

## PROFIL PENULIS

Dr. Dia Meirina Suri, S.Sos, M.Si



Lahir di Payakumbuh pada 19 Mei 1984. Saat ini menjabat sebagai Sekretaris Program Studi S2 Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Islam Riau. Pendidikan formal yang dilalui, mulai dari tingkat SD, SLTP, hingga SMA ditamatkan pada Sekolah Negeri di Kota Payakumbuh. Pada Tahun 2006 menyelesaikan studi S1 bidang Administrasi Negara pada FISIPOL Universitas Riau (UNRI), pada Tahun 2012 menyelesaikan studi S2 dan memperoleh gelar magister bidang Administrasi dan Kebijakan Publik Pascasarjana Universitas Riau (UNRI) dan Pendidikan Doktorat (S3) Bidang Ilmu Politik konsentrasi Kebijakan Publik pada Program Doktorat Politik Islam Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (2021). Mulai mengabdikan sebagai Dosen pada Tahun 2015 dan aktif mengajar di FISIPOL dan Pascasarjana sampai saat ini. Disamping aktif dalam mengajar juga aktif dalam penelitian dibidang kebijakan publik, keuangan publik, kajian sosial dan pemberdayaan masyarakat serta menulis karya ilmiah yang dipublikasikan di beberapa jurnal nasional terakreditasi dan jurnal internasional bereputasi.

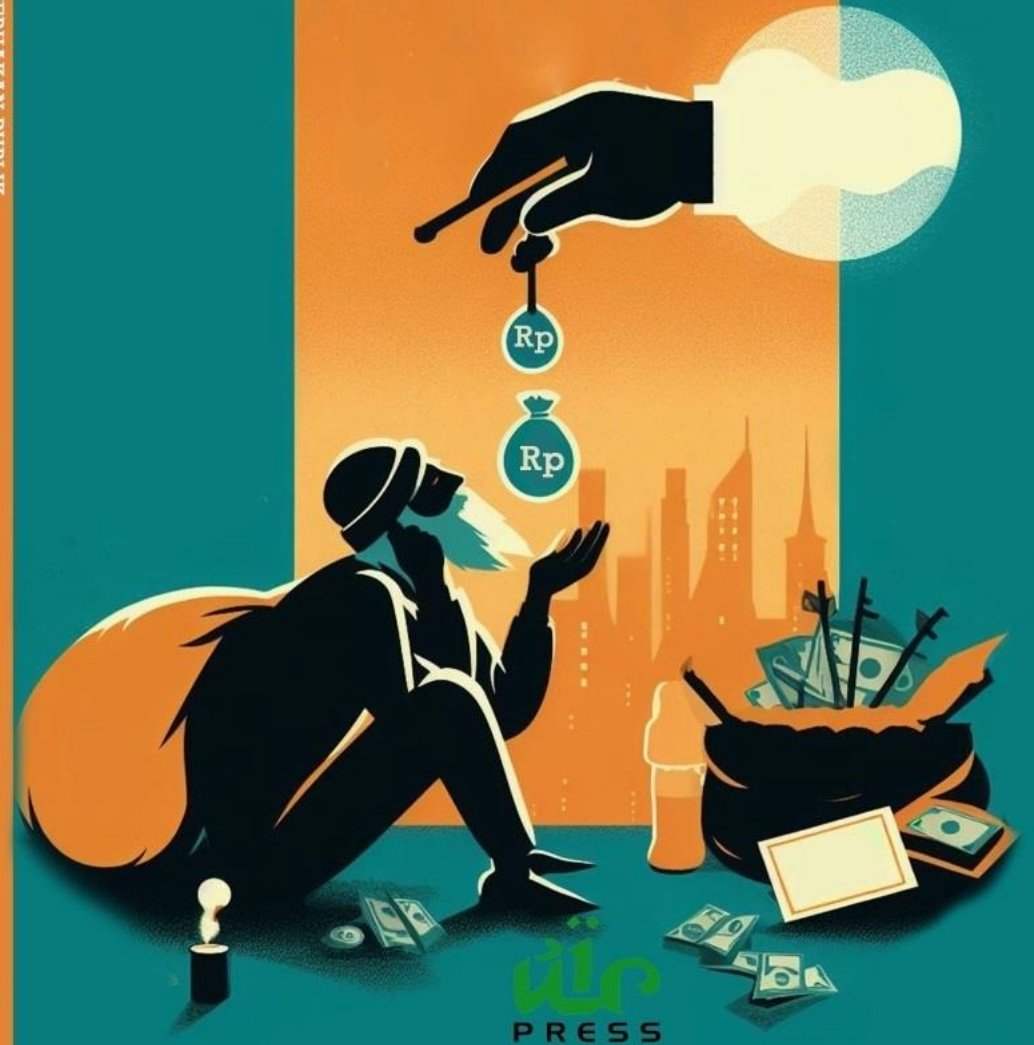


KEBIYAKKAN PUBLIK  
SEBUAH MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
DALAM MENGATASI PERMASALAHAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS

## KEBIYAKKAN PUBLIK

SEBUAH MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
DALAM MENGATASI PERMASALAHAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS

Dr. Dia Meirina Suri, S.Sos., M.Si



PR  
PRESS

# **KEBIJAKAN PUBLIK**

## **SEBUAH MODEL KEBIJAKAN DALAM MENGATASI PERMASALAHAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

Dia Meirina Suri

Diterbitkan Oleh:



**KEBIJAKAN PUBLIK  
SEBUAH MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DALAM MENGATASI  
PERMASALAHAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

**Penulis : Dia Meirina Suri**

**Penyunting : Moris Adidi Yogia**

**Disain : Diego Anugrah**

**Diterbitkan Oleh :**



**ISBN : 9786236598931**

## **PRAKATA**

Kebijakan Publik merupakan pokok pembahasan yang menarik dikalangan akademisi, praktisi dan masyarakat awam. Sudut pandang yang berbeda mengenai Kebijakan Publik dari berbagai kalangan tersebut akan memberikan masukan dalam mengatasi permasalahan kebijakan publik. Salah satu kajian dalam kebijakan publik adalah implementasi kebijakan publik, yang membahas mengenai pelaksanaan kebijakan dari implementor ke sasaran kebijakan.

Buku ini menyajikan implementasi kebijakan publik dalam mengatasi permasalahan masyarakat yaitu gelandangan dan pengemis. Permasalahan gelandangan dan pengemis merupakan permasalahan sosial yang kompleks dan melibatkan pemerintah dan stakeholder. Didalam buku ini terdapat usaha dalam mengatasi permasalahan tersebut melalui model implementasi kebijakan yang dirasakan sesuai untuk mengurai permasalahan gelandangan dan pengemis yang ada diperkotaan.

Buku ini dapat selesai tidak terlepas dari bantuan dari berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, untuk itu penulis mengucapkan banyak terimakasih atas kontribusi dalam menyelesaikan tulisan ini. Penulis berharap dengan hadirnya buku ini dapat memberikan sumbangsih terhadap pengembangan kajian kebijakan publik dan dapat menjadi refrensi bagi penulis lainnya dalam mengembangkan keilmuannya.

Pekanbaru, Maret 2024

Penulis

## DAFTAR ISI

PRAKATA .....	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I PERMASALAHAN SOSIAL .....	1
BAB II PERMASALAHAN SOSIAL GELANDANGAN DAN PENGEMIS.....	15
BAB III KOTA PEKANBARU DAN PERMASALAHAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS.....	27
BAB IV KEBIJAKAN PERMASALAHAN SOSIAL.....	35
BAB V PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN .....	67
BAB VI MODEL-MODEL IMPLEMENTASI .....	71
BAB VII MODEL KEBIJAKAN DALAM MENGATASI GELANDANGAN DAN PENGEMIS.....	103
DAFTAR PUSTAKA.....	145
SINOPSIS .....	155

# **BAB I**

## **PERMASALAHAN SOSIAL**

Permasalahan sosial adalah masalah-masalah yang mempengaruhi individu, kelompok, atau masyarakat secara luas dan mempunyai dampak negatif terhadap kesejahteraan sosial. Permasalahan sosial dapat bervariasi dalam cakupan dan tingkat kerumitannya. Beberapa contoh permasalahan sosial yang umum terjadi di banyak masyarakat di seluruh dunia antara lain kemiskinan yaitu ketidakmampuan individu atau keluarga untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, perumahan, pendidikan, dan perawatan kesehatan.

Kemiskinan ini bisa berasal dari adanya ketidaksetaraan sosial dalam akses terhadap peluang, sumber daya, dan hak-hak dasar, seperti ketidaksetaraan gender, ras, dan ekonomi, akibat dari ketidaksetaraan ini akan memunculkan yang namanya pengangguran yaitu jumlah individu yang tidak memiliki pekerjaan atau pekerjaan yang tidak layak untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka, akibatnya muncul masalah kesehatan masyarakat, masalah kesehatan yang mempengaruhi sejumlah besar masyarakat, seperti epidemi penyakit menular, krisis obesitas, dan masalah kesehatan mental.

Masalah kependudukan juga merupakan salah satu sumber masalah sosial yang penting, karena penambahan penduduk dapat menjadi penghambat dalam pelaksanaan pembangunan,

apalagi jika pertambahannya tersebut tidak terkontrol secara efektif. Akibat penambahan penduduk biasanya ditandai oleh kondisi yang serba tidak merata, terutama mengenai sumber-sumber penghidupan masyarakat yang semakin terbatas. Pertambahan jumlah penduduk tersebut disebabkan oleh tingkat urbanisasi yang tinggi serta tingginya tingkat kelahiran di bandingkan dengan tingkat kematian, dan juga peluang kerja yang sangat kecil sebagai akibat dari perubahan era globalisasi menuju era pasar bebas yang menuntut setiap individu untuk memperjuangkan hidupnya.

Fenomena kemiskinan yang tampak jelas dalam masyarakat adalah masih seringnya kita menjumpai gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di tempat-tempat umum, lingkungan perumahan maupun tempat-tempat strategis lain yang memungkinkan mereka melakukan aktivitasnya, sebagaimana diberitakan dalam media mengenai gambaran merajalelanya Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang ada di perkotaan. Fenomena gelandangan dan pengemis ini terjadi di beberapa kota besar di Indonesia seperti manusia karung yang jumlahnya meningkat di Semarang (Kompas,2020); adanya fenomena keluarga gelandangan dan pengemis yang tinggal di becak sewaan (Oktafian, 2020); bahkan pengemis di Medan yang melakukan kegiatan mengemis dengan menyewa anak supaya mendapatkan uang lebih banyak (Sari, 2020).

Di kota-kota besar Indonesia, gelandangan dan pengemis merupakan bentuk fenomena yang umum terlihat. Tentunya hal ini perlu mendapatkan perhatian dari berbagai pihak untuk dilakukan penanganan yang intensif karena merupakan masalah sosial. Masyarakat beranggapan kondisi ini berpengaruh sebagai sesuatu yang tidak diidamkan dan juga tidak dapat ditoleransi, dan merupakan bentuk ancaman terhadap nilai-nilai dasar anggota masyarakat serta memerlukan tindakan bersama untuk menyelesaikannya (Rahman, 2011). Populasi gelandangan dan pengemis yang meningkat dari Tahun ke Tahun masih sangat memerlukan penanganan serius dari pemerintah pusat maupun daerah. Disampaikan oleh Menteri Sosial pada tahun 2019 melalui mediakompas.com (Taris, 2020), menyatakan data jumlah gelandangan dan pengemis lebih kurang 77.500 orang yang tersebar di kota-kota besar.

Sebagai upaya penanganan permasalahan gelandangan dan pengemis saat ini, pemerintah sudah mengeluarkan aturan terkait Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal Bidang Sosial di Daerah Provinsi dan di Daerah Kabupaten/Kota yaitu Permensos RI Nomor 9 Tahun 2018 sehingga pemerintah daerah dapat melaksanakan penanganan gelandangan dan pengemis sesuai kewenangan yang ditentukan. Gelandangan dan pengemis merupakan permasalahan yang



tidak bisa dipungkiri bahwa hal ini sudah lama hadir di tengah masyarakat Indonesia.

Pemerintah telah melakukan upaya nyata dalam menangani gelandangan dan pengemis, namun kenyataannya di masyarakat masih terdapat banyak kalangan yang hidup menggelandang dan mengemis dengan berbagai sebab. Adapun penyebab munculnya gelandangan dan pengemis menurut Pane (2016) yakni bisa berasal dari diri individu (internal) maupun luar individu (eksternal).

Secara internal karena adanya faktor kemiskinan, umur, rendahnya pendidikan, rendahnya keterampilan, minimnya izin orang tua serta sikap mental yang dimiliki setiap individu. Sementara itu secara eksternal karena adanya faktor kondisi hidrologis, pertanian, sarana prasarana, akses informasi, modal usaha, serta kondisi yang masih primitif pada masyarakat perkotaan, serta kurangnya penanganan gelandangan dan pengemis di kota. Sedangkan menurut Thompson et.al.(2010), permasalahan gelandangan dan pengemis ditimbulkan karena adanya permasalahan dalam ketersediaan kemampuan perumahan yang terjangkau yang dibebani oleh pemenuhan kebutuhan sehari-hari hingga tidak dapat berbuat lebih sehingga mereka menjadi gelandangan.

Namun demikian ada sebab lain yang menimbulkan permasalahan gelandangan dan pengemis, seperti halnya penggunaan narkoba, konflik dengan keluarga yang

menimbulkan pengalaman traumatis sehingga mereka memutuskan untuk menjadi gelandangan dan pengemis.

Hal tersebut juga memicu munculnya gelandangan dan pengemis yang secara struktural dipengaruhi oleh sistem ekonomi yang menimbulkan dampak berupa terasingnya sebagian kelompok masyarakat dari sistem kehidupan ekonomi. Kaum gelandangan membentuk sendiri sistem kehidupan baru yang kelihatannya berbeda dari sistem kehidupan ekonomi kapitalistis. Munculnya kaum gelandangan ini diakibatkan oleh pesatnya perkembangan kota yang terjadi secara paralel dengan tingginya laju urbanisasi.

Masalah sosial gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan (kota-kota besar). Salah satu faktor yang dominan mempengaruhi perkembangan masalah ini adalah kemiskinan. Masalah kemiskinan di Indonesia berdampak negatif terhadap meningkatnya arus urbanisasi dari daerah pedesaan ke kota-kota besar, sehingga terjadi kepadatan penduduk. Sulit dan terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia, serta terbatasnya pengetahuan dan keterampilan menyebabkan mereka banyak yang mencari nafkah untuk mempertahankan hidup dengan terpaksa menjadi gelandangan atau pengemis.

Penanggulangan masalah gelandangan dan pengemis (masalah sosial) merupakan kewajiban dari pemerintah, hal ini

telah diamanatkan dalam Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen keempat. Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen keempat berbunyi: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan" . Pasal ini memberikan pengertian bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberantas pengangguran dan harus mengusahakan supaya setiap warga negara dapat memperoleh pekerjaan dengan upah yang layak untuk hidup. Pada Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen keempat yang berbunyi: "Fakir miskin dan anak terlantar di pelihara oleh negara" . Pasal tersebut memberikan pengertian pula bahwa tujuan negara sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, adalah Negara tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar.

Kota Pekanbaru adalah salah satu kota besar di Indonesia, Ibukota Propinsi Riau, pusat segala aktivitas ekonomi, sosial dan budaya. Seperti halnya kota-kota lain yang sedang berkembang di seluruh Indonesia, Pekanbaru juga merasakan fenomena yang serupa. Perkembangan pesat seperti berdirinya kantor-kantor, pusat perbelanjaan, sarana perhubungan, pabrik, sarana hiburan dan sebagainya mendorong para urban untuk mengadu nasib. Bagi mereka yang mempunyai bekal ilmu pengetahuan dan keterampilan yang cukup bukan tidak mungkin mereka mampu

bertahan di kota ini. Sebaliknya, bagi mereka yang belum beruntung bukan tidak mungkin pula mereka menyambung hidupnya dengan menjadi gelandangan atau pengemis.

Fenomena gelandangan dan pengemis telah menjadi persoalan yang sangat mencoreng wajah Kota Pekanbaru. Melihat kondisi saat ini, gelandangan dan pengemis telah banyak menggunakan beragam modus demi mendapatkan uluran tangan masyarakat di sekelilingnya. Mulai dari meminta-minta mengulurkan tangan bahkan mereka berani berpura-pura cacat demi mendapatkan belas kasihan dari masyarakat, bahkan lebih parahnya lagi mereka meminta dengan cara memaksa.

Besarnya penghasilan yang didapat oleh pengemis yang ada di Kota Pekanbaru menjadikan mengemis sebagai sebuah bisnis, bukan hal yang aneh jika pengemis yang ada di jalan-jalan dan dipersimpangan bisa mendapatkan hasil yang cukup banyak, apabila dilihat dari latar belakang mereka bahkan ada beberapa yang menggunakan sepeda motor menuju ke lokasi tempat mereka mengemis.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut perlu adanya campur tangan pemerintah, khususnya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menanggulangi masalah gelandangan di kotanya. Salah satunya dilakukan dengan cara merumuskan kebijakan untuk menanggulangi masalah gelandangan dan pengemis tersebut. Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menangani gelandangan dan pengemis dibuat berdasarkan pada

peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya. Yaitu Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kesejahteraan gelandangan antara lain; UU No. 6 Tahun 1974 tentang Kesejahteraan Sosial, dan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Peraturan Daerah Kota Pekanbaru yang dibuat untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis tersebut adalah Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru. Tujuan di keluarkannya kebijakan mengenai penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis adalah: *“Untuk menghambat dan/atau membatasi tumbuh dan berkembangnya masalah kesejahteraan sosial agar terciptanya ketertiban sosial”* . Sedangkan yang menjadi pelaksana dari Peraturan Daerah tersebut adalah Dinas Sosial, Satpol PP dibantu oleh pihak kepolisian.

Untuk mendukung tercapainya tujuan kebijakan, didalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa adanya ketentuan yang berbunyi:

1. Dilarang mengemis di depan umum dan di 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 tanpa pencaharian ditempat umum di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyeberangan.

Berdasarkan peraturan tersebut maka dapat dilihat dengan jelas bahwa kegiatan menggelandang dan mengemis sudah dilarang, begitu juga dengan masyarakat yang memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis yang ada di jalan.

Dinas sosial bertanggung jawab dalam melaksanakan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis, sedangkan Satpol PP bertugas sebagai pelaksana penertiban, namun karena Dinas Sosial belum memiliki panti rehabilitasi sosial, maka pembinaan yang dilakukan terhadap gelandangan dan pengemis yang terjaring razia hanya dilakukan di balai pelatihan sehingga pembinaan yang dilakukan dirasakan belum efektif,.

Dinas Sosial yang bertanggung jawab dengan permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru tidak memiliki data yang valid mengenai jumlah gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Pekanbaru. Berdasarkan data dari badan Satuan Polisi Pamong Praja yang berperan dalam melakukan penertiban terhadap gelandangan dan pengemis, jumlah gelandangan dan pengemis yang ditertibkan meningkat dari tahun ke tahunnya, hal ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel I.1**

**Jumlah Gelandangan dan Pengemis yang terjaring Razia  
Satpol PP Kota Pekanbaru Tahun 2017-2019**

<b>No</b>	<b>Tahun</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Kenaikan</b>	<b>Persentase %</b>
1	2017	62 Orang	-	-
2	2018	100 Orang	38	61,2
3	2019	153 Orang	53	53

Sumber : Satuan Polisi Pramong Praja Kota Pekanbaru, 2022

Peraturan mengenai gelandangan dan pengemis sudah ada sejak tahun 2008 lalu, namun jumlah gelandangan dan pengemis yang terjaring razia tidak berkurang dari tahun sebelumnya, meskipun telah dilakukan upaya penertiban oleh Satpol PP, namun jumlah gelandangan dan pengemis tetap meningkat dari tahun ke tahun, hal ini disebabkan karena setiap gelandangan dan pengemis yang terjaring razia hanya di berikan pengarahan dan sedikit pembinaan tanpa ada diberikan sanksi yang tegas oleh pihak terkait, hal ini membuat mereka tidak jera untuk kembali menjadi gelandangan dan pengemis, selain itu meskipun Dinas Sosial telah memberikan pembinaan berupa pelatihan keterampilan, namun pengemis tersebut kembali melakukan pengemisan,.

Selain dari data hasil penertiban yang dilakukan oleh Satpol PP, berdasarkan pengamatan yang dilakukan di lapangan, masih ditemukan banyaknya gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru, hampir setiap persimpangan lampu merah atau tempat-tempat keramaian di temukan gelandangan dan pengemis, terutama di simpang jalan protokol seperti lampu merah Mal Ska, lampu merah simpang Marpoyan, Jalan Gajah Mada-Sudirman,

Simpang Jalan Harapan Raya-Sudirman, dibawah fly over arengka, simpang Ska, simpang tabek gadang.

Persoalan mendasar dari gelandangan dan pengemis ini adalah:

1. Masih banyaknya gelandangan dan pengemis yang ada di jalan-jalan di Kota Pekanbaru, meskipun telah dilakukan razia oleh Satpol PP, hal ini jelas bertentangan dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.
2. Razia yang dilakukan tidak diiringi dengan pembinaan dan pemberian sanksi yang tegas terhadap gelandangan dan pengemis sehingga mereka tidak pernah jera untuk mengemis di jalan-jalan.
3. Masih banyak masyarakat yang memberikan uang atau sumbangan kepada gelandangan pengemis meskipun sudah ada larangan untuk itu, sehingga pengemis merasa lebih mudah untuk mendapatkan uang dengan mengemis dijalanan.

Gelandangan dan pengemis merupakan fenomena kemiskinan sosial, ekonomi dan budaya, sehingga menempatkan mereka pada lapisan sosial yang paling bawah ditengah-tengah masyarakat kota. Mereka bahkan jauh dari taraf kehidupan masyarakat yang sejahtera. Padahal disisi lain mereka adalah warga Negara yang memiliki hak dan kewajiban yang sama, sehingga mereka perlu diberikan perhatian yang sama untuk mendapatkan penghidupan dan kehidupan yang layak



Permasalahan yang terjadi seperti fenomena yang telah disampaikan menjadi bahan pertanyaan mengenai pelaksanaan kebijakan penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis, oleh sebab itu buku ini akan mengupas mengenai model implementasi kebijakan yang sesuai dalam mengatasi permasalahan gelandangan dan pengemis diperkotaan.

