



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN
PENGEMIS DI KABUPATEN DEMAK BERDASARKAN PERATURAN
DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2015**

Welda Damayanti

14010113140123

Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji dan menganalisis implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015. Dan berupaya menemukan faktor-faktor/elemen krusial yang mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan berdasarkan teori George Edwards III dan Mazmanian dan Sabatier

Fakta-fakta dilapangan dikumpulkan dengan metode kualitatif- deskriptif, yang dilakukan dengan wawancara langsung, analisis data sekunder dan pengamatan lapangan.

Hasil penelitian menunjukkan kebijakan yang digunakan untuk menangani gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak sebangun dengan penanganan Tuna Sosial/PMKS pada umumnya. Dilakukan melalui dua pendekatan, yakni kelembagaan dan non-kelembagaan. Pemerintah juga meningkatkan pembinaan PMKS dan memberikan program PKH, P2FM dan UEP Melalui KUBE untuk memberdayakan gelandangan dan pengemis purna bina. Selain itu faktor penting George Edward III juga, sadar atau tidak sadar, telah terpenuhi oleh Pemerintah Kabupaten Demak meskipun belum sempurna. Sedangkan dari variabel Mazmanian dan Sabatier, kendala dapat ditemukan di beberapa indikator setiap variabel. Ketidaksempurnaan menyebabkan belum berhasilnya kebijakan ini dilaksanakan di Kabupaten Demak dalam rangka menyelesaikan masalah gelandangan dan pengemis. Dalam menganalisa kebijakan ini, model Mazmanian dan Sabatier lebih menjawab permasalahan dibandingkan model milik Edwards III, hal tersebut tak lain karena penyertaan unsur eksternal oleh Mazmanian dan Sabatier.

Tindakan yang disarankan untuk menyelesaikan masalah kegelandangan adalah membuat kebijakan dan melakukan tindakan (pelaksanaan) dengan memperhitungkan elemen eksternal, terutama masalah penyebab kegelandangan itu sendiri dengan pendekatan ekonomi-politik-struktural. Serta membuat program pemberdayaan purna bina yang berorientasi pada *productive value*, dan tidak sekedar *exchangeable value*.

Kata Kunci : Kebijakan Publik, Penanggulangan, Gelandangan dan Pengemis

Pendahuluan

Permasalahan mengenai kesejahteraan sosial memang pekerjaan rumah—yang tak kunjung terselesaikan—bagi Pemerintahan periode kapan pun baik di dunia maupun di Indonesia. Sebagai negara yang dikategorikan sebagai negara berkembang, Indonesia memiliki masyarakat dengan permasalahan kesejahteraan sosial yang cukup tinggi. Masalah kesejahteraan sering kali menjadi fokus utama pemerintah dalam pembangunan dengan membuat berbagai program untuk masyarakat.

Menyelesaikan permasalahan sosial memang sangat kompleks, dibutuhkan kerjasama yang serius antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Bagi Pemerintah mewujudkan kesejahteraan sosial merupakan suatu realisasi dari tujuan bangsa yang tertera dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan Negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum,

mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pembangunan kesejahteraan sosial, negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terarah dan berkelanjutan.

Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 34 sebagai berikut: (a) Pasal 27 ayat (2) “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. (b) Pasal 34 : “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”. Penjelasan dari kedua ketentuan tersebut sudah cukup jelas bahwa negara bertanggung jawab atas penanganan permasalahan sosial dan kesejahteraan sosial dikenal dengan istilah penyandang cacat sosial.

Penanganan permasalahan sosial yang tidak tuntas dapat memunculkan masalah kesejahteraan sosial yang semakin kompleks, terlihat dari banyaknya Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Permasalahan mengenai kesejahteraan sosial yang masih tinggi dan

menimbulkan dampak negatif, salah satunya ialah dengan adanya Gelandangan dan Pengemis.

Pemerintah telah mencanangkan berbagai kebijakan untuk mengentaskan problema tersebut, baik dari Pemerintah Pusat sampai ke tingkat daerah. Hal itu dapat dilihat dari kenyataan bahwa hampir seluruh kabupaten atau kota di Indonesia memiliki kebijakan terkait dengan Gelandangan dan Pengemis, termasuk Kabupaten Demak. Dimana kebijakan tersebut berbentuk Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat, salah satunya yaitu penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Hal tersebut tertera dalam Pasal 8, yang berbunyi :

“...Barang siapa yang melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis di Kabupaten Demak diancam hukuman sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini.”

