

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pembangunan Nasional adalah upaya untuk meningkatkan seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang sekaligus merupakan proses pengembangan keseluruhan sistem penyelenggaraan negara untuk mewujudkan Tujuan Nasional. Dalam pengertian lain, pembangunan nasional dapat diartikan merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan dan meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan Tujuan Nasional.

Pembangunan nasional dilaksanakan untuk mewujudkan Tujuan Nasional seperti ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut :

Pembukaan UUD 1945 alinea Keempat, yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Selanjutnya seperti kita ketahui bahwa pada UUD 1945 Pasal 34 ayat 1 berisi mengenai “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara”. Hal ini berarti fakir miskin, dan anak terlantar tersebut menjadi tanggung jawab negara yang dilaksanakan oleh pemerintah. untuk masa depan mereka.

Dalam suatu negara, pembangunan bertujuan untuk mewujudkan hidup yang lebih baik dari yang sebelumnya. Karena itu keberhasilan suatu pembangunan sedikit banyak ditentukan oleh pemerintah mampu mengatasi masalah yang berkaitan dengan dana atau uang. Permasalahan dalam melaksanakan pembangunan, selalu berkaitan dengan masalah kemiskinan,

dimana masalah kemiskinan ini merupakan masalah yang sulit diselesaikan dari dulu hingga sekarang. Oleh sebab itu orang-orang yang tidak memiliki pendidikan dan keterampilan, tidak memiliki pekerjaan tetap dan layak, dan tidak memiliki penghasilan inilah yang kemudian mencoba segala upaya untuk tetap bertahan hidup salah satunya dengan membanjiri sektor-sektor informal, seperti menjadi seorang pemulung, pengamen, pengemis, gelandangan, dan lain-lain. Selain itu menjadi seorang gelandangan dan pengemis penghasilannya bahkan ada yang lebih besar di banding pekerja tetap dan layak.

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di daerah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum. Sedangkan Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. (Perda Kota Cimahi No 8 Tahun 2009)

Karakteristik gelandangan dan pengemis secara umum di kota Cimahi yaitu hidup dibawah garis kemiskinan karena tidak memiliki pekerjaan yang tetap dan layak, kondisi pakaian yang tidak layak dan kotor karena mereka lebih memikirkan kebutuhan pangan, tidak memiliki kepercayaan diri dan disiplin diri sehingga melakukan tindakan pergelandangan dan pengemisan, tidak memiliki kesadaran dalam diri dan tanggung jawab sosial sehingga tersisih dari tata pergaulan dalam masyarakat luas, minim pendidikan dan tidak mempunyai keterampilan, tidak mempunyai tempat tinggal atau tempat tinggal tidak layak huni, dan tidak memiliki identitas resmi.

Gelandangan dan pengemis di kota Cimahi mengalami peningkatan gelandangan dan pengemis yang terjaring razia Satuan Polisi Pamong Praja di

Kota Cimahi dalam setiap tahunnya, tetapi itu belum semua gelandangan dan pengemis di Cimahi yang terdata karena pada saat penjarangan masih banyak gelandangan dan pengemis yang belum tertangkap, karena ada beberapa gelandangan dan pengemis yang bersembunyi saat razia dilakukan, setelah selesai Satuan Polisi Pamong Praja melakukan razia gelandangan dan pengemis mulai beraksi lagi di tempat-tempat umum atau jalanan.

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah dan masyarakat, Kota Cimahi diantaranya Razia yang dilaksanakan Satuan Polisi Pamong Praja, Mengingat keterbatasan yang dimiliki Pemerintah Kota Cimahi sudah saatnya perlu diupayakan Koordinasi Penertiban masalah gelandangan dan pengemis antara pemerintah, masalah gelandangan dan pengemis tersebut ditangani oleh beberapa organisasi antara lain Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Sosial, Satuan Polisi Pamong Praja, dan, Balai Pelatihan Pekerjaan Sosial Cibabat, Orsos/LSM/Yayasan dan Masyarakat kota Cimahi.

Permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Cimahi menjadi perhatian yang sangat serius baik bagi pemerintah Kota Cimahi maupun Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Dari tahun ke tahun jumlah Gelandangan dan Pengemis yang berkeliaran di Kota Cimahi semakin bertambah. Persoalan ini Penertiban/Penanganan gelandangan dan pengemis membutuhkan lintas sektoral, mulai tingkat kabupaten, kota hingga provinsi. Koordinasi antara Pemerintah Kota Cimahi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat serta kota dan kabupaten lain terus digiatkan agar setiap kota dan kabupaten tidak berkerja sendiri-sendiri,

sehingga penertiban dan penanganan masalah gelandangan dan pengemis bisa selesai.

Dalam rangka mewujudkan kondisi ketenteraman dan ketertiban umum daerah yang kondusif merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupannya. Seorang Kepala Daerah dibantu oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum serta penegakan peraturan daerah. Pamong Praja sebagai aparatur pemerintah yang sekaligus inti dari masyarakat dituntut untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kemampuannya secara terus menerus dan berkesinambungan.

