

**BAB III**  
**LARANGAN MEMBERI KEPADA PENGEMIS PADA PERDA**  
**KOTA MADIUN NOMOR 8 TAHUN 2010 TENTANG**  
**PENYELENGGARAAN KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN**  
**UMUM**

**A. Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum**

**1. Profil Kota Madiun**

Kota Madiun yang menjadi ibukota Madiun Jawa Timur ini memiliki wilayah seluas 33,23 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 192.807 jiwa (sensus Penduduk 2000). Kota Madiun merupakan kota transit pada jalur selatan yang menghubungkan kota-kota di Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat seperti Surabaya, Jombang, Madiun, Solo, Jogjakarta sampai DKI Jakarta, sehingga kota Madiun sangat cocok dan menarik untuk mengembangkan sektor industri, perdagangan, jasa maupun angkutan.<sup>1</sup>

Hal ini tampak dari keberadaan sarana dan prasarana di kota Madiun sehingga dapat melayani kepentingan dalam skala regional dan nasional seperti pendidikan, kesehatan serta komoditi hasil produksi industri. Salah satu sarana yang mendukung peranan perekonomian dalam skala regional adalah jaringan jalan yang kondisinya sangat baik untuk menghubungkan Kota Madiun, dengan daerah di luar Kota Madiun yaitu Magetan, Nganjuk, Ponorogo, Jombang, Ngawi dan Kediri.

Kota Madiun secara astronomis terletak di antara 111°29'45"-111°33'30" Bujur Timur dan 7°35'45"- 7°40' Lintang Selatan. Adapun batas-batas administrasinya adalah sebagai berikut :

---

<sup>1</sup> Profil Kabupaten/Kota, Kota Madiun Jawa Timur Tahun 2002, 1.

Batas wilayah utara : Kecamatan Sawahan dan Kecamatan Madiun

Batas wilayah timur : Kecamatan Wungu

Batas wilayah selatan : Kecamatan Geger

Batas wilayah barat : Kecamatan Jiwan

Wilayah Kota Madiun terletak di lembah Sungai Madiun yaitu sekitar 30 km di sebelah selatan pertemuan antara sungai Madiun dengan Sungai Bengawan Solo dan berada pada ketinggian rata-rata 65 m di atas permukaan laut. Perbedaan ketinggian antara bagian wilayah yang satu dengan wilayah yang lainnya sangat kecil dengan kemiringan rata-rata 0-2% atau dapat dikatakan relatif datar. Oleh karenanya, kondisi seperti itu merupakan potensi besar untuk pengembangan fisik kota.<sup>2</sup>

Struktur geologi Kota Madiun sebagian besar termasuk jenis alluvium sedangkan jenis tanahnya termasuk alluvial yang mempunyai kadar mineral dan organisme yang cukup tinggi. Hal ini disebabkan jenis tanah tersebut merupakan campuran dari tanah liat dengan pasir halus yang berwarna hitam kelabu dengan daya penahan air yang cukup baik dan dapat menyerap air.<sup>3</sup>

Kota Madiun secara fisik dibagi oleh sungai Madiun yang membujur dari arah utara-selatan, menjadi dua bagian. Selain itu terdapat pula anak-anak Sungai Madiun yaitu Sungai Catur dan Sungai Sono yang merupakan saluran

---

2 Profil Kabupaten/Kota, Kota Madiun Jawa Timur, 2.

3 Profil Kabupaten/Kota, Kota Madiun Jawa Timur, 4.

irigasi lahan pertanian di wilayah kota. Untuk sumber air yang ada yaitu sumber air dangkal dengan kedalaman sekitar 8 meter dari muka air tanah, sedangkan sumber air artesis terdapat pada kedalaman kurang lebih 90 meter.

Kota Madiun beriklim tropis dengan temperatur harian rata-rata 24-32°C dan mempunyai curah hujan rata-rata pertahun sekitar 100 hari dan besarnya curah hujan 2000 mm pertahun. Pada umumnya dalam setahun terjadi 4-5 bulan kering dan 2-3 bulan lembah serta 5-6 bulan basah. Arah mata angin di Kota Madiun dari arah selatan ke utara rata-rata 78%.<sup>4</sup>

Kota Madiun merupakan daerah urban sehingga dominasi penggunaan tanahnya adalah untuk kawasan terbangun yang terdiri dari perumahan, fasilitas umum dan lainnya. Luas kawasan terbangun ini pada tahun 2000 mencapai 55% dari luas keseluruhan atau sekitar 1.860,323 ha. Kota Madiun ini terdiri dari 3 kecamatan yaitu Manguharjo, Taman, dan Kartoharjo.<sup>5</sup>

Kondisi Perekonomian Daerah di Kota Madiun, terdapat satu perusahaan yang menjadi urat nadi industri Kota Madiun sekaligus penggerak utama roda ekonomi wilayah ini. Perusahaan tersebut adalah PT Industri Kereta Api (PT INKA) yang bergerak di bidang pembuatan alat transportasi kereta api dan kelengkapannya. PT INKA adalah produsen kereta api satu-satunya di Indonesia yang berstatus BUMN yang terbesar baik dari segi investasi maupun jumlah tenaga kerja diantara enam industri besar di kota ini.