Dalam relasi kekuasaan, ketidaksesuaian antara perilaku gelandangan dengan perilaku dan norma yang berlaku dalam masyarakat, menjadikan gelandangan dan pengemis

dikategorikan sebagai perilaku *devian*/menyimpang, yaitu orang tertentu dengan perilaku menyimpang. Pemerintah mengkategorikan gelandangan dan pengemis sebagai kelompok Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Setelah pembuatan kebijakan, proses terpenting ialah bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut. Proses ini akan menjadi parameter apakah kebijakan tersebut berhasil atau tidak. Untuk itulah peran dari implementer sangat mempengaruhi *output* dan *outcome* dari sebuah penerapan kebijakan.

Berangkat dari latar belakang tersebut diatas, Peneliti tertarik untuk mengangkat sebuah judul skripsi yaitu, “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak Berdasarkan Perda Nomor 2 Tahun 2015”

Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak?

2. Adakah faktor-faktor yang menghambat dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan *kualitatif* di mana kerangka konsep teoritik ke arah pengembangan strategi dikaji dan dianalisis melalui studi eksplorasi terhadap obyek penelitian.

Melalui penelitian kualitatif ini dapat digambarkan kondisi faktual dalam pelaksanaan Penanggulangan Gepeng di Kabupaten Demak, yaitu, kondisi objektif dan kondisi subjektif. Kondisi objektif adalah peraturan-peraturan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku yang merupakan kebijakan pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah, dalam hal ini yang menjadi kondisi objektif penelitian ialah pelaksanaan kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.

Fakta-fakta dilapangan dikumpulkan dengan metode kualitatif, khususnya mengadopsi metode etnografi-pencatatan terhadap penilaian,

pendapat, maupun ungkapan narasumber; bahkan terlibat langsung dalam berbagai subyek penelitian—.

Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri. Oleh karena itu peneliti sebagai instrumen juga harus “divalidasi” seberapa jauh peneliti kualitatif siap melakukan penelitian yang selanjutnya terjun ke lapangan.

Validasi terhadap peneliti sebagai instrumen meliputi validasi terhadap pemahaman metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan terhadap bidang yang diteliti, kesiapan peneliti untuk memasuki obyek penelitian, baik secara akademik maupun logistiknya.

Subyek Penelitian

Terdapat empat unsur pihak yang diharapkan dapat berperan sebagai informan atau narasumber dalam penelitian mengenai implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis, yaitu :

- a. Pejabat atau pegawai pelayanan publik yang bernaung dibawah Dinas Sosial

- b. Pejabat atau pegawai pelayanan publik yang terkait dengan penanganan gelandangan dan pengemis (misalnya. Kasie Rehabilitasi Tuna Sosial dan Satpol PP)
- c. Gelandangan/PGOT
- d. Masyarakat setempat.

Teknik Pengumpulan dan Analisis

Data

Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan data melalui :

- a. Observasi, yaitu pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis melalui pengamatan terhadap kenyataan-kenyataan yang terlihat dan terdengar mengenai objek penelitian.
- b. Wawancara, dilakukan secara face to face terhadap responden, dimaksudkan untuk mencari fakta-fakta atau informasi yang belum terungkap sehingga suatu fenomena sosial dapat dipahami.
- c. Studi Dokumentasi, dilakukan dengan cara mengumpulkan data setiap bahan tertulis. Pada dasarnya dokumen sebagai sumber data yang

dapat digunakan untuk menguji, menafsirkan atau bahkan meramalkan. Dokumentasi yang dimanfaatkan dapat berasal dari mana saja sepanjang berhubungan dengan fokus penelitian, berupa arsip-arsip dan laporan pada pemerintah terkait.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak

Salah satu peraturan yang menjadi acuan dasar dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak adalah Perda No. 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Perda ini disahkan oleh Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Demak pada 4 Maret 2015. Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2015 ini merupakan pengganti Perda No. 9 Tahun 2001 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Selain itu, Perda ini merupakan peraturan baru yang menyatukan beberapa Perda terdahulu seperti Perda No. 1 Tahun 2000 tentang Larangan Minuman Keras, Perda No. 10 Tahun 2001 tentang Larangan Pelacuran

dan Perda No. 33 Tahun 2002 tentang Larangan Perjudian. Pembentukan Perda baru tersebut dikarenakan Perda-perda yang lama dianggap sudah tidak sesuai dengan keadaan terkini Kabupaten Demak

Berikut kutipan pasal/ayat yang berkenaan dengan gelandangan dalam Perda No. 2 Tahun 2015.

Pasal 8

Barang siapa yang melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis di Kabupaten Demak diancam hukuman sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini.

Pasal 9

Barang siapa yang mengkoordinasi atau menyediakan sarana dan prasarana yang digunakan sebagai tempat untuk menampung gelandangan atau pengemis dengan maksud untuk mengeksploitasi atau mengkaryakan diancam hukuman sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini.

Pasal 10

Untuk menanggulangi, mencegah serta mengurangi kegiatan gelandangan dan pengemis dilakukan upaya pencegahan berupa penyuluhan, pembinaan dan rehabilitasi.

Pasal 11

- (1) Upaya penyuluhan, pembinaan dan rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Masyarakat dapat berperan serta untuk melakukan penyuluhan, pembinaan dan rehabilitasi.

Pasal 12

Selain upaya preventif dapat pula dilakukan upaya represif dengan mengambil tindakan berdasarkan ketentuan dan prosedur hukum yang berlaku.

Salah satu kritik yang ditujukan terhadap Perda Pekat ‘penyakit masyarakat’ ini adalah bahwa Perda bersangkutan menempatkan gelandangan sebagai pelaku kriminal; dan kegiatan menggelandang sebagai tindakan kriminal. Padahal jika ditelaah lebih dalam dan dilihat dari kaca mata sosial, sebenarnya gelandangan/menggelandang, tidaklah bersifat *mala in se*; gelandangan bukan tindakan yang hakikatnya tercela (*mala pro hibita*). Gelandangan menjadi sebuah tindakan tercela (atau bahkan kriminal) karena pembuat kebijakan menginginkan seperti itu.

Berdasarkan keterangan di lapangan yang diperoleh dari Dinas

Sosial Kabupaten Demak, kebijakan penanganan gelandangan tidak bisa dipisahkan dari penanganan PMKS/Tuna Sosial pada umumnya. Dengan demikian, menjelaskan mengenai penanganan gelandangan adalah sebangun dengan menjelaskan mengenai penanganan tuna sosial. Penanganan PMKS/Tuna Sosial menjadi urusan pemerintah Kabupaten Demak di bidang sosial.

Dari pengaturan pelaksanaannya, penanganan gelandangan dan pengemis dibagi dalam dua kategori, yaitu **penanganan terorganisir** dan **penanganan tidak terorganisir**. Yang dimaksud penanganan terorganisir adalah penanganan yang dilakukan oleh aparat pemerintahan secara berkelanjutan, meliputi dua sistem yaitu sistem panti dan sistem non-panti sosial.

Sistem panti sosial adalah sistem penanganan yang ujung dari alur penanganannya berupa diterima dan dibinanya gelandangan dan pengemis di panti sosial.

Sistem ini melibatkan aparat pemerintahan (Dinas Sosial dan Satpol PP) dalam penjemputan gelandangan

dan pengemis lalu menyerahkannya ke panti sosial yang kemudian (panti sosial bersangkutan) akan melakukan pembinaan, pelayanan, rehabilitasi, pembinaan lanjutan dan terminasi.

Sistem non panti sosial melakukan alur yang berbeda dari sistem panti sosial. Dalam sistem non-panti, keterlibatan aparat pemerintahan sangat kecil. Peranan utama dalam penanganan jenis ini dipegang oleh masyarakat setempat (yayasan individu). Namun minimalisasi keterlibatan aparat pemerintahan tidak lantas menjadikan sistem ini tidak terorganisir. Pengorganisasian kegiatan menurut sistem ini dilakukan oleh pemilik/masyarakat (donatur). Contohnya adalah rumah singgah yang dibiayai secara swadaya oleh masyarakat atau modal swasta. Penanganan non-panti ini mengedepankan tindakan-tindakan yang bersifat altruisme.

Dari segi kedalaman penanganan, dapat disebut dua tipikal kedalaman penanganan, yaitu **penanganan yang bersifat mendasar** dan **penanganan yang hanya bersifat dangkal**. Penanganan yang bersifat mendasar

merupakan penanganan yang dilakukan secara total, terpadu dan menyeluruh. Artinya, penanganan yang diarahkan untuk menghilangkan penyebab dan gejala (gelandangan dan pengemis). Sehingga pendekatan yang dilakukan lebih komprehensif; meliputi berbagai bidang sekaligus. Misalnya pengadaan sarana dan prasarana yang diperlukan gelandangan dan pengemis; penguatan posisi administratif kependudukan; penguatan mental spiritual dan lain sebagainya. Tujuan dari dilakukannya penanganan mendasar adalah untuk memberdayakan atau mengentaaskan tunas sosial (gelandangan dan pengemis) / PMKS pada umumnya agar tidak lagi turun ke jalanan.

