinsosnaker yang penulis wawancara ialah dari bidang Kepala Swadaya Masyarakat oleh Bapak Karyono S,Sos. Penelitian yang dilakukan oleh penulis mendapati bahwa para penegak hukum di Dinsosnaker kurang dapat memahami tentang Perda ini dan berikut hasil wawancara dengan beliau,<sup>61</sup>

Pasal 9 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Kediri memang benar ada. Namun, untuk detailnya saya kurang tahu.

Kepala Bidang Swadaya Masyarakat memiliki tugas salah satunya ialah melakukan penyuluhan dan bimbingan sosial guna penanggulangan permasalahan kesejahteraan sosial.<sup>62</sup> Tugas tersebut mengandung amanat yang tertuang di dalam Perda ini. Sehingga sudah seharusnya Kepala Bidang mengetahui, memahami, dan mengerti secara jelas tentang Peraturan Daerah tersebut.

Selanjutnya penulis melakukan wawancara dari pihak SATPOL PP Kota Kediri bidang Seksi Penegakan Parundang-Undangan Daerah. Salah satu tugas dari Seksi

---

<sup>61</sup> Op. Cit., Bapak Karyono S,Sos sebagai narasumber di bagian Kepala Swadaya Masyarakat Kantor Dinas Sosial dan Tenaga Kerja pada tanggal 18 Oktober 2016.

<sup>62</sup> [dinsos.malangkab.go.id/konten-26.html](http://dinsos.malangkab.go.id/konten-26.html), diakses pada tanggal 15 Agustus 2017 pukul 09.02.

Penegakan Perundang-Undangan ialah pengawasan dilaksanakan terhadap semua aspek diantaranya badan hukum, aparatur, atau masyarakat agar penegakan Peraturan Walikota, Peraturan Daerah, dan Keputusan Walikota ditaati atau dipatuhi.<sup>63</sup> Peraturan yang dimaksud pada pasal tersebut salah satunya ialah Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013.

Penelitian penulis mendapati bahwa pada Perda ini Ibu Rina kurang dapat memahami peraturan tersebut, dan berikut hasil wawancara penulis,<sup>64</sup>

Peraturan Daerah, Peraturan Walikota, maupun Keputusan Walikota sangat banyak jumlah dan aturan yang mengatur. Sehingga tidak semua dapat dipahami dengan mudah. SATPOL PP memiliki Standar Operasional Pekerjaan (SOP) dalam menjalankan pekerjaan.

Peraturan Daerah ini di Kota Kediri sudah terlaksana, namun penegakan hukum oleh penegak hukum belum terlaksana dengan baik karena penegak hukum substansi dari Peraturan Daerah kurang dapat dipahami.

c. Faktor fasilitas atau sarana penegakan hukum,

Keefektifan Perda ini didukung oleh faktor fasilitas atau sarana. Penegakan hukum di Kota Kediri belum dapat berjalan secara efektif dan optimal jika sarana atau fasilitas tidak berjalan lancar.

---

<sup>63</sup> Op.Cit., Pasal 7 (c)

<sup>64</sup> Op. Cit., Ibu Rina Seksi Penegakan Parundang-Undangan Daerah SATPOL PP Kota Kediri.

Sarana atau fasilitas ini terkait penelitian ialah barak penampungan sementara yang beralih fungsi menjadi rumah tinggal para anjal, gelandangan, maupun pengemis sejak tahun 1969. Tempat barak penampungan yang seharusnya menjadi barak penampungan sementara untuk memberikan pelatihan keterampilan bagi anjal, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri.

Penelitian yang penulis lakukan mendapati bahwa tidak adanya sarana atau fasilitas untuk memberikan keterampilan bagi gelandangan, anjal, dan pengemis di Kota Kediri.

Anjal, gelandangan, dan pengemis yang berada di barak penampungan memiliki Kartu Keluarga yang selanjutnya disebut KK di barak penampungan sementara Kota Kediri.

Barak penampungan sementara yang seharusnya untuk tempat membina dan memberikan keterampilan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis agar mereka bisa memperoleh penghasilan dengan cara yang dibenarkan namun beralih fungsinya sebagai tempat tinggal tetap para pengemis, gelandangan, dan anjal dari jaman dahulu.

Sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum di Kota Kediri kurang dapat berjalan dengan baik karena adanya pengalihan fungsi barak penampungan sementara dan tidak adanya pembinaan dalam memberikan

keterampilan kepada gelandangan, anjal, dan pengemis di Kota Kediri.

d. Faktor kebudayaan

Keefektifan Perda ini ditunjang dengan faktor kebudayaan.

Faktor kebudayaan yang penulis dapat dalam penelitian penulis ialah budaya masyarakat Kota Kediri yang memberikan bantuan maupun santunan kepada pengemis, gelandangan, maupun anjal. Meskipun pemerintah Kota Kediri telah menghimbau warganya untuk tidak memberikan bantuan dalam bentuk apapun kepada anjal, gelandangan, maupun pengemis di Kota Kediri, namun masih banyak masyarakat Kota Kediri yang tidak menghiraukan himbauan tersebut.

e. Faktor masyarakat.

Keefektifan dalam Peraturan Daerah ini di Kota Kediri ditunjang selanjutnya oleh faktor peran serta masyarakat.

Peran serta dalam menanggapi dan memberikan laporan kepada pihak Pemerintah Kota Kediri mengenai adanya mereka yang berada di Kota Kediri. Hasil wawancara peneliti dengan pihak Dinsosnaker bahwa,<sup>65</sup>

Kurang adanya perhatian dari masyarakat yang terbukti dengan tidak adanya laporan masyarakat tentang adanya anak jalanan, gelandangan, maupun pengemis di Kota Kediri. Padahal pihak kami menyediakan laporan masyarakat.

---

<sup>65</sup> Op. Cit., Bapak Karyono S,Sos sebagai narasumber di bagian Kepala Swadaya Masyarakat Kantor Dinas Sosial dan Tenaga Kerja.

Hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa faktor masyarakat dalam menunjang keefektifan Peraturan Daerah ini di Kota Kediri belum berjalan dengan efektif.

#### **D. Penyelesaian yang Efektif Dalam Menanggulangi Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Kediri**

Anak jalanan, gelandangan, maupun pengemis merupakan kajian perpektif dalam permasalahan sosial budaya. Masih berkeliarannya gelandangan, anjal, dan pengemis menunjukkan perlunya perhatian khusus untuk menanggulangnya khususnya dari aspek sosial dan budaya. Menurut Suparlan, faktor yang mendorong orang menjadi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis ialah:

1. Lajunya pertumbuhan penduduk di perdesaan;
2. Kondisi daerah perdesaan;
3. Kondisi lapangan kerja;
4. Warisan hidup menggelandang;
5. Faktor alam musibah/ bencana;
6. Faktor keluarga.<sup>66</sup>

Penyelesaian yang dapat peneliti berikan dalam menanggulangi gelandangan, anjal, dan pengemis di Kota Kediri diantaranya,

---

<sup>66</sup> Parsudi Suparlan, **Orang Gelandangan di Jakarta: Pada Politik Golongan Termiskin, Kemiskinan di Perkotaan**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993, hlm 112.

<sup>66</sup> Purwadi Purwacaraka, **Perihal Kaidah Hukum**, Alumni, Bandung, 1978, hlm 118.

1. Penanaman mental spiritual positif merupakan salah satu cara mengembalikan tindakan normatif sebagai masyarakat yang berbudaya;
2. Pembekalan pendidikan keterampilan bagi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis;
3. Mengembalikan mereka ke daerah asal namun dengan penanganan terpadu dari pemerintah dengan menyiapkan lapangan pekerjaan di perdesaan yang mereka tinggalkan;
4. Pemerintah Kota Kediri memberikan lokasi atau tempat penampungan hasil razia anak jalanan, gelandangan, dan pengemis;
5. Memberikan santunan logistik bagi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis;
6. Menyiapkan tenaga yang mendampingi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis selama di penampungan sementara;<sup>67</sup>
7. Memberikan kegiatan keterampilan agar mereka tidak kembali ke jalan;
8. Menanamkan rasa 'malu' dengan menghilangkan rasa malas dalam diri anak jalanan, gelandangan, dan pengemis;

---

<sup>67</sup> <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=ache:http://ejournal.kemsos.go.id/>, diakses tanggal 15 Agustus 2017.

9. Membentuk peraturan daerah tentang larangan memberikan santunan kepada anjal, gelandangan, dan pengemis disertai sanksi yang mengatur;
10. Memberikan sosialisasi kepada masyarakat tentang laporan yang disediakan untuk mereka yang masih berkeliaran di jalan disertai *reward* apabila memberikan laporan tersebut.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Bab IV menjelaskan mengenai efektifitas Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, sehingga dapat disimpulkan bahwa:

1. Perda tersebut belum dapat berjalan dengan efektif secara keseluruhan. Efektif maupun tidak nya suatu peraturan dilihat dari beberapa faktor, diantaranya:

- a. Faktor Hukum ( Undang-Undang )

Perda tersebut adalah peraturan yang tertulis secara sah dibuat oleh Pemerintah Kota Kediri, tidak bertentangan dengan Peraturan yang berada di atasnya, bersifat khusus karena hanya berlaku di wilayah Kota Kediri, tidak berlaku surut, tidak dapat diganggu gugat, serta sarana mencapai tujuan spiritual dan material bagi pribadi maupun masyarakat.

- b. Faktor Penegakan Hukum

Faktor penegakan hukum memiliki peranan yang besar dalam Perda ini di Kota Kediri yakni melakukan upaya penjangkauan, *assesment*, penyusunan rencana pelayanan lanjutan, serta upaya pemenuhan hak-hak dasar terhadap mereka. Penulis mendapati saat melakukan penelitian, sebagian penegak hukum kurang memahami dan mengerti dasar hukum mereka

melaksanakan kegiatan tersebut sehingga kurang dapat melaksanakan Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 secara optimal.

c. Faktor Fasilitas atau Sarana yang Mendukung Penegakan Hukum

Faktor fasilitas atau sarana yang mendukung penegakan hukum dapat menunjang keefektifan Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013. Penegakan hukum di Kota Kediri belum dapat berjalan secara efektif dan optimal jika sarana atau fasilitas tidak berjalan lancar. Sarana atau fasilitas ini terkait barak penampungan sementara yang beralih fungsi menjadi rumah tinggal para pengemis, gelandangan, maupun anjal sejak tahun 1969. Tempat barak penampungan yang seharusnya menjadi barak penampungan sementara untuk memberikan pelatihan keterampilan bagi gelandangan, anjal, dan pengemis di Kota Kediri. Perlu adanya sarana atau fasilitas untuk memberikan keterampilan bagi amerekadi Kota Kediri. Sehingga mereka bisa memperoleh penghasilan dengan cara yang dibenarkan.

d. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang berpengaruh dalam keefektifan Perda ini ialah budaya memberikan santunan berupa uang kepada mereka. Sehingga faktor budaya tidak berjalan dengan efektif dalam menunjang keefektifan Perda ini di Kota Kediri.

e. Faktor Masyarakat

Faktor masyarakat dalam menunjang keefektifan Perda ini juga belum berjalan efektif. Masyarakat kurang tanggap dan peduli dalam memberikan laporan kepada Pemerintah Kota Kediri terhadap adanya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.

2. Penyelesaian yang efektif dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri

Berkeliarannya anjal, gelandangan, dan pengemis menunjukkan perlunya perhatian khusus untuk menanggulangnya khususnya dari aspek sosial dan budaya, diantaranya

- a. Penanaman mental spiritual positif;
- b. Pembekalan pendidikan keterampilan;
- c. Mengembalikan mereka ke daerah asal namun dengan penanganan terpadu dari pemerintah;
- d. Membentuk peraturan daerah tentang larangan memberikan santunan kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis disertai sanksi yang mengatur;
- e. Memberikan sosialisasi kepada masyarakat tentang laporan;

## **B. Saran**

Saran penulis yang dapat diberikan terkait efektifitas Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 ialah sebagai berikut:

1. Saran untuk pemerintah Kota Kediri

Dari segi tempat barak penampungan untuk anak jalanan, gelandangan, dan pengemis kurang adanya perhatian oleh Pemerintah

Kota Kediri. Sehingga anak jalanan, gelandangan, maupun pengemis yang terjaring razia oleh SATPOL PP hanya di data dan diserahkan kepada UPT Jatim, saran penulis untuk pemerintah Kota Kediri yaitu untuk memberikan fasilitas berupa sarana dan prasarana untuk mereka dengan memberikan pelatihan keterampilan yang dapat menghasilkan dan dapat digunakan sebagai mata pencaharian mereka. Pelatihan tersebut diberikan hingga mereka dapat mendapat penghasilan dari keterampilan yang mereka miliki. Selain itu, tempat barak penampungan tersebut bersifat sementara, sehingga mereka tidak menggantungkan dengan bantuan dari pemerintah tanpa ada bekal keterampilan untuk kehidupan mereka.

## 2. Saran untuk Dinsosnaker

Pihak Dinsosnaker agar lebih menguasai Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pekerjaannya agar pengaplikasian antara Perda dan kejadian di lapangan dapat selaras. Sehingga dalam menghadapi masalah kesejahteraan sosial sesuai dengan Perda Kota Kediri bukan hanya berdasarkan pengalaman penanganan yang terdahulu.

## 3. Saran untuk masyarakat Kota Kediri

Masyarakat Kota Kediri perlu adanya sosialisasi tentang kerjasama dalam mengurangi atau meniadakan gelandangan, anjal, dan pengemis di Kota Kediri. Yakni dengan memberikan laporan kepada pihak Dinsosnaker tentang keberadaan pengemis, gelandangan, dan anjal di wilayahnya, selain itu juga tidak memberikan bantuan berupa uang untuk mereka.