

# **IMPLEMENTASI PASAL 21 AYAT 1 PERATURAN DAERAH KOTA GORONTALO TENTANG KETERTIBAN UMUM**

**Oleh:**  
**MOH. SIGIT SAPUTRA MOKI**  
**H.11.16.224**

## **SKRIPSI**

**Untuk Memenuhi Persyaratan  
Mencapai Gelar Sarjana Hukum**



**PROGRAM STRATA SATU (S-1)**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS ICH SAN GORONTALO**  
**2021**

# **IMPLEMENTASI PASAL 21 AYAT 1 PERATURAN DAERAH KOTA GORONTALO TENTANG KETERTIBAN UMUM**

Oleh

**Moh. Sigit Saputra Moki  
H11.16.224**

## **SKRIPSI**

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar Sarjana dan telah  
disetujui oleh Tim Pembimbing pada tanggal

.....  
05 Juni

Gorontalo, .....  
2021

**PEMBIMBING I**

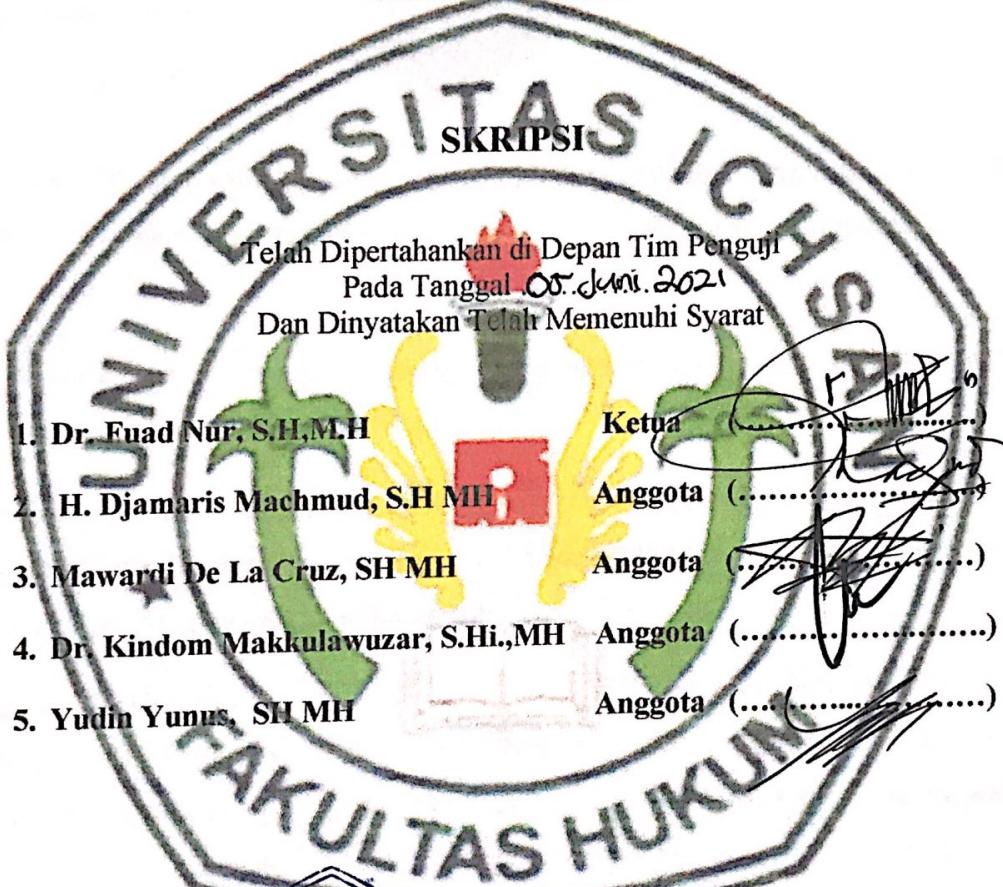
DR. Kindom Makkulawuzar., S.HI.,MH  
NIDN : 0925108032

**PEMBIMBING II**

Yudin Yunus.,SH.,MH  
NIDN : 0921049035

**LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI**  
**IMPLEMENTASI PASAL 21 AYAT 1 PERATURAN DAERAH**  
**KOTA GORONTALO TENTANG KETERTIBAN UMUM**

**OLEH:**  
**MOH. SIGIT SAPUTRA MOKI**  
**NIM :H.11.16.224**



## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : MOH SIGIT SAPUTRA MOKI

NIM : H1116224

Konsetrasi : HTN

Program Studi : Ilmu Hukum

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya (Skripsi) ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Sarjana) baik di Universitas Ichsan Gorontalo maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan tim Pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai norma yang berlaku di perguruan tinggi ini

Gorontalo, 21 April 2021



NIM : H11.16.224

## **KATA PENGANTAR**

Segala puji bagi Allah SWT atas segala limpahan cinta dan kasihnya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini. Penulis sadari bahwa dalam penyusunan penelitian dengan judul “Implementasi Pasal 21 Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Gorontalo Tentang Ketertiban Umum” masih banyak terdapat kekurangan, namun dengan kemauan dan ketabahan hati akhirnya penulis menyadari bahwa kesulitan-kesulitan itu tidak mungkin teratasi bila hanya di dasarkan atas kekuatan dan kemampuan penulis sendiri, melainkan berkat pertolongannya yang diberikan melalui petunjuk-petunjuk dan bimbingan, serta bantuan dari pihak lain.

Oleh karena itu, Penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada :

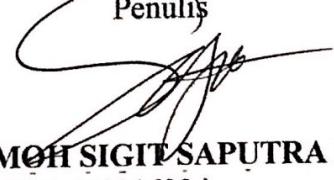
1. Ayahanda tercinta dan Ibunda tercinta yang selama ini telah membimbing dengan kasih sayang dan pengorbanannya hingga penulis dapat mengikuti program pendidikan ini.
2. Bapak Muh Ichsan Gaffar,SE.M.Si, Selaku Ketua Yayasan Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Ichsan Gorontalo;
3. Bapak Dr. H. Abd Gaffar La Tjokke.M.Si Selaku Rektor Universitas Ichsan Gorontalo;
4. Bapak H. Amiruddin.S.Kom.,M.Kom Selaku Wakil Rektor I Bidang Akademik Universitas Ichsan Gorontalo;
5. Bapak Reyter Biki,SE.,MM Selaku Wakil Rektor II Bidang Keuangan dan Kepegawaian Universitas Ichsan Gorontalo;
6. Bapak Risa Mediansyah,S.SOS.,M.Si Selaku Wakil Rektor III Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama Universitas Ichsan Gorontalo
7. Bapak Sudirman Akili.S.IP.M.Si Selaku Wakil Rektor IV Bidang Perencanaan dan Riset Universitas Ichsan Gorontalo.
8. Bapak Dr. Rusmulyadi, SH.,MH Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo

9. Bapak Saharuddin. SH.,MH Selaku Wakil Dekan I Bidang Akademik Fakultas Hukum UNISAN Gorontalo
10. Bapak Suardi Rais, SH.,MH Selaku Wakil Dekan II Bidang Administrasi dan Keuangan Fakultas Hukum UNISAN Gorontalo
11. Bapak Jupri, SH.,MH Selaku Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan Fakultas Hukum UNISAN Gorontalo
12. Ibu Dr. Hijrah Lahaling. S.HI.,M.H Selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISAN Gorontalo
13. Bapak Dr. Kindom Makkulawuzar, SHI.,MH Selaku Pembimbing I yang telah membimbing penulis selama mengerjakan penelitian ini.
14. Bapak Yudin Yunus, SH.,MH Selaku Pembimbing II yang telah membimbing penulis selama mengerjakan penelitian ini.
15. Seluruh bapak dan Ibu Dosen Universitas Ichsan Gorontalo yang telah banyak memberikan berbagai ilmu pengetahuan kepada penulis.
16. Rekan-rekan sahabat Fakultas Hukum yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut memberikan andil dalam penyusunan penelitian ini.

Semoga bantuan dan dorongan yang penulis terima dari semua pihak, dapat menjadi petunjuk kearah masa depan yang lebih baik. Amin

Gorontalo, 21 April 2021

Penulis



**MOH SIGIT SAPUTRA MOKI**  
NIM. H1116224

## **ABSTRACT**

### **MOH. SIGIT SAPUTRA MOKI. H1116224. THE IMPLEMENTATION OF ARTICLE 21 PARAGRAPH 1 OF THE LOCAL REGULATION OF GORONTALO MUNICIPALITY CONCERNING PUBLIC ORDER**

*This study aims to: (1) determine the implementation of Article 21 Paragraph 1 of the Gorontalo Municipality Local Regulation on Public Order. (2) to investigate the factors which hinder the implementation of Article 21 Paragraph 1 of the Gorontalo Municipality Local Regulation concerning Public Order. This study uses empirical legal research methods with a qualitative approach. The qualitative approach is a research procedure that produces descriptive data, which is stated by the respondent in writing or verbally and in real behavior. The results of this study indicate that (1) the implementation of Article 21 Paragraph 1 of the Gorontalo Municipality Regulation on Public Order has not been effective. It is because the local regulation enforcer, in this case, the Gorontalo Municipality Civil Service Police, still uses a sense of humanity in applying the sanctions for violators of the regulations, namely the homeless and beggars. The provisions for criminal sanctions contained in the Local Regulation are not implemented properly. This is why there are still many beggars roaming in the Municipality of Gorontalo because of no deterrent effect, and (2) the factors that hinder the implementation of Article 21 Paragraph 1 of the Gorontalo Municipality Local Regulation are: Legal Substance, Legal Culture, and Legal Culture.*

*Keywords:* Article 21 Paragraph 1, Local Regulations, homeless people, beggars



## ABSTRAK

### MOH. SIGIT SAPUTRA MOKI. H1116224. IMPLEMENTASI PASAL 21 AYAT 1 PERATURAN DAERAH KOTA GORONTALO TENTANG KETERTIBAN UMUM

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) Mengetahui implementasi Pasal 21 Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Gorontalo Tentang Ketertiban Umum. (2) Untuk mengetahui faktor-faktor apa yang menghambat Implementasi Pasal 21 Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Gorontalo Tentang Ketertiban Umum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Pelaksanaan Pasal 21 Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Gorontalo Tentang Ketertiban Umum belumlah efektif. Hal ini disebabkan oleh para penegak Perda dalam hal ini Satpol PP Kota Gorontalo masih menggunakan rasa kemanuisaan dalam menerapkan sanksi bagi pelanggar Perda yakni para gelandangan dan pengemis. Ketentuan sanksi pidana yang ada dalam Perda tersebut tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal ini yang menyebabkan masih banyaknya para pengemis yang berkeliaran di kota Gorontalo karena tidak adanya efek jera. (2) Faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan Pasal 21 Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Gorontalo antara lain: Substansi Hukum, Kultur Hukum, Budaya Hukum.