Bentuk pelaksanaan kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis yang pernah dilakukan Pemerintah Kabupaten Demak antara lain:

- a. Operasi Penertiban Sosial (razia)
- b. Gerakan Penanggulangan Penyakit Sosial
- c. Bimbingan Dan Latihan Kemandirian Tuna Sosial;

- d. Pemberdayaan PMKS Tuna Sosial melalui Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE); dan
- e. Pemantauan Lokasi Rawan Tuna Sosial.

Skema Penanganan Gelandangan dan Pengemis

Secara garis besar, dalam penanganan gelandangan dan pengemis (PMKS pada umumnya) di Kabupaten Demak, terdapat 2 (dua) model pendekatan yaitu pendekatan *berbasis kelembagaan* dan *berbasis non-kelembagaan*. Pertama adalah penanganan berbasis komunitas masyarakat/yayasan/LSM atau non-kelembagaan. Disini masyarakat berperan aktif dengan cara memberikan bantuan secara langsung kepada gelandangan dan pengemis. Misalnya dengan memberikan bantuan secara langsung baik berupa uang, barang, atau modal untuk gelandangan yang memiliki cukup bekal pengetahuan dan keterampilan dan fasilitas kesehatan. Bentuk kepedulian lain adalah memberikan santunan atau donasi

kepada lembaga-lembaga pemberdayaan masyarakat miskin. Sedangkan, penanganan kelembagaan adalah penanganan yang dilakukan oleh panti sosial atau pemerintah. Di wilayah Kabupaten Demak terdapat 4 (empat) panti sosial yang menangani gelandangan dan pengemis (atau PMKS pada umumnya), yaitu Balai Pelayanan Sosial Asuhan Anak “Kasih Mesra”, Unit Pelayanan Sosial Asuhan Anak “Pamardi Putra”, Panti Asuhan “Patiunus” dan Panti Lansia Bintoro Demak.

Operasi Penjemputan Gelandangan

Alur pertanggungjawaban diatas merupakan alur koordinasi yang diolah berdasarkan hasil wawancara dengan Kasie. Rehabilitasi Sosial Bpk. Bukhori S.sos dan Kasie. Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Bpk. Sugiyono. Berdasarkan bagan diatas, penanganan gelandangan dan pengemis sedikit berbeda. Perbedaannya adalah, setelah gelandangan dan pengemis diserahkan kepada Panti Sosial, dibuktikan dengan berita acara/surat rekomendasi instansi. Satpol PP tidak lagi bertanggung jawab terhadap

gelandangan dan pengemis yang bersangkutan. Tanggung jawab pembinaan dan pasca-pembinaan berada ditangan Panti Sosial dan Dinas Sosial.

Penjemputan oleh Dinas Sosial ataupun Satpol PP mengutamakan penertiban kepada gelandangan dan pengemis yang berada dijalanan dan tempat-tempat umum. Sementara gelandangan yang menduduki wilayah tertentu (kampung gelandangan) akan dibiarkan. Pertimbangan tersebut diambil berdasarkan alasan:

- a. Lokasi gelandangan tersebut lebih mudah diawasi dibandingkan dengan gelandangan yang tersebar/tidak menetap (sporadis).
- b. Tidak seperti gelandangan dijalanan dan tempat-tempat umum, gelandangan di ‘kampung gelandangan’ tidak langsung bersentuhan dengan masyarakat umum. Oleh karena itu, kadar gangguan ‘kampung gelandangan’ terhadap masyarakat umum relatif kecil; atau gelandangan secara nyata tidak mengganggu ketertiban umum.

Penampungan, Pemilahan dan Pembinaan Gelandangan

Pemilahan sebenarnya terjadi di semua fase/tahapan tindakan yang dilakukan oleh aparat pelaksana kebijakan. Pada fase/tahap penjemputan di jalanan, aparat Dinas Sosial dan Satpol PP akan menertibkan semua PMKS yang ada di jalanan. Setelah dilakukan pendataan, barulah diputuskan apakah PMKS terus perlu pembinaan. Sebagian gelandangan akan dibawa ke panti sosial, dan sebagian yang lain akan dilepaskan kembali (dikembalikan ke keluarga).

Adapun permasalahan lain, yakni keterbatasan daya tampung penampungan. Keterbatasan ini akan menyebabkan ketidakjelasan kriteria gelandangan yang akan di bina dan tidak. banyak juga ditemukan bahwa sebagian gelandangan hasil razia yang sejatinya 'perlu dibina' akhirnya di lepas karena tidak tercukupinya daya tampung panti sosial.

