BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat sebagai UUD 1945, berbunyi *"Negara Indonesia adalah negara hukum"*, yang artinya Indonesia merupakan negara hukum yang dalam mengambil keputusan secara objektif dari pihak pemerintah maupun rakyatnya. Hukum merupakan hal penting dalam kehidupan bermasyarakat karena hukum dapat menciptakan ketertiban, keadilan, rasa aman serta kesejahteraan dalam masyarakat. Secara dasar, hukum mengatur cara manusia berperilaku dan bertindak, yang berisi perintah dan larangan mengenai apa yang boleh dilakukan atau tidak boleh dilakukan agar masyarakat tetap tertib. Oleh karena itu, hukum harus diikuti oleh masyarakat itu sendiri.[1] Hal ini bertujuan untuk mengatur cara orang berperilaku agar tidak merugikan kepentingan bersama. Dalam mencapai tujuan itu diperlukan kebijakan hukum yang dibuat oleh pemerintah terkait Ketertiban Umum.

Sebagai daerah otonom, kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah adalah dapat mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Pasal 11 ayat (2) Undang-undnag Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Pemda) telah membagi dua Urusan Pemerintahan Wajib yakni urusan pemerintahan yang

[1] Soerjono Soekanto, Pokok Pokok Sosiologi Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, 1980, hlm.87

berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Kemudian Pasal 12 ayat (2) UU Pemda menjabarkan urusan-urusan yang masuk kategori urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar diantaranya: *"pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; dan sosial"*.

Hal ini selaras dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan lalu lintas, bahwa *"Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam kegiatan pelayanan langsung kepada masyarakat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, badan hukum, dan/atau masyarakat"*. Kemudian Pemerintah Daerah memberikan kewenangan tersebut kepada Dinas Perhubungan Kabupaten/Kota setempat.

Untuk mewujudkan ketertiban umum maka pemerintah daerah membentuk suatu institusi yang bertugas menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Institusi tersebut dinamai Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

Fenomena hadirnya pengatur lalu lintas non-resmi yang selanjutnya disebut Pak Ogah di berbagai daerah di Indonesia telah menjadi sorotan, terutama di wilayah-wilayah rawan kemacetan atau memiliki medan jalan yang ekstrim. Salah satu lokasi yang menonjol dalam hal ini adalah kawasan Sitinjau Lauik, Kota Padang, Sumatera Barat. Daerah ini dikenal dengan tanjakan dan turunan curamnya

yang kerap mengakibatkan kepadatan lalu lintas. Dengan kondisi seperti ini, sering muncul orang atau sekelompok orang yang secara swadaya membantu mengatur lalu lintas dengan imbalan sukarela dari para pengemudi.

Pada dasarnya pengaturan lalu lintas merupakan kewenangan dari aparat yang sah, dalam hal ini Kepolisian Republik Indonesia yang ditugaskan kepada Polisi Lalu Lintas (Polantas) dan Dinas Perhubungan (Dishub). Namun fakta dilapangan, justru banyak ditemukan masyarakat umum yang melakukan pengaturan lalu lintas. Selain secara swadaya ingin membantu, tidak dapat dipungkiri bahwa Pak Ogah sudah menggantungkan penghasilannya pada pekerjaan tersebut.

Permasalahan munculnya Pak Ogah merupakan gejala laten sosial, mengingat kebutuhan ekonomi bagi masyarakat, dimana masyarakat pastinya membutuhkan penghasilan. Menjadi Pak Ogah pada titik-titik jalan ramai di sepanjang Sitinjau Lauik merupakan suatu alternatif yang dapat dilakukan masyarakat. Sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi *welfare state* pemerintah tentu mempunyai andil dan sejatinya memiliki tanggungjawab terhadap kesejahteraan warga negara.[2]

Pemerintah Kota Padang telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Perda 1/2025), yang berarti bahwa pemerintah Kota Padang mengamini keberadaan Pak Ogah di Sitinjau Lauik yang kemudian oleh pemerintah tindakan tersebut dilarang

[2] Mahfud MD. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi.* Gama Media, Yogyakarta (1999). Hlm. 129 130.

dilakukan, karena pemerintah memiliki keinginan kuat dalam mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum. Larangan yang tidak memperbolehkan adanya Pak Ogah diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum yang menyatakan bahwa:

> *"(1) Dalam rangka penyelenggaraan tertib jalan dan angkutan jalan setiap orang atau sekelompok orang dilarang:*
> *a. melakukan pengaturan lalu lintas pada persimpangan jalan, tikungan, atau tempat putar arah kendaraan bermotor kecuali jika pengaturan dilakukan untuk mengatasi kondisi darurat; dan/atau*
> *b. melakukan pungutan uang dan/atau barang terhadap kendaraan yang melintas di jalan, kecuali izin Walikota."*