## **BAB II**

### **PERMASALAHAN SOSIAL GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

#### **Konsep Gelandangan**

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma dan kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan memintaminta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Gelandangan adalah mereka yang karena sesuatu sebab mengalami ketidakmampuan mengikuti tuntutan perkembangan tata kehidupan masyarakat zamannya, sehingga hidup terlepas dari aturan-aturan masyarakat yang berlaku dan membentuk kelompok tersendiri dengan tata kehidupan yang tidak sesuai dengan ukuran martabat manusiawi masyarakat sekeliling (lingkungannya) (Balai Penelitian Kesejahteraan Sosial, 1979).

Menurut Data Sensus Penduduk Indonesia tahun 1961, 1971, dan 1980, mendefinisikan gelandangan sebagai berikut: Gelandangan adalah mereka yang tidak memiliki tempat tinggal

tetap, atau tempat tinggal “tetapnya” tidak termasuk dalam wilayah pencacahan atau blok sensus yang ada. Karena pada dasarnya blok sensus dan wilayah pencacahan sudah memasukkan semua tempat rumah tinggal yang lazim, maka gelandangan ialah mereka yang tidak tinggal di rumah tangga dan pemukiman yang ada. Dalam pelaksanaan sensus pencacahan gelandangan ditujukan pada daerah-daerah bukan tempat tinggal tetapi merupakan tempat-tempat konsentrasi hunian orang-orang di bawah jembatan, di kuburan, di pinggir rel kereta api, di emper toko, di taman-taman atau daerah hunian gelandangan yang dikenali. Jadi menurut definisi ini gelandangan adalah orang-orang yang bertempat tinggal di kawasan-kawasan yang tidak layak untuk tempat tinggal (Wirosardjono, 1984).

Menurut Sarwono, gelandangan adalah orang-orang miskin yang hidup di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tertentu yang sah menurut hukum. Orang-orang ini menjadi beban pemerintah kota karena mereka ikut menyedot dan memanfaatkan fasilitas perkotaan, tetapi tidak membayar kembali fasilitas yang mereka nikmati itu, tidak membayar pajak misalnya (Sarwono, 1978). Keadaan sosial ekonomi yang belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang baik, menyeluruh dan merata dapat berakibat meningkatnya gelandangan dan pengemis terutama di kota-kota besar.

Menurut Effendi, munculnya gelandangan juga dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu:

1. Faktor eksternal, antara lain:
  - a. Gagal dalam mendapatkan pekerjaan.
  - b. Terdesak oleh keadaan, seperti tertimpa bencana alam, perang, dll
  - c. Pengaruh orang lain.
2. Faktor internal, antara lain:
  - a. Kurang bekal pendidikan dan keterampilan
  - b. Rasa rendah diri, rasa kurang percaya diri
  - c. Kurang siap untuk hidup di kota besar
  - d. Sakit jiwa, cacat tubuh (Effendi, 1993).

Menurut Buku Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis, selain faktor eksternal dan faktor internal, ada pula beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu:

- a. Tingginya tingkat kemiskinan.

Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
- b. Rendahnya tingkat pendidikan.

Tingkat pendidikan yang rendah dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
- c. Kurangnya keterampilan kerja.

Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.

#### d. Faktor sosial budaya.

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu:

1. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.
2. Sikap pasrah pada nasib
3. Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
4. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang.
5. Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.

Untuk mengatasi gelandangan dan pengemis adalah dengan cara pencegahan secara preventif, represif dan rehabilitasi.

#### 1. Usaha Preventif

Dilakukan untuk mencegah terjadinya:

- a. Pergelandangan dan pengemisan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya.
- b. Meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemisan di masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan umum.

c. Pergelandangan dan pengemisan kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah di rehabilitasi dan ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun dikembalikan ke tengah masyarakat.

Usaha preventif bertujuan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Usaha preventif ini dilakukan dengan cara penyuluhan dan bimbingan sosial, pembinaan sosial dan pemberian bantuan sosial, perluasan kesempatan kerja.

## 2. Usaha Represif

Usaha represif ini bertujuan untuk mengurangi dan atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan. Usaha represif ini dilakukan dengan cara di Razia

## 3. Usaha Rehabilitatif

Usaha rehabilitatif ini bertujuan agar fungsi mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif ini dilakukan dengan usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, dan tindak lanjut, yang kesemuanya itu dilaksanakan melalui Panti Sosial.

Menurut Kuswarno ada lima kategori pengemis menurut sebab menjadi pengemis yaitu:

a. Pengemis berpengalaman

Lahir karena tradisi, bagi pengemis yang terlahir karena tradisi, tindakan mengemis adalah sebuah tindakan kebiasaan, mereka sulit menghilangkan kebiasaan tersebut karena orientasinya lebih pada masa lalu (motif sebab)

b. Pengemis kontemporer kontiniu terbuka

Hidup tanpa alternative, bagi kelompok pengemis yang hidup tanpa alternative pekerjaan lain, tindakan mengemis menjadi satu-satunya pilihan yang harus diambil, mereka secara kontiniu mengemis, tetapi mereka tidak mempunyai kemampuan untuk dapat hidup dengan bekerja yang akan menjamin hidupnya dan mendapatkan uang

c. Pengemis kontemporer

Hidup musiman, pengemis yang hanya sementara dan bergantung pada kondisi musim tidak dapat diabaikan keberadaanya, jumlah mereka biasanya meningkat jika menjelang hari raya. Daya dorong daerah asalnya karena musim kemarau atau gagal panen menjadi salah satu pemicu berkembangnya kelompok ini.

d. Pengemis terencana

Berjuang dengan harapan, pengemis yang hidup berjuang dengan harapan pada hakikatnya adalah pengemis yang sementara, mereka mengemis sebagai sebuah batu loncatan untuk mendapatkan pekerjaan lain setelah waktu dan situasinya dipandang cukup.

Buku ini berfokus pada pembahasan model kebijakan yang sesuai dengan permasalahan gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Pekanbaru berdasarkan kegiatan yang telah didesain dengan kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan teori yang di kemukakan oleh Grindlle, yaitu

1. Implementasi kebijakan adalah rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan serta tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam bentuk kebijakan.
2. Penertiban dan pembinaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi masalah gelandangan dan pengemis.
3. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma dan kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
4. 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.
5. Implementasi Kebijakan Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis adalah rangkaian kegiatan setelah kebijakan mengenai penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis dirumuskan, implementasi kebijakan ini dapat



dilihat dari kesesuaian antara kegiatan yang telah didesain dengan kegiatan yang dilaksanakan.

implementasi kebijakan dilihat dari:

a. Usaha *Preventif*

Adalah suatu upaya yang bertujuan untuk menghambat dan membatasi tumbuh dan berkembangnya masalah kesejahteraan sosial dengan memberikan pelayanan sosial dalam bentuk pelaksanaan dan kegiatan sosial yang dilaksanakan secara profesional. Usaha preventif ini dilakukan dengan cara:

1. penyuluhan dan bimbingan sosial
2. pembinaan sosial
3. bantuan sosial
4. perluasan kesempatan kerja

b. Usaha *Represif*

Usaha represif ini bertujuan untuk mengurangi dan atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan. Untuk melihat usaha pemerintah dalam mengurangi pergelandangan dan pengemisan serta mencegahnya meluas di masyarakat dilakukan dengan cara razia.

c. Usaha *Rehabilitative*

Merupakan usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan,

pemulihan kemampuan, penyaluran kedaerah-daerah, pengawasan serta pembinaan berkelanjutan, sehingga dengan demikian gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak. Usaha ini meliputi:

1. Usaha penyantunan
2. Pemberian latihan dan pendidikan
3. Pemulihan kemampuan
4. Pengawasan serta pembinaan berkelanjutan

6. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis adalah faktor-faktor yang menghambat dan mempengaruhi proses pencapaian tujuan yang telah di desain. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dilihat dari teori *Meter and Horn* serta *Grindle* yaitu:

a. Faktor kebijakan itu sendiri adalah proses pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan.

Faktor kebijakan itu sendiri dilihat dari:

1. Adanya tujuan yang jelas dari kebijakan
2. Adanya sasaran kebijakan yang jelas
3. Adanya manfaat kebijakan yang ingin di capai

b. Faktor lembaga atau instansi pelaksana adalah kelembagaan yang melaksanakan kebijakan yang sudah dibuat atau ditetapkan oleh pemerintah.

Faktor lembaga atau instansi pelaksana dilihat dari:

1. Kesesuaian kemampuan dan keterampilan pelaksana kebijakan
  2. Adanya fasilitas pendukung pelaksana kebijakan
  3. Adanya wewenang dan tanggung jawab sesuai tupoksi
- c. Faktor lingkungan adalah kemauan atau niat yang dimiliki oleh lingkungan disekitar pelaksanaan kebijakan.

Faktor lingkungan dilihat dari:

1. Adanya respon pelaksana kebijakan
2. Adanya ketertlibatan kelembagaan lokal dalam pelaksanaan kebijakan
3. Adanya dukungan elit lokal terhadap pelaksanaan kebijakan



### **BAB III**

## **KOTA PEKANBARU DENGAN PERMASALAHAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

### **Profil Kota Pekanbaru**

Sejarah berdirinya Kota Pekanbaru pada zaman dahulu bernama "Senapelan", yang pada awalnya tak lebih dari sebuah kawasan perladangan. Seiring berjalannya waktu, kawasan ini menjadi perkampungan yang dipimpin oleh seorang kepala suku disebut Batin. Kemudian perkampungan ini pindah ke tempat pemukiman baru yang disebut Dusun Payung Sekaki, yang terletak di tepi muara Sungai Siak. Tetapi nama Payung Sekaki tidak begitu dikenal seperti halnya nama Senapelan.

Perkembangan Senapelan sendiri berhubungan erat dengan perkembangan Kerajaan Siak Sri Indrapura. Semenjak Sultan Abdul Jalil Alamudin Syah menetap di Senapelan, beliau membangun istananya di Kampung Bukit yang berdekatan dengan perkampungan Senapelan. Istana tersebut diperkirakan terletak di sekitar Masjid Raya Senapelan yang berada di Pekanbaru sekarang. Sultan Abdul Jalil Alamudin Syah bermaksud membangun sebuah "Pekan" atau biasa disebut pasar di kawasan Senapelan ini, namun sayangnya pekan ini tidak begitu berkembang. Adalah seorang

putra beliau yang bernama Raja Muda Muhammad Ali yang kemudian meneruskan usaha tersebut di tempat baru yang diperkirakan berada di sekitar pelabuhan sekarang.

Selanjutnya, tepatnya pada hari Selasa tanggal 21 Rajab 1204 H atau tanggal 23 Juni 1784 M, berdasarkan musyawarah datuk-datuk empat suku yaitu dari Pesisir, Lima Puluh, Tanah Datar dan Kampar, Senapelan diganti namanya menjadi "PEKAN BAHARU". Nama Senapelan pun kemudian ditinggalkan dan sejak saat itu setiap tanggal 23 Juni diperingati sebagai hari lahirnya kota Pekanbaru.

Perkembangan selanjutnya tentang perubahan pemerintahan kota Pekanbaru antara lain sebagai berikut:

- SK Kerajaan Besluit van Her Inlanche Zelf Bestuur van Siak No.1 tanggal 19 Oktober 1919, Pekanbaru bagian dari Kerajaan Siak yang disebut District.
- Tahun 1931 Pekanbaru masuk wilayah Kampar Kiri dikepalai oleh seorang Controleur berkedudukan di Pekanbaru.
- Tanggal 8 Maret 1942 Pekanbaru dikepalai oleh seorang Gubernur Militer disebut Gokung, Distrik menjadi Gun dikepalai oleh Gunco.
- Ketetapan Gubernur Sumatera di Medan tanggal 17 Mei 1946 No.103 Pekanbaru dijadikan daerah otonom yang disebut Haminte atau Kota b.
- UU No.22 tahun 1948 Kabupaten Pekanbaru diganti dengan Kabupaten Kampar, Kota Pekanbaru diberi status Kota Kecil.

- UU No.8 tahun 1956 menyempurnakan status Kota Pekanbaru sebagai kota kecil. UU No.1 tahun 1957 status Pekanbaru menjadi Kota Praja.
- Kepmendagri No. Desember 52/I/44-25 tanggal 20 Januari 1959 Pekanbaru menjadi ibukota Propinsi Riau.
- UU No.18 tahun 1965 resmi pemakaian sebutan Kotamadya. UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebutan Kotamadya berubah menjadi Kota.

Di masa silam Kota Pekanbaru hanya berupa Dusun Kecil bernama Payung Sekaki yang terletak di pinggiran Sungai Siak. Dusun sederhana ini kemudian dikenal juga dengan sebutan Dusun Senapelan. Desa ini berkembang pesat, terlebih setelah lokasi pasar (pekan) lama pindah ke seberang pada tanggal 23 Juni 1784 Terciptalah pasar baru yang identik dengan sebutan " Pekanbaru" , nama yang hingga kini dipakai untuk menyebut Kota Pekanbaru. Sejak dulu kegiatan perdagangan telah ramai di kota ini. Sungai Siak yang membelah kota menjadi jalur pelayaran strategis ke dan dari beberapa kota pantai di Provinsi Riau dan juga luar Riau. Sungai ini juga punya peran penting sebagai jalur perdagangan antar pulau dan juga ke luar negeri, terutama Malaysia dan Singapura. Letak kota pun strategis, berada di simpul segitiga pertumbuhan Indonesia-Malaysia-Singapura, dan dijalur lalu lintas angkutan Lintas Timur Sumatera.

Kota Pekanbaru yang merupakan Ibu Kota dari Provinsi Riau ini memiliki luas wilayah 632,26 Km<sup>2</sup> dan secara geografis terletak

antara 101° 14' - 101° 34' Bujur Timur 0° 25' - 0° 45' Lintang Utara ,  
dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Kabupaten Siak dan Kabupaten Kampar
- Sebelah Selatan : Kabupaten Kampar dan Kabupaten Pelalawan
- Sebelah Timur : Kabupaten Siak dan Kabupaten Pelalawan
- Sebelah Barat : Kabupaten Kampar

Secara administratif Kota Pekanbaru terdiri dari 15 Kecamatan dan 83 Kelurahan, dengan luas wilayah 632,26 Km<sup>2</sup>. Luas masing-masing Kecamatan adalah sebagai berikut : Kecamatan Tampan 9,46 Km<sup>2</sup>, Kecamatan Payung Sekaki 6,84 Km<sup>2</sup>, Kecamatan Bukit Raya 3,49 Km<sup>2</sup>, Kecamatan Marpoyan Damai 4,70 Km<sup>2</sup>, Kecamatan Tenayan Raya 27,09 Km<sup>2</sup>, Kecamatan Lima Puluh 0,64 Km<sup>2</sup>, Kecamatan Sail 0,52 Km<sup>2</sup>, Kecamatan Pekanbaru Kota 0,36 Km<sup>2</sup>, Kecamatan Sukajadi 0,59 Km<sup>2</sup>, Kecamatan Senapelan 1,05 Km<sup>2</sup>, Kecamatan Rumbai 20,38 Km<sup>2</sup>, dan Kecamatan Rumbai Pesisir 24,88 Km<sup>2</sup>.

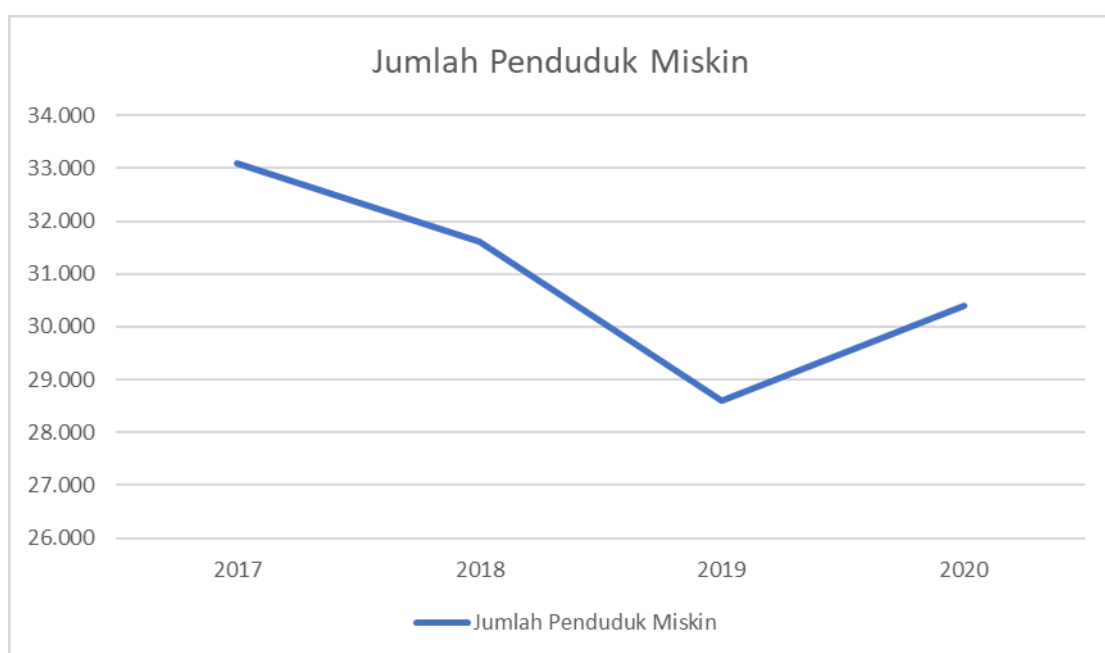
Topografi Kota Pekanbaru merupakan daerah datar dengan stuktur tanah pada umumnya terdiri dari jenis aluvial dengan pasir. Daerah pinggiran kota pada umumnya terdiri dari jenis tanah organosol dan humus yang merupakan rawa-rawa bersifat asam, sangat kerosif untuk besi. Kota Pekanbaru dibelah oleh Sungai Siak yang mengalir dari Barat ke Timur, sungai ini memiliki beberapa anak sungai, antara lain :Sungai Umban Sari, Sungai Air Hitam, Sungai Sibam, Sungai Setukul, Sungai Pengambang, Sungai Ukai,



Sungai Sago, Sungai Senapelan, Sungai Limau dan Sungai Tampan. Iklim Kota Pekanbaru memiliki suhu maksimum 19,2° C - 22,0° C dan suhu minimum 32,6° C - 36,5° C dengan tingkat curah hujan 62,8 - 407,8 mm per tahun.

Apabila ditinjau dari penyebaran penduduk miskin di Kota Pekanbaru sangat beraneka ragam, dimana terkadang dijumpai suatu kecamatan yang memiliki jumlah penduduk miskin yang banyak, tetapi sebaliknya ada juga jumlah kecamatan yang memiliki jumlah penduduk miskin yang sedikit. Untuk mengetahui dengan jelas penyebaran penduduk miskin yang ada di masing-masing kecamatan di Kota Pekanbaru dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel III**  
**Jumlah Penduduk Miskin**  
**di Kota Pekanbaru**



Sumber : BPS Kota Pekanbaru, 2022

Dari diagram diatas dapat dilihat bahwa jumlah penduduk miskin di Kota Pekanbaru mengalami fluktuasi, pada Tahun 2018 sampai dengan Tahun 2019 jumlah penduduk miskin mengalami penurunan, namun pada tahun 2020 jumlah penduduk miskin kembali naik.

Jumlah Rumah Tangga miskin terbanyak terdapat di Kecamatan Tenayan Raya, kemudian Kecamatan Rumbai dan Rumbai Pesisir. Kota Pekanbaru merupakan salah satu kota yang menyediakan lapangan pekerjaan yang banyak apabila dibandingkan dengan kota-kota di Pulau Sumatera pada umumnya. Bahkan Kota Pekanbaru menempati urutan ketiga setelah Kota Medan dan Kota Palembang sebagai penyedia jasa lapangan pekerjaan. Sehingga tidak heran apabila dalam tiap tahunnya jumlah penduduk di Kota Pekanbaru terus bertambah, yang disebabkan oleh banyaknya para pendatang di kota ini. Oleh karena itu dengan tingginya para pendatang yang banyak mengadu nasibnya di Kota Pekanbaru dalam usaha memenuhi kebutuhan ekonomi, menyebabkan tingkat perekonomian di Kota Pekanbaru melonjak tinggi dibandingkan dengan kota-kota lainnya di Sumatera. Fasilitas ekonomi merupakan sarana dan prasarana yang disediakan oleh pemerintah atau swasta sebagai tempat melakukan kegiatan ekonomi, baik itu jual beli, pusat perbelanjaan, perniagaan dan sebagainya.

Perkembangan fasilitas ekonomi yang dimiliki dalam kurun 5 tahun terakhir mengalami perkembangan yang cukup besar. Banyaknya renovasi-renovasi pasar tradisional yang dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk memperbaiki sarana ekonomi tempat masyarakat melakukan kegiatannya ekonominya. Dengan adanya dukungan dari pemerintah dan swasta dalam memenuhi fasilitas ekonomi yang dibutuhkan oleh masyarakat, diharapkan kegiatan ekonomi dapat berlangsung dengan baik.

Kondisi sosial merupakan salah satu aspek yang penting didalam perkembangan suatu kota, begitu juga halnya dengan Kota Pekanbaru yang merupakan salah satu kota yang mengalami perkembangan cukup pesat di berbagai bidang, seperti pemerintahan, ekonomi, pembangunan dan sebagainya. Oleh karena itu untuk menjaga stabilitas yang baik, pemerintah juga harus mampu memperhatikan dan membina bidang sosial dengan baik supaya keseresian dengan bidang-bidang yang lainnya dapat tercipta.

## **BAB IV**

### **KEBIJAKAN PERMASALAHAN SOSIAL**

#### **Konsep Kebijakan**

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti dari kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi ini dibuat dengan menghubungkan satu definisi dengan definisi yang lainnya. Banyak ahli yang menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Menurut *Friedman* dalam Abidin (2002: 12) mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah tujuan (*goal*), dan sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*).