Permasalahan pembinaan juga terkait dengan kemampuan mencerna informasi para PMKS jalanan. Sebagian dari mereka belum memiliki inisiatif

atau pemikiran untuk maju, bahkan tak jarang untuk PMKS jalanan yang penyandang cacat, ada yang tinggal bertahun-tahun di lapangan. tidak sedikit pula yang memiliki motivasi untuk maju sehingga mampu memahami pelatihan di panti rehabilitasi sosial, sehingga ketika keluar dari panti akan sanggup menjalani hidup yang lebih baik. Namun, tak sedikit pula PMKS Jalanan (khususnya pengemis) yang memilih untuk kembali mengemis karena lebih mudah mendapatkan uang dibanding beralih profesi, atau menjalankan usaha mandiri seperti yang diprogramkan pemerintah.

Untuk mengatasi permasalahan PMKS Jalanan, Pemerintah Kabupaten Demak juga mengadakan Usaha Rehabilitasi Sosial sebagai upaya penanganannya. Metode rehabilitasi sosial tersebut diaplikasikan dalam berbagai bentuk kegiatan antara lain: bimbingan mental-spiritual; bimbingan fisik; bimbingan sosial; pelayanan aksesibilitas dan asistensi sosial; bimbingan resosialisasi; bimbingan lanjut dan rujukan.

pola penanganan yang berbeda untuk gelandangan dan pengemis yang

memiliki kesehatan fisik dan mental, ataupun yang menyandang cacat (fisik) tetapi masih sanggup beraktivitas. Setelah pembinaan, gelandangan dan pengemis tersebut nantinya akan diberdayakan melalui program pemerintah (yang juga masuk ke dalam RENSTRA Kabupaten Demak) yaitu Program Keluarga Harapan (PKH). Selain PKH, pemerintah Kabupaten Demak juga melaksanakan program pengentasan kemiskinan lain seperti, Program Pemberdayaan Fakir Miskin (P2FM), Komunitas Adat Terpencil (KAT).

Faktor-Faktor Penting yang Mempengaruhi Proses Implementasi Kebijakan

faktor-faktor penting implementasi diadopsi dari gagasan George Edwards III, antara lain Komunikasi '*communications*', Sumber daya '*resources*', disposisi '*dispositions*', dan struktur birokrasi '*bureaucratic structure*'.

Komunikasi

Dari unsur ini akan terlihat apakah dari sisi komunikasi, implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan

dan pengemis telah efektif. Kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis—penyakit masyarakat pada umumnya—dibuat pemerintah, yaitu Bupati dan disetujui DPRD Kabupaten Demak. Pelaksana kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis adalah Dinas Sosial dan Satpol PP. Sedangkan obyek yang diatur adalah Gelandangan dan Pengemis (atau PMKS Pada umumnya) dan lingkungan di wilayah Demak.

Komunikasi yang terjalin dalam pelaksanaan kebijakan ini, setidaknya terdapat tiga arus komunikasi, yakni (i) komunikasi yang terjadi antara pembuat kebijakan antara lain Bupati dan DPRD kabupaten Demak dengan pelaksana kebijakan Dinas Sosial dan Satpol PP; (ii) komunikasi yang terjadi antara pelaksana kebijakan dengan gelandangan dan pengemis; serta (iii) pada saat yang bersamaan terjadi komunikasi antara pembuat kebijakan dan *gepeng* sebagai obyek kebijakan.

Ketiga pihak tersebut saling berhubungan secara sirkular dalam menciptakan kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik diawali dari

penyerapan aspirasi masyarakat oleh pejabat dan administrator. Kedua, pejabat dan administrator meneruskan (dengan pedalamaman) aspirasi masyarakat kepada elit penguasa. Ketiga, elit membuat suatu kebijakan yang pro-masyarakat. Keempat, kebijakan elit diturunkan kepada pejabat dan administrator agar dilaksanakan. Kelima, pejabat dan administrator melaksanakan kebijakan tersebut. Dan yang terakhir, masyarakat merasakan dampak pelaksanaan kebijakan.

Sebagian besar hasil dari kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak adalah sebatas menekan laju pertumbuhan jumlah gelandangan dan pengemis di jalanan, namun tidak berhasil menghapus penyebab utama kegelandangan tersebut yaitu kemiskinan. Hal ini didukung pernyataan dari Dinas Sosial bahwa terdapat gelandangan yang kembali turun ke jalanan beberapa hari/minggu/bulan setelah direhabilitasi.

