

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki tujuan yang sangat mulia sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Maka untuk mencapai tujuan tersebut dibentuklah pemerintah serta dibagilah Indonesia itu atas Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang di atur dengan undang-undang”. Dan dalam Pasal 18 ayat (2) menegaskan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah lainnya.

Hubungan tersebut di atur dalam Pasal 18 A ayat (1) yang menyatakan bahwa

hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Dalam Pasal 18 ayat (2) bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai dengan yang telah di amanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan dalam Pasal 1 ayat (1) bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang diserahkan ke Daerah sebagai dasar pelaksanaan

Otonomi Daerah. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Usuran Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Sesuai dengan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, jenis Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Usuran Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 12 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 olahraga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (3) meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi.

Dari uraian tentang urusan pemerintahan kabupaten/kota yang menjadi kewenangan salah satunya adalah urusan bidang penyelenggaraan ketertiban sosial dan ketentraman masyarakat, sehingga daerah dituntut untuk menyelenggarakan ketertiban sosial dan ketentraman masyarakat.

Ketertiban sosial menjadi langkah penting dalam menyukseskan pembangunan yang sedang berjalan. Untuk pemerintah Kota Pekanbaru perlu mengeluarkan kebijakan yang dapat menegaskan masalah ketertiban sosial sesuai

dengan kondisi Kota Pekanbaru pada saat ini. Untuk itu dibuatlah kebijakan berupa Peraturan Daerah yang diharapkan mampu menjadi aturan sah dalam mengatasi masalah ketertiban sosial, standar dari penegakan Peraturan Daerah itu sendiri yakni penyuluhan, pembinaan, dan pengawasan. Serta dibuatlah lembaga atau aparatur yang membantu Kepala daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala daerah.

Sejalan dengan hal tersebut diatas dalam pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamomng Praja yaitu :

- a) Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai kedudukan sebagai prangkat satuan dekonsentrasi (pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat didaerah), dan merupakan unsur pelaksana wilayah (desentralisasi)
- b) Anggota Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai status sebagai pegawai Negri Sipil.

Kemudiam didalam pasal 4 Peraturan Pemerintah tahun 2010 dinyatakan tentang Polisi Pamong Praja yang mempunyai tugas antara lain : “ Satuan Polisi Pamong Praja bertugas menegakkan Peraturan daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat”. Selanjutnya Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Tugas Satuan Polisi Pamong Praja menjelaskan bahwa : Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 4, Satpol PP mempunyai fungsi :

- a) Penyusunan program dan pelaksanaan penegakan Perda, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.
- b) Pelaksanaan kebijakan penegakan perda dan Peraturan kepala daerah
- c) Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat daerah.
- d) Pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat
- e) Pelaksanaan koordinasi penegakan Perda dan peraturan kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil daerah, dan/atau aparaturnya lainnya.
- f) Pengawasan terhadap masyarakat, aparaturnya, atau badan hukum agar mematuhi dan menaati Perda dan peraturan kepala daerah; dan
- g) Pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.

Adapun cara melaksanakan tugas dalam meningkatkan ketertiban sosial dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a. Pembinaan dilakukan dengan cara mengunjungi anggota masyarakat yang telah ditetapkan sebagai sasaran untuk memberikan arahan dan himbauan akan arti pentingnya ketaatan terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan produk hukum lainnya.
- b. Mengundang/memanggil anggota masyarakat yang perbuatannya telah melanggar dari ketentuan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan produk hukum lainnya untuk memberikan arahan dan pembinaan bahwa perbuatan yang telah dilakukan mengganggu ketentraman dan ketertiban masyarakat umum.

- c. Pembinaan ketentramaan dan ketertiban sosial dilakukan dengan dukungan fasilitas dari Pemerintah Daerah dengan menghadirkan masyarakat disuatu gedung pertemuan yang ditetapkan sebagai sasaran serta narasumber membahas artipentinya peningkatan ketaatan dan kepatuhan terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan produk hukum lainya guna memelihara ketentramaan dan ketertiban sosial.

Adapun tindak lanjut dari penertiban gelandangan dan pengemis menurut peraturan daerah kota Pekanbaru nomor 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial dalam bab vi pasal 9 sebagai berikut

1. Pemerintah daerah wajib menyediakan panti sosial yang mempunyai program dalam bidang pelayanan rehabilitasi dan pemberian bimbingan ketrampilan (workshop) bagi gelandangan dan pengemis sehingga mereka dapat mandiri dan tidak kembali menggelandang dan mengemis.
2. Organisasi Sosial (Orsos) maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mempunyai bidang pelayanan menangani gelandangan dan pengemis dihimbau untuk mensinergikan program kegiatannya dengan pemerintah daerah atau instansi terkait sehingga adanya sebuah program yang lebih komprehensif dan terhindarnya tumpang tindih kegiatan yang sejenis.

3. Dunia usaha dihimbau untuk peduli dan berperan aktif dalam penanganan gelandangan dan pengemis lokal melalui program sosial yang ada diperusahaannya, seperti :

- a. menjadi orang tua asuh bagi pengemis anak-anak usia sekolah.
- b. pemberian ketrampilan dan mempekerjakan 1 orang sesuai bidang pekerjaan diperusahaan yang sederhana dengan asumsi 1 (satu) perusahaan mengentaskan 1 (satu) gelandangan dan atau pengemis maka akan signifikan tingkat keberhasilan penanganan gelandangan dan atau pengemis.
- c. pemberian modal usaha dan lain-lainnya.

Susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja terdiri dari :

- a) Kepala Satuan Polisi Pamong Praja
- b) Sekertaris membawahi :
 1. Sub bagian Program
 2. Sub bagian keuangan
 3. Sub bagian umum
- c) Bidang Penegakan Peraturan Daerah
 1. Seksi Pembinaan
 2. Seksi penyidik dan Penyelidikan
- d) Bidang ketertiban umum
 1. Seksi oprasi dan Pengendalian
 2. Seksi kerja sama
- e) Bidang Sumber Daya Aparatur
 1. Pelatihan Dasar
 2. Seksi Teknis Fungsional

f) Bidang Linmas

1. Seksi Satuan Linmas
2. Seksi Bina Potensi Masyarakat

Lingkup tugas dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja dalam pembinaan ketentraman dan ketertiban umum pada dasarnya cukup luas, sehingga dituntut kesiapan aparat baik jumlah anggota, kualitas personil termasuk kejujuran dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Polisi Pamong Praja sebagai lembaga dalam pemeritahan sipil harus tampil sebagai pamong masyarakat yang mampu menciptakan dan memelihara ketentraman dan ketertiban sehingga dapat menciptakan iklim yang kondusif di daerah. Kegiatan Satuan Polisi pamong Praja lebih bersifat penyuluhan dan pengurusan, bukan lagi berupa kegiatan yang mengarah pada pemberian sanksi atau pidana.

Tugas Satuan Polisi Pamong Praja adalah selain melakukan Penegakan Peraturan Daerah juga penegakan peraturan kepala daerah dalam menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat (pasal 225 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah). Mengingat luasnya daerah dan menjamin tindakan yang cepat serta tepat pada waktunya Kepala Daerah dalam “keadaan biasa” diberikan wewenang pembinaan ketentraman dan ketertiban di daerahnya meliputi (Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Provinsi Sebagai daerah Otonom) :

- a. Wewenang pengaturan untuk dapat mendorong terciptanya ketentraman dan ketertiban masyarakat

- b. Wewenang Pegaturan-pengaturan kegiatan penagulangan bencana alam maupun bencana akibat perbuatan manusia.
- c. Wewenang pengaturan kegiatan-kegiatan dibidang politik, ekonomi dan sosial budaya.

Tujuan dari pembinaan ketentraman dan ketertiban adalah untuk menghilangkan atau mengurangi segala bentuk ancaman gangguan terhadap ketentraman dan ketertiban didalam masyarakat, serta menjaga agar roda pemerintahan dan peraturan pemerintah serta peraturan perundang-undangan di daerah dapat berjalan dengan lancar, sehingga pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara umum, tertib dan teratur dalam rangka menetapkan ketahanan nasional (Peraturan Menteri dalam Negeri No.2 pasal 2 tahun1993) tentang pembinan ketentraman dan ketertiban daerah.

Ketentraman dan ketertiban yaitu suatu keadaan dimana pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman , tertib dan teratur (Peraturan Menteri dalam Negeri No 2 pasal 1 Tahun 1993 tentang pembinaan ketentraman dan ketertiban daerah).

Dalam Pearturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 tentang ketertiban sosial, terutama dalam pasal 3 tentang larangan menejelaskan bahwa :

1. Dilarang melakukan pengemisan didepan umum dan 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 di tempat-tempat umum.
3. Dilarang bergelandangan ditempat umum di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyeberangan.

Kota Pekanbaru merupakan merupakan ibu kota Provinsi Riau mempunyai peranan yang sangat penting untuk menciptakan kondisi ketentraman dan ketertiban umum daerah yang kondusif merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupannya.,sehingga untuk mengantisipasi kegiatan yang yang mengganggu kepentingan umum maka Pemerintah Kota Pekanbaru di tuntut lebih pro aktif dalam mewujudkan tentang ketertiban umum. Guna mewujudkan ketertiban tersebut maka dibentuklah Satpol PP berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2010 tentang Satpol PP.

Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru mempunyai tugas membantu kepala daerah untuk menciptakan suatu kondisi daerah yang tentram, tertib dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatan dengan aman. Oleh karena itu, disamping menegakan menegakan peraturan daerah Satuan Polisi Pamong Praja juga dituntut mebegakan kebijakan pemerintah daerah lainnya, yaitu Peraturan Kepala daerah.

Ketentraman dan ketertiban sosial merupakan poroses perubahan secara terus menerus dari suatu keadaan tertentu kepada keadan yang lebih baik. Ketentraman dan ketertiban sosial dilasanakan secara bertahap dan meliputi seluruh aspek kehiduan sehingga terjadi peningkatan ketentraman dan ketertiban sosial.

Pengertian Gelandangan dan Pengemis menurut peraturan daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang ketertiban sosial sebagai berikut: Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengha rap belas kasihan orang lain.

Maraknya Gelandangan dan Pengemis yang ada di kota Pekanbaru bukan sepenuhnya penduduk tetap kota Pekanbaru, melainkan mereka datang dari daerah tetangga kota Pekanbaru, seperti Medan, Palembang, Padang, Bukit tinggi, Aceh, dan Jambi.

Adapun penyebab para Gelandangan dan Pengemis ini memilih kota Pekanbaru sebagai lokasi mengelandang dan mengemis adalah karena faktor tingkat pendapatan yang mereka peroleh selama menggelandang dan mengemis lebih tinggi dibandingkan kota lain. Kota Pekanbaru tumbuh secara baik dan bahkan menjadi pusat-pusat pertumbuhan ekonomi. Perkembangan pesat seperti

berdirinya hotel-hotel , kantor-kantor, pusat perbelanjaan sarana perhubungan, pabrik, hiburan dan sebagainya mendorong para urban mengadu nasib. Salah satu persoalan yang muncul adalah kesenjangan atau ketimpangan yang semakin besar dalam pembagian pendapatan antara berbagai golongan pendapatan, antara daerah perkotaan dan pedesaan. Keberadaan gelandangan dan pengemis di kota Pekanbaru berbagai modus operasi lebih di sebabkan oleh berbagai faktor seperti kemiskinan, pendidikan rendah, sosial budaya, kemalasan dan lain-lain. Dampak dari meningkatnya gelandangan dan pengemis berakibat pada munculnya berbagai tindak kriminal, ketidaknyamanan warga masyarakat, mengganggu ketertiban lalu lintas, kebersihan dan keaaman kota. Berikut data gelandangan dan pengemis yang terkena razia setiap tahunnya.

Tabel 1.1 : Data gelandangan dan Pengemis di kota Pekanbaru tiga tahun terakhir 2015- 2017

N O	Tahun	Jumlah Gepeng yang Terjaring	Gelandangan	Pengemis	Dipulangkan ke daerah asal	Penduduk tempatan	Diberi pelatihan
1	2015	103 orang	53 orang	50 orang	50 orang	33	20
2	2016	101 orang	61 orang	40 orang	50 orang	31	20
3	2017	120 orang	58 orang	62 orang	50 orang	60	10
		Jumlah 323 orang					

Sumber Dinas Sosial dan Pemakaman kota Pekabaru ,2017

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa jumlah gelandangan dan pengemis mengalami peningkatan pada tahun 2017 dan sebagian besar dari kota Pekanbaru.

Selajutnya berdasarkan observasi dari peneliti, peneliti masih menemukan masih menemukan fenomena sebagai berikut :

1. Masih terdapatnya kegiatan gelandangan dan pengemis di tempat-tempat, jalur hijau, persimpangan lampu merah , jembatan penyeberangan dan titik lainnya seperti di simpang lampu merah SKA, di simpang pasar arengka di sekitar pasar kodim, di area MTQ dan di jalan HR. Soebrantas sangat meresahkan masyarakat dan sangat bertentangan atau melanggar peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 tentang ketertiban sosial.
2. Kegiatan gelandangan dan pengemis juga ditemukan di sepanjang jalan Kharudin Nasution.

Sehubungan dengan permasalahan atau fenomena yang ada diatas berdasarkan observasi dan pengamat awal yang dilakukan penulis, penulis melihat ada beberap masalah dalam penegekan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru nomor 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial yang dilakukan Satpol PP Kota Pekanbaru yaitu sebagai berikut :

1. Kurangnya sosialisasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 tentang ketertiban sosial kepada masyarakat.
2. Kurangnya intensnya razia terhadap gelandangan dan pengemis oleh anggota Satpol PP Kota Pekanbaru.
3. Kurangnya pengawasan pada temapt-tempat rawan gelandangan dan pengemis oleh Satpol PP Kota Pekanabru.
4. Kurangnya koordinasi Satpol PP Pota Pekanbaru dengan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekenbaru dalam penertiban gelandangan dan pengemis.

Meninjau permasalahan yang masih terus terjadi maka patut dipertanyakan sejauh mana pelaksanaan tugas Satpol PP Kota Pekanbaru khususnya dalam

bidang penegakan Peraturan Daerah dalam menertibkan gelandangan dan pengemis di kota Pekanbaru dalam menciptakan daerah yang tertib. Seperangkat aturan telah ditetapkan lengkap dengan sanksi hukum dan administratifnya. Namun masih saja ditemukan gelandangan dan pengemis di tempat-tempat umum, ini menandakan bahwa ketertiban sosial di kota Pekanbaru belum sepenuhnya tercipta.

B. Rumusan Masalah

Bertolak apa yang disampaikan dalam latar belakang tersebut di atas, dapat dirumuskan sebagai issue sentral dalam penelitian ini, bagaimana pelaksanaan tugas satuan polisi pamong praja dalam melakukan penertiban dan upaya-upaya yang dilakukan dalam melakukan penertiban. Dengan demikian dapat disampaikan perumusan masalah yang akan dibahas adalah :

“ Bagaimana Hasil Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi pamong Praja Kota Pekanbaru dalam Menertibkan Gelandangan dan Pengemis” ?

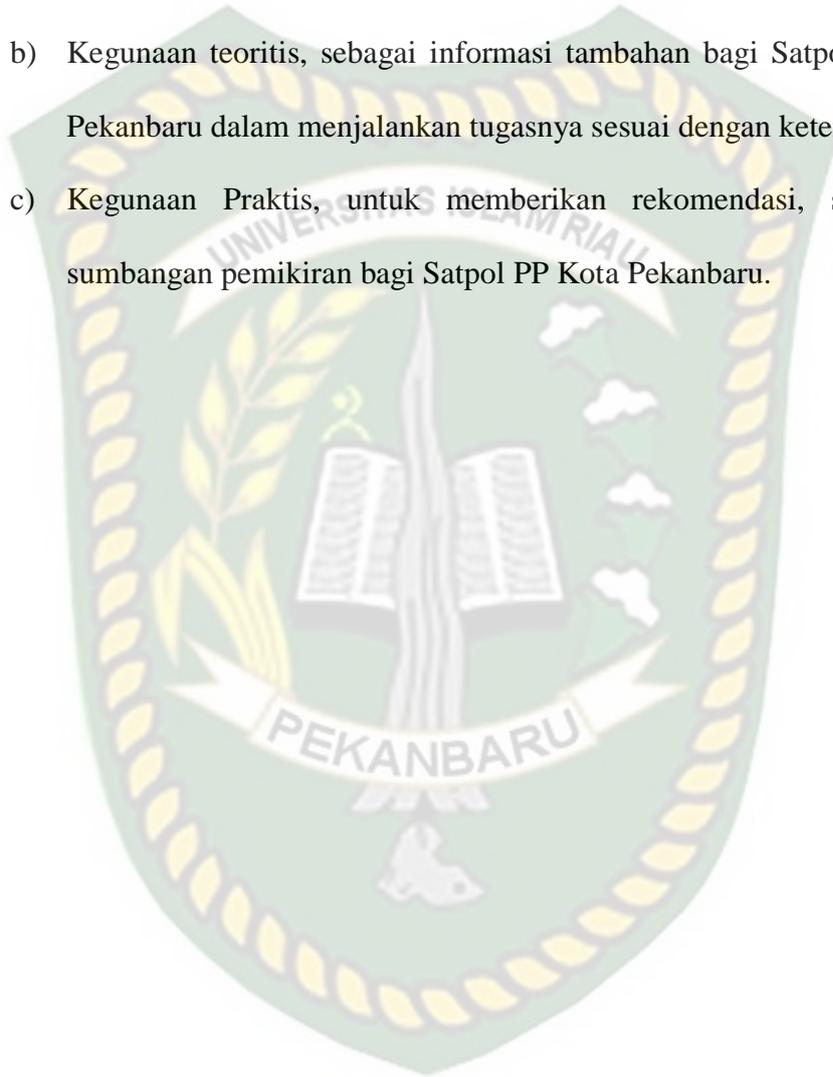
C. Tujuan dan kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a) Mengetahui dan mendeskripsikan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja dalam menertibkan gelandangan dan pengemis di kota Pekanbaru.
- b) Mengetahui kendala-kendala satuan Polisi Pamong Praja dalam menertibkan gelandangan dan pengemis di kota Pekanbaru.

2. Kegunaan Penelitian

- a) Kegunaan Akademis, sebagai informasi dan bahan referensi bagi pihak lain yang ingin melakukan penelitian serupa serta menambah pengetahuan dan wawasan kita dalam menggali ilmu pemerintahan.
- b) Kegunaan teoritis, sebagai informasi tambahan bagi Satpol PP Kota Pekanbaru dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuannya.
- c) Kegunaan Praktis, untuk memberikan rekomendasi, solusi dan sumbangan pemikiran bagi Satpol PP Kota Pekanbaru.



Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau