

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Peristilahan kebijakan publik banyak didiskusikan ditengah masyarakat, terutama setelah berjalannya era reformasi dimana masyarakat diberikan peran sebagai unsur yang sering disebut dengan *stake holders*, namun untuk memberi arah yang pasti bagi peristilahan kebijakan publik dibawah ini dimunculkan beberapa pendapat tentang hal tersebut. Istilah *Publik Policy* sering diterjemahkan sebagai : “Kebijakan Publik, kebijakan negara, kebijakan pemerintah, kebijakan publik atau kebijakan pemerintah. Munculnya banyak istilah dalam terjemahan ini menunjukkan belum adanya suatu kesepakatan diantara para pengguna terhadap arti yang tepat bagi *Publik Policy*” (Nugroho, 2004 : 12).

Namun dalam penelitian ini, guna konsistensi penggunaanya, Public Policy diterjemahkan sebagai Kebijakan Publik. Walaupun dmikian pendapat lain menyebutkan diantaranya : Perserikatan Bangsa-Bangsa (Abdul Wahab, 1997 : 2) kebijakan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau komplek bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak suatu arah tindakan tertantu suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

Sedangkan menurut Laswell dan Kaplan (Islamy, 2000 : 15-17) merumuskan kebijakan : “Sebagai suatu program pendapatan tujuan, nilai-nilai dan proyek-proyek yang terarah”, Sedangkan Eulau dan Prewitt, menyatakan kebijakan : “Dirumuskan sebagai suatu keputusan yang teguh yang disikapi oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada bagian dari keduanya yaitu bagi orang-orang yang membuatnya dan bagi orang-orang yang melaksanakannya”. (Abdul Wahab, 1997 : 3)

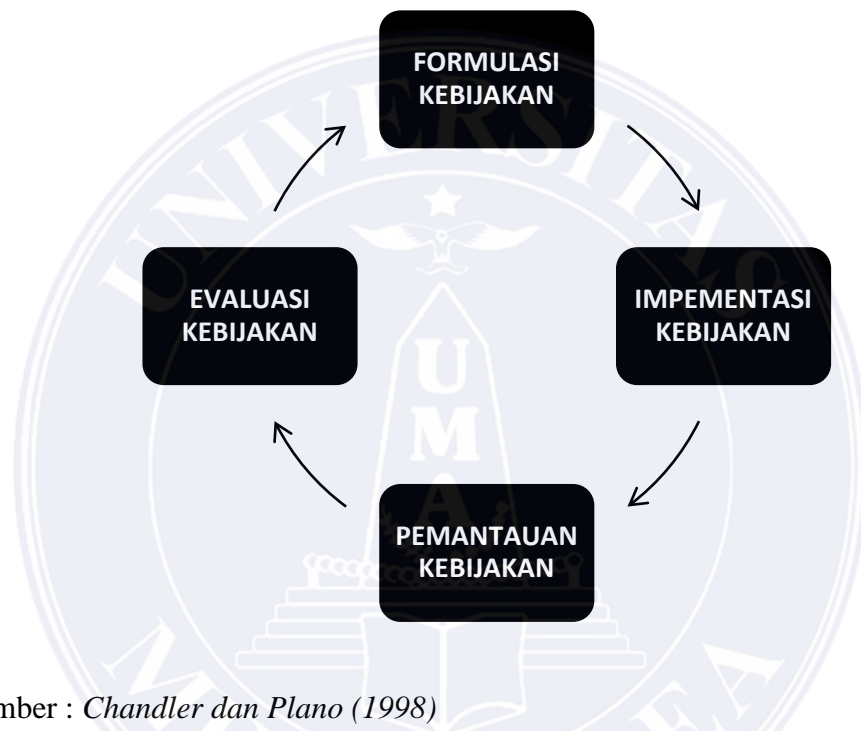
Sedangkan Anderson (Abdul Wahab, 1997 : 2) merumuskan kebijakan sebagai “Perilaku dari sejumlah aktor (Pejabat, Kelompok Instansi Pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu”. Dari pengertian tentang kebijakan tersebut diatas, dapat ditegaskan bahwa kegiatan yang menyangkut perilaku pimpinan merupakan sebuah kebijakan. Kebijakan publik merupakan jawaban atau pemecahan terhadap suatu masalah melalui tindakan yang terarah.

Sedangkan Anderson, (Winarno, 2002 : 18) konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi, yakni : “*Pertama*.titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik yang berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan, Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat didalam sistem politik, *Kedua*, Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputsan-keputusan yang tersendiri, Suatu kebijakan yang mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-

undang yang tersendiri. Suatu kebijakan yang mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan dengan pelaksanaannya. *Ketiga*, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. Jika lembaga legislatif menetapkan undang-undang yang mengharuskan pengusaha menggaji karyawannya dengan upah minimum menurut undang-undang, tetapi tidak ada sesuatu pun yang dilakukan untuk melaksanakan undang-undang tersebut sehingga tidak ada perubahan yang timbul dalam perilaku ekonomi, maka hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan publik mengenai kasus ini sebenarnya merupakan salah satu sari nonregulasi upah. *Keempat*, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus. Kebijakan tidak melakukan campur tangan mungkin mempunyai konsekuensi-konsekuensi besar terhadap masyarakat atau kelompok masyarakat”.

2.2. Implementasi Kebijakan

Dalam siklus kebijakan publik, tindakan Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang amat penting dari keseluruhan proses kebijakan Publik. Siklus kebijakan publik secara sederhana digambarkan sebagai berikut :



Sumber : *Chandler dan Plano (1998)*

Berdasarkan tujuan penelitian ini maka yang menjadi fokus penelitian terletak pada Implementasi Kebijakan sebagai salah satu aspek analisis kebijakan publik.

Pendapat Udoji bahwa : “Pelaksanaan suatu kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin lebih jauh penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan. “(Abdul Wahab, 1997 : 59)

Implementasi kebijakan adalah merupakan faktor yang paling menentukan didalam mencapai suatu tujuan, namun demikian meskipun kebijakan telah disusun dengan baik dan cermat belum tentu merupakan jaminan baku implementasi tersebut dapat berjalan lancar keberhasilan implementasi erat kaitannya dengan faktor-faktor lain. Untuk itu membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai out come (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Setelah mengetahui pentingnya implementasi kebijakan sebagai salah satu aspek dalam analisis kebijakan.

Kerangka pikiran Sabatier dan Mazmanian, menunjukkan bahwa suatu kegiatan implementasi kebijakan akan efektif apabila birokrasi pelaksanaan. Oleh karenanya model ini sering disebut sebagai model *top-down*. Hal tersebut bisa berarti bahwa efektifnya Implementasi kebijakan jika bawahan tunduk kepada kehendak atasan. Meski Implementasi yang hampir sama juga dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 147-148), yang menyatakan bahwa : “Keberhasilan Implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh faktor : “ (a) komunikasi, (b) sumber daya, (c) sikap implementasi (dispositions), dan (d) struktur birokrasi pelaksana”.

Hal tersebut diatas dengan komunikasi suatu implementasi kebijakan dapat dilaksanakan melalui sosialisasi yang tepat sasaran, sumber daya manusia akan berpengaruh terhadap implementasi kebijakan, demikian juga para pelaksana implementator harus memahami secara utuh sebuah kebijakan atau peraturan dimaksud dan didukung adanya *teamwork* dari tingkat atas sampai tingkat bawah.

Kemudian dalam rangka untuk mengimplementasikan kebijakan publik ini dikenal dengan beberapa model, antara lain :

1. Modelm Goggin

Untuk mengimplementasikan kebijakan dengan model Goggin ini dapat mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan-tujuan formal pada keseluruhan implementasi, yakni: (1) Bentuk dan isi Kebijakan, termasuk didalamnya kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, (2) Kemampuan organisasi dengan segala sumberdaya berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif, dan (3) pengaruh lingkungan dari masyarakat dapat berupa karakteristik, motivasi, kecenderungan hubungan antara warga masyarakat, termasuk pola komunikasinya (Goggin et.al., 1990)

2. Model Grindle

Sebagaimana dikutip oleh Wahab (2001), Grindle menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dan hasil-hasilnya, selanjutnya pada model ini hasil kebijakan yang dicapai akan dipengaruhi oleh hasil kebijakan yang terdiri dari: (1) Kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi, (2) tipe-tipe manfaat, (3) derajat perubahan yang diharapkan, (4) Letak pengambilan keputusan, (5) Pelaksanaan program, dan (6) Sumber daya yang dilibatkan. Isi sebuah kebijakan akan menunjukkan posisi pengambilan keputusan oleh sejumlah besar pengambilan kebijakan, sebaliknya ada kebijakan tertentu yang lainnya hanya ditentukan oleh

sejumlah kecil unit pengambil kebijakan. Pengaruh selanjutnya adalah lingkungan yang terdiri dari: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi actor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga penguasa, dan (3) kepatuhan dan daya tanggap. Karenanya setiap kebijakan perlu mempertimbangkan konteks atau lingkaran dimana tindakan administrasi dilakukan.

3. Model Meter dan Horn

Model implementasi kebijakan ini dipengaruhi 6 faktor yaitu: (1) Standar kebijakan dan sasaran yang menjalankan rincian tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh, (2) Sumber daya kebijakan berupa dana pendukung Implementasi, (3) komunikasi inter organisasi dan kegiatan pengukuran digunakan oleh pelaksana untuk memakai tujuan yang hendak dicapai, (4) karakteristik pelaksanaan, artinya karakteristik organisasi merupakan faktor krusial yang akan menentukan berhasil tidaknya suatu program, (5) kondisi sosial ekonomi dan politik yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan dan (6) sikap pelaksanaan dalam memahami kebijakan yang akan ditetapkan.

4. Model Deskriptif

Willian N. Dunn (1994) mengemukakan bahwa model kebijakan dapat diperbandingkan dan dipertimbangkan menurut sejumlah banyak asumsi, yang paling penting diantaranya adalah: (1) perbedaan menurut tujuan, (2) bentuk penyajian dan (3) fungsi metodologis model. Dua bentuk pokok dari model kebijakan adalah : (1) Model deskriptif dan (2) Model normative. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan atau

meramalkan sebab dan akibat pilihan-pilihan kebijakan, model kebijakan digunakan untuk memonitor hasil tindakan kebijakan misalnya penyampaian laporan tahunan tentang keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan di lapangan.

2.3. Pengertian Implementasi

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah di rumuskan akan sia-sia. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam kebijakan publik. Untuk pelaksanaan kebijakan dengan mendasarkan konsepsi kegiatan-kegiatan implementasi pemerintah mengenai program-program yang sudah disahkan, kemudian menentukan implementasi dan juga membahas siapa saja yang terkait dengan memfokuskan kepada birokrasi yang merupakan lembaga. Jadi implementasi merupakan suatu proses yang dinamis melibatkan secara terus menerus usaha-usaha mencari apa yang dapat dilakukan, dan implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi keputusan adalah :

1. Penafsiran yaitu merupakan kegiatan yang menterjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.

2. Organisasi yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program kedalam tujuan kebijakan.
3. Penerapan yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.

Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan yang dapat menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu. Pengertian ini adalah pengertian yang sangat sederhana, namun dengan kesederhanaan rumusan tidak berarti implementasi dapat dilakukan dengan mudah. Pelaksanaan implementasi menuntut adanya syarat-syarat antara lain, adanya orang atau pelaksanaan, uang dan kemampuan organisasional.

Persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan setidaknya ada 4 (empat) hal penting dalam proses implementasi kebijakan yaitu pendayagunaan sumber daya, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program, penyediaan layanan dan manfaat publik, Edwards III (1980:54). Menurut Wibawa (2004:70) Implementasi adalah tahapan dan proses pelaksanaan. Dalam hal ini terdapat tahapan-tahapan pelaksanaan implementasi, meliputi :

1. Problem Formulation : Apa yang menjadi masalah publik ? Apa yang membuat hal ini menjadi masalah publik ? Bagaimana masalah itu menjadi agenda pemerintah.

2. Formulation : Bagaimana alternatif- alternatif yang berkaitan dengan masalah dapat dikembangkan ? Siapa yang terlibat dalam perumusan kebijakan ?
3. Adaption : Bagaimana alternatif kebijakan di adopsi ? Syarat apa yang harus dipenuhi ?Siapa yang mengadopsi kebijakan ?
4. Implementasi : Siapa yang terlibat ? Apa yang dilakukan jika ada agar kebijakan memiliki efek ? Dampak apa yang diakibatkan oleh isi kebijakan ?
5. Evaluation : Bagaimana efektifitas dan dampak dari kebijakan di ukur ? Siapa yang mengevaluasi kebijakan ? Apa akibat dari evaluasi kebijakan dan adakah tuntutan baru yang akan merubah kebijakan ?

Menurut Jones (1980:446) Implementasi adalah sebuah proses untuk mendapat sumber daya tambahan sehingga dapat diukur apa-apa yang telah dikerjakan. Proses Implementasi baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran yang bersifat umum telah diperinci, program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan tersebut. Menurut Fredrickson dan Hart (1985 : 36) kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Sedangkan komponen dalam kebijakan tersebut adalah :

- a. Kebijakan publik

- b. Tuntutan kebijakan
- c. Keputusan kebijakan
- d. Pertanyaan Kebijakan
- e. Hasil kebijakan

Menurut Jones (1980: 225) menyatakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan program ditinjau dari 3 (tiga) faktor yaitu :

- a. Perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan terhadap atas mereka.
- b. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya personal.
- c. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan, semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan selanjutnya disebutkan sebagai berikut.

- Organisasi atau kelembagaan
- Kemampuan dari pelaksanaan
- Pembagian tugas dan tanggung jawab/ wewenang
- Kebijakan pemerintah
- Proses perumusan
- Aparat yang profesional
- Tersedianya data dan informasi yang dapat dipakai untuk penerapan kebijakan.

Ada 2 (dua) hal mengapa implementasi kebijakan pemerintah memiliki relevansi :

1. Secara praktis akan memberikan masukan bagi pelaksanaan operasional program sehingga dapat dideteksi apakah program telah berjalan sesuai dengan yang telah dirancang serta mendeteksi kemungkinan tujuan kebijakan negatif yang ditimbulkan.
2. Memberikan alternatif model pelaksanaan program yang lebih efektif.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan itu tidak sesungguhnya hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung dapat berpengaruh terhadap tujuan kebijakan baik yang negatif maupun positif.

Ada 3 (tiga) komponen penting dalam implementasi suatu kebijakan yang selalu harus ada yaitu :

- a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan.
- b. Target Group, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan.
- c. Unsur pelaksanaan (Implementors), baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut. (Abdullah, 2000: 60).

Fungsi Implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijaksanaan negara diwujudkan sebagai outcom atau hasil akhir. Implementasi mencakup apa yang ada dalam ilmu kebijaksanaan disebut *policy delivery system* atau sistem penyampaian kebijaksanaan.

2.4. Kemiskinan

Kemiskinan merupakan permasalahan sosial yang kompleks dan multidimensional, sebab menyangkut berbagai kehidupan baik ekonomi, politik maupun sosial budaya serta memiliki dimensi internal dan eksternal. Di Indonesia kemiskinan merupakan permasalahan utama dan mendasar karena menyangkut kehidupan dan penghidupan banyak penduduk.

Kemiskinan adalah masalah multidimensional bukan saja berkaitan dengan ekonomi dan keterbatasan pengetahuan tetapi berdimensi kompleks yakni a) Kemiskinan berdimensi ekonomi; b) kemiskinan sosial dan budaya; c) Kemiskinan struktural atau kemiskinan politik (Heru Nugroho 2000 : 191-192). Kemiskinan berdimensi ekonomi atau material terwujud dalam berbagai kebutuhan dasar manusia yang sifatnya material seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan. Kemiskinan berdimensi sosial dan budaya ukurannya sangat kualitatif, dapat di ilustrasikan sebagai berikut lapisan masyarakat yang secara ekonomi miskin dan membentuk kantong-kantong kebudayaan yang disebut budaya kemiskinan demi kelangsungan hidup mereka. Kemiskinan berdimensi struktural dan politik karena tidak memiliki senara untuk terlibat

dalam proses politik, dan tidak memiliki kekuatan politik sehingga menduduki struktur sosial paling bawah.

Secara umum kemiskinan dapat diartikan sebagai sebuah keadaan dimana orang tidak memiliki daya dan upaya untuk membantu dirinya sendiri, sehingga diperlukan uluran tangan dari orang sekitarnya untuk dapat membantu meringankan beban hidup yang harus dipikul.

Kemiskinan sering dianalogkan dengan semua sifat kekurangan dan ketidak berdayaan. Kemiskinan terkait dengan kemampuan seseorang/ rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan dasar baik untuk makanan maupun non makanan. Seseorang atau rumah tangga dikatakan miskin bila kehidupannya dalam kondisi serba kekurangan sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dinyatakan melalui ukuran garis kemiskinan yang disetarakan dengan jumlah rupiah yang dibutuhkan (Randi. R, 2007: 155).

Subhiath – Thawil (1985 : 36) menyatakan bahwa kemiskinan adalah tidak adanya kemampuan untuk memperoleh kebutuhan – kebutuhan pokok. Sebuah kebutuhan dianggap pokok jika menyediakan batas kecukupan minimum untuk kehidupan manusia. Emil Salim (1980 : 41) menyatakan bahwa kemiskinan biasanya dilukiskan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok.

Dengan adanya dorongan terpenuhinya kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi untuk mempertahankan kehidupannya dan kelangsungannya sebagai persyaratan dan energi dasar. Semuanya itu merupakan kebutuhan minimal yang harus dicapai manusia, seperti kebutuhan untuk hidup, kebutuhan

kasih sayang, kebutuhan rasa aman, untuk mencapai sesuatu dan agar diterima dalam kelompok atau *Shelter and sustenance security, group support, esteem respect, self actualization* (Sutomo. 2000: 90).

Secara umum kemiskinan adalah suatu keadaan atau kondisi dimana warga masyarakat memperoleh hambatan relatif atau permanen dalam memenuhi kebutuhan dasar hidupnya terutama dalam bidang kehidupan fisik jasmaniah seperti sandang, pangan dan perumahan atau tempat tinggal, pemukiman yang tidak dapat diatasinya sendiri tanpa memberi pengaruh kepada orang lain.

Menurut Adi (2003 : 10) kemiskinan dapat ditelusuri dari adanya kesenjangan antar kelas sosial dan ekonomi, ketidak lengkapan (in – adequasy) hubungan desa kota, dan perbedaan antar suku agama dan daerah dalam hal ini melihat masalah kemiskinan dari upaya penanganannya tampaknya sulit memisahkan isu – isu kemiskinan dari kesenjangan sosial.

Kemiskinan dapat dilihat secara kualitatif dan kuantitatif. Secara kualitatif adalah suatu kondisi yang di dalamnya manusia tidak bermartabat manusia, atau hidupnya manusia tidak layak sebagai manusia. Sedangkan secara kuantitatif kemiskinan adalah suatu keadaan dimana hidup manusia serba kekurangan yang ukuran kemiskinan ditentukan berdasarkan nilai ekonomi. Bila kedua pengertian tersebut digabungkan maka didapat batasan bahwa kemiskinan adalah suatu kondisi yang di dalamnya manusia hidup tidak layak sebagai manusia karena hidupnya serba kekurangan (Suryadi, 2002 : 2).

Sementara itu Parsudi Suparlan (1981 :291) secara rinci menyebutkan bahwa kemiskinan adalah tingkat kesejahteraan hidup yang rendah dan dipengaruhi oleh :

- 1) Tingkat pemenuhan kebutuhan primer seperti kesehatan, makanan, pakaian dan pemukiman.
- 2) Tingkat pemenuhan kebutuhan sekunder seperti pendidikan.
- 3) Tingkat pemenuhan moral, etika dan estetika.

Kemiskinan pada dasarnya dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu : kemiskinan kronis atau kemiskinan struktural yang terus terjadi terus menerus, kemiskinan sementara yang ditandai dengan menurunnya pendapatan masyarakat secara sementara akibat dari perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi kondisi krisis dan bencana alam. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, gizi dan pendidikan, kesehatan, kemampuan berusaha dan mempunyai akses yang terbatas pada kegiatan sosial ekonomi sehingga menumbuhkan perilaku miskin selain itu perilaku miskin ditandai oleh perlakuan diskriminatif, perasaan ketakutan dan kecurigaan serta sikap apatis dan fatalistis (Annonymous, 2001 : 82).

Prof. Sajogyo (BAPPENAS, 1990) menjelaskan bahwa ukuran yang dipakai pemerintah Indonesia (BAPPENAS dan BPS) untuk batas kemiskinan adalah setara 30 kgberas perkapita perbulan untuk masyarakat perkotaan dan 20 kg beras perkapita perbulan untuk masyarakat.

Menurut Nugroho (2000 : 188) kemiskinan terbagi 2 (dua) ukuran yaitu ukuran absolut dan relatif, kemiskinan. Absolut adalah suatu kondisi dimana

tingkat pendapatan seorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang, kesehatan dan pendidikan. Kemiskinan relatif adalah ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seseorang, baik yang mencakup material maupun non material, penghitung kemiskinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Disebut relatif karena kemiskinan jenis ini lebih berkaitan dengan distribusi pendapatan antar lapisan sosial.

Menurut Nugroho (2000 : 191) penyebab kemiskinan di daerah pada umumnya bersumber pada keterbatasan sumber daya fisik yang dapat menggambarkan tingkat kesejahteraan ekonomi secara menyeluruh ; sumber daya manusia yang mendeskripsikan tingkat kemampuan seseorang atau rumah tangga di dalam proses produksi keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidup, dan kemiskinan struktural merupakan keterbatasan jaringan kerja. Berdasarkan strategi Departemen Sosial RI tahun 2004 – 2009 bahwa kemiskinan yaitu kelompok masyarakat yang karena sesuatu hal, baik karena faktor internal maupun eksternal yang mengakibatkan ketidakmampuan sosial ekonomi atau rentan menjadi miskin. Kelompok ini terdiri dari :

- a) keluarga fakir miskin.
- b) wanita rawan sosial ekonomi.
- c) Warga masyarakat yang tinggal di daerah kumuh.

Di Indonesia pada umumnya standar pengukuran kemiskinan memakai standar Bank Dunia dan disesuaikan oleh Biro Pusat Statistik dalam menghitung batas miskin berdasarkan kajian ukuran pendapatan (ukuran finansial). Dimana

batas kemiskinan dihitung dari besarnya rupiah yang dibelanjakan perkapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makan.

Berdasarkan berita resmi statistik Badan Pusat Statistik No. 45/ 07/ th. XIII, 1 Juli 2011 bahwa jumlah penduduk miskin yang berada di kota dan desa Provinsi Sumatera Utara sebesar 1. 490, 890 atau 11, 31%.

Berdasarkan uraian – uraian diatas bahwa kemiskinan adalah karena kekurangan dalam pemenuhan kebutuhan hidup dilihat dari sisi ekonomi, politik sosial dan budaya sehingga orang tidak dapat hidup layak ditengah – tengah masyarakat dan akan menimbulkan permasalahan bagi diri sendiri, masyarakat, pemerintah, yang kita sebut dengan masalah sosial.

Permasalahan sosial yang diakibatkan oleh dimensi kemiskinan ekonomi, sosial, budaya, adalah masalah sosial gelandangan dan pengemis. Penyebab utama orang menjadi gelandangan dan pengemis adalah ketiadaan atau miskin. Kemiskinan adalah ketidakanggapan seseorang untuk memenuhi kebutuhan – kebutuhan dan keperluan materilnya. Dalam proses dinamikanya, budaya miskin ini selanjutnya menjadi kondisi yang memperkuat kemiskinan itu sendiri, keadaan tersebut diatas memberikan indikasi bahwa kemiskinan merupakan penyebab dan sekaligus dampak untuk menjadi gelandangan dan pengemis.

2.5. Gelandangan dan Pengemis

Pesatnya perkembangan kota - kota besar di Indonesia mengundang minat bagi banyaknya penduduk lain dari daerah untuk mencoba mengadu nasib dan mencari impian hidup di kota, akan tetapi hal itu tidak menjadi kenyataan dan tidak terwujud, bahkan lebih memprihatinkan menjadi gelandangan dan pengemis

sebagai suatu gejala sosial yang telah lama ada di daerah perkotaan dan telah menjadi masalah sosial yang kompleks. Gelandangan dan pengemis sebagai lapisan sosial ekonomi dan budaya paling bawah dalam stratifikasi masyarakat kota.

Permasalahan sosial dalam bentuk gelandangan dan pengemis di masyarakat terutama di kota besar merupakan realitas kehidupan yang oleh sebagian orang akan menimbulkan prasangka jelek, karena dengan adanya gelandangan dan pengemis di sekitar tempat tinggal akan menimbulkan perasaan cemas dan timbulnya kerawanan sosial ekonomi, timbulnya daerah kumuh dan akan mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat.

Kehidupan gelandangan dan pengemis menunjukkan fenomena kemiskinan sosial, ekonomi dan budaya yang dialami oleh sebagian kecil penduduk kota. Mereka pada umumnya kurang dan tidak mempunyai pengetahuan dan ketrampilan yang memadai sehingga mereka tidak mempunyai pengetahuan dan ketrampilan yang memadai untuk memenuhi tuntutan kehidupan di kota.

Menurut Artijo Alkostar (1988 : 120) penyebab terjadinya gelandangan dan pengemis dapat berasal dari faktor interen dan faktor eksteren meliputi sifat malas tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat, adanya psikis jiwa sedangkan faktor eksteren terdiri dari faktor ekonomi, geografis, sosial, pendidikan, psikologi, kultural, lingkungan dan agama. Lebih lanjut faktor tersebut dijelaskan sebagai berikut :

- a. Faktor ekonomi, rendahnya penghasilan/ pendapatan sehingga tidak dapat mencukupi kebutuhan hidup.
- b. Faktor geografis daerah asal yang minus dan tandus, sehingga tidak memungkinkan mengolah tanah yang ada.
- c. Faktor sosial, akses urbanisasi yang semakin meningkat dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam usaha kesejahteraan sosial.
- d. Faktor pendidikan, rendahnya tingkat pendidikan menyebabkan kurangnya bekal keterampilan untuk hidup yang layak dan kurangnya pendidikan yang dapat dikembangkan .
- e. Faktor psikologi, yakni adanya perpecahan/ keretakan dalam keluarga.
- f. Faktor kultural, pasrah pada nasib dan tanpa usaha lain.
- g. Faktor agama, kurangnya dasar – dasar agama yang menyebabkan tipisnya iman, tidak tahan menghadapi cobaan yang ada dan kurang usaha.

Menurut Muthalib dan Sujarwo (2005 : 2) ada 3 (tiga) gambaran umum gelandangan yaitu :

- a. Sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya.
- b. Orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai.
- c. Orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan

Menurut PP No. 31 Tahun 1980, pasal 1 ayat 1 dan 2 “ gelandangan adalah orang – orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat

tinggal, pekerjaan yang tetap diwilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum ”.

Menurut PP No. 31 Tahun 1980, pasal 1 ayat 1 dan 2 menyatakan “ pengemis adalah orang – orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta - minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Buletin Direktorat Rehabilitasi Tuna Sosial – Depsos RI (1993 : 21) menyatakan, orang – orang yang melakukan tindakan mengemis yang penghidupannya diperoleh dari minta – minta di tempat umum dan dengan mendatangi rumah – rumah penduduk, dan diklarifikasikan sebagai berikut :

a. Tempat tinggal.

Perumahannya biasanya membaaur dengan penduduk umum di perkampungan sesuai dengan norma sosial masyarakat yang berlaku.

b. Mata Pencaharian.

Meminta-minta belas kasihan orang lain di tempat-tempat umum atau di rumah-rumah penduduk, sehingga hidupnya tergantung dan menjadi parasit bagi orang lain.

c. Besarnya Penghasilan.

Cukup memadai antara Rp. 60.000,- s.d Rp. 150.000,- lebih per bulan.

d. Perilaku Kesehatan.

Wajar, baik mengenai mutu gizi makanan, pemeliharaan badan, pakaian, papan, lingkungan maupun mengenai perawatan dan pengobatan.

e. Perilaku Sosial Kemasyarakatan.

Mengikuti perilaku sosial kemasyarakatan pada umumnya.

f. Perilaku Moral Keagamaan.

Wajar, sesuai dengan kehidupan mesyarakat dilingkungannya.

Berdasarkan Modul Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis di Panti (Tahun 2010 : 8) Gelandangan dan Pengemis dapat diartikan sebagai berikut:

a. Gelandangan adalah anggota masyarakat yang hidup dalam kondisi yang serba kurang dan tidak mempunyai:

- Kartu Tanda Penduduk (KTP).
- Tempat tinggal yang tidak tetap.
- Penghasilan yang tidak tetap.
- Rencana hari depan anak-anaknya maupun hari depan dirinya.

b. Pengemis adalah anggota masyarakat yang hidup dalam kondisi:

- Mata pencaharian tergantung pada belas kasihan orang lain.
- Berpakaian kumuh dan compang camping
- Berada ditempat-tempat ramai dan strategis
- Memperalat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain.

Menurut Artidjo Alkostar (1988 : 100), Pengemis adalah orang yang pekerjaannya meminta-minta hanya saja kondisi badannya mereka ada yang sehat dan ada yang sakit.

Berdasarkan definisi dan istilah-istilah yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli diatas tentang gelandangan dapat ditujukan kepada pemulung,

pengemis, pekerja seksual, anak terlantar, orang cacat, orang gila (psikotik) yang hidup jalanan. (Triyono, 1999 :74).

Gelandangan dan pengemis adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang layak.

Permasalahan yang timbul akibat adanya gelandangan dan pengemis akan membawa pengaruh yang kurang baik terhadap kehidupan masyarakat, terutama bagi masyarakat kota. Baik pengaruh tersebut secara langsung maupun tidak langsung yang jelas dapat diamati dan diteliti pada saat ini banyaknya dan semakin terus bertambah jumlah gelandangan dan pengemis di perkotaan, dan hal ini akan membuat daerah suasana kota menjadi kotor.

2.6. Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis

Program pemerintah dalam penanganan dan gelandangan dan pengemis merupakan program yang mendukung pembangunan dalam penanggulangan kemiskinan. Penanganan berarti kegiatan yang bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisian dan mencegah meluasnya pengaruh yang diakibatkan didalam masyarakat, serta memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri.

Penanganan Gelandangan dan Pengemis ini bertujuan untuk:

- a. Mencegah dan mengantisipasi bertambah suburnya gelandangan dan pengemis.

- b. Mendidik dan memberdayakan gelandangan dan pengemis untuk dapat hidup secara layak.
- c. Meningkatkan peran serta pemerintah daerah, dunia usaha, penegak hukum, pendidikan, keagamaan, dan elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis.

Penanganan gelandangan dan pengemis dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia yang berbudaya, beragama berazaskan Pancasila. Dalam Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.

Menurut Artidjo Alkostar (1983 : 118) Dalam penanganan gelandangan dan pengemis melalui program kebijakan ada beberapa alternatif yang harus diperhatikan agar kebijakan dapat berjalan antara lain:

1. Harus dilakukan seiring dengan proses perkembangan kepribadian manusia.
2. Proses perubahan yang terjadi secara tidak sadar dalam pengalaman.
3. Aspek integratif totalitas pribadi diganti unsur-unsur baru yang berpengaruh secara integratif dimasukkan. Totalitas lama dihancurkan dibangun totalitas baru.

Merubah karakter seseorang dengan kehidupan yang berbeda atau yang baru khususnya permasalahan gelandangan dan pengemis memerlukan pendekatan yang spesifik.

2.7. Kerangka Konsep

Menurut Nawawi (1999:37) Bahwa sejumlah teori di uraikan dalam kerangka teori, maka langkah selanjutnya adalah merumuskan kerangka konsep sebagai hasil pemikiran yang rasional yang bersifat kritis dalam memperkirakan kemungkinan hasil penelitian yang akan dicapai. Berdasarkan hal tersebut, maka batasan-batasan konsep yang dipakai dalam penelitian ini di gambarkan sebagai berikut:



2.8. Definisi Konsep

Mendefinisikan konsep menurut Malon (1997:46) adalah sebagai ide-ide penggambaran hal-hal atau benda-benda, gejala sosial yang dinyatakan didalam istilah atau kata-kata konsep berbentuk dengan gejala interaksi digandalisasi . adapapun definisi konsep dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi, maksudnya suatu keadaan yang merupakan keberhasilan dalam penerapan kebijakan yang baik dan benar untuk melihat tujuan dan penerapan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
2. Kemiskinan, maksudnya untuk melihat kekurangan dan ketidak berdayaan seseorang dalam pemenuhan kebutuhan dasar minimal yang dinyatakan dengan ukuran garis kemiskinan secara nasional.
3. Gelandangan, maksudnya seseorang yang hidup dalam keadaan tidak mempunyai tempat tinggal tetap serta mengembara di tempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat.
4. Pengemis, maksudnya seseorang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan orang lain.