

ANALISIS FAKTOR YANG MEMPENGARUHI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN DAN PEMBINAAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA PEKANBARU

Oleh

Dia Meirina Suri

Dosen Program Studi Administrasi Publik Fisipol UIR

ABSTRAK

Kebijakan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru dibuat untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis yang sudah menjadi fenomena dan telah menjadi persoalan yang sangat kompleks. Kondisi ini membuat masyarakat menjadi terganggu, gelandangan dan pengemis menggunakan berbagai macam cara agar masyarakat menjadi kasihan kepada mereka. Mereka meminta-minta dengan mengulurkan tangan bahkan mereka berani berpura – pura cacat demi mendapatkan belas kasihan dari masyarakat, selain itu yang sangat meresahkan masyarakat adalah tindakan pemaksaan yang mereka lakukan di jalan raya terutama lampu merah. Kebijakan yang telah dibuat belum memberikan dampak terhadap keberadaan mereka, jumlah gelandangan dan pengemis mengalami peningkatan setiap tahunnya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan penertiban gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan dianalisa secara deskriptif. Hasil penelitian menemukan bahwa faktor yang mempengaruhinya adalah kebijakan itu sendiri, faktor lembaga dan atau instansi pelaksana dan faktor lingkungan.

Kata kunci : implementasi, kebijakan, gelandangan dan pengemis

ABSTRACT

The policy of ordering and fostering homeless and beggars in Pekanbaru City was made to overcome the problem of homeless and beggars who have become phenomena and has become a very complex issue. This condition makes people become disturbed, homeless and beggars use various ways to make people feel sorry for them. They begged by reaching out even they dare to pretend defect in order to get the mercy of the community, other than that which is very disturbing community is the act of coercion that they do on the highway, especially red lights. The policies that have been made have not had an impact on their existence, the number of homeless and beggars is increasing every year. The purpose of this study is to see what factors affect the implementation of policy of curbing homelessness and beggars in Pekanbaru City. This research uses qualitative approach and analyzed descriptively. The results of the study found that the factors that influence it are the policy itself, the institution factor and or the implementing agency and environmental factors.

Keywords: implementation, policy, homeless and beggar

Latar Belakang

Masalah sosial gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan (kota-kota besar). Salah satu faktor yang dominan mempengaruhi perkembangan masalah ini adalah kemiskinan. Masalah kemiskinan di Indonesia berdampak negatif

terhadap meningkatnya arus urbanisasi dari daerah pedesaan ke kota - kota besar, sehingga terjadi kepadatan penduduk. Sulit dan terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia, serta terbatasnya pengetahuan dan keterampilan menyebabkan mereka banyak yang mencari nafkah untuk mempertahankan hidup dengan terpaksa menjadi gelandangan atau pengemis.

Gelandangan merupakan sekelompok masyarakat yang terpinggirkan dari kehidupan sosial yang normal. Kelompok ini hidup dengan kondisi sebagai gelandang (tidak ada tempat tinggal permanen), mereka ini lebih sering dijumpai dalam keadaan yang tidak lazim, seperti di kolong jembatan, di sepanjang lorong-lorong sempit, di sekitar rel kereta api ataupun di setiap emper-emper toko, dan dalam hidupnya sendiri mereka ini akan terlihat sangat berbeda dengan manusia merdeka lainnya.

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

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

Besarnya penghasilan yang didapat oleh pengemis yang ada di Kota Pekanbaru

menjadikan mengemis sebagai sebuah bisnis, bukan hal yang aneh jika pengemis yang ada di jalan – jalan dan dipersimpangan bisa mendapatkan hasil yang cukup banyak, apabila dilihat dari latar belakang mereka bahkan ada beberapa yang menggunakan sepeda motor menuju ke lokasi tempat mereka mengemis. (Riaupos, 2/5/11)

