

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR  
4 TAHUN 2008 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN  
PENGEMIS DI KOTA MEDAN**

**TESIS**

**OLEH**

**BARITA SIHITE**

**NPM. 141801015**



**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2 0 1 7**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

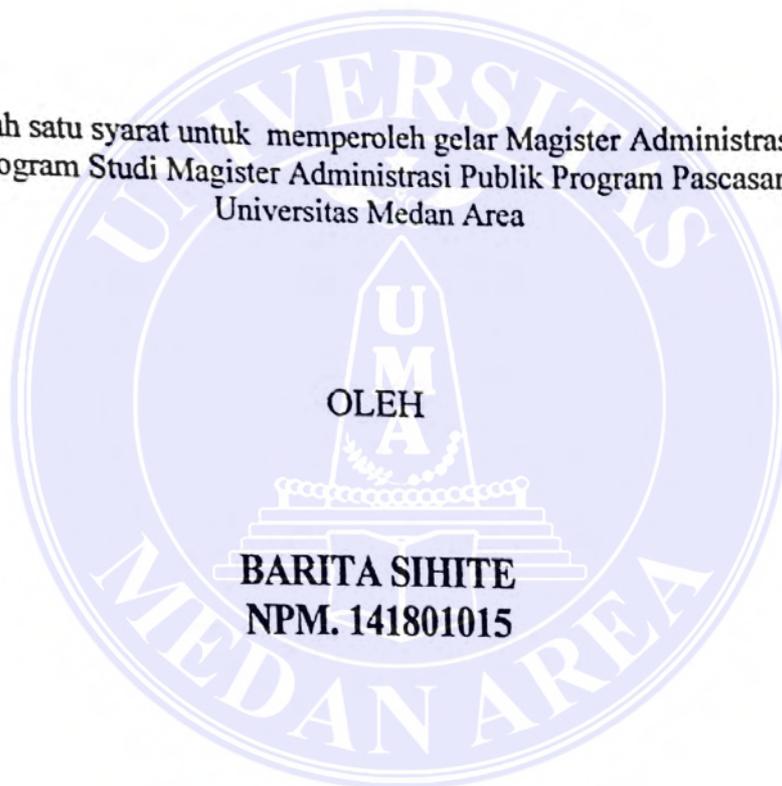
Document Accepted 21/3/22

Access From (repository.uma.ac.id)21/3/22

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR  
4 TAHUN 2008 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN  
DAN PENGEMIS DI KOTA MEDAN**

**TESIS**

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik  
pada Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana  
Universitas Medan Area



**BARITA SIHITE  
NPM. 141801015**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2017**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 21/3/22

Access From (repository.uma.ac.id)21/3/22

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul : Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4  
Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan  
Pengemis Di Kota Medan**

**N a m a : Barita Sihite**

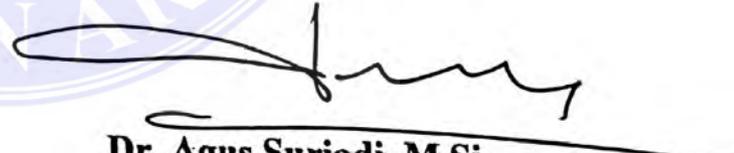
**N P M : 141801015**

**Menyetujui**

**Pembimbing I**

**Pembimbing II**

  
**Dr. Kaiman Turnip, M.Si**

  
**Dr. Agus Suriadi, M.Si**

**Ketua Program Studi  
Magister Administrasi Publik**

**Direktur**

  
**Dr. Warjio, MA**

  
**Prof. Dr. Retna Astuti Kuswardani, MS**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 21/3/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)21/3/22

**Telah diuji pada Tanggal 10 Pebruari 2017**

**N a m a : Barita Sihite**

**N P M : 141801015**



### **Panitia Penguji Tesis**

**Ketua Sidang : Drs. Usman Tarigan, MS**

**Sekretaris : Isnaini, SH, M.Hum**

**Pembimbing I : Dr. Kaiman Turnip, M.Si**

**Pembimbing II : Drs. Agus Suriadi, M.Si**

**Penguji Tamu : Prof. Dr. R. Hamdani Harahap, M.Si**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 21/3/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)21/3/22

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Pebruari 2017

Yang menyatakan,



*Barita Sihite*  
Barita Sihite

## A B S T R A K

### IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 4 TAHUN 2008 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA MEDAN

**N a m a** : Barita Sihite  
**N P M** : 141801015  
**Program Studi** : Magister Administrasi Publik  
**Pembimbing I** : Dr. Kaiman Turnip, M.Si  
**Pembimbing II** : Drs. Agus Suriadi, M.Si

Pemerintah dalam hal ini telah mengeluarkan kebijakan tentang bagaimana mengurangi jumlah pengemis dan gelandangan. Pemerintah pusat bekerjasama dengan pemerintah daerah telah lama mengeluarkan beberapa kebijakan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan daerah, khusus di Provinsi Sumatera Utara telah diatur dalam Perda Nomor 4 tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Hal ini lah yang mendasarkan bagi peneliti untuk mengangkat sebuah judul mengenai Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di kota Medan. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian Kualitatif yaitu merujuk pada "cara-cara" mempelajari aspek kualitatif dari kehidupan sosial yang mencakup beragam dimensi sosial dari tindakan "action" dan keadaan, hingga proses dan peristiwa, sebagaimana dimengerti berdasarkan konstruksi dan makna yang diorganisasikan oleh dan melalui praktik-praktik sosial. Hasil Penelitian memperlihatkan bahwa dalam pelaksanaannya, pemerintah Kota Medan telah berupaya melakukan kegiatan penanganan dan pembinaan kepada para gelandangan dan pengemis berupa pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan, dan usaha rehabilitasi sesuai dengan arah penanganan dan pembinaan yang tertuang pada Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 di Kota Medan. Untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan peraturan daerah Nomor 4 Tahun 2008, Pemerintah Kota Medan melalui dinas sosial Kota Medan melakukan kerjasama dengan lembaga sosial lainnya seperti UPT Gelandangan dan Pengemis Pungai, Kepolisian, dan elemen-elemen lain yang mendukung kegiatan-kegiatan penanganan dan pembinaan Gelandangan dan Pengemis yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan.

**Kata Kunci:** Implementasi, Kebijakan, Perda, Gelandangan, Pengemis

## **A B S T R A C T**

### **IMPLEMENTATION OF REGIONAL POLICY REGULATION NUMBER 4 YEAR 2008 REGARDING HANDLING AND DISASTERS IN MEDAN CITY**

**N a m a** : **Barita Sihite**  
**N P M** : **141801015**  
**Study Program** : **Master of Public Administration**  
**Supervisor I** : **Dr. Kaiman Turnip, M.Si**  
**Supervisor II** : **Drs. Agus Suriadi, M.Si**

*The government in this case has issued a policy on how to reduce the number of beggars and inflammations. The central government in cooperation with the local government has long issued several policies set forth in the local regulations, specifically in North Sumatra Province has been set in Local Regulation No. 4 of 2008 on the Handling of Homeless and Beggar. This is the basis for researchers to raise a title on the Implementation of Regional Regulation Policy No. 4 of 2008 on Handling of Beginners and Beggars In the city of Medan. The type of research used in this study is the type of qualitative research that refers to the "ways" of studying the qualitative aspects of social life encompassing the various social dimensions of action "action" and circumstances, to processes and events, as understood by the construction and meaning organized by and through social practices. The results of the research show that in the implementation, the Medan City Government has tried to carry out the handling and coaching activities to the homeless and beggars in the form of guidance prevention, further coaching and rehabilitation efforts in accordance with the direction of handling and guidance contained in Local Regulation No. 4 of 2008 in Medan . To support the successful implementation of local regulation No. 4 of 2008, Medan City Government through social offices of Medan City to cooperate with other social institutions such as UPT Bum and Beggar Pungai, Police, and other elements that support the activities of handling and fostering homeless and beggar conducted by Medan City Social Service.*

**Keywords:** *Implementation, Policy, Local Regulation, Homeless, Beggar*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **"Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan"**.

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Sumatera Medan Area .

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Medan, Pebruari 2017

**P e n u l i s**

**Barita Sihite**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul ” **Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan**”

Dalam penyusunan Tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan materil maupun dukungan moril dan membimbing (penulisan) dari berbagai pihak. Unutuk itu penghargaan dan ucapan terima kasih disampaikan kepada :

1. Rektor Universitas Medan Area, Prof. Dr. H.A. Ya'kub Matondang, MA.
2. Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area, Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti Kuswardani, MS
3. Ketua Program Studi Magister Adminstrasi Publik, Dr. Warjio, MA.
4. Komisi Pembimbing : Dr. Kaiman Turnip, M.Si dan Drs. Agus Suriadi, M.Si.
5. Ayah dan Ibunda serta isteri, ananda serta semua saudara/keluarga.
6. Rekan-rekan mahasiswa Pascasarjana Universitas Medan Area seangkatan 2014.
7. Seluruh staff/pegawai Pascasarjana Universitas Medan Area.

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>v</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR Grafik .....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB IPENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. LatarBelakang.....	1
1.2. RumusanMasalah .....	7
1.3. TujuanPenelitian.....	8
1.4. Manfaat Penelitian.....	8
<b>BAB IIKAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>9</b>
2.1. Konsep Implementasi .....	9
2.1.1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik .....	9
2.1.2. Teori-Teori Implementasi .....	13
2.1.3. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan .....	20
2.2. Konsep Kebijakan .....	23
2.3. Konsep Pemerintahan .....	32
2.4. Perda Gepeng Sumatera Utara .....	34
<b>BAB IIIMETODE PENELITIAN.....</b>	<b>43</b>
3.1. Lokasi Penelitian .....	43
3.2. Tipe Penelitian.....	43
3.3. Objek dan Informan Penelitian.....	43
3.4. TeknikPengumpulan Data .....	44

3.5. Informan Penelitian .....	45
3.6. Konsep Penelitian .....	45
3.7. Analisis Data .....	47
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>51</b>
4.1. Gambaran Umum Kondisi Kota Medan .....	51
4.1.1. Karakteristik Lokasi dan Wilayah .....	51
4.1.2. Potensi Pengembangan Wilayah .....	61
4.1.3. Kondisi Demografis .....	62
4.2. Aspek Kesejahteraan Masyarakat Kota Medan .....	64
4.3. Implementasi Perda Nomor 4 Tahun 2008 tentang penanganan gelandangan pengemis .....	98
4.3.1. Pembinaan .....	99
4.3.2. Pembinaan Lanjutan .....	101
4.3.3. Usaha Rehabilitasi Sosial .....	105
4.3.4. Pemberdayaan .....	109
4.3.5. Bimbingan Lanjutan .....	110
4.3.6. Partisipasi Masyarakat .....	110
4.4. Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan peraturan daerah nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis .....	113
4.4.1. Faktor-faktor Pendukung .....	114
4.4.2. Faktor-Faktor Penghambat .....	117
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>121</b>
5.1. Kesimpulan.....	121
5.2. Saran .....	122
<b>DAFTAR KEPUSTAKAAN .....</b>	<b>124</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel	2.2.	Proses Kebijakan Publik .....	31
Tabel	4.1.	Luas Wilayah Kota Medan Berdasarkan Kecamatan .....	59
Tabel	4.2.	Jumlah, Laju Pertumbuhan dan Kepadatan Penduduk Kota Medan Tahun 2011 – 2015 .....	63
Tabel	4.3.	Jumlah Sekolah Pendidikan Menengah Umum Pada Kecamatan yang APKnya Rendah Di Kota Medan Tahun Ajaran 2013-2014 .....	72
Tabel	4.4.	Program PNPM Kota Medan Tahun 2011-2015 .....	83
Tabel	4.5.	Program JKN Kota Medan Tahun 2014-2015 .....	85
Tabel	4.6.	Program Beras Untuk Masyarakat Miskin .....	86
Tabel	4.7.	Program Pelayanan Kesehatan Medan Sehat Tahun 2010-2015 .....	88
Tabel	4.8.	Program Peningkatan Keterampilan untuk UMKM dan Realisasi Pembiayaan Di Kota Medan Tahun 2014-2015 .....	89
Tabel	4.9.	Program Pendidikan bagi panti asuhan di PAUD di Kota Medan Tahun 2014-2015 .....	91
Tabel	4.10.	Realisasi jumlah RTSM dan Jumlah Dana Bantuan PKH di Kota Medan Tahun 2010-2015 .....	93
Tabel	4.11.	Program Pembangunan MCK, penyediaan air bersih dan sistem sambungan air Limbah di Kota Medan tahun 2014-2015 .....	95
Tabel	4.12.	Data Gelandangan dan pengemis hasil operasi tahun 2016 Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Medan .....	104
Tabel	4.13.	Rekapitulasi data penyandang masalah kesejahteraan Sosial Privinsi Sumatera Utara ter update April 2015 .....	112

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1. Peta Kota Medan .....	58
-----------------------------------	----



## DAFTAR GRAFIK

Grafik 4.1. Jumlah Penduduk Kota Medan Tahun 2011-2015 .....	64
Grafik 4.2. Penduduk yang berusia >15 Tahun melek huruf .....	66
Grafik 4.3. Perkembangan Anak Usia Dini .....	68
Grafik 4.4. Angka Partisipasi Murni ( APM) SD .....	70
Grafik 4.5. Angka Partisipasi Murni ( APM) SMP .....	70
Grafik 4.6. Angka Melanjutkan (AM) dari SD sampai SMP .....	73
Grafik 4.7. Angka Melanjutkan (AM) dari SMP ke SMA .....	73
Grafik 4.8. Guru yang memenuhi Kualifikasi S1.....	75
Grafik 4.8. Rata Rata Nilai UKG Guru di Kota Medan Lintas Satuan Pendidikan .....	77
Grafik 4.9. Nilai Tertinggi UKG Lintas Satuan Pendidikan .....	79
Grafik 4.10 Angka Partisipasi Murni (APM) SMA .....	80
Grafik 4.11. Angka Putus Sekolah SD.....	80
Grafik 4.12 Angka Putus Sekolah SMP.....	81
Grafik 4.13 Angka Putus Sekolah SMA .....	81

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Kemiskinan merupakan suatu persoalan yang pelik dan multidimensional. Ia merupakan bagian tak terpisahkan dari pembangunan dan mekanisme ekonomi, sosial dan politik yang berlaku. Demikian halnya dengan gelandangan dan pengemis, suatu profesi yang terjadi dari kemiskinan juga merupakan problem struktural yang multidimensi, sehingga harus diselesaikan dengan sudut pandang yang multidimensi pula. Setiap upaya penanggulangan masalah gelandangan dan pengemis secara tuntas menuntut peninjauan sampai ke akar masalah, yaitu kemiskinan dan masalah ekonomi. Tak ada jalan pintas untuk menanggulangi masalah gelandangan dan pengemis ini. Penanggulangannya tidak dapat dilakukan dengan tergesa-gesa dan tidak dapat disederhanakan.

Fenomena gelandangan dan pengemis sudah menjadi bagian dari kehidupan di kota-kota besar di Indonesia. Fenomena yang tadinya dianggap sudah biasa. Kemudian menjadi hal yang sangat mengganggu kenyamanan umum. Karena jumlah mereka semakin besar semenjak terjadinya berbagai prahara melanda negeri ini. Sungguh sangat ironis ketika kita mengitari jalan-jalan disela-sela aktivitas kita sehari-hari, sering nampak dalam pengamatan kita banyaknya gelandangan dan pengemis, dari mulai kalangan lanjut usia, dewasa bahkan anak-anak hingga bayi pun turut serta dibawa oleh orang tuanya di tengah teriknya matahari untuk meminta-

minta. Semakin maraknya gelandangan dan pengemis di daerah-daerah di Indonesia, merupakan salah satu bukti bahwa masalah kemiskinan menempati jajaran teratas permasalahan bangsa selain permasalahan degradasi moral.

Dari kacamata ekonomi, gelandangan dan pengemis dapat dikategorikan menjadi salah satu pekerjaan yang persaingannya semakin meningkat di wilayah perkotaan. Perlu diketahui, bahwa kemiskinan ada di desa dan di kota, namun gelandangan dan pengemis tidak ada di desa, hanya ada di kota. Persaingan yang semakin meningkat itu adalah akibat jumlah gelandangan dan pengemis yang kian bertambah tetapi tempat kerjanya tidak bertumbuh secepat pertumbuhan jumlah pekerjaannya. Hal ini disebabkan karena tidak ada proses seleksi untuk menjadi gelandangan dan pengemis, tapi ada seleksi bagi tempat praktek gelandangan dan pengemis. Tidak banyak tempat di kota dimana gelandangan dan pengemis diperbolehkan berkeliaran. Oleh karena itu, gelandangan dan pengemis terdorong untuk berpraktek di jalanan dan di sekitar lampu lalu lintas, yaitu tempat dimana dia juga termasuk sebagai pemiliknya (sebab jalanan adalah milik publik).

Ini juga salah satu alasan mengapa sulit untuk membersihkan jalanan dari para gelandangan dan pengemis. Seperti teori ekonomi menjelaskan, selama masih ada insentif maka sebuah profesi akan terus terpelihara. Sedekah yang diberikan kepada gelandangan dan pengemis baik berupa *cash* maupun *in-kind* menjadi insentif bagi mereka untuk tetap pada profesi mereka. Oleh karena itu, profesi ini masih terus terpelihara hingga sekarang.

Pertumbuhan merupakan salah satu dampak negatif pembangunan, khususnya pembangunan perkotaan seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk yang kian hari kian bertambah sehingga menimbulkan jumlah angka kriminalitas dan pengangguran juga ikut bertambah. Keberhasilan percepatan pembangunan di wilayah perkotaan dan sebaliknya keterlambatan pembangunan di wilayah perdesaan mengundang arus migrasi desa ke-kota yang antara lain mengakibatkan jumlah penduduk kian melonjak. Pertumbuhan jumlah penduduk mengakibatkan sulitnya permukiman dan pekerjaan di wilayah perkotaan saat ini.

Sebagai alat pemicu pertumbuhan ekonomi di Indonesia, kesatuan visi dan misi suatu bangsa dimasa kini dan masa yang akan datang, perlu diciptakan, untuk itu diperlukan adanya strategi kebijakan dalam pembangunan perekonomian secara nasional jangka pendek hal ini dapat mempengaruhi pertumbuhan perekonomian jangka panjang. Disisi lain dalam kehidupan masyarakat perkotaan terdapat celah kehidupan yang sangat mempriatinkan dengan munculnya kehidupan anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di persimpangan jalan, keramaian lalu lintas yang tidak memperhatikan keselamatan dirinya. Perbedaan yang sangat menonjol pembangunan secara fisik tidak diimbangi dengan pembangunan moral bangsa akan berakibat rusaknya fundamen tata nan kehidupan di dalam masyarakat itu sendiri. Pendidikan dilintas sektoral perlu ditingkatkan guna mengangkat citra bangsa di dunia Internasional bahwa kebangkitan suatu bangsa ditandai dengan pedulinya masyarakat terhadap kehidupan anak jalanan Pengemis dan gelandangan yang kian hari makin bertambah.

Sejalan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea keempat menegaskan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia yang kemudian diturunkan dalam undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Dalam Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa“fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara”. Maka secara idak langsung dapat dikatakan bahwa semua orang miskin dan semua anak terlantar pada prinsipnya dipelihara oleh Negara, tetapi pada kenyataannya yang ada di lapangan bahwa tidak semua orang miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara. Penanganan masalah masyarakat miskin yang bergantung pada penghasilan dijalanan merupakan masalah yang harus dihadapi oleh semua pihak, bukan hanya orangtua atau keluarga saja, tetapi juga setiap orang yang berada dekat anak tersebut harus dapat membantu pertumbuhan anak dengan baik.

Mengenai anak terlantar banyak hal yang sebenarnya dapat diatasi seperti adanya panti-panti yang khusus menangani masalah anak terlantar tetapi karena kurangnya tenaga pelaksanadan minimnya dana yang diperoleh untuk mendukung pelaksanaan kegiatan tersebut maka kelihatannya panti-panti tadi tidak berfungsi dengan baik. Tetapi sekarang semakin banyak yayasan-yayasan serta lembaga swadaya masyarakat yang peduli terhadap anak melakukan berbagai kegiatan seperti belajar bersama dengan menggunakan fasilitas yang tersedia seperti perpustakaan keliling yang bertujuan untuk menjadikan anak-anak terlantar menjadi orang yang berguna dan lebih baik lagi.

Pengaturan mengenai gelandangan dan pengemis ini sebenarnya bukan hal baru lagi, Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 sudah mengatur penanganan gelandangan dan pengemis. Namun, sepertinya itu tidak mampu memperbaiki dan menyelesaikan kondisi gelandangan dan pengemis yang ada di Indonesia. Hingga akhirnya pengaturan mengenai gelandangan dan pengemis ini tibat-tiba muncul kembali seperti *trend setter* di beberapa kota besar di Indonesia, seperti Jakarta, Surabaya, Semarang, Makassar termasuk Medan. Masalah gelandangan dan pengemis mencuat kembali ke permukaan dan dianggap telah menimbulkan banyak permasalahan sosial seperti, makin maraknya kriminalitas, bertambah luasnya kawasan kumuh, makin meluasnya budaya miskin, munculnya pola hidup malas terutama di kalangan kaum muda dan lain-lain.

Pemerintah dalam hal ini telah mengeluarkan kebijakan tentang bagaimana mengurangi jumlah pengemis dan gelandangan. Pemerintah pusat bekerjasama dengan pemerintah daerah telah lama mengeluarkan beberapa kebijakan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan daerah khusus, di Provinsi Sumatera Utara telah diatur dalam Perda Nomor 4 tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Pemerintah daerah dalam peraturan daerah tersebut sendiri telah mencanangkan beberapa program pembinaan dan pengalokasian anak jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen. Namun apa yang terjadi saat ini, masih banyak masyarakat miskin tersebut yang seharusnya mendapat perhatian pemerintah hingga saat ini banyak kita temukan di jalan-jalan ibu kota di beberapa kabupaten/kota di Sumatera Utara, tak terkecuali ibu kota Provinsi Sumatera Utara yakni Kota Medan.

Fenomena ini muncul seiring dengan perkembangan budaya yang bergeser semakin jauh menyimpang.

Pergeseran nilai dan sikap anak-anak dan remaja telah terjadi dan seakan-akan sulit dibendung. Hal ini disebabkan karena derasnya arus informasi yang cepat tanpa batas dan juga masalah lingkungan keluarga dan masyarakat yang komitmennya sudah mengalami penurunan terhadap penerapan nilai dan norma. Sebagai contoh jumlah anak jalanan semakin meningkat dari tahun ke tahun, banyak hal yang menjadi factor pendorong atau pun penarik bagi seorang untuk terjun dan bergabung menjadi gelandangan, salah satunya adalah masalah kemiskinan. Belum lagi masalah masyarakat yang tergolong miskin dan mencari nafkah di jalanan.

Fenomena merebaknya masyarakat miskin sebenarnya telah lama menjadi masalah tersendiri bagi pemerintah maupun masyarakat para pengguna jalanan. Hampir di setiap jalan kita selalu melihat dan menyaksikan anak jalanan, gelandangan, dan pengamen yang memberikan citra buruk, selalu merusak keindahan Kota Medan dan sebagainya. Perkembangan permasalahan Kesejahteraan Sosial di Kota Medan cenderung meningkat ditandai dengan munculnya berbagai fenomena sosial yang spesifik baik bersumber dari dalam masyarakat maupun akibat pengaruh globalisasi, industrialisasi dan derasnya arus informasi dan urbanisasi, sementara masalah sosial menjadi konvensional masih berlanjut termasuk keberadaan anak jalanan, serta adanya pelaku eksploitasi, merupakan beban bagi Pemerintah Kota Medan.

Permasalahan tersebut merupakan kenyataan sosial kemasyarakatan yang disebabkan oleh berbagai factor seperti kemiskinan, kebodohan, urbanisasi, ketiadaan lapangan pekerjaan, sulitnya mendapatkan pelayanan pendidikan, kesehatan dan sebagainya.

Dari konsep demokrasi jelas bahwa peran pemerintah dan masyarakat sangatlah dibutuhkan dan harus dibarengi dengan semua potensiyang dimiliki. Namun dengan fenomena Kemiskinan dan semakin banyaknya masyarakat miskin yang menafkahi dirinya dijalanan yang kemudian diterlantarkan membuat konsep ini tidakakan berjalan ideal. Jelas masalah ini bukanlah sebuah masalah yang harus di kesampingan. Peraturan yang telah dibuat untuk mengatur permasalahan fonemena kemiskinan perlu dikaji ulang. Hal inilah yang mendasarkan bagi penulis untuk mengangkat sebuah judul mengenai Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 4 Tahun 2008 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi rumusan masalah dan pertanyaan penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 4 tahun2008 tentang Penangan Gelandangan dan Pengemis di kota Medan?

2. Faktor-faktor apakah yang memengaruhi Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2008 di Kota Medan tentang penanganan gelandangan dan pengemis?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan disiplin ilmu peneliti maka penelitian yang dilaksanakan berdasarkan atas bidang ilmu sosial, khususnya kajian kebijakan publik dengan membahas mengenai implementasi kebijakan peraturan daerah nomor 4 tahun 2008 di Kota Medan bertujuan:

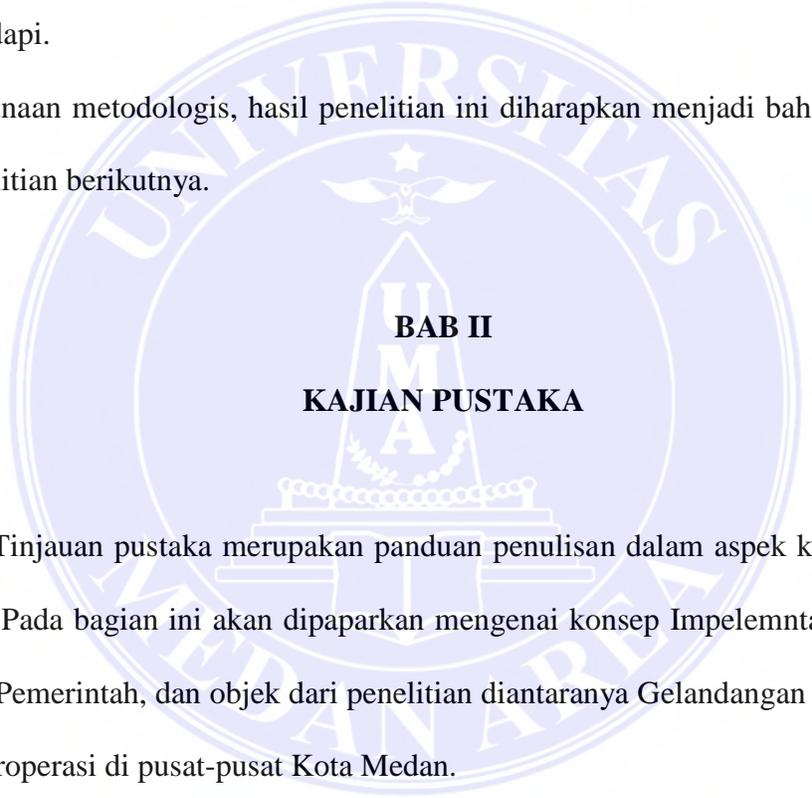
- Untuk menganalisis implementasi kebijakan peraturan daerah nomor 4 Tahun 2008 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di kota Medan.
- Untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan Perda nomor 4 Tahun 2008 tersebut di kota Medan.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dan hasil yang dapat dihasilkan dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan studi dan menjadi salah satu sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian-kajian yang mengarah

- pada pengembangan ilmu kebijakan publik, khususnya pada bidang administrasi publik.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi semua pihak terkait khususnya pemerintah Kota Medan sebagai dasar untuk program pemberdayaan masyarakat miskin kota berdasarkan fenomena yang dihadapi.
  3. Kegunaan metodologis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan acuan bagi penelitian berikutnya.



## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka merupakan panduan penulisan dalam aspek konseptual dan teoritis. Pada bagian ini akan dipaparkan mengenai konsep Implementasi, Kebijakan Publik, Pemerintah, dan objek dari penelitian diantaranya Gelandangan dan Pengemis yang beroperasi di pusat-pusat Kota Medan.

#### **2.1. Konsep Implementasi**

##### **2.1.1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik**

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Kamus Webster, merumuskan bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertakan sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu.

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian diadopsi dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai di dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama, adalah konsistensi implementasi. Di bawah ini akan dijelaskan secara singkat beberapa teori implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan dapat dikatakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Berikut akan dijelaskan mengenai konsep Implementasi yang dipaparkan oleh beberapa ahli diantaranya:

Sementara Budi Winarno(2002),yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan- keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008:65), mengatakan bahwa,yaitu, *“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.*

Dari pandangan kedua ahli diatas dapat dikatakan bahwa suatu proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan adminstratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan suatu program yang telah ditetapkan serta menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan poltik,ekonomi, dan social yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi segalalahyang terlibat, sekalipun dalam hal ini dampak yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan.

Van Meter dan Van Horn (Budi Winarno,2002;102) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Micahel Howlet dan M. Ramesh (1995;11) dalam buku Subarsono (2006;13), bahwa: *“implementasi kebijakan adalah proses untuk melakukan kebijakan supaya mencapai hasil.”*

Dari defenisi diatasdapat diketahui bahwa implementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sasaran kebijakan, aktivitas, atau kegiatan pencapaian tujuan, dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

Meter dan Horn (subarsono;2006;99) mengemukakan bahwa terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni;

- 1) Standar dan sasaran kebijakan, di mana standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisir apabila standar dan sasaran kebijakan kabur,
- 2) Sumberdaya, dimana implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

- 3) Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- 4) Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup stuktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- 5) Kondisisosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- 6) Disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Dari defenisi diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sasaran kebijakan, aktivitas, atau kegiatan pencapaian tujuan, dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan,

sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

### 2.1.2 Teori-teori Implementasi

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap fix. Berikut disini ada sedikit info tentang pengertian implementasi menurut para ahli.

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Brown dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:70) mengemukakan bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”. Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh McLaughlin (dalam Nurdin dan Usman, 2004). Adapun Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002:70) mengemukakan bahwa “implementasi adalah sistem rekayasa.”

Subarsono (2008;89), mengemukakan beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

#### 1. Teori George C. Edward

dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu:

- a). Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b). Sumberdaya, dimana meskipun kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c). Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Edward III (1980:98) menyatakan bahwa sikap dari pelaksana kadang kala menyebabkan masalah apabila sikap atau cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi dapat mempertimbangkan atau memperhatikan aspek penempatan pegawai (pelaksana) dan insentif
- d). Struktur Birokrasi, merupakan susunan komponen (unit-unit) kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan atau

dikoordinasikan, selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan (Edward III, 1980:125) Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi.

## 2. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Teori ini berpendapat bahwa terdapat tiga kelompok variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu Karakteristik masalah (*tractability of the problems*)

- a). Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan dimana di satu pihak terdapat beberapa masalah social yang secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air bersih bagi penduduk.
- b). Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program akan relative mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen, karena tingkat pemahaman kelompok sasaran relative sama.
- c). Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, dimana sebuah program akan relative sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi dan sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar
- d). Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan dimana sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relative mudah

diimplementasikan dibanding program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

Karakteristik kebijakan (*ability of statute to structure implementation*), yaitu:

- a). Kejelasan isi kebijakan, yaitu, karena semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan, maka akan lebih mudah di implementasikan, karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata.
- b). Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis, dimana kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, meskipun untuk beberapa lingkungan tertentu perlu ada modifikasi.
- c). Besarnya alokasi sumber daya financial terhadap kebijakan tersebut, dimana sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program social, setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program yang semuanya memerlukan biaya,
- d). Seberapa besar adanya ketertarikan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, di mana kegagalan kerja sering disebabkan oleh kurangnya koordinasi vertical dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
- e). Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada dan pelaksana.
- f). Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di Negara-negara dunia ketiga, khususnya Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program.

- g). Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan, di mana suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan di banding program yang tidak melibatkan masyarakat. Lingkungan kebijakan (*nonstatutory variable effecting implementation*), yaitu:
- a). Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi dimana masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program pembaharuan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional.
  - b). Dukungan publik sebuah kebijakan, dimana kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik, sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-insentif, misalnya kenaikan harga BBM akan kurang mendapatkan dukungan publik.
  - c). Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*), dimana kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, yaitu kelompok dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan, dan kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap badan-badan pelaksana.

- d). Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial, sehingga aparat pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

### 3. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. VanHorn

Meter dan Horn (Subarsono; 2006; 99) mengemukakan bahwa terdapat lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni;

- a). Standar dan sasaran kebijakan, di mana standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan, apabila standar dan sasaran kebijakan kabur,
- b). Sumberdaya, dimana implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
- c). Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- d). Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e). Kondisisosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi

kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, serta apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

- f). Disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

#### 4. Teori G. Shabbir Cheema dan Dennis A.Rondinelli

Teori ini berpendapat bahwa terdapat tempat kelompok variable yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni; kondisi lingkungan; hubungan antar organisasi; sumberdaya organisasi untuk implementasi program; karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

#### 5. Teori David L.Wimer dan Aidan R.Vining

WelmerdanVining (Subarsono, 2006;103) mengemukakan bahwa terdapat tiga kelompok variable besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yaitu:

- 1) Logika kebijakan. Dimana hal ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapatkan dukungan teoritis.

- 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, dimana yang dimaksud lingkungan dalam hal ini mencakup lingkungan social, politik, ekonomi, hankam, dan fisik, atau geografis. Suatu kebijakan yang berhasil pada suatu daerah, bisa saja gagal diimplementasikan pada daerah lain yang berbeda.
- 3) Kemampuan implementor kebijakan. Tingkat kompetensi implementor mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

### 2.1.3. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

#### a) Isi Kebijakan

*Pertama*, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.

*Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena

kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumberdaya-sumberdaya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b) Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi

c) Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d) Pembagian potensi.

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantaranya para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksana dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam

implementasinya. Menurut James Andrson, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik,yaitu:

- 1) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu:
- 2) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah.
- 3) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencendrungkan orang bertidak dengan menipu atau denganjalan melawan hukum.
- 4) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik
- 5) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan systemnilai yang dimuat masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apayang diinginkan oleh pemerintah atau Negara, sehingga apabila prilaku atau

perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau Negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

## **2.2. Konsep Kebijakan Kebijakan Publik**

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sector seperti ekonomi, politik, social, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun local seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Oleh karenanya dalam pembahasan ini penelitian menyajikan teori-teori kebijakan publik, pendekatan dalam studi kebijakan publik hingga proses kebijakan publik. Karena pada hakikatnya perda Provinsi Sumatera Utara Nomor 4 tahun 2008 tentang penanganan gelandangan dan pengemis merupakan salah satu bentuk dari kebijakan publik.

### **a. Pengertian Kebijakan Publik**

Secara umum istilah kebijakan dan kebijaksanaan sering kali dipergunakan secara bergantian. Kedua istilah ini terdapat banyak kesamaan dan sedikit perbedaan, sehingga tak ada masalah yang berarti bila kedua istilah itu dipergunakan secara bergantian. Pengertian istilah kebijakan dan kebijaksanaan juga terdapat dalam kamus besar bahasa Indonesia.

a) Kebijakan : kepandaian; kemahiran; kemahiran Kebijakan berarti:

- 1) Hal bijaksana; kepadaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuan)
- 2) Pimpinan dan cara bertindak (mengenai pemerintah, perkumpulan dan sebagainya)
- 3) Kecakapan bertindak bila menghadapi orang lain (dalam kesulitan dan sebagainya). (Poerwadarmita, 1994:115)

b) Istilah kebijaksanaan biasanya digunakan untuk perbuatan yang baik, menguntungkan atau positif. Kebijaksanaan berarti:

- 1) Pandai, mahir; selalu menggunakan akal budinya
- 2) Patah lidah; pandai bercakap-cakap

Sendangkan *policy* berasal dari bahasa Latin *politea* yang berarti kewarganegaraan. Karena *policy* dikaitkan dengan pemerintah, maka lebih tepat jika diterjemahkan sebagai kebijaksanaan dan bukan kebijakan. Menurut Charles O.Jones, istilah kebijakan tidak hanya digunakan dalam praktik sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda.

Berkaitan dengan pengertian kebijakan tersebut, Carl Friedrich dalam Budi Winarmo memberikan pengertian sebagai berikut: Bahwa kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang disesuaikan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi

dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu. Istilah kebijakan ini lebih tertuju pada kebijakan (policy) yaitu kebijakan Negara, kebijakan yang dibuat Negara. Kebijakan publik dapat juga berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Bentuk kebijakan publik itu bias berupa undang-undang atau peraturan daerah (Perda) dan yang lain.

Ada berbagai defenisi tentang kebijakan publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Misalnya yang dikemukakan oleh Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, yang dikutip oleh Agustino (2006:6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai: “keputusan tetap yang dicirikan dengan konsisten dan pengulangan (*repetisi*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Dye yang dikutip Agustino mengatakan bahwa, “kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan”. Melalui defenisi ini kita dapat memehami bahwa terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah.

Meskipun terdapat berbagai defenisi kebijakan negara (*Publik policy*), seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwasanya dalam setiap kebijakan pasti membutuhkan orang-orang sebagai perencanaan atau pelaksana kebijakan maupun objek dari kebijakan itu sendiri. Kebijakan publik dibaca dalam lingkaran otoritas Negara, persoalan yang muncul selama ini disebabkan oleh kompetensi aparat yang tidak memadai atau juga pilihan agenda setting yang kurang tepat.

Proses kebijakan dapat tercipta dalam sebuah mekanisme Interaksi antar Individu. Proses pertukaran dan peraturan antar Individu dapat menciptakan sebuah mekanisme sendiri, yaitu yang merupakan sebuah proses panjang dari transformasi di dunia politik.

Sebuah proses kebijakan merupakan sebuah proses yang multilinear dan kompleks. Atau dengan kata lain, kompleksitas sosok karena kebijakan turut mewarnai proses kebijakan yang ada. Hal tersebut sangatlah memungkinkan terjadi karena sebuah proses kebijakan selalu lahir dan besar padaruang dan waktu yang tak kosong.

Dari pengertian kebijakan publik yang diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa:

- (1) Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah.
- (2) Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu.
- (3) Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

## **b. Tujuan Kebijakan**

Fungsi utama dari Negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hal ini berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya,yaitu.

- 1) Memelihara ketertiban umum (Negara sebagai stabilisator)

- 2) Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (Negara sebagai stimulator)
- 3) Memadukan berbagai aktivitas (Negara sebagai koordinator)
- 4) Menunjuk dan membagi benda material dan non material (Negara sebagai distributor).

### c. Jenis Kebijakan Publik

Menurut James E.Anderson, kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut:

#### 1) *Substantive Policies and Procedural Policies.*

*Substantive Policies* adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang di hadapi oleh pemerintah. Misalnya: kebijakan politik luar negeri, kebijakan di bidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substansi policies* adanya pokok masalahnya (*subject matter*) kebijakan. *Procedural Policies* adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.

#### 2) *Distributive, Redistributive, and self Regulatory policies.*

*Distributive policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau

hak-hak di antara kelas-kelas dan kelompok penduduk. *Self Regulatory policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelanggaran perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

3) *Material Policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

4) *Publik Goods and Private goods policies.*

*Publik goods policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak.

*Private goods policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.

#### **d. Proses Kebijakan Publik**

Hogwood dan Peters menganggap ada sebuah proses linear pada sebuah kebijakan yaitu *policy innovation-policy succession-policy maintenance-policy termination*. *Policy innovation* adalah saat dimana pemerintah berusaha memasukkan sebuah problem baru yang diambil dari hiruk-piruk kepentingan yang ada dimasyarakat untuk kemudian dikonstruksi menjadi sebuah kebijakan yang relevan dengan konteks tersebut. *Policy succession* akan terbentuk setelah aspirasi itu didengar oleh pemerintah dan pemerintah akan mengganti kebijakan yang ada dengan

kebijakan baru yang lebih baik. *Policimaintenance* adalah sebuah pengadaptasian atau penyesuaian kebijakan baru yang dibuat tersebut untuk *keep the policyon track*. *Policy termination* adalah saat dimana kebijakan yang ada tersebut dan dianggap sudah tidak sesuai lagi maka kebijakan tersebut dihentikan.

Kebijakan Negara dalam bentuk kebijakan hukum yang disepakati dalam tata urutan kebijakan berkedudukan sebagai kebijakan strategi yang tertinggi. Dari sanalah lahir berbagai kebijakan dalam berbagai aktualisasi yang secara hierarki dimulai dari kebijakan tertinggi setelah undang-undang dasar, (dulu) disebut Garis-garis besar Haluan Negara, hingga pada tingkat terbawah seperti peraturan-peraturan daerah.

Kebijakan pemerintah berkaitan dengan system kehidupan nasional yang berada dalam kondisi yang berubah dari waktu ke waktu,ada kesatuan bentuk dalam segala aspek kehidupan social, dan ada saat-saat dimana konflik dapat diredam dengan upaya penciptaan kesatuan bentuk dalam segala aspek kehidupan social, dana disaat semua konflik harus dikembangkan dalam alam demokrastis guna pemberdayaan yang diharapkan. Hal ini akan berbeda-beda pula dalam setiap konteks kehidupan, seperti konteks politik, administrasi Negara dan pemerintahan daerah.

Kebijakan adalah isi yang menjadi komitmen dari kebijakan, sedangkan pelaku kebijakan yang disebut pula sebagai *stakeholder*. Adapun yang dimaksudkan dengan lingkungan adalah keadaan social politik, social budaya, social ekonomi, pertahanan dan keamanan, kehidupan social, basional, regional, dan internasional, yang secara khusus akan menjadi topik pada pembicaraan selanjutnya.

Dalam konsep lain seorang pakar bernama William N.Dunn (1994) mengatakan proses analisis kebijakan publik merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis itu nampak pada serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sementara aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan sebagai aktivitas yang lebih bersifat intelektual, dapat diamati melalui tabel berikut.

**Tabel 2.2. Proses Kebijakan Publik**

Tahap	Karakteristik
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (Permalan) Rekomendasi Kebijakan Monitoring Kebijakan Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternative kebijakan ,termasuk apabila tidak membuat kebijakan Memeberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat paling tinggi Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternative kebijakan termasuk kendala- kendalanya. Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

Sember : AG.Subarsono(2005:9)

Jika isu kebijaksanaan adalah usaha sistematis untuk merumuskan masalah, evaluasi program kebijaksanaan adalah usaha sistematis untuk menentukan tingkat seberapa jauh masalah telah secara nyata dapat diatasi. Salah satu perbedaan pokok antara keduanya terletak pada waktu. Isu kebijaksanaan disiapkan sebelum tindakan dilakukan (bersifat *prospektif*), sedangkan program evaluasi kebijaksanaan dibuat setelah diambilnya suatu kebijakan (*retrospektif*). Pandangan yang dikemukakan oleh William N.Dunn (2000:169) ini menjadi dasar pemikiran untuk menilai hakekat pentingnya suatu evaluasi kebijakan.

Lebih lanjut dia menjelaskan bahwa evaluasi program kebijaksanaan dimulai dengan menjelaskan usaha-usaha yang telah dilakukan dalam perumusan masalah, peramalan mengenai akibat-akibat dari alternatif, dan pembuatan usulan. Evaluasi program kebijaksanaan yang dirancang dengan berhasil membutuhkan cara penyusunan masalah yang kreatif, sikap alternatif kebijaksanaan yang baru dan kerangka arah tindakan yang baru atau diperbarui, meskipun evaluasi program kebijaksanaan normalnya berhenti pada pembuatan usulan yang eksplisit.

Berbagai argumentasi Dunn diatas merupakan bahan pertimbangan yang menyebabkan peneliti lebih memilih untuk menggunakan metode-metode "evaluasi kebijakan" dari pada " analisis kebijakan ". Karena dengan melakukan evaluasi kebijakan yang telah dikeluarkan outputnya akan menghasilkan rekomendasi tindakan selanjutnya yang dapat dilakukan oleh pemerintah, maka tentunya sumbangsih terhadap pemerintah daerah akan jauh lebih lebih konkrit. Sementara

analisis kebijakan bersifat peramal (*forecasting*) yang belum dapat dipastikan hasilnya.

### 2.3. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata perintah yang berarti sesuatu yang harus dikerjakan. Kata perintah mendapat awalan menjadi pemerintah yang artinya subjek yang memberikan perintah. Selanjutnya pemerintah diberi akhiran-an menjadi pemerintahan berarti aktivitas dari pemerintah.

Aktivitas dari pemerintah terjabarkan dalam tugas dasarnya. Tugas dasar dari pemerintah adalah pengaturan, pelayanan dan pembangunan. Hal tersebut menunjukkan bahwa antara pemerintahan dan pembangunan adalah merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan. Tugas pelayanan dan pengaturan berkenaan dengan nilai dasar yang dijelaskan pada konsep tentang masyarakat yaitu mengenai hak dan kewajiban masyarakat.

Yang pertama mengenai tugas pengaturan, jika yang bertugas mengatur adalah pemerintah maka yang diatur adalah yang-diperintah dalam hal ini masyarakat. Berarti pemerintah memiliki hak untuk mengatur dan masyarakat memiliki kewajiban untuk diatur. Hal ini terkait dengan konsep partisipasi yang dimobilisasi.

Kedua, mengenai tugas pelayanan. Jika yang mempunyai tugas pelayanan adalah pemerintah maka yang dilayani adalah masyarakat. Artinya, pemerintah

berkewajiban melayani dan masyarakat memiliki hak untuk dilayani. Konsep ini berkaitan dengan partisipasi otonom.

Ketiga, Pembangunan menurut Kartz (1971) sering diasumsikan sebagai proses perubahan yang terencana dari suatu situasi nasional ke situasi nasional yang dinilai lebih tinggi. Asumsi tersebut jika dibawah pada konteks pemerintahan sekarang dengan konsep otonomi daerah maka proses perubahan yang dimaksud dalam pengertian tersebut dapat dibuat pada level daerah.

Asumsi tersebut dapat diperjelas dengan menyimak asumsi tentang modernisasi atau pembangunan yang oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson (1984) dijelaskan: Modernisasi atau pembangunan merujuk pada proses-proses secara keseluruhan dari perubahan sosial, ekonomi, intelektual, politik, dan kultural yang berkaitan dengan kondisi-kondisi pedesaan dan agraris yang relatif miskin ke kondisi-kondisi perkotaan dan industrialisasi yang relatif kaya.

Proses perubahan yang dimaksudkan dalam sebuah pembangunan adalah perubahan multidimensi yaitu mengenai masalah sosial, ekonomi, ilmu pengetahuan, budaya dll. Adapun indikator yang kita gunakan dalam perubahan kondisi yang diharapkan setelah pembangunan tidak merujuk pada asumsi *Huntington* dan *Nelson*, melainkan merujuk pada indikator *Kantz* meskipun lebih bersifat normatif sehingga perubahan dapat berlangsung berdasarkan nilai yang terus berkembang

#### 2.4. Perda Gepeng Sumatera Utara

Provinsi Sumatera Utara (baca: Medan) sebagai salah satu kota besar di Indonesia juga telah memiliki PERDA mengenai gelandangan dan pengemis ini dengan disahkannya Perda ini oleh anggota dewan beberapa waktu yang lalu. Terlepas dari pro dan kontra yang ada, yang setuju maupun tidak, Perda ini merupakan sebuah kebijakan yang sejatinya harus ditaati dan dilaksanakan. Namun, PERDA ini serasa tidak menyentuh akar persoalan yang sebenarnya dari masalah gelandangan dan pengemis khususnya di Propinsi Sumatera Utara.

Banyak bagian-bagian pasal dari PERDA ini yang harus direvisi dan disempurnakan. Pengaturan mengenai sanksi (kriminalisasi), misalnya seperti yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) terhadap gelandangan dan pengemis jelas-jelas bertentangan dengan hak asasi manusia, sehingga pasal tersebut harus dihapus. Hidup miskin dan susah itu bukan merupakan pilihan, tetapi lebih merupakan suatu kondisi yang terjadi karena keterpaksaan. Setiap orang tidak pernah bercita-cita untuk hidup miskin dan susah. Hidup miskin bukanlah merupakan kesalahan (kriminal) tetapi keterpaksaan yang terjadi sebagai salah satu dampak negatif dari pembangunan (kegagalan kelompok ini dalam beradaptasi dengan pembangunan). Gelandangan dan pengemis sama seperti manusia lainnya yang mempunyai hak-hak yang harus dilindungi sebagaimana diatur oleh undang-undang. Jadi, tidak seharusnya mereka dikriminalisasikan, tetapi harus dibina dan diberdayakan agar dapat menjadi manusia yang lebih manusiawi dan bermartabat.

Pasal kriminalisasi ini juga akan semakin mengesampingkan dan bahkan tidak memperhatikan sama sekali keberadaan gepeng usia anak-anak. Wajarkah gepeng

anak-anak masuk dalam proses kriminalisasi ini? Sebuah retorika yang siapapun yang ditanya pasti akan menjawab tidak. Anak yang karena keterbatasan yang dimilikinya, baik secara biologis maupun mental pada dasarnya justeru merupakan korban, baik sebagai korban di dalam keluarga, maupun korban pembangunan. Dunia jalanan, dimana anak-anak rentan akan kekerasan, eksploitasi maupun perdagangan tentunya merupakan ancaman bagi anak, tidak saja ancaman terhadap perkembangan fisik, mental dan sosial, tetapi ancaman terhadap nyawa mereka.

Anak, pada hakekatnya juga memiliki hak yang sama dengan manusia pada umumnya. Seperti yang diatur tercantum dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Keputusan Presiden RI No. 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Convention on the Right of the Child (Konvensi tentang hak-hak Anak). Anak jalanan perlu mendapatkan hak-haknya secara normal sebagaimana layaknya anak, yaitu hak sipil dan kemerdekaan (civil righ and freedoms), lingkungan keluarga dan pilihan pemeliharaan (family envionment and alternative care), kesehatan dasar dan kesejahteraan (basic health and welfare), pendidikan, rekreasi dan budaya (education, leisure and culture activites), dan perlindungan khusus (special protection).

Jadi, khusus pasal kriminalisasi ini sangat penting diperhatikan oleh pembuat kebijakan. Berdasarkan alasan kemanusiaan, pasal kriminalisasi ini jelas harus dihapuskan, karena tidak manusiawi apalagi untuk gepeng anak. Kalau memang pasal kriminalisasi tidak dihapuskan, pemerintah harus dengan jelas merumuskan sebuah peraturan tehnis dimana anak harus mendapatkan perlakuan dan perlindungan khusus.

Akhirnya, analisa lebih lanjut dari pasal kriminalisasi ini adalah adanya kesan bahwa

negara sebagai pihak yang memegang tanggung jawab terhadap gelandangan dan pengemis berdasarkan Pasal 34 UUD 1945 melemparkan tanggung jawab tersebut kepada individu (civil obligation), dimana sanksi pidana diberikan sebagai bentuk pertanggungjawaban individu atas perbuatannya menjadi gelandangan dan pengemis.

PERDA ini juga tidak menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi orang yang mengkoordinir atau mengeksploitasi gelandangan dan pengemis untuk mencari keuntungan pribadi. Di dalam Pasal 18 ayat (2) PERDA ini mengatur bahwa sanksi bagi orang yang mengkoordinir atau mengeksploitasi orang menjadi gelandangan, pengemis dan anak jalanan untuk mencari keuntungan bagi kepentingan diri sendiri dan/atau orang lain dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sanksi pidana yang mana yang akan diterapkan. Tidak jelas sama sekali. Seharusnya pembuat kebijakan merumuskan sanksi pidana yang akan dikenakan bagi pelaku dengan menyebutkan dengan jelas peraturan mana dijadikan rujukan atau pedoman untuk hal ini. Pembuat kebijakan misalnya dapat menerapkan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 88 UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, yang berbunyi: “setiap orang yang mengeksploitasi ekonomi atau seksual anak dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah). Rumusan pidana yang tegas dan jelas ini tentunya akan lebih menjamin keadilan dan kepastian hukum”. Rumusan yang jelas dan tegas ini tentunya akan lebih menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi kita semua.

Untuk mengefektifkan pelaksanaan PERDA ini, pemerintah Provinsi Sumatera Utara harus benar-benar merumuskan petunjuk teknis (Standard Operational Procedure) PERDA ini agar NASIB PERDA ini tidak seperti PERDA-PERDA terdahulu, yang telah memakan banyak biaya dan waktu dalam proses penyusunannya, namun tidak efektif sama sekali sampai-sampai sekian ratus PERDA dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri beberapa waktu yang lalu. Beberapa hal yang sangat urgent yang harus diperhatikan dalam Standard Operational Procedure Perda Gepeng ini, antara lain:

1. Peran serta masyarakat, organisasi sosial dan akademisi dalam menangani gelandangan dan pengemis ini sangat penting sekali. Pada awal perda ini berada di komisi E di DPRD, ada sebuah peraturan yang mengkriminalisasikan orang yang memberikan sedekah kepada gelandangan dan pengemis. Selanjutnya pasal tersebut dihapus karena banyak menuai protes dari berbagai kalangan masyarakat. Akhirnya rumusan mengenai pemberian sedekah dirubah menjadi:”masyarakat berperan serta untuk tidak memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis”(Pasal 15 ayat (1)). Bagi masyarakat yang ingin memberikan sumbangan, maka dapat menyalurkan melalui lembaga resmi atau menjadi orangtua asuh dan bapak angkat (Pasal 15 ayat (2)). Terhadap pasal ini, di dalam Standard Operational Procedure sangat penting untuk diatur teknis pelaksanaannya. Bagaimana proses menjadi orang tua asuh, kriteria anak untuk menjadi anak asuh, sampai pada lembaga yang menjalankan mekanisem pelaksanaannya. Selanjutnya perlu diperhatikan tentang bentuk lembaga yang

tempat penyaluran sumbangan masyarakat, apakah seperti BAZIS atau Rumah Zakat yang ada di Medan sekarang atau lembaga dalam bentuk lain. Jangan sampai terjadi dimana masyarakat tidak ikhlas atau terpaksa untuk memberikan sumbangan, karena sumbangan yang disalurkan melalui lembaga resmi tentunya jumlahnya relatif lebih besar, dibandingkan sedekah yang diberikan di jalan-jalan.

2. Sistem pengawasan dan monitoring terhadap PERDA yang melibatkan berbagai komponen, yaitu Pemerintah yaitu Organisasi Non-Pemerintah (NGO), organisasi sosial dan kemasyarakatan, akademisi dan masyarakat umum. Sistem pengawasan dan monitoring ini sangat penting dilakukan terhadap hal-hal, misalnya: berapa banyak operasi yang dilakukan terhadap gelandangan dan pengemis oleh dinas terkait, seperti dinas sosial, pamong praja, polisi dan sebagainya. Bagaimana proses pemberdayaannya. Tentunya proses penanganan dan pemberdayaan terhadap gelandangan dan pengemis ini berbeda berdasarkan jenis kelamin dan usia mereka masing-masing. Gepeng laki/perempuan yang produktif tentunya berbeda penanganannya dengan gepeng laki-laki/perempuan yang tidak produktif lagi. Penanganannya juga akan berbeda dengan gepeng anak-anak. Demikian juga penanganan khusus yang pasti dibutuhkan terhadap gepeng cacat baik orang dewasa maupun anak-anak.

PERDA ini akan menjadi kurang efektif apabila tidak ada fungsi pengawasan dan monitoring. Kenyataan yang ada banyak menggambarkan bahwa gepeng maupun anak jalanan yang terkena operasi oleh dinas terkait seperti dinas sosial, pamong praja, polisi tidak jelas nasibnya. Apakah mereka akan diberikan pelatihan dan

keterampilan untuk mengembangkan diri bagi gepeng dewasa misalnya, atau apakah mereka akan ditempatkan di rumah singgah atau akan dicarikan orang tua asuh bagi gepeng usia anak-anak, semuanya tidak jelas.

Sistem pengawasan dan monitoring terhadap bantuan dan sumbangan yang diberikan masyarakat untuk gelandangan dan pengemis ini. Masyarakat yang telah memberikan sumbangannya pasti ingin mengetahui dengan jelas berapa dana yang terkumpul dan kemana dana tersebut disalurkan. Laporan keuangan lembaga ini harus dilakukan secara transparan dan dapat diketahui publik secara luas.

### **Right Based Approach**

Kemiskinan adalah penyebab utama terjadinya gelandangan dan pengemis. Untuk penyelesaiannya, tentu harus dicari melalui akar permasalahan dari kemiskinan itu sendiri. Pembicaraan masalah kemiskinan harus berdasarkan pada pendekatan hak-hak dasar yang dimiliki oleh masyarakat miskin (right based approach). ([www.gapri.or.id](http://www.gapri.or.id)).

Pemenuhan terhadap hak-hak dasar dapat dilihat dalam bentuk pengakuan, penghormatan, dan pemenuhan terhadap hak-hak dasar orang miskin. Karena itu, kemiskinan harus dilihat secara multidimensi, dan pemecahannya juga harus dilihat secara multidimensi. Bukan hanya dilihat dari kenaikan pendapatan masyarakat saja, tapi juga adanya kerentanan dan kerawanan orang untuk menjadi miskin.

Bagaimana seseorang betul-betul menyatakan bahwa mereka tidak rentan atau rawan untuk menjadi miskin. Masalah kemiskinan ini harus didasarkan pada

pemahaman suara masyarakat miskin dan adanya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar mereka, baik itu hak sosial-budaya, hak politik, maupun hak ekonomi sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial). Inilah yang disebut pendekatan berbasis hak-hak dasar yang dimiliki orang miskin.

Konsekuensi atau implikasi dari pendekatan ini adalah bagaimana masyarakat itu dipandang oleh negara. Negara hendaknya memandang masyarakat sebagai subjek, tidak hanya semata-mata menjadi objek. Selama ini, masyarakat miskin dipandang sebagai pihak yang tidak mengerti apa-apa sehingga harus menerima (walaupun dengan terpaksa) apa saja yang diberikan pemerintah. Padahal, siapa yang paling memahami kondisi kemiskinan dan strategi menghadapi kemiskinan kalau bukan mereka yang mengalami kemiskinan? Hanya mereka yang tahu apa sebenarnya yang mereka butuhkan, apa jawaban dari persoalan yang mereka hadapi.

Tidak dilibatkannya rakyat miskin dalam proses pengambilan keputusan berimplikasi dari banyaknya program pemerintah untuk rakyat miskin yang tidak berhasil karena salah sasaran. Contohnya subsidi negara kepada rakyat miskin atas kenaikan harga BBM dengan pemberian dana bantuan BLT yang sama sekali tidak menyentuh sasaran sebenarnya. Jumlah sebesar Rp. 100.000 per bulan tidak akan menyelesaikan persoalan yang dialami masyarakat miskin. Singkatnya BLT sebesar Rp. 100.000 tidak akan mampu mengatasi persoalan ekonomi yang terjadi akibat kenaikan harga BBM. Karena yang dibutuhkan masyarakat miskin yang sebenarnya

adalah lapangan kerja yang dapat menopang kehidupan mereka dalam jangka panjang, jaminan kesehatan dan pendidikan yang murah.

Akhirnya Perda Gepeng yang telah diberlakukan di Sumatera Utara tidak akan berjalan efektif, apabila Pemerintah Provinsi Sumatera Utara tidak mengerti persoalan apa yang sebenarnya terjadi pada gelandangan dan pengemis di Sumatera Utara. Penanganan apalagi sampai mengkriminalisasikan gelandangan dan pengemis hanya akan membuang waktu, biaya dan tenaga percuma. Karena hal itu tidak akan mampu mengurangi jumlah kemiskinan di Sumatera Utara. Yang mereka butuhkan sebenarnya bukan bantuan dalam bentuk santunan, tapi pemberdayaan dalam arti pemberian keterampilan dan keahlian agar mereka dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik, khususnya fungsi ekonomi dan sosial mereka dengan lebih manusiawi dan bermartabat.

Mengacu pada prinsip dari *Good Governance* maka partisipasi adalah salah satu syarat yang tidak bisa ditinggal. Dengan demikian peluang melibatkan (bukan keterlibatan) kaum miskin dalam proses penyusunan kebijakan publik nampaknya sebuah harapan baru. Dalam hal ini merupakan upaya supaya pemerintah kita tidak otoriter. Harapan baru untuk menerbitkan demokrasi dalam bermasyarakat, tentu saja mendorong kaum miskin untuk mampu bersuara.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1. Kesimpulan

Dari hasil pengamatan dan pembahasan penelitian ini, maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa:

1. Implemetasi Perda Nomor 4 Tahun 2008 tentang penanganan gelandangan dan pengemis merupakan peraturan yang mengatur tentang bentuk-bentuk pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah termasuk pemerintah kota Medan dalam menanggulangi permasalahan sosial menyangkut gelandangan dan pengemis.
2. Dalam pelaksanaannya, pemerintah Kota Medan telah berupaya melakukan kegiatan penanganan dan pembinaan kepada para gelandangan dan pengemis berupa pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan, dan usaha rehabilitasi sesuai dengan arah penanganan dan pembinaan yang tertuang pada peraturan daerah nomor 4 tahun 2008 di kota Medan.
3. Untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan peraturan daerah nomor 4 tahun 2008, Pemerintah Kota Medan melalui dinas sosial Kota Medan melakukan kerjasama dengan lembaga sosial lainnya seperti UPT Gelandangan dan Pengemis Pungai, kepolisian, dan elemen-elemen lainnya yang mendukung kegiatan-kegiatan penanganan dan pembinaan yang dilakukan oleh Dinas sosial Kota Medan.

4. Faktor penghambat antara lain yaitu industrialisasi, modernisasi, dan urbanisasi. Jaman sekarang semua serba canggih jadi, masyarakat dituntut untuk mengikuti perkembangan jaman kalau mereka tidak ingin ketinggalan. Hal ini sangat riskan bagi masyarakat marginal karena mereka tidak sepenuhnya tahu akan hal tersebut. Lalu dengan adanya kemiskinan dan pengangguran yang tiap tahun semakin tajam peningkatannya, maka tidak heran ada sebagian masyarakat marginal mencari kehidupan mereka di jalanan. Karena kondisi ekonomi dan sosial yang mengharuskan mereka melakukan hal tersebut. Di sisi mereka dapat mencari nafkah dan mendapatkan pendapatan (*income*) yang dapat membuatnya bertahan hidup dan menopang kehidupan keluarganya. Namun disisi lain kadang mereka juga berbuat hal-hal yang merugikan orang lain, misalnya berkata kotor, mengganggu ketertiban jalan, merusak body mobil dengan goresan dan lain-lain.

## 5.2. Saran

Secara teoritis, fokus utama pada gelandangan dan pengemis adalah pada perlindungan sosial (*social protection*). Oleh karena itu, model pertolongan terhadap gepeng bukan sekadar menghapus mereka dari jalanan. Melainkan harus bisa meningkatkan kualitas hidup mereka atau sekurang-kurangnya melindungi mereka dari situasi-situasi yang eksploitatif dan membahayakan. Mengacu pada prinsip-prinsip profesi pekerjaan sosial, maka kebijakan dan program perlindungan sosial mencakup bantuan sosial, asuransi kesejahteraan sosial, rehabilitasi sosial dan pemberdayaan sosial yang dikembangkan berdasarkan *right-based initiatives*; yakni

memperhatikan secara sungguh-sungguh hak-hak dasar sesuai dengan aspirasi terbaik mereka (*the best interest of the children*) (Suharto,2006;2007).

1. *Peningkatan kesadaran masyarakat.*

Penanggulangan dapat dilakukan yaitu dengan membuat program peningkatan kesadaran masyarakat. Aktivitas program ini untuk menggugah masyarakat agar mulai tergerak dan peduli terhadap masalah gelandangan dan pengemis. Kegiatan ini dapat berupa penerbitan bulletin, poster, buku- buku, iklan layanan masyarakat di TV, program di radio dan sebagainya. Program penanggulangan diatas diharapkan bisa memberikan kesadaran penuh kepada mereka yang terlantar bahwa manusia dapat memperbaiki kondisi kehidupan sosialnya dengan jalan mengorganisir tindakan kolektif dan tindakan kolektif tersebut dapat dilakukan oleh masyarakat untuk melakukan perubahan menuju kondisi yang lebih sejahtera.

2. *Penggalakan lembaga-lembaga penampung gelandangan dan penegemis.*

Pemerintah juga perlu mendirikan lembaga-lembaga penampung seperti halnya LSM (Lembaga Swadya Masyarakat) maupun instansi lainnya. Lembaga tersebut dapat dijadikan sebagai wadah untuk menampung gelandangan dan pengemis dalam mengasah keterampilan dan mengembangkannya menjadi sesuatu yang lebih produktif dan ekonomis.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Faried,&Andi Syamsul Alam .2012.*Studi Kebijakan Pemerintahan*, PT Reflika Aditama ,Bandung
- Ali Marpuji, dkk.,1990. *Gelandangan di Kertasura*, dalam Monografi 3 Lembaga PenelitianUniversitasMuhammadiyah,Surakarta
- Dunn,W.N.2000.*Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta:GajahMada UniversityPress
- Freire,P.2003.*Pendidikan Masyarakat Kota*,Yogyakarta, LKiS
- Hariadi,SriSantuti&Suryanto,Bagong,2001.*Anak-Anak Yang Dilanggar Hanya. Potret Sosial Anak Rawan Di Indonesia Yang Membutuhkan Perlindungan Khusus*, Surabaya, Lutfansah Mediatama
- Hikmat, H.2006. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat. Edisi Revisi*, Bandung, Humaniora
- Schmandt, HenryJ.2009.*Filsafata Politik.EdisiIII*,Yogyakarta:PustakaPelajar
- Mikkelsen, Britha, 2003. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan*,Jakarta:Yayasan Obor Indonesia
- M.Hum.MajdaEl-Muhtar,2007.*Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta:Kencana PrenapMediaGrup
- Muljarto.1978.*Politik Pembangunan, Sebuah Analisis, Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta:TiaraWacana.
- Roemidi DanRisyanti, 2006. *Pemberdayaan Masyarakat*, Sumedang Alqaprint Jatinangor

Suryanto.Bagong&Sutina,2005.*Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif*

*Pendekatan*, Jakarta, PrenadaMedia

Solihin, AbdWahab,1997. *Analisis Kebijakan I*,Haji MasAgung,Jakarta

Suparlan,Parsudi,1993.*Kemiskinan Di Perkotaan*,Jakarta; Yayasan obor Indonesia.

### **Dokumen-Dokumen:**

Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 hasil amandemen ke 4

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 4 Tahun 2008 Tentang

Penanganan Gelandangan dan Pengemis.