BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Pontianak

Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Satpol PP adalah perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan pelindungan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja diketahui secara jelas kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja antara lain:

1. Melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, badan hukum yang melakukan pelanggaran atas perda dan/atau perkada;
2. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
3. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas perda dan/atau perkada; dan
4. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas perda dan/atau perkada.

Berdasarkan beberapa kewenangan tersebut diatas, jelas bahwa Satuan Polisi Pamong Praja dapat diumpamakan sebagai salah satu “penjaga” dalam penegakan suatu perda. Melihat kewenangan yang sangat besar dimiliki oleh Satuan Polisi Pamong Praja tentu membuat institusi tersebut untuk berperan aktif keterlibatannya dalam proses pembentukan serta mengawal perjalanan perda.

Dalam konteks penegakan peraturan daerah, Satuan Polisi Pamong Praja memiliki kedudukan dan fungsi yang cukup penting sebagai salah satu perangkat dan aparatur pemerintah daerah. Menurut ketentuan Pasal 255 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “Satuan Polisi Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan perda, menyelenggarakan ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat”.

Ada beberapa fungsi dari Satpol PP, antara lain sebagai berikut:

a) Penyusunan program dan pelaksanaan penegakkan peraturan daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.
b) Pelaksanaan kebijakan penegakkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
c) Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di daerah.
d) Pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat di daerah.

e) Pelaksanaan koordinasi penegakkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, penyelenggaraan ketertiban umumdan ketentraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah, dan/atau aparatur lainnya.
f) Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan mentaati peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
g) Pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh Kepala Daerah.

Satpol PP tidak hanya memiliki tugas dan fungsi, tetapi juga memiliki visi dan misi. Visi daripada Satpol PP itu sendiri yaitu Terwujudnya Polisi Pamong Praja yang Profesional dan Berwibawa dalam pelaksanaan tugas, menjadi pengayom dan pelayan masyarakat, serta Penegak Perda yang tangguh dan mumpuni. Sedangkan, misi dari Satpol PP, sebagai berikut:

a) Meningkatkan profesionalisme sebagai aparat Pemerintah daerah agar semakin menumbuhkan kepercayaan masyarakat;
b) Menegakkan supremasi hukum demi terciptanya kebenaran dan keadilan;
c) Menciptakan kondisi yang kondusif, guna mendukung lancarnya pembangunan daerah;
d) Membangun jiwa kepamongprajaan, agar dapat menjadi abdi masyarakat yang berwibawa, bertanggung jawab dan disiplin dalam melaksanakan tugas, pengayom dan pelindung masyarakat;

e) Meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka terwujudnya keberhasilan pelaksanaan tugas.

2.2 Dinas Sosial Kota Pontianak

Dinas Sosial Kota Pontianak merupakan satuan kerja yang terbentuk pada jajaran Pemerintah Kota Pontianak berdasarkan Peraturan Walikota Pontianak Nomor 26 Tahun 2016 tentang Pembentukan, Tugas Pokok Dan Fungsi Dan Uraian Tugas Jabatan Unit Pelaksana Teknis Daerah Pusat Pelayanan Pelatihan Pemberdayaan Masyarakat Pada Dinas Sosial Dan Tenaga Kerja Kota Pontianak.

Sesuai dengan Perwal tersebut di atas, maka dalam penyelenggaraan pembangunan Daerah dibidang Kesejahteraan Sosial dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Pontianak. Untuk itu diperlukan adanya Perencanaan Strategis yang merupakan langkah awal agar mampu menjawab tuntutan lingkungan strategi. Renstra Dinas Sosial mendukung visi Walikota Pontianak yaitu "Pontianak Kota Khatulistiwa, Berwawasan Lingkungan Yang Cerdas Dan Bermartabat".

Dinas Sosial mempunyai Renstra yang disusun secara integrasi dari potensi sumber daya manusia dengan sumber daya lainnya yang diharapkan mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis yang terus mengalami perubahan sesuai dengan dinamika sosial kemasyarakatan. Dengan mengacu kepada ketentuan Undang – Undang Nomor 25 Tahun

2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan selaras dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Pontianak.

Tugas pokok Dinas Sosial Kota Pontianak yaitu "merumuskan kebijakan teknis, penyelenggaraan pelayanan umum, pengendalian dan pembinaan teknis yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah." Sedangkan Fungsi Dinas Sosial antara lain sebagai berikut:

a) Perumusan kebijakan teknis di bidang sosial;
b) Perumusan rencana kerja di bidang sosial;
c) Penyelenggaraan pelayanan umum di biang sosial;
d) Pengendalian dan pembinaan teknis di bidang sosial;
e) Penyelenggaraan perizinan di bidang sosial;
f) Pelaporan dan evaluasi pelaksanaan tugas di bidang sosial;
g) Pelaksanaan tugas lain di bidang sosial yang diberikan oleh Walikota.

2.3 Kebijakan Pemerintah

Kebijakan pada hakekatnya adalah keputusan atau pilihan tindakan mengatur secara langsung pengelolaan dan alokasi sumber daya alam, keuangan, dan manusia untuk kepentingan publik, yaitu penduduk, masyarakat, atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil sinergi,

kompromi bahkan persaingan antar bangsa, teori, ideologi dan kepentingan yang berbeda yang mewakili sistem politik suatu negara.

Kebijakan publik adalah tatanan yang mengatur kehidupan bersama di dalam dan di antara bangsa-bangsa untuk memastikan bahwa hidup bersama mewujudkan kebaikan bersama. Negara yang baik adalah negara yang dapat merumuskan kebijakan publik yang baik, dan salah satu dari tiga kriteria dasar kebijakan publik yang baik adalah kebijakan publik yang cerdas, yaitu memecahkan masalah inti masalah, bijaksana, menyelesaikan masalah tanpa masalah, dan memberi harapan karena mewakili kepentingan umum.[15]

Pada dasarnya ada banyak definisi tentang kebijakan publik. Thomas R. Dye memberikan definisi tentang kebijakan publik, beliau mengatakan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.[16] Adapun kebijakan publik James Anderson yaitu kebijakan publik adalah suatu rangkaian tindakan yang tujuannya ditetapkan oleh satu orang atau banyak aktor untuk mengatasi suatu masalah.[17] Lebih lanjut terdapat elemen-elemen sangat vpenting yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain:

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.

[15] Dr. Riant Nugroho, 2018, Kebijakan Publik: Menuju Kebijakan Publik Unggul, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, h.4.

[16] Thomas R. Dye, 2005, Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, N. J: Pretice-Hall, h.54.

[17] James E. Anderson, 2010, Public Policymaking, Cengange Learning, h. 33.

2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Berdasarkan pengertian dan elemen yang terkandung dalam kebijakan tersebut, maka kebijakan publik dibuat adaiah dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang dinginkan.

Setiap perundang-undangan, hukum atau peraturan daerah yang menyangkut masalah dan kehidupan social adalah wujud dari kebijakan sosial. Namun, tidak semua kebijakan sosial berbentuk peraturan perundangan-undangan. Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan public. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Masalah sosial yang masih dihadapi di Indonesia adalah mengenai masalah kemiskinan.

2.4 Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Peraturan Daerah ada dua macam yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan daerah merupakan materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik legal drafting atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 14, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah (Perda) adalah bentuk aturan pelaksana undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan peraturan daerah bersumber dari kewenangan yang telah ditentukan suatu undang-undang. Peraturan daerah juga dapat dibentuk untuk mengatur hal-hal yang kewenangan untuk mengatur hal-hal tersebut tidak diatur secara eksplisit oleh suatu undang-undang. Perda dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan ketentuan UUD 1945 sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (3) dan (4).

Peraturan Daerah (Perda) dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan Kepala Daerah. Adapun penyusunan peraturan daerah memiliki prinsip dasar yaitu:

1. Transparansi
2. Partisipasi
3. Koordinasi dan keterpaduan.

Tujuan utama peraturan daerah untuk memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah. Peraturan daerah dibentuk dengan dasar asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain:

1. Memihak kepada kepentingan rakyat
2. Menjunjung tinggi hak asasi manusia
3. Berwawasan lingkungan dan budaya

Adapun fungsi Peraturan Daerah antara lain:

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU tentang Pemerintahan Daerah.
2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
4. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Menurut Bagir Manan ada 4 landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang Tangguh dan berkualitas, yaitu terdiri dari:

1. Landasan Yuridis, yakni ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan dalam sebuah negara pembuat peraturan perundang undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundang-undangan karena seorang pejabet/badan fidak berwenang mengeluarkan aturan.
2. Landasan Sosiologis, yakni suntu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup, berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Dalam kondisi inilah, maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat.

3. Landasan Filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan dan/atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Dalam korteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi system kehidupan bernegara.
4. Landasan Politis, yakni garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintah negara.[18]

2.5 Pengamen

Dalam suatu negara, pasti ada tantangan besar dalam kehidupan sosial. Salah satu tantangan tersebut adalah kemiskinan. Kemiskinan terjadi ketika seseorang kekurangan kebutuhan sehari-hari seperti makanan, pakaian, tempat tinggal dan air minum. Kemiskinan juga terkadang berarti kurangnya akses ke pendidikan dan pekerjaan yang dapat mengatasi kemiskinan dan mendapatkan rasa hormat yang layak diterima orang. Hal ini tentu tidak diinginkan oleh masyarakat Indonesia. Tentu saja, semua akibat memiliki sebab, dan kemiskinan seperti ini tidak terjadi secara kebetulan. Namun, hal ini mungkin disebabkan oleh faktor masyarakat itu sendiri. Bahkan di kota-

[18] Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Bandung: UNISBA, h.20.

kota, terutama ibu kota, kemiskinan merajalela karena kebutuhan manusia yang tidak terbatas dan banyaknya pengangguran yang terjadi.

Sebagaimana halnya seperti di Kota Pontianak, tentunya percepatan pertumbuhan jumlah penduduk dan perkembangan di Kota Pontianak setiap tahunnya juga berakibat pada semakin ketatnya persaingan untuk mendapatkan sebuah pekerjaan, dan hal itu menyebabkan banyaknya orang yang bekerja sebagai pengamen guna membantu perekonomian keluarga. Tidak sulit untuk menemukan pengamen ini yang kebanyakan di kawasan lalu lintas yang berkeliaran dipersimpangan lampu merah sehingga kadangkala mengganggu ketentraman, ketertiban umum pengguna jalan disekitar tempat tersebut yang dimana alur lalu lintar menjadi terganggu.

Kegiatan mengamen merupakan sebuah alternatif mata pencaharian yang dapat mengurangi pengangguran, namun di sisi lain kegiatan mengamen dianggap sebagai kegiatan yang bersifat meminta-minta terhadap orang lain guna memenuhi kebutuhan sehari-hari. Paling memprihatinkan adalah anak-anak yang terpaksa atau dipaksa untuk mengamen, semua itu diatur oleh jaringan yang memasok pengamen dan harus membayar uang setoran kepada pemasok.

Karakteristik pengamen merupakan ciri khas yang membedakan penampilan mereka dengan anggota masyarakat lainnya. Karakteristik pengamen juga bermacam-macam mulai dari yang menggunakan gitar, ada

juga yang menggunakan kostum animasi. Karakteristik diartikan sebagai suatu kualitas atau sifat.

Pada dasarnya munculnya pengamen disebabkan oleh hal yang berbeda-beda, seperti yang diungkapkan oleh Kristiana, menyatakan bahwa beberapa hal yang menyebabkan adanya pengamen dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal dan faktor eksternal dijelaskan sebagai berikut:

1) Faktor intern meliputi: kemalasan, tidak mau bekerja keras, tidak kuat mental, cacat fisik dan psikis, adanya kemandirian hidup untuk tidak bergantung kepada orang lain.
2) Faktor ekstern meliputi:
    a) Faktor ekonomi. Pengamen dihadapkan kepada kemiskinan keluarga dan sempitnya lapangan pekerjaan yang ada.
    b) Faktor geografis. Kondisi tanah yang tandus dan bencana alam yang tak terduga.
    c) Faktor sosial. Akibat arus urbanisasi penduduk dari desa ke kota tanpa disertai partisipasi masyarakat dalam usaha kesejahteraan sosial.
    d) Faktor pendidikan. Rendahnya tingkat pendidikan dan tidak memiliki keterampilan bekerja.
    e) Faktor psikologis. Adanya keretakan keluarga yang menyebabkan anak tidak terurus.

f) Faktor kultural. Lebih bertendensi pasrah kepada nasib dan hukum adat yang membelenggu.
g) Faktor lingkungan. Berasal dari keluarga pengamen telah mendidik anaknya menjadi pengamen pula.
h) Faktor agama. Kurangnya pemahaman agama, tipisnya iman dan kurang tabah dalam menghadapi cobaan hidup.

Diyakini terdapat dua aspek pemicu munculnya pelanggaran terhadap pasal 42 huruf b dan huruf c Perda Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 seperti pengamen, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi kemalasan bahkan kemandirian, dan dapat mencukupi kebutuhan hidup tanpa bergantung pada orang lain; faktor eksternal meliputi kondisi ekonomi keluarga yang kurang baik yang dialami oleh orang tua, dan kondisi kehidupan keluarga, lingkungan, budaya dan pendidikan yang tidak harmonis.

Berdasarkan pemaparan di atas dapat ditarik kesimpulan permasalahan pengamen sebenarnya hanyalah turunan dari permasalahan kemiskinan. Selama persoalan kemiskinan belum teratasi, maka jumlah pengamen tidak akan pernah berkurang justru akan meningkat. Maraknya pengamen di suatu wilayah dapat menimbulkan kerawanan sosial, mengganggu ketertiban umum, ketentraman masyarakat dan kebersihan kota.