

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut perspektif Kybernologi, pemerintahan itu adalah pelayanan kepada manusia dan masyarakat.¹ Dibentuknya suatu sistem pemerintahan, pada hakekatnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah berfungsi sebagai *provider* jasa-publik yang yang tidak diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.² Pemerintah merupakan manifestasi dari kehendak rakyat, oleh karena itu harus memperhatikan kepentingan rakyat dan melaksanakan fungsi kerakyatan melalui proses dan mekanisme pemerintahan.

Setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi perubahan paradigma dalam pemerintahan didaerah. Yang semula lebih berorientasi sentralistik menjadi desentralistik dengan menjalankan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Seiring berjalannya waktu, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disempurnakan dengan Undang-undang 23 Tahun 2014. Pemerintahan Daerah sebagaimana yang tercantum pada Pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tersebut di atas adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹Ndraha Talizuluhu, 2003., *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jilid I, Penerbit Rineka Cipta Jakarta hal 20

²Ibid, Ndraha, 2003, hal 76

Sedangkan pengertian pemerintah daerah sebagaimana tercantum sebelumnya dalam Pasal 1 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, diganti dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 3 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.³

Dalam hal urusan pemerintahan pada Pasal 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa :

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

³ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (3)

Kemudian dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan Urusan Pemerintahan Konkuren menjadi kewenangan Pemerintah Daerah meliputi:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.⁴

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada pasal 12 tentang Urusan Pemerintahan Konkuren disebutkan bahwa:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. sosial.

⁴Ibid,UU No 23 Thn 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 11 dan Pasal 12

(2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan;
- r. kearsipan.

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian;
- h. transmigrasi.

Prinsip pembentukan Pemerintahan Daerah ini tidak lain guna mengefesiesikan dan mengefektifkan jalannya roda pemerintahan. Pemerintah Daerah sebagai subsistem Pemerintah saat ini dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya. Salah satu dari Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 meliputi ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Dalam Undang-undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pada Bagian Kelima tentang Penegakan Perda dan Perkada disebutkan bahwa : “Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.⁵ Selain itu, dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja menyebutkan bahwa: “Satpol PP mempunyai tugas menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.⁶

Keberadaan Polisi Pamong Praja sangat dibutuhkan di daerah, khususnya di wilayah kota Dumai. Hal ini disebabkan oleh karena wilayah kota Dumai memiliki beberapa pusat kawasan industri dan perkantoran dan juga merupakan pintu gerbang bagi pengusaha dan para turis dalam dan luar negeri serta tingkat mobilisasi penduduknya yang tergolong cukup tinggi. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) kota Dumai berada dibagian pojok kanan atas Provinsi Riau, dengan luas wilayah sebesar 3,51 persen dari total luas daratan Provinsi Riau dan berada di wilayah dataran pada

⁵Ibid, UU No 23 Thn 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Bagian Kelima,pasal 255

⁶ Peraturan Pemerintah (PP) No.6 Tahun 2010, tentang Satuan Polisi Pamong Praja dalam pasal 4

ketinggian sekitar 5 meter di atas permukaan laut. Letak astronomisnya berada antara 1°23'00"-1°24'23" Lintang Utara dan 101°23'37" - 101°28'13" Bujur Timur.

Adapun jumlah penduduk Kota Dumai serta luas wilayah berdasarkan Kecamatan yang ada dapat dilihat seperti pada tabel 1.1:

Tabel 1.1
Luas Kecamatan dan Banyaknya Penduduk Kota Dumai

No	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase Terhadap Total	Jumlah Penduduk	Persentase Terhadap Total
1.	Dumai Timur	47,52	2,75	62.932	22
2.	Dumai Barat	44,98	2,60	41.479	14
3.	Dumai Selatan	73,50	4,25	52.645	18
4.	Dumai Kota	13,00	0,75	46.844	15
5.	Bukit Kapur	200,00	11,58	44.447	16
6.	Sungai Sembilan	975,38	56,47	31.860	11
7.	Medang Kampai	373,00	21,59	11.701	4
	J u m l a h	1.727,38	100,00	291.908	100,00

Sumber Data : BPS Kota Dumai Tahun 2016

Dari luas wilayah kota Dumai yang masih belum sebanding dengan jumlah penduduk yang mendiaminya tentunya akan menimbulkan dampak terhadap timbulnya berbagai permasalahan yang berhubungan dengan penyelenggaraan ketertiban umum dan kesejahteraan masyarakat. Dengan timbulnya berbagai permasalahan tersebut, Pemerintah kota Dumai membentuk Satuan Polisi Pamong Praja berdasarkan Peraturan Daerah kota Dumai No. 6 Tahun 2001 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah yang kemudian dirubah dengan Peraturan Daerah kota Dumai No. 25 Tahun 2005 dan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2008 serta Peraturan Walikota Nomor 37 Tahun 2008 yang didalamnya memuat tambahan

UPT. Pemadam Kebakaran pada susunan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Dumai. Dalam perjalanannya, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Dumai mengalami perubahan tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah yang dimuat didalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011 yang didalamnya memuat perubahan UPT. Pemadam Kebakaran menjadi bagian dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Peraturan Walikota kota Dumai No. 49 Tahun 2011. Seiring keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, Pemerintahan Kota Dumai menetapkan perubahan struktur organisasi tata kerja dilingkungannya yang berdasarkan pada Peraturan Daerah kota Dumai No. 12 Tahun 2016.

Pengertian Ketentraman dan Ketertiban menurut Para ahli

Ketentraman dan Ketertiban, berasal dari kata dasar “tentram” dan “tertib” yang pengertiannya menurut W.J.S Poerdarminta adalah⁷ :

“Tentram ialah aman atau (tidak rusuh, tidak dalam kekacauan) misalnya didaerah yang aman, orang-orang bekerja dengan senang, tenang (tidak gelisah, tenang hati, pikiran). Misalnya sekarang barulah ia merasa tentram, tiada tentram hatinya ketentraman artinya keamanan, ketenangan,(pikiran). Selanjutnya Tertib ialah aturan, peraturan yang baik, misalnya tertib acara aturan dalam sidang (rapat dan sebagainya), acara program, tertib hukum yaitu aturan yang bertalian hukum. Ketertiban artinya aturan peraturan, kesopanan, peri kelakuan yang baik dalam pergaulan, keadaan serta teratur baik.”

Berdasarkan kedua pengertian diatas, terdapat keterkaitan yang erat dimana dengan adanya rasa aman, masyarakat merasa tenang maka timbullah masyarakat yang tertib hukum dengan segala peraturan yang berlaku dan begitu pula sebaliknya, dengan adanya sikap tertib terhadap sesuatu dimana saling menghormati peraturan

⁷ <http://justitial.wordpress.com>

yang ada, saling mengerti posisi masing-masing, maka masyarakat dapat merasa bahwa didalam kondisi yang ia hadapi, masyarakat dapat merasa aman secara jasmani dan psikis, damai dan tenang tanpa adanya gangguan apapun dan itulah yang disebut terciptanya suasana tenang.

Menurut J.S Badudu dan Z.M Zain mendefinisikan bahwa :

“Ketentraman adalah keamanan, kesentosaan, kedamaian, ketenangan dan ketertiban adalah keteraturan, keadaan teratur misalnya ketertiban harus selalu dijaga demi kelancaran pekerjaan”.

Berdasarkan definisi diatas, pada dasarnya ketentraman dan ketertiban adalah suatu keadaan yang aman dan teratur, tidak datang kerusuhan dan kekacauan sehingga daerah-daerah aman dan orang-orang didaerah tersebut bekerja dengan tenang dan teratur sesuai peraturan yang berlaku, menyebabkan terciptanya kelancaran pekerjaan.

Ketertiban adalah keadaan yang serba teratur dengan prinsip, kesopanan, kedisiplinan, dengan maksud untuk mencapai suatu yang diinginkan bersama, yaitu terciptanya suasana yang tenang dan damai. Agar bias terciptanya ketertiban maka harus ada hukum yang mengatur dalam kehidupan masyarakat, hukum yang ada kaitannya dengan masyarakat mempunyai tujuan utama yaitu dapat direduksi untuk ketertiban (*order*).

Ketertiban didukung oleh tatanan yang mempunyai sifat berlain-lainan karena norma-norma yang mendukung masing-masing tatanan mempunyai sifat yang tidak sama. Oleh karena itu, dalam masyarakat yang teratur setiap manusia sebagai anggota masyarakat harus memperhatikan norma atau kaidah, atau peraturan hidup yang ada dan hidup dalam masyarakat. Ketertiban dapat membuat seseorang disiplin.

Ketertiban dan Kedisiplinan sebagai landasan kemajuan. Tertib dan Disiplin adalah mitra yang amat menentukan keberhasilan sebuah proses pencapaian tujuan.

Kehidupan tertib adalah kehidupan yang menghargai setiap aturan yang berlaku dilingkungan. Ketertiban perlu diterapkan dilingkungan, baik dilingkungan pendidikan, perkantoran, maupun di masyarakat agar selalu tercipta suasana rukun dan damai. Oleh karena itu, ketertiban adalah kunci utama dari keberhasilan maka tertiblah sebelum ditertibkan.⁸

Istilah Ketentraman dan Ketertiban kadang-kadang disebut keamanan dan ketertiban karena ketentraman dan ketertiban tidak mungkin diperoleh tanpa pemeliharaan keamanan (Irawan Soejito, 1984:169)⁹.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa faktor utama tercapainya ketentraman dan ketertiban adalah pemeliharaan keamanan. Pengertian keamanan menurut Awaluddin Djamin adalah suatu situasi dan kondisi yang menggambarkan adanya rasa bebas dari gangguan dan ancaman baik fisik maupun psikis, rasa dilindungi, rasa ketentraman lahir dan bathin dan kepastian bebas dari kekhawatiran, keragu-raguan dan ketakutan. (Prof. Awaluddin Djamin, 1980:14)

Berdasarkan pengertian keamanan diatas dapat disimpulkan bahwa keamanan dapat dirasakan apabila adanya:

1. Rasa bebas dari gangguan dan ancaman
2. Rasa dilindungi
3. Rasa bebas dari kekhawatiran dan ketakutan

⁸ <http://justitial.wordpress.com>

⁹ Skripsi Rahyunir Rauf, *Pengaruh pembinaan oleh Kepala Wilayah Kecamatan terhadap Ketentraman dan Ketertiban Wilayah Kecamatan Reteh Kabupaten Daerah Tingkat II Indragiri Hilir*, Pekanbaru, 1991.

Sejalan dengan konsep keamanan diatas, maka ketertiban adalah suatu aturan atau norma-norma baik tertulis maupun tidak tertulis yang harus dipatuhi. H. Madjloes mengemukakan arti ketertiban yaitu sebagai suatu azas tata kehidupan adalah hasil dari ketentuan-ketentuan, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang disepakati dan dilaksanakan bersama. (H. Madjloes, S.H, 1981:6)¹⁰

Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa ketertiban dapat dirasakan apabila adanya :

1. Keteraturan dalam kehidupan sehari-hari.
2. Kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan baik tertulis maupun tidak tertulis.
3. Rasa kesopanan dalam kehidupan sehari-hari.

Ketentraman dan ketertiban adalah dua keadaan yang dapat dirasakan bersama (serentak) dalam suatu waktu. Ketentraman sebagai suatu keadaan adalah akibat dari adanya ketertiban, tanpa adanya terlebih dahulu ketertiban orang akan sia-sia mengharapkan adanya ketentraman. Apabila ketertiban telah berjalan dengan baik sebagaimana yang diharapkan, maka dengan sendirinya akan dirasakan adanya ketentraman.

Demikianlah bahwa sesungguhnya ketentraman adalah akibat dari telah terlaksananya ketertiban dengan baik dimana ada ketertiban disana ada ketentraman. (H. Madjloes, S.H, 1981:6-7).¹¹

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Dumai dijelaskan bahwa: “Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat sub

¹⁰ Skripsi Rahyunir Rauf Hal. 9

¹¹ Ibid, Skripsi Rahyunur Rauf Hal.9

bidang ketentraman dan ketertiban umum”.¹² Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Dumai merupakan unsur pendukung tugas Pemerintahan Kota Dumai dalam mengamankan dan melaksanakan kebijakan Pemerintahan yang bersifat khusus dibidang ketentraman dan ketertiban umum yang tertuang didalam Peraturan Daerah kota Dumai No. 12 Tahun 2002. Adapun tugas, fungsi dan uraian tugas dari Satpol PP Kota Dumai sebagai penyelenggara ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat Kota Dumai tertuang didalam Peraturan Walikota No 66 Tahun 2016 pasal 4 dan pasal 5. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Satuan Polisi Pamong Praja, mempunyai fungsi :

- a. Perencanaan dan perumusan kebijakan bidang Satuan Polisi Pamong Praja dan perlindungan masyarakat;
- b. Pemimpinan dan pengoordinasian pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan petunjuk atasan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas;
- c. Penyusunan dan pelaksanaan program pelaksanaan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat;
- d. Pelaksanaan koordinasi penegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota serta penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) daerah dan atau aparatur lainnya;
- e. Pelaksanaan pengawasan terhadap masyarakat, aparatur atau badan hukum agar mematuhi dan mentaati penegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota;
- f. Pelaksanaan penerapan dan pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang Pemerintahan Dalam Negeri (penegakan Peraturan daerah);
- g. Pengikutan proses penyusunan peraturan perundang-undangan serta kegiatan pembinaan dan penyebarluasan produk hukum daerah;

¹²Peraturan Daerah kota Dumai No. 12 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Dumai (Lembaran daerah Kota Dumai Tahun 2016 Nomor 1 Seri D) pasal 3

- h. Pembantuan pengamanan dan pengawalan tamu VVIP termasuk Pejabat Negara dan tamu Negara;
- i. Pelaksanaan pengamanan dan penertiban aset yang belum teradministrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. Pembantuan pengamanan dan penertiban aset yang belum teradministrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. Pembantuan pengamanan dan penertiban penyelenggaraan keramaian daerah dan/atau kegiatan yang berskala besar;
- l. Pembinaan dan pemberdayaan anggota Satuan Polisi Pamong Praja dalam rangka pelaksanaan tugas dan pencapaian tujuan organisasi;
- m. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional bidang Satuan Polisi Pamong Praja dan perlindungan masyarakat;
- n. Pembagian tugas kepada bawahan dengan cara disposisi atau secara lisan agar bawahan mengetahui tugas dan tanggungjawab masing-masing;
- o. Pemberian petunjuk kepada bawahan dengan cara tertulis atau secara lisan agar pelaksanaan tugas efisien dan efektif;
- p. Pengaturan pelaksanaan tugas berdasarkan prioritas agar tugas dapat diselesaikan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan;
- q. Pemfasilitasian tugas dengan cara konsultasi, kunjungan kerja, sosialisasi dan bimbingan teknis;
- r. Pengevaluasian tugas berdasarkan informasi, data, laporan yang diterima untuk bahan penyempurnaan pelaksanaan tugas lebih lanjut;
- s. Pelaporan pelaksanaan tugas kepada atasan secara lisan maupun tertulis;
- t. Pelaksanaan tugas pemerintahan umum lainnya yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan prosedur dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- u. Penyiapan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan lingkup fungsinya.¹³

Jika dilihat dari uraian tugas dan fungsi Satpol PP Kota Dumai yang tertuang dalam Peraturan Walikota Dumai No. 66 Tahun 2016, Peraturan Daerah kota Dumai No. 12 Tahun 2002 sudah sangat tidak relevan lagi dengan perkembangan pembangunan Kota Dumai. Hal ini dapat dilihat dalam subyek dan objek penertiban pada Peraturan Daerah kota Dumai No. 12 Tahun 2002 yaitu:¹⁴

Pasal 2

- 1) Subyek penertiban adalah setiap orang, atau sekelompok orang atau badan hukum yang melaksanakan kegiatan di Daerah;
- 2) Objek penelitian adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh orang, atau sekelompok orang, atau badan hukum di Daerah sebagaimana dimaksud ayat (1);

Pasal 3

- 1) Untuk terwujudnya ketentraman dan ketertiban masyarakat, setiap orang, atau sekelompok orang atau badan hukum yang melaksanakan kegiatan di Daerah wajib menaati ketentuan Peraturan Daerah, ketentuan perundang-undangan lainnya maupun norma susila dan kepatutan dalam masyarakat;
- 2) Pelanggaran terhadap maksud ayat (1) dikenakan tindakan penertiban.

Sebagai kota yang memiliki wilayah administrasi terluas ke tiga di Indonesia dengan luas 1.727,38 km², tentunya banyak permasalahan yang berhubungan dengan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum. Adapun permasalahan yang sampai saat ini terjadi di wilayah kota Dumai yang berkaitan dengan ketentraman dan ketertiban umum, antara lain meliputi: kerusuhan masal,

¹³Peraturan Walikota Dumai No. 66 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja kota Dumai pasal 4 dan pasal 5.

¹⁴Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum

unjuk rasa menuntut suatu perubahan, perjudian, miras, dan prostitusi. Sedangkan permasalahan yang berhubungan dengan ketertiban umum adalah penertiban bangunan yang menyalahi aturan yang telah ditetapkan, penertiban penumpukkan material semua jenis bahan bangunan diareal jalan-jalan umum, penertiban jalan trotoar serta tempat-tempat umum yang telah disalah gunakan dalam penggunaannya, penertiban panti pijat, penertiban warnet, penertiban tempat karaoke, penertiban pedagang kaki lima dan pasar, penertiban anak jalanan/gepeng, penertiban orang terlantar dan orang gila, penertiban kependudukan, penertiban kesehatan, penertiban kawasan merokok, penertiban penyelenggaraan reklame, spanduk dan sejenisnya, dan penertiban di bulan ramadhan.

Peraturan Daerah kota Dumai No. 12 tahun 2002 tentang penyelenggaraan ketertiban umum dibentuk untuk mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam suatu keadaan yang dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram, tertib dan teratur. Selain itu, seiring semakin maju dan berkembangnya pembangunan dewasa ini, lahirnya Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2016 tentang perubahan Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Dumai yang salah satunya menjelaskan bahwa: “Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat sub bidang ketentraman dan ketertiban umum” sehingga membawa perubahan pada struktur birokrasi serta tugas pokok dan fungsi pada Satpol PP kota Dumai. Tugas pokok dan fungsi dari Satpol PP kota Dumai tersebut tertuang dalam Peraturan Walikota Dumai Nomor 66 Tahun 2016. Berdasarkan perubahan dari struktur birokrasi serta tugas pokok dan fungsi pada Satpol PP kota Dumai dapat kita lihat bahwa Peraturan Daerah kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 tentang penyelenggaraan ketertiban umum belum mengalami perubahan dan penyempurnaan

dalam bidang ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat sub bidang ketentraman dan ketertiban umum. Hal ini dapat kita lihat dalam Peraturan Daerah kota Dumai No. 12 Tahun 2002 pada Bab III tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, yaitu:¹⁵

- 1) Tertib perizinan;
- 2) Tertib jalan, jalur hijau, taman dan tempat umum;
- 3) Tertib penggunaan sungai, selokan/parit/saluran air;
- 4) Tertib keamanan lingkungan;
- 5) Tertib usaha ditempat-tempat tertentu;
- 6) Tertib penghuni bangunan;
- 7) Tertib susila.

Selain itu kurangnya sarana dan prasarana serta minimnya jumlah personil Satpol PP Kota Dumai yang juga memegang peranan penting dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari Satpol PP kota Dumai. Dalam penyelenggaraan ketertiban umum, Satpol PP kota Dumai memang telah melaksanakan tugas pokok dan fungsinya melalui serangkaian tindakan dan kegiatan-kegiatan penertiban, namun tindakan tersebut belum dapat terlaksana secara efektif. Untuk lebih jelasnya kegiatan-kegiatan penertiban yang telah dilakukan oleh Satpol PP kota Dumai dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

¹⁵ Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum

Tabel 1.2
Data Kegiatan Penyelenggaraan Ketertiban Umum oleh Satpol PP kota Dumai
Tahun 2017

NO	JENIS PENERTIBAN	NO.PERDA/ PERATURAN PERUNDANGAN YANG DILANGGAR	JUMLAH PENERTIBAN											
			BULAN											
			JAN	FEB	MAR	APR	MEI	JUN	JUL	AGUS	SEPT	OKT	NOV	DES
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	Penertiban PKL	Perda No. 12 Tahun 2002	90	45	18	25	23	20	98	280	49	31	24	105
2	Penertiban Anak Jalanan / Gepeng	Perda No. 12 Tahun 2002	4	1				2	4			1		86
3	Penertiban Reklame, Spanduk dan sejenisnya	Perda No. 12 Tahun 2002	1								2	1		
4	Penertiban Pekat / Asusila	Perda No. 12 Tahun 2002	4	6			3		2		4		15	
5	Penertiban Orang Terlantar dan Orang Gila	Perda No. 12 Tahun 2002			2	1	1			1	1		1	
6	Penertiban Bangunan Liar	Perda No. 12 Tahun 2002								2				
JUMLAH			99	52	20	26	27	22	104	283	56	33	40	191

Sumber Data : Data Satuan Polisi Pamong Praja kota Dumai Tahun 2017

Dari tabel kegiatan penertiban diatas dapat kita lihat banyaknya pelanggaran terkait ketertiban umum. Dari penertiban PKL pada tahun 2017, dapat dilihat pada bulan agustus tingginya penertiban PKL yang ada di Kota Dumai dengan jumlah 280 PKL yang telah ditertibkan. Dari penertiban anak jalanan/gepeng yang dilakukan Satpol PP Kota Dumai, pada bulan desember sebanyak 86 orang anak jalanan/gepeng telah ditertibkan oleh Satpol PP Kota Dumai. Begitu juga dengan penertiban reklame, spanduk dan sejenisnya, penertiban pekat/asusila, penertiban orang terlantar dan orang gila, serta penertiban bangunan liar telah ditertibkan oleh Satpol PP Kota Dumai.

Jika dilihat dari tabel kegiatan penyelenggaraan ketertiban umum, banyaknya pelanggaran dalam jenis penertiban yang dilakukan oleh masyarakat Kota Dumai selama tahun 2017 merupakan suatu gambaran terkait permasalahan yang ada di Kota Dumai, namun permasalahan tersebut hanya terbatas pada Peraturan Daerah

kota Dumai No. 12 Tahun 2002 dalam Bab III tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum yang hanya memiliki tujuh jenis penertiban. Hal ini tidak sejalan dengan Tugas pokok dan fungsi dari Satpol PP kota Dumai yang tertuang dalam Peraturan Walikota Dumai Nomor 66 Tahun 2016.

Sebagai kebijakan yang ditetapkan pemerintahan kota Dumai tersebut, tentunya akan dapat terwujud apabila berbagai pihak terkait dapat mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai kaidah yang berlaku. Syarat suatu kebijakan dapat terimplementasi dengan baik, seperti yang ditegaskan oleh Edward III dalam Juliarta bahwa masalah utama dari kebijakan publik adalah *lack attention to implementation* bahwa *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap, dan tanggapan dari para pihak yang terlibat dan bagaimana struktur organisasi pelaksanaan kebijakan.¹⁶

1.2 Identifikasi Masalah

Dalam implementasi dari Peraturan Daerah kota Dumai No. 12 tahun 2002 tentang penyelenggaraan ketertiban umum sampai saat ini masih mengalami permasalahan. Fenomena yang terkait dengan implementasi dari peraturan tersebut antara lain adalah :

1. Sosialisasi dari kebijakan pemerintah kota Dumai terkait dengan ketertiban umum, tidak disosialisasikan dengan baik (kurang) oleh pihak terkait, terutama kepada jajaran Satuan Polisi Pamong Praja kota Dumai. Hal ini menyebabkan petugas Satuan Polisi Pamong Praja kota Dumai tidak memiliki pemahaman yang baik mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi mereka dalam menjaga ketertiban umum.

¹⁶ Juliarta, Edward. 2009. *Model Implementasi Kebijakan Publik*: Trio Rimba Persada. Jakarta hal : 58

2. Keterbatasan jumlah anggota personil Satuan Polisi Pamong Praja yang bertugas diwilayah kota Dumai jika dibandingkan dengan jumlah penduduk dan luas wilayah mengakibatkan pelaksanaan tugas dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Dumai tidak dapat dilaksanakan dengan baik karena keterbatasan jumlah personil dalam pelaksanaan kegiatan. Hal ini dapat dilihat dari data perbandingan jumlah penduduk dan luas wilayah terhadap jumlah personil Satuan Polisi Pamong Praja Kota Dumai tahun 2018 adalah sebagai berikut :

Tabel 1.3
Perbandingan Jumlah Anggota Satpol PP Kota Dumai Tahun 2018 Berdasarkan Luas Kecamatan dan Banyaknya Penduduk KotaDumai

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk	Luas (Km ²)	Status Kepegawaian Satpol PP		Jumlah
				PNS	CPNS / Tks	
1.	Dumai Timur	62.932	47,52	15	8	23
2.	Dumai Barat	41.479	44,98	9	12	21
3.	Dumai Selatan	52.645	73,50	16	5	21
4.	Dumai Kota	46.844	13,00	12	11	23
5.	Bukit Kapur	44.447	200,00	3	2	5
6.	Sungai Sembilan	31.860	975,38	1	3	4
7.	Medang Kampai	11.701	373,00	-	1	1
J u m l a h		291.908	1.727,38	56	42	98

Sumber Data : Data OlahanPeneliti Tahun 2018

Berdasarkan data table 1.3 diatas terlihat bahwa penyebaran anggota Satpol pp disetiap Kecamatan se- Kota Dumai tidak merata dan tidak sesuai dengan luas wilayah serta jumlah penduduk di masing-masing kecamatan. Selain itu, kurangnya sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Satpol PP kota Dumai juga menjadi penghambat dalam melakukan

pengawasan dan penegakkan Perda 12 Tahun 2002. Adapun sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Satpol PP kota Dumai yaitu: 1 Unit mobil Dalmas, 2 Unit mobil Patroli yang kondisinya 1 rusak berat, 2 Unit mobil Pick Up operasional yang kondisinya 1 rusak berat, 2 Unit mobil Pamwal yang kondisinya rusak berat, 1 Unit mobil Kasat.

3. Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan teknis sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja pada pasal 21. Dalam hal ini, setiap anggota Polisi Pamong Praja diwajibkan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan teknis. Personil Satuan Polisi Pamong Praja Kota Dumai masih banyak yang belum mengikuti pendidikan dan pelatihan teknis.
4. Sikap tidak disiplin sebagian anggota Satpol PP Kota Dumai dalam menjalankan tugas baik dalam hal kelengkapan atribut pakaian dan peralatan yang lengkap serta sikap tidak tegas pimpinan Satpol PP dalam menindak setiap anggotanya yang melakukan pelanggaran serta lalai dalam bertugas. Begitu juga dengan pemahaman yang kurang baik dari masing-masing anggota Satpol PP dalam menjalankan tugas sesuai dengan Standar Operasional dan Prosedur yang telah ditetapkan dalam menegakkan Perda No. 12 tahun 2002. Hal ini mengakibatkan munculnya gambaran miring dan terkesan arogan terhadap sosok aparat Polisi Pamong Praja (Pol PP) saat menjalankan perannya dalam memelihara dan menyelenggarakan ketertiban umum.

Diberikannya kewenangan pada Satpol PP Kota Dumai untuk melakukan pengawasan, pengendalian dan pelaksanaan Peraturan Daerah No. 12 tahun 2002 sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Daerah No. 12 tahun 2002 tentang penyelenggaraan ketertiban umum pada pasal 27 ayat 1 yang menyebutkan : Pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Kantor Satuan Polisi Pamong Praja atau Tim yang dibentuk oleh Walikota.¹⁷

¹⁷Peraturan Daerah kota Dumai No. 12 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan ketertiban umum pasal 27

Bertolak dari uraian permasalahan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Implementasi Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum”**.

1.3 Rumusan Masalah

Dari penjelasan latar belakang dan identifikasi masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum di Kota Dumai ?
2. Apa saja hambatan dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum di Kota Dumai ?

1.4 Batasan Masalah

Agar penelitian ini fokus dan jelas, maka penulis merasa perlu membatasi permasalahan yang dikaji. Dalam penelitian ini penulis membahas implementasi Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum di Kota Dumai. Permasalahan penelitian ini hanya dibatasi pada analisa implementasi kebijakan berdasarkan konsep George Edward III dengan menilai keberhasilan suatu implementasi kebijakan dari 4 (empat) faktor yaitu : komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

1.5 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

A. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum di Kota Dumai.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 12 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum di Kota Dumai.

B. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat dari adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata dalam meningkatkan kinerja Satpol PP khususnya di Kota Dumai baik dari segi teoritis dan dari segi praktis. Untuk itu harapan penulis dari hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai berikut :

1. Kegunaan teoritis dari penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengembangan Ilmu Pemerintahan terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas Satuan Polisi Pamong Praja dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pemahaman untuk penelitian selanjutnya.
2. Kegunaan Praktis dari penelitian ini dapat dijadikan masukan bagi Pemerintah Kota Dumai pada Umumnya dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Dumai dalam bentuk implementasi kebijakan (*policy implementation*) pemerintahan dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Hal ini dapat dijadikan acuan dalam melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Satpol PP di Kota Dumai.
3. Bagi penulis, hasil penelitian ini berguna untuk menambah wawasan penulis mengenai sejauh mana implementasi dan hambatan dari kebijakan ini diterapkan. Selain itu, hasil penelitian ini merupakan syarat menyelesaikan tugas akhir Pascasarjana Magister Ilmu Pemerintahan, Universitas Islam Riau, Pekanbaru.