Kemudian dalam Pasal 11 ayat (2) dan (3) nya diatur terkait sanksi yang diberikan bagi yang melanggar ketentuan sebagai berikut;

> *"(2) Setiap Orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa:*
> *a. teguran lisan;*
> *b. teguran tertulis;*
> *c. penghentian kegiatan; dan/atau*
> *d. denda administratif paling banyak sebesar Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah)*
> *(3) Setiap sekelompok orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa:*
> *a. teguran lisan;*
> *b. teguran tertulis;*
> *c. penghentian kegiatan, dan.atau*
> *d. denda administratif paling banyak sebesar Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah)."*

Penegakan Hukum terhadap Peraturan Daerah (Perda) merupakan kewenangan Satpol PP. Pasal 1 angka 1 PP No. 16 Tahun 2018 tentang Satpol PP menyebutkan bahwa *"Satpol PP merupakan perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakkan Perda, Peraturan Kepala Daerah (Perkada) serta menyelenggarakan ketertiban umum".* Sehingga penegakan hukum terhadap

pengatur lalu lintas non resmi ini merupakan kewenangan dari Satpol PP Kota Padang.

Hadirnya Pengatur lalu lintas non resmi ini dalam praktiknya memberikan dua perspektif dalam kehidupan masyarakat. Di Satu sisi, banyak masyarakat terbantu sebab keterbatasan jumlah SDM aparat yang tidak dapat menjangkau seluruh wilayah yang ada. Namun disisi lain, keberadaan mereka yang hampir di setiap tikungan jalan ekstrim di Sitinjau Lauik beresiko membahayakan pengendara dan dirinya sendiri. Seperti yang terjadi pada 14 agustus 2024 lalu, seorang Pak Ogah tewas setelah tertabrak truk saat ia sedang menolong mengatur lalu lintas, Namun naasnya korban berusia 14 tahun itu ditabrak truk kontainer yang mengakibatkan ia tewas.[3] Hal-hal seperti inilah yang perlu menjadi perhatian pemerintah daerah, karena yang terlibat Pak Ogah ada yang masih usia anak dan perlu dilakukan penertiban.

Keadaan di lapangan seperti ini mengharuskan pemerintah mengambil tindakan maupun kebijakan yang memberikan win-win solution. Dimana pemerintah yang tidak mampu menyediakan apakah sah untuk melakukan pengaturan lalu lintas sepanjang waktu, kemudian keberadaan Pak Ogah yang secara aturan perundangan ia tidak memiliki legalitas bahkan dilarang dalam Perda yang dalam hal ini Perda Kota Padang 1/2025. Pemerintah Daerah dengan kebijaksanaannya dapat mengambil suatu keputusan atau tindakan untuk mengatasi persoalan konkret dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang biasa disebut

[3] Sumbarkita, "Kronologi Petugas Pos Kamling Ditabrak Truk hingga Tewas di Sitinjau Lauik", Sumbarkita.id , Diakses pada 23 April 2025 Pukul 11.10 WIB.

dengan diskresi. Diskresi memberikan kebebasan kepada pejabat untuk membuat keputusan dalam situasi tertentu, terutama ketika peraturan tidak jelas dan tidak lengkap.

Pemilihan Sitinjau Lauik sebagai lokasi penelitian oleh penulis bukanlah tanpa alasan. Kawasan ini merupakan salah satu ruas jalan strategis di Kota Padang yang menghubungkan Sumatera Barat dengan provinsi Jambi dan Sumatera Selatan. Sitinjau Lauik dikenal sebagai daerah rawan kecelakaan karena kontur geografisnya yang ekstrem, sehingga kondisi ini menyebabkan kendaraan berat seperti truk sering mengalami rem blong atau mogok di tanjakan dan memerlukan bantuan pengatur lalu lintas. Menariknya kehadiran pengatur lalu lintas non resmi ini dianggap lazim oleh pengendara, bahkan terkadang dianggap lebih sigap dari aparat resmi. Namun, di sisi lain, keberadaan pengatur non-resmi ini menimbulkan sejumlah permasalahan hukum, karena tidak memiliki kewenangan dalam pengaturan lalu lintas. Hal ini membuat penulis tertarik mengkaji lebih lanjut, dikarenakan pengatur lalu lintas non resmi merupakan kegiatan yang dilarang secara tegas dalam Perda namun tidak dilaksanakan penegakan hukum terhadap mereka.