Untuk mengatasi permasalahan tersebut perlu adanya campur tangan pemerintah, khususnya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menanggulangi masalah gelandangan di kotanya. Salah satunya dilakukan dengan cara merumuskan kebijakan untuk menanggulangi masalah gelandangan dan pengemis tersebut. Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menangani gelandangan dan pengemis dibuat berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya. Yaitu Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kesejahteraan gelandangan antara lain; UU No. 6 Tahun 1974 tentang Kesejahteraan Sosial, dan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Peraturan Daerah Kota Pekanbaru yang dibuat untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis tersebut adalah Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru. Tujuan di keluarkannya kebijakan mengenai penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis adalah : *“Untuk menghambat dan/atau membatasi tumbuh dan berkembangnya masalah kesejahteraan sosial agar terciptanya ketertiban sosial”*. Sedangkan yang menjadi pelaksana dari Peraturan Daerah tersebut adalah Dinas Sosial, Satpol PP dibantu oleh pihak kepolisian. Kebijakan ini sudah dijalankan sejak Tahun 2009 namun keberadaan gelandangan dan

pengemis masih saja mengganggu ketertiban dan ketentraman masyarakat.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : “ Faktor – faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru?

Tujuan

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor –faktor yang mempengaruhi Implementasi penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru

Manfaat

Secara Teoritis tulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian ilmiah dan pengembang ilmu pengetahuan, khususnya ilmu administrasi publik, kebijakan publik dan sosial masyarakat. Selain itu juga bermanfaat bagi lembaga-lembaga lainnya yang juga mengkaji masalah gelandangan dan pengemis. Secara praktis tulisan ini dapat bermanfaat sebagai bahan masukan dan informasi bagi pihak Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru khususnya dinas yang mengatasi permasalahan ini.

Studi Kepustakaan

Menurut Nogi (2003 : 13) implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan, tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia. Sedangkan menurut Grindle (1980 : 18) implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan mekanisme penjabaran atau operasional dari keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi melainkan lebih dari

itu yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang akan memperoleh apa dan suatu kebijakan.

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

Faktor-faktor keberhasilan implementasi menurut *Ripley dan Franklin* dalam Sujianto (2008 : 46) adalah :

1. Kejelasan tujuan-tujuan program dan tingkat konsensus diantara pelaksana atas tujuan-tujuan tersebut.
2. Tingkat perubahan dari kebiasaan-kebiasaan lama yang dikehendaki program.
3. Tipe-tipe orang yang memperoleh manfaat dan klien terbatas, yaitu orang dan kelompok yang menjadi target implementasi.

Faktor-faktor keberhasilan implementasi menurut *Ripley dan Franklin* dalam Sujianto (2008 : 46) adalah :

4. Kejelasan tujuan-tujuan program dan tingkat konsensus diantara pelaksana atas tujuan-tujuan tersebut.
5. Tingkat perubahan dari kebiasaan-kebiasaan lama yang dikehendaki program.
6. Tipe-tipe orang yang memperoleh manfaat dan klien terbatas, yaitu orang dan kelompok yang menjadi target implementasi.

Apabila kelompok-kelompok penting dari mereka (kelompok sasaran) mempunyai tingkat konsensus yang tinggi untuk mentang implementasi, maka tidak mungkin implementasi dapat berhasil. Namun bila kelompok-kelompok penting tersebut berada pada suatu pandangan dalam implementasi maka implementasi akan dibuat lebih mudah (Sujianto : 47)

Menurut Riant Nugroho (2003 : 47) pada prinsipnya ada “*empat tepat*” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu :

1. Apakah kebijakan sendiri sudah tepat

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

2. Tepat pelaksanaannya

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

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

3. Tepat target

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

4. Tepat lingkungan

Ada dua lingkungan yang menentukan dalam implementasi kebijakan, yaitu : *pertama*, lingkungan kebijakan yaitu lingkungan interaksi diantara lembaga perumusan kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang berkaitan, *kedua*, lingkungan eksternal kebijakan yang juga sebagai variabel

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

Sejalan dengan pendapat *Meter and Horn* dalam Budiman (2001 : 112) menetapkan ada enam variabel yang menentukan dalam keberhasilan implementasi kebijakan, antara lain :

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

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

2. Sumberdaya kebijakan (*policy resource*)

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

3. Aktivitas pengamatan dan komunikasi inter organisasional

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

4. Karakteristik pelaksana

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

5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

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

- a. Apakah sumber daya ekonomi tersedia dalam organisasi pelaksana cukup memadai untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan.
- b. Sejauh mana kondisi sosial ekonomi yang akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan
- c. Bagaimana sifat umum tentang seberapa jenis masalah kebijakan yang terkait

- d. Apakah kelompok elit menyetujui atau menentang pelaksanaan kebijakan
- e. Apakah karakteristik partisipan dan organisasi pelaksana ada oposisi atau dukungan partisipan untuk kebijakan tersebut

6. Disposisi atau sikap pelaksana

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

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

Hasil dan Pembahasan

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Namun demikian dalam proses Implementasi yang baik, ada beberapa faktor yang mempengaruhi pencapaiannya. Akibatnya apabila faktor tersebut tidak mampu dikendalikan akan berdampak kepada kegagalan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan sebagai suatu proses tindakan – tindakan

administratif umum yang perlu diperiksa sampai level kebijakan yang spesifik. Keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan dapat dilihat dari kapasitasnya untuk menjalankan kebijakan sesuai dengan desain semula. Karena itu, implementasi kebijakan secara keseluruhan perlu dilihat dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan. Berdasarkan teori dari *Meter* and *Horn* serta *Grindle* implementasi kebijakan ini dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu faktor kebijakan itu sendiri, faktor lembaga atau instansi pelaksana dan faktor lingkungan.

1. Faktor kebijakan itu sendiri

Kebijakan mengenai gelandangan dan pengemis yang tertuang didalam Peraturan Daerah mengatur sejumlah ketentuan mengenai gelandangan dan pengemis serta ketentuan mengenai penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis, didalam peraturan dijelaskan bahwa adanya larangan bagi masyarakat untuk hidup menggelandang maupun mengemis, disitu juga dihimbau kepada masyarakat untuk tidak memberikan sumbangan kepada pengemis.

Untuk melihat faktor kebijakan itu sendiri ditinjau dari :

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

Secara garis besar Peraturan Daerah mengenai gelandangan dan pengemis memuat dua hal besar yaitu mengenai larangan untuk gelandangan dan pengemis dan larangan untuk tidak memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis. Selain itu juga terdapat mengenai penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis yang tetap melakukan pergelandangan dan pengemisan.

Untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis ini, maka di dalam kebijakan disebutkan bahwa yang bertanggung jawab dalam mengatasi permasalahan ini adalah Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dibantu dengan Satpol PP sebagai pelaksana penertiban di lapangan.

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

” Perda ini intinya adalah untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Pekanbaru, banyaknya keluhan dari masyarakat serta mengganggu ketertiban, maka dibentuklah perda ini, tujuannya adalah untuk menciptakan ketertiban sosial ”(wawancara dengan Wakil Ketua Komisi III DPRD Kota Pekanbaru, Ade Hartati rahmat)

Gelandangan dan pengemis diberikan pelayanan sosial berupa pembinaan dan pemberian keterampilan agar tidak lagi hidup mengelandang, pentingnya dilakukan penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis terutama untuk menjaga terciptanya ketertiban dan keindahan di Kota Pekanbaru, selain itu gelandangan dan pengemis yang ditertibkan akan diberikan pembinaan yang bertujuan untuk memberikan keterampilan agar mereka mau untuk bekerja dan tidak lagi menjadi gelandangan dan pengemis. Berdasarkan hasil wawancara dengan wakil komisi III DPRD Kota Pekanbaru, didalam Perda ini telah dijelaskan mengenai pentingnya dilakukan penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis serta cara – cara yang dilakukan untuk mengatasi

masalah ini. Dari isinya, kebijakan mengenai penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis ini menghendaki terciptanya ketertiban dengan berkurangnya jumlah gelandangan dan pengemis, oleh sebab itu harus dilakukan upaya – upaya yang bersifat pencegahan, pengurangan dan pengawasan terhadap gelandangan dan pengemis ini.