---

4 Ibid., 6.

5 Ibid.,

Industri lain yang menjadi ciri khas Kota Madiun adalah industri makanan (home industry) seperti bumbu pecel, kerupuk lempeng, dan brem. Begitu identiknya Madiun dengan makanan khas ini sampai-sampai Madiun dikenal dengan sebutan Kota Brem dan pecel Madiun terkenal hingga ke luar kota. Selain industri, kontributor lain yang tak kalah penting dalam menggerakkan ekonomi Kota Madiun adalah sub sektor perdagangan. Maraknya perdagangan ditandai dengan meningkatnya jumlah Tanda Daftar Perusahaan (TDP) maupun SIUP, khususnya perusahaan kecil yang dikeluarkan oleh Disperindag Kota Madiun.<sup>6</sup>

Nilai PDRB Kota Madiun didapatkan dari 9 sektor perekonomian utama yang ada pada Kota Madiun yaitu mencakup sektor pertanian, pertambangan, penggalian, industri pengolahan, listrik, gas, air bersih, konstruksi, perdagangan, hotel, restoran, pengangkutan, komunikasi, keuangan, persewaan, jasa perusahaan, jasa-jasa, dll.<sup>7</sup>

Selain itu, Kota Madiun juga memiliki fasilitas-fasilitas penunjang untuk kehidupan masyarakat beberapa diantaranya adalah sarana umum dan sosial seperti fasilitas kesehatan, pendidikan, air bersih, dll.

## **2. Perda Kota Madiun tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum**

### **a. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Madiun**

---

<sup>6</sup> Ibid.,

<sup>7</sup> Profil Kabupaten/Kota, Kota Madiun Jawa Timur, 8.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, disamping pemerintah daerah. DPRD Kota Madiun mempunyai fungsi yaitu:

- 1) Fungsi pembentukan peraturan daerah yang diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama Walikota.
- 2) Fungsi anggaran yang diwujudkan dalam membahas dan menetapkan APBD bersama Walikota.
- 3) Fungsi pengawasan yang diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

Setiap DPRD memiliki tugas dan wewenang yang harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. DPRD terdiri dari beberapa bagian sesuai dengan bidangnya. Salah satu yang terlibat dalam pembentukan peraturan daerah adalah badan pembentukan peraturan daerah. Tugas DPRD Kota Madiun seperti yang tercantum dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Madiun No. 1 Tahun 2015 bagian kelima tentang badan pembentukan peraturan daerah adalah sebagai berikut :

- 1) Menyusun rancangan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang memuat daftar urutan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;

- 2) Mengoordinasi penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah antara DPRD dan pemerintah daerah;
- 3) Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- 4) Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan/atau gabungan komisi, sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
- 5) Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- 6) Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- 7) Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
- 8) Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD, baik yang

sudah maupun belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.<sup>8</sup>

b. Maksud dan Tujuan Peraturan Daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Ketentraman Dan Ketertiban Umum

Secara umum, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum dalam Perda Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 memiliki tujuan yang sama dengan Perda Kota Madiun No. 4 Tahun 2006 sebelumnya, yaitu dimaksudkan untuk mewujudkan tata kehidupan dan penghidupan masyarakat menjadi aman, tentram, tertib dan teratur. Seperti yang disebutkan dalam pasal 3 Perda Kota Madiun No. 4 Tahun 2004, bahwa Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban umum secara rinci bertujuan untuk :

- 1) Menciptakan suatu situasi dan kondisi yang kondusif dan dinamis agar masyarakat dan aparat penyelenggara pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dapat melaksanakan kegiatan-kegiatan untuk memenuhi tugas dan pekerjaannya secara aman, tentram, tertib dan teratur ;
- 2) Mencegah dan menanggulangi adanya gangguan terhadap Ketentraman dan Ketertiban umum ; dan

---

<sup>8</sup> Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Madiun Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, 6. (Lihat transkrip wawancara kode 01/1-W/F-1/14-IV/2016 dengan Bapak Ngedi Trisno Y selaku ketua komisi II DPRD Kota Madiun, pada tanggal 14 April 2016, Pukul 10.30 WIB).