Adapun pengertian Pamong Praja menurut Sadu Wasistiono (dalam Rinawanti, 2009) adalah aparatur pemerintah (pusat maupun daerah) yang dididik secara khusus untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan dengan kompetensi dasar “Koordinasi, Kolaborasi dan Konsensus” (3K) dalam rangka memberikan pelayanan umum serta menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pamong Praja adalah pegawai negeri yang mengurus pemerintahan negara dan mengawasi serta mengamankan keputusan pemerintah di wilayahnya.

Terbitnya Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Berdasarkan ketentuan Pasal 43 huruf d dan f Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah mempunyai kewajiban menegakan peraturan perundang-undangan dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Pasal 120 ayat (1), menyatakan bahwa dalam rangka menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta untuk menegakkan Peraturan Daerah dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja sebagai Perangkat Pemerintah Daerah. Satuan Polisi Pamong Praja tersebut mempunyai misi strategis dalam membantu Kepala Daerah untuk menciptakan suatu kondisi daerah

yang tenteram, tertib dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintah dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman. Oleh karena itu, disamping menegakkan Peraturan Daerah, Polisi Pamong Praja juga dituntut untuk menegakkan kebijakan Pemerintah Daerah lainnya yaitu Keputusan Kepala Daerah. Lebih lanjut Polisi Pamong Praja tetap dipertahankan keberadaannya dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja. Hal ini memberi arti bahwa Polisi Pamong Praja merupakan aparat yang sangat dibutuhkan oleh Kepala Daerah dalam pemeliharaan ketentraman, ketertiban masyarakat dan penegakan Perda. Untuk mengoptimalkan kinerja Satuan Polisi Pamong Praja, perlu dibangun kelembagaan yang handal, sehingga tujuan terwujudnya kondisi daerah yang tenteram dan tertib dapat direalisasikan. Munculnya gangguan ketentraman dan ketertiban umum dan timbulnya pelanggaran Peraturan Daerah identik dengan kepadatan jumlah penduduk di suatu Daerah. Untuk itu, tipologi Satuan Polisi Pamong Praja dibedakan berdasarkan besaran jumlah penduduk. Sehubungan dengan hal tersebut dan sesuai dengan ketentuan, susunan organisasi, formasi, tugas, fungsi, wewenang, hak dan kewajiban Satuan Polisi Pamong Praja ditetapkan dengan Peraturan Daerah, berdasarkan ketentuan yang ditetapkan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan peraturan daerah Kota Cimahi No. 29 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Uraian Tugas pada Satuan Polisi Pamong Praja Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa Polisi Pamong Praja adalah Aparatur

Pemerintah Daerah yang melaksanakan tugas Walikota dalam memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah, Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota.

Banyak anggapan bahwa persoalan penertiban gelandangan dan pengemis hanya pekerjaan Satuan Polisi Pamong Praja saja, akan tetapi sebenarnya untuk menuntaskan masalah itu diperlukan kerja sama semua pihak. Dengan demikian, dibutuhkan sebuah program terobosan yang kreatif dan inovatif dengan menyelaraskan program antara pemerintah provinsi serta daerah dengan melibatkan semua pihak. Karena kita menyadari bahwa persoalan gelandangan dan pengemis merupakan suatu masalah yang sulit dituntaskan dan diperlukan koordinasi dengan Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi Dan Sosial.

Sebenarnya larangan untuk mengemis atau menggelandang diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (“KUHP”), Buku ke-3 tentang Tindak Pidana Pelanggaran.

Pasal 504 KUHP

1. Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
2. Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Pasal 505 KUHP

1. Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

2. Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Pengaturan lain terhadap gelandangan dan pengemis juga terdapat dalam Perkapolri No. 14 Tahun 2007 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis antara lain mengatur tentang cara preventif dan penegakan hukum dalam menangani gelandangan dan pengemis.

Jika tujuannya hanya ingin membersihkan seluruh wilayah Daerah Kota Cimahi dari gelandangan, pengemis dan anak jalanan, maka Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP sudah lebih dari cukup sebagai dasar para penegak hukum, dalam hal ini polisi, untuk bertindak. Pada kenyataannya polisi justru terlihat enggan untuk menangkap gelandangan, pengemis dan anak jalanan, yang paling mudah terlihat, ada di perempatan jalan. Belum jelas apa alasan polisi untuk tidak melaksanakan tugas mereka itu, tetapi bagi Pemerintah Daerah mengupas masalah polisi yang tidak bertindak itu tidak akan menyelesaikan masalah. Bagi Pemerintah Daerah yang dibutuhkan adalah payung hukum untuk membersihkan jalan-jalan dari gelandangan, pengemis dan anak jalanan sehingga tindakan mereka memenuhi legal formal, karena jika menggunakan Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP maka perangkat daerah dalam hal ini Satpol PP tidak mempunyai kewenangan untuk merazia gelandangan, pengemis dan anak jalanan.