” Banyaknya gelandangan dan pengemis yang ada di jalan dirasa sangat mengganggu ketertiban untuk itu dibuat suatu kebijakan untuk mengaturnya, dalam isi perda tersebut sudah diatur mengenai penertiban dan pembinaan, dimana penertiban dan pembinaan itu sangat penting dilakukan agar mereka tidak lagi menjadi gelandangan dan pengemis ”(Wakil Ketua DPRD Kota Pekanbaru, Ade H Rahmat)

Pada umumnya tindakan pemerintah merupakan upaya untuk mengadakan perubahan atau paling tidak upaya untuk mengatasi masalah yang terjadi dimasyarakat. Penyelesaian dan masalah dan upaya perubahan tersebut tidak selamanya memberikan keuntungan untuk semua pihak, namun keragaman di masyarakat membawa perkembangan banyak kepentingan yang berbeda, sehingga tidak mungkin suatu kebijakan menguntungkan banyak pihak, dan dari pihak yang dirugikan tentunya sangat berpotensi untuk menimbulkan tantangan, dilihat dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah mengenai penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis, kepentingan dari pemerintah Kota Pekanbaru yaitu agar tercipta ketertiban dan kenyamanan bagi masyarakat, sedangkan bagi gelandangan dan pengemis pembinaan yang dilakukan merupakan suatu usaha yang sangat penting untuk dilakukan, karena dengan diberikannya pembinaan terhadap mereka dapat memberikan suatu kesempatan bagi mereka untuk dapat hidup normal seperti masyarakat lainnya.

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

” Kebijakan mengenai penertiban dan pembinaan ini bermanfaat untuk menjaga ketertiban di sini, selain itu tentu saja memberikan kesempatan untuk gelandangan dan pengemis untuk berubah, karena diberikan pembinaan dan pelatihan, agar mereka punya pekerjaan ”(Wawancara dengan Kepala Dinas Sosial dan Pemukiman, Huznimar Abdullah)

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

Suatu kebijakan dibuat tentunya menginginkan suatu perubahan terhadap permasalahan yang akan diatasi, seperti halnya kebijakan mengenai penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis ini, didalam Peraturan Daerah perubahan yang diinginkan dari Perda ini adalah berkurang atau bahkan hilangnya gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Pekanbaru, karena sangat mengganggu ketertiban.

Meningkatnya kesejahteraan masyarakat miskin yang ada di Kota Pekanbaru sehingga mereka tidak lagi menjadi gelandangan dan pengemis, hal ini berkaitan dengan tingkat perubahan yang diinginkan oleh suatu kebijakan. Akibat yang diharapkan, perilaku secara wajar dimiliki gelandangan sehingga tidak menggelandang lagi. Tingkat perubahan yang diinginkan ini tentu saja dapat meningkatkan peran gelandangan di tengah masyarakat secara umum. Akibat yang ditimbulkan, perilaku produktif akan ditunjukkan gelandangan dibandingkan waktu sebelumnya.

Perilaku produktif tersebut dapat dilihat pada tataran yang dimunculkan pada perubahan yang diharapkan, antara lain; Pertama, tidak hidup menggelandang lagi. Kembalinya gelandangan di kehidupan normal di tengah masyarakat memerlukan proses didik yang perlu dipaksakan. Razia dengan menampung mereka pada panti tertentu, yang nantinya akan diberi bekal keterampilan sehingga timbul kesadaran untuk mengubah hidup dari menggelandang kearah hidup normal. Kedua, memiliki mata pencaharian yang akan menopang kebutuhan hidupnya. Kegagalan gelandangan untuk hidup normal lebih disebabkan karena mereka tidak memiliki sumber penghasilan lewat pekerjaan yang mampu mereka lakukan. Atau miskinnya keterampilan menyebabkan mereka menggelandang lagi. Oleh karena itu, usaha Pemerintah Kota Pekanbaru melakukan pelatihan dan pembinaan merupakan usaha untuk membekali mereka agar mampu menciptakan lapangan kerja atau setidaknya mau bekerja pada orang lain sebagai usaha mencari penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan terpenuhinya sasaran ini akan menciptakan kondisi kehidupan mereka yang lebih sejahtera daripada sebelumnya. Ketiga, mengembalikan harkat sebagai warga Negara dengan hak dan kewajiban

yang sama. Keinginan untuk hidup normal di tengah masyarakat membawa dampak meningkatnya rasa percaya diri seseorang dari hidup menggelandang ke tingkat yang lebih baik. Akibatnya, motivasi mereka untuk bekerja akan tumbuh searah dengan sasaran yang ingin dicapainya

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

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

pengemis yang terjaring razia, atau bagaimana upaya yang dilakukan untuk memberikan efek jera terhadap mereka sehingga tidak lagi menjadi gelandangan dan pengemis.