Kata Kunci: Pasal 21 Ayat 1, Peraturan Daerah, gelandangan, pengemis



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	i
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING.....</b>	ii
<b>LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI.....</b>	iii
<b>LEMBAR PERNYATAAN.....</b>	iv
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	v
<b>ABSTRACT.....</b>	vii
<b>ABSTRAK.....</b>	viii
<b>DAFTAR ISI.....</b>	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1....Latar Belakang Masalah.....	1
1.2....Rumusan Masalah.....	5
1.3....Tujuan Penelitian.....	5
1.4....Manfaat Penelitian.....	6
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Pengertian Implementasi.....	7
2.1.1 Teori-teori Implementasi.....	10
2.2 Faktor-faktor penghambat Implementasi.....	16
2.3 Asas Pembentukan Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban Umum.....	18
2.4 Pengertian Peraturan Daerah.....	22
2.5 Pengertian Good Governance.....	25
2.5.1 Prinsip-prinsip Good Governance.....	26
2.6 Fungsi Hukum Dalam Masyarakat.....	29
2.7 Pengertian penegak hukum.....	30
2.8 Penegakan Hukum Dalam Masyarakat.....	31
2.8.1 Subtansi Hukum.....	31
2.8.2 Struktur Hukum.....	32

2.8.3 Budaya Hukum.....	33
2.9 Definisi Meminta-minta.....	33
2.9.1 Faktor-faktor yang mendorong seseorang mengemis dan Meminta-minta.....	34
2.10 Kerangka pikir.....	36
2.11 Definsi Operasional.....	37
<b>BAB III. METODE PENELITIAN</b>	
3.1....Jenis Penelitian.....	39
3.2....Objek Penelitian.....	39
3.3....Lokasi dan Waktu Penelitian.....	40
3.4....Jenis dan Sumber Data.....	40
3.5....Populasi Dan Sampel.....	40
3.6....Teknik Pengumpulan Data.....	41
3.7....Teknik Analisis Data.....	42
<b>BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	43
4.1.1 Profil Satuan Polisi Pamong Praja Kota Gorontalo.....	43
4.2 Implementasi Pasal 21 Ayat 1 Peraturan Daerah Di Kota Gorontalo Tentang Ketertiban Umum.....	44
4.2.1 Razia.....	45
4.2.2 Sosialisasi.....	46
4.3 Faktor Penghambat Implementasi Pasal 21 Ayat 1 Peraturan Daerah Di Kota Gorontalo Tentang Ketertiban Umum.....	48
4.3.1 Substansi Hukum.....	52
4.3.2 Struktur Hukum.....	55
4.3.3 Budaya Hukum.....	57
<b>BAB V. PENTUP</b>	
5.1 Kesimpulan .....	61
5.2 Saran .....	60
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	63
<b>LAMPIRAN - LAMPIRAN</b>	

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Permasalahan sosial memang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan yakni masalah gelandangan dan pengemis. Permasalahan sosial ini merupakan akumulasi dari berbagai permasalahan yang terjadi. Mulai dari kemiskinan, tingkat pendidikan yang rendah, minimnya keterampilan kerja yang dimiliki, lingkungan, sosial budaya, dan sebagainya.

Kemiskinan merupakan faktor dominan yang menyebabkan banyaknya gelandangan, dan orang yang meminta-minta. Kemiskinan dapat memaksa seseorang menjadi pengemis karena tidak memiliki tempat tinggal yang layak, serta menjadikan mengemis sebagai pekerjaan. Selain itu anak dari keluarga miskin menghadapi resiko yang lebih besar untuk menjadi pengemis yang kerap kali dimanfaatkan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Pasal 34 UUD 1945 ayat 2 “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”<sup>1</sup>. Ayat ini mengamanahkan kepada para pengambil kebijakan terkait dalam hal ini Dinas Sosial Kota Gorontalo untuk merumuskan kebijakan yang dapat memberdayakan kaum

---

<sup>1</sup> Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 34 Ayat 2

lemah dan terpinggirkan ini.Selama ini kebijakan yang diambil masih bersifat incidental, ketika ada kejadian baru diperhatikan.

Pendidikan merupakan hal penting yang akan menjadi modal setiap orang dalam berbagai urusan terutama dalam mencari pekerjaan.Setiap lapangan pekerjaan pasti mempunyai standar pendidikan atau sering kali kita sebut minimal lulusan.Orang yang meminta-minta atau pengemis rata-rata tidak memiliki pendidikan yang memadai, bahkan tidak sedikit pula yang tidak pernah mengenyam bangku sekolah.<sup>2</sup>

Tingkat pendidikan orang yang meminta-minta/pengemis yang relatif rendah menyebabkan kendala bagi mereka memperoleh pekerjaan yang layak untuk memenuhi kebutuhan pribadi maupun kebutuhan keluarga bagi yang sudah berkeluarga. Akhirnya hal ini pun berdampak kepada anak-anak mereka.Karena tidak bisa memiliki pekerjaan dan penghasilan yang cukup, mereka tidak mampu untuk menyekolahkan anaknya.Malahan banyak pula orang tua yang akhirnya menyuruh anaknya untuk menjadi pengemis demi untuk membantu orang tuanya untuk memenuhi kebutuhan keluarganya.

Akhir-akhir ini semakin sering dijumpai banyaknya gelandangan, pengemis, maupun pekerja anak yang berada di kota, fasilitas-fasilitas umum, *traffic light*

---

<sup>2</sup> Rahmat Hidayat *et all*, *Ilmu Pendidikan*, Medan : Lembaga Peduli Pengembangan Pendidikan Indonesia,2019, hlm.23

bahkan hingga masuk pada wilayah kampus dan pemukiman warga. Tampaknya gelandangan dan pengemis tetap menjadi masalah dari tahun ke tahun, walaupun telah diusahakan penaggulangannya secara terpadu. Setiap saat pasti ada sejumlah gepeng yang kena razia dan dikembalikan ke keluarga setelah melalui pembinaan.

Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.<sup>3</sup>

Dalam hal ini Pemerintah Kota Gorontalo mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Gorontalo No 1 tahun 2018 pasal 21 Ayat 1 tentang Ketertiban Umum dan sudah resmi disahkan pada tahun 2018 oleh Plt Walikota ketika itu Bapak Charles Budi Doku. Tujuan dari peraturan daerah ini adalah untuk mengatasi permasalahan pelanggaran terhadap ketertiban umum terutama yang berkaitan dengan larangan terhadap orang yang meminta-minta di tempat/fasilitas umum sebagaimana yang terdapat pada Pasal 21 ayat 1 Perda tersebut yang berbunyi “Setiap orang dilarang meminta sumbangan dengan cara apapun baik dilakukan sendiri atau bersama di jalan, dalam angkutan umum, rumah tempat tinggal, kantor dan tempat umum tanpa izin.”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Kartini Kartono, *Patologi Sosial*. CV Rajawai Pres. Jakarta. 2014. hlm 27

<sup>4</sup> Perda Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban Umum

Namun apa yang terjadi dilapangan terkait dengan implementasi Pasal 21 ayat 1 dalam Perda tersebut belumlah optimal, dimana masih banyak dijumpai orang yang meminta-minta di jalanan maupun tempat fasilitas umum seperti di depan supermarket, dipersimpangan traffic light dan tempat lainnya. Pengemis atau para peminta-minta tersebut terdiri atas berbagai usia mulai dari anak-anak sampai dengan orang tua.

Beberapa langkah kebijakan untuk menangani permasalahan tersebut sudah dilakukan oleh Satpol PP Kota Gorontalo bersama Dinas Sosial Kota Gorontalo sebagai penyelenggara Peraturan Daerah. Bagaimana yang sudah di tegaskan dalam Pasal 29 ayat 1 “Pembinaan terhadap Ketertiban Umum dilaksanakan dalam bentuk pengarahan, sosialisasi, pelatihan, rehabilitasi, dan/atau penyuluhan.”<sup>5</sup> Dan berdasarkan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Wewenang Satpol PP “Penertiban nonyustisial, Menindak, Melindungi, Penyelidikan, Tindakan administrasi.”<sup>6</sup> Akan tetapi ternyata semua sasaran dan tujuan tersebut belum bisa terlaksana secara maksimal. Hal ini dibuktikan dengan tidak ada pengurangan secara signifikan terhadap jumlah orang yang meminta-minta di Kota Gorontalo.

Berdasarkan permasalahan di atas, maka peneliti bermaksud melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Pasal 21 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Gorontalo Tentang Ketertiban Umum.

---

<sup>5</sup> Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Wewenang Satpol PP Kota Gorontalo

<sup>6</sup> Pasal 29 Ayat 1 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban Umum

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah Implementasi Pasal 21 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Gorontalo?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat Implementasi Pasal 21 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Gorontalo?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Implementasi Pasal 21 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Gorontalo Tentang Ketertiban Umum
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa yang menjadi penghambat Implementasi Pasal 21 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Gorontalo Tentang Ketertiban Umum

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Akademis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberi sumbangan pemikiran intelektual kearah pengembangan ilmu pengetahuan tentang efektivitas peraturan daerah dan sebagai bahan referensi bagi siapapun yang berkeinginan melakukan penelitian lanjutan pada bidang yang sama

##### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumbangan saran dan masukan bagi pemerintah Kota Gorontalo khususnya Dinas Sosial Kota Gorontalo dalam pelaksanaan kebijakan pembinaan anak jalanan, gelandangan maupun pengemis.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Pengertian Implementasi

Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan<sup>7</sup>.

Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan<sup>8</sup>. Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup>Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. "Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya," Jurnal Baca, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar, 2008, hlm 117

<sup>8</sup>Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis, 1986, hlm 15

<sup>9</sup>Edward III, George C (edited), *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, LondonEngland. Goggin, Malcolm L et al. 1990, hlm 1.

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, “implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (to deliver policy output) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (target group) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan”.<sup>10</sup>

Menurut Agustino, “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri”.<sup>11</sup>

Ripley dan Franklin (dalam Winarno) menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.<sup>12</sup>

Grindle (dalam Winarno), memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

---

<sup>10</sup>Purwanto dan Sulistyastuti , *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta, 1991, hlm 21

<sup>11</sup>Agostiono, *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn*,<http://kertyawitaradya.wordpress.com>, diakses 18 Maret 2021, hlm 139

<sup>12</sup>Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis, 1986, hlm 148

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi, “Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.<sup>13</sup>

Kesulitan dalam proses implementasi kebijakan dapat kita lihat dari pernyataan seorang ahli studi kebijakan Eugne Bardach melukiskan kerumitan dalam proses implementasi menyatakan pernyataan sebagai berikut : “Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”<sup>14</sup>.