Kemudian, untuk komunikasi yang kedua antara pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran (gelandangan, pengemis, dan PMKS pada umumnya),

juga memiliki potensi kegagalan yang besar. Pihak aparat pelaksana yang memiliki kewenangan untuk melakukan razia—bahkan tak jarang terlihat seperti kekerasan—atas nama ketertiban masyarakat akan menjadikan *bad opinion* bagi kelompok sasaran. Sehingga bagi mereka razia merupakan upaya penertiban paksa—disertai kekerasan verbal-nonverbal—yang membuat mereka marah dan memiliki sentimen negatif terhadap pemerintah.

Dengan situasi yang seperti itu, menjadikan pesan yang ingin disampaikan dalam kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis hanya sebatas; (i) gelandangan dan pengemis jangan berada di ruang/tempat publik; (ii) gelandangan dan pengemis yang ada mencari mata pencaharian lain; jika tidak maka (iii) gelandangan dan pengemis harus bersedia dibina di panti rehabilitasi sosial untuk kelak dikembalikan kepada masyarakat sebagai warga “normal”, atau dikenal dengan istilah ‘memanusiakan manusia’.

Sumber Daya

George Edwards III menjelaskan mengenai sumber daya yang dimaksud ialah berhubungan dengan staf ‘*staff*’, informasi ‘*information*’, kewenangan ‘*authority*’ dan fasilitas ‘*facilities*’. Keempat hal tersebut disebut Edwards III sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Tanpa sumber daya yang memadai, tujuan kebijakan yang telah direncanakan tidak akan sama dengan apa yang akhirnya diterapkan.

1) Staf

Menurut pengamatan peneliti ketika menjalani kuliah praktik di Dinas Sosial Desember lalu, tugas yang ditangani bidang tersebut tidak terlalu padat, artinya untuk menangani gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak tidak masalah dengan jumlah 8 pegawai—bisa dikatakan lebih dari cukup. Dalam melaksanakan penertiban, biasanya pihak dinas sosial juga berkoordinasi dengan Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja). Sehingga semakin ‘melimpah’ sumber daya dari sisi staf ini.

2) Informasi

hal ini hampir sama seperti penjelasan dalam elemen komunikasi tadi. Sehingga tidak akan dibahas untuk mencegah pengulangan penjelasan.

3) Kewenangan

Authority atau kewenangan ini diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak; kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Dinas Sosial diberi kewenangan untuk melakukan penertiban—penjemputan gelandangan dan pengemis—dari jalanan yang berkoordinasi dengan Satpol PP, yang selanjutnya untuk dilakukan pembinaan dan di rehabilitasi sosial. Setelah dilakukan pendataan dan lain sebagainya.

Dinas Sosial juga memiliki kewenangan untuk memonitoring kegiatan purnabina, gelandangan dan pengemis yang telah di rehabilitasi sosial akan dikembalikan ke masyarakat, dan diberikan stimulan modal untuk usaha mandiri, dimana Dinas Sosial akan melakukan pengawasan secara berkala.

4) Fasilitas

Berdasarkan pengamatan peneliti, fasilitas untuk menangani gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak, sudah memadai. Demak sebagai wilayah kecil tidak memerlukan banyak mobil—untuk penertiban—yang banyak, karena cakupan wilayahnya yang kecil. Dengan alur koordinasi Dinas Sosial-Satpol PP, mobil penjemputan di bawah fasilitas Satpol PP. sehingga Dinas tidak (terlalu) membutuhkan mobil penjemputan sendiri.

Dan untuk fasilitas lain, seperti balai resos (rehabilitasi sosial), Kabupaten Demak setidaknya punya beberapa resos, misalnya untuk gelandangan psikotik akan dititipkan di Panti Rehabilitasi Ponpes Nurussalam Sayung Demak. Sehingga tidak ada masalah.

Disposisi

Berdasarkan pengamatan peneliti, disposisi dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak tidak dipengaruhi oleh faktor ideologis, dalam artian tidak ada perbedaan pandangan antara pembuat dan pelaksana kebijakan.