Sejalan dengan itu, menurut *Dunn* dalam Abidin (2002) pengertian kebijakan dengan analisis kebijakan yang merupakan sisi baru dan perkembangan ilmu sosial yang merupakan pengalaman dalam kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu ia

mendefinisikan analisis kebijakan sebagai ilmu sosial terapan yang menggunakan metode untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan yang dipakai dalam memecahkan persoalan dalam kehidupan sehari-hari.

Menurut *Frederick* dalam Bintoro (1992) kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, sekelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Kebijakan menurut *Laswell* dan *Kaplan* dalam Islamy (1998) adalah suatu program pencapaian tujuan nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Sedangkan Irfan Islamy sendiri mengatakan kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Selanjutnya menurut *Dye* dalam Nugroho (2004) kebijakan adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan hasil yang membuat kehidupan bersama tampil berbeda. Atau dengan kata lain segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.

Istilah publik dalam rangkaian kata *publik policy* mengandung tiga konotasi yaitu pemerintah, masyarakat dan umum. Ini dapat dilihat dari dimensi subjek, kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah yang resmi untuk masyarakat

yang harus mematuhi. Dalam dimensi lingkungan yang dikenal dengan kebijakan, pengertian publik disini adalah masyarakat. Sedangkan pengertian umum dan istilah publik akan terdapat dalam strata kebijakan. Suatu kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, namun luas dan berada pada strata strategis.

Menurut Nugroho (2006) kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan seseorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrator publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu.

Menurut *Dye* dalam Nugroho (2004) mendefinisikan kebijakan publik yaitu apapun juga yang dipilih oleh pemerintah, selanjutnya menurut *Chandler* dalam Nugroho (2004) kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah publik.

Sedangkan *Hoogerwerf* dalam Nugroho (2004) kebijakan publik, sebagai unsur penting dari politik dapat diartikan sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu. Menurut Kencana (1999) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan.

Menurut *Parker* dalam Santoro (1998) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip tindakan, yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan suatu subjek atau tanggapan pada suatu krisis. Beda halnya dengan ungkapan dari *Dunn* (2003) bahwa kebijakan publik merupakan sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode kebijakan publik dengan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dimanfaatkan ditingkat politik dalam rangka memecahkan masalah kebijakan. Selanjutnya menurut *Nogi* (2003) analisis kebijakan publik mampu memberikan jalan keluar dari berbagai macam alternatif kebijakan publik dan pemerintahan, dan yang paling banyak mencapai seperangkat tujuan di dalam hal hubungan antara kebijakan dalam tujuan.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa implikasi dari pengertian kebijakan publik yaitu:

1. Bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan yang diambil oleh pejabat pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah - masalah publik.
2. Bahwa kebijakan negara itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan dari pemerintah.
3. Bahwa kebijakan negara itu baik untuk melakukan sesuatu maupun tidak melakukan sesuatu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.

4. Bahwa kebijakan itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Perumusan kebijakan harus dilandasi dengan pengetahuan atas kondisi sosial ekonomi masyarakat, potensi, permasalahan dan kemungkinan-kemungkinannya. Menurut Bintoro (1992) dalam kebijakan kita harus memilih-milih masalah dengan berbagai alternatif-alternatif fundamental, seperti:

1. Kebijakan dalam tujuan ditekankan pada laju pertumbuhan yang tinggi atau kepada keadilan sosial.
2. Kebijakan ekonomi ditekankan pada peningkatan produksi dan produktivitas atau kepada perluasan kesempatan kerja.
3. Kebijakan dalam pembangunan ditekankan pada daerah-daerah tertentu yang mempunyai potensi pembangunan besar atau pemerataan pembangunan diberbagai daerah.
4. Kebijakan dalam industri ditekankan pada orientasi ekspor atau berorientasi kepada pasar dalam negeri.

Seorang pemimpin dalam pemerintahan harus mampu memutuskan suatu kebijakan. Karena jika seorang pemimpin pemerintahan tidak mampu memutuskan kebijakan, maka aparatur pemerintahnya akan sewenang-wenang mempergunakan jabatannya untuk kepentingan individu. Menurut Bintoro (1992) proses analisa dan pembentukan kebijakan pemerintah dibagi dalam tahap-tahap yaitu:

- a. Penyusunan konsep pertama dan suatu kebijakan.
- b. Rekomendasi mengenai suatu kebijakan.



- c. Analisa kebijakan, dimana berbagai informasi dan penelaahan dilakukan terhadap adanya rekomendasi suatu kebijakan.
- d. Perumusan daripada kebijakan yang sebenarnya.
- e. Pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijakan.
- f. Evaluasi pelaksanaan kebijakan.

Dengan adanya tahap-tahap proses analisa dan pembentukan kebijakan tersebut, maka dapat dicari pola arus, hubungan antar lembaga serta koordinasi pada masing-masing tahap itu dilakukan oleh berbagai orang atau lembaga. Dengan cara ini dapat dilihat lembaga atau orang mana yang menjadi strategis dalam proses analisa dan pembentukan kebijakan.

Didalam kebijakan publik terdapat beberapa komponen dan tahapan kebijakan, menurut Eulau dan Prewitt dalam Jones (1991) yaitu:

1. Niat (*intension*), yakni tujuan-tujuan yang sebenarnya dari sebuah tindakan
2. Tujuan (*goals*), yakni keadaan akhir yang hendak dicapai
3. Rencana atau usulan (*plans or proposal*), yakni cara-cara yang disahkan untuk mencapai tujuan
4. Keputusan atau pilihan (*decision or choices*), yakni tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program
5. Pengaruh (*effecs*), yakni dampak program yang dapat diukur

Dalam pembuatan kebijakan pasti ada faktor-faktor yang mempengaruhinya, menurut Islamy (1998) faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (*konservatisme*).
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.
- d. Adanya pengaruh dan kelompok luar.
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Selanjutnya menurut Nogi (2003) pembuatan kebijakan yang baik dapat dilakukan dengan cara:

1. Kebijakan harus relevan terhadap kebutuhan masyarakat
2. Kebijakan harus memiliki alternatif pemecahan masalah
3. Kebijakan harus memiliki tujuan yang jelas
4. Kebijakan harus memiliki evaluasi pelaksanaan

Kemudian Nugroho (2003) membuat siklus yang sistematis dalam pembuatan kebijakan publik yang ideal:

- a. Terdapat isu atau masalah publik yaitu masalah yang strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang, berjangka panjang, tidak dapat diselesaikan perseorangan dan membutuhkan penyelesaian
- b. Dari isu tersebut kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah yang dihadapi

- c. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan oleh pemerintah, masyarakat atau kedua-duanya sama-sama melaksanakan
- d. Namun dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru untuk menilai apakah kebijakan yang dirumuskan mampu dilaksanakan dengan baik dan benar

Sedangkan tahapan kebijakan menurut Ripley dalam Sujianto (2008) meliputi :

- 1. Agenda setting*
- 2. Formulation dan keinginan od goals and program*
- 3. program implementation*
- 4. Evaluatin of implementation*
- 5. Decisions about future of the policy and program*

Dalam membuat kebijakan publik hendaknya memperhatikan berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan tersebut. Sebab berhasil atau tidaknya kebijakan dipengaruhi banyak faktor. Salah satu faktor tersebut adalah pelaksanaannya atau implementasinya, karena dari implementasi kebijakan kita akan mengetahui keberhasilan suatu kebijakan yang telah dibuat.

### **Konsep Implementasi Kebijakan**

Sebuah kebijakan adalah sebuah rencana tindakan yang sengaja dibuat untuk memandu keputusan dan mencapai tujuan-tujuan yang rasional. Terminologi kebijakan dapat diaplikasikan

kepada pemerintahan, organisasi dan kelompok di sektor swasta dan individu. Kebijakan berbeda dari peraturan atau hukum dapat menyuruh atau mendukung perilaku tertentu. Sedangkan kebijakan hanya memberikan panduan bertindak menuju hal-hal yang paling mungkin dilakukan untuk mencapai hasil yang diharapkan.

Suatu studi kebijakan biasanya mengacu pada proses pembuatan-pembuatan keputusan penting dalam sebuah organisasi, termasuk identifikasi dari berbagai alternatif dan pemilihan salah satu diantaranya berdasarkan dampak yang akan dihasilkan. Kebijakan dapat dipahami sebagai mekanisme politik, manajemen, keuangan dan administrasi untuk mengatur upaya pencapaian tujuan-tujuan tertentu.

Untuk melihat keberhasilan suatu kebijakan, amat sangat bergantung pada implementasi kebijakan itu sendiri. Dimana, implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkatan abstraksi tertinggi implementasi sebagai akibat ada beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran program.

Implementasi kebijakan harus didukung oleh hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik dalam hal pengambilan keputusan maupun dalam hal pendanaan. Hal senada juga dikemukakan oleh Marek, Baun & Dąbrowski (2017) bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kerjasama antara

pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pendapat yang sama juga dikatakan oleh Sotirov, Lovric & Winkel (2015) yang menyebutkan bahwa implementasi kebijakan di daerah dipengaruhi oleh kebijakan pusat.

Selain dari hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh aktivitas politik yang ada di daerah atau maupun di pusat, seperti pendapat Strunz, Gawel, Lehmann & Soderholm (2018) bahwa pendekatan politik menjadi instrument yang paling menentukan dalam pelaksanaan kebijakan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Mao (2018) mengatakan bahwa desentralisasi politik, fiskal dan administrasi memiliki dampak yang berbeda terhadap implementasi kebijakan, mendukung hal tersebut Yates & Gutberlet (2011) juga mengatakan adanya hambatan dari politik lokal dan prakondisi dalam pelaksanaan kebijakan, dan terdapat campur tangan antara pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan serta partisipasi mereka dalam menjalankan kebijakan.

Terlepas dari tujuan kebijakan yang telah ditetapkan, aktivitas politik yang dilakukan oleh daerah maupun oleh pemerintah pusat, memberikan pengaruh yang cukup banyak terhadap implementasi kebijakan tersebut, Switzer, D. (2017) mengatakan bahwa kegiatan politik mempengaruhi implementasi kebijakan di pemerintah pusat dan pemerintah daerah, selain itu terdapat peran pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan yang secara inheren terkait dengan insentif politik yang didapat.

Tuokuu, et.al (2018) mengatakan bahwa kurangnya kemauan politik untuk menegakkan implementasi kebijakan memberikan kontribusi dalam keberhasilan maupun kegagalan implementasi tersebut. Kekuatan politik dapat dipahami sebagai variabel yang secara langsung mempengaruhi implementasi karena jumlah sumber daya yang dapat dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan tertentu sangat penting untuk memperkirakan peluang penerapannya Cleaves, P. (1980).

Menurut Nogi (2013) implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia. Kemudian Ripley dan Franklin dalam Sujianto (2008) mengemukakan implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata. Implementasi yang berhasil tidak hanya ada dua perspektif saja. *Pertama*, keberhasilan diukur melalui tingkat kepatuhan birokrasi level bawah terhadap birokrasi level atas. *Kedua*, keberhasilan implementasi dicirikan oleh kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah. Keberhasilan suatu program dapat dilihat jika program itu berjalan sesuai dengan model-model yang telah ditetapkan. Kebijakan adalah sebuah rencana tindakan yang sengaja dibuat untuk memandu keputusan dan mencapai tujuan-tujuan yang rasional. Terminologi kebijakan dapat diaplikasikan kepada pemerintahan, organisasi dan kelompok di sektor swasta

dan individu. Suatu studi kebijakan biasanya mengacu pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting dalam sebuah organisasi, termasuk identifikasi dari berbagai alternatif dan pemilihan salah satu diantaranya berdasarkan dampak yang akan dihasilkan. Pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan Wahab (1991:117). Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan, Birklan (2016). Wibawa (1994:461) implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.

Kemudian menurut Ripley dalam Sujianto (2008) implementasi merupakan suatu tahapan di antara pembuatan kebijakan dan konsekuensi dari kebijakan. Di mana ia menempatkan implementasi pada tahap ketiga dalam proses kebijakan. Tahap pertama penyusunan agenda, tahap kedua formulasi kebijakan, tahap ketiga implementasi kebijakan dan tahap keempat dampak dari kebijakan. Selanjutnya beliau menegaskan bahwa implementasi yang berhasil tidak hanya ada dua perspektif yaitu keberhasilan diukur melalui tingkat kepatuhan birokrasi level bawah terhadap birokrasi level atas dan keberhasilan implementasi dicirikan oleh kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah.

Sementara ada perspektif lain menurut Nugroho (2008) bahwa implementasi yang berhasil mengarah pada kinerja yang diinginkan dari suatu program dan dampak dari program. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dan kebijakan publik tersebut.

Dalam hal yang berbeda menurut Erwan & Ratih (2013) implementasi kebijakan bisa menjadi jembatan, karena melalui tahapan yang *delevery mechanism* dimana ketika berbagai *policy output* yang dikonversi dari *policy input* disampaikan kepada kelompok sasaran sebagai upaya nyata untuk mencapai tujuan kebijakan. Oleh karena itu implementasi kebijakan adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Sedang menurut Subarsono kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan



dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Kemudian Soluhuddin (2014) menjelaskan implementasi merupakan sebagai proses administrasi dari hukum (*statuta*) yang didalamnya tercakup keterlibatan berbagai macam aktor, organisasi, prosedur dan tehnik yang dilakukan agar kebijakan yang telah ditetapkan mempunyai akibat yaitu tercapainya tujuan kebijakan. Selanjutnya Winarno (2008) mengatakan implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses atau rangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan.

Dari beberapa pengertian tentang implementasi kebijakan diatas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan, aktivitas dan proses untuk menyelesaikan masalah publik yang timbul, yang dilakukan oleh implementor kepada kelompok sasaran sebagai upaya mewujudkan dan merealisasikan tujuan kebijakan.

Makna implementasi ini menekankan kepada dua hal yaitu : *Pertama*, implementasi kebijakan merupakan rangkaian tindakan atau aktivitas artinya tahap implementasi kebijakan telah mempersiapkan kegiatan-kegiatan (*action*) yang akan dilaksanakan dalam upaya menyelesaikan masalah publik yang dihadapi. Kegiatan-kegiatan implementasi yang disusun tentunya disesuaikan dengan kondisi dan situasi permasalahan publik yang akan diselesaikan. *Kedua*, implementasi kebijakan merupakan proses artinya tahap implementasi kebijakan membutuhkan waktu

untuk bisa mewujudkan tujuan kebijakan, sehingga proses implementasi tidak bisa terjadi seketika saja.

Oleh karena itu dalam melakukan proses implementasi dibutuhkan berbagai persiapan-persiapan yang mendasar, seperti menyediakan SDM-nya, menyediakan lembaganya, menyediakan alatnya, menyediakan langkah dan strateginya. Sehingga dengan adanya persiapan ini, diharapkan kebijakan yang diimplementasikan dapat memenuhi tujuan kebijakan yang sudah ditetapkan.

Menurut Nogi (2003) implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan, tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia. Sedangkan menurut Grindle (1980) implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan mekanisme penjabaran atau operasional dari keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi melainkan lebih dari itu yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang akan memperoleh apa dan suatu kebijakan.

Kemudian menurut Ripley dalam Sujianto (2008) implementasi merupakan suatu tahapan diantara pembuatan kebijakan dan konsekuensi dari kebijakan. Dimana ia menempatkan implementasi pada tahap ketiga proses kebijakan. Tahap pertama penyusunan agenda, tahap kedua formulasi kebijakan, tahap ketiga implementasi kebijakan dan tahap keempat dampak dari kebijakan. Selanjutnya beliau menegaskan

bahwa implementasi yang berhasil tidak hanya ada dua perspektif yaitu keberhasilan diukur melalui tingkat kepatuhan birokrasi level bawah terhadap birokrasi level atas dan keberhasilan implementasi dicirikan oleh kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah. Sementara ada perspektif lain yang mengatakan bahwa implementasi yang berhasil mengarah pada kinerja yang diinginkan dari suatu program dan dampak dari program.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk, program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. (Nugroho, 2003)

Dalam melaksanakan program, implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar berhubungan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. (Grindle) Kemudian *Ripley dan Franklin* dalam Winarno (2007) mengemukakan implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2004). Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Sedangkan menurut *Van Meter dan Van Horn* dalam Winarno (2007) mengemukakan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Pemerintah sebagai pelaku utama implementasi kebijakan publik memiliki dua fungsi yang berbeda yakni fungsi politik dan fungsi administratif. Fungsi politik terkait dengan fungsi pemerintah sebagai pembuat kebijakan, sedangkan fungsi administrasi terkait dengan fungsi pemerintah sebagai pelaksana kebijakan. Oleh karena itu, pemerintah sebagai lembaga pembuat dan pelaksana kebijakan publik memiliki kekuatan dikretif (*disrectionary power*) dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, aktor-aktor lain juga harus memainkan peran pengawasan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Sebuah kebijakan publik akan disusun berdasarkan sebuah proses sebagai berikut: formulasi, adopsi, implementasi dan

evaluasi. Dalam proses identifikasi, pemerintah merasakan adanya masalah yang harus diselesaikan dengan pembuatan kebijakan. Berdasarkan identifikasi tersebut dilakukanlah formulasi kebijakan.

Kebijakan disusun berdasarkan alternatif-alternatif tindakan dan partisan. Setelah alternatif tindakan dan partisipan disusun, maka proses adopsi dilakukan dengan memilih alternatif terbaik dengan memperhatikan syarat pelaksanaan, partisipan, proses dan muatan kebijakan. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan terkait dengan pihak-pihak yang terlibat, tindakan yang dilakukan dan dampak terhadap muatan kebijakan itu sendiri. Setelah implementasi kebijakan dilakukan, evaluasi kebijakan harus dilaksanakan.

Secara jujur dapat dikatakan bahwa, setiap kebijakan sebaik apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal (*policy failure*) sebagaimana diungkapkan oleh *Hogwood dan Gunn* (dalam Sumaryadi, 2005) yakni *non implementation* atau tidak terimplementasikan dan kategori *unsuccessful implementation* atau implementasi yang tidak berhasil. *Non implementation* berarti suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai rencana, mungkin karena pihak yang terlibat pelaksanaannya tidak mau bekerja sama atau telah bekerja sama secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang diselesaikan di luar jangkauan kekuasaannya sehingga betapapun gigihnya usaha mereka,

hambatan yang ada tidak sanggup di tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Dalam mengimplementasikan kebijakan suatu program perlu difikirkan faktor-faktor sosial dalam proses pembuatan rencananya. Oleh karena itu dalam pembuatan kebijakan harus mempertimbangkan siapa yang akan melaksanakan program, dimana, kapan dan bagaimana melaksanakannya. Untuk itu keberhasilan implementasi suatu program harus didukung oleh kemampuan manajemen yang baik, dari pengelola ataupun kelompok sasaran program.

*Jones* melihat masalah implementasi kebijakan dengan menekankan pada konsepsi aktivitas-aktivitas fungsional. Implementasi yang dimaksudkan adalah mengoperasionalkan program. Sedangkan aktivitas pengorganisasian dimaksudkan adalah pembentukan kembali sumber daya, unit-unit dan metode agar program berjalan. Kedua aktivitas tersebut menafsirkan agar program menjadi rencana dan pedoman yang tepat serta dapat diterima kemudian dilaksanakan. (Sujianto, 2008)

Selanjutnya *Lester* dalam Sujianto (2008) mengemukakan implementasi dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, hasil dan sebagai suatu sebab akibat. Dikatan sebagai suatu proses implementasi merupakan rangkaian keputusan dan tindakan yang dimaksudkan untuk menetapkan suatu keputusan otoritatif awal dari legislatif pusat kedalam suatu akibat dan efek. Maka ciri utama dari proses implementasi adalah kinerja yang tepat waktu dan

memuaskan. Sebagai hasil implementasi berkaitan dengan tingkat seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkat tertinggi implementasi sebagai sebab akibat mengimplementasikan bahwa ada beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah yang menjadi program.

Keberhasilan suatu program dapat dilihat jika program itu berjalan sesuai dengan pola-pola yang telah ditetapkan. *Linders and Peters* memberikan alternatif dalam menafsirkan keberhasilan implementasi dengan mengevaluasi kinerja kebijakan dan berusaha menentukan ada atau tidaknya perubahan yang nyata dalam populasi target atau kondisi sebagai akibat suatu intervensi kebijakan pemerintah.

Kesulitannya adalah jika lingkungan sosial dan ekonomi dimana program itu diimplementasikan tidak dipahami secara utuh atau kondisinya yang berubah cepat. Kemudian *Meter dan Horn* mengemukakan identifikasi indikator-indikator kinerja implementasi merupakan tahap yang krusial dalam menganalisis mengenai implementasi. Indikator kinerja menafsirkan sejauh mana standar dan tujuan kebijakan direalisasikan. Tetapi pilihan kinerja tergantung pada maksud dan tujuan penelitian itu sendiri. (Sujianto, 2008)

Syukur dalam Budi Winarno (2007) mengemukakan adanya tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu : (a) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan, (b) target group yaitu

kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan, (c) unsur pelaksanaan (*implementor*) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut. Implementasi kebijakan adalah suatu efektivitas atau kegiatan dalam rangka mewujudkan atau merealisasikan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang dilakukan oleh organisasi birokrasi pemerintah atau badan pelaksanaan lain melalui proses administrasi dan manajemen dengan memanfaatkan segala sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu.

Konsep *Lester, et al.*, dalam Sujianto (2008) menjelaskan implementasi didefinisikan sejauh mana arah dan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan benar-benar tercapai. Kemudian *Ripley dan Franklin* dalam Sujianto (2008) menegaskan implementasi yang berhasil dilihat dari beberapa perspektif, yaitu:

1. Tingkat kepatuhan birokrasi level bawah terhadap birokrasi level atas.
2. kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah.
3. Kinerja yang ingin dicapai dari suatu program dan dampak dari program.

Faktor-faktor keberhasilan implementasi menurut *Ripley dan Franklin* dalam Sujianto (2008) adalah:

1. Kejelasan tujuan-tujuan program dan tingkat konsensus diantara pelaksana atas tujuan-tujuan tersebut.



2. Tingkat perubahan dari kebiasaan-kebiasaan lama yang dikehendaki program.
3. Tipe-tipe orang yang memperoleh manfaat dan klien terbatas, yaitu orang dan kelompok yang menjadi target implementasi.