3) Menanggulangi dan menghilangkan adanya kegiatan yang dapat mengakibatkan terganggunya stabilitas keamanan.<sup>9</sup>

c. Pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota). Secara umum, materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>10</sup>

Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda disampaikan kepada pemerintah pusat paling lama tujuh hari setelah ditetapkan. Perda diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan kepala daerah diundangkan dalam berita daerah. Sedangkan

---

<sup>9</sup> Peraturan Daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum (Lihat transkrip wawancara kode 02/1-W/F-2/14-IV/2016 dengan Bapak Ngedi Trisno Y, pada tanggal 14 April 2016, Pukul 10.30 WIB).

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2006), 32.



pengundangan perda dalam lembaran daerah dan peraturan kepala daerah dalam berita daerah dilakukan oleh sekretaris daerah.<sup>11</sup>

Suatu daerah tentu pemerintahnya memiliki visi yang jelas untuk membangun daerahnya menjadi lebih baik. Maka dari itu, perlu dibentuk suatu peraturan daerah yang difungsikan sebagai sebuah sistem dalam penataan daerah tersebut.

Esensi dari peraturan daerah pada dasarnya untuk membangun dan meningkatkan kesejahteraan serta pelayanan masyarakat yang ada di daerah tersebut. Demikian halnya pemerintah Kota Madiun, dalam menjalankan fungsinya sebagai pelaksana sistem pemerintahan telah membentuk dan memberlakukan peraturan daerah tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum. Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama kepala daerah yang bertujuan untuk pembangunan otonomi daerah.<sup>12</sup>

Pemberlakuan Perda Kota Madiun tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum yaitu sejak diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 yang berisikan tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum guna melaksanakan

---

11 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, 32.

12 Lihat transkrip wawancara kode 04/1-W/F-4/14-IV/2016 dengan Bapak Ngedi Trisno Y, pada tanggal 14 April 2016, Pukul 10.30 WIB.

Otonomi Daerah dan dalam rangka meningkatkan dan menciptakan kondisi Kota Madiun yang bersih, tertib, indah dan aman.<sup>13</sup>

Terjadi perubahan pada Peraturan Daerah Kota Madiun mengenai penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum yang sebelumnya Peraturan Daerah Kota Madiun No. 4 Tahun 2006 menjadi Peraturan Daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010, salah satunya yaitu dengan menambahkan satu point pada pasal 8. Penambahan point ini seperti yang tercantum dalam pasal 8b yaitu larangan memberi uang atau dalam bentuk apapun kepada pengamen, pengemis maupun anak jalanan di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*).<sup>14</sup>

- c. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Ketentraman Dan Ketertiban Umum

Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, bahwa fungsi legislasi yang melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dapat dilaksanakan melalui pembentukan dan pembahasan rancangan peraturan daerah baik yang berasal dari DPRD maupun pemerintah daerah. Dalam pembentukan peraturan daerah di Kota Madiun mengacu kepada peraturan DPRD Kota

---

13 Lihat transkrip wawancara kode 03/1-W/F-3/14-IV/2016 dengan Bapak Ngedi Trisno Y, pada tanggal 14 April 2016, Pukul 10.30 WIB.

14 Ibid.,

Madiun yang sekarang telah diperbaharui menjadi peraturan DPRD No. 15 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD.<sup>15</sup>

1) Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah

Sebagaimana ketentuan mengenai kekuasaan membentuk undang-undang yang berada pada tangan DPR dan juga Presiden, itu seperti halnya dengan kekuasaan membentuk peraturan daerah yang berada di tangan DPRD dan Walikota. Dalam kaitannya ini rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD maupun Walikota yang harus disertai dengan penjelasan atau naskah akademik terkait dengan rancangan peraturan daerah yang diajukan dan didasarkan pada skala prioritas program legislasi daerah yang sudah disetujui bersama antara DPRD dan Walikota.

Dalam pembentukan peraturan daerah tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum ini diusulkan oleh Satpol PP. Proses perencanaannya adalah satu tahun sebelum peraturan daerah tersebut diproses, terdapat program legislasi daerah yang dikoordinir oleh bagian hukum Kota Madiun. Tugas bagian hukum adalah mengkoordinir dan mengarahkan SKPD Kota Madiun untuk membuat atau memperbarui peraturan daerah yang disebut dengan prolegda.<sup>16</sup>

---

15 Lihat transkrip wawancara kode 06/2-W/F-6/10-V/2016 dengan Ibu Ika Puspitaria Kasubag Peraturan Perundang-undangan Bag. Hukum Kota Madiun, pada tanggal 10 Mei 2016, Pukul 13.30.