Dari berbagai defenisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor pelaksana kebijakan dengan sarana-sarana pendukung berdasarkan aturan-aturan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

---

<sup>13</sup> Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman and Company, USA, 1983, hlm 139

<sup>14</sup> Ibid. hlm 141

### **2.1.1 Teori-Teori Implementasi**

Ada beberapa teori implementasi di antaranya: a. Model Implementasi oleh Goerge C. Edward III Model implementasi kebijakan yang berspektif top down yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan Direct and Indirect Impact on Implementation. Dalam pendekatan teori ini terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implemenatai suatu kebijakan, yaitu : 1. Komunikasi; 2. Sumberdaya; 3. Disposisi; dan 4. Struktur birokrasi.<sup>15</sup>

#### **1) Komunikasi**

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut Goerge C. Edward III (dalam Agustino), adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.<sup>16</sup>

Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implemenatai harus ditansmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang

---

<sup>15</sup> Edward III, George C (edited), *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, LondonEngland. Goggin, Malcolm L et al. 1990, hlm 149-154

<sup>16</sup> Ibid. hlm 142.

dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu : a) Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (misscommunication). b) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureuarats) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua) ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan. c) Konsistensi; perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Husaini Usman, Manajemen, Teori, Praktik dan Riset Pendidikan, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 3

## 2) Sumber daya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan, menurut Goerge C.Edward III (dalam Agustino),<sup>18</sup> Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

a) Staf;

sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup, tetapi diperlukan juga kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

b) Informasi;

dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

---

<sup>18</sup> Syaiful Sagala., Manajemen Strategik dalam Peningkatan Mutu Pendidikan, Alfabetika, Bandung, 2009, hlm. 49

Implementer harus mengetahui apakah orang yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

c) Wewenang;

pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Disatu pihak, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

d) Fasilitas;

fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.<sup>19</sup>

3) Disposisi

---

<sup>19</sup> Nanang Fattah, *Landasan Manajemen Pendidikan*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2008, hlm. 143.

Variabel ketiga yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah disposisi. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut Goerge C.Edward III (dalam Agustino), adalah : a. Pengangkatan birokrat; disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. b. Insentif; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi(self interst) atau organisasi.<sup>20</sup>

#### 4) Struktur birokrasi

Keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau

---

<sup>20</sup> Agostiono, *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm 154

para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.<sup>21</sup>

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan : a) Standar Operating Procedures (SOPs); adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau standar minimum yang dibutuhkan dan

<sup>21</sup> Tabrani Rusyan, *Pendekatan dalam Proses Belajar Mengajar*. Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 4

- b) Fragmentasi; adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.<sup>22</sup>

## 2.2 Faktor-faktor mempengaruhi Implementasi

Secara teoritis khususnya menurut teori George C. Edwards III (dalam Agustino), *the are for critical factories to policy implementation they are : "communication, resources, disposition, and bureaucratic structure"*.<sup>23</sup>

Keberhasilan implementasi menurut Merile S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). Variabel isi kebijakan ini mencakup : 1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan; 2) jenis manfaat yang diterima oleh target group, sebagai contoh, masyarakat di wilayah slumareas lebih suka menerima program air bersih atau perlakuan daripada menerima program kredit sepeda motor; 3) sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; 4) apakah letak sebuah program sudah tepat. Variabel lingkungan kebijakan mencakup : 1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para actor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; 2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; 3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Dalam rangka mengupayakan keberhasilan kebijakan maka tantangan – tantangan tersebut harus dapat teratasi sedini mungkin. Pada suatu sisi lain bahwa untuk mencapai keberhasilannya ada banyak variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya policy maker

---

<sup>22</sup> Haryanto, *Belajar dan Pembelajaran sebuah Teori dan Konsep Dasar*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 183.

<sup>23</sup> Agostiono, *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn*, <http://kertyawitaradya.wordpress.com>, diakses 18 Maret 2021, hlm 154.

untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah.

Van Meter dan van Horn menjelaskan bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2005), menggolongkan kebijakan-kebijakan menurut karakteristik yang berbeda yakni: jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemerintah serta dalam proses implementasi berlangsung. Unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua hal:<sup>24</sup>

- a) Implementasi akan di pengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini, perubahan – perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan derastis (rasional), seperti tela dikemukakan sebelumnya perubahan inkremental yang didasarkan pada pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidak sempurnaan sosial yang nyata sekarang ini dari pada mempromosikan tujuan sosial dari masa depan. Hal ini sangat berbeda dengan perubahan yang didasarkan pada keputusan rasional yang lebih berorientasi pada perubahan besar dan

---

<sup>24</sup>Ibid., hlm 179

mendasar. Akibatnya peluang terjadi konflik maupun ketidak sepakatan antara pelaku pembuat kebijakan akan sangat besar.

- b) Proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakaukan progenisasi secara derastis. Kegagalan program – program sosial banyak berasal dari meningkatnya tuntutan yang dibuat terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada.

### **2.3 Asas Pembentukan Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban Umum**

Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalakn atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

---

<sup>25</sup>Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Perundang-undangan Yang Baik*.Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2014. hlm 27-28

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Kedayagunaan dan kehasil gunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan, dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyartan teknik penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanannya.
7. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Kemudian disamping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

1. Asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mrncapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan seluruh wilayah Indonesia dan meteri muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. Asas Bhinneka Tunggal Ika, bahwa setiap muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7. Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap meteri muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama,suku,ras,golongan,gender atau status sosial.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menmbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. Asas kseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan,keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.
11. Asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

Selain asas dan materi muatan diatas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

Prinsip dalam menetapkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah

bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui mekanisme APBD, namun demikian untuk mencapai tujuan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah bukan hanya melalui mekanisme tersebut tetapi juga dengan meningkatkan daya saing dengan memperhatikan potensi dan keunggulan lokal daerah.

#### 2.4 Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah. Peraturan Daerah merupakan wujud dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat cirri khas dari masing-masing daerah.<sup>26</sup>

Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan

---

<sup>26</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*. Kanisius. Jakarta. 2007

derngan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain ; Memihak kepada kepentingan rakyat,menjunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.<sup>27</sup> Kemudian menurut UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Kepala Daerah. Jadi peraturan daerah merupakan suatu pemberian kewenangan (atribusian) untuk mengatur daerahnya dan peraturan daerah juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang (delegasi) dari peraturan. Prinsip dasar penyusunan peraturan daerah:

1. Transparasi/keterbukaan
2. Partisipasi
3. Koordinasi dan keterpaduan

Rancangan peraturan daerah yang telah memperoleh kesepakatan untuk dibahas kemudian dilaporkan kembali kepada walikota oleh sekretasis daerah disertai

---

<sup>27</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Rja Grafindo Persada. Jakarta. 2013. hlm 131

dengan nota pengantar untuk walikota dari pimpinan DPRD. Sebelum dilakukan pembahasan di DPRD, terlebih dahulu dilakukan penjadwalan oleh badan musyawarah rakyat DPRD. Pembahasan pada lingkup DPRD sangat sarat dengan kepentingan politik masing-masing fraksi. Tim kerja di lembaga legislative dilakukan oleh komisi A s/d D. Proses pembahasan diawali dengan rapat paripurna DPRD dengan acara penjelasan walikota. Selanjutnya pandangan umum fraksi dalam rapat paripurna DPRD. Proses berikutnya adalah pembahasan oleh Komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus (pansus). Dalam proses pembahasan apabila DPRD memandang perlu dapat dilakukan studi banding ke daerah lain yang telah memiliki peraturan daerah yang sama dengan substansi rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas. Dalam hal proses pembahasan telah dianggap cukup selanjutnya pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPRD yang didahului dengan pendapat akhir fraksi.

Rancangan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah selanjutnya disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian rancangan peraturan daerah tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah tersebut dilakukan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut.

Proses pembahasan rancangan peraturan daerah pada hakikatnya mengarah pada ikhtiar musyawarah untuk mencapai mufakat. Pembahasan rancangan peraturan daerah tidak menyisakan ruang bagi voting karena memang kedudukan antara pemerintah daerah dan DPRD sederajat. Setiap pembahasan rancangan peraturan daerah menghendaki persetujuan bersama, sehingga karena masing-masing pihak memiliki kedudukan yang seimbang, maka tidak mungkin putusan dapat diambil secara voting. Persetujuan bersama menjadi syarat agar suatu rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah.

Peraturan daerah yang telah disahkan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Untuk peraturan daerah yang bersifat mengatur, setelah diundangkan dalam lembaran daerah harus di daftarkan kepada pemerintah untuk perda provinsi dan kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota. Pengundangan Perda dalam lembaran daerah tersebut menandai perda yang telah sah untuk diberlakukan dan masyarakat berkewajiban untuk melaksanakannya.

## 2.5 Pengertian Good Governance

*Good governance* juga bisa diartikan sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau memengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut ke dalam

tindakan kehidupan keseharian. Dari penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa *good governance* tidak hanya terbatas pada birokrasi pemerintahan saja, tetapi juga menyangkut masyarakat sipil yang dipresentasikan oleh organisasi non-pemerintah (LSM) dan juga menyangkut sektor swasta.

Jadi, istilah *good governance* tidak hanya ditujukan kepada penyelenggara negara atau pemerintahan, tetapi juga ditujukan untuk masyarakat dan sektor swasta di luar birokrasi yang terus menuntut penyelenggaraan *good governance* pada negara. Pada dasarnya, penyelenggaraan *good governance* sangat tergantung pada pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sebab ketiga komponen tersebut merupakan sebuah sistem yang saling bergantung satu sama lain dan tidak bisa dipisahkan. Ketiga komponen tersebut harus selalu menjaga kesinergian sehingga konsep *good governance* bisa diselenggarakan.<sup>28</sup>

### **2.5.1 Prinsip-prinsip *good governance***

Konsep *good governance* telah terselenggara apabila memenuhi prinsip-prinsip tertentu. Dalam buku Kewarganegaraan & Masyarakat Madani (2019) karya Heri Herdiawanto dan kawan-kawan, dijelaskan prinsip-prinsip penyelenggarakan *good governance*, yaitu:

- Partisipasi masyarakat adalah semua masyarakat memiliki hak suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

---

<sup>28</sup> <https://www.kompas.com/skola/read/2020/12/18/174244269/good-governance-definisi-dan-prinsipnya>, diakses pada tanggal 20 maret 2021.

- Penegakan hukum yang bersifat adil dan berlaku pada semua masyarakat tanpa pandang bulu. Termasuk penegakan hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
- Transparansi adalah seluruh informasi tentang proses pemerintahan harus memadai dan jujur sehingga dapat dimengerti, diakses, dan dipantau oleh seluruh masyarakat.
- Daya tangkap adalah lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan tanpa diskriminasi.
- Berorientasi konsensus adalah menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus yang menyeluruh tentang apa yang terbaik bagi masyarakat dan tentang kebijakan-kebijakan serta prosedur-prosedur.
- Berkeadilan adalah semua masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperbaiki dan mempertahankan kesejahteraan mereka.
- Efektivitas dan efisiensi adalah seluruh proses lembaga dan pemerintahan harus mampu menggunakan sumber daya yang ada seoptimal mungkin sehingga tercipta efektivitas dan efisiensi kerja.
- Akuntabilitas adalah seluruh pengambil keputusan harus bertanggungjawab kepada masyarakat dan lembaga-lembaga yang berkepentingan.