2. Faktor lembaga atau instansi pelaksanaan

Faktor lembaga atau instansi pelaksana adalah kelembagaan yang melaksanakan program atau kebijakan yang sudah dibuat atau ditetapkan oleh pemerintah. Keberadaan lembaga atau instansi bagi setiap pelaksanaan adalah sangatlah penting, karena dengan instansi inilah nantinya akan dibebankan tanggung jawab, wewenang dan pembagian kerja yang jelas. Dengan adanya pembebanan tanggung jawab, wewenang dan beban kerja diharapkan organisasi atau lembaga pelaksana dapat melaksanakan tugas tersebut dengan sebaik mungkin. Oleh karena itu dalam mendukung implementasi kebijakan yang telah dibebankan kepada instansi pelaksana, tentunya sangat membutuhkan manusia – manusia yang berkualitas baik teknis ataupun praktis. Karena dengan adanya SDM yang berkualitas dan unggul akan memberikan kemudahan bagi organisasi pelaksana untuk bisa mewujudkan kebijakan sesuai dengan tujuan, sasaran dan manfaat yang ingin dicapai. Selain sumberdaya manusia yang berkualitas, organisasi pelaksana juga harus bisa menyediakan fasilitas – fasilitas pendukung dalam kebijakan, sehingga dengan adanya fasilitas pendukung ini maka setiap SDM yang ada dapat memanfaatkannya dalam mendukung pelaksanaan tugas yang telah dibebankan. Apabila organisasi pelaksana kebijakan telah memiliki SDM yang berkualitas dan fasilitas yang mendukung, langkah berikutnya adalah membagi wewenang dan tanggung jawab kepada setiap SDM tersebut dengan jelas. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih dalam

pelaksanaan pekerjaan yang dibebankan kepada setiap SDM yang dimiliki. Pembagian wewenang dan tanggung jawab juga akan memberikan penekanan pada setiap SDM untuk bisa menyelesaikan beban kerja yang telah diberikan organisasi.

. Untuk melihat faktor lembaga atau instansi pelaksana dilihat dari :

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

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

Hasil wawancara yang dilakukan kepada informan penelitian tentang faktor lembaga atau instansi pelaksana yang ditinjau dari kemampuan dan keterampilan pelaksana kebijakan, fasilitas pendukung dan kejelasan wewenang dan tanggung jawab dalam implementasi penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis dapat dilihat sebagai berikut :

” Pelaksana kebijakan ini adalah Dinas Sosial, mereka yang bertanggung jawab dalam melakukan penertiban dan pembinaan, sedangkan untuk operasional dilapangan untuk menertibkan dilakukan oleh Satpol PP dan ada juga pihak Kepolisian ”(Wawancara dengan Wakil Ketua Komisi III DPRD Kota Pekanbaru, Ade Hartati rahmat)

Hasil wawancara diatas menjelaskan bahwa lembaga atau instansi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis adalah Dinas Sosial, Satpol PP dan Kepolisian. Sedangkan untuk melihat bagaimana kualitas SDM yang dimiliki oleh masing – masing lembaga berdasarkan hasil wawancara sebagai berikut :

” Dilihat dari SDM yang ada sekarang ini, dirasakan masih sangat kurang, soalnya untuk melakukan pembinaan baik mental ataupun keterampilan kita belum memiliki SDM yang menguasai bidang tersebut” (wawancara dengan Kepala Dinas Sosial dan Pemakaman, Husnimar Abdullah)

” Kalau dilihat dari banyaknya penertiban yang harus kami lakukan, jumlah anggota Satpol PP dirasakan masih kurang, kalau dari segi pendidikan kayaknya tak ada masalah ” (wawancara dengan Kepala Operasional Satpol PP, Iwan Simatupang)

Hasil wawancara menjelaskan bahwa di Dinas Sosial terdapat kekurangan sumberdaya yang memiliki kemampuan untuk melakukan pembinaan baik mental maupun keterampilan sehingga pembinaan yang dilakukan sangat terbatas. Apabila dilihat dari fasilitas pendukung yang dimiliki oleh Dinas Sosia untuk mengimplementasikan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis, fasilitas yang dimiliki belum memadai seperti tidak adanya panti khusus gelandangan dan pengemis sehingga pembinaan tidak dapat dilaksanakan dengan baik, hal ini berdasarkan hasil wawancara sebagai berikut :

” Fasilitas pendukung itu masih sangat kurang, panti sosial kita tidak punya, sehingga untuk melakukan pembinaan menjadi terkendala ” (Wawancara dengan bagian rehabilitasi Dinas Sosial, Yusri)

Didalam perda telah dijelaskan bahwa yang menjadi implementor dalam melaksanakan kebijakan penertiban gelandangan dan pengemis adalah Dinas Sosial dan Pemakaman, Satpol PP dan pihak Kepolisian, namun dalam pelaksanaannya, pihak kepolisian jarang dilibatkan untuk melakukan penertiban gelandangan dan pengemis, berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Operasional Satpol PP diketahui bahwa pihak kepolisian akan dilibatkan apabila ada laporan – laporan mengenai adanya koordinator dari gelandangan dan pengemis.

” Pihak kepolisian dilibatkan dalam melakukan penertiban, apabila ada laporan mengenai adanya orang – orang yang menjadi koordinator pengemis ” (Wawancara dengan kepala Operasional Satpol PP, Iwan Simatupang)

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

” Penertiban dilakukan oleh Satpol PP sedangkan pembinaan dilakukan oleh Dinas Sosial, tapi kayak yang udah dibilang tadi, pembinaan terkendala tidak adanya panti sosial khusus untuk gepeng ini ” (Wawancara dengan Kasubdin rehabilitasi, Yusri)

Hasil wawancara ini menjelaskan bahwa terdapat kendala dari instansi pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan penertiban dan pembinaan

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

3. Faktor Lingkungan

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

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

Tingkat kepatuhan dan responsivitas pelaksana kebijakan dalam mengimplementasikan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis dapat

dilihat dari tindakan – tindakan yang telah dilakukan untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis ini, seperti melakukan razia dan pemberian pelatihan dan keterampilan terhadap gelandangan dan pengemis. Sedangkan respon dari masyarakat untuk mendukung kesuksesan dari kebijakan ini masih sangat kurang, masih banyak masyarakat yang memberikan sumbangan berupa uang kepada pengemis yang meminta – minta dijalan, sehingga upaya pemerintah untuk mengatasi masalah ini tidak didukung oleh tindakan masyarakat yang masih tetap memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis.

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

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

kebijakan telah diatur bahwa pihak swasta maupun dunia usaha ikut bertanggung jimplementasi penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis adalah faktor-faktor yang menghambat dan mempengaruhi proses pencapaian tujuan yang telah di desain.

Kesimpulan

Implementasi penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis ini dipengaruhi beberapa faktor, Dari sisi lembaga dan instansi pelaksana, kelambatan implementasi disumbangkan oleh aspek – aspek sumberdaya yang disediakan, tidak adanya panti sosial yang dimiliki oleh Dinas Sosial menyebabkan pembinaan yang dilakukan kepada gelandang dan pengemis belum dapat dilaksanakan, selain dari faktor lembaga, faktor lainnya yang ikut mempengaruhi yaitu faktor lingkungan, dimana masih kurangnya dukungan dari lembaga – lembaga sosial maupun pihak – pihak swasta dalam mengatasi masalah gelandangan dan pengemis, begitu juga dengan kurangnya dukungan dari masyarakat untuk mengatasi gelandang dan pengemis ini membuat usaha yang dilakukan pemerintah dalam mengatasi masalah ini menjadi lebih sulit.

Daftar Pustaka

- Mulyana, Deddy, 2003, *Metodologi Penelitian Kualitatif – Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, D. Riant, 2004, *kebijakan publik (Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi)*, Cetakan 2, Gramedia, Jakarta.
- Nugroho, D. Riant, 2006, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. PT Elek Media Komputindo : Jakarta.

Nugroho, D. Riant, 2008, *Public Policy*. PT Elek Media Komputindo : Jakarta.

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

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

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

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

Suharto, Edi, 2005, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Cetakan Kedua. Edisi Revisi. Bandung: Alfabeta.

Sujianto, 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Penerbit Alaf Riau: Pekanbaru.