Pengatur lalu lintas non-resmi di sepanjang jalan Sitinjau Lauik ini tidak dapat dibiarkan begitu saja, hingga saat ini keberadaan mereka masih kita jumpai dan bahkan semakin banyak yang menggantungkan hidupnya disana. Artinya t terhadap pengatur lalu lintas non-resmi ini belum dilakukan secara konsisten. Pemerintah Daerah maupun aparat penegak hukum cenderung melakukan pembiaran dengan berbagai alasan, seperti keterbatasan personel, kekhawatiran

akan keresahan sosial, atau bahkan karena dianggap ‘membantu’ dalam mengurai kemacetan. Padahal, pembiaran semacam ini dapat membuka celah praktik pungutan liar, membahayakan pengendara, serta rawan disalahgunakan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab.

Situasi ini memperlihatkan adanya ambiguitas antara kebutuhan praktis di lapangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Di satu sisi Pak Ogah muncul karena kekosongan peran negara dalam pengawasan lalu lintas di titik rawan seperti Sitinjau Lauik. Di sisi lain, keberadaan mereka mengancam prinsip negara hukum dan potensi pelanggaran hak pengguna jalan. Ketidaksesuaian antara norma hukum dan praktik di lapangan inilah yang menarik penulis teliti secara mendalam.

Berdasarkan hal yang telah penulis jabarkan diatas, penulis tertarik mengkaji lebih lanjut hal ini sebagai penelitian skripsi dengan judul “**PENEGAKAN HUKUM OLEH PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PENGATUR LALU LINTAS NON-RESMI DI SITINJAU LAUIK”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap pengatur lalu lintas non-resmi di Sitinjau Lauik oleh Satpol PP Kota Padang?
2. Apa saja kategori pengatur lalu lintas yang dikecualikan dalam Perda Kota Padang No 1 Tahun 2025?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap pengatur lalu lintas non-resmi di Sitinjau Lauik Kota Padang.

2. Untuk mengetahui kategori atau kriteria pengatur lalu lintas yang dikecualikan dalam Perda Kota Padang Nomor 1 Tahun 2025.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, berikut manfaat yang hendak dicapai:

1. Manfaat Teoritis
   a. Menjadikan penelitian ini sebagai tambahan refensi pengemabnagan keilmuan di bidang hukum administrasi negara secara umum, serta tentang hukum tata tertib lalu lintas secara khusus. Terutama mengenai batas-batas kewenangan pengatur lalu lintas dan fenomena pengatur non-resmi di ruang publik.
   b. Menjadikan penelitian ini sebagai bahan dan pedoman untuk bahan kajian, pengembangan teori hukum responsif, yaitu hukum yang mampu beradaptasi dan merespons kebutuhan serta realitas masyarakat secara dinamis.
   c. Menjadi referensi akademik untuk penelitian-penelitian lanjutan mengenai relasi antara hukum negara dan praktik hukum informal di masyarakat.
2. Manfaat Praktis

   Diharapkan penelitian dapat digunakan sebagai rekomendasi dan evaluasi bagi Pemerintah Daerah Kota Padang dan aparat penegak hukum terhadap kebijakan penertiban dan pendekatan hukum yang selama ini dilakukan terhadap keberadaan Pak Ogah. Kemudian sebagai dasar pertimbangan dalam merumuskan regulasi atau pendekatan baru yang lebih humanis dan partisipatif dalam pengelolaan lalu lintas di wilayah ekstrim seperti Sitinjau Lauik.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai suatu proses yang harus dilakukan untuk pengembangan ilmu pengetahuan, dan dilakukan dalam bentuk kegiatan penelitian. Kata "penelitian" dalam dunia keilmuan disebut juga dengan kata *"research"*, yang terdiri dari dua kata, yaitu *"re"* dan *"search", "re"* yang memiliki arti kembali dan *"search"* yang memiliki makna menemukan sesuatu secara berhati-hati.[4] Lebih lanjut, penelitian dapat diartikan sebagai suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu dengan cara menganalisis bahan hukum.[5]

1. Sifat dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan teknik analisis deskriptif yang bertujuan untuk mengkarakterisasi secara tepat, objektif, dan metodis atribut sifat atau aspek tertentu pada suatu wilayah atau populasi. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif.[6] Penjelasan rinci terkait informasi yang dikumpulkan akan menjadi dasar analisis, yang akan dilakukan untuk menentukan tindakan terbaik.

Penelitian yang penulis gunakan adalah metode penelitian yuridis empiris. Dimana penelitian yuridis empiris adalah penelitian yang dilakukan terhadap keadaan yang sebenarnya atau keadaan dunia nyata yang terjadi di

---

[4] I Made Pasek Diantha. *Metodologi penelitian hukum normatif dalam justifikasi teori hukum.* Prenada Media, Jakarta.(2016) Hlm. 1.