- Bervisi strategis adalah para pemimpin harus memiliki prospektif luas dan jauh ke depan tentang tata pemerintahan dan pembangunan manusia. Selain itu, para pemimpin juga harus memiliki kepekaan tentang apa yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut serta harus mempunyai pemahaman atas kesejahteraan, budaya, dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.
- Saling berkaitan adalah seluruh prinsip good governance yang telah disebutkan di atas saling memperkuat dan saling terkait serta tidak dapat berdiri sendiri.

## 2.6 Fungsi Hukum Dalam Masyarakat

Secara umum dapat diakatakan bahwa fungsi hukum dalam masyarakat adalah sebagai berikut.<sup>29</sup>

1. Menetapkan hubungan antara warga masyarakat dengan menetapkan perikelakuan mana yang diperbolehkan dan mana yang dilarang.
2. Membuat alokasi wewenang (*authority*) dan menentukan seksama pihak-pihak yang secara sah dapat melakukan paksaan dengan sekaligus memilih sanksi-sanksi yang tepat dan efektif.
3. Disposisi masalah-masalah sengketa
4. Menyesuaikan pola-pola hubungan dengan perubahan-perubahan kondisi kehidupan

Jika ditelaah secara mendalam, maka untuk berfungsinya atau efektivnya suatu hukum haruslah memenuhi ketiga unsur tersebut, sejalan dengan hal tersebut menurut Satjipto Rahardjo<sup>30</sup> bahwa agar suatu peraturan atau kaidah hukum benar-benar berfungsi harus memenuhi lima faktor yaitu:

1. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri
2. Petugas yang menegakkan atau yang menerapkan

---

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta. 2011. hlm 59

<sup>30</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakkan Hukum*, Sinar Baru. Jakarta. 2011. Hlm 112

3. Fasilitas yang diharapkan akan mendukung pelaksanaan
4. Kaidah hukum atau peraturan tersebut
5. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.

Masalah berlakunya hukum sehingga dapat efektif di masyarakat tentu ada 2 (dua) komponen yang harus diperhatikan<sup>31</sup>

1. sejauh mana hukum berperan untuk menggerakkan masyarakat menuju suatu perubahan yang terencana, dalam hal ini hukum berperan aktif atau dikenal dengan istilah fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial.
2. sejauh mana perubahan masyarakat harus mendapatkan penyesuaian oleh hukum atau dengan kata lain bagaimana hukum menyesuaikan diri dengan perubahan masyarakat.

## **2.7 Pengertian Penegakkan Hukum**

Penegakan hukum dalam kehidupan bermasyarakat sangat penting, karena apa yang terjadi justru tujuan hukum terletak pada penegakan hukum itu. Ketertiban akan dapat terwujud dalam kenyataan jika hukum dilaksanakan.

Hukum dibuat untuk dilaksanakan. Penegakan hukum adalah kata Indonesia untuk *law enforcement*. Dalam bahasa Belanda dikenal rechtstopassing dan

---

<sup>31</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakkan Hukum*. Sinar Baru. Jakarta. 2011. Hlm 113

rechtshandhaving. Penegakan hukum adalah suatu proses logis yang mengikuti suatu peraturan hukum.

## 2.8 Penegakan Hukum Dalam Masyarakat

Menurut Lawrence M Friedmann yang ditegaskan oleh Soerjono Soekanto dalam bukunya berhasilnya atau tidaknya penegakkan hukum bergantung pada substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.<sup>32</sup>

### 2.8.1 Substansi Hukum

Dalam teori Lawrence M Friedmann hal ini sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*) bukan hanya aturan-aturan yang ada dalam kitab undang-undang *law books*. Sebagai Negara yang masih menganut civil *lawsystem* atau *system europe continental* meski sebagian peraturan perundnag-undangan juga telah menganut *commn lawsystem* dikatakan hukum adalah peraturan yang tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas legalitas dalam KUHP. Dalam pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat dihukum jika tidak ada aturannya yang mengaturnya” sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum

---

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta. 2014. hlm 59

apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan<sup>33</sup>.

### **2.8.2 Struktur Hukum**

Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai *system structural* yang menentukan bias tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU No.1 Tahun 1981 meliputi; mulai dari kepolisian,kejaksaan,pengadilan dan badan pelaksana pidana (lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh lain-lain. Terdapat pepatah yang menyatakan “*flat justitia et pereat mundus*” (meskipun dunia ini runtuhan hukum harus ditegakkan). Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas,kompeten dan independen. Beberapa bagusnya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didikung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan.Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banayak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekruitmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum.Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum

---

<sup>33</sup> Ibid, hlm 60

maka aka nada masalah. Demikian juga apabila perurannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

### 2.8.3 Budaya Hukum

Kultur hukum menurut Lawrence meirfriedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indicator berfungsinya hukum. Baik substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum saling berkaitan antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan. Dalam pelaksanaanya diantara ketiganya harus tercipta hubungan yang saling mendukung agar tercipta pola hidup aman tertib dan damai.

## 2.9 Definisi Meminta-minta

Meminta-minta atau mengemis adalah meminta bantuan, dermawan, sumbangan, baik kepada perorangan atau lembaga. Mengemis itu identik dengan penampilan pakaian serba kumal, yang dijadikan sarana untuk mengungkapkan kebutuhan apa adanya. Hal-hal yang mendorong seseorang untuk

mengemis salah satu faktor penyebabnya dikarenakan mudah dan cepatnya hasil yang didapatkan. Cukup dengan mengulurkan tangan kepada anggota masyarakat agar memberikan bantuan atau sumbangan.<sup>34</sup>

### **2.9.1 Faktor-faktor yang mendorong seseorang meengemis dan meminta-minta**

Ada banyak faktor yang mendorong seseorang mencari bantuan atau sumbangan. Faktor-faktor tersebut ada yang bersifat permanen, dan ada pula yang bersifat mendadak atau tak terduga. Contohnya adalah sebagai berikut:<sup>35</sup>

1. Faktor ketidakberdayaan, kefakiran, dan kemiskinan yang dialami oleh orang-orang yang mengalami kesulitan untuk mencukupi kebutuhan keluarga sehari-hari. Karena mereka memang tidak memiliki gaji tetap, santunan-santunan rutin atau sumber-sumber kehidupan yang lain. Sementara mereka sendiri tidak memiliki keterampilan atau keahlian khusus yang dapat mereka manfaatkan untuk menghasilkan uang. Sama seperti mereka ialah anak-anak yatim, orang-orang yang menyandang cacat, orang-orang yang menderita sakit menahun, janda-janda miskin, orang-orang yang sudah lanjut usia sehingga tidak sanggup bekerja, dan selainnya.

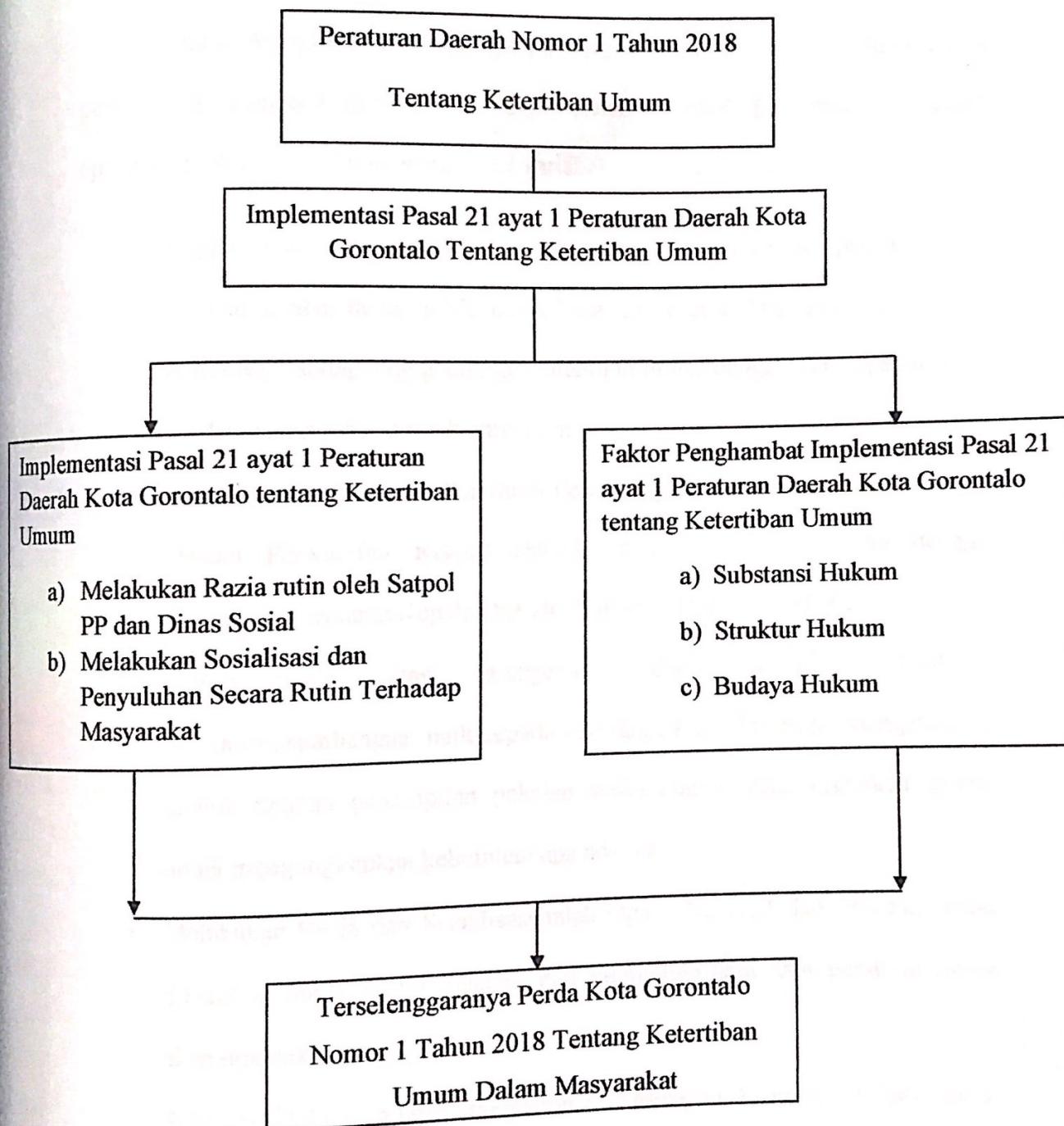
---

<sup>34</sup> <https://almanhaj.or.id/2981-hukum-meminta-minta-mengemis-menurut-syariat-islam.html>, Hukum Meminta-minta (Mengemis) Dalam Syariat Islam, diakses pada tanggal 20 Maret 2021.

<sup>35</sup> Ibid

2. Faktor kesulitan ekonomi yang tengah dihadapi oleh orang-orang yang mengalami kerugian harta cukup besar. Contohnya seperti para pengusaha yang tertimpa pailit (bangkrut) atau para pedagang yang jatuh bangkrut atau para petani yang gagal panen secara total. Mereka ini juga orang-orang yang memerlukan bantuan karena sedang mengalami kesulitan ekonomi secara mendadak sehingga tidak bisa menghidupi keluarganya. Apalagi jika mereka juga dililit hutang yang besar sehingga terkadang sampai diadukan kepengadilan.
3. Faktor musibah yang menimpa suatu keluarga atau masyarakat seperti kebakaran, banjir, gempa, penyakit menular, dan lainnya sehingga mereka terpaksa harus minta-minta.
4. Faktor-faktor yang datang belakangan tanpa disangka-sangka sebelumnya. Contohnya seperti orang-orang yang secara mendadak harus menanggung hutang kepada berbagai pihak tanpa sanggup membayarnya, menanggung anak yatim, menanggung kebutuhan panti-panti jompo, dan yang semisalnya. Mereka ini juga adalah orang-orang yang membutuhkan bantuan, dan biasanya tidak punya simpanan harta untuk membayar tanggungannya tersebut tanpa uluran tangan dari orang lain yang kaya, atau tanpa berusaha mencarinya sendiri walaupun dengan cara mengemis.

## 2.10 Kerangka Pikir



## 2.11 Definisi Operasional

Untuk Menghindari terjadinya persepsi interpretasi yang berlainan antara penulis dan pembaca maka perlu merumuskan variabel penelitian ini secara operasional. Adapun definisi operasional variabel penelitian adalah :

- Implementasi menurut KBBI adalah pelaksanaan atau penerapan, untuk itu melihat sampai mana pelaksanaan Pasal 21 Ayat 1 Peraturan Daerah yang bunyinya “Setiap orang dilarang meminta-minta dengan cara apapun baik sendiri maupun bersama ditempat umum”.
- Peraturan daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten Kota dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota).
- Meminta-minta atau mengemis adalah meminta bantuan, dermawan, sumbangan, baik kepada perorangan atau lembaga. Mengemis itu identik dengan penampilan pakaian serba kumal, yang dijadikan sarana untuk mengungkapkan kebutuhan apa adanya.
- Melakukan Razia dan Sosialisasi ialah Upaya Represif dan Preventif yang dilakukan untuk melaksanakan atau mengefektifkan satu peraturan yang akan dijalankan.
- Subtansi Hukum adalah menyangkut keseluruhan aturan hukum yang mengandung norma-norma, asas-asas, prinsip-prinsip, dan kaidah-kaidah yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan

- Struktur Hukum yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakup antara lain Kepolisian dengan para polisinya, dan lain-lain.
- Budaya Hukum adalah istilah yang digunakan untuk menjelaskan hubungan antara perilaku sosial dalam kaitannya dengan hukum. Secara akademis, budaya hukum mengkaji peran dan aturan hukum dalam satu masyarakat.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian empiris. Menurut Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad<sup>36</sup> “penelitian hukum sosiologis atau empiris, yang mencakup penelitian terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap efektivitas hukum.”

Adapun jenis penelitian hukum empiris menurut Soerjono Soekanto mencakup penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektivitas hukum. Penelitian hukum sosiologis atau empiris hendak mengadakan pengukuran terhadap peraturan perundang-undangan tertentu mengenai efektivitasnya, maka definisi-definisi operasional dapat diambil dari peraturan perundang-undangan tersebut.

#### 3.2 Objek Penelitian

Yang menjadi objek penelitian dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 Pasal 21 Ayat 1

---

<sup>36</sup> Mukt Fajar dan Yulianto Ahmad ,*Dualisme Peneltian Hukum. Normatif dan Empiris*.Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2010. Hlm 153

### **3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Untuk memperoleh data dan informasi yang sesuai dengan permasalahan yang peneliti kemukakan, maka peneliti akan melakukan penelitian di Kota Gorontalo (Kantor Satpol PP Kota Gorontalo) sebagai pelaksana Perda dan penegak perda. Penelitian ini sendiri direncanakan berlangsung selama 2 bulan, yakni dari tanggal 13 Januari 2021 sampai dengan 15 maret 2021.

### **3.4 Jenis dan Sumber Data**

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah

1. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian setelah melakukan wawancara dengan pihak-pihak serta objek yang akan diteliti.
2. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku dan sumber lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

### **3.5 Populasi dan Sampel**

Populasi atau universe menurut Soerjono Soekanto adalah sejumlah manusia ata unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakter yang sama. Populasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kota Gorontalo dalam hal ini Satpol PP Kota Gorontalo.

Menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad sampel adalah contoh dari suatu populasi atau sub populasi yang cukup besar jumlahnya dan sampel harus dapat mewakili populasi atau sub populasi. Jumlah sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- b) 2 orang anggota Satpol PP Kota Gorontalo
- c) 7 orang pengemis
- d) 5 orang gelandanngan

### 3.6 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan dua cara yaitu penelitian lapangan dan penelitian pustaka:

#### 1. Penelitian lapangan

Penelitian lapangan dilakukan dengan tiga cara yaitu:

- a. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan metode Tanya jawab secara langsung kepada responden dan narasumber
- b. Dokumen yaitu diperoleh dari berbagai pihak yang berkaitan dengan objek penelitian, dapat berupa foto, bahan statistik, laporan berkala dan sebagainya

#### 2. Penelitian Pustaka

Penelitian pustaka dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari buku-buku, surat kabar, internet, majalah, pearuran perundag-undangan, yang berhubungan engan permasalahan yang akan diteliti serta data dari kantor terkait.

### 3.7 Teknik Analisis Data

Penelitian ini bersifat deskriptif. Pemilihan metode ini karena penelitian ini ingin mempelajari masalah-masalah,fakta-fakta atau fenomena yang terjadi di masyarakat dan membuat gambaran terhadap situasi yang ada. Setelah itu data dianalisis secara kualitatif.Data kualitatif adalah gambaran dari suatu fakta yang terjadi ketika penelitian berlangsung sehingga kesimpulan yang ditarik sesuai dengan kejadian yang sebenarnya.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

##### **4.1.1 Profil Satuan Polisi Pamong Praja Kota Gorontalo**

Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disingkat Satpol PP dibentuk berdasarkan dan Peraturan Walikota di Daerah Kota Gorontalo. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Gorontalo terdiri dari 273 personil, yang terbagi atas 71 PNS dan 202 Tenaga Penunjang Kegiatan. Secara structural dipimpin oleh Kepala Satuan dengan eselonisasi eselon II (dua) B yang membawahi satu orang sekretaris, 3 Bidang, 9 Seksi dan 2 sub bagian. Selanjutnya untuk non struktural terdiri dari 3 regu yang fungsinya untuk operasional lapangan.

Sejak berdirinya kantor Satuan Polisi pamong Praja Kota Gorontalo yang sekarang beralamat di jalan Sultan Botutihe Kelurahan Ipilo Kecamatan Kota Timur masih menempati bangunan lama eks kantor satu atap yang tidak representatif untuk aktifitas pelayanan masyarakat. Dalam melaksanakan tugas dan kegiatan pelaksanaan operasional di lapangan Satpol PP menggunakan metode pendekatan secara persuasif dalam penegakkan perda dan pelaksanaan penertiban keamanan serta kenyamanan masyarakat. Hal ini terkait dengan kultur masyarakat Gorontalo yang menjunjung tinggi falsafah adat bersendikan sara dan sara bersendikan kitabullah. Melalui metode

tersebut diharapkan dapat menumbuh kembangkan tingkat ketataan dan kesadaran terhadap Peraturan Daerah.

#### **4.2 Implementasi Pasal 21 Ayat 1 Peraturan Daerah Di Kota Gorontalo Tentang Ketertiban Umum**

Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai Pelaksanaan atau Penerapan. Artinya yang dilaksanakan dan diterapkan adalah kurikulum yang telah dirancan atau di desain untuk kemudian dijalankan. Oleh karena itu Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 Pasal 21 Ayat 1 yang berbunyi “Setiap Orang dilarang meminta sumbangan dengan cara apapun baik sendiri atau bersama ditempat umum, dalam angkutan umum, rmah tempat tinggal, dan tempat umu tanpa izin” di Kota Gorontalo dilihat dari cara dan proses penegakkan Perda tersebut. Apakah cara yang dilakukan sesuai dengan prosedur serta target yang diinginkan sesuai dengan yang telah disepakati sebelumnya.

Adapaun Jumlah Pengemis dan gelandangan di Kota Gorntalo dari tahun 2018 – 2020 sebagai berikut:

Tabel 1

No	Tahun	Jumlah Kasus
1	2018	12 Kasus
2	2019	22 Kasus
3	2020	36 Kasus

Sumber ; Satpol PP Kota Gorontalo,

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo dapat dikatakan Meningkat. Namun data tersebut hanyalah data gelandangan dan pengemis yang terjaring saja, yang tidak atau belum terjaring mungkin jumlahnya lebih banyak.

Menurut pemaparan Satpol PP kota Gorontalo bahwa dalam malaksanakan dan menegakkan Perda No.1 Tahun 2018 tentang larangan untuk mengemis dan bergelandangan di kota Gorontalo dalam mewujudkan keamanan dan ketertiban umum, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Gorontalo memiliki 2 peran, yaitu peran preventif yang dilakukan dengan cara sosialisasi dan penyuluhan serta, peran represif yang dilakukan dengan cara razia serta melakukan koordinasi dengan pihak kepolisian, Dinas Sosial dan pihak lainnya yang terkait dalam memberantas sindikat pengemis dan gelandangan dalam wilayah kota Gorontalo.

#### 4.2.1 Razia

Dalam pelaksanaan Perda tersebut, sudah dilakukan tindakan berupa Patroli setiap hari serta razia sebanyak yang dibutuhkan dalam penangkapan pengemis dan gelandangan yang ada di Kota Gorontalo. Pelaksanaan Perda tersebut ditegakkan oleh Satpol PP dengan back up-an dari Polri. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Bapak Wawan Kurniawan beliau mengatakan bahwa “Setiap hari Satpol PP Kota Gorontalo melakukan razia terhadap para pengemis yang ada di Kota Gorontalo”.

Satpol PP melakukan razia setiap saat apabila disinyilir atau diduga terjadi kegiatan mengemis dan bergelandangan di suatu tempat tertentu. Satpol PP juga melakukan patroli dan pengawasan terhadap keberadaan pengemis dan gelandangan bersama pihak kepolisian serta Dinas Sosial kota Gorontalo. Masih banyaknya pengemis dan gelandangan di kota Gorontalo disebabkan karena belum adanya penerapan sanksi yang tegas yang diatur dalam Perda yang dapat membuat efek jera terhadap pelaku pengemis dan gelandangan di Kota Gorontalo.

Walaupun razia dilakukan setiap hari, akan tetapi yang terjadi di lapangan yang ditemukan oleh peneliti adalah masih terdapatnya para pengemis di tempat-tempat umum seperti tempat yang dilarang yang ada dalam Perda Nomor 1 Tahun 2018 Pasal 21 Ayat 1. Hal ini memberikan bukti bahwa pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2018 tersebut belumlah optimal.