16 Lihat transkrip wawancara kode 06/2-W/F-6/10-V/2016 dengan Ibu Ika Puspitaria, pada tanggal 10 Mei 2016, Pukul 13.30.

Prolegda dari Satpol PP dihimpun pada tahun 2009 oleh bagian hukum dan diproses pada tahun 2010. Di tahun 2010 Satpol PP menyusun rancangan peraturan daerah yang akan diperbarui, yaitu penambahan pasal 8 pada peraturan daerah Kota Madiun No. 4 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum yang salah satunya berbunyi “dilarang memberi uang atau dalam bentuk apapun kepada pengamen, pengemis maupun anak jalanan di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*)”.<sup>17</sup>

Perubahan rancangan peraturan daerah yang telah dibuat oleh Satpol PP selanjutnya akan diteliti, ditelaah dan diharmonisasikan lebih dalam oleh bagian hukum untuk disesuaikan dengan landasan peraturan perundang-undangan.

## 2) Tahap Penyusunan dan Pembahasan Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikenal ada dua jenis peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal penyusunan rancangan peraturan daerah dapat berasal dari kepala daerah (eksekutif) dan usul inisiatif DPRD (legislatif).

Perubahan peraturan daerah No. 8 tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum yang telah dirancang oleh Satpol PP tersebut selanjutnya dirapatkan di tingkat

---

<sup>17</sup> Ibid.,

eksekutif yang selanjutnya dibahas oleh anggota dewan legislatif di Bapem Perda untuk dibahas bersama dalam rangka menyamakan persepsi antara tim eksekutif dengan tim legislatif.<sup>18</sup>

### 3) Tahap Penetapan dan Pengundangan Peraturan Daerah

Rancangan peraturan daerah Kota Madiun tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada walikota untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.<sup>19</sup>

Agar setiap orang mengetahui peraturan perundang-undangan maka peraturan perundang-undangan harus di undangkan, seperti halnya peraturan daerah yang harus di undangkan dalam lembaran daerah dan peraturan yang berasal dari kepala daerah di undangkan dalam berita daerah. Sehingga, peraturan daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum yang telah sah ditetapkan tersebut di undangkan dan kemudian disosialisasikan kepada masyarakat.<sup>20</sup>

Dengan adanya peraturan daerah, diharapkan dapat meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat yang lebih baik. Peraturan akan berjalan dengan baik apabila semua kalangan masyarakat

---

<sup>18</sup> Lihat transkrip wawancara kode 06/2-W/F-6/10-V/2016 dengan Ibu Ika Puspitaria, pada tanggal 10 Mei 2016, Pukul 13.30.

<sup>19</sup> Ibid.,

<sup>20</sup> Ibid.,

mendukung dan melaksanakan apa yang telah diatur dalam peraturan daerah.<sup>21</sup>

Pelaksanaan sosialisasi dilakukan oleh Satpol PP kota Madiun dengan cara memasang papan-papan larangan memberi kepada pengemis di setiap titik perempatan jalan yang terdapat lampu merah (*traffic light*). Hal ini dilakukan secara bertahap mulai dari daerah perbatasan kota kemudian menyebar di seluruh perempatan jalan kota Madiun. Selain itu, sosialisasi juga dilakukan melalui media massa seperti koran dan radio. Dengan demikian diharapkan masyarakat mematuhi peraturan daerah yang telah ditetapkan tersebut.<sup>22</sup>

## **B. Latar Belakang Pembentukan Pasal 8(b) tentang Larangan Memberi Kepada Pengemis di Sekitar Lampu Merah Pada Perda Kota Madiun No. 8 Tahun 2010**

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain bahwa pembentukan undang-undang akan mendukung proses pembangunan hukum nasional dan memenuhi harapan masyarakat jika dilandasi oleh adanya

---

21 Lihat transkrip wawancara kode 08/3-W/F-8/21-IV/2016 dengan Bapak Agus Wuryanto, Kasi Perundang-undangan Daerah, pada tanggal 21 April 2016, Pukul 13.10 WIB.

22 Ibid.,

suatu kajian yang memadai dan komprehensif melalui prosedur yang tertata dalam tahap-tahap yang tersusun dan adanya suatu teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang membentuk undang-undang.

Pemerintah Kota Madiun telah membentuk sebuah peraturan daerah yang telah ditetapkan yaitu no. 8 tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum. Peraturan tersebut merupakan perubahan dari peraturan daerah sebelumnya yaitu peraturan daerah Kota Madiun no. 4 tahun 2006 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum. Salah satu isi pasal yang ditambahkan adalah pasal 8b yang berbunyi “dilarang memberi uang atau dalam bentuk apapun kepada pengamen, pengemis maupun anak jalanan di sekitar lampu lalu lintas (*traffic light*)”.