Membahas tentang ideologi (dalam konteks pandangan/perspektif), dewasa ini ideologi yang banyak dianut oleh sebagian besar masyarakat Indonesia ialah ideologi keagamaan. Begitu pula Kabupaten Demak, ada beberapa poin yang akan peneliti tekankan disini: (i) Sebagian masyarakat (termasuk aparat pemerintahan) Kabupaten Demak ialah seorang muslim, jelas diajarkan dalam Islam *habluminannas*, dimana membantu dan mengasihi sesama (manusia) adalah ibadah. Dalam konsep ini dipakai untuk menyejahterakan masyarakat miskin (PGOT) untuk mendapat kehidupan yang layak ‘memanusiakan manusia’ merupakan ibadah dalam mengamalkan ajaran agama (Islam ataupun non-Islam semua memiliki pandangan bahwa menolong sesama adalah bentuk kebajikan); (ii) menekan kemiskinan dan kesenjangan sosial ‘*social gap*’ dalam rangka pembangunan daerah. (iii) ketertiban umum adalah hak semua masyarakat, sehingga keberadaan gelandangan dan pengemis yang terkadang ‘meresahkan’ mereka

membuat tidak nyaman masyarakat harus di 'selesaikan'.

Berdasarkan poin-poin diatas maka dapat dikatakan bahwa disposisi bisa dihilangkan dari daftar masalah penghambat pelaksanaan kebijakan.

Struktur Birokrasi

George Edwards III, berpendapat bahwa hal penting yang harus ada ketika membahas struktur birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan adalah *standart operating procedure* (SOP) dan *fragmentation*. Secara formal, Dinas Sosial Kabupaten Demak tidak memiliki SOP. Untuk memberikan petunjuk penanganan bagi petugas seksi rehabilitasi sosial, pihak dinas sosial hanya mengembangkan tata-cara tidak tertulis, hanya disampaikan secara lisan dalam *briefing* tim. Dapat juga dikatakan bahwa panduan kerja Dinas Sosial adalah konvensi/kesepakatan bersama.

Tidak adanya petunjuk baku mengenai penanganan gelandangan dan pengemis ini disatu sisi memiliki akibat positif. Dimana cara penanganan bisa disesuaikan dengan kondisir 'real' di lapangan (yang akan dihadapi). Penjemputan gelandangan juga akan

lebih fleksibel karena selalu terbuka kemungkinan untuk melakukan "perubahan" aturan sewaktu-waktu. Fleksibilitas ini kecil kemungkinannya apabila ada aturan/petunjuk teknis (tertulis/formal).

Kaitannya dengan konsep *fragmentation* yang di gagas Edwards III, terlihat bahwa pelaksanaan penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak tidak mengalami *fragmentation*. Dalam pelaksanaan kebijakan tersebut tidak terjadi pemecahan koordinasi pelaksanaan kebijakan ataupun pemecahan pertanggung jawaban.

Dengan demikian, setelah pemaparan satu-per-satu faktor yang mempengaruhi implementasi. Dapat kita bandingkan kenyataan implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak dengan prasyarat implmentasi kebijakan publik milik George C. Edwards III. Peneliti mendapatkan 2 (dua) kesimpulan sementara mengenai faktor penghambat impelmentasi kebijakan,. Diantaranya berikut ini:

- **Poin Pertama**, bahwa masih ada prasyarat yang digagas Edwards III yang belum dipenuhi oleh Pemerintah Kabupaten Demak, yaitu Komunikasi. Komunikasi disini tidak (setidaknya belum) sempurna. Komunikasi tiga pihak masih terkendala. Seperti yang dijelaskan di sub-bab sebelumnya. Dalam komunikasi ini, *error* terjadi bukan pada proses penyampaian kebijakan, tetapi lebih ke substansi pesannya. Dari sumber daya, disini tidak menjadi masalah, hanya perlu dimaksimalkan lagi. Sehingga banyaknya anggota/staf/pegawai tidak berakhir percuma. Peningkatan kinerja diperlukan. Dari sisi disposisi, tidak ada masalah bahkan bisa dihilangkan dari daftar faktor penghambat implementasi. Karena memang di Kabupaten Demak tidak ada ‘pemikir kritis’ yang saling bersinggungan terkait ideologi/pandangan. Terakhir dari sisi struktur birokrasi juga tidak terlihat ada masalah.

Jenjang birokrasi masih bisa disebut cukup. Apalagi, berdasarkan pengamatan lapangan, penanganan gelandangan dan pengemis oleh Dinas Sosial, Satpol PP dan Panti Rehabilitasi tidak terjadi *fragmentasi* dan sebagainya. Sehingga pertanggung jawaban dan koordinasi masih terlaksana dengan baik. Serta cara pandang aktor pelaksana terhadap gelandangan yang ‘positif’ ini membawa atmosfer baik dalam mengimplementasikan kebijakan ini.