#### 4.2.2 Sosialisasi

Dalam hal ini Satpol PP bersama Dinas Sosial Melakukan Sosialisasi dan Pembinaan terhadap pengemis dan gelandangan yang berhasil di razia. Pembinaan yang dilakukan langsung diberikan sesaat setelah para pengemis dan gelandangan tersebut tertangkap. Akan tetapi, para pengemis dan gelandangan ini kembali melakukan aksinya setelah dikembalikan ke keluarga mereka masing-masing. “Pengemis dan gelandangan yang kami data dan diberikan pembinaan terkadang tidak memanfaatkan pembinaan tersebut dengan baik karena mereka cenderung ingin

mendapatkan uang dengan cara yang cepat (instant), kembalinya pengemis dan gelandangan ke tempat semula mereka untuk melakukan pengemisan dan bergelandangan dikarenakan tidak efektifnya pelaksanaan dari Perda No.1 Tahun 2018 pasal 21 ayat 1 tentang larangan mengemis.”<sup>37</sup> (Hasil wawancara dengan Bapak Wawan Kurniawan selaku PPNS Satpol PP Kota Gorontalo).

Adapun hasil wawancara bersama beberapa pengemis dan gelandangan yang tersebar di kota Gorontalo dapat disimpulkan bahwa mereka sering tertangkap oleh Satpol PP dan kemudian dibina. Beberapa dari mereka memanfaatkan hal itu dengan baik sehingga dapat mencari uang dengan tanpa mengemis dan bergelandangan. Masih banyaknya pengemis dan bergelandangan di Kota Gorontalo karena banyak dari mereka yang tidak memanfaatkan pembinaan tersebut dengan baik karena cenderung ingin mendapatkan uang dengan cara yang cepat dan mudah tanpa harus menggunakan banyak tenaga.

---

<sup>37</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Wawan Kurniawan selaku PPNS Satpol PP Kota Gorontalo

#### 4.3 Faktor Penghambat Implementasi Pasal 21 Ayat 1 Peraturan Daerah Di Kota Gorontalo Tentang Ketertiban Umum

Didalam upaya penegakkan Perda oleh satuan Polisi Pamong Praja Kota Gorontalo, terdapat beberapa faktor yang menjadi penghambat tegaknya Perda tersebut. Faktor-faktor penghambat penegakkan perda Nomor 1 Tahun 2018 Pasal 21 Ayat 1 adalah sebagai berikut:

1. Hambatan dalam penindakan pengelandangan dan pengemisan yaitu kurangnya sarana dan prasarana utama yaitu Panti Rehabilitasi Sosial atau rumah singgah bagi para gelandangan dan pengemis.
2. Kurangnya anggaran dana dalam program pemberdayaan dan pembinaan sosial bagi gelandangan dan pengemis. Karena terbatasnya anggaran yang diperoleh dari alokasi anggaran sangat minim, maka penertiban, pemberdayaan, pembinaan sangat terkendala. Hal ini dapat dimaklumi setiap tahun Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), semakin meningkat, sedangkan anggaran Pusat harus dapat dibagi ke seluruh wilayah Negara Republik Indonesia
3. Kurangnya kesadaran masyarakat. Masyarakat yang terjaring pada penertiban gelandangan atau pengemis ialah kategori anak-anak, remaja, lanjut usia yang beraktifitas di lampu merah dan tempat umum lainnya. Pada dasarnya adalah faktor ekonomi dan lingkup internal keluarga yang tidak menasehati

keluarganya, sehingga terjadilah penyimpangan anak jalanan. Sosialisasi yang diberikan ketika dalam penertiban baik pemberian nasihat, pembinaan mental dan rohani, ternyata sangat sulit karena dengan mengemis di jalanan lebih mudah dalam mendapatkan uang tanpa bersusah payah dan akhirnya setelah dibina selama 3-7 hari mereka kembali ke jalanan. Sedangkan masalah lainnya adalah seringkali masyarakat memberikan sesuatu kepada anak jalanan yang berada di jalanan, baik berupa uang atau lainnya, seakan-akan mereka berjiwa sosial, padahal dengan kejadian seperti ini dapat menyebabkan tumbuh suburnya anak jalanan yang berada di jalanan.

Permasalahan penegakan hukum (law enforcement) senantiasa menjadi persoalan menarik banyak pihak. Terutama karena adanya ketimpangan interaksi dinamis antara aspek hukum dalam harapan atau das sollen dengan aspek penerapan hukum dalam kenyataan atau das sein. Bilamana ketimpangan interaksi diatas terus berlangsung, maka pelaksanaan penegakan hukum pada umumnya tidak akan dapat mewujudkan keadilan dan ketertiban umum dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Lawrence M. Friedman dalam teorinya yaitu Teori Sistem Hukum menegaskan bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua unsur/komponen sistem hukum yakni legal structure (Struktur Hukum/Pranata Hukum), legal substance (Substansi Hukum) dan legal culture (Budaya Hukum):

- a. Struktur Hukum (legal structure), disini menekankan pada aspek lembaga atau aparat penegak hukum termasuk mengenai kinerjanya, misalnya: Pengadilan atau Kepolisian;
- b. Substansi Hukum (legal substance), hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum, misalnya: Putusan Hakim atau Undang-Undang;
- c. Budaya Hukum (legal culture) Sikap publik atau nilai-nilai, komitmen moral dan kesadaran yang mendorong berjalannya sistem hukum atau keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat.

Berkaca pada unsur/komponen sistem hukum di atas jika dikaitkan dengan penegakan hukum terhadap pengelandangan dan pengemisan di Kota Gorontalo maka terdapat unsur struktur hukum (legal structure) yang terkesan tumpang tindih atas kewenangannya dalam menertibkan ataupun memberikan hukuman berupa pidana baik kurungan maupun denda terhadap gelandangan/pengemis. Berdasarkan sistem penegakan hukum yang telah diberlakukan yaitu pihak Satpol PP akan melakukan razia gelandangan dan pengemis yang kemudian nanti mereka dibina dan diarahkan untuk tidak melakukan aksi mengemis lagi.

Relevan dengan Teori Sistem Hukum yang dikemukakan Lawrence M. Friedman tersebut diatas, Soerjono Soekanto juga berpendapat bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Adapun faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Faktor hukum atau peraturan itu sendiri;
- 2) Faktor penegak hukum;
- 3) Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat, yaitu berkaitan dengan lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum sebagaimana disampaikan oleh Lawrence M. Friedman dalam Teori Sistem Hukum tersebut telah dipertegas oleh Soerjono Soekanto dalam teorinya tentang penegakan hukum yang mana uraian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto tersebut adalah telah lebih disesuaikan dengan kondisi di Indonesia. Mengenai faktor legal structure (Struktur Hukum/Pranata Hukum) yang dikemukakan Lawrence M. Friedman apabila dikaitkan dengan pendapat Soerjono Soekanto adalah menunjuk pada faktor penegak hukum dan faktor sarana/fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Berikutnya, faktor legal

substance (Substansi Hukum) inti dan maksudnya adalah sama dengan faktor hukum atau peraturan itu sendiri yang dikemukakan Soerjono Soekanto. Sedangkan faktor legal culture (Budaya Hukum) adalah terkait dengan faktor masyarakat dan kebudayaan.<sup>38</sup>

#### **4.3.1 Subtansi Hukum**

Berbicara tentang substansi hukum (legal substance) yang telah diterapkan terhadap penegakan hukum pada gelandangan/pengemis di Kota Gorontalo maka terlihat telah terjadi ketimpangan dalam penerapan regulasi sebagian peraturan. Berdasarkan hasil wawancara juga ditemukan bahwa upaya-upaya penegakan hukum yang telah dilakukan Satpol PP Kota Gorontalo sejauh ini belum sepenuhnya berjalan sebagaimana apa yang terdapat pada Perda Nomor 1 Tahun 2018 pasal 21 Ayat 1. Dalam Pasal 32 Perda Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 dikatakan bahwa “Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau pidana denda paling banyak Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah).” Namun, pada kenyataannya ternyata sanksi pidana yang ada dalam ketentuan perda tersebut tidak pernah dijalankan. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Bapak Wawan Kurniawan yang mengatakan bahwa “Selama diberlakukannya Perda Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018, kami dari Satpol PP Kota Gorontalo belum pernah menindak para pengemis atau

---

<sup>38</sup> Barda Nawawi Arief. 2010. *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*. Semarang: Kencana.

gelandangan ini sesuai dengan sanksi pidana yang ada dalam Perda tersebut. Hal ini karena kami lebih menggunakan perasaan kemanusiaan sehingga kami hanya memberikan pembinaan kepada mereka.”<sup>39</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, gangguan/hambatan terhadap penegakan hukum yang berasal dari faktor substansi hukum (legal substance) ini adalah dapat disebabkan karena tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang, ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.<sup>40</sup> Adapun terkait hambatan di dalam penindakan penggelandangan dan pengemisan yaitu sebagai berikut:

a. Terkait aturan pidana bagi gelandangan dalam Perda Kota Gorontalo masih sebagai alternatif terakhir bagi (Satpol PP Kota Gorontalo) dalam penanganan penggelandangan dan pengemisan di tempat umum. Aturan pidana akan dipakai jika telah terbukti melakukan tindakan pidana yang menjurus ke pencurian, ketertiban umum dan lain sebagainya. Pasal ketentuan pidana di dalam Perda Kota Gorontalo tidak dipandang sebagai tindak pidana bagi penegak perda. Uraian dalam Perda Kota Gorontalo juga dianggap kurang kongkrit serta tumpang tindihnya peraturan perundangundangan yang mengatur mengenai tindakan penggelandangan dan pengemisan.

---

<sup>39</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Wawan Kurniawan selaku PPNS Satpol PP Kota Gorontalo

<sup>40</sup> Soerjono Soekanto. 2012. Pokok Pokok Sosiologi Hukum. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 61

- b. Disamping itu, di dalam Perda tersebut juga tidak mengatur tentang larangan maupun sanksi bagi pemberi kepada gelandangan dan pengemis. Agar menekan jumlah gelandangan pengemis seharusnya masyarakat secara tegas dilarang dan bahkan perlu disertai dengan sanksi pidana apabila terbukti memberikan sesuatu kepada gelandangan pengemis. Dikaitkan dengan fakta di lapangan, faktor adanya masyarakat pemberi inilah yang menjadi salah satu faktor utama penyebab masih banyaknya jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo sehingga dengan adanya aturan pidana bagi masyarakat yang memberikan uang atau sesuatu kepada gelandangan dan pengemis jelas akan membuat lahan operasi dari gelandangan pengemis tersebut menjadi semakin sempit.
- c. Jenis sanksi pidananya berupa pidana kurungan sulit diterapkan. Hal tersebut diakibatkan oleh budaya masyarakat Kota Gorontalo yang menganggap bahwa pemberian sanksi pidana kepada para pengemis dirasa agak berlebihan. Perasaan inilah yang kemudian juga diikuti oleh para penegak Perda dalam hal ini Satpol PP Kota Gorontalo Kondisi ini membuat ide penghukuman terhadap gelandangan pengemis sulit diterapkan. Untuk menghadapi kondisi ini, maka hal-hal yang perlu dilakukan adalah: Pertama, penjatuhan sanksi kurungan bagi gelandangan pengemis ini sebaiknya lebih diterapkan kepada para gelandangan pengemis kambuhan yang sudah berkali-kali ditertibkan oleh petugas atau terjaring razia. Kedua, perlu segera dilakukan terobosan hukum dengan melakukan pembaharuan hukum pidana yaitu jenis sanksi pidana terhadap gelandangan pengemis yang terdapat pada Perda Kota

Gorontalo tersebut ditambah dengan sanksi rehabilitasi sehingga terhadap para gelandangan dan pengemis yang terbukti melanggar ketentuan Perda Kota Gorontalo dapat dilakukan upaya penanggulangan yang lebih komprehensif yang tidak hanya memberikan efek jera, akan tetapi pula dapat memperbaiki dan membina gelandangan pengemis tersebut agar tidak lagi menggelandang dan mengemis.

#### 4.3.2 Struktur Hukum

Dari hasil wawancara diatas, dapat diketahui bahwa apa yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Gorontalo tidak mencerminkan apa yang seharusnya dilakukan oleh Struktur hukum untuk menjalankan substansi hukum yakni sanksi pidana bagi para pelanggar Perda tersebut. Hal inilah yang menyebabkan para pengemis kembali melakukan aksinya karena merasa pembinaan yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Gorontalo tidak memberikan efek jera bagi mereka.

Adapun Jumlah Pengemis dan gelandangan di Kota Gorontalo dari tahun 2018 – 2020 sebagai berikut:

No	Tahun	Jumlah Kasus
1	2018	12 Kasus
2	2019	22 Kasus
3	2020	36 Kasus

Sumber ; Satpol PP Kota Gorontalo,

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo dapat dikatakan Meningkat. Namun data tersebut

hanyalah data gelandangan dan pengemis yang terjaring saja, yang tidak atau belum terjaring mungkin jumlahnya lebih banyak.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa selama ini aparat penegak perda terkait yaitu Satpol PP Kota Gorontalo yang bertugas dan berwenang untuk menegakkan Peraturan Daerah Kota Gorontalo ternyata belum menunjukkan kinerja maksimal dalam proses penegakan perda guna menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo. Ini berarti tugas dan fungsi sebagai aparat penegak perda tersebut belum dilaksanakan dengan baik.

Hal ini terbukti dari tidak adanya upaya penegakan hukum terhadap ketentuan Perda Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 terutama terkait dengan sanksi pidana yang terdapat pada pasal 21 sebagaimana yang telah disebutkan diatas. Ini berarti tidak ada gelandangan dan pengemis yang berkeliaran/beroperasi di Kota Gorontalo yang diproses secara hukum dan dijatuhi sanksi pidana berdasarkan ketentuan Pasal 32 Perda Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 tersebut. Upaya penegakan hukum yang sudah dilakukan hanyalah berupa kegiatan operasi/razia, penampungan sementara untuk dibina dan diberikan pengarahan, namun tanpa disertai dengan upaya tindak lanjut berupa penjatuhan sanksi pidana.

Apapun alasannya upaya yang sudah dilakukan oleh Satpol PP Kota Gorontalo selama ini berupa operasi/razia dan penampungan sementara untuk dibina yang merupakan bagian dari proses/tahapan penegakan Perda gelandangan dan

pengemis tersebut patut kita apresiasi dan tetap dihargai. Penegakan Perda terutama yang terkait dengan sanksi pidana yang ada dalam Perda tersebut yang belum tuntas atau belum dilakukan sepenuhnya tersebut setidak-tidaknya masih memberikan harapan dan gambaran bahwa ketentuan pidana bagi kegiatan pergelangan dan pengemisan yang diatur dalam Perda Kota Gorontalo masih dilaksanakan dan tetap diperlukan dalam rangka mewujudkan ketertiban umum di kehidupan masyarakat Kota Gorontalo.

#### **4.3.3 Budaya Hukum**

Untuk budaya hukum (legal culture) yang mengambarkan sikap publik atau nilai-nilai, komitmen moral dan kesadaran yang mendorong berjalannya sistem hukum atau keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum dapat diterapkan di dalam masyarakat Kota Gorontalo. Berdasarkan fakta di lapangan dan diungkapkan oleh narasumber bahwa masyarakat Kota Gorontalo juga memiliki kesadaran yang rendah dan menganggap bahwa pengemis/gelandangan sebagai ladang sedekah mereka. Hal ini, kemudian membuat sebagian besar gelandangan/pengemis menjadi nyaman dan mengutamakan profesinya tersebut sebagai mata pencahariannya sehari-hari. “Saya merasa kasihan kepada mereka untuk itu saya memberikan uang kepada mereka agar mereka bisa membeli makanan untuk mereka makan hitung-hitung bagi rezeki.”<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Ninggi, 38 tahun, Warga Kota Gorontalo

Hasil dari wawancara di atas dapat disimpulkan bentuk rendahnya kesadaran masyarakat ini kemudian mendorong kedua unsur-unsur diatas juga tidak berjalan maksimal.

Pembahasan tentang faktor ini adalah sangat terkait dengan faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, dan faktor kebudayaan yaitu mencakup nilai-nilai yang tumbuh dan hidup dalam kehidupan masyarakat mengenai apa yang dianggap baik (sehingga diikuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Budaya masyarakat kita sangat kental dengan nilai-nilai kemanusiaan dan persaudaraan. Budaya masyarakat menghendaki setiap anggotanya agar mengasihi sesama dan memberikan pertolongan kepada yang tidak mampu. Nilai-nilai ini menyebabkan adanya anggota masyarakat yang bersimpati kepada gelandangan dan pengemis dengan memberikan uang atau makanan. Kondisi seperti ini akan semakin mudah kita lihat pada saat hari-hari besar keagamaan dimana banyak anggota masyarakat kita memanfaatkan waktu tersebut untuk berbuat kebaikan dengan cara berbagi atau memberi sesuatu kepada mereka yang tidak mampu. Faktor budaya hukum (legal culture) di Kota Gorontalo yang menjadi penghambat penegakan hukum terhadap pengeladangan dan pengemisan yaitu berupa:

- a. Masih adanya masyarakat yang memberikan sesuatu/uang kepada gelandangan dan pengemis

b. Kurangnya kepedulian masyarakat atas permasalahan dan keberadaan gelandangan pengemis di lingkungan sekitar

c. Nilai-nilai yang hidup dan tumbuh dalam kehidupan masyarakat Kota Gorontalo yang memiliki konsep nilai sedekah dan berbagi kepada yang kurang mampu sehingga tidak sejalan dengan upaya pemidanaan terhadap pelanggar ketentuan Pasal 21 Perda Kota Gorontalo

Penegakan hukum yang terdapat pada Perda adalah salah satu cara/upaya yang dapat dilakukan dalam rangka menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo. Di Kota Gorontalo Selama kurun waktu 3 tahun terakhir (periode tahun 2018 s/d 2020) penegakan sanksi pidana yang terdapat dalam Perda Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 terhadap gelandangan dan pengemis ini belum berjalan/dilaksanakan secara maksimal, hal tersebut terlihat dari tidak adanya upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat Satpol PP atas ketentuan pasal 21 Perda Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018. Berikutnya, implementasi belum dilakukan secara maksimal karena tahapan-tahapan proses penegakan sanksi pidana tersebut belum dilakukan secara tuntas dan menyeluruh yaitu berupa: operasi/razia, penampungan sementara dan seleksi, serta pelimpahan dan sidang tipiring (Tindak Pidana Ringan) yang menyebabkan upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo belum berjalan efektif dan maksimal.

Menurut G.P. Hoefnagels upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan:

- a. Penerapan hukum pidana (criminal application)
- b. Pencegahan tanpa pidana (preventif without punishment)
- c. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat mass media (*influencing views of society on crime and punishment mass media*).<sup>42</sup>

Alternatif penanganan gelandangan dan pengemis membutuhkan model keterpaduan dengan prinsip kemitraan antara elemen masyarakat, baik pemerintah kota, masyarakat, pihak keamanan, lembaga swadaya masyarakat untuk bersama-sama memecahkan masalah tersebut. Suatu hal yang harus diperhatikan bahwa untuk menanganani permasalahan gelandangan dan pengemis tidak hanya dapat dipecahkan melalui pendekatan ekonomi saja, walaupun pada hakikatnya mereka adalah orang miskin. Selain itu juga tidak cukup hanya melalui keamanan, penertiban, akan tetapi diperlukan penanggulangan yang lebih mendasar yaitu dengan pendekatan secara menyeluruh dan terpadu antar lintas sektoral baik pemerintah kota maupun daerah yang bersangkutan.

---

<sup>42</sup> Nursariani Simatupang Dan Faisal. 2017. Kriminologi, Suatu Pengantar. Medan:Pustaka Prima. Hlm 77

BAB V

## **PENUTUP**

## 5.1 Kesimpulan

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 Pasal 21 Ayat 1, belum berjalan efektif. Hal ini dikarenakan aparat penegak Perda yakni Satpol PP Kota Gorontalo tidak menjalankan sanksi pidana sesuai dengan yang tercantum dalam Perda tersebut. Hal ini dikarenakan para penegak perda tersebut masih menggunakan perasaan atau rasa kemanusiaan sehingga para pengemis dan gelandangan yang terjaring razia hanya diberikan pembinaan yang tentunya hal demikian tidak menimbulkan efek jera bagi mereka.
  2. Adapun faktor penghambat pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 Pasal 21 Ayat 1 terdiri atas Substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Substansi hukum, dimana ketentuan sanksi pidana yang terdapat dalam Perda Nomor 1 Tahun 2018 tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Struktur hukum, dalam hal ini aparat penegak Perda yaitu Satpol PP Kota Gorontalo belum maksimal dalam menerapkan sanksi pidana bagi para gelandangan dan pengemis yang terkena razia. Budaya hukum, tingkat kesadaran hukum masyarakat Kota Gorontalo terhadap Perda pengemis ini yang masih kurang, hal ini terlihat pada mereka yang masih

memberikan uang atau sesuatu kepada para pengemis karena merasa kasihan dan ingin bersedekah. Hal ini membuat para pengemis lebih bersemangat melakukan aksinya.

## 5.2 Saran

1. Untuk mengungkap bentuk penggelandangan dan pengemisan yang dilakukan di tempat umum yang masuk ke dalam kategori pelanggaran sesuai ketentuan Perda Kota Gorontalo, perlu kiranya pemerintah dan instansi terkait lebih tanggap memberikan efek jera berupa ketentuan pidana untuk beberapa gelandangan dan pengemis yang tidak bisa diatur ataupun yang telah berulang-ulang kali melakukan hal yang sama.
2. Untuk masyarakat perlu mengetahui penegakan hukum terhadap penggelandangan dan pengemisan. Masyarakat juga diharapkan mengurangi budaya kasihan terhadap gelandangan dan pengemis namun dapat pula berperan aktif membantu mereka mengasah skill atau bahkan memberi lapangan pekerjaan non-formal sehingga hal ini tidak menjadikan gelandangan dan pengemis malas untuk bekerja.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **A. Buku**

Agostiono, 2010. *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn*, Rajawali Press. Jakarta

Aziz Syamsudin, 2014. *Proses dan Teknik Perundang-undangan*. Sinar Grafika.

Jakarta

Hariyanto, 2000. *Belajar dan Pembelajaran sebuah Teori dan Konsep Dasar*, PT.Remaja Rosdakarya. Bandung

Husaini Usman, 2006. *Manajemen, Teori, Praktik dan Riset Pendidikan*, Bumi Aksara, Jakarta

Nanang Fattah, 2008. *Landasan Manajemen Pendidikan*, Remaja Rosdakarya,

Bandung

Purwanto dan Sulistyastuti, 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta

Syaiful Sagala, 2009. *Manajemen Strategik dalam Peningkatan Mutu Pendidikan*, Alfabeta, Bandung

Tabrani Rusyan, *Pendekatan dalam Proses Belajar Mengajar*. Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung

Kartini Kartono, 2014. *Patologi Sosial*. CV Rajawali Pres. Jakarta

Maria Farida Indrati, 2007. *Ilmu Perundang-undangan*. Kanisius. Yogyakarta

Rozali Abdullah, 2013. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. PT, Raja Grafindo Persada, Jakarta

Satjipto Rahardjo, 2011. *Masalah Penegakkan Hukum*, Sinar Baru. Jakarta

Soejono Soekanto, 2011. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta

————— 2014. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*.  
Rajawali Pers. Jakarta

Steers, M. Richard. 2015. *Efektivitas Organisasi*, Erlangga. Jakarta

Ulum Ihyaul MD, 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. UMM Press. Malang

Yuliandri, 2014. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta

Zainudin Ali, 2012, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta

## B. Peraturan Perundang – Undangan

Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang – undang Nomor 1 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang – Undang Hukum  
Acara Pidana

Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan  
Perundang - Undangan

Undang - Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah

Kitab Undang - Undang Hukum Pidana

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Prosedur  
Penyusunan Produk Hukum Daerah

Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban  
Umum

### C. Internet

[www.kemendagri.co.id](http://www.kemendagri.co.id), diakses pada tanggal 16 Januari 2021

<http://e-jurnal.uajy.ac.id/4241/3/2MH01723.pdf>, diakses pada tanggal 17 Januari  
2021

<https://almanhaj.or.id/2981-hukum-meminta-minta-mengemis-menurut-syariat-islam.html>, diakses pada tanggal 20 Maret 2021

<https://www.kompas.com/skola/read/2020/12/18/174244269/good-governance-definisi-dan-prinsipnya>, diakses pada tanggal 20 maret 2021

Agostiono, *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn*, <http://kertyawitaradya.wordpress.com>, diakses 18 Maret 2021, hlm 139

Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. “*Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya*,” Jurnal Baca, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar, 2008, hlm 117, diakses 18 maret 2021

## RIWAYAT HIDUP

Nama : Moh sigit saputra moki  
NIM : H.11.16.224  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Tempat, Tanggal Lahir : Gorontalo, 24 Mei 1998

Nama Orang Tua

- Ayah : Kasman Moki  
- Ibu : Ramlah Entengo  
Adik : - Sitti muzdalifah moki  
- Suci nurhaliza moki



### Riwayat Pendidikan

No	Tahun	Jenjang	Tempat	Keterangan
1.	2004 - 2010	SDN 37 Kota Tengah	Kota Gorontalo	Berijazah
2.	2010 - 2013	SMP Negeri 8 Gorontalo	Kota Gorontalo	Berijazah
3.	2013 – 2016	SMK Negeri 1 Gorontalo	Kota Gorontalo	Berijazah
4.	2016 - 2021	Universitas Ichsan Gorontalo	Kota Gorontalo	Berijazah



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
LEMBAGA PENELITIAN (LEMLIT)  
UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO**

Jl. Raden Saleh No. 17 Kota Gorontalo  
Telp: (0435) 8724466, 829975; Fax: (0435) 82997;  
E-mail: [lembagapenelitian@unisan.ac.id](mailto:lembagapenelitian@unisan.ac.id)

Nomor : 3271/PIP/LEMLIT-UNISAN/GTO/III/2021

Lampiran :

Hal : Permohonan Izin Penelitian

Kepada Yth,

Kepala KESBANGPOL Kota Gorontalo

di-

Kota Gorontalo

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Zulham, Ph.D  
NIDN : 0911108104  
Jabatan : Ketua Lembaga Penelitian

Meminta kesediannya untuk memberikan izin pengambilan data dalam rangka penyusunan **Proposal / Skripsi**, kepada :

Nama Mahasiswa : Moh. Sigit Saputra Moki  
NIM : H1116224  
Fakultas : Fakultas Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Lokasi Penelitian : KANTOR SATPOL PP KOTA GORONTALO  
Judul Penelitian : EFEKTIVITAS PERDA KOTA GORONTALO NO 1 TAHUN 2018 PASAL 21 AYAT 1 TERHADAP PENGEMIS

Atas kebijakan dan kerja samanya diucapkan banyak terima kasih.

Gorontalo, 04 Maret 2021





PEMERINTAH KOTA GORONTALO

SATUAN POLISI PAMONG PRAJA

Jalan Sultan Botutihe, No.130, Telp. (0435) 8529260

SURAT KETERANGAN

Nomor : 800/Satpol PP/IV/ 91 /2021

Yang Bertanda dibawah ini :

Nama Mahasiswa : MOH. SIGIT SAPUTRA MOKI  
Nomor Induk Mahasiswa : H1116224  
Universitas : UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO  
Judul Penelitian : "Efektivitas Perda Kota Gorontalo No. 1 Tahun 2018  
Pasal 21 Ayat 1 Terhadap Pengemis"

Benar-Benar telah melakukan Penelitian di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Gorontalo pada sesuai Surat Nomor : 503/DMPTSP/RIP/159/IV/2021.

Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

GORONTALO, 06 APRIL 2021

KEPALA SATUAN POLISI PAMONG PRAJA  
Pemerintah Kota Gorontalo  
  
SATPOL PP  
KOTA GORONTALO  
19830521 200112 1/004  
Dr. H. Syaiful Y Datau, S.STP, M.Si



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS ICHSAN  
(UNISAN) GORONTALO**

SURAT KEPUTUSAN MENDIKNAS RI NOMOR 84/D/O/2001

Jl. Achmad Nadjamuddin No. 17 Telp (0435) 829975 Fax (0435) 829976 Gorontalo

**SURAT REKOMENDASI BEBAS PLAGIASI**

No. 0447/UNISAN-G/S-BP/IV/2021

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Sunarto Taliki, M.Kom  
NIDN : 0906058301  
Unit Kerja : Pustikom, Universitas Ichsan Gorontalo

Dengan ini Menyatakan bahwa :

Nama Mahasiswa : MOHAMAD SIGIT SAPUTRA MOKI  
NIM : H1116224  
Program Studi : Ilmu Hukum (S1)  
Fakultas : Fakultas Hukum  
Judul Skripsi : Implementasi pasal 21 ayat 1 peraturan daerah kota gorontalo tentang ketertiban umum

Sesuai dengan hasil pengecekan tingkat kemiripan skripsi melalui aplikasi Turnitin untuk judul skripsi di atas diperoleh hasil Similarity sebesar 29%, berdasarkan SK Rektor No. 237/UNISAN-G/SK/IX/2019 tentang Panduan Pencegahan dan Penanggulangan Plagiarisme, bahwa batas kemiripan skripsi maksimal 35% dan sesuai dengan Surat Pernyataan dari kedua Pembimbing yang bersangkutan menyatakan bahwa isi softcopy skripsi yang diolah di Turnitin SAMA ISINYA dengan Skripsi Aslinya serta format penulisannya sudah sesuai dengan Buku Panduan Penulisan Skripsi, untuk itu skripsi tersebut di atas dinyatakan BEBAS PLAGIASI dan layak untuk diujangkan.

Demikian surat rekomendasi ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Gorontalo, 07 April 2021  
Tim Verifikasi,



Sunarto Taliki, M.Kom  
NIDN. 0906058301

Tembusan :

1. Dekan
2. Ketua Program Studi
3. Pembimbing I dan Pembimbing II
4. Yang bersangkutan
5. Arsip



Skripsi\_H1116224\_Moh sigit saputra moki\_Implementasi Pasal 21 Ayat 1 Perda\_2021.docx

Apr 6, 2021

9660 words / 63718 characters

# Skripsi\_H1116224\_Moh sigit saputra moki\_Implementasi Pasal ...

## Similarity Overview

29%

OVERALL SIMILARITY

sinta.unud.ac.id INTERNET	5%
repository.unhas.ac.id INTERNET	4%
repository.uinsu.ac.id INTERNET	3%
www.scribd.com INTERNET	3%
text-id.123dok.com INTERNET	1%
123dok.com INTERNET	1%
dspace.uji.ac.id INTERNET	<1%
eprints.umj.ac.id INTERNET	<1%
eprints.mercubuana-yogya.ac.id INTERNET	<1%
sriwahyunis1212.wordpress.com INTERNET	<1%
jurnal.umsrappang.ac.id INTERNET	<1%
docobook.com INTERNET	<1%
dokumen.tips INTERNET	<1%
repository.iainpare.ac.id INTERNET	<1%
eprints.unm.ac.id INTERNET	<1%
id.123dok.com INTERNET	<1%

documents.site	<1%
INTERNET	
digilib.unila.ac.id	<1%
INTERNET	
repository.stainparepare.ac.id	<1%
INTERNET	
ejournal.uika-bogor.ac.id	<1%
INTERNET	
M Dianto. "Implementasi Kebijakan Anggaran Pengembangan Kompetensi Sumber Daya Aparatur di Pemerintahan Provinsi Jambi", J... CROSSREF	<1%
docplayer.info	<1%
INTERNET	
fathanbeatles.blogspot.com	<1%
INTERNET	
aquuhlizha.blogspot.com	<1%
INTERNET	
jdih.jatimprov.go.id	<1%
INTERNET	
sman1comal-pemalang.sch.id	<1%
INTERNET	
hukum.kompasiana.com	<1%
INTERNET	
etheses.uin-malang.ac.id	<1%
INTERNET	
repository.uin-suska.ac.id	<1%
INTERNET	
repository.radenintan.ac.id	<1%
INTERNET	
konsultasiskripsi.com	<1%
INTERNET	
www.academia.edu	<1%
INTERNET	
repository.usu.ac.id	<1%
INTERNET	
digilib.uinsby.ac.id	<1%
INTERNET	
nanangsyahputraaddres.blogspot.com	<1%
INTERNET	

Included search repositories:

- None

Included from Similarity Report:

- Bibliography
- Quotes
- Small Matches (less than 20 words).

Included sources:

- None