

**IMPLEMENTASI PELAKSANAAN PERDA NOMOR 47 TAHUN 2002  
TENTANG KETERTIBAN UMUM  
STUDI TERHADAP GELANDANGAN DAN PENGEMIS  
DI KOTA JAMBI**



Diajukan Sebagai Persyaratan Untuk Melanjutkan Penulisan Skripsi

Pada Studi Ilmu Hukum Bagian Hukum Pidana

Fakultas Hukum

Universitas Sriwijaya

Oleh:

DINA ALPIA RIZA

02011181320063

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS SRWIJAYA

UNIVERSITAS SRIWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

KAMPUS INDRALAYA

**PERSETUJUAN SKRIPSI**

NAMA : DINA ALPIA RIZA

NIM : 02011181320063

PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

JUDUL SKRIPSI:

**IMPLEMENTASI PELAKSANAAN PERDA NOMOR 47 TAHUN 2002  
TENTANG KETERTIBAN UMUM  
STUDI TERHADAP GELANDANGAN DAN PENGEMIS  
DI KOTA JAMBI**

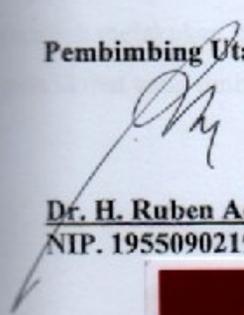
Secara Substansi Telah Disetujui dan Dinyatakan Telah Diuji  
dan Dipertahankan dalam ujian komprehensif

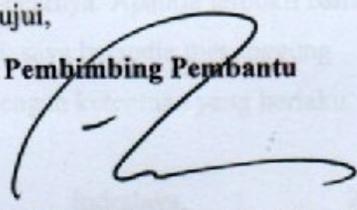
Indralaya, 20 Maret 2018

Menyetujui,

Pembimbing Utama

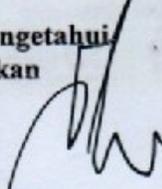
Pembimbing Pembantu

  
Dr. H. Ruben Achmad, S.H., M.H.  
NIP. 195509021981091001

  
Wahyu Ernaningsih, S.H., M.Hum  
NIP. 195702241979032001



Mengetahui  
Dekan

  
Dr. Febrina, S.H., M.S  
NIP. 196201311989031001

**UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
KAMPUS INDERALAYA**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama Mahasiswa	: Dina Alpia Riza
Nomor Induk Mahasiswa	: 02011181320063
Tempat/Tanggal Lahir	: Jambi, 29 September 1995
Fakultas	: Hukum
Strata Pendidikan	: S1
Program Studi	: Ilmu Hukum
Bagian/Program Kekhususan	: Hukum Pidana

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya telah diajukan untuk memperoleh gelar di perguruan tinggi manapun tanpa mencantumkan sumbernya. Skripsi ini juga tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya sudah dipublikasikan atau ditulis oleh siapapun tanpa mencantumkan sumbernya dalam teks.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-bearnya. Apabila terbukti bahwa saya telah melakukan hal-hal dengan pernyataan ini, saya bersedia menanggung segala akibat yang timbul dikemudian hari sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Indralaya,

2018



Dina Alpia Riza

## **MOTTO :**

**Still trying hard to make everything that I want to come true in my life, but in the end, happiness is all that matters. Every cloud has a silver lining.**

**Man Jadda Wa Jadda.**

### **Didedikasikan Untuk:**

- 1. Allah SWT*
- 2. Keluarga Tercinta*
- 3. Para guru dan dosen*
- 4. Teman-teman*
- 5. Almamaterku*

## UCAPAN TERIMA KASIH

Selama menyelesaikan penyusunan ini penulis telah banyak bantuan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu, dengan segala kerendahan hati, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang turut membantu, khususnya:

1. Allah SWT.
2. Mama dan Papa yang telah melahirkan dan membesarkan saya dari kecil dengan penuh kasih sayang hingga saat ini serta memberikan doa serta dorongan moril maupun materiil yang tak terhingga.
3. Adikku tersayang Furqon Rizqy Dilana, yang selalu mengerti dengan keadaan dan kondisi kakaknya.
4. Bapak Dr. Febrian, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
5. Bapak Dr. Firman Muntaqo, S.H., M.HUM. selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
6. Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.HUM. selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
7. Bapak Prof. Dr. H. Abdullah, S.H., M.H. selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

8. Bapak Dr. H. Ruben Achmad, S.H., M.H. selaku Pembimbing I yang telah memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis selama proses pengerjaan skripsi ini.
9. Ibu Wahyu Ernaningsih, S.H., M.HUM. selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan masukan ilmu, waktu, dan semangat serta memberikan pengarahan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.
10. Ibu Nashriana, S.H., M.HUM selaku Ketua Program Kekhususan Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
11. Seluruh tenaga Pengajar/Dosen beserta staf pegawai di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
12. Bapak Kemal Fauzan, S. Sos., M. Si. yang telah memberikan izin untuk melakukan penelitian di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Jambi.
13. Bapak Drs. Jaharuddin, ME. yang telah memberikan izin untuk melakukan penelitian di Dinas Sosial Kota Jambi.
14. Teman-teman sekolahku Dina Herliana Putri, Atika Ayu Pratiwi dan Khuzaimah Bafadhal yang sampai saat ini masih terus bersama hingga nanti dan seterusnya.
15. Temanku Mutia Putri Purnomo dan Rahma Aditya tempat bertukar cerita dan setia menemani kemanapun dan kapanpun.
16. Temanku berantemku Dita Ramadalita Putri *Elmo Lovers* yang super lemot dengan suara ciri khas seperti anak kecil.
17. Teman kecil Komara Tungga yang selalu ngajakin *happy-happy*.

18. Destiana Triutami, Rifka Hayati Thamrin, dan Tri Astuti Andayani teman-teman seperjuangan dari awal masuk kuliah sampai sekarang.
19. Teman-teman Fakultas Hukum Angkatan 2013 serta teman-teman atau pihak-pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

## KATA PENGANTAR

Dengan menyebut nama Allah yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, kami panjatkan puja dan puji syukur atas kehadiran-Nya yang telah melimpahkan rahmat, hidayah, dan inayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“Implementasi Pelaksanaan Perda Nomor 47 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum Studi Gelandangan dan Pengemis di Kota Jambi”**.

Skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat dalam menempuh ujian Sarjana Hukum telah penulis usahakan semaksimal mungkin dan tentunya dengan bantuan berbagai pihak, sehingga dapat memperlancar pembuatan skripsi ini. Untuk itu penulis tidak lupa menyampaikan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam pembuatan skripsi ini.

Penulis menyadari skripsi ini tidak luput dari berbagai kekurangan. Penulis mengharapkan kritik dan saran demi kesempurnaan dan perbaikannya sehingga akhirnya skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi bidang pendidikan dan penerapan di lapangan.

Indralaya, 2017

Penulis,

Dina Alpia Riza

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xii</b>

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Ruang Lingkup .....	8
E. Manfaat Penelitian .....	8
F. Kerangka Teori .....	9
G. Metode Penelitian .....	14

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

A. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah.....	18
1. Pengertian Peraturan Daerah.....	18

2. Asas Pembentukan Peraturan Daerah.....	20
3. Dasar konstitusional Peraturan Daerah .....	21
4. Materi Muatan Peraturan Daerah .....	22
5. Fungsi Peraturan Daerah .....	23
B. Tinjauan Umum tentang Peraturan Undang-Undang .....	23
1. Pengertian Peraturan Perundang-Undang.....	23
2. Asas Peraturan Perundang-Undang .....	25
3. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undang.....	26
C. Kekuatan Mengikat Undang-Undang.....	27
1. Pengertian Undang-Undang .....	27
2. Kekuatan Berlakunya Undang-Undang.....	29
3. Ruang Lingkup Berlakunya Undang-Undang Menurut Waktu .....	31
4. Ruang Lingkup Berlakunya Undang-Undang Menurut Tempat dan Orang .....	32
D. Ketentuan Pidana .....	33
1. Unsur-Unsur Tindak Pidana.....	34
2. Jenis-Jenis Tindak Pidana .....	36
E. Penanggulangan dalam Hukum Pidana.....	40
F. Teori Pidanaan .....	42
G. Gelandangan dan Pengemis sebagai Masalah Sosial .....	45
H. Kebijakan Publik .....	48
I. Implementasi .....	53

J. Efektivitas Hukum .....	55
----------------------------	----

### **BAB III PEMBAHASAN**

A. Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Kota Jambi .....	58
1. Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Kota Jambi secara Represif .....	62
2. Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Kota Jambi secara Preventif .....	67
B. Faktor yang Mempunyai Pelaksaaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Kota Jambi .....	69

### **BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	74
B. Saran .....	77

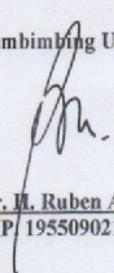
### **DAFTAR TABEL**

A. Tabel 3.1 .....	61
B. Tabel 3.2 .....	68

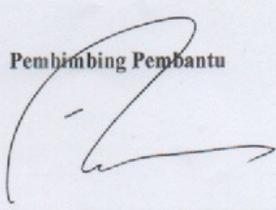
## ABSTRAK

Masalah gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Tidak terkecuali Kota Jambi yang merupakan sebuah kota kecil yang terdapat banyaknya gelandangan dan pengemis yang berkeliaran. Penertiban gelandangan dan pengemis dilaksanakan dalam menjalankan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 47 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum. Penelitian ini adalah untuk mengetahui yang *pertama*, bagaimana proses pelaksanaan Perda Jambi Nomor 47 Tahun 2002 tentang ketertiban umum terhadap gelandangan dan pengemis, *kedua*, faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penertiban terhadap gelandangan dan pengemis. Penulis melakukan penelitian di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Jambi dan Dinas Sosial Kota Jambi dengan metode penelitian deskriptif analisis dengan menggunakan teknik pengumpulan data wawancara. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan penertiban gelandangan dan pengemis di Kota Jambi telah diupayakan dengan maksimal namun belum dapat dikatakan efektif. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penertiban yaitu faktor undang-undang, faktor aparat, faktor sarana dan prasarana, dan faktor masyarakat. Kata Kunci: *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 47 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum Studi Terhadap Gelandangan dan Pengemis di Kota Jambi.*

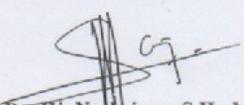
Pembimbing Utama

  
Dr. H. Ruben Achmad, S.H., M.H.  
NIP. 195509021981091001

Pembimbing Pembantu

  
Wahyu Ernaningsih, S.H., M.HUM  
NIP. 195702241979032001

Ketua Bagian Hukum Pidana

  
Dr. Hj. Nashriana, S.H., M.Hum  
NIP. 196509181991022001

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Akhir-akhir ini sering dijumpai banyaknya gelandangan, pengemis, maupun pekerja anak yang berada didalam kota, fasilitas-fasilitas umum, *traffic light* bahkan hingga masuk pada wilayah kampus dan pemukiman warga. Tampaknya gelandangan dan pengemis tetap menjadi masalah dari tahun ke tahun, baik wilayah penerima (perkotaan) maupun bagi wilayah pengirim (pedesaan). Berbagai upaya telah dilakukan untuk upaya tersebut diantaranya melakukan razia terhadap gelandangan dan pengemis.

Para gelandangan dan pengemis itu pada umumnya tidak mempunyai pekerjaan yang tetap, mereka berkeliaran kesana kemari untuk mencari nafkah atau pekerjaan. Dari kondisi yang demikian dapat merupakan salah satu bentuk penyebab bermunculnya pelanggaran terhadap ketertiban umum. Menurut mazhab lingkungan, kejahatan dapat terjadi berdasarkan faktor lingkungan, antara lain<sup>1</sup>:

- a. Lingkungan yang memberikan kesempatan akan timbulnya kejahatan;
- b. Lingkungan-lingkungan pergaulan yang memberi contoh atau tauladan;

---

<sup>1</sup> Syarifuddin Pettanasse, *Mengenal Kriminologi*, Universitas Sriwijaya, hlm 12.

c. Lingkungan ekonomi (kemiskinan, kesengsaraan).

Penuangan bentuk-bentuk yang mempunyai sifat pidana ke dalam aturan-aturan hukum adalah realisasi dari manusia untuk melindungi kesejahteraan bersama, kesentosaan dan keadilan sebagaimana diidam-idamkan dalam cita-cita hukum suatu bangsa khususnya umat manusia pada umumnya.

Dalam penanganan pengemis, larangan untuk mengemis maupun menggelandang telah diatur dalam Pasal 504 dan 505 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) seperti dibawah ini:

Pasal 504 KUHP

- (1) Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana paling lama enam minggu.
- (2) Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.

Pasal 505 KUHP

- (1) Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
- (2) Penggelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Gelandangan dan Pengemis adalah orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan dengan mengharapkan belas kasihan.

Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 47 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum Pasal 2, 3 huruf a dan b juga menegaskan soal larangan melakukan tindakan mengemis di tempat umum.”*Setiap orang wajib untuk menjaga dan memelihara etika, kesopanan, dan kesusilaan di jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum. Setiap orang dilarang: berada di jalan, taman, tempat-tempat umum melakukan meminta-minta atau mengemis. Menyuruh orang lain untuk meminta-minta atau mengemis*”.

Selanjutnya di dalam Peraturan Walikota Jambi Nomor 29 Tahun 2016 Pasal (1) angka 7 menyatakan<sup>2</sup> :

Gelandangan adalah seseorang yang hidup dalam keadaan yang tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap serta mengembara ditempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat.

Peraturan Walikota Jambi Nomor 29 Tahun 2016 Pasal 1 angka 8 menyatakan<sup>3</sup>:

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Peraturan Walikota Nomor 29 Tahun 2016 Pasal 1 angka 9 menyatakan<sup>4</sup> :

Gelandangan pengemis disingkat gepeng adalah seseorang yang hidup menggelandang sekaligus mengemis.

---

<sup>2</sup> Peraturan Walikota Jambi Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis (Gepeng) dan Anak Jalanan

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

Timbulnya gelandangan dan pengemis merupakan akibat situasi krisis ekonomi dan urbanisasi yang begitu besar sebagai salah satu masalah sosial perkotaan. Apalagi jika melihat kondisi Kota Jambi pada saat ini menunjukkan laju pertumbuhannya p tahun 2016 Kota Jambi sebesar 6,81% yang berarti tumbuh 1,23% dari tahun sebelumnya yang sebesar 5,83%.<sup>5</sup>

Pengemis tidak dapat dipisahkan dengan kemiskinan. Karena keduanya sangat berhubungan erat, begitupun gelandangan. Apa-apa yang menjadi ciri-ciri gelandangan adalah identik dengan ciri-ciri pengemis. Demikian pula sifat-sifatnya walaupun dari kedua hal itu tetap ada perbedaannya. Kalau aspek ekonomi merupakan alasan untuk menyebabkan adanya gelandangan, berarti akan menimbulkan juga pengemis.

Gejala kemiskinan dapat mengganggu ketertiban dan penyakit masyarakat. Hal ini tentu tidak diinginkan. Dengan kemiskinan dapat memisah koordinasi jaringan sosial yang dari kemiskinan tersebut menuju kepada pengemisan. Pengemisan akan dapat melemahkan ketahanan nasional. Oleh karena itu, perbuatan mengemis akan mengganggu serta merugikan masyarakat.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis juga menegaskan bahwa

---

<sup>5</sup> Sinar Jambi, 2017, *Laju Pertumbuhan Ekonomi Kota Jambi melampaui Provinsi Jambi dan Nasional*, <http://sinarjambi.com/index.php/jambi-kita/item/1142-laju-pertumbuhan-ekonomi-kota-jambi-melampaui-provinsi-jambi-dan-nasional>, diakses pada tanggal 9 Juni 2017, pukul 21.16 WIB.

gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Secara Kriminologi, pengemisan dan gelandangan memiliki sifat-sifat yang sama dengan penipuan, sebagaimana tertera dalam Pasal 378 KUP yaitu “Barangsiapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dengan memakai nama palsu dan martabat palsu dengan tipu muslihat, ataupun rangkaian kebohongan, menggerakkan orang lain untuk menyerahkan barang sesuatu kepadanya, atau supaya memberi utang maupun menghapuskan piutang, diancam, karena penipuan, dengan pidana penjara paling lama empat tahun”.

1. Kejahatan ini dinamakan penipuan, penipuan itu pekerjaannya yaitu sebagai berikut:
  - a. Membujuk orang supaya memberikan barang, membuat utang atau menghapuskan utang.
  - b. Maksud pembujukan itu ialah: hendak menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hukum.
  - c. Membujuknya dengan memakai:
    - 1) Nama palsu atau keadaan palsu.
    - 2) Akal cerdas (tipu muslihat).
    - 3) Karangan perkataan bohong.
2. Membujuk adalah melakukan pengaruh dengan kelicikan terhadap orang sehingga orang itu menurutinya berbuat sesuatu yang apabila

mengetahui duduk perkara yang sebenarnya, ia tidak akan berbuat demikian itu<sup>6</sup>.

Masalah gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Salah satu faktor dominan yang mempengaruhi adalah kemiskinan, dimana kemiskinan ini berdampak negatif terhadap meningkatnya arus urbanisasi dari daerah yang menjadi pemukiman para urban tersebut. Disamping itu, sulit dan terbatasnya pengetahuan dan keterampilan menyebabkan banyak diantaranya yang mencari nafkah untuk mempertahankan hidup dengan terpaksa hidup menggelandang menjadi pengemis di jalanan kota<sup>7</sup>.

Provinsi Sumatera Selatan merupakan provinsi yang berada di sebelah selatan Provinsi Jambi. Kota Palembang adalah sebuah kota di Indonesia sekaligus merupakan ibukota dari Provinsi Sumatera Selatan yang memiliki luas wilayah 358,55km<sup>2</sup> yang dihuni 1,8juta penduduk<sup>8</sup>. Pada awal tahun 2016, tercatat sekitar 296 gelandangan dan pengemis di Kota Palembang<sup>9</sup>. Berbeda dengan Kota Jambi yang merupakan ibukota dari Provinsi Jambi yang memiliki luas wilayah ±205.43 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk 576.067

---

<sup>6</sup> Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Politea, Bogor, 1976, hlm 158.

<sup>7</sup> Scribd, *Gepeng Purna Bina*, <http://www.scribd.com/mobile/document/116634749/Gepeng-Purna-Bina>, diakses pada tanggal 17 Agustus 2017, pukul 15.00 WIB.

<sup>8</sup> Wikipedia, *Kota Palembang*, [http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kota\\_Palembang](http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kota_Palembang), diakses pada tanggal 5 Agustus 2017, pukul 17.00 WIB.

<sup>9</sup> Kaganga, 2016, *Dinsos Palembang Klaim Angka Gepeg Menurun*, <http://www.kaganga.com/peristiwa/view/dinsos-palembang-klaim-angka-gepeg-menurun.html>, diakses pada tanggal 16 September 2017, pukul 13.00 WIB.

orang. Dengan luas yang lebih kecil dan penduduk yang jauh lebih sedikit dari Kota Palembang, namun gelandangan dan pengemis yang berada di Kota Jambi lebih banyak jumlahnya pada tahun 2015, sebanyak 345 gelandangan dan pengemis lalu menurun pada tahun 2016 sebanyak 294 orang<sup>10</sup>. Walaupun terjadi penurunan, tetapi angka tersebut sangatlah besar.

Oleh karena itu, penulis tertarik membahas permasalahan diatas melalui penelitian yang berjudul **“Implementasi Pelaksanaan Perda No. 47 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum Studi Terhadap: Gelandang dan Pengemis di Kota Jambi”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi Perda No. 47 Tahun 2002 tentang ketertiban umum terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Jambi?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan penerapan ketertiban umum terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Jambi.

---

<sup>10</sup> Sorot Jambi, 2016, *Ratusan Gepeng Belum Bisa Ditertibkan, Dari Tahun ke Tahun Wajah Lama Tak Pernah Jera*, <http://sorotjambi.com/2016/11/08/ratusan-gepeng-belum-bisa-ditertibkan-dari-tahun-ke-tahun-wajah-lama-tak-pernah-jera/>, diakses pada tanggal 5 Juni 2017, pukul 23.00 WIB.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini, yakni:

1. Untuk mengetahui implementasi Perda No. 47 Tahun 2002 tentang ketertiban umum terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Jambi.
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi pelaksanaan ketertiban umum terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Jambi.

### **D. Ruang Lingkup**

Di dalam penelitian ini, agar diperoleh pembahasan yang terarah dan terpadu, maka akan dibatasi pada hal-hal yang berupa pelengkap dan yang menjadi komponen-komponen yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dengan menitikberatkan pada bagaimana pelaksanaan penertiban terhadap gelandangan dan pengemis serta faktor yang mempengaruhi.

### **E. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang bisa didapat dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu gambaran yang nyata dan memberian sumbangan pemikiran dalam pengetahuan

mengenai hukum pidana, khususnya tentang penegakan hukum terhadap gelandangan dan pengemis.

## 2. Manfaat Praktis

Memberikan manfaat untuk lebih mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir yang dinamis, sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang telah diperoleh.

## F. Kerangka Teori

### 1. Teori Efektivitas

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemandirian/kemujaraban, membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dan variable terkait, yaitu karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan<sup>11</sup>.

Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya, hlm 67.

<sup>12</sup> Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Press, hlm 375.

Derajat dari efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa “taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup”<sup>13</sup>.

## 2. Teori Patologi Sosial

Patologi Sosial adalah semua tingkah laku yang bertentangan dengan kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral, hak milik, solidaritas kekeluargaan hidup rukun bertetangga, disiplin kebaikan, dan hukum formal<sup>14</sup>.

Penyimpangan atau deviasi adalah tingkah laku yang menyimpang dari ciri-ciri karakteristik rata-rata dari rakyat kebanyakan. Sedangkan yang disebut perilaku menyimpang (diferensiasi) dalam teori patologi sosial adalah tingkah laku yang berbeda dari tingkah laku umum. Misalnya kejahatan adalah semua bentuk tingkah laku yang berbeda dan menyimpang dari ciri-ciri karakteristik umum, serta bertentangan dengan hukum atau melawan peraturan yang legal<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*, Bandung: Remaja Karya, hlm 7.

<sup>14</sup> Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo Group, hlm 1.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm 11.

Dalam kajian patalogi sosial, jenis-jenis perilaku menyimpang dibedakan menjadi dua aspek yaitu:

1. Aspek lahiriah, aspek ini dibedakan ke dalam dua kelompok yaitu:
  - a. Deviasi lahiriah yang verbal yaitu perilaku menyimpang dalam bentuk kata-kata makian, slang (logat, bahasa populer), kata-kata kotor yang tidak senonoh dan cabul, sumpah serapah, dialek-dialek dalam dunia politik dan 24dunia kriminal, ungkapan-ungkapan penghinaan dengan menggunakan sandi.
  - b. Deviasi lahiriah yang nonverbal yaitu semua tingkah laku atau tindakan menyimpang yang nyata dan jelas terlihat
2. Aspek-aspek simbolik yang tersembunyi. Aspek-aspek yang mencakup dalam aspek simbolik adalah sikap-sikap hidup, emosi-emosi, sentimen-sentimen, dan motivasi-motivasi yang mengembangkan tingkah laku menyimpang. Perilaku menyimpang seperti kejahatan, pelacuran, maupun kecanduan narkoba seringkali sifatnya tersembunyi atau samar dan tidak mudah kentara<sup>16</sup>.

Menurut teori patologi sosial dari Kartono, faktor penyebab perilaku menyimpang dibagi menjadi dua yaitu faktor internal atau faktor personal dan faktor eksternal.

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm 15-16.

## 1. Faktor Internal dan personal

Perilaku menyimpang disebabkan oleh kondisi internal seseorang.

Faktor internal tersebut meliputi faktor sebagai berikut:

- a. Penyimpangan karena faktor cacat fisik. Seseorang yang menderita suatu kelainan secara fisik, memiliki wajah atau postur tubuh yang jelek atau mengerikan sering mendapat perlakuan tidak baik atau penghinaan dari orang lain. Hal itu mendorongnya untuk berbuat sesuatu yang menyimpang karena merasa dirinya ditolak oleh lingkungan.
- b. Penyimpangan karena seorang individu lahir dan tumbuh di lingkungan kelas sosial yang rendah atau memilukan dan lahir di lingkungan kelas 25sosial yang tinggi. Seseorang yang lahir di keluarga miskin ataupun tinggi memiliki kecenderungan berbuat menyimpang.
- c. Penyimpangan yang dilakukan karena adanya trauma atau luka psikologis ataupun luka jiwa yang terjadi di masa lalu. Luka jiwa itu terjadi apabila seseorang mengalami peristiwa sangat menyedihkan dan melukai hatinya. Seeseorang yang memiliki trauma di masa lalu akan mudah berubah dari seseorang yang dahulunya normal menjadi abnormal atau berperilaku menyimpang.

## 2. Faktor eksternal

Faktor eksternal adalah faktor penyebab perilaku menyimpang yang berasal dari pengaruh–pengaruh lingkungan seseorang atau pengaruh situasional dari luar diri seseorang. Seseorang berperilaku menyimpang karena dipengaruhi oleh kondisi lingkungan yang merusak. Orang dengan kepribadian yang tidak stabil akan mudah terpengaruh lingkungan yang buruk dan ikut menjadi bagian dari orang–orang yang memiliki perilaku menyimpang<sup>17</sup>.

## 3. Teori Pidana

Teori pidana secara sederhana dapat diartikan dengan penghukuman. Penghukuman yang dimaksudkan berkaitan dengan penjatuhan pidana dan alasan-alasan pembeda (*justification*) dijatuhkannya pidana terhadap seseorang yang dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*incracht van gewijsde*) dinyatakan secara sah dan meyakinkan terbukti melakukan tindak pidana<sup>18</sup>.

Teori pidana dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu:

- a. Teori Absolut atau pembalasan (*vergeldings theorien*), teori ini juga dikenal sebagai teori mutlak atau teori imbalan. Menurut teori-teori absolut ini, setiap kejahatan harus diikuti dengan pidana,

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm 33–41.

<sup>18</sup> Soetikno, *Filsafat Hukum Bagian I*, Jakarta: Pradnya Paramita, hlm 67.

tidak boleh tanpa tawar menawar. Seorang mendapat pidana karena telah mealkukan kejahatan<sup>19</sup>.

- b. Teori relatif atau tujuan (*doel theorien*), yang juga dikenal dengan nama teori nisbi menjadikan dasar penjatuhan hukuman pada tujuan dan maksud hukuman sehingga ditemukan manfaat dari suatu penghukuman (*nut van de straf*). Teori ini berprinsip penjatuhan pidana guna menyelenggarakan tertib masyarakat yang bertujuan membentuk suatu prevensi kejahatan. Wujud pidana ini berbeda-beda, lalu dibedakan dengan prevensi umum dan khusus. Prevensi umum menghendaki agar orang-orang pada umumnya tidak melakukan delik<sup>20</sup>.
- c. Teori Gabungan, merupakan suatu bentuk kombinasi dari teori absolut dan teori relatif yang menggabungkan sudut pembalasan dan pertahanan tertib hukum masyarakat.

## **G. Metode Penelitian**

### 1) Tipe Penelitian

Sesuai dengan tujuan dan ruang lingkup penulisan skripsi ini, maka penulis menggunakan tipe penelitian deskriptif analisis yaitu untuk menggambarkan suatu data yang ringkas dan sistematis, selanjutnya

---

<sup>19</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Refika Utama, hlm 38.

<sup>20</sup> Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana Edisi Revisi*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm 34.

diambil kesimpulan yang dapat menjawab permasalahan dalam skripsi ini.

## 2) Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan secara yuridis empiris yaitu dengan menggunakan data primer yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan, juga menggunakan pendekatan yuridis normatif sebagai penunjang, yaitu dengan mengumpulkan data-data pustaka dan segala sumber yang berhubungan dengan penelitian ini.

## 3) Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan adalah data kualitatif yang bersumberlan pada:

### a) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari lapangan, dimana pengambilan data primer ini dilakukan dengan cara melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini.

### b) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan studi dokumen, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen, Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, dan Perda Nomor 47 Tahun 22 Tentang Ketertiban Umum.

2. Bahan Hukum Sekunder yaitu karya-karya ilmiah, bahan seminar dan pendapat para sarjana yang berhubungan dengan permasalahan tersebut.
3. Bahan Hukum Tersier yaitu terkait dengan kamus dan ensiklopedia.

#### 4) Teknik Pengumpulan Data

##### a. Studi Pustaka (*Library Research*)

Berupa Undang-undang, asas-asas hukum, pemikiran konseptual serta penelitian pendahulu yang berkaitan dengan objek kajian, literatur-literatur, buku-buku lain yang ada dan relevan dengan materi penelitian yang akan dibahas, termasuk peraturan-peraturan perundangan lain yang mendukung pembahasan permasalahan.

##### b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Untuk mendapatkan data-data lain yang menunjang penelitian ataupun penelitian yang dilakukan merupakan upaya untuk memperoleh data primer berupa dokumen-dokumen dan keterangan atau informasi dari wawancara bebas terpimpin kepada responden dan petugas yang termasuk dalam komponen Dinas Sosial Kota Jambi dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Jambi. Dimana wawancara dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan sebagai pedoman, dengan maksud untuk memperoleh penjelasan

dan klarifikasi dari responden tersebut. Dan juga dengan menyiapkan *questioner* berupa pertanyaan-pertanyaan yang akan diisi oleh gelandangan dan pengemis yang sedang dalam binaan. Penentuan responden berdasarkan kewenangan, pengetahuan dan pengalamannya dianggap dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan ketertiban umum terhadap gelandangan dan pengemis.

#### 5) Lokasi Penelitian

Untuk mendapatkan data, maka penulis akan memilih lokasi penelitian pada Dinas Sosial Kota Jambi dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Jambi.

#### 6) Analisis Data

Data yang diperoleh dari sumber bahan hukum akan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu suatu bentuk pengolahan data yang awalnya panjang lebar kemudian diolah menjadi suatu data yang ringkas dan sistematis, selanjutnya diambil kesimpulan yang dapat menjawab permasalahan dalam skripsi ini.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU-BUKU

- Achmad Ali. 2010. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Vol. 1 Pemahaman Awal*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group.
- Andi Hamzah. 1994. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Amiroedin Syarif. 1987. *Perundang-Undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*. Jakarta. Bina Aksara.
- Bagir Manan. 1987. *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung. Armico.
- Barda Nawawi Arief. 2013. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung. Citra Aditya.
- Budi Winarno. 2007. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Med Press (Anggota IKAPI).
- Hessel Nogi S. Tangkilisan. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Lukman Offset: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia.
- JS. Badudu. 2001. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta. Inter Grafika.
- Kartini Kartono. 2005. *Patologi Sosial*. Jakarta. Rajawali Pres.
- Lamintang. 1997. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung. PT. Citra Aditya Bhakti.
- Mahrus Ali. 2011. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta. Kanisius.
- Moeljatno. 2002. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta. Rineka Cipta.

- Muladi. 1985. *Lembaga Pidana Bersyarat*. Alumni. Bandung.
- Rachmat Trijono. 2014. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Jakarta. Papis Sinar Sinanti.
- Riant Nugroho. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta. PT Elex Media Komputindo.
- Roeslan Salaeh. 1988. *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Salim HS dan Erlis Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*. Jakarta. Rajawali Press.
- Soebono Wirjosoegito. 2004. *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Soedjono. 1985. *Patologi Sosial*. Bandung. Alumni.
- Soejono. 1995. *Kejahatan dan Penegakan Hukum di Indonesia*. Jakarta Rineka Cipta.
- Soerjono Soekanto. 2008. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*. Bandung. Remaja Karya.
- Soesilo. 1976. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Bogor. Politea.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Pokok-Pokok Hukum Pidana Peraturan Umum dan Delik Khusus*. Bogor. Politea.
- Soetikno. 2008. *Filsafat Hukum Bagian I*. Jakarta. Pradnya Paramita.

Solichin Abdul Wahab. 2005. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta. Bumi Aksara.

\_\_\_\_\_. 2001. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta. Bumi Aksara.

Syarifuddin Pettanasse. *Mengenal Kriminologi*. Universitas Sriwijaya.

Tri Andrisman. 2007. *Hukum Pidana*. Universitas Lampung.

Wiryo Prodjodikoro. *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. Bandung. Refika Utama.

## B. INTERNET

Academia Edu, 2017, *Teori Efektivitas Hukum*, [http://www.academia.edu/9568999/Teori\\_Efektivitas\\_Hukum](http://www.academia.edu/9568999/Teori_Efektivitas_Hukum), diakses pada tanggal 5 Oktober 2017, pukul 14.47 WIB

Kanganga, 2016, *Dinsos Palembang Klaim Angka Gepeng Menurun*, <http://kanganga.com/peristiwa/view/dinsos-palembang-klaim-angka-gepeng-menurun.html>, diakses pada tanggal 16 September 2017, pukul 13.00 WIB.

KBBI Daring, 2017, *Implementasi*, <https://kbbi.web.id/implementasi>, diakses pada tanggal 30 September 2017, pukul 16.27 WIB.

Scrib, 2017, *Gepeng Purna Bina*, <http://www.scribd.com/mobile/document/116634749/Gepeng-Purna-Bina>, diakses pada tanggal 17 Agustus 2017, pukul 15.00 WIB.

Sinar Jambi, 2017, *Laju Pertumbuhan Ekonomi Kota Jambi melampaui Provinsi Jambi dan Nasional*, <http://sinarjambi.com/index.php/jambi-kita/item/1142-laju-pertumbuhan-ekonomi-kota-jambi-melampaui-provinsi-jambi-dan-nasional>, diakses pada tanggal 9 Juni 2017, pukul 21.16 WIB.

Sorot Jambi, 2016, *Ratusan Gepeng Belum Bisa Ditertibkan, Dari Tahun ke Tahun Wajah Lama Tak Pernah Jera*, <http://sorotjambi.com/2016/11/08/ratusan-gepeng-belum-bisa-ditertibkan-dari-tahun-ke-tahun-wajah-lama-tak-pernah-jera/>, diakses pada tanggal 5 Juni 2017, pukul 23.00 WIB.

Wikipedia, 2017, *Kota Palembang*, [http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kota\\_Palembang](http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kota_Palembang), diakses pada tanggal 5 Agustus 2017, pukul 17.00 WIB.

### **C. PERATURAN PERUNDANGAN**

Undang-undang Nomor 32 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

Peraturan Daerah Nomor 47 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum

Peraturan Walikota Jambi Nomor 29 Tahun 2016 tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis (Gepeng)