Alasan ditambahkan pasal tersebut adalah sebagai berikut :

#### **1.1. Untuk mewujudkan ketentraman, keamanan, dan ketertiban umum**

Peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah Kota Madiun yaitu larangan memberi dalam bentuk apapun kepada pengemis merupakan suatu peraturan yang ditujukan kepada masyarakat khususnya masyarakat Kota Madiun. Hal ini dikarenakan demi terciptanya ketentraman dan ketertiban umum terutama di jalan raya. Seperti yang telah dijelaskan dalam tujuan peraturan daerah Kota Madiun No. 4 Tahun 2006 yang diperbarui menjadi peraturan daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 yaitu mencegah dan menanggulangi adanya gangguan terhadap ketentraman dan ketertiban umum, menanggulangi dan

menghilangkan adanya kegiatan yang dapat mengakibatkan terganggunya stabilitas keamanan masyarakat.<sup>23</sup>

Seperti yang telah dipaparkan oleh bapak Ngedi Trisno Yhusianto selaku ketua komisi II DPRD kota Madiun bahwa :

“Pemerintah sebagai pelayan dan pelindung masyarakat yang bertanggung jawab, tentunya harus melakukan segala upaya untuk kesejahteraan masyarakatnya. Pemerintah melarang orang memberi kepada pengemis di sekitar lampu merah pasti ada alasannya. Bagaimana jika terjadi sesuatu yang tidak diinginkan ketika para pengendara yang sedang berhenti di lampu merah kemudian ada yang menjambret barang-barangnya, dicoret pintu mobilnya karena tidak memberi uang pada pengemis atau tindakan kriminal lain yang membahayakan keselamatan pengendara? Memang tidak semua pengemis melakukan hal itu, tapi kemungkinan akan terjadi karna di daerah lain pernah terjadi dan para pengemis hampir 95% bukan orang Madiun. Selain itu, dengan adanya pengemis di sekitar lampu merah, membuat para pengendara jadi terhambat sehingga merusak ketertiban umum seperti lalu lintas. Maka dari itu kita membuat antisipasi dengan perda ini.”<sup>24</sup>

Artinya, pemerintah Kota Madiun mengharapkan ketentraman masyarakat Kota Madiun khususnya, tetap terjaga. Dikhawatirkan dengan adanya pengemis atau pengamen di sekitar lampu merah, akan mengganggu para pengguna jalan, terjadi tindakan kriminal seperti penjambretan, pemaksaan untuk memberikan uang kepada pengemis, merusak kendaraan, dan lain-lain.

Pada peraturan daerah Kota Madiun No. 4 Tahun 2006 sebelum diperbarui, dalam pasal 8a menyatakan adanya larangan untuk mengamen dan meminta-minta di jalan umum. Meskipun sudah dilarang akan tetapi masih

---

<sup>23</sup> Lihat transkrip wawancara kode 05/1-W/F-5/14-IV/2016 dengan Bapak Ngedi Trisno Y, pada tanggal 14 April 2016, Pukul 10.30 WIB.

<sup>24</sup>Ibid.,



banyak pengemis dan pengamen di sekitar lampu merah dikarenakan para pengguna jalan memberikan uang atau sedekah kepada mereka. Sebagaimana penjelasan bapak Ngedi, bahwa :

“Lalu kemudian, pada Perda sebelumnya sudah ada peraturan yang ditujukan pada pengemis untuk tidak mengemis di sekitar lampu merah. Akan tetapi meskipun sudah dilarang, masih banyak pengemis dan pengamen di sekitar lampu merah dikarenakan para pengguna jalan memberikan uang atau sedekah kepada mereka.”<sup>25</sup>

Sebuah sistem pemerintahan tentunya akan lebih kuat apabila terdapat peraturan perundang-undangan sebagai pedoman pemerintahan untuk mengatur suatu daerah yang dikelolanya. Dengan demikian, Satpol PP selaku pelaksana perda yang melihat kondisi seperti itu, memberikan usulan untuk melarang masyarakat memberi kepada pengemis di lampu merah. Satpol PP sebagai pengusul perda karena Satpol PP yang mengetahui situasi dan kondisi lapangan dan juga keluhan masyarakat terkait adanya pengemis yang beroperasi di sekitar lampu merah. Dengan tidak memberikan sedekah kepada pengemis, tentunya tidak ada lagi pengemis yang berada di sekitar lampu merah.<sup>26</sup>

Ketika sebuah peraturan memiliki kekuatan hukum yang mengikat, maka seseorang sebagai subyek hukum peraturan tersebut tentunya harus menaati peraturan yang ditetapkan. Dengan adanya peraturan larangan memberi kepada pengemis di sekitar lampu merah, diharapkan menjadikan ketentraman, keamanan, dan ketertiban para pengguna jalan di Kota Madiun. Tentram dan

---

<sup>25</sup> Lihat transkrip wawancara kode 05/1-W/F-5/14-IV/2016 dengan Bapak Ngedi Trisno Y, pada tanggal 14 April 2016, Pukul 10.30 WIB.