[5] Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum.* UI Press, Jakarta. (1986). Hlm.43.

[6] Bambang Sunggono. *Metodologi Penelitian Hukum.* Raja Grafindo Persada, Jakarta. (2012). Hlm. 35.

masyarakat. Tujuan dari penelitian jenis ini adalah untuk mengidentifikasi masalah dan memecahkannya setelah mengumpulkan data dan fakta di lapangan.[7]

2. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1. Penelitian Kepustakaan

   Penelitian kepustakaan merupakan salah satu cara untuk memperoleh data yang bersumber dari peraturan perundangan, buku-buku, hasil penelitian dan publikasi lainnya.[8] Dalam penulisan skripsi ini penulis lakukan di beberapa tempat seperti Perpustakaan Bank Indonesia, Perpustakaan Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas hukum dan sumber bahan bacaan lainnya.

2. Penelitian Lapangan

   Penelitian lapangan dilakukan dengan mengumpulkan data dan informasi secara langsung di lapangan. Untuk penelitian skripsi ini, penulis melakukan penelitian di Satpol PP Kota Padang.

b. Jenis Data

1. Data Primer

   Data primer merupakan data yang bisa didapatkan melalui wawancara atau secara langsung di lapangan dengan memintai keterangan dari

---

[7] Bambang Waluyo. *Penelitian Hukum Dalam Praktek.* Sinar Grafika, Jakarta. (1991). Hlm. 15

[8] Zainudin Ali. *Metode Penelitian Hukum.* Sinar Grafika, Jakarta. (2010) hlm. 107.

pihak terkait. Pada penulisan skripsi ini penulis melakukan tanya jawab dengan Satpol PP Kota Padang dan BPTD Provinsi Sumatera Barat.

2. Data Sekunder

Data sekunder dapat digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari 3 (tiga) yakni:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya;

1) Undang-Undang Dasar Negara 1945;
2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja
5) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum
6) Peraturan Walikota Padang Nomor 71 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder bersumber dari berbagai publikasi tentang hukum dan buku-buku yang membahas suatu permasalahan hukum,

jurnal-jurnal hukum, komentar-komentar atas putusan hakim, dan hasil wawancara dengan para narasumber.[9] Oleh sebab itu, bahan hukum ini dapat penulis gunakan untuk memahami dan menganalisis bahan hukum primer.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan- bahan yang memberikan penjelasan dan petunjuk mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang dapat berupa kamus hukum, ensiklopedia dan masih banyak lagi.[10]

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan sebagai berikut:

a. Studi Dokumen

Merupakan metode pengumpulan informasi dengan cara pengumpulan data tertulis serta mempelajari materi penelitian kepustakaan maupun dokumen yang diperoleh melalui penelitian di lapangan.

b. Wawancara

Teknik yang dipakai penulis untuk mengumpulkan data adalah melalui wawancara.Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang bersifat verbal untuk mendapatkan informasi dari responden yang berkaitan dengan

[9] Zainuddin. *Op.Cit*. hlm. 54.
[10] *Ibid.*

isu yang sedang diteliti oleh penulis di lokasi penelitian.[11] Jenis wawancara yang digunakan penulis adalah wawancara semi terstruktur dimana penulis diperbolehkan untuk mengajukan pertanyaan yang tidak harus sesuai dengan urutan pertanyaan yang ditetapkan, tetapi tetap dalam ruang lingkup pertanyaan yang sama. Dalam wawancara ini, penulis mengadakan tanya jawab dengan pihak Dinas Perhubungan Kota Padang, Satpol PP Kota Padang, pengatur lalu lintas di Sitinjau Lauik serta masyarakat yang memakai jasa pengatur jalan disana.

4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data dilaksanakan setelah proses pengumpulan data selesai. Data berasal dari berbagai sumber dan proses selanjutnya adalah dianalisa. Data yang telah didapatkan akan diolah dengan cara editing, yakni memeriksa data yang telah terkumpul untuk mengecek kekurangan dan memperbaikinya agar data yang digunakan sesuai dengan judul penelitian dan bisa menghasilkan satu kesimpulan.[12]

b. Analisis Data

Analisis data adalah langkah selanjutnya setelah dilakukannya pengolahan data. Data-data yang sudah terkumpul, maka akan digunakan metode analisis secara kualitatif yaitu dengan cara menghubungkan data-data yang terkumpul dengan teori dan peraturan perundang-undangan yang relevan.

---

[11] *Ibid.*

[12] Bambang Waluyo, *Op. cit*., hlm. 72

Selanjutnya, data tersebut disusun secara teratur dan sistematis ke dalam bentuk kalimat serta dilengkapi dengan pandangan pribadi penulis.