Apabila kelompok-kelompok penting dari mereka (kelompok sasaran) mempunyai tingkat konsensus yang tinggi untuk menentang implementasi, maka tidak mungkin implementasi dapat berhasil. Namun bila kelompok-kelompok penting tersebut berada pada suatu pandangan dalam implementasi maka implementasi akan dibuat lebih mudah (Sujianto)

Menurut Riant Nugroho (2003) pada prinsipnya ada "*empat tepat*" yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Apakah kebijakan sendiri sudah tepat

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sisi, *Pertama*, sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. *Kedua*, apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan mengenai perumusan kebijakan. *Ketiga*, apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai wewenang (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

2. Tepat pelaksanaannya

Aktor implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah, namun masih ada yang harus ikut berperan serta yaitu masyarakat dan

swasta. Dimana kebijakan yang sifatnya monopoli, seperti pembuatan kartu identitas penduduk sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang sifatnya memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti pengelolaan pasar yang mana pemerintah kurang efektif untuk menyelenggarakannya sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah bersama swasta.

### 3. Tepat target

Ketepatan target berkenaan kepada tiga hal, yaitu : *pertama*, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. *Kedua*, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam artian secara alami, namun juga apakah kondisi target mendukung atau menolak. *Ketiga*, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

### 4. Tepat lingkungan

Ada dua lingkungan yang menentukan dalam implementasi kebijakan, yaitu: *pertama*, lingkungan kebijakan yaitu lingkungan

interaksi diantara lembaga perumusan kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang berkaitan, *kedua*, lingkungan eksternal kebijakan yang juga sebagai variabel eksogen yang terdiri dari *publik opinion* yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan dan individual yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peranan penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan. Selain itu juga tepat lingkungan membutuhkan tiga jenis dukungan yaitu dukungan politik, dukungan strategis dan dukungan teknis.

Sejalan dengan pendapat *Meter and Horn* dalam Budiman (2001) menetapkan ada enam variabel yang menentukan dalam keberhasilan implementasi kebijakan, antara lain:

1. Standar dan tujuan kebijakan (*policy standar objectives*)

Ukuran standar dan tujuan kebijakan memberikan perhatian utama pada faktor-faktor yang menentukan hasil kerja, maka identifikasi indikator-indikator hasil kerja merupakan hal yang penting dalam analisis. Karena indikator ini menilai sejauhmana standar dan tujuan keseluruhan kebijakan, ini terbukti karena mudah diukur dengan berbagai kasus.

2. Sumberdaya kebijakan (*policy resource*)

Bukan hanya standar dan tujuan tetapi juga dalam menjelaskan implementasi kebijakan juga membutuhkan sumberdaya yang digunakan untuk memudahkan administrasi.

### 3. Aktivitas pengamatan dan komunikasi inter organisasional

Suatu implementasi yang efektif memerlukan standar dan tujuan program yang dipahami oleh masing-masing individu yang bertanggung jawab agar implementasi tercapai. Oleh sebab itu memerlukan komunikasi yang berjalan konsisten dengan tujuan mengumpulkan informasi yang dibutuhkan. Efektifitas komunikasi memerlukan mekanisme dan prosedur yang jelas dimana otoritas yang lebih tinggi dapat memungkinkan pelaksanaan bertindak dengan cara yang konsisten.

### 4. Karakteristik pelaksana

Komponen ini terjadi dari struktur formal organisasi dan atribut-atribut formal dari personal selain hubungan pelaksana dengan partisipan dalam sistem penyampaian kebijakan. Lebih jelasnya karakteristik hubungan dengan kemampuan dan kriteria staf tingkat pengawas hirarki terhadap putusan sub unit dalam proses implementasi.

### 5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Didalam implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa aspek diantaranya adalah pengaruh ekonomi, sosial dan politik. Ada beberapa hal yang berhubungan dengan faktor ekonomi, sosial dan politik diantaranya:

- a. Apakah sumber daya ekonomi tersedia dalam organisasi pelaksana cukup memadai untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan.
  - b. Sejauh mana kondisi sosial ekonomi yang akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan
  - c. Bagaimana sifat umum tentang seberapa jenis masalah kebijakan yang terkait
  - d. Apakah kelompok elit menyetujui atau menentang pelaksanaan kebijakan
  - e. Apakah karakteristik partisipan dan organisasi pelaksana ada oposisi atau dukungan partisipan untuk kebijakan tersebut
6. Disposisi atau sikap pelaksana

Disposisi atau sikap pelaksana sangat menentukan keberhasilan implementasi, sebab hal ini berkaitan dengan persepsi pelaksana dalam yuridis dimana kebijakan disampaikan. Ada tiga unsur yang mempengaruhi pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan yaitu:

- a. Kognisi (pemahaman dan pengetahuan) pelaksana terhadap kebijakan
- b. Arah respon pelaksana terhadap implementasi menerima atau menolak
- c. Intensitas dari respon pelaksana

Pendapat yang dikemukakan oleh *George C Edward III* dalam Sujianto (2008), ia mengembangkan model dengan

mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan, yaitu:

### 1. Komunikasi

Komunikasi merupakan alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan (informasi) dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka-mereka diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Tipe komunikasi yang diajukan adalah komunikasi vertikal, dimana komunikasi vertikal ini mencakup lima hal yaitu: 1). Petunjuk-petunjuk tugas yang spesifik, seperti perintah kerja, 2). Informasi yang dimaksudkan menghasilkan pemahaman mengenai tugas dan hubungannya dengan tugas-tugas organisasi lainnya, 3). Informasi praktek-praktek dan prosedur keorganisasiannya, 4). Perintah-perintah dan 5). Arahan-arahan dan pelaksanaan yang dikirimkan kepada para pelaksana program.

### 2. Sumber daya

Sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan/program, karena bagaimanapun baiknya kebijakan itu dirumuskan tanpa ada dukungan sumber daya yang memadai, maka kebijakan akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya. Berarti tanpa sumber daya yang memadai implementasi kebijakan akan mengalami kegagalan. Oleh karena itu sumber daya yang dimaksudkan mencakup : 1). Jumlah staff pelaksana yang memadai dengan

keahlian yang memadai, 2). Informasi, 3). Wewenang atau kewenangan dan 4). Fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menjamin kebijakan dijalankan sesuai dengan yang diharapkan.

### 3. Disposisi

Disposisi atau sikap para pelaksana diartikan sebagai kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan atau sebagai motivasi psikologis para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Ada tiga hal yang terdapat didalam disposisi atau sikap pelaksana yang merupakan unsur penting dalam implementasi kebijakan, yaitu: 1). Pemahaman dan pengetahuan (kognisi), 2). Arah respon dari para pelaksana terhadap implementasi kebijakan (penerimaan dan penolakan) dan 3). Intesitas dari respon.

### 4. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi adalah struktur kelembagaan pelaksana program. Ada dua unsur atau bagian dalam hal ini, yaitu: 1). Prosedur rutin atau standart prosedur operasi dan 2). Fragmentasi (pemecahan/pembagian untuk beberapa bagian kekuasaan).

Dari beberapa pendapat tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, *Meter and Horn* serta *Grindle* dalam Sujianto (2008) menyimpulkan bahwa fakto yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan pada dasarnya dapat dikelompokkan pada tiga faktor, yaitu:

#### a. Faktor kebijakan itu sendiri

b. Faktor lembaga atau instansi pelaksana (organisasi pelaksana)

c. Faktor lingkungan



## **BAB V**

### **PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dikaji berdasarkan proses implementasi (perspektif proses) dan hasil yang dicapai (perspektif hasil). Pada perspektif proses, program pemerintah dapat dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat kebijakan yang memuat tata cara atau ketentuan implementasi.

Menurut Smith dalam Fischer (2015) dalam proses implementasi ada empat variabel yang perlu diperhatikan. Keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan (*tensions*) yang bisa menyebabkan timbulnya protes-protes, bahkan aksi fisik, dimana hal ini menghendaki penegakan institusi-institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan tersebut.

Ketegangan-ketegangan itu bisa juga menyebabkan perubahan-perubahan dalam institusi-institusi lini. Jadi pola-pola interaksi dari keempat variabel dalam implementasi kebijakan memunculkan ketidaksesuaian, ketegangan dan tekanan-tekanan.

Pola-pola interaksi tersebut mungkin menghasilkan pembentukan lembaga-lembaga tertentu, sekaligus dijadikan umpan balik untuk mengurangi ketegangan dan dikembalikan ke dalam matriks dari pola-pola transaksi dan kelembagaan.

Keempat variabel dalam implementasi kebijakan publik tersebut, yaitu : (1) Kebijakan yang diidealkan (*idealised policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definsikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan. (2) Kelompok sasaran (*target groups*), yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. (3) *Implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. (4) *environmental factor*, yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

Kemudian Matland dalam Fischer (2015) menjelaskan bahwa implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan di sini memiliki ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, karena, walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang

mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi.

Selanjutnya menurut Goggin et al dalam Fischer (2015) proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah dapat diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: dorongan dan paksaan pada tingkat federal, kapasitas pusat/Negara dan dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.



## BAB VI

### MODEL-MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Riset implementasi dapat dibagi ke dalam tiga pendekatan teoritis yang berbeda dalam studi implementasi, Goggin dalam Fischer (2015) :

#### 1. Pendekatan implementasi *top down*

Teori *top down* dimulai dengan asumsi bahwa implementasi kebijakan dimulai dengan keputusan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Parson menekankan bahwa studi ini didasarkan atas "model kotak hitam" (*blackbox model*) dari proses kebijakan yang diinspirasi oleh analisis sistem. Mereka mengasumsikan sebuah hubungan sebab akibat yang langsung antara kebijakan dan keluaran yang diamati dan cenderung untuk mengabaikan pengaruh dari implementor pada penyampaian kebijakan. Para penganut *top down* biasanya mengikuti sebuah pendekatan yang menginterpretasikan kebijakan sebagai input dan implementasi sebagai faktor *output*. Terkait dengan penekanan mereka pada keputusan pembuat kebijakan di Pusat, de Leon menjelaskan pendekatan top-down sebagai sebuah "fenomena elit yang memerintah" . Berikut ini adalah para pengarang yang menganut aliran *top down* yaitu Pressman dan

Wildavsky, Meter dan Horn, Bardach, sebagaimana juga Sabatier dan Mazmanian.

Pressman dan Wildavsky mengikuti pendekatan model rasional. Mereka memulai dari asumsi bahwa tujuan kebijakan dibuat oleh pembuat kebijakan di Pusat. Dalam pandangan ini, riset implementasi ditinggalkan tugas-tugas untuk menganalisis kesulitan dalam mencapai tujuan. Oleh sebab itu, mereka memandang implementasi sebagai "interaksi antara seting tujuan dan tindakan yang diarahkan untuk mencapainya" (Pressman dan Wildavsky). Para pengarang menggarisbawahi hubungan yang linier antara tujuan kebijakan yang disetujui dengan implementasinya. Implementasi kemudian membawa pengaruh pada terbentuknya prosedur birokrasi yang memadai untuk memastikan bahwa kebijakan diselenggarakan seakurat mungkin.

Pada akhirnya, badan-badan pelaksana harus memiliki sumber-sumber daya yang cukup untuk dapat menyelesaikan kebijakan, dan mereka membutuhkan tanggung jawab yang jelas dan pengawasan yang hirarki untuk mengawasi tindakan dari para implementor. Buku Pressman dan Wildavsky, sebuah studi dari implementasi program federal atas pembanguna ekonomi di Oakland, California, mencatat pentingnya jumlah badan yang terlibat dalam implementasi. Mereka berpendapat bahwa implementasi yang efektif dapat meningkatkan kesulitan, jika sebuah program harus melewati banyaknya "zona bersih" (*clearance points*). Sebagai sebuah seting implementasi yang

terbesar yaitu tipe multi-aktor, khususnya di USA, analisis mereka sangat skeptis bahwa implementasi dapat bekerja seluruhnya.

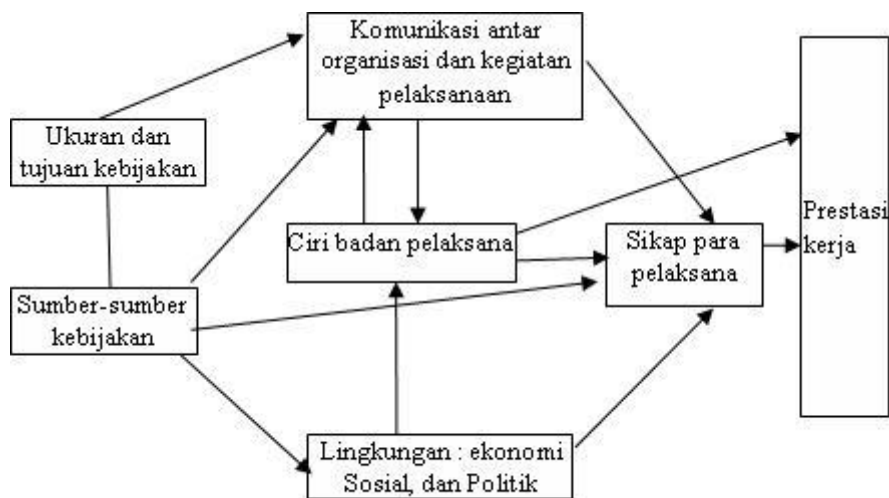
Para tokoh Amerika seperti Meter dan Horn dalam Fischer (2015) menawarkan model teori yang lebih dielaborasi. Penekanan mereka hampir sama dengan Pressman dan Wildavsky. Mereka menaruh perhatian pada studi dimana outcomes implementasi berhubungan dengan tujuan dari keputusan kebijakan awal. Model mereka memasukkan enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dan kinerja.

Di saat banyak faktor berkaitan dengan kapasitas organisasi dan kontrol hirarki, pengarang juga memberikan penekanan pada dua variabel yang sedikit terpusah dari "mainstream" *top-down*: Mereka berpendapat bahwa luasnya perubahan kebijakan memiliki dampak yang penting pada kemungkinan efektivitas implementasi dan oleh karenanya derajat konsensus tujuan menjadi penting. Oleh karena itu, perubahan kebijakan yang signifikan hanya mungkin jika konsensus tujuan di antara para aktor tinggi. Tidak seperti yang mewakili aliran *top down*, model Meter dan Horn sedikit memberikan perhatian pada pembuat kebijakan agar implementasi sukses tetapi menyediakan sebuah dasar analisis bagi para pakar, dalam penelitiannya yang berjudul *A Model of the Policy Implementation Process*. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu :

- Standar dan sasaran kebijakan

- Sumber daya
- Karakteristik organisasi pelaksana
- Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- Sikap para pelaksana
- Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

### Model Meter and Horn



Sumber : Nugroho (2008 : 231)

Sabatier dan Mazmanian adalah beberapa di antara para pengarang inti dari pendekatan *top down*. Seperti Meter dan Horn, Sabatier dan Mazmanian memulai analisis mereka pada keputusan kebijakan yang dibuat oleh perwakilan pemerintahan. Selanjutnya, mereka mengasumsikan sebuah pemisahan yang jelas antara pembuat kebijakan dari implementasi kebijakan. Model mereka mempunyai 6 kriteria untuk efektivitas implementasi yaitu (1) tujuan kebijakan jelas dan konsisten; (2) program didasarkan pada teori sebab akibat yang valid; (3) proses implementasi



distrukturkan dengan baik; (4) pejabat yang mengimplementasikan berkomitmen dengan tujuan program; (5) kelompok kepentingan dan kedaulatan (eksekutif dan legislatif) harus mendukung; (6) Tidak ada perubahan yang mengganggu pada kondisi kerangka sosial ekonomi.

Sekalipun Sabatier dan Mazmanian, mengakui bahwa pengawasan hirarki yang sempurna terhadap proses implementasi sangat sulit untuk dilakukan dan kondisi yang tidak menguntungkan tersebut dapat mengakibatkan kegagalan implementasi, mereka berpendapat bahwa pembuat kebijakan dapat memastikan implementasi berjalan efektif melalui desain program yang tepat dan membuat sebuah struktur proses implementasi yang pintar.

## 2. Pendekatan implementasi *bottom up*

Pada akhir tahun 1970 dan awal tahun 1980, teori *bottom up* muncul sebagai sebuah respon kritik atas aliran *top down*. Beberapa studi memperlihatkan bahwa keluaran politik tidak selalu membawa hubungan yang baik bagi tujuan kebijakan yang asli dan mereka juga mengasumsikan adanya hubungan sebab akibat yang masih dipertanyakan. Para teoritik menyarankan untuk mempelajari apa yang secara nyata terjadi pada level penerima dan menganalisis penyebab nyata yang mempengaruhi tindakan pada kenyataannya. Studi yang dilakukan oleh para penganut aliran ini dimulai dari "bawah" dengan mengidentifikasi jaringan antar aktor yang terlibat dalam kebijakan yang nyata. Mereka

menolak ide bahwa kebijakan didefinisikan pada tingkat Pusat dan oleh karenanya para implementor perlu untuk melekatkan tujuan serapi mungkin. Malahan, ketersediaan diskresi pada tahap penyampaian kebijakan kelihatan sebagai sebuah faktor yang menguntungkan bagi birokrat lokal yang terlihat lebih dekat pada masalah yang nyata daripada pembuat kebijakan di Pusat. Para peneliti *bottom up* klasik yaitu peneliti Amerika Lipsky dan Elmore dan juga pakar Swedia Hjern yang berkolaborasi dengan beberapa pengarang lainnya seperti Porter dan Hull (Fischer,2015).

Lipsky menganalisis perilaku pekerja layanan publik (seperti guru, pekerja sosial, kepolisian, dokter), yang dinamai "birokrat jalanan" (*street-level bureaucrats*). Dalam artikelnya yang terbit pada tahun 1971, Lipsky mengajukan argumen bahwa para analis kebijakan perlu untuk mempertimbangkan interaksi langsung antara pekerja sosial dan warga negara. Hudson berpendapat bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh "birokrat jalanan" berada pada kontrol oleh perilaku warga negara. Birokrat jalanan juga dipertimbangkan untuk memiliki otonomi yang besar yang bersumber dari organisasi yang memperkejakannya. Sumber utama dari kekuasaan otonomi mereka bersumber dari dikresi yang besar (Fischer 2015).

Menurut Hill dan Hupe, kerja Lipsky telah disalahartikan secara luas dimana dia tidak hanya menggarisbawahi kesulitan dalam mengawasi perilaku birokrat jalanan. Masih tetap penting, Lipsky menunjukkan bahwa pembuatan kebijakan oleh birokrat

jalanan menciptakan praktek-praktek yang memungkinkan para pekerja publik untuk mengatasi masalahnya yang ditemuinya dalam kerja sehari-hari. Kerja Lipsky yang terpenting adalah terletak pada kenyataan bahwa pendekatannya, pada satu sisi, digunakan sebagai pembenaran dari strategi metodologi yang terfokus pada aktor jalanan. Pada sisi lain, hal ini memperlihatkan bahwa pendekatan top-down telah gagal dengan mengatakan bahwa rantai komando hirarki dan tujuan kebijakan yang didefinisikan secara baik tidak cukup untuk menjamin keberhasilan implementasi (Fischer, 2015).

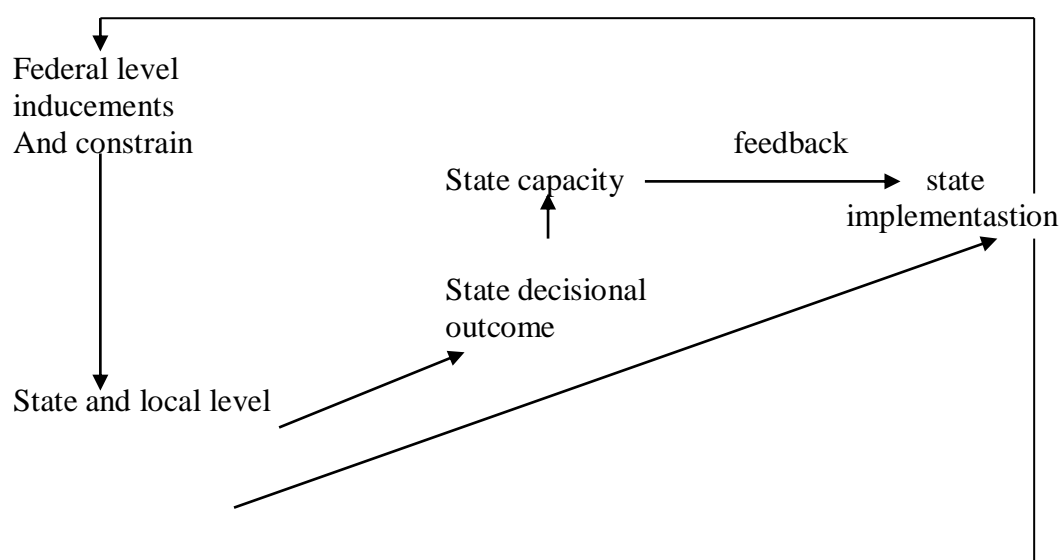
Perhatian utama dari Elmore adalah mempertanyakan bagaimana mempelajari implementasi. Bukan mengasumsi bahwa pembuat kebijakan akan efektif mengawasi implementasi, konsepnya akan "pemetaan terbalik" atau *backward mapping* menyarankan bahwa analisis harus dimulai dengan masalah kebijakan yang khusus dan kemudian menerapkannya dalam tindakan dari badan lokal untuk menyelesaikan masalah.

