

**IMPLEMENTASI PASAL 9 PERATURAN DAERAH KOTA
PEKANBARU NOMOR 12 TAHUN 2008 TENTANG
KETERTIBAN SOSIAL DALAM PEMBINAAN
GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

Oleh : Aditia Herman

Pembimbing I: Dr. Emilda Firdaus, SH., MH

Pembimbing II: Dr. Mexsasai Indra, SH., MH

Alamat: jl. Kembang Harapan No. 39, Kopan, Sail, Pekanbaru Riau

Email: aditiaherman09@gmail.com Telepon :081378341330

ABSTRACT

The city of Pekanbaru does not yet have a Social Home as a Homeless Rehabilitation Site and Beggars only have a Shelter House. This shelter is a temporary place and is intended as a place of residence for recipients of services prepared to obtain further services. At this halfway house only have rehabilitation in the form of mental counseling and religious counseling, without the provision of skills. Non-governmental organizations (NGOs) that work with the Social Service only handle neglected children. And while entrepreneurs only provide social assistance. In its implementation, Regional Regulation Number 12 of 2008 concerning Social Order has not been implemented optimally

This type of research can be classified as a sociological jurid, namely a research approach that emphasizes the legal aspects relating to the subject matter to be discussed, related to the reality in the field. This research was conducted at the Pekanbaru City Civil Service Police Unit and the Pekanbaru City Social Service, while the sample population was all parties related to the problem under study. Data sources used, primary data and secondary data and tertiary data, data collection techniques in this study with questionnaires, interviews and literature studies.

In the results of the problem research there are three main things that can be concluded. First, the implementation of Regional Regulation Number 12 of 2008 concerning Social Order does not work as it should. Second, the inhibiting factor in the implementation of these Regional Regulations is the limited budget, limited human resources, lack of facilities and infrastructure and implementation of regional regulations are not working. quality of human resources and complete existing facilities and infrastructure.

key words: Implementation, Rehabilitation, Homelessness and Beggars

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kota Pekanbaru adalah salah satu kota besar di Indonesia yang sedang berkembang dengan pesat. Perkembangan pesat seperti berdirinya kantor-kantor, pusat perbelanjaan, sarana perhubungan, sarana hiburan dan akibatnya mendorong urban untuk mengadu nasib. Gampang mencari uang di kota besar seperti Kota Pekanbaru telah menjadi daya tarik tersendiri buat pendatang dari luar daerah tanpa membawa bekal skill dan pendidikan yang memadai untuk mengadu nasib. Ketidadaan skill yang dimiliki serta tuntutan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan sifat malasnya membuat orang hidup dalam kemiskinan dan sifat malasnya membuat orang memilih untuk menjadi gelandangan dan pengemis.¹

Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara ditempat umum. Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.

¹<https://riau.antaranews.com/berita/109418/tertibkan-pengemis-jalan-dari-kota-pekanbaru>, diakses, tanggal, 23-februari-2019.

Setelah dilakukan penertiban oleh Satuan Pamong Praja Kota Pekanbaru diserahkan ke Dinas Sosial Kota Pekanbaru untuk dilakukan pembinaan. Kota Pekanbaru belum mempunyai panti sosial untuk menampung gelandangan dan pengemis, yang ada hanya rumah singgah (*shelter*). Rumah singgah (*shelter*) diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial. Rumah singgah ini merupakan tempat sementara dan dimaksudkan sebagai suatu tempat tinggal bagi penerima pelayanan yang di persiapkan untuk mendapatkan pelayanan lebih lanjut.

Karena minimnya dana hanya 200juta pertahun itu pun untuk semua Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan daya tampung rumah singgah ini terbatas, tidak sanggup menampung semua gelandangan dan pengemis yang telah ditertibkan. Sarana dan prasarana yang ada pada rumah singgah itupun kurang memadai, sehingga pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial tidak berjalan dengan maksimal. Hanya bisa melaksanakan pembinaan mental kerena untuk keterampilan tidak punya lahan.

Padahal sudah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial dalam pasal 9 :

1. Pemerintah daerah wajib menyediakan panti sosial yang

mempunyai program dalam bidang pelayanan rehabilitasi dan pemberian bimbingan keterampilan (*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 keterampilan dan memperkejakan 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.

LSM yang seharusnya 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 tapi LSM yang bekerjasama dengan Dinas Sosial hanya menangani anak terlantar. Sedangkan Dunia Usaha hanya memberikan bantuan sosial terhadap gelandangan dan pengemis yang seharusnya berperan aktif dalam pembinaan gelandangan dan pengemis.²

Ketentuan yang mengatur tentang ketertiban sosial merupakan upaya pemerintah daerah Kota Pekanbaru dalam memberikan kepastian rasa aman, nyaman dan tentram bagi kehidupan masyarakat di Kota Pekanbaru, namun dalam implementasinya, peraturan daerah tersebut belum terlaksana secara optimal. Salah satu contoh dapat di lihat dari pasal diatas bahwa pemerintah daerah wajib untuk menyediakan panti sosial tapi nyatanya Kota Pekanbaru tidak memiliki panti sosial.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian

² Wawancara Penulis dengan Bapak Adzani Benazir, Kepala Seksi RTS, KTK dan PU, Hari Senin, Tanggal 29 Oktober 2018, Bertempat di Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru.

terhadap permasalahan ini dengan judul: **“Implementasi Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial Dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi pasal 9 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial dalam pembinaan gelandangan dan pengemis.?
2. Apa saja faktor penghambat dalam implementasi pasal 9 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial dalam pembinaan gelandangan dan pengemis?
3. Bagaimana upaya dalam mengatasi kendala dalam implementasi pasal 9 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial dalam pembinaan gelandangan dan pengemis?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui implementasi pasal 9 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial dalam pembinaan gelandangan dan pengemis.
- b. Untuk mengetahui kendala dalam implementasi pasal 9 Peraturan Daerah Kota

Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial.

- c. Untuk mengetahui upaya dalam mengatasi dalam implementasi pasal 9 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial.

2. Kegunaan Penelitian

a. Secara Teoritis

- 1) Untuk melatih kemampuan penulis melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi.
- 2) Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama berkenaan dengan Hukum Administrasi Negara, yaitu berkenaan dengan pelayanan publik.

b. Secara Praktis

- 1) Guna memenuhi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum di Universitas Riau.
- 2) Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan untuk merumuskan kebijakan bagi pemerintah mengenai pembinaan gelandangan dan pengemis.

D. Kerangka Teori

1. Teori Kewenangan

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan

kewenangan ini, sehingga F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek menyebutkan sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Asas *legalitas* merupakan satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam *kontinental*. Meskipun asas *legalitas* mengandung kelemahan, namun ia tetap menjadi prinsip utama dalam setiap negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas *legalitas* merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan.

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggung jawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum (tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban). Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat didalamnya pertanggung jawaban dari pejabat yang bersangkutan.

2. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum harus melihat taapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan

segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.³

Menurut Fitzgerald, teori perlindungan hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan dengan cara membatasi berbagai kepentingan dilain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.⁴

3. Teori kebijakan Publik

Kebijakan ialah pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, dan bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau

³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2000, hlm. 53.

⁴ *Ibid.*

terperinci bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat.⁵

Proses kebijakan harus mampu membantu para pembuat kebijakan merumuskan tujuantujuannya. Sebuah kebijakan tanpa tujuan tidak memiliki arti, bahkan tidak mustahil akan menimbulkan masalah baru. Proses kebijakan yang efektif memperhatikan keselarasan antara usulan kebijakan dengan agenda dan strategi besar pemerintah. Melalui konsultasi dan interaksi, tahapan perumusan kebijakan menekankan konsistensi sehingga kebijakan yang baru tidak bertentangan dengan agenda dan program pemerintah yang sedang dilaksanakan. Kebijakan publik dibuat oleh banyak orang dalam satu rantai pilihan-pilihan yang meliputi analisis, implementasi, evaluasi dan reconsiderasi (pertimbangan kembali).⁶

E. Kerangka Konseptual

1. Implementasi adalah pelaksanaan dan penerapan. Pertemuan kedua ini bermaksud mencari dari bentuk tentang hal yang telah di sepakati dulu.⁷

⁵ Solichin Abdul Wahab, *analisis kebijakan dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan public*, Pt Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 9.

⁶ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Alfabetta, Bandung, 2008, hlm. 5.

⁷ Balai Pustaka, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: 2006, hlm. 441.

2. Ketertiban sosial adalah keadaan ketentraman sosial sesuai dengan norma-norma, nilai-nilai tatanan agama dan budaya yang berlaku, dimana pemerintah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan secara tertib, teratur nyaman dan tentram.
3. Pembinaan adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk memperoleh hasil yang lebih baik.⁸
4. Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara ditempat umum.
5. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.⁹

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diajukan, penelitian menggunakan metode penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yaitu pendekatan penelitian yang menekankan pada aspek hukum (peraturan perundang-

⁸ <https://www.kbbi.web.id/bina>

⁹ Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial.

undangan) berkenaan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas, dikaitkan dengan kenyataan yang ada dilapangan.¹⁰

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dipilih penulis adalah Kota Pekanbaru, yaitu : Dinas Sosial Kota Pekanbaru dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru

3. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dinas Sosial Kota Pekanbaru.
2. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru.
3. Gelandangan dan pengemis.
4. Masyarakat Kota Pekanbaru.

b. Sampel

Populasi dan Sampel

No.	Jenis Populasi	Jumlah Populasi	Jumlah Sampel	Persen tase (%)
1.	Kepala Bidang Penegakan Perundang-Undangan Daerah Satpol PP Pekanbaru	1	1	100%
2.	Kepala Seksi Rehabilitasi Tunas Sosial, Korban Tindak Kekerasan dan Perdagangan Orang	2	2	100%
3.	Gelandangan dan Pengemis	439	20	4,6%
4.	Masyarakat Kota Pekanbaru	1.091.008	50	0,005%
Jumlah		1.091.449	73	

¹⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 167

4. Sumber Data

a. Data Primer

Data yang didapat dari hasil penelitian langsung di lapangan (*field research*)

b. Data Sekunder

Data yang didapat dari catatan, buku, majalah berupa laporan pemerintah, artikel, buku-buku sebagai teori, majalah, dan lain sebagainya

1) Bahan Hukum Primer

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.
- c. Undang-Undang 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Pengemis.
- e. Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.

3) Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder,

misalnya kamus hukum, indeks komulaif, dan lainnya.¹¹

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Kuesioner yaitu metode pengumpulan data dengan cara membuat daftar-daftar pertanyaan yang memiliki korelasi dengan permasalahan yang akan diteliti.
- b. Wawancara, wawancara yang digunakan penelitian adalah wawancara nonstruktur diartikan dengan metode wawancara dimana si pewawancara bebas menanyakan suatu hal kepada responden tanpa terikat dengan daftar-daftar pertanyaan.
- c. Kajian kepustakaan, adalah teknik pengumpulan data dengan cara mengkaji, menelaah dan menganalisis literature-literatur keperpustakaan yang memiliki korelasi dengan permasalahan yang sedang diteliti.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif. Metode kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivis.

II. PEMBAHASAN

A. Implementasi Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial Dalam

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta: 2006, hlm. 50.

Pembinaan Gelandangan dan Pengemis

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin menyebutkan penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitas untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara.

Masalah sosial yang menghinggapi kota-kota di Indonesia dikenal dengan nama Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial. Penyebab dari semua itu adalah jumlah pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan lapangan pekerjaan yang memadai dan kesempatan kerja yang tidak selalu sama. Sistem negara kesejahteraan menurut teori negara kesejahteraan adalah beragam dan dinamis mengikuti perkembangan dan tuntutan peradapan. Salah satu model negara kesejahteraan adalah model universal, dimana bentuk pelayanan sosial diberikan oleh negara secara pelayanan sosial komprehensif seluruh penduduknya, baik kaya maupun miskin.

Faktor penyebab Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial adalah:

1. Kemiskinan yaitu tidak terpenuhinya kebutuhan dasar manusia seperti pangan, sandang, perumahan,

pendidikan, kesehatan, dan interaksi sosial.

2. Keterlantaran yaitu pengabaian/penelantaran anak-anak dan orang yang lanjut usia karena ketidakmampuan orang tua untuk memenuhi kewajibannya atau memang mereka melalaikan kewajiban sebagaimana mestinya, sehingga kebutuhan dan hak anak tidak dapat terpenuhi secara wajar baik jasmani, rohani maupun sosial.
3. Ketunaan sosial yaitu merupakan indikasi atas ketidakberhasilan fungsi sosial seseorang, yakni tergantungnya salah satu atau lebih fungsi yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan fisik, emosi, konsep diri dan juga kebutuhan religious, rekreasi dan pendidikan seseorang. Hal tersebut dapat menyebabkan terganggunya pembedaan pribadi seseorang secara normal yang sangat dibutuhkan dalam pembangunan SDM.
4. Keterpencilan dan ketertinggalan yaitu Masalah keterpencilan dan ketertinggalan yang selama ini hanya dikaitkan dengan soal kemiskinan, dalam arus perubahan yang cepat, telah menjadi masalah kompleks. Ketertinggalan dan keterpencilan berjalan seiring dengan masalah kompleks.¹²

¹² Wawancara Penulis dengan Bapak Adzani Benazir, Kepala Seksi RTS, KTK dan PU, Hari Senin, Tanggal 29 Oktober 2018, Bertempat di Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru.

Selama menjadi pengemis di Kota Pekanbaru, penghasilan yang saya dapatkan sebagian untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Saya mengemis di Kota Pekanbaru selalu berpindah-pindah, kadang di pusat perbelanjaan, kadang langsung mendatangi ke tempat-tempat usaha dan rumah makan, karena tempat tersebut yang banyak menghasilkan uang. Waktu kerja saya bisa suatu hari penuh, bisa setengah hari, bisa mulai pagi hari, bisa siang hari sampai malam hari, semua tergantung hasil yang saya dapat, apabila hasilnya sedikit maka waktu kerja saya bisa seharian penuh, namun apabila hasil yang saya dapat lumayan banyak maka biasanya setengah hari saja.¹³

Kota Pekanbaru mempunyai Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial. Dalam peraturan tersebut ada mengenai Pelayanan Sosial terdapat dalam pasal 9 berisi:

- 1) Pemerintah daerah wajib menyediakan panti sosial yang mempunyai program dalam bidang pelayanan rehabilitasi dan pemberian bimbingan keterampilan (*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

¹³ Wawancara dengan Pengemis, tanggal 3 maret 2019 bertempat di Kota Pekanbaru.

pengemis dihibau 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 dihibau 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 keterampilan dan memperkejakan 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.

Tapi nyatanya di Pekanbaru tidak mempunyai Panti Sosial hanya mempunyai Rumah Singgah (*shelter*). Rumah Singgah ini hanya menjadi tempat penampungan sementara yang di persiapkan untuk mendapatkan pelayanan lebih lanjut. Di Rumah Singgah ini hanya memberikan rehabilitasi dasar dan tidak adanya pemberian keterampilan. Rehabilitasi dasar yang dilakukan hanya memberikan penyuluhan mental dan penyuluhan agama yang dilakukan selama 3 hari.

Daya tampung di Rumah Singgah ini hanya terbatas hanya dapat menampung 200 orang PMKS.

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Rahabilitasi yang baik dilakukan selama 6 bulan dengan memberikan pembinaan seperti:

- a. Motivasi dan diagnosis psikososial
- b. Perawatan dan pengasuhan
- c. Pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan
- d. Bimbingan mental spiritual
- e. Bimbingan fisik
- f. Bimbingan sosial dan konseling psikososial
- g. Pelayanan aksebilitas
- h. Bantuan dan asistensi sosial
- i. Bimbingan resosialisasi
- j. Bimbingan lanjut
- k. Rujukan¹⁴

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang seharusnya mempunyai bidang pelayanan dibidang pelayanan menangani gelandangan dan pengemis dihibau untuk mensinergikan program kegiatannya dengan pemerintah daerah atau instansi terkait tapi nyatanya LSM yang bekerja sama dengan dengan Dinas Sosial hanya menangani anak terlantar.

Sedangkan untuk untuk dunia usaha yang seharusnya menjadi orang tua asuh untuk pengemis anak-anak usia sekolah, pemberian

¹⁴ Wawancara Penulis dengan Bapak Riko Eka Putra, Kepala Seksi RTS, KTK dan PU, Hari Senin, Tanggal 29 Oktober 2018, Bertempat di Dinas Sosial dan Pemukiman Kota Pekanbaru.

keterampilan dan mempekerjakan 1 orang sesuai dengan bidang pekerjaan di perusahaan yang sederhana dengan asumsi 1 (satu) perusahaan mengentaskan 1 (satu) gelandangan atau pengemis maka akan signifikan tingkat keberhasilan penanganan gelandangan dan pengemis dan pemberian modal usaha, tapi nyata berjalan sesuai yang diharapkan dan hanya memberikan bantuan sosial.

B. Faktor Penghambat Implementasi Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial Dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis.

a. Faktor Anggaran

Anggaran adalah salah satu hal yang pokok dalam menjalankan perencanaan disuatu daerah, karena dengan adanya sumber keuangan yang memadai maka akan terciptanya program-program yang berjalan dengan lancar, sebagaimana yang telah direncanakan sebelumnya. Apabila sumber dana tidak ada atau tidak terpenuhi maka akan menyebabkan program-program yang telah dirancang untuk melaksanakan pembinaan Gelandangan dan Pengemis menjadi tidak efektif.

Berdasarkan wawancara dengan bapak Riko Eka Putra beliau mengatakan pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial tidak dapat terlaksana dengan baik, karena semua pengelolaan harus berlandaskan kepada dana

yang mencukupi. Dana yang ada untuk melakukan rehabilitasi hanya 200 juta pertahun, itupun untuk semua masalah PMKS tidak terfokus untuk Gelandang dan Pengemis saja. Dengan anggaran yang terbatas itu Dinas Sosial tidak dapat menjalankan pembinaan terhadap gelandang dan pengemis dengan baik.¹⁵

b. Faktor Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana merupakan suatu hal yang sangat penting dalam mencapai suatu tujuan yang hendak ingin dicapai. Sarana dan prasarana itu sendiri adalah suatu yang dapat dipakai sebagai alat untuk menunjang terselenggaranya suatu proses yang ingin dicapai. Sarana bisa dibilang sebagai hal yang bersentuhan dan digunakan secara langsung dalam suatu kegiatan sedangkan prasarana adalah hal pendukung.

c. Faktor Sumber Daya Manusia

Melihat sumber daya manusia yang ada masih terbatas baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitasnya menjadikan pembinaan yang dilakukan belum optimal. Dari wawancara penulis dengan bapak Riko Eka Putra, faktor penghambat nya ada pada kompetensi pengawai bidang rehabilitasi sosial kurang memadai dan jumlah personil yang mengurus bidang rehabilitasi sosial yang masih kurang dan pola pikir

¹⁵ Wawancara Penulis dengan *Bapak Riko Eka Putra*, Kepala Seksi RTS, KTK dan PU, Hari Senin, Tanggal 29 Oktober 2018, Bertempat di Dinas Sosial dan Pemukiman Kota Pekanbaru.

dari pengemis itu sendiri yang menyebabkan pembinaan tidak berjalan dengan optimal.¹⁶ Pengemis itu merasa mendapatkan uang lebih banyak dengan cara mengemis dengan harapan belas kasihan orang lain, karena sumber daya manusia yang baik dan handal adalah satu faktor dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

d. Pelaksanaan Peraturan Daerah

Beberapa faktor yang menjadi penyebab lemahnya pelaksanaan perda yang telah disahkan, antara lain:

1. Masih terbatasnya kemampuan dalam membuat Perda. Dalam beberapa kasus, banyak perda yang meniru Perda daerah lain, tanpa menyesuaikan dengan situasi local daerah tersebut. Hal ini berdampak pada sulitnya pelaksanaan suatu Perda karena ketidaksesuaian situasi dan kondisi setiap daerah.
2. Ketidaksesuaian Perda dengan kebutuhan masyarakat dan daerah.
3. Kurangnya pemahaman substansi dan konteks Perda oleh pembuat kebijakan, baik pemerintah daerah, DPRD maupun tim yang ditunjuk.

Dalam kasus ini sudah jelas dalam pelaksanaan peraturan daerah tidak berjalan sebagaimana mestinya karena apa yang ada didalam Peraturan Daerah Kota

Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial tidak sesuai dengan target yang sudah di atur dalam peraturan daerah.

C. Upaya dalam Implementasi Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial Dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis

1) Upaya Mengatasi Anggaran

Dalam rangka menyelesaikan hambatan-hambatan perlu meningkatkan upaya yang harus ditindaklanjuti:

1. Upaya Mengatasi Anggaran

Pemerintah Kota Pekanbaru lebih kreatif dalam mencari sumber-sumber pendapatan daerah. Perlu dikembangkan strategi berupa dialog ataupun sosialisasi mengenai perencanaan, pengelolaan dan pengadaan. Tujuan utama dilakukannya langkah ini adalah berfokus pada penganggaran uang menjadi paradigma yang berbasis kinerja yang menitikberatkan pada perencanaan kegiatan yang akan menjawab akar permasalahan di masyarakat. Perlunya penguatan kapasitas dan komitmen, baik bagi kalangan Pemda maupun DPRD.

2) Upaya Mengatasi Sarana Dan Prasarana

Dengan adanya dana maka secara tidak langsung sarana dan prasarana juga ikut teratasi. Karena untuk mencukupi fasilitas sarana dan prasarana yang

¹⁶ Wawancara Penulis dengan Bapak Riko Eka Putra, Kepala Seksi RTS, KTK dan PU, Hari Senin, Tanggal 29 Oktober 2018, Bertempat di Dinas Sosial Kota Pekanbaru.

memadai hanya memerlukan dana yang cukup. Jadi pada intinya dana lah sumber untuk mengatasi sarana dan prasarana.

3) Upaya Mengatasi SDM

Dalam meningkatkan kinerja pelaksanaan pelayanan sosial yaitu guna menciptakan pembangunan yang berkelanjutan. Pemerintah perlu mempersiapkan serta memberikan pelatihan khusus untuk sumber daya yang lebih handal dalam menghadapi berbagai permasalahan dalam proses rehabilitasi gelandangan dan pengemis

4) Upaya Meningkatkan Pelaksanaan Peraturan Daerah

Meningkatkan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah karena peraturan daerah yang baik yang mendapatkan suatu legitimasi harus benar-benar untuk menjamin kepastian hukum bagi masyarakat sehingga tidak boleh bertentangan dengan asas-asas hukum dan kepentingan umum masyarakat yang berlaku. peraturan daerah dalam kedudukannya merupakan hukum formil yang mempunyai kekuatan hukum berlaku mengikat bagi setiap subyek yang mempunyai kepentingan yang diatur didalamnya.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

- 1) Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial belum berjalan sesuai dengan baik, karena adanya kesenjangan antara peraturan

hukum dengan apa yang terjadi dilapangan. Padahal sudah lebih dari 10 tahun sejak Peraturan Daerah ini dibuat implementasinya tidak berjalan dengan baik terkhusus nya pada pasal 9 dimana Pemerintah Daerah wajib menyediakan panti sosial yang memiliki program rehabilitasi, serta LSM yang mempunyai program dalam bidang pelayanan menangani gelandangan dan pengemis dan dunia usaha harus peduli dan berperan aktif dalam penanganan gelandangan dan pengemis itu semua tidak berjalan sebagaimana mestinya.

- 2) Faktor penghambat dalam pelaksanaan peraturan daerah ini adalah kurangnya anggaran, sarana dan prasarana yang kurang memadai, kurangnya sumber daya manusia dalam memberikan rehabilitasi, dan pelaksanaan peraturan daerah yang tidak berjalan dengan baik.
- 3) Upaya yang dilakukan untuk mengatasi faktor penghambat yang timbul adalah dengan menambah anggaran, meningkatkan sarana dan prasarana yang ada, meningkatkan efektifitas kinerja, pengetahuan dan pengalaman satuan kerja dan serta melakukan revisi terhadap Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial.

B. Saran

- 1) Dinas Sosial Kota Pekanbaru diharapkan mengefektifkan penggunaan anggaran yang ada

dan bekerjasama dengan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat dalam meningkatkan jumlah anggaran guna pembangunan panti sosial yang baru.

- 2) Dinas Sosial Kota Pekanbaru diharapkan dapat menggali dan meningkatkan potensi sumber daya masyarakat, instansi terkait dan perusahaan yang berkedudukan di Kota Pekanbaru untuk berperan serta dalam menanggulangi penyandang masalah kesejahteraan sosial yang ada di Kota Pekanbaru.
- 3) Pemerintah Kota Pekanbaru juga diharapkan dapat melihat kepada aspek-aspek perubahan yang terjadi ditengah masyarakat, dengan merevisi beberapa regulasi-regulasi yangt elah ada, dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Wahab Solichin Abdul, analisis *kebijakan dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan public*, Pt Bumi Aksara, Jakarfta
- Edi Suharto, 2008, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Alfabetta, Bandung,
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2003, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja.

Grafindo Persada, Jakarta¹ Balai Pustaka, 2006, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta

Soekanto Soerjono, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.

2. Peraturan PerUndang-Undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial.

3. Website

<https://riau.antaranews.com/berita/109418/tertibkan-pengemis-jalanan-di-kota-pekanbaru>, diakses, tanggal, 23-februari-2019.