- **Poin Kedua**, berdasarkan pengamatan peneliti di lapangan, dapat dikatakan bahwa apabila semua prasyarat/indikator dari Edwards III ini telah dipenuhi semua, penanganan gelandangan dan pengemis ini belum tentu mencapai titik maksimal (menghasilkan perubahan yang diinginkan). Karena terdapat beberapa faktor lain di luar prasyarat Edwards III, yang dimungkinkan mempengaruhi keberhasilan implementasi ini, yaitu, (i)

pemahaman masyarakat (dan aparat) terhadap gelandangan; (ii) faktor internal dari gelandangan yang tidak disertakan, berpotensi kebijakan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat (semu).

Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

1. Penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak terbagi menjadi dua kategori, yaitu **penanganan secara terorganisir** dan **penanganan tidak terorganisir**.
2. Dari segi kedalaman penanganan, di Kabupaten Demak, setidaknya ada dua jenis penanganan, yakni **penanganan bersifat mendasar** dan **penanganan bersifat dangkal**.
3. Bagi gelandangan dan pengemis potensial, lepas dari pembinaan (purna bina) akan diberdayakan, Pemerintah Kabupaten Demak membuat kebijakan bagi PMKS pada umumnya, berupa Program Keluarga Harapan, P2FM dan KAT (Komunitas Adat Terpencil). PKH merupakan program nasional oleh departemen sosial, PKH merupakan

program *CCT (Conditional Transfer Cash)* atau program tunai bersyarat. PKH ini juga diintervensikan dengan Rutilahu (Rumah Tidak Layak Huni) bagi gelandangan agar memiliki tempat tinggal layak. P2FM (Program Pemberdayaan Fakir Miskin) juga digol-kan pemkab Demak untuk menangani PMKS, disini Pemerintah memberikan dana UEP melalui KUBE untuk membangun ekonomi masyarakat yang mandiri. Sedangkat KAT adalah upaya pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sosial dasar masyarakat terpencil.

4. Terkait dengan faktor penting dalam mengimplementasikan kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis, George Edwards III menggagas 4 *critical factors* yang dianggap berpengaruh signifikan terhadap implementasi kebijakan, yaitu (i) Komunikasi; (ii) Sumber Daya; (iii) Disposisi dan (iv) struktur birokrasi. Secara umum, implementasi kebijakan di Kabupaten Demak telah berada pada

jalurnya. Artinya, dengan atau tanpa sengaja, empat elemen Edwards III telah dipenuhi oleh Pemerintah Kabupaten Demak, meskipun tidak cukup sempurna. Ketidaksempurnaan ini dikarenakan dari segi komunikasi masih *error*, error disini tidak pada proses penyampaiannya namun lebih ke substansi yang disampaikan dari pelaksana kebijakan kepada sasaran.

5. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Demak menerapkan kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis dengan menggunakan pendekatan *problem-oriented* teknokratis. Yaitu pendekatan yang berusaha mengoptimalkan peran lembaga-lembaga pemerintah dalam mengatasi masalah yang muncul. Pendekatan ini terlihat dari peraturan daerah yang terkait gelandangan dan pengemis yang bersifat reaktif, yakni menitikberatkan pada ‘kriminalisasi’ gelandangan dan pengemis; serta tindakan-tindakan *on the spot* (operasi langsung) yang terkesan

‘menyingkirkan’ gelandangan dari area/tempat publik.

B. Saran

1. Peraturan Daerah Nomer 2 Tahun 2015 menempatkan gepeng sebagai *mala in se* padahal hakikatnya gepeng itu tidak tercela (*mala prohibita*), sehingga perda ini cenderung mengkriminalisasi gelandangan dan pengemis. Untuk itu disarankan (bagi pemerintah kabupaten demak) untuk (setidaknya) mengembalikan peraturan daerah lama (Perda No. 9 Th 2001) tentang gepeng atau membentuk peraturan baru yang lebih mewakili keberadaan gelandangan dan pengemis.
2. Untuk menyelesaikan masalah kegelandangan, pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan harus mulai memperhitungkan elemen eksternal, terutama masalah penyebab kegelandangan itu sendiri dengan pendekatan ekonomi-politik-struktural.
3. Mempermudah (dan mengusahakan) pemberian KTP (atau tanda bukti identitas lainnya) kepada

gelandangan dan masyarakat miskin lainnya, serta pemanfaatan program Rutilahu agar gelandangan mendapat tempat tinggal yang jelas, hal tersebut dimaksudkan agar gelandangan (atau PMKS pada umumnya) dapat dijagkau program-program kesejahteraan sosial dari negara seperti KIS dan lainnya.

4. Menerapkan pendidikan penyadaran sebagai salah satu materi pelatihan (pemberdayaan) gelandangan dan pengemis di panti Sosial. