

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber utama kehidupan konstitusional harus dapat menjadi pendorong perkembangan perikehidupan berkonstitusional sebagai tatanan hidup yang terintegralisasi dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2 menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan daerahnya, menurut prakarsa sendiri dengan mengembangkan segala potensi yang ada pada daerahnya dan digunakan semaksimal mungkin demi kemajuan daerahnya.

Administrasi sebagai salah satu cabang studi ilmu sosial, definisinya tidak terbatas hanya sekedar pekerjaan yang berkenaan dengan ketatausahaan dari suatu organisasi. Menurut Silalahi (2012;11) administrasi adalah kegiatan kerja sama yang dilakukan sekelompok manusia berdasarkan pembagian kerjasama sebagaimana yang ditentukan dalam struktur dengan pendayagunaan sumber-sumber yang ada untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Definisi konsep organisasi dalam arti luas bertitik tolak dari pendekatan multi aspek dan dimensi yang melekat dengan aktivitas organisasi itu. Menurut Herbert. A. Simon (dalam Nawawi, 2013;75) mengartikan organisasi sebagai pola komunikasi yang lengkap dan hubungan-hubungan

lain di dalam suatu kelompok orang-orang (*Organization is the complex pattern of communication and other relations in a group of human being*).

Bagi kebanyakan orang kata manajemen bukan sesuatu yang asing, karena ia ada dalam kehidupan mereka sehari-hari. Bahkan dalam lingkup kegiatan yang paling sederhana, mereka mempraktikkan apa yang mereka sebut “manajemen” dalam kehidupan atau keseharian mereka.

Menurut Handoko (2010;8) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan yang ditetapkan.

Menurut Nugroho (2006;25) kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama, atau kehidupan, atau kehidupan publik, bukan kehidupan seorang atau golongan.

Setiap organisasi atau perusahaan dituntut untuk menggotimalkan sumber daya manusia dan bagaimana sumber daya manusia itu di kelolah. Sumber daya manusia merupakan aset yang sangat penting nilainya dalam suatu perusahaan, sebab sumber daya manusia di anggap sebagai salah satu faktor produksi sekaligus menjadi pemikir, perencanaan, perorganisasian, pengaruh dan pengendalian dalam suatu perusahaan.

Pengelolaan sumber daya manusia tidak lepas dari faktor pegawai yang di harapkan dapat berprestasi sebaik mungkin demi tercapainya tujuan perusahaan. Pegawai merupakan aset utama organisasi perusahaan dan mempunyai peran yang sangat strategis demi tercapainya tujuan perusahaan yang telah ditetapkan.

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Adalah seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehinga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani dan sosial secara memadai dan wajar. Hambatan, kesulitan dan gangguan tersebut dapat

berupa kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, ketunaan sosial, keterbelakangan, ketersaingan/ keterpencilan dan perubahan lingkungan (secara mendadak) yang kurang mendukung seperti terjadinya bencana.

Hambatan, kesulitan dan gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, ketunaan sosial maupun perubahan lingkungan (secara mendadak) yang kurang mendukung atau menguntungkan. Menurut Kementerian Sosial RI, saat ini tercatat ada 25 jenis PMKS dengan batasan pengertian dan kriteria sebagai berikut:

1. Anak Balita Telantar;
2. Anak Telantar;
3. Anak berhadapan dengan hukum;
4. Anak Jalanan;
5. Anak yang memerlukan perlindungan khusus;
6. Lanjut Usia Telantar;
7. Penyandang Disabilitas;
8. Tuna Susila;
9. Gelandangan;
10. Pengemis;
11. Pemulung;
12. Kelompok Minoritas;
13. Bekas Warga Binaan Pemasyarakatan (BWBP);
14. Orang dengan HIV/AIDS (ODHA);
15. Korban Penyalahgunaan NAPZA;
16. Korban Trafficking;
17. Korban Tindak Kekerasan;
18. Pekerja Migran Bermasalah Sosial (PMBS);
19. Korban Bencana Alam;
20. Korban Bencana Sosial;
21. Perempuan Rawan Sosial Ekonomi;
22. Fakir Miskin;
23. Keluarga bermasalah social psikologis;
24. Keluarga Berumah Tidak Layak Huni;
25. Komunitas Adat Terpencil.

Ketentraman dan ketertiban umum adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah, Pemerintah daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram,

tertib dan teratur. Untuk menunjang pelaksanaan pembangunan, ketentraman dan ketertiban umum merupakan kebutuhan dasar dalam melaksanakan pelayanan kesejahteraan masyarakat.

Misalnya seperti penertiban pengemis yang meminta sumbangan di persimpangan jalan raya sehingga kegiatan-kegiatan tersebut mengundang ketidak tertiban dalam masyarakat, perbuatan masyarakat seperti diatas menurut perda No 12 Tahun 2008 bertentangan pada pasal 3 ayat 1 yang menegaskan bahwa di larang melakukan pengemis di depan umum dan ditempat umum di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah, dan jembatan penyeberangan.

Berikut ini adalah penjelasan tentang larangan pengemis di persimpangan lampu merah yaitu yang tertera pada perda nomor 12 tahun 2008 pasal 3 yang berbunyi:

1. Dilarang melakukan pengemis di depan umum dan di tempat umum di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah, dan jembatan penyeberangan;
2. Dilarang bagi setiap orang memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyeberangan atau ditempat tempat umum;
3. Dilarang bergelandangan tanpa pencaharian ditempat umum di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah, dan jembatan penyeberangan.

Dari pasal 3 ayat 1 dijelaskan bahwa dilarang melakukan pengemis di depan umum dan di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyeberangan. Namun dari observasi penulis lapangan tidak sesuai dengan yang tertera pada pasal 3 ayat satu tersebut, karena masih banyak di temui para pengemis yang melakukan kegiatan pengemis di persimpangan jalan raya.

Tabel 1.I : Daftar Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang Di Pulangkan Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru Tahun 2017

No	Jenis PMKS	Jumlah	Persentase
1	Disabilitas	31	20,13 %
2	Gelandangan	29	18,83 %
3	Pengemis	55	35,72 %
4	Punk	39	25,32 %
Jumlah		154	100 %

Sumber: Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru Tahun 2017.

Dari tabel diatas dapat kita lihat bahwa jenis PMKS disabilitas berjumlah 31 orang dengan persentase 20,13%, Gelandangan berjumlah 29 orang dengan persentase 18,83%, pengemis berjumlah 55 orang dengan persentase 35,72%, dan Punk berjumlah 39 orang dengan persentase 25,32%.

Dari hasil tersebut maka dapat diketahui bahwa jumlah PMKS tertinggi adalah Pengemis dengan jumlah sebanyak 55 orang dengan persentase 35,72%. Hal ini menunjukan bahwa masih kurangnya kinerja dinas Sosial dan Pemakaman dalam menangani masalah pengemis.

Susunan organisasi Dinas Sosial dan Pemakaman menurut peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 97 Tahun 2016 pasal 3 adalah sebagai berikut:

- a. Kepala Dinas Sosial dan Pemakaman;
- b. Sekretaris, membawahi:

1. Sub Bagian Umum
2. Sub Bagian Keuangan;
- c. Bidang Perlindungan dan Jaminan Sosial, membawahi:
 1. Seksi Perlindungan Sosial Korban Bencana;
 2. Seksi Pengawasan dan Pengendalian Sumber Dana Bantuan Sosial;
 3. Seksi Perlindungan dan Penyantunan Lanjut Usia Terlantar;
- d. Bidang rehabilitasi Sosial, Membawahi:
 1. Seksi Rehabilitasi Sosial Dan Perlindungan Anak;
 2. Seksi Rehabilitasi Sosial Penyandang Disabilitas;
 3. Seksi Rehabilitasi Tuna Sosial, Korban Tindak Kekerasan Dan Perdagangan Orang.
- e. Bidang Pemberdayaan Sosial dan Penanganan Fakir Miskin, Membawahi:
 1. Seksi Pemberdayaan Sosial Keluarga Miskin;;
 2. Seksi Pemberdayaan Sosial Kelembagaan Masyarakat;
 3. Seksi Kepahlawanan, Keberintisan, Kesetiakawanan dan Restorasi Sosial.
- f. Unit Pelaksanaan Teknis Dinas (UPTD)
- g. Kelompok Jabatan Fungsional.

Berdasarkan Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 97 Tahun 2016 Pasal 31 tentang tugas dari Bidang Pemberdayaan Sosial Dan Penanganan Fakir Miskin yaitu sebagai berikut:

- a. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pembinaan dan pengendalian serta pelayanan kesejahteraan sosial keluarga miskin, lembaga-lembaga sosial dan pemberian penghargaan, bantuan dan perlindungan sosial kepada keluarga pahlawan dan perintis kemerdekaan;
- b. Mengkoordinasi, membina dan merumuskan penyebarluasan nilai-nilai kepahlawanan, dan restorasi sosial;
- c. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan bimbingan teknis dan pengendalian program pelayanan sosial dan pemberdayaan sosial;
- d. Mengkoordinasi, membina dan merumuskan inventarisasi data penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dan potensi sumber kesejahteraan sosial (PSKS) di bidang tugasnya;
- e. Mengkoordinasi, membina, merumuskan penyiapan dan pengumpulan bahan dalam rangka penyusunan kegiatan penyuluhan, bimbingan sosial dan pengembangan swadaya masyarakat di bidang kesejahteraan sosial;
- f. Mengkoordinasikan, membina, merumuskan kerjasama dengan unit kerja lain serta instansi terkait sesuai dengan bidang tugasnya;
- g. Mengkoordinasikan, membina, menyusun laporan dan hasil-hasil yang dicapai dalam pelaksanaan tugasnya;
- h. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelaksanaan tugas lain atas petunjuk pimpinan;
- i. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sedangkan fungsi dari Bidang Pemberdayaan dan Penanganan Fakir Miskin berdasarkan Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 97 Tahun 2016 adalah sebagai berikut:

- a. Penyusunan program kerja;
- b. Pembinaan dan perumusan bimbingan teknis dan pengendalian program pemberdayaan sosial dan penanganan fakir miskin;
- c. Pengkoordinasian inventarisasi data penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dan potensi sumber kesejahteraan sosial (PSKS) di bidang tugasnya;
- d. Pengkoordinasian dan perumusan pelestarian nilai-nilai kepahlawanan dan restorasi sosial;
- e. Pengumpulan bahan kegiatan penyuluhan;
- f. Pelaksanaan tugas tugas lain.

Dari susunan organisasi tersebut maka bidang yang berwenang untuk menangani masalah pengemis ini adalah Bidang pelayanan dan Pemberdayaan sosial. Seperti yang terlihat pada pasal 3 perda No 12 Tahun 2008 bahwa prinsip prinsip dasar larangan pengemisian dipersimpangan lampu merah antara lain:

1. Dilarang melakukan pengemisian di depan umum dan di tempat umum di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah, dan jembatan penyeberangan;
2. Dilarang bagi setiap orang memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyeberangan atau ditempat tempat umum;
3. Dilarang bergelandangan tanpa pencaharian ditempat umum di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah, dan jembatan penyeberangan.

Dinas Sosial dan Pemakaman mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagai urusan Pemerintah Daerah Kota di Bidang Sosial dan Pemakaman sehubungan dengan tugas dan fungsi yang harus di jalankan oleh Dinas Sosial dan Pemakaman.

Sesuai dengan Perda Nomor 12 Tahun 2008 tentang ketertiban sosial dinyatakan bahwa sanksi dari pelanggaran terhadap Perda tersebut adalah kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan benda sebanyak RP. 50.000.000.

Berikut ini disajikan rencana program kerja dan kegiatan, indikatif kinerja, kelompok sasaran dan pendanaan indikatif dari Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru Tahun 2017-2022 yaitu sebagai berikut:

1. Rencana Program Tahun 2017-2022

Penyusunan program pembangunan kesejahteraan sosial akan terus berlanjut sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pekanbaru, dengan 8 Program Prioritas Bidang Kesejahteraan Sosial yaitu:

- a. Program Pemberdayaan Fakir Miskin, Komunitas Adat Terpencil (KAT) dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) lainnya;
- b. Program Pelayanan dan rehabilitasi Kesejahteraan Sosial;
- c. Program Pembinaan Anak Terlantar;
- d. Pembinaan Pembinaan Para Penyandang Cacat dan Trauma;
- e. Program Pembinaan Panti Asuhan/Panti Jompo;
- f. Program Pemberdayaan Kelembagaan Kesejahteraan Sosial;
- g. Program Pembinaan Eks Penyandang Penyakit Sosial (Eks Narapidana, PSK, Narkoba dan Penyakit Sosial Lainnya).

2. Rencana Kegiatan Tahun 2017-2022 yaitu sebagai berikut:

1. Program pemberdayaan fakir miskin, Komnitas adat terpencil (KAT) dan Penyandang Masalah Ketertiban Sosial (PMKS) lainnya;
2. Pelatihan keterampilan berusaha bagi keluarga miskin;
3. Peningkatan manajemen usaha bagi keluarga miskin;
4. Pelatihan keterampilan bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial
5. Pengadaan sarana dan prasarana pendukung usaha bagi keluarga miskin;
6. Peningkatan pelayanan sosial dan pendataan bagi keluarga miskin;
7. Pelayanan dan perlindungan sosial, Hukum bagi korban tindak Kekerasan seksual, Penganiayaan, Trafiking, KDRT, Sodomi, Eksploitasi, Diskriminasi, kekerasan ekonomi;
8. Pelatihan keterampilan dan praktek belajar kerja bagi anak terlantar termasuk aak jalanan, anak cacat, anak nakal;
9. Pelaksanaan KIE Konseling dan Kampanye sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS);
10. Sosialisasi peraturan-peraturan dibidang kesejahteraan sosial;

11. Peningkatan kualitas pelayanan, sarana dan prasarana rehabilitasi kesejahteraan sosial bagi PMKS;
12. Penyusunan kebijakan pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial;
13. Monitoring, Evaluasi dan pelaporan;
14. Pengembangan kebijakan tentang akses sarana dan prasarana publik bagi penyandang cacat dan lansia;
15. Pengembangan kebijakan tentang akses sarana dan prasarana publik bagi penyandang cacat;
16. Pengembangan kebijakan tentang akses sarana dan pra sarana publik bagi lansia;
17. Pelatihan keterampilan dan praktek belajar kerja bagi anak terlantar;
18. Pendataan penyandang cacat dan penyakit kejiwaan;
19. Pembangunan sarana dan prasarana perawatan penyandang cacat dan trauma;
20. Pendidikan dan pelatihan bagi penyandang cacat dan Eks trauma;
21. Pendayagunaan penyandang cacat dan Eks trauma;
22. Peningkatan keterampilan tenaga pelatih dan pendidik;
23. Pembangunan sarana dan prasarana perawatan Eks trauma;
24. Operasional dan pemeliharaan sarana dan prasarana panti asuhan/jompo;
25. Pendidikan dan pelatihan bagi penghuni panti asuhan/jompo;
26. Pembangunan sarana dan prasarana panti sosial;
27. Pendidikan dan pelatihan keterampilan berusaha Eks penyandang penyakit sosial;
28. Pembangunan pusat bimbingan/ konseling bagi Eks penyandang penyakit sosial;
29. Pemantauan kemajuan perubahan sikap mental Eks penyandang penyakit sosial;
30. Pemberdayaan Eks penyandang penyakit sosial;
31. Peningkatan peran aktif masyarakat dan dunia usaha;
32. Peningkatan jejaring kerja sama pelaku-pelaku kesejahteraan sosial masyarakat;
33. Peningkatan kualitas SDM kesejahteraan sosial masyarakat;
34. Pengembangan model kelembagaan perlindungan sosial;
35. Melaksanakan pemberian honorarium TKSK dan PMS selama 1 tahun.

Berdasarkan observasi yang penulis lihat dilapangan maka terlihat gejala yang ditemui antara lain :

1. Masih adanya kegiatan pengemisan di persimpangan lampu merah jalan soekarno hatta kota pekanbaru sehingga kegiatan-kegiatan tersebut mengundang ketidaktertiban dalam masyarakat.
2. Kurangnya pemberdayaan dari dinas sosial dan pemakaman terhadap para pengemis tersebut sehingga para pengemis masih melakukan kegiatan mengemis di persimpangan lampu merah jalan soekarno hatta kota pekanbaru.

Maka dari itu penulis tertarik untuk menjadikannya penelitian dengan mengambil judul: **Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial (Studi Tentang Pengemis Di Lampu Merah -Traffic Light- Jalan Soekarno Hatta)**

B. Perumusan Masalah

Maka dengan ini penulis menarik suatu perumusan masalah dari penelitian ini yaitu: **“Bagaimanakah Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial (Studi Tentang Pengemis Di Lampu Merah -Traffic Light- Jalan Soekarno Hatta)”?**

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang diharapkan dari dilaksanakannya penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial (Studi Tentang Pengemis Di Lampu Merah -Traffic Light- Jalan Soekarno Hatta);
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial (Studi Tentang Pengemis Di Lampu Merah -Traffic Light- Jalan Soekarno Hatta).

2. Kegunaan Penelitian

Ada beberapa kegunaan yang diharapkan dengan dilakukan penelitian ini secara mendalam yaitu:

- a. Guna teoritis, bahwa hasil penelitian ini diharapkan dapat memicu perkembangan pengetahuan khususnya ilmu administrasi.

- b. Guna akademis, hasil penelitian ini juga diharapkan sebagai salah satu bahan informasi, bahan perbandingan dan data skunder bagi kalangan akademisi lainnya yang akan melakukan penelitian dengan kasus yang sama atau dengan aspek-aspek sejenis.
- c. Guna praktis, dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi Dinas Sosial dan Pemukiman dalam melaksanakan Penertiban Pengemis.