<sup>26</sup> Ibid.,

aman artinya, pengguna jalan tidak terganggu dengan adanya pengemis, dan tidak ada tindakan kriminal tertentu yang merugikan pengguna jalan.<sup>27</sup>

## 1.2. Untuk menghindari kemacetan dan kecelakaan

Banyaknya pengemis di sekitar lampu merah di Kota Madiun, tentunya akan membahayakan keselamatan masyarakat pengguna jalan dan pengemis itu sendiri. Sebab pernah terjadi kecelakaan antara pengendara dengan pengemis sebelum peraturan daerah diperbarui. Meskipun kecelakaan ringan, akan tetapi tidak menutup kemungkinan akan terjadi lagi dan mengakibatkan kerugian bagi pengguna jalan dan pengemis itu sendiri. Sebagaimana yang dipaparkan oleh pak Ngedi, bahwa :

“Alasan lain adalah untuk menghindari kemacetan dan kecelakaan. Dulu pernah ada pengemis terserempet sepeda motor di lampu merah karena ketakutan ada satpol pp yang kebetulan sedang berkeliling. Padahal saat itu satpol pp tidak berniat menertibkan pengemis tersebut. Nah, berkaca dari kejadian tersebut artinya dengan masih adanya para pengemis yang beroperasi di lampu merah akan mengancam keselamatan mereka.”<sup>28</sup>

Selain itu, dengan adanya pengemis dan pengamen yang meminta-minta, kondisi lalu lintas akan terganggu yaitu menghambat pengguna jalan yang akan melintas sehingga akan mengakibatkan terjadinya kemacetan. Sebenarnya, sebagian masyarakat pengguna jalan mengeluhkan keberadaan pengemis di lampu merah karena merasa terganggu dan menghambat dalam berkendara. Akan tetapi, disisi lain mereka merasa iba dengan para pengemis yang meminta-

---

<sup>27</sup> Lihat transkrip wawancara kode 05/1-W/F-5/14-IV/2016 dengan Bapak Ngedi Trisno Y, pada tanggal 14 April 2016, Pukul 10.30 WIB.

<sup>28</sup> Ibid.,

minta tersebut. Jadi, dengan adanya pembaruan peraturan daerah ini, diharapkan tidak ada lagi kendala bagi pengguna jalan dan tidak ada kecelakaan. Wadah untuk bersedekah tidak hanya memberi kepada pengemis di sekitar lampu merah, tetapi masih banyak tempat-tempat yang lebih layak dan membutuhkan sedekah.<sup>29</sup>

### **1.3. Salah satu upaya mengurangi jumlah pengemis**

Dengan adanya peraturan larangan mengemis dan larangan memberi kepada pengemis di sekitar lampu merah dalam waktu enam tahun peraturan daerah berjalan dengan operasi penertiban rutin yang dilakukan Satpol PP, sudah tidak ada lagi pengemis dilampu merah. Meskipun demikian, masih banyak pengemis di tempat-tempat umum seperti alon-alon atau taman kota. Akan tetapi jumlahnya tidak sebanyak seperti sebelum ditetapkannya peraturan oleh pemerintah Kota Madiun.<sup>30</sup>

Mengurangi jumlah pengemis di Kota Madiun merupakan salah satu upaya dari penerapan peraturan daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 khususnya pasal 8a dan b. Hal ini dikarenakan jumlah pengemis dan anak jalanan di kota Madiun hampir 95% merupakan pendatang dari luar kota. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menekan jumlah pengemis dan anak jalanan di Kota Madiun salah satunya adalah dengan dibentuknya peraturan daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 tentang ketentraman dan

---

<sup>29</sup> Lihat transkrip wawancara kode 05/1-W/F-5/14-IV/2016 dengan Bapak Ngedi Trisno Y, pada tanggal 14 April 2016, Pukul 10.30 WIB.

<sup>30</sup> Lihat transkrip wawancara kode 08/3-W/F-8/21-IV/2016 dengan Bapak Agus, pada tanggal 21 April 2016, pukul 13.10 WIB.

ketertiban umum khususnya pasal 8a dan b. Menurut Satpol PP, perda ketertiban umum dan ketentraman masyarakat akan efektif untuk menekan jumlah pengemis dan pengamen di jalanan.<sup>31</sup>

Sebelum peraturan daerah dirubah, Satpol PP sudah berulang kali melakukan razia ketertiban. Namun, para pengemis dan pengamen masih saja beroperasi di jalanan. Dengan semakin sedikitnya ruang mengemis, maka jumlah pengemis pun akan semakin berkurang. Pemerintah kota Madiun berupaya untuk mewujudkan kota Madiun bersih dari para pengemis baik pengemis yang berasal dari luar kota maupun dari dalam kota.<sup>32</sup>

Disaat mendekati bulan suci ramadhan, jumlah pengemis akan makin meningkat dengan bermunculannya pengemis-pengemis musiman yang juga meminta belas kasihan dari para dermawan di wilayah Kota Madiun. Pengemis-pengemis itu tidak hanya merupakan penduduk lokal dari kota Madiun, namun pengemis-pengemis dari luar daerah juga berdatangan. Seperti penjelasan bapak Agus Wuryanto, bahwa :

“Terlebih lagi saat menjelang bulan suci Ramadhan, jumlah pengemis mengalami peningkatan di sini. Sehingga, dengan semakin sedikitnya ruang mengemis karena diberlakukannya perda ini, maka jumlah pengemis pun akan semakin berkurang.”<sup>33</sup>

Pemerintah Kota Madiun melalui Satpol PP berusaha menertibkan para pengemis dan anak jalanan salah satunya dengan cara menghimbau untuk tidak

---

31 Lihat transkrip wawancara kode 08/3-W/F-8/21-IV/2016 dengan Bapak Agus, pada tanggal 21 April 2016, pukul 13.10 WIB.

32 Ibid.,

33 Ibid.,

mengamen di tempat-tempat yang dilarang oleh pemerintah setempat. Dijelaskan pula bahwa Satpol PP akan terus berusaha mentertibkan peraturan dengan patroli keliling setiap saat baik siang maupun malam dengan tujuan agar tercipta kondisi yang betul-betul aman dan nyaman.<sup>34</sup>

Setelah pengarahan tata tertib oleh Satpol PP, dilanjutkan pengarahan dari dinas sosial yang intinya bahwa mengamen itu mengganggu ketertiban umum, maka dinas sosial akan menyalurkan kerja dengan membekali keterampilan sesuai yang diminati. Untuk pengemis yang berasal dari luar daerah maka dikembalikan ke asal daerahnya masing-masing.

### **C. Dampak Dari Penerapan Pasal 8(b) tentang Larangan Memberi Kepada Pengemis di Sekitar Lampu Merah Pada Perda Kota Madiun No.8 Tahun 2010**

Peraturan daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum telah berjalan selama 6 tahun. Awal diberlakukannya peraturan daerah ini pada saat masa sosialisasi, masih terdapat pengemis dan pengendara yang memberi. Akan tetapi oleh Satpol PP selaku penegak perda, ditegur dengan ditunjukkannya papan larangan memberi kepada pengemis di lampu merah.<sup>35</sup>

Hasil pemberlakuan perda setelah enam tahun berjalan berdasarkan alasan pembentukannya adalah sebagai berikut :

---

<sup>34</sup> Lihat transkrip wawancara kode 08/3-W/F-8/21-IV/2016 dengan Bapak Agus, pada tanggal 21 April 2016, pukul 13.10 WIB.

<sup>35</sup> Ibid.,

### 3.1. **Untuk mewujudkan ketentraman, keamanan, dan ketertiban umum**

Secara bertahap, tahun demi tahun perda tersebut telah ditaati masyarakat dengan baik, sehingga tidak ada lagi pengemis di lampu merah. Peraturan daerah Kota Madiun No. 8 Tahun 2010 dinilai sudah efektif oleh pemerintah karena sudah tidak ada lagi pengemis di sekitar lampu merah. Masyarakat pengguna jalan tidak lagi merasa terganggu oleh para pengemis. Selain itu, Satpol PP terus melakukan razia penertiban setiap hari dengan cara menelusuri jalan di wilayah Kota Madiun. Penelusuran dilakukan untuk memastikan tidak ada lagi pengemis di sekira lampu merah.<sup>36</sup>

Demikian halnya ketertiban lalu lintas utamanya di sekitar lampu merah sudah terwujud karena tidak ada lagi pengemis ataupun pengamen yang berseliweran di lampu merah. Para pengendara lebih fokus berkendara dengan tidak adanya pengemis yang mengusiknya saat berhenti di lampu merah.<sup>37</sup>

### 3.2. **Untuk menghindari kemacetan dan kecelakaan**

Dengan diberlakukannya perda tentang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, masyarakat tidak mengeluh lagi dengan keberadaan pengemis. Jika masih melihat pengemis beroperasi di sekitar lampu merah pasti ada yang melaporkan pada Satpol PP, sehingga akan segera ditertibkan. Selain itu, tidak ada kemacetan di lampu merah karena sudah tidak ada lagi pengemis yang beroperasi dan tidak ada kecelakaan yang melibatkan pengendara dengan

---

<sup>36</sup> Lihat transkrip wawancara kode 09/3-W/F-9/21-IV/2016 dengan Bapak Agus, pada tanggal 21 April 2016, Pukul 13.10 WIB.

<sup>37</sup> Ibid.,

pengemis di sekitar lampu merah sehingga keselamatan antara pengendara dan pengemis terjaga.<sup>38</sup>

### 3.3. Salah satu upaya mengurangi jumlah pengemis

Setelah diberlakukannya peraturan daerah Kota Madiun no. 8 tahun 2010 ini, seperti data yang diperoleh Satpol PP menunjukkan adanya pengurangan jumlah pengemis di wilayah Kota Madiun meskipun sedikit. Hal ini karena semakin menyempitnya tempat untuk mengemis, meskipun di tempat-tempat lain masih ada seperti alon-alon atau taman kota, tempat perbelanjaan, dan di depan masjid. Setiap kali ada pengemis di sekitar lampu merah, masyarakat tidak segan untuk melapor kepada Satpol PP Kota Madiun untuk segera melakukan penertiban.<sup>39</sup>

Selama ini, Satpol PP Kota Madiun terus melakukan pemantauan setiap hari untuk mengetahui jika ada pelanggaran perda. Apabila mengetahui terjadi pelanggaran atau ada yang melaporkan, maka Satpol PP langsung melakukan penertiban. Sedangkan tindakan atau sanksi yang diberikan kepada para pengendara yang melanggar pasal 8(b) pada Perda No.8 Th. 2010 adalah berupa teguran dan penjelasan tentang pentingnya menaati perda tersebut. Seperti yang telah dijelaskan oleh bapak Agus, bahwa :

“Selama ini, Satpol PP kota Madiun terus melakukan pemantauan setiap harinya untuk mengetahui jika ada pelanggaran. Apabila mengetahui terjadi pelanggaran atau misalnya ada yang melaporkan, maka Satpol PP langsung melakukan tindakan penertiban. Kalau tindakan atau

---

38 Lihat transkrip wawancara kode 09/3-W/F-9/21-IV/2016 dengan Bapak Agus, pada tanggal 21 April 2016, Pukul 13.10 WIB.

39 Ibid.,

sanksi yang diberikan kepada para pengendara yang melanggar, berupa teguran dan penjelasan tentang pentingnya menaati perda tersebut.”<sup>40</sup>

Menurut pengamatan penulis, secara umum di perempatan lampu merah Kota Madiun memang terlihat sudah tidak ada lagi pengemis yang meminta-minta. Akan tetapi, di beberapa titik perempatan jalan, terkadang masih terlihat pengemis di lampu merah dan beberapa pengendara yang memberinya uang sementara itu tidak ada Satpol PP yang melakukan penertiban. Dari hasil pengamatan, pengemis tersebut satu diantaranya sudah tergolong bukan usia produktif lagi sedangkan dua lainnya masih berusia produktif, artinya pengemis tersebut masih sanggup untuk bekerja.<sup>41</sup>

Berdasarkan pengamatan yang penulis temui, pengemis yang meminta-minta dan pengendara mobil serta sepeda motor yang memberi sedekah yang berada di sekitar lampu merah yaitu :

- 1.a. Di titik perempatan lampu merah selatan Klegen di jalan M.T. Haryono Kota Madiun.
- 1.b. Di titik perempatan lampu merah Serayu di jalan Mayjen D.I. Panjaitan Kota Madiun.
- 1.c. Di titik perempatan lampu merah Te'an di jalan Mayjen D.I. Panjaitan Kota Madiun.<sup>42</sup>

---

40 Lihat transkrip wawancara kode 10/3-W/F-10/21-IV/2016 dengan Bapak Agus, pada tanggal 21 April 2016 pukul 13:10 WIB.

41 Hasil observasi pengemis dan pemberian sedekah oleh pengendara kendaraan di lampu merah wilayah kota Madiun selama bulan Mei-Juni (Lihat keterangan dan gambar pada lampiran).

42 Ibid.,



Salah satu pengendara yang memberikan sedekah kepada pengemis tersebut memberikan keterangan bahwa sebenarnya ia mengetahui hal tersebut tidak diperbolehkan oleh peraturan daerah. Tetapi, tetap memberikan sedekah kepada pengemis tersebut karena merasa iba. Sebagaimana yang dipaparkan salah satu pengendara sepeda motor yaitu saudara Deni, bahwa :

“Saya mengetahui perda itu secara sekilas. Akan tetapi saya tetap memberi karena saya merasa kasihan pada pengemis itu, melihat kondisinya yang sudah tua dan sepertinya dia tidak sanggup untuk bekerja lagi.”<sup>43</sup>

Selain itu, papan peringatan larangan memberi kepada pengemis memang tidak tersedia diseluruh perempatan jalan tapi hanya di beberapa titik lampu merah saja yang dianggap sebagai jalur utama dan wilayah masuk Kota Madiun.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Lihat transkrip wawancara dengan Sdr. Deni Wahyu E.S., pada tanggal 3 Juni 2016, pukul 16.30 WIB.

<sup>44</sup> Hasil observasi pengemis dan pemberian sedekah oleh pengendara kendaraan di lampu merah wilayah kota Madiun selama bulan Mei-Juni