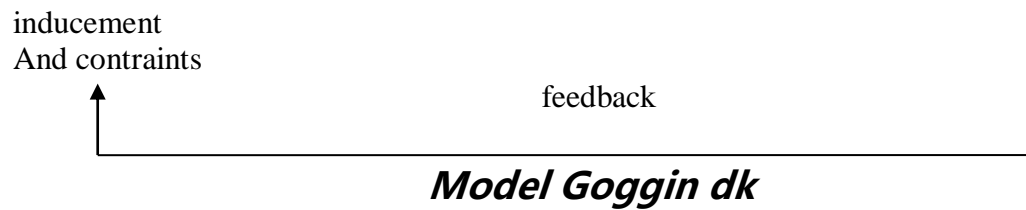
Pakar Swedia, Hjern, yang memiliki hubungan dekat dengan koleganya Porter dan Hull, membangun sebuah metodologi jaringan kerja empirik untuk mempelajari proses implementasi (Hjern, Hjern dan Porter, Hjern dan Hull). Dalam pandangan mereka, sangat penting bagi para peneliti untuk memahami karakter aktor yang banyak (multi) dan karakter inter-organisasi dalam penyampaian kebijakan. Selanjutnya, mereka menyarankan bahwa analisis implementasi harus dimulai dengan

mengidentifikasi jaringan aktor dari seluruh badan yang relevan yang akan bekerjasama dalam implementasi dan kemudian menguji cara yang akan mereka lakukan untuk menyelesaikan masalah mereka. Menurut Sabatier, pendekatan ini menawarkan alat yang berguna untuk menjelaskan “struktur implementasi” (Hjern dan Porter) di mana eksekusi kebijakan dilakukan. Selain itu, dia juga mengkritik kelemahan hipotesis hubungan sebab akibat dalam kaitannya antara faktor hukum dan ekonomi dan perilaku individu, (Fischer 2015).

### 3. Pendekatan implementasi *hybrid*

Sebagai reaksi atas perdebatan antara para penganut *top down* dan *bottom up*, beberapa peneliti seperti Elmore, Sabatier dan Goggin et.al. mencoba menyarikan kedua pendekatan. Model baru yang dikemukakan oleh para pakar adalah menggabungkan elemen dari kedua sisi dalam rangka menghindari kelemahan konseptual dari pendekatan *top down* dan *bottom up*. Pada hakikatnya dalam mempelajari implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu.





Menurut Tachjan (2008), fungsi suatu model akan memberikan gambaran relatif secara lengkap mengenai sesuatu obyek, situasi, atau proses, serta komponen-komponen yang terdapat di dalamnya. Sementara itu, Nugroho (2009) mengatakan bahwa tidak ada model terbaik dalam implementasi kebijakan, karena ada kebijakan publik yang perlu diimplementasikan secara *top-downner* dan terdapat pulakebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan dengan cara *bottom-upper*. Meskipun demikian, Nugroho mengakui bahwa sebenarnya yang paling efektif adalah jika kita bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif, artinya bersifat *top-downner* dan *bottom-upper*. Model seperti ini, biasanya lebih dapat berjalan secara efektif, berkesinambungan, dan murah. Dalam konteks ini, pengintegrasian implementasi kebijakan yang bersifat *top-downner* dan *bottom-upper* dimaknai sebagai model sintesis, oleh Winter (2003) dan Goggin, *et.al*, (1990) menyebut model sintesis ini sebagai model integratif.

Elmore et el dalam Fischer (2015) mengemukakan bahwa pada hakekatnya semua kebijakan publik diimplementasikan oleh organisasi-organisasi publik yang besar, oleh karena itu pengetahuan tentang organisasi-organisasi telah menjadi suatu

unsur penting dari analisis kebijakan. Kita tidak dapat berkata dengan banyak kepastian bagaimana suatu kebijakan itu adanya, atau mengapa tidak diimplementasikan, tanpa mengetahui sebagian besar tentang bagaimana organisasi-organisasi itu berfungsi. Organisasi-organisasi tersebut menyelesaikan masalah dengan memperincikan tugas-tugas yang dapat dikelola dan mengalokasikan tanggung jawab terhadap tugas-tugas tersebut kepada unit-unit khusus. Dengan demikian, hanya dengan memahami bagaimana organisasi-organisasi itu bekerja maka kita dapat memahami bagaimana kebijakan-kebijakan tersebut dibentuk dalam proses implementasi.

Menurut Elmore, jika pengetahuan tentang organisasi-organisasi itu terpusat pada analisis implementasi, maka bagaimanapun sesungguhnya kita berusaha menjadikan pengetahuan tersebut sebagai suatu bentuk yang bermanfaat bagi analisis. Dalam hal teori organisasi, tak ada kumpulan tunggal dan koheren tentang teori organisasi yang akan berlaku sebagai dasar bagi analisis. Jika demikian, ada dua cara untuk menanggulangnya dari jalan buntu ini, yaitu : *Pertama*, mensintesiskan semua teori organisasi ke dalam sehimpunan teratur persepsi-persepsi analitik yang berguna dalam analisis implementasi. *Kedua*, setuju dengan adanya diversitas pemikiran yang ada tentang organisasi-organisasi dan berusaha mencoba menjaring dari diversitas tersebut sejumlah model-model yang dapat dibedakan serta dapat digunakan untuk menganalisis masalah implementasi tersebut.

Sehubungan dengan hal ini, Elmore (1979) mengembangkan empat model organisasi yang menggambarkan sekumpulan besar pemikiran mengenai masalah implementasi. Model-model tersebut sebagai berikut :

- a. *The systems management model* (model manajemen sistem-sistem), mencakup asumsi-asumsi organisasi terdiri dari mainstream, tradisi rasionalis dari analisis kebijakan. Titik tolaknya adalah asumsi tentang perilaku pemaksimalan nilai.
- b. *The bureaucratic process model* (model proses birokrasi), menggambarkan pandangan sosiologis tentang organisasi-organisasi yang diperbaharui untuk meliputi riset baru oleh para mahasiswa "*street level bureaucracy*" yang memikul langsung analisis implementasi program sosial. Titik tolaknya adalah anggapan bahwa ciri esensial dari organisasi-organisasi adalah interaksi antara nilai dan dikresi.
- c. *The organizational development model* (model perkembangan organisasi), menggambarkan suatu kombinasi relatif baru dari teori sosiologi dan psikologi yang memusatkan perhatian pada konflik antara kebutuhan-kebutuhan individu dengan permintaan-permintaan atau tuntutan-tuntutan hidup organisasi.
- d. *The conflict and bargaining model* (model konflik dan *bargaining*), membahas masalah bagaimana orang dengan kepentingan-kepentingan divergen bersatu dalam

menyelesaikan tugas. Ini dimulai dari anggapan bahwa konflik, yang muncul dari pengejaran keuntungan relatif dalam hubungan *bargaining*, merupakan ciri dominan dari hidup organisasi tersebut.

Sementara pandangan ahli lainnya, seperti hasil diskusi meta teori yang komprehensif tentang teori-teori implementasi yang pernah dikembangkan oleh Hill dan Hupe (2006) dalam *implementing public policy*. Mereka mengemukakan bahwa antara suatu teori dan teori lainnya saling mengungguli. Hasil persaingan terkini menunjukkan bahwa model *top-down* semakin tergeser oleh model yang *bottom-up* dengan berkembangnya demokrasi. Karena itu, model yang disimak sebagai " sintesis" adalah yang bersifat *bottom-up* dan jaringan, Nugroho (2009).

Bertitik tolak dari pandangan beberapa ahli yang mengkritisi kelebihan dan kelemahan kedua pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dari suatu berdebatan dalam ranah teoritis dan praktis. Misalnya, argumen yang dikemukakan oleh Lewis dan Plyn yang diikuti Parsons (2006), model *top-down* dan *bottom-up* cenderung terlalu menyederhanakan kompleksitas implementasi. Oleh sebab itu, dalam perkembangan studi implementasi kebijakan telah melahirkan suatu pandangan alternatif dengan melihat situasi tersebut, yang mencoba untuk mensintesis segala kelebihan dari kedua model *top-down* dan *bottom-up*. Sebagaimana ditegaskan oleh Sabatier (1986) yang senada pandangan Knoepfel dan Helmut (1982) serta Elmore (1985) yang dikutip Putra (2003), dalam



pernyataannya “ *is to synthesize the best features of the two approaches*” (adalah melakukan sintesis pada ciri-ciri terbaik dari kedua pendekatan *top-down* dan *bottom-up*).

Model sintesis dalam implementasi kebijakan publik, dalam banyak literatur implementasi kebijakan publik, sebagaimana diungkapkan oleh Winter (2003) dan Goggin, *et.al* (1990) model sintesis ini bisa juga disebut model integratif. Pendekatan integratif cukup beralasan, menurut Sabatier dalam Hawlett dan Rames (2003), karena model sintesis memberikan penekanan yang menunjukkan adanya saling melengkapi di antara kedua model tersebut, sebab model *top-down* berfokus pada pencapaian tujuan suatu implementasi kebijakan, sementara model *bottom-up* menitik beratkan pada pemecahan masalah implementasi kebijakan publik (Suratman, 2009).

Pada akhirnya, keduanya Sabatier dan Mazmanian (1979, 1986) diikuti Parson (2006) lebih mendukung dan menyepakati model sintesis gagasan teoretisi *top-down* dan *bottom-up* menjadi enam syarat yang mencukupi dan mesti ada untuk implementasi yang efektif dari tujuan kebijakan yang telah dinyatakan secara legal. Adapun keenam syarat itu, adalah:

- 1) Tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi legal dan sumber daya;
- 2) Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan;

- 3) Struktur implementasi yang disusun secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan;
- 4) Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen menggunakan kebijaksanaan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan;
- 5) Dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa di legislatif dan eksekutif;
- 6) Perubahan dalam kondisi sosio-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak meruntuhkan teori kausal yang mendasari kebijakan.

Sementara itu, Putra (2003) menegaskan bahwa untuk keperluan mendudukan dimensi kritis dari implementasi kebijakan publik, di sini akan disilangkan atau dipadukan antara teori yang mewakili model pendekatan *top-down* dengan teori yang mewakili model *bottom-up*, sebagai eksplanasi dalam berbagai konteks untuk membuka atau memperlihatkan berbagai dimensi implementasi kebijakan publik secara situasional. Karena melalui pendekatan sintesis ini dimana problem yang ada pada proses implementasi kebijakan publik yang muncul pada setiap pendekatan akan dapat teratasi dengan lebih baik. Sekaligus pendekatan sintesis tersebut akan meminimalisir terjadinya kegagalan-kegagalan dalam implementasi kebijakan publik dari berhadapannya kedua pendekatan yang ada.

Aplikasi model sintesis ini di lapangan relatif lebih cenderung adaptif terhadap karakteristik kebijakan publik yang akan di implementasikan, sehingga perlu juga dilakukan pendekatan-pendekatan yang bersifat situasional dalam mengimplementasikan suatu kebijakan tertentu. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan situasional (kontijensi) ini di dalamnya terdapat Berman (1980), Richard Matland (1995), Helen Ingram (1990), Denise Scheberle (1997) dan Howlett (2004), argumentasi pendekatan situasional ini bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Dalam kaitan ini, Berman (1980) dan Howlett (2004) yang dikutip Hadi (2007), mereka mempunyai pandangan yang sama bahwa implementasi sebagai pertautan antara strategi implementasi dan situasi kebijakan serta dampak kebijakan bergantung pada interaksi antara strategi implementasi serta berbagai kendalanya, maka hendaknya strategi implementasi dirancang-bangun berdasarkan situasi dan kendala-kendala tersebut. Oleh sebab itu, Berman menawarkan dua strategi implementasi kebijakan, yakni pendekatan " *programmed*" dan " *adaptive*" yang didasarkan pada *situational paramater*.

Menyangkut dengan situasional strategi implementasi, Berman (1980) menjelaskan proposisinya bahwa " jika situasi kebijakan dicirikan konteks implementasi kebijakan yang disepakati bersama dan konflik yang kecil, maka pendekatan *programmed* menjadi relevan" . Sementara itu, " jika situasi

kebijakan berbanding terbalik, yaitu terjadinya konflik yang besar antara anggota dari sistem implementasi dan tidak adanya struktur koordinasi terpecah-pecah serta ketika lingkungan implementasi tidak stabil, maka pendekatan *adaptive* yang sesuai untuk strategi implementasi kebijakan publik ini. Lebih jauh lagi, apabila situasi kebijakan sudah sedemikian kompleks dan situasional paramaternya tidak bisa diidentifikasi dengan jelas, baik Berman dan Howlett (dalam Hadi, 2007) menyarankan untuk dipilah-pilahnya situasi dan lingkungan kebijakan dalam konteks yang lebih kecil, sehingga "*mixed strategic approach*" dalam setiap situasi dapat diterapkan. Sehubungan dengan pandangan ini, Hadi (2007) menegaskan bahwa setiap situasi kebijakan pada level pemerintahan dapat saja berbeda, sehingga menuntut strategi yang berbeda pula. Artinya, pendekatan atau strategi yang fleksibel sangat diperlukan sesuai dengan situasi dan level organisasi di mana implementasi kebijakan itu berlangsung.

Model *mekanisme paksa* adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme paksa didalam negara dimana tidak ada mekanisme insentif bagi yang menjalani, namun ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis model ini dapat disebut sebagai "*zero-minus model*", dimana yang ada hanya nilai " nol" dan " minus" saja. Model *mekanisme pasar* adalah model yang mengedepankan mekanisme insentif bagi yang menjalani,

dan bagi yang tidak menjalankan tidak mendapatkan sanksi, namun tidak mendapatkan insentif. Ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis model ini dapat disebut sebagai " *zero-plus model*" , dimana yang ada hanya nilai " nol" dan " plus" . Diantaranya ada kebijakan yang memberikan insentif disatu kutub, dan memberikan sanksi di kutub lain. Model " *top-down*" mudahnya berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya, " *bottom-up*" bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya antara pemerintah dan masyarakat (Nugroho,2003).

1. Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet *Meter dan Horn* dalam Nugroho (2003). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel :

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- b. Karakteristik dari agen pelaksana / implementor
- c. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
- d. Kecenderungan (disposition) dari pelaksana / implementor

2. Model kedua adalah model *Kerangka Analisis Implementasi (A Framework for Implementation Analisis)* yang diperkenalkan oleh *Mazmanian dan Sebatier* dalam Nugroho (2003). Duet

Mazmanian Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel. *Pertama*, variabel independen yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. *Kedua*, variabel intervening yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumberdana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan respons dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana. *Ketiga*, variabel dependen yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

3. Model ketiga adalah model *Hoogerwood dan Gun* dalam Nugroho (2003). Menurut kedua pakar ini untuk melakukan

implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat. Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar. Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu. Syarat ketiga adalah apakah perpaduan sumber-Sumber yang diperlukan benar-benar ada. Syarat keempat adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal. Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Syarat kedelapan adalah bahwa tugas – tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Sebenarnya model *hoogwood dan gun* mendasarkan kepada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktek manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok kebijakan publik. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas mana yang bersifat politik, strategis dan teknis atau operasional.

4. Model keempat adalah model *Marilee S. Grindle* dalam Nugroho (2003). Grindle berargumen bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik amat ditentukan oleh derajat dapat tidaknya kebijakan itu diterapkan atau implementabilitas dari kebijakan tersebut. Grindle mendekati implementasi

kebijakan sebagai suatu proses tindakan-tindakan administratif umum yang perlu diperiksa sampai level kebijakan yang spesifik. Keberhasilan atau kegagalan dari dari suatu kebijakan dapat dilihat dari kapasitasnya untuk menjalankan kebijakan sesuai dengan desain semula. Karena itu, implementasi kebijakan secara keseluruhan perlu dilihat dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (Grindle, 1980). Implementasi kebijakan ini dipengaruhi oleh isi (*contents of policy*) dan lingkungan (*context of policy implementation*) pelaksanaan kebijakan. Grindle menyatakan "*The content of various policies also dictates the site of implementation.... The content of public programs and policies is an important factor in determining the outcome of implementation initiatives.... Policy or program content is often a critical factor because of the real or potential impact it may have on given social, political, and economic setting. Therefore, it is necessary to consider the context or environment in which administrative action pursued.*"

Pendapat ini didasarkan asumsi bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun program individu dan biaya telah disediakan maka implementasi kebijakan dilakukan. Tetapi hal ini sering tidak berjalan mulus, tergantung pada kemampuan pelaksanaan kebijakan. Model Grindle ditentukan oleh *isi kebijakan* dan *konteks implementasinya*. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan



ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

1. *Content of policy* (Isi kebijakan)

- a. *Interest affected* yang berkaitan dengan berbagai kepentingan yang terkena dampak implementasi kebijakan yang dibicarakan. Indikator ini berargumen bahwa seberapa besar perubahan yang dikehendaki kebijakan mengancam kepentingan-kepentingan tertentu dalam masyarakat akan mempengaruhi implementasi kebijakan
- b. *Type of benefit*. Pada hal ini *content of policy* berupaya menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan implementasi kebijakan. Kebijakan yang menjanjikan keuntungan akan lebih mudah diimplementasikan, berbeda dengan kebijakan yang sulit untuk dipahami.
- c. *Extend of change envisioned*. Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dicapai, semakin besar perubahan yang diharapkan dan semakin panjang jangka pencapaiannya, semakin sulit implementasinya.
- d. *Site of decision making*. Semakin banyak pusat-pusat pengambilan keputusan yang terlibat dan semakin jauh jaraknya antara satu dengan yang lainnya, entah secara

geografis atau organisasional, semakin sulit kebijakan dilaksanakan.

e. *Program implementer*. Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh derajat kapasitas, dedikasi dan komitmen dari pelaksana program yang diperlukan dalam menjalankan kebijakan.

f. *Resource committed*. Semakin banyak sumberdaya yang dibutuhkan untuk menunjang implementasi akan semakin sulit untuk diimplementasikan.

## 2. *Context of policy implementation* (Konteks kebijakan)

a. *Power, interest and strategy of actor involved*. Dalam implementasi kebijakan perlu diperhitungkan kekuatan dan kekuasaan, kepentingan dan strategi yang digunakan oleh actor yang terlibat guna memperlancar jalannya implementasi kebijakan. Interaksinya akan mempengaruhi proses dan hasil dari kebijakan.

b. *Institution and regime karakteristik*. Kebijakan public dilaksanakan dalam suatu system politik dan system ekonomi tertentu. Lembaga pelaksana juga mempunyai karakteristik tertentu yang bervariasi dalam hal tingkat profesionalisme, misi dan orientasi dan sebagainya. Semua ini berinteraksi membentuk lingkungan yang juga berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi.

c. *Compliance and responsiveness*. Yakni kepatuhan dan daya tanggap dari pelaksana. Yang harus dilihat disini adalah

bagaimana para aparat pelaksana mau dan mampu memahami tuntutan masyarakat. Peka terhadap ketidakpuasan yang berkembang dan berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan tuntutan masyarakat.

5. Model kelima adalah model yang disusun oleh Richard Elmore, Michael Lipsky dan Benny Hjern & Davis O' Porter dalam Nugroho (2003). Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan actor yang terlibat didalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka tujuan, strategi, aktifitas dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan kepada jenis kebijakan public yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implemementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran bawah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target kliennya dan seuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diparakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung ataupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan.

### **Pemerintah Sebagai Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan**

Kamanga (2018) menyatakan bahwa faktor penghambat keberhasilan implementasi kebijakan adalah: kebijakan prioritas yang selektif oleh pemerintah, kurangnya keterlibatan pelaksana

dalam proses pembuatan kebijakan, ketidaktahuan pekerja tentang adanya kebijakan, kurangnya pelatihan terhadap petugas, pengawasan yang tidak memuaskan terhadap implementasi kebijakan, harmonisasi kebijakan yang buruk, kurangnya kejelasan petunjuk pelaksana kebijakan, ketidakjelasan peran dan kewenangan dalam koordinasi antar bagian yang terlibat, sedangkan faktor pendukung keberhasilan implementasi kebijakan adalah kepemimpinan yang baik, koordinasi yang efektif, keterlibatan aktor dalam proses pembuatan kebijakan, *diseminasi* kepada pengguna primer dan desentralisasi atau pemberdayaan pengawas lokal adalah kunci keberhasilan implementasi kebijakan.

Kemudian menurut Ruhimat (2010) sebuah kebijakan publik memerlukan sebuah dukungan penuh dari semua pihak dalam mengimplementasikannya. Hal ini dikarenakan keberhasilan sebuah kebijakan publik sangat ditentukan oleh efektivitas implementasi kebijakan publik tersebut. Efektifitas tersebut dilihat dari sudut pandang ketepatan kebijakan dalam menyelesaikan permasalahan dan ketepatan lingkungan dalam menerima kebijakan selanjutnya dia juga mengatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang secara dominan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan lingkungan diantaranya: komunikasi antar stakeholder, sumber daya, dan partisipasi stakeholder.

Selanjutnya Savita Khare (2015) mengatakan bahwa agar implementasi kebijakan berjalan dengan baik maka dibutuhkan

komitmen dari pemerintah terhadap penegakan peraturan, kemudian Fayiah, Otesile, Mattia ( 2018 ) mengatakan bahwa penyebab tidak berjalannya implementasi kebijakan lingkungan disebabkan karena organisasi yang bertanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan memiliki sumberdaya manusia yang tidak mencukupi baik dari segi kualitas maupun kuantitas, kurangnya pemantauan yang dilakukan dan anggaran yang tidak memadai juga memberikan pengaruh yang buruk terhadap berjalannya kebijakan lingkungan.

Lain halnya dengan pendapat dari Marek, Baun & Dąbrowski (2017) yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan lingkungan di pengaruhi oleh proses administrasi yang berjalan kurang baik serta masalah keuangan yang menjadi beban dalam pelaksanaan implementasi, selain itu kerjasama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang kurang terlaksana akibat tidak sejalanannya peraturan pusat dan peraturan daerah dalam penanganan pengelolaan limbah terutama dalam mengakses keuangan atau pendanaan.

Strunz, Gawel, Lehmann & Soderholm (2018) mengatakan bahwa pendekatan ekonomi dan politik menjadi instrument yang paling menentukan dalam pelaksanaan kebijakan pemanfaatan energi terbarukan. Selanjutnya Sotirov, Lovric, & Winkel (2015) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan lingkungan di daerah dipengaruhi oleh kebijakan pusat, Kemudian Mao (2018) mengatakan bahwa desentralisasi politik, fiskal dan administrasi

memiliki dampak yang berbeda terhadap implementasi kebijakan lingkungan, sejalan dengan Mao, Yates & Gutberlet (2011) juga mengatakan adanya hambatan dari politik lokal dan prakondisi dalam pelaksanaan kebijakan lingkungan, dan terdapat campur tangan antara pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan serta partisipasi mereka dalam menjalankan kebijakan.

Kemudian Nilson (2010) Mengatakan bahwa terdapat kesenjangan dalam implementasi pengelolaan limbah yaitu kebijakan pengelolaan limbah setingkat nasional dan diimplementasikan pada tingkat lokal, antara perencanaan dan pengambilan keputusan pada proyek, antara pengetahuan dan pengambilan keputusan, antara mekanisme hukum dalam persetujuan pembangunan proyek dan tujuan kualitas lingkungan nasional. Selain itu terdapat perbedaan tata kelola pada tingkatan level pemerintahan, sehingga tidak terjalin koordinasi yang baik, Nilson juga mengatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan limbah yaitu persetujuan pembangunan, pajak, kurangnya dukungan kelembagaan, dan struktur birokrasi yang kognitif.

Berdasarkan pembahasan diatas dapat ditemukan bahwa implementasi kebijakan yang dilakukan banyak mengalami kegagalan, faktor pemerintah yang berperan dalam mengimplementasikan kebijakan tidak memadai untuk keberhasilan sebuah kebijakan.

## **Swasta Sebagai Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan**

Hopper (2016) mengatakan bahwa kerjasama dan fleksibilitas dengan pihak swasta adalah bagian mendasar dari proses implementasi kebijakan, adanya kepatuhan dan sukarela dalam mendukung implementasi kebijakan terutama konsekuensi ekonomi menjadi faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, selanjutnya Swanson, Kuhn & Xu (2001) mengatakan bahwa ketidakberhasilan kebijakan disebabkan karena teknologi yang tidak memadai, keuangan yang rendah, sumber daya manusia yang terbatas, kesadaran lingkungan masyarakat yang buruk, data yang salah, laporan lembaga yang lebih rendah dan konflik organisasi, segala sesuatu itu dapat diatasi dengan adanya campur tangan dan keikutsertaan swasta dalam menjalankan kebijakan.

Menurut Gauthier & Moran mengatakan bahwa dalam implementasi kebijakan hubungan antara tingkat pemerintahan lokal dan nasional menjadi suatu yang paling penting agar kebijakan dapat terlaksana dengan baik terutama dalam hal pendanaannya, keikutsertaan swasta dalam implementasi kebijakan terutama dalam hal pembangunan infrastruktur sangat diperlukan agar tujuan dari kebijakan dapat tercapai.

Peran dari pemerintah daerah sangat penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan ini karena pemerintah daerah memegang otoritas penuh terhadap pelaksanaannya, kebijakan ini

berhasil dilaksanakan karena adanya kerjasama yang baik antara pemerintah, sebagai penyedia layanan, pihak swasta dalam menunjang kegiatan bisnis dan masyarakat, Hopper (2017) Mengatakan bahwa dalam mengimplementasikan kebijakan dibutuhkan kerjasama antara pemerintah dan swasta terutama dalam hal pendanaan serta dalam hal penegakan hukum. Selain itu dia berpendapat bahwa tidak hanya kepentingan politik, kelompok kepentingan, ideology dan masalah bisnis saja yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tetapi masalah birokrasi dan dan preferensi juga menjadi faktor yang cukup berpengaruh.





## **BAB VII**

### **MODEL KEBIJAKAN DALAM MENGATASI GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

Kebijakan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis merupakan kebijakan yang disusun oleh Pemerintah Daerah untuk mengatasi masalah kesejahteraan sosial terutama masalah gelandangan dan pengemis. Tujuan dari penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis adalah agar tercipta ketertiban sosial sehingga tidak mengganggu pemerintah dan masyarakat sehingga terwujud visi dan misi Kota Pekanbaru. Implementasi kebijakan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis merupakan usaha-usaha yang dilakukan untuk mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Pekanbaru, keberadaan gelandangan dan pengemis membuat resah pemerintah dan masyarakat, terutama pengemis yang berada di persimpangan dan di lampu merah, selain mengganggu ketertiban, gelandangan dan pengemis ini juga membuat masyarakat menjadi tidak nyaman saat melewati lampu merah, pengemis yang melakukan aksinya dilampu merah seringkali membuat masyarakat merasa resah karena dalam melakukan aksinya pengemis terkesan memaksa, selain itu banyaknya

pengemis yang berpura-pura cacat dan duduk di tengah jalan juga mengganggu arus lalu lintas.

Penanganan gelandangan dan pengemis di Pekanbaru tentunya menjadi tanggung jawab bersama semua pihak. Bahwa gelandangan dan pengemis sebagai sebuah kenyataan sosial kemasyarakatan disebabkan oleh berbagai faktor seperti kemiskinan, kebodohan dan perlu segera dilakukan penanganan secara efektif, terpadu dan berkesinambungan dengan melibatkan berbagai kalangan baik di masyarakat maupun Pemerintah Kota Pekanbaru.

Dalam upaya mengatasi masalah gelandangan dan pengemis, Pemerintah Kota Pekanbaru mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 untuk mengatasi masalah-masalah sosial terutama untuk mengatasi jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru. Pada dasarnya implementasi penertiban gelandangan dan pengemis dilakukan melalui prinsip-prinsip *prefentiv, represif dan rehabilitatif*. Usaha perefentif merupakan upaya untuk menghambat dan membatasi tumbuh dan berkembangnya gelandangan dan pengemis yang dilakukan melalui usaha-usaha seperti penyuluhan, pembinaan sosial, bantuan sosial dan perluasan kesempatan kerja, represif merupakan usaha untuk mengurangi dan meniadakan gelandangan dan pengemis dengan cara di razia, razia ini diadakan secara kontinyu dengan melibatkan berbagai pihak, gelandangan dan pengemis yang tertangkap akan didata dan ditindaklanjuti

untuk dilakukan pembinaan dan pelatihan atau pengembalian ke wilayah asal mereka. Yang bertanggung jawab dalam melaksanakan penertiban adalah Satuan Polisi Pramong Praja, Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan Kepolisian, sedangkan pembinaan dilakukan oleh Dinas sosial.

### **Implementasi Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru**

Penertiban dan pembinaan yang dilakukan pemerintah dalam mengatasi masalah sosial gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru merupakan usaha untuk mengatasi banyaknya gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis adalah area praktik yang kompleks dan berkembang bagi pekerja sosial. Perkembangannya dipengaruhi oleh banyak faktor sehingga tidak ada solusi yang sederhana bahkan solusi membutuhkan pemahaman yang baik tentang proses yang mempengaruhi tunawisma (Hradecký, 2007). Selanjutnya menurut Rossi dalam (Bloom,2005) tunawisma didefinisikan secara luas mencakup populasi yang berpindah-pindah, mereka tidak memiliki tempat berlindung biasanya merupakan keluarga, perempuan, pemuda, orang tua. Sedangkan pengemis menurut Lankenau (1999 dalam Muñoz &Potter, 2014) diartikan sebagai orang yang secara terbuka dan teratur meminta uang atau barang untuk

penggunaan pribadi secara tatap muka dari orang lain yang tidak dikenal tanpa menawarkan produk atau jasa yang dapat diidentifikasi atau dihargai dengan imbalan barang yang diterima.

Ada beberapa kasus gelandangan dan pengemis pada kenyataannya ini terjadi dikarenakan peran serta fungsi di dalam keluarga tidak berjalan dengan semestinya, salah satu contoh adalah fungsi ekonomi pada keluarga yang tidak berjalan baik hingga mengakibatkan keluarga menjadi gelandangan, hal ini seperti yang disampaikan oleh Sebek, (2017) bahwa ketika keluarga tidak mendukung sumber daya, hal ini akan mempengaruhi individu menjadi gelandangan dan pengemis

Maraknya gelandangan di Kota Pekanbaru menimbulkan ketidakteraturan sosial yang ditandai dengan ketidaktertiban serta mengurangi kenyamanan masyarakat disekitarnya. Masalah sosial gelandangan dan pengemis ini kemudian mendorong Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengeluarkan kebijakan untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis.

Kebijakan yang dibuat dan dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru itu merupakan kebijakan publik, karena kebijakan publik (*public policy*) berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan yang dibuat itu harus bisa di implementasikan oleh para

pelaksana kebijakan dan diharapkan dapat mengurangi peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru.

Dalam melaksanakan penelitian tentang implementasi penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis ini, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Grindle yang menyebut bahwa proses implementasi harus dilihat dari adanya tindakan dan kegiatan yang dilakukan untuk melaksanakan sebuah kebijakan publik. Proses implementasi melihat apakah program atau kegiatan itu dilaksanakan sebagaimana didesain.

Implementasi kebijakan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru didiskripsikan satu persatu sebagai berikut:

a. Usaha *Prefentiv*

Usaha *prefentiv* adalah suatu upaya yang bertujuan untuk menghambat dan / atau membatasi tumbuh dan berkembangnya masalah gelandangan dan pengemis dengan cara memberikan pelayanan sosial dalam bentuk pelaksanaan dan kegiatan sosial yang dilaksanakan secara profesional, berupa penyuluhan sosial, pembinaan sosial yang meliputi usaha-usaha yang dilaksanakan di bidang pendidikan, ketenagakerjaan, keagamaan, kesejahteraan sosial, hukum yang terutama bersifat pencegahan, pembinaan dan pengembangan. Sehingga dengan adanya usaha *prefentiv* ini dapat menghambat atau membatasi tumbuh dan berkembangnya jumlah gelandangan dan pengemis dan

diharapkan jumlah gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Pekanbaru menjadi berkurang.

Apabila ditinjau dari implementasi penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru, usaha *prefentiv* yang dilakukan lebih kepada usaha dari Dinas sosial dalam menghambat berkembangnya gelandangan dan pengemis melalui pemberian penyuluhan dan bimbingan sosial, memberikan pembinaan dan bantuan sosial, dan perluasan kesempatan kerja bagi gelandangan dan pengemis. Sehingga dengan dilakukannya usaha *prefentif* ini maka dapat menghambat dan membatasi berkembangnya gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru.

Usaha *prefentif* ini dilihat dari:

- a. Penyuluhan dan bimbingan sosial
- b. Pembinaan sosial
- c. Bantuan sosial
- d. Perluasan kesempatan kerja

Usaha *prefentif* yang ditinjau dari pemberian penyuluhan dan bimbingan sosial terhadap gelandangan dan pengemis yang dilakukan di Kota Pekanbaru melalui Dinas sosial yang menjadi pelaksana kebijakan, maksudnya adalah penyuluhan dan bimbingan sosial yang diberikan akan mengarahkan dan merubah pola pikir gelandangan dan pengemis bahwa dengan menjadi pengemis bukanlah pilihan yang baik untuk menyambung hidup, bimbingan sosial yang dimaksudkan adalah serangkaian kegiatan untuk menumbuhkan, meningkatkan kemauan dan kemampuan

sasaran bimbingan keterampilan sosial dengan berbagai macam keterampilan teknis dibidang fisik, mental, sosial dan keterampilan kerja yang dijadikan wahana bagi penumbuhan, peningkatan dan pengembangan harga diri, kepercayaan diri, integritas diri, kesadaran dan tanggung jawab sosial, penguasaan satu atau lebih jenis keterampilan kerja untuk menciptakan lahan dan mata pencaharian sehingga mereka dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara normative.

Setelah diberikan penyuluhan dan bimbingan sosial selanjutnya dilakukan pembinaan sosial yang bertujuan untuk memberi bekal keterampilan sehingga mereka memiliki kemampuan untuk dapat mencari pekerjaan maupun untuk membuka usaha sendiri, dengan adanya keterampilan maka akan timbul kesadaran untuk mengubah hidup dari menggelandang kearah hidup normal.

Karena permasalahan gelandangan dan pengemis ditimbulkan karena adanya permasalahan dalam ketersediaan tempat tinggal yang terjangkau, dengan pendapatan yang minim tidak memungkinkan untuk dapat memiliki tempat tinggal atau rumah, hal inilah yang kemudian membuat mereka menjadi hidup menggelandang, (Thompshon, 2010) Selain itu gelandangan dan pengemis akan memiliki mata pencaharian yang akan menopang kebutuhan hidupnya. Kegagalan gelandangan untuk hidup normal lebih disebabkan karena mereka tidak memiliki sumber penghasilan lewat pekerjaan yang mampu mereka lakukan. Atau



miskinnya keterampilan menyebabkan mereka menggelandang lagi.

Oleh karena itu, usaha Pemerintah Kota Pekanbaru melakukan pembinaan merupakan usaha untuk membekali mereka agar mampu menciptakan lapangan kerja atau setidaknya mau bekerja pada orang lain sebagai usaha mencari penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Untuk membantu mereka yang telah diberikan penyuluhan dan pembinaan maka di beri bantuan sosial berupa modal untuk memulai usaha yang akan dijalankan sehingga dapat menjadi lapangan pekerjaan bagi yang lainnya.

Usaha *prefentif* lainnya berupa perluasan kesempatan kerja, karena gelandangan dan pengemis itu tercipta salah satunya adalah kurangnya lapangan pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan mereka, perluasan kesempatan kerja sangat mempengaruhi jumlah gelandangan dan pengemis, oleh sebab itu maka pemerintah dapat melakukan pencegahan terhadap gelandangan dan pengemis dengan perluasan kesempatan kerja, perluasan kesempatan kerja dapat dilakukan dengan membuka banyak lapangan pekerjaan ataupun memberikan keterampilan terhadap mereka, dengan adanya keterampilan yang dimiliki maka diharapkan mereka akan mendapatkan kesempatan kerja sesuai dengan keterampilan yang telah diberikan.

Usaha *prefentif* yang sudah dilakukan melalui pemberian penyuluhan dan bimbingan sosial, memberikan pembinaan dan bantuan sosial, dan perluasan kesempatan kerja bagi gelandangan

dan pengemis yang dilakukan di Kota Pekanbaru belum dapat berjalan, penyuluhan dan bimbingan sosial yang diberikan kepada gelandangan dan pengemis hanya bersifat himbauan dan larangan untuk tidak melakukan kegiatan mengemis, sedangkan pembinaan hanya dilakukan di ruang serba guna Dinas Sosial sehingga pembinaan yang dilakukan tidak dapat dilaksanakan secara intensif, begitu juga dengan bantuan sosial, gelandangan dan pengemis hanya diberikan keterampilan tanpa ada didukung dengan bantuan untuk modal usaha.

Usaha *represif* yang dilakukan oleh Dinas Sosial masih berupa penyuluhan dan bimbingan sosial terhadap gelandangan dan pengemis yang terjaring razia dengan tujuan untuk mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Pekanbaru, karena penyuluhan yang diberikan bertujuan untuk merubah pola pikir gelandangan dan pengemis, sehingga mereka dapat memahami bahwa menjadi gelandangan dan pengemis bukanlah pilihan yang baik, penyuluhan, bimbingan dan pembinaan dilaksanakan di kantor Dinas Sosial dikarenakan belum adanya panti sosial sebagai tempat penampungan bagi mereka. Hal ini menyebabkan pemberian penyuluhan dan bimbingan sosial tidak dapat dilaksanakan dengan baik, selain itu untuk melakukan penyuluhan dan bimbingan sosial dibutuhkan biaya yang tidak sedikit, Kepala Bidang rehabilitasi mengatakan bahwa penyuluhan dan bimbingan sosial tidak dapat dilaksanakan dengan baik,

permasalahannya bukan hanya pada tempat namun juga masalah dana.

Tidak adanya panti sosial yang disediakan oleh pemerintah untuk melakukan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis memperlihatkan bahwa peraturan daerah mengenai penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis belum dapat dilaksanakan, pada pasal 9 poin (1) peraturan tersebut telah dijelaskan bahwa 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.

Gelandangan dan pengemis yang terjaring razia tidak seluruhnya diberikan pembinaan, pembinaan hanya diberikan kepada sebagian mereka yang terjaring sedangkan sisanya sisanya langsung dipulangkan tanpa dilakukan pembinaan terlebih dahulu, alasannya adalah karena Dinas sosial kesulitan untuk melakukan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis yang terjaring razia, hal ini disebabkan karena belum adanya panti sosial khusus untuk gelandangan dan pengemis sehingga bagi gelandangan dan pengemis yang terjaring razia di tahan sementara di gedung serba guna kantor Dinas sosial sebelum dilakukan pembinaan.

## **2. Usaha Represif**

Usaha *represif* merupakan usaha pemerintah untuk menghilangkan pergelandangan dan pengemisan serta mencegah meluasnya di masyarakat. Usaha *represif* ini bertujuan untuk mengurangi dan / atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan, usaha *represif* ini dilakukan dengan cara dilakukannya razia terhadap gelandangan dan pengemis.

Pengertian razia tersebut bila dihubungkan dengan razia yang dilakukan Pemerintah Kota Pekanbaru terhadap gelandangan dapat berarti gerakan terencana terhadap suatu obyek kegiatan yang dianggap tidak biasa berlaku di masyarakat. Kegiatan itu berlangsung sebagai akibat adanya penyimpangan dalam kehidupan di masyarakat, di mana masyarakat tidak mau menerima dan juga tak dapat meniadakannya. Razia terhadap gelandangan menitik beratkan pada kondisi yang menyebabkan lingkungan di mana seseorang atau kelompok gelandangan dan pengemis menimbulkan suasana tidak aman secara fisik, psikis, maupun sosial. Secara fisik, ketidakamanan yang ditimbulkan oleh gelandangan dapat berupa perilaku kekerasan yang dialami oleh masyarakat sehingga kerugian materi lebih menonjol.

Razia yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru terhadap gelandangan tersebut bertujuan menciptakan keteraturan, keindahan, dan ketertiban secara umum. Razia juga bertujuan untuk memutus mata rantai kehidupan gelandangan

agar kembali normal di tengah masyarakat, setelah dilakukannya razia, gelandangan dan pengemis yang terjaring razia diberikan pembinaan dan pelatihan keterampilan, akibat yang diharapkan, perilaku secara wajar dimiliki gelandangan sehingga tidak menggelandang lagi. Keberhasilan memutus mata rantai ini tentu saja dapat meningkatkan peran gelandangan di tengah masyarakat secara umum. Akibat yang ditimbulkan, perilaku produktif akan ditunjukkan gelandangan dibandingkan waktu sebelumnya.

Perilaku produktif tersebut dapat dilihat pada tataran yang dimunculkan pada perubahan yang diharapkan, antara lain; Pertama, tidak hidup menggelandang lagi. Kembalinya gelandangan di kehidupan normal di tengah masyarakat memerlukan proses didik yang perlu dipaksakan. Razia dengan menampung mereka pada panti tertentu, yang nantinya akan diberi bekal keterampilan sehingga timbul kesadaran untuk mengubah hidup dari menggelandang ke arah hidup normal. Kedua, memiliki mata pencaharian yang akan menopang kebutuhan hidupnya. Kegagalan gelandangan untuk hidup normal lebih disebabkan karena mereka tidak memiliki sumber penghasilan lewat pekerjaan yang mampu mereka lakukan. Atau miskinnya keterampilan menyebabkan mereka menggelandang lagi. Oleh karena itu, usaha Pemerintah Kota Pekanbaru melakukan pelatihan dan pembinaan merupakan usaha untuk membekali mereka agar mampu menciptakan lapangan kerja atau setidaknya

mau bekerja pada orang lain sebagai usaha mencari penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Untuk melakukan tindakan *represif* terhadap gelandangan dan pengemis guna meniadakan dan mengurangi jumlahnya adalah dengan cara dilakukannya razia, razia dilakukan tiga kali dalam sebulan dengan waktu yang tidak ditentukan, razia yang dilakukan bertujuan untuk menertibkan gelandangan dan pengemis terutama yang berada di persimpangan dan lampu merah, tindakan yang diambil setelah dilakukan razia adalah mendata gelandangan dan pengemis yang terjaring razia kemudian berkoordinasi dengan Dinas sosial yang bertanggung jawab untuk melakukan pembinaan, namun masalahnya Dinas sosial belum memiliki panti sosial sehingga setelah dilakukan pengarahan, gelandangan dan pengemis kemudian di lepaskan atau di pulangkan ke kampung halamannya tanpa ada di berikan sanksi, hal ini menyebabkan razia yang dilakukan Satpol PP terasa sia-sia, karena setiap dilakukan razia, wajah yang terjaring merupakan wajah-wajah lama, yang artinya kegiatan yang dilakukan dalam penertiban dan pembinaan tidak berhasil mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis.

Satpol pp bertugas melakukan penertiban terhadap gelandangan dan pengemis, setelah itu berkoordinasi dengan Dinas sosial untuk tindakan selanjutnya, namun satpol pp sendiri kewalahan dalam melakukan tindakan razia, setiap razia yang dilakukan, gelandangan dan pengemis yang terjaring adalah

mereka yang sudah pernah terjaring sebelumnya, hal ini disebabkan karena kurangnya tindakan yang diambil oleh Dinas sosial dalam melakukan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis, dengan didirikannya panti rehabilitasi untuk gelandangan dan pengemis, maka Dinas Sosial akan lebih leluasa untuk melakukan pembinaan dan pelatihan keterampilan bagi mereka.

Razia yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pramong Praja sangat jarang melibatkan pihak dari kepolisian sehingga razia yang dilakukan tidak efektif dalam mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis, karena setelah razia dilakukan, gelandangan dan pengemis yang terjaring kemudian di data dan diserahkan ke Dinas Sosial, kurangnya tindak lanjut yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan tidak adanya pemberian hukuman menyebabkan mereka tidak berubah dan tetap menjadi pengemis, dari sini dapat dilihat bahwa peraturan daerah tentang penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis belum dapat dijalankan, karena di dalam Perda dijelaskan bahwa razia yang dilakukan oleh Satpol PP harus melibatkan pihak dari kepolisian, namun kenyataan yang ada, pihak kepolisian belum pernah ikut serta dalam melakukan razia terhadap gelandangan dan pengemis.

Tidak adanya panti sosial yang dimiliki oleh Dinas sosial membuat Satpol PP menjadi kewalahan dalam menertibkan gelandangan dan pengemis, karena setiap dilakukan penertiban,

yang terjaring razia adalah gelandangan dan pengemis yang sama. Keberadaan panti sosial khusus gelandangan sangat penting, karena dengan adanya panti tersebut, maka gelandangan dan pengemis yang terjaring razia dapat dilakukan pembinaan dan pelatihan sehingga mereka memiliki keterampilan untuk melakukan usaha, namun Dinas Sosial belum memiliki panti sosial tersebut, hal ini disebabkan oleh kurangnya dana dari pemerintah untuk pembangunan panti dan biaya operasionalnya, hal ini sangat disayangkan mengingat pentingnya panti sosial untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis di kota ini.

### **3. Usaha *Rehabilitatif***

Usaha rehabilitative merupakan usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penampungan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan berkelanjutan, sehingga dengan demikian para gelandangan dan/atau pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warga Negara Republik Indonesia, Usaha rehabilitatif ini dilakukan dengan usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, dan tindak lanjut, yang kesemuanya itu dilaksanakan melalui Panti Sosial.

Usaha *rehabilitatif* ini dilihat dari:

a. Usaha penyantunan



- b. Pemberian latihan dan pendidikan
- c. Pemulihan kemampuan
- d. Pengawasan serta pembinaan berkelanjutan

Pemberian latihan dan pendidikan terhadap gelandangan dan pengemis merupakan tindakan yang paling utama dalam mengatasi masalah gelandangan dan pengemis tersebut, kurangnya pendidikan membuat mereka kurang memiliki kesempatan untuk dapat bekerja, bersamaan dengan diberikannya pelatihan dan pendidikan mereka juga diberikan keterampilan agar nantinya dapat dipergunakan untuk melakukan usaha, kurangnya keterampilan juga menjadi faktor yang membuat mereka malas untuk memulai suatu usaha, selain itu dengan pemberian bekal pendidikan dan keterampilan dapat meningkatkan rasa percaya diri seseorang untuk dapat terjun ketengah-tengah masyarakat. Setelah gelandangan dan pengemis diberikan pendidikan dan pelatihan serta kemampuan untuk mandiri, mereka kemudian dipulangkan kekampung halamannya dengan tujuan untuk dapat memulai hidup dan berusaha di daerah masing-masing dan tidak lagi menjadi gelandangan dan pengemis, Sedangkan bagi gelandangan dan pengemis yang memang berasal dari dalam Kota, mereka akan dilepaskan dan akan diberikan pengawasan dan pembinaan secara berkelanjutan.

Usaha rehabilitatif yang dilakukan di Kota Pekanbaru ditinjau dari pemberian pelatihan dan pendidikan terhadap gelandangan dan pengemis yang terjaring razia, pemberian pelatihan dan

pendidikan ini adalah usaha untuk memperbaiki kemampuan yang dimiliki sehingga mereka memiliki kesempatan kerja yang lebih luas dengan kemampuan yang dimilikinya, selain itu mereka juga diberikan pelatihan keterampilan kemudian di pulangkan ke daerah masing-masing.

Usaha rehabilitatif yang dilakukan terhadap gelandangan dan pengemis belum dapat dilakukan dengan baik, hal ini berkenaan dengan masalah tempat dan biaya yang diperlukan untuk pemberian pelatihan, pendidikan dan keterampilan, selain itu usaha rehabilitatif belum berhasil karena tidak adanya panti sosial khusus untuk gelandangan dan pengemis, sehingga upaya rehabilitatif terhadap gelandangan dan pengemis tidak dapat dilakukan. Bagi gelandangan dan pengemis yang telah diberikan pembinaan, seharusnya petugas melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap perkembangan dan perubahan mereka, namun hal ini juga belum dilakukan, petugas beralasan bahwa gelandangan dan pengemis yang telah dilakukan pembinaan biasanya dipulangkan ke daerah masing-masing. Kurangnya pengawasan yang dilakukan terhadap gelandangan dan pengemis yang pernah terjaring razia membuat banyak dari mereka kembali menjadi gelandangan dan pengemis, hal inilah yang menyebabkan hasil dari razia adalah orang-orang yang sudah pernah terjaring razia sebelumnya.

Sebagai upaya dalam menyelesaikan permasalahan gelandangan dan pengemis, pelayanan dasar untuk mereka

diutamakan dilakukan melalui upaya refungsionalisi dalam keluarga dan komunitas dan rehabilitasi sosial yang dilakukan di panti sosial ini adalah alternatif terakhir, hal ini sesuai dengan Permensos RI Nomor 90 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal Bidang Sosial di Daerah Provinsidan di Daerah Kabupaten/ Kota.

Terkait dengan pelayanan rehabilitasi,(Iskandar, 1993) mengemukakan bahwa dalam menyusun program rehabilitasi wajib mengikutsertakan klien dan keluarga klien. Oleh karena semua merupakan bentuk pencegahan serta pengembangan dalam perubahan sosial yang terukur dan terencana untuk mencapai sasaran utama ialah potensi dan sumber kesejahteraan sosial serta ruang lingkup keluarga dan lingkungan sosial. Haryanto (2010) menguraikan bahwa bentuk penanganan perlu pelayanan kesejahteraan sosial sebagai upaya refungsionalisasi dapat dilakukan dengan 3 (tiga) pendekatan, yakni pertama, penanganan menggunakan fasilitas prasarana pada panti yang dipersiapkan dengan maksimal agar dapat terselenggaranya program-program serta kegiatan yang membimbing para penerima manfaat ke arah yang lebih produktif dan baik lagi sehingga memungkinkan juga dapat memberikan kebermanfaatn yang cakupannya lebih luas dalam menjalani kehidupan sosial seperti masyarakat umumnya. Kedua, aturan sistem non panti yang berbasisn masyarakat,di mana upaya refungsionalisasi di luar panti ini

berorientasikan terhadap masyarakat sebagai tujuan utamanya (community based social rehabilitation) dalam arti mengikutsertakan masyarakat dalam penyediaan sarana atau tempat dalam menyelenggarakan pelayanan rehabilitasi. Ketiga, lingkungan penampungan yang terhubung langsung dengan masyarakat umum.

#### 4. Larangan memberi uang kepada gelandangan dan pengemis

Didalam peraturan mengenai gelandangan dan pengemis ada himbauan kepada masyarakat untuk tidak memberi uang kepada gelandangan dan pengemis. Hal ini bertujuan agar gelandangan dan pengemis tidak beranggapan bahwa mengemis memberikan keuntungan yang besar tanpa harus bersusah payah untuk bekerja, namun himbauan tentang larangan memberikan uang kepada pengemis seperti tidak dihiraukan oleh masyarakat, karena masih banyak masyarakat yang memberikan uang kepada pengemis yang ada di jalan, hal ini tentu saja membuat gelandangan dan pengemis menjadi bersemangat untuk tetap melakukan aksinya dan membuat kebijakan pemerintah untuk mengatasi gelandangan dan pengemis ini menjadi tidak berjalan.

Kebijakan pemerintah Kota pekanbaru yang melarang masyarakat memberi uang kepada gelandangan di jalan belum dapat dilaksanakan sepenuhnya karena sampai sekarang sebagian masyarakat masih ada yang memberikan uang pada gelandangan di jalan.

Adanya pernyataan kebijakan yang melarang masyarakat untuk tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan dilatarbelakangi karena adanya anggapan dari pihak Pemerintah Kota pekanbaru, bahwa memberi mereka uang akan sangat tidak mendidik. Dan berdasarkan pengamatan di jalan, penulis juga melihat bahwa masyarakat masih saja banyak yang memberi uang kepada gelandangan di jalan.

Alasannya mereka merasa kasihan dengan gelandangan yang sedang meminta-minta di jalan, masyarakat tahu bahwa adanya larangan untuk memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis, namun mereka tetap memberikan uang kepada pengemis yang ada di jalan, kurangnya sosialisasi mengenai larangan memberikan sumbangan kepada pengemis menyebabkan kurangnya pemahaman masyarakat mengenai dampak dari memberikan uang kepada pengemis. Masyarakat beranggapan bahwa memberikan sumbangan kepada pengemis merupakan hal yang wajar, mereka tidak mengetahui bahwa memberikan sumbangan kepada pengemis membuat pengemis tersebut menjadi semakin malas untuk bekerja dan menjadikan mengemis sebagai mata pencarian bagi mereka.

### **Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Penertiban Dan Pembinaan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Pekanbaru**

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Proses implementasi kebijakan

publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Namun demikian dalam proses Implementasi yang baik, ada beberapa faktor yang mempengaruhi pencapaiannya.

Akibatnya apabila faktor tersebut tidak mampu dikendalikan akan berdampak kepada kegagalan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan sebagai suatu proses tindakan-tindakan administratif umum yang perlu diperiksa sampai level kebijakan yang spesifik. Keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan dapat dilihat dari kapasitasnya untuk menjalankan kebijakan sesuai dengan desain semula. Karena itu, implementasi kebijakan secara keseluruhan perlu dilihat dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan. Berdasarkan teori dari *Meter and Horn* serta *Grindle* implementasi kebijakan ini dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu faktor kebijakan itu sendiri, faktor lembaga atau instansi pelaksana dan faktor lingkungan.

### **1. Faktor kebijakan itu sendiri**

Kebijakan mengenai gelandangan dan pengemis yang tertuang didalam Peraturan Daerah mengatur sejumlah ketentuan mengenai gelandangan dan pengemis serta ketentuan mengenai penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis, didalam peraturan dijelaskan bahwa adanya larangan bagi masyarakat untuk hidup menggelandang maupun mengemis,

disitu juga dihimbau kepada masyarakat untuk tidak memberikan sumbangan kepada pengemis.

Untuk melihat faktor kebijakan itu sendiri ditinjau dari:

- a. Adanya tujuan yang jelas dari kebijakan
- b. Adanya sasaran kebijakan yang jelas
- c. Adanya manfaat kebijakan yang ingin di capai

Secara garis besar Peraturan Daerah mengenai gelandangan dan pengemis memuat dua hal besar yaitu mengenai larangan untuk gelandangan dan pengemis dan larangan untuk tidak memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis. Selain itu juga terdapat mengenai penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis yang tetap melakukan pergelandangan dan pengemisan. Untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis ini, maka di dalam kebijakan disebutkan bahwa yang bertanggung jawab dalam mengatasi permasalahan ini adalah Dinas sosial Kota Pekanbaru dibantu dengan Satpol PP sebagai pelaksana penertiban di lapangan.

Muatan dari Perda No 12 Tahun 2008 terdiri dari tahapan-tahapan untuk melakukan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis, mulai dari penertiban, pembinaan dan pengawasan yang dilakukan terhadap gelandangan dan pengemis dengan tujuan untuk menjaga ketertiban umum.

Gelandangan dan pengemis diberikan pelayanan sosial berupa pembinaan dan pemberian keterampilan agar tidak lagi hidup mengelandang, pentingnya dilakukan penertiban dan

pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis terutama untuk menjaga terciptanya ketertiban dan keindahan di Kota Pekanbaru, selain itu gelandangan dan pengemis yang ditertibkan akan diberikan pembinaan yang bertujuan untuk memberikan keterampilan agar mereka mau untuk bekerja dan tidak lagi menjadi gelandangan dan pengemis.

Perda ini telah menjelaskan mengenai pentingnya dilakukan penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis serta cara-cara yang dilakukan untuk mengatasi masalah ini. Dari isinya, kebijakan mengenai penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis ini menghendaki terciptanya ketertiban dengan berkurangnya jumlah gelandangan dan pengemis, oleh sebab itu harus dilakukan upaya-upaya yang bersifat pencegahan, pengurangan dan pengawasan terhadap gelandangan dan pengemis ini.

Pada umumnya tindakan pemerintah merupakan upaya untuk mengadakan perubahan atau paling tidak upaya untuk mengatasi masalah yang terjadi dimasyarakat. Penyelesaian dan masalah dan upaya perubahan tersebut tidak selamanya memberikan keuntungan untuk semua pihak, namun keragaman di masyarakat membawa perkembangan banyak kepentingan yang berbeda, sehingga tidak mungkin suatu kebijakan menguntungkan banyak pihak, dan dari pihak yang dirugikan tentunya sangat berpotensi untuk menimbulkan tantangan, dilihat dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah mengenai penertiban dan



pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis, kepentingan dari pemerintah Kota Pekanbaru yaitu agar tercipta ketertiban dan kenyamanan bagi masyarakat, sedangkan bagi gelandangan dan pengemis pembinaan yang dilakukan merupakan suatu usaha yang sangat penting untuk dilakukan, karena dengan diberikannya pembinaan terhadap mereka dapat memberikan suatu kesempatan bagi mereka untuk dapat hidup normal seperti masyarakat lainnya.

Dengan adanya kebijakan mengenai penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis, maka manfaat yang akan didapatkan oleh pemerintah yaitu terciptanya keadaan yang tertib dan kenyamanan bagi masyarakat, sedangkan manfaat bagi gelandangan dan pengemis itu sendiri adalah mendapatkan pelayanan sosial dari pemerintah berupa pembinaan dan pelatihan keterampilan sehingga mereka memiliki kemampuan untuk kembali ketengah-tengah masyarakat. Pembinaan yang dilakukan terhadap gelandangan dan pengemis diharapkan dapat merubah pola pikir mereka untuk tidak lagi menjadi gelandangan dan pengemis.

Manfaat yang diinginkan dari kebijakan ini adalah terciptanya ketertiban dan kenyamanan di Kota Pekanbaru, serta dapat menghilangkan pergelandangan dan pengemis dengan memberikan pembinaan dan pelatihan terhadap mereka, sehingga mereka dapat kembali hidup normal ditengah-tengah masyarakat.

Suatu kebijakan dibuat tentunya menginginkan suatu perubahan terhadap permasalahan yang akan diatasi, seperti

halnya kebijakan mengenai penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis ini, didalam Peraturan Daerah perubahan yang diinginkan dari Perda ini adalah berkurang atau bahkan hilangnya gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Pekanbaru, karena sangat mengganggu ketertiban. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat miskin yang ada di Kota Pekanbaru sehingga mereka tidak lagi menjadi gelandangan dan pengemis, hal ini berkaitan dengan tingkat perubahan yang diinginkan oleh suatu kebijakan. Akibat yang diharapkan, perilaku secara wajar dimiliki gelandangan sehingga tidak menggelandang lagi. Tingkat perubahan yang diinginkan ini tentu saja dapat meningkatkan peran gelandangan di tengah masyarakat secara umum. Akibat yang ditimbulkan, perilaku produktif akan ditunjukkan gelandangan dibandingkan waktu sebelumnya.

Perilaku produktif tersebut dapat dilihat pada tataran yang dimunculkan pada perubahan yang diharapkan, antara lain; Pertama, tidak hidup menggelandang lagi. Kembalinya gelandangan di kehidupan normal di tengah masyarakat memerlukan proses didik yang perlu dipaksakan. Razia dengan menampung mereka pada panti tertentu, yang nantinya akan diberi bekal keterampilan sehingga timbul kesadaran untuk mengubah hidup dari menggelandang kearah hidup normal. Kedua, memiliki mata pencaharian yang akan menopang kebutuhan hidupnya.

Kegagalan gelandangan untuk hidup normal lebih disebabkan karena mereka tidak memiliki sumber penghasilan lewat pekerjaan yang mampu mereka lakukan. Atau miskinnya keterampilan menyebabkan mereka menggelandang lagi. Oleh karena itu, usaha Pemerintah Kota Pekanbaru melakukan pelatihan dan pembinaan merupakan usaha untuk membekali mereka agar mampu menciptakan lapangan kerja atau setidaknya mau bekerja pada orang lain sebagai usaha mencari penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dengan terpenuhinya sasaran ini akan menciptakan kondisi kehidupan mereka yang lebih sejahtera daripada sebelumnya. Ketiga, mengembalikan harkat sebagai warga Negara dengan hak dan kewajiban yang sama. Keinginan untuk hidup normal di tengah masyarakat membawa dampak meningkatnya rasa percaya diri seseorang dari hidup menggelandang ke tingkat yang lebih baik. Akibatnya, motivasi mereka untuk bekerja akan tumbuh searah dengan sasaran yang ingin dicapainya

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, usaha penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis belum dilakukan secara keseluruhan, seperti usaha rehabilitasi yang mana belum ada dilakukan pengawasan terhadap gelandangan dan pengemis yang telah diberikan pembinaan, selain itu pembinaan terhadap hanya diberikan kepada sebagian gelandangan dan pengemis, tidak semua gelandangan dan pengemis yang terjaring razia diberikan pembinaan, hal ini disebabkan karena terbatasnya

tempat penampungan dan kurangnya dana yang dimiliki untuk melakukan pembinaan.

Secara keseluruhan, faktor kebijakan itu sendiri yaitu mengenai penertiban gelandangan dan pengemis ini, sudah memuat tujuan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis, manfaat dari kebijakan, tingkat perubahan yang diinginkan, namun permasalahannya adalah kurangnya tindakan yang dilakukan terhadap mereka yang terjaring penertiban, gelandangan dan pengemis yang terjaring razia oleh Satpol PP, didata dan kemudian diserahkan kepada Dinas Sosial, beberapa orang dari mereka kemudian akan diberikan pelatihan keterampilan dan sebagian lainnya di pulangkan ke kampung halamannya masing-masing, tanpa ada pengawasan selanjutnya sehingga mereka bisa melakukan kegiatan mengemis kembali. Dari sana dapat dilihat bahwa kebijakan penertiban gelandangan dan pengemis belum memuat ketentuan-ketentuan mengenai sanksi yang harus diberikan kepada gelandangan dan pengemis yang terjaring razia, atau bagaimana upaya yang dilakukan untuk memberikan efek jera terhadap mereka sehingga tidak lagi menjadi gelandangan dan pengemis.

## **2. Faktor lembaga atau instansi pelaksana**

Faktor lembaga atau instansi pelaksana adalah kelembagaan yang melaksanakan program atau kebijakan yang sudah dibuat atau ditetapkan oleh pemerintah. Keberadaan lembaga atau instansi bagi setiap pelaksanaan adalah sangatlah penting, karena

dengan instansi inilah nantinya akan dibebankan tanggung jawab, wewenang dan pembagian kerja yang jelas. Dengan adanya pembebanan tanggung jawab, wewenang dan beban kerja diharapkan organisasi atau lembaga pelaksana dapat melaksanakan tugas tersebut dengan sebaik mungkin.

Oleh karena itu dalam mendukung implementasi kebijakan yang telah dibebankan kepada instansi pelaksana, tentunya sangat membutuhkan manusia-manusia yang berkualitas baik teknis ataupun praktis. Karena dengan adanya SDM yang berkualitas dan unggul akan memberikan kemudahan bagi organisasi pelaksana untuk bisa mewujudkan kebijakan sesuai dengan tujuan, sasaran dan manfaat yang ingin dicapai. Selain sumberdaya manusia yang berkualitas, organisasi pelaksana juga harus bisa menyediakan fasilitas-fasilitas pendukung dalam kebijakan, sehingga dengan adanya fasilitas pendukung ini maka setiap SDM yang ada dapat memanfaatkannya dalam mendukung pelaksanaan tugas yang telah dibebankan.

Apabila organisasi pelaksana kebijakan telah memiliki SDM yang berkualitas dan fasilitas yang mendukung, langkah berikutnya adalah membagi wewenang dan tanggung jawab kepada setiap SDM tersebut dengan jelas. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan pekerjaan yang dibebankan kepada setiap SDM yang dimiliki. Pembagian wewenang dan tanggung jawab juga akan memberikan penekanan pada setiap

SDM untuk bisa menyelesaikan beban kerja yang telah diberikan organisasi.

Untuk melihat faktor lembaga atau instansi pelaksana dilihat dari:

- a. Kesesuaian kemampuan dan keterampilan pelaksana kebijakan
- b. Adanya fasilitas pendukung pelaksana kebijakan
- c. Adanya wewenang dan tanggung jawab sesuai tupoksi

Didalam Peraturan Daerah telah dijelaskan bahwa lembaga atau instansi yang menjadi implementor dalam melaksanakan kebijakan penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis adalah Dinas sosial Kota Pekanbaru, sedangkan untuk penertiban dilapangan dilakukan oleh Satpol PP dibantu pihak kepolisian

lembaga atau instansi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis adalah Dinas Sosial, Satpol PP dan Kepolisian. Dinas Sosial masih kekurangan sumberdaya yang memiliki kemampuan untuk melakukan pembinaan baik mental maupun keterampilan sehingga pembinaan yang dilakukan sangat terbatas. Apabila dilihat dari fasilitas pendukung yang dimiliki oleh Dinas Sosia untuk mengimplementasikan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis, fasilitas yang dimiliki belum memadai seperti tidak adanya panti khusus gelandangan dan pengemis sehingga pembinaan tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Didalam perda telah dijelaskan bahwa yang menjadi implementor dalam melaksanakan kebijakan penertiban gelandangan dan pengemis adalah Dinas sosial, Satpol PP dan pihak Kepolisian, namun dalam pelaksanaannya, pihak kepolisian jarang dilibatkan untuk melakukan penertiban gelandangan dan pengemis, pihak kepolisian akan dilibatkan apabila ada laporan-laporan mengenai adanya koordinator dari gelandangan dan pengemis.

Yang menjadi permasalahan dalam melakukan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis adalah belum adanya panti khusus untuk menampung gelandangan dan pengemis yang terjaring razia, sehingga pembinaan yang dilakukan tidak dapat dilakukan dengan maksimal, sebagian dari mereka yang terjaring razia mendapatkan pembinaan dan sebagian lainnya tidak.

Terdapat kendala dari instansi pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis dalam hal kesiapan fasilitas berupa panti sosial untuk menampung dan memberikan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis, sehingga gelandangan dan pengemis yang terjaring razia tidak dilakukan pembinaan sesuai dengan isi dari kebijakan.

### **3. Faktor Lingkungan**

Faktor yang juga menjadi penghambat dari Implementasi Peraturan Daerah mengenai penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis ini adalah faktor lingkungan. Faktor

lingkungan merupakan kemauan atau niat yang dimiliki oleh lingkungan sekitar pelaksanaan kebijakan. Niat dan kemauan ini muncul dari lingkungan internal yaitu pelaksana kebijakan dan lingkungan eksternal yaitu penerima kebijakan dan kelembagaan lokal di Kota Pekanbaru. Karena dengan adanya kemauan dan niat yang kuat untuk bisa mengimplementasikan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis sesuai dengan amanah yang diberikan tentunya akan lebih mudah mewujudkan kebijakan yang ditetapkan.

Penjelasan mengenai pengaruh dimensi lingkungan kebijakan akan dilihat dari tiga sub dimensi yaitu respon atau kepatuhan dan daya tanggap pelaksana, keterlibatan lembaga lokal dan dukungan elit politik dalam implementasi penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis. Keberhasilan suatu kebijakan juga dipengaruhi oleh seberapa besar keterlibatan lembaga lokal, dan dukungan dari elit politik yang terlibat dalam implementasi kebijakan serta daya tanggap dari pelaksana kebijakan itu sendiri.

Tingkat kepatuhan dan responsivitas pelaksana kebijakan dalam mengimplementasikan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis dapat dilihat dari tindakan-tindakan yang telah dilakukan untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis ini, seperti melakukan razia dan pemberian pelatihan dan keterampilan terhadap gelandangan dan pengemis. Sedangkan respon dari masyarakat untuk mendukung kesuksesan



dari kebijakan ini masih sangat kurang, masih banyak masyarakat yang memberikan sumbangan berupa uang kepada pengemis yang meminta-minta dijalan, sehingga upaya pemerintah untuk mengatasi masalah ini tidak didukung oleh tindakan masyarakat yang masih tetap memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis.

Apabila dilihat dari isi dari kebijakan itu sendiri maka dapat dilihat bahwa tingkat kepatuhan dari pelaksana kebijakan masih sangat kurang, di dalam peraturan dijelaskan bahwa yang melakukan kegiatan penertiban adalah Satpol PP dan pihak kepolisian, namun yang terjadi pada pelaksanaannya adalah pihak Kepolisian jarang di ikutsertakan dalam pelaksanaan penertiban, sehingga penertiban atau razia yang dilakukan tidak menimbulkan efek jera sama sekali sehingga gelandangan dan pengemis yang pernah terjaring razia dan kemudian di lepaskan akan kembali menjadi gelandangan dan pengemis, hal ini bisa dilihat dari razia yang dilakukan oleh Satpol PP yang menjaring orang-orang yang sama.

Keterlibatan lembaga-lembaga sosial yang ada di Pekanbaru belum membantu dalam mengatasi masalah gelandangan dan pengemis, lembaga sosial seperti panti sosial khusus untuk gelandangan dan pengemis belum ada di Kota Pekanbaru, lembaga sosial yang ada hanya untuk anak jalanan, begitu juga dengan pihak-pihak swasta yang ada di Kota Pekanbaru, belum ada kerjasama pihak swasta dengan pemerintah untuk mengatasi

masalah gelandangan dan pengemis ini, di dalam kebijakan telah diatur bahwa pihak swasta maupun dunia usaha ikut bertanggung jawab dalam mengatasi masalah gelandangan dan pengemis.

Untuk itu dalam mengatasi permasalahan ini, hal yang harus dilakukan adalah mendirikan panti sosial khusus gelandangan dan pengemis sehingga dapat meningkatkan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis baik mental maupun kemampuan sehingga memberikan kesadaran bagi mereka akan sebuah makna kehidupan seperti memberikan keterampilan dan memberikan pelatihan guna pembekalan bagi mereka, bekerjasama dengan pihak-pihak swasta dalam rangka menyalurkan mereka untuk dapat langsung bekerja sesuai dengan kemampuan yang didapat pada waktu dilakukan pembinaan.

Sebagai bentuk usaha penanganan yang secara komprehensif dan tentunya integratif bagi penyandang permasalahan sosial di suatu daerah dalam rangka refungsionalisasi serta bentuk pengembangan baik secara fisik, mental, maupun sosial. Selanjutnya penanganan gelandangan dan pengemis menurut Fadri (2019) dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut: Pertama, tempat tinggal atau panti yang layak (sarana prasarananya lengkap) sehingga dapat menjadi tempat layak huni untuk penanganan gelandangan dan pengemis. Kedua, liponsos atau lingkungan pondok sosial yakni sistemnya mengedepankan kehidupan berdampingan dalam suasana yang membaaur dengan kehidupan masyarakat sekitar.

Ketiga, *transit home* yakni penanganan sementara bagi mereka sebelum mendapatkan pemukiman yang layak dan tetap. Empat, pemukiman masyarakat ini merupakan penanganan yang menyediakan tempat tinggal untuk mereka secara permanen dilokasi atau daerah tertentu. Lima, bertransmigrasi sebagai cara terakhir yang dilakukan dalam mengatasi permasalahan gelandangan dan pengemis.

Ada 4 Model pelayanan di Indonesia dan di beberapa negara lain yang dapat diidentifikasi dalam penanganan gelandangan dan pengemis :

a. Pelayanan model panti

Pelayanan ini menyediakan tempat huni yang layak yakni sarana prasarananya lengkap untuk mereka tempati. Proses pelayanan model panti memberikan kesempatan untuk mendapatkan bimbingan ketrampilan, pemberdayaan, bahkan modal usaha ketika mereka siap mengakhiri proses pelayanan rehabilitasi di panti dan kembali ke masyarakat dengan harapan sudah memiliki bekal sehingga tidak kembali beraktivitas sebagai gelandangan dan pengemis (Haryanto, 2010). Model pelayanan panti adalah proses pelayanan kepada gelandangan dan pengemis yang dilaksanakan dalam suatu lembaga yang berhasil dihipunkan ditemukan pada beberapa lokasi, Warga binaan diberikan program pemberdayaan melalui dengan tujuan menciptakan warga yang mandiri agar mereka tidak kembali lagi ke jalanan,

pembinaan dilakukan dengan memberikan pembekalan pengetahuan serta pelatihan di berbagai sektor seperti perikanan, pertanian, dan usaha warung, sehingga gelandangan dan pengemis bisa memperoleh pekerjaan dan mampu mencukupi kebutuhan hidupnya (Rohmaniyati, 2016).

Pelayanan kepada gelandangan dan pengemis dengan model panti di Indonesia lainnya juga sudah diterapkan di beberapa Kota-kota Besar yang dilakukan dengan pemberian pelatihan kesiapan mental yakni melalui kegiatan spiritual atau keagamaan yang menumbuhkan rasa kepercayaan diri dan harga diri para gelandangan dan pengemis. Sedangkan untuk mereka yang tuna susila dan anjal (anak jalanan) diberikan treatment sosial yakni pemberian arah, serta peningkatan pengetahuan dan wawasannya. Tidak hanya itu, mereka juga diberikan pelatihan life skill (keterampilan hidup) baik berbentuk ketrampilan teknis maupun ketrampilan manajemen agar mereka dapat memenuhi kebutuhan hidupnya, memberikan bantuan berupa jaminan sosial setelah mengikuti kegiatan layanan untuk dijadikan bekal usaha ketika kembali ke masyarakat.

Selanjutnya yaitu mempersiapkan agar mereka dapat hidup berdampingan dalam kehidupan sosial yang ada, atau disebut dengan resosialisasi (Arifin, 2017). upaya ini dimaksudkan agar dapat mengurangi kuantitas gelandangan dan pengemis yang ada di di perkotaan.

Salah satu program pemerintah dalam upaya penanganan gelandangan dan pengemis adalah melalui Kementerian Sosial RI dengan metode layanan panti rehabilitasi sosial. Pelaksanaan pelayanan dan rehabilitasi dimulai dari pendekatan awal, penerimaan dan pengasramaan, asesmen (pengungkapan dan pemahaman masalah), pelaksanaan bimbingan dan rehabilitasi sosial, resosialisasi, penyaluran dan bimbingan lanjut, evaluasi serta terminasi.

Model pelayanan berbasis panti atau pemberian layanan dalam suatu lembaga juga diterapkan di negara Belanda seperti halnya penanganan terhadap tunawisma dipenampungan swakelola dalam shelter (Je EigenStek/ JES). Dari hasil penelitian yang dilakukan pada JES diketahui bahwa pelayanan kepada gelandangan dilakukan dengan upaya pemberdayaan melalui penyediaan kerangka kerja. Pemberdayaan terdiri dari kebebasan memilih dan pengembangan kapasitas, serta tidak adanya tekanan (Huber et al., 2020). Penekanan pelayanan di JES adalah kebebasan memilih yang tidak secara otomatis mengarah pada pengembangan kapasitas. Penanganan gelandangan dan pengemis model layanan panti di Amerika Serikat lainnya.

## 2. Model pelayanan sistem lingkungan pondok sosial

Pada sistem ini klien diberikan keleluasaan dalam bersosialisasi, baik dengan sesama yang di dalam pondok maupun berinteraksi dengan masyarakat luar. Liponsos ialah

bentuk suatu penanganan untuk gelandangan dan pengemis yang mengacu pada sistem hidup berdampingan dengan masyarakat pada umumnya. Kehidupan yang dibangun dalam sistem ini hampir sama dengan model pendekatan di panti, hanya saja ranahnya lebih luas lagi. Selain itu, lingkungan liponsos juga sama seperti lingkungan masyarakat pada umumnya agar membiasakan para gelandangan dan pengemis untuk hidup bermasyarakat berdasarkan norma dan aturan yang diakui (Haryanto, 2010). Pelayanan gelandangan dan pengemis yang dilakukan berupa kegiatan atau program penyuluhan sosial di tempat para gelandangan dan pengemis berada, diberikan penguatan keluarga, adanya pemenuhan kebutuhan dasar, lengkap dengan layanan kesehatan dan pendidikan, tersedianya lapangan pekerjaan untuk mereka agar terjaminnya pendapatan keluarga serta adanya kerja sama dengan dunia usaha sehingga sinkron untuk penempatan tenaga kerja; didirikan pos pelayanan gelandangan dan pengemis agar mereka bisa mendapatkan konsultasi, pendataan, penjangkaran, dan rujukan bagi gelandangan dan pengemis untuk ditindak lanjuti dengan proses rehabilitasi di panti sosial (Nusanto, 2017). Selanjutnya Imsiyah (2016) mengemukakan bahwa liponsos juga memberikan pelayanan rehabilitasi melalui pendidikan non formal. Gelandangan dan pengemis yang usianya masih produktif maka akan direhabilitasi seperti diberikan pelatihan

ketrampilan/lifeskill. Penanganan terhadap gelandangan dan pengemis di Liponsos juga dilakukan melalui program kegiatan pemberian bimbingan mental, bimbingan kesehatan, bimbingan ketertiban, dan bimbingan spiritual, serta bimbingan vokasional seperti kerajinan tangan (menyulam dan menjahit), pelatihan pertukangan kayu serta keterampilan berkebun (Isfihana, 2010). 3. Model pelayanan transit home

Upaya pemberian layanan sosial yang bersifat sementara hingga mendapatkan tempat tinggal tetap, sebagai peralihan kehidupan di jalanan dengan tempat tinggal yang ditentukan (Haryanto, 2010).

## DAFTAR PUSTAKA

- Anggriana. (2016). Identifikasi Permasalahan Gelandangan Dan Pengemis Di Upt Rehabilitasi Sosial Gelandangan Dan Pengemis. *Inquiry Jurnal Ilmiah Psikologi*, 7(1), 31–40. <http://www.hukumonline.com>
- Abidin, Said Zainal, 2002, *Kebijakan Publik*, Yayasan Pancur Curah, Jakarta
- Arikunto Suharsimi, 2001, *Prosedur Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta
- Bahfiarti, T., Muhammad, R., & Aminuddin. (2019). Kajian Penanganan Anak Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Makassar (Study on Handling of Children and Beggars in Makassar City). *Jurnal Inovasi Dan Pelayanan Publik Makassar*, 1(2, Juli-Desember), 43–54.
- Banerjee, D., & Bhattacharya, P. (2020). The hidden vulnerability of homelessness in the COVID-19 pandemic: Perspectives from India. *International Journal of Social Psychiatry*. <https://doi.org/10.1177/0020764020922890>
- Bharoto, R. M. H., Indrayanti, I., & Nursahidin, N. (2020). Beggars, Homeless, and Displaced People: Psycho-Social Phenomena and the Implementation of Local Government Policy.



429(Icasseth 2019), 224–226.  
<https://doi.org/10.2991/assehr.k.200402.052>

Bidaya. (2020). Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Mataram Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Gelandangan di Dinas Sosial. *Civicus: Pendidikan-Penelitian-Pengabdian Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 8(1), 43.  
<https://doi.org/10.31764/civicus.v8i1.1928>

Bintoro, 1992, *Strategi Pemberdayaan Daerah dalam Konteks Oronomi*, Philosophy press, Yogyakarta

Budiman Nashir, 2001, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, Penerbit Rajawali, Jakarta

Cristian Perez. (2018). Beneficence, Street Begging, and Diverted Giving Schemes. *Political Research Quarterly*, 71(4), 923–935.  
<https://doi.org/10.1177/1065912918768031>

Damayanti, W. (2015). Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Demak Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015. *Ilmu Pemerintahan*, 1–19.

Dunn, William N, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan publik*, Edisi 2, Gajah Mada University Press, Jogjakarta

Dye Thomas, 1981. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs Practice Hall Inc

Fadillah, A., & Pospos, F. W. (2017). Fenomena Pengemis Di Kota Langsa (Kajian Terhadap Faktor-Faktor Yang Menyebabkan Seseorang Menjadi Pengemis). *Jii*, 2(2), 97–112.

Fadri, Z. (2019). Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis (Gepeng) Sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (Pmks) di Yogyakarta. *Komunitas*, 10(1), 1–19. <https://doi.org/10.20414/komunitas.v10i1.1070>

Faisal, Sanafiah, 1995. *Format-format penelitian sosial*. Rajawali Pers, Jakarta

Gowda, G. S., Gopika, G., Manjunatha, N., Kumar, C. N., Yadav, R., Srinivas, D., Rose Dawn, B., & Math, S. B. (2017). Sociodemographic and clinical profiles of homeless mentally ill admitted in mental health institute of South India: “Know the Unknown” project. *International Journal of Social Psychiatry*, 63(6), 525–531. <https://doi.org/10.1177/0020764017714494>

Grindle, 1980. *Policy Content and Context in Implementation*, Princeton University Press, New Jersey, dalam Riant Nugroho

Hassel Nogi, 2003, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Balairung & Co, Yogyakarta

Hoogwerf, 1979, *Politologie*, Alphen aan den Rijn

Islamy,Irfan, 1998. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta

Ikmal, M. (2019). Kebijakan Pemenuhan Hak Sosial dan Politik Gepeng – Moh. Ikmal. 3(1), 327–341.

Imsiyah, N., Wahono, Zulkarnain, Wahyuni, S., & Hendrawijaya, A. T. (2020). Empowerment of Homeless and Beggars Through Education and Training. 501(Icet), 282–286. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.201204.053>

Jones, Charles O. 1991, *Pengantar Kebijakan Publik* Terjemahan Ricky Istamto, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Kata, P. (2018). The birth of disabled people as 'ambiguous citizens.' *Emerging Socialities in 21st Century Health Care*, 61–74. <https://doi.org/10.2307/j.ctv5npjsq.7>

Khairunnisa, T., Purnomo, E. P., & Salsabila, L. (2020). Upaya Rehabilitasi dan Preventif Pengemis dan Gelandangan. *Journal Moderat*, 6(1), 29–42.

Khakim, M. N. L., Nafi' ah, U., Syarifudin, M. B., & Azizah, K. N. (2020). SWOT Analysis in the Development Tourism of Kampung Topeng Malangan. 404(Icossei 2019), 142–145. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200214.024>

Kunyati, S. A., Sriwardani, S., & Hastika, N. (2020). Social Economic Empowerment of Homeless Families. 409(SoRes 2019), 421–424. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200225.089>

Lilik, Ekowati Mas Roro, 2005, *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*, Pustaka Cakra, Surakarta.

Moeleong, Lexy J., 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: P.T. Remaja Rosdakarya.

Mulyana, Deddy, 2003, *Metodologi Penelitian Kualitatif – Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.

Manik, E. S., Purwanti, A., & Wijaningsih, D. (2016). Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis. *Diponegoro Law Review*, 5(1), 1–13.

Murni, R. (2016). Peran Jejaring Kerja Dalam Pelaksanaan Pelayanan Dan Rehabilitasi Sosial Terhadap Gelandangan Dan Pengemis Di Panti Sosial Bina Karya Pangudi Luhur Bekasi. *Sosio Konsepsia*, 5(2), 45–65.  
<https://doi.org/10.33007/ska.v5i2.191>

Nasution. (2016). Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Dinas Sosial Dan Tenaga Kerja Terhadap Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan. *Publikauma: Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area*, 4(2), 105–119.

<http://ojs.uma.ac.id/index.php/publikauma/article/view/415>

- Nining Marsanti, N. J. (2020). Introspeksi diri pada gelandangan dan pengemis melalui konseling logoterapi. 01(02), 108–117.
- Noviariza, I., & Sugandi, S. W. W. (2018). Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Samarinda Dalam Menanggulangi Gelandangan Dan Pengemis Melalui Komunikasi Persuasif Di Kota Samarinda. *EJournal Ilmu Komunikasi*, 6(3), 648–662.
- Nugroho, D. Riant, 2004, *kebijakan publik (Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi)*, Cetakan 2, Gramedia, Jakarta.
- Nugroho, D. Riant, 2006, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. PT Elek Media Komputindo : Jakarta.
- Nugroho, D. Riant, 2008, *Public Policy*. PT Elek Media Komputindo : Jakarta.
- Nusanto, B. (2017). Program Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember (Handling Programs of Homeless and Beggar) in Jember District). *Jurnal Politico*, 17(2, September), 339–360.
- Perianto, R. (2018). Pemberdayaan Gelandangan Dan Pengemis. *Jurnal Demokrasi & Otonomi Daerah*, 16(September), 209–214.
- Rahmadanita, A. (2019). Pembinaan Ketentraman Dan Ketertiban Umum: (Studi Kasus Gelandangan dan Pengemis). *Jurnal Tatapamong*, 1, 95–104.  
<https://doi.org/10.33701/jurnaltatapamong.v1i2.1154>

Rohmaniyati, R. (2016). Pemberdayaan Gelandangan Dan Pengemis (Gepeng) Melalui Usaha Ekonomi Produktif (Uep) Di Lembaga Sosial Hafara Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Pendidikan Luar Sekolah*, 1–15.

Ripley, 1985, *Politic Analysis in Political Science*, Nellson Hall, Chicago

Santoro, 1998, *Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*, Kencana, Jakarta

Sari, D. Y., & Bakar, A. A. (2020). Efektifitas Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Tulungagung ( Studi di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Tulungagung ). *Jurnal Mediasosian: Jurnal Ilmu Sosial Dan Administrasi Negara*, 4(1), 63–76.  
<https://doi.org/10.30737/mediasosian.v4i1.821>

Soetji Andari. (2018). Harapan Baru Gelandangan Dan Pengemis Melalui Program Desaku Menanti Di Kota Padang. 8(01).

Subarsono, AG. 2006. *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Sugiyono, 1998, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung.

- Suharto, Edi, 2005, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Cetakan Kedua. Edisi Revisi. Bandung: Alfabeta.
- Sujianto, 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Penerbit Alaf Riau: Pekanbaru.
- Sumaryadi, I Nyoman, 2005, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta.
- Sumodingrat, Gunawan, 1997, *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat, Bena Rena Pariwisata*, Jogjakarta.
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum Dan Kebijaksanaan Publik*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika.
- Suri, D. M. (2017). Analisis faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis di kota pekanbaru. *Publika*, 3(1), 89–101.
- Tangkilisan, Hessel Nogi, 2003, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Balairung, Yogyakarta
- Thamrin, H., & Utama Ritonga, F. (2018). Cutting off beggars spread in Medan. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 126(1). <https://doi.org/10.1088/1755-1315/126/1/012162>

Ume Laila, Najma Sadiq, Tahir Mehmood, & Muhammad Farhan Fiaz. (2020). The curse of Vagrancy in Pakistan. *Journal of Business and Social Review in Emerging Economies*, 6(3), 1211–1220. <https://doi.org/10.26710/jbsee.v6i3.1440>

Usman, Suntoyo, 2004, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta

Wahyuni, W. (2017). Pemberdayaan Masyarakat Miskin Kota Di Komunitas Ledhok Timoho Balerejo Mujamuju Umbulharjo Yogyakarta. *Inject (Interdisciplinary Journal of Communication)*, 2(2), 193. <https://doi.org/10.18326/inject.v2i2.193-210>

Winarno, Budi.2007. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*. Penerbit Media Presindo, Yogyakarta

Wirosardjono, 1994. *Psikologi, Pekerjaan Sosial dan Ilmu Kesejahteraan: Dasar- Dasar Pemikiran*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Wrihadnolo Randi R, dkk, 2007, *Manajemen Pemberdayaan*, Gramedia, Jakarta.

Yurizal, R. A. (2020). Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis ( Studi Penelitian Di Kabupaten Aceh Utara ). VIII(Mei), 16–28.



Zefianningsih, B. D., Wibhawa, B., & Rachim, H. A. (2016). Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Oleh Panti Sosial Bina Karya "Pangudi Luhur" Bekasi. *Prosiding Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat*, 3(1). <https://doi.org/10.24198/jppm.v3i1.13600>

## **SINOPSIS**

### **SINOPSIS**

Gelandangan dan pengemis merupakan fenomena kemiskinan sosial, ekonomi dan budaya, sehingga menempatkan mereka pada lapisan sosial yang paling bawah ditengah-tengah masyarakat kota. Mereka bahkan jauh dari taraf kehidupan masyarakat yang sejahtera. Padahal disisi lain mereka adalah warga Negara yang memiliki hak dan kewajiban yang sama, sehingga mereka perlu diberikan perhatian yang sama untuk mendapatkan penghidupan dan kehidupan yang layak.

Dibutuhkan sebuah model untuk mengatasi permasalahan mengenai pelaksanaan kebijakan penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis, oleh sebab itu buku ini akan mengupas mengenai model implementasi kebijakan yang sesuai dalam mengatasi permasalahan gelandangan dan pengemis diperkotaan.

Mengatasi gelandangan dan pengemis dapat dilakukan dengan cara pencegahan secara preventif, represif dan rehabilitasi. Usaha preventif bertujuan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Usaha represif bertujuan untuk mengurangi dan atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan. Usaha rehabilitatif bertujuan agar fungsi mereka dapat berperan kembali

sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif ini dilakukan dengan usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, dan tindak lanjut, yang kesemuanya itu dilaksanakan melalui Panti Sosial.