Dalam hal penertiban gelandangan dan pengemis Pemerintah Kota Cimahi telah mengeluarkan suatu kebijakan yakni Peraturan Daerah Kota Cimahi No. 41 Tahun 2004 Tentang Ketertiban Umum menyebutkan pada pasal 1 ayat (10) Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan

norma yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di daerah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum; dan pasal (11) Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain;

Sehubungan dengan masalah penertiban gelandang dan pengemis maka Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cimahi memiliki tugas untuk menertibkan Gelandangan dan pengemis sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2004 tentang Ketertiban Umum pasal 11 ayat (3) yaitu setiap orang dilarang menggelandang, mengemis dan mengamen di tempat-tempat umum dan di atas kendaraan umum.

Dalam hal penertiban Pemerintah Kota Cimahi melalui Satpol PP menjaring para gelandangan dan pengemis disetiap sudut Kota Cimahi.

Tabel 1.1
Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Kota Cimahi
Tahun 2015

Tahun	Jumlah Gelandangan dan Pengemis (dalam jumlah orang)	Jumlah yang tertangani (dalam jumlah orang)	Jumlah yang belum tertangani (dalam jumlah orang)	Persentase
2013	69	39	30	43%
2014	73	45	28	38%
2015	89	52	37	42%

Sumber : Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cimahi, 2016

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa penertiban gelandangan dan pengemis di Kota Cimahi oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cimahi di Tahun 2015 hasilnya belum efektif. Sehingga dari Tahun ke Tahun jumlah Gelandangan dan Pengemis terus meningkat dimana di Tahun 2015 ini jumlah Gelandangan dan Pengemis di kota cimahi hanya tertangani 52 orang dari 89 orang dan 37 orang masih melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis .

Hasil penjajagan awal dilapangan bahwa sulitnya mengatasi masalah gelandangan dan pengemis di kota Cimahi dikarenakan dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain :

1. Tingkat Kemiskinan yang masih tinggi
2. Tingkat Pendidikan yang masih rendah
3. Kurangnya Lapangan Pekerjaan dan Keterampilan
4. Tidak mau bekerja keras
5. Kebanyakan Orang masih menganggap memberi uang kepada gelandangan dan pengemis itu merupakan sesuatu yang baik dan benar.

Berdasarkan fenomena-fenomena masalah tersebut yang memperlihatkan belum efektifnya penertiban gelandangan dan pengemis di Kota Cimahi berdasarkan observasi awal ditemukan beberapa indikasi yang antara lainnya adalah :

1. Tidak adanya tanda- tanda kemajuan terhadap Progran Penertiban Gelandangan dan Pengemis stiap waktunya
2. Prosedur tentang Penertiban Gelandangan dan Pengemis masih kurang optimal

3. Kegiatan Program Penertiban Gelandangan dan Pengemis belum dirasakan dapat menghasilkan dampak yang positif bagi situasi aman dan tertib di Kota Cimahi
4. Masih kurangnya pelayanan kepada masyarakat yang merasa terganggu dengan keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Cimahi
5. Masih belum memiliki kesadaran yang tinggi dari aparatur Satuan Polisi Pamong Praja terhadap keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Cimahi

Berdasarkan indikasi tersebut di atas, peneliti berasumsi bahwa belum efektifnya penertiban gelandangan dan pengemis di kota Cimahi, salah satu faktor yang mempengaruhinya yaitu Koordinasi oleh pemerintah Kota Cimahi dengan instansi terkait dan berbagai komponen program. Koordinasi yang kuat diantara para pelaksana sangat dibutuhkan, dan pelaporan yang efektif juga pertukaran informasi diantara badan pelaksana, dan pemangku kepentingan lainnya. Dengan melaksanakan Koordinasi secara terus menerus diharapkan dapat mengefektifkan penertiban gelandangan dan pengemis di kota Cimahi.

Berdasarkan Latar Belakang diatas, peneliti tertarik untuk menganalisa lebih lanjut dan menuangkannya ke dalam karya ilmiah berbentuk skripsi yang berjudul **“Pengaruh Koordinasi Terhadap Efektivitas Penertiban Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cimahi)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Untuk melakukan dan mengarahkan pembahasan, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut “Seberapa Besar Pengaruh Koordinasi Terhadap Efektivitas Penertiban Gelandangan dan Pengemis oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cimahi”

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisa dan mengkaji besarnya pengaruh koordinasi terhadap Efektivitas Penertiban Gelandangan dan Pengemis oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cimahi.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menunjukkan bahwa Koordinasi secara bersama-sama (simultan) berpengaruh dan signifikan terhadap Efektivitas Penanganan Gelandangan dan Pengemis oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cimahi.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian Ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan memberikan kegunaan, antar lain sebagai berikut :

a. Kegunaan Teoritis

Sebagai upaya dalam mengembangkan Ilmu Pengetahuan pada umumnya dan khususnya Ilmu Pemerintahan dalam kajian Koordinasi Pemerintah

Kota Cimahi melalui Program Penertiban Gelandangan dan Pengemis oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cimahi.

b. Secara Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Kota Cimahi untuk lebih meningkatkan Koordinasi di dalam menjalankan Program Penertiban Gelandangan dan Pengemis oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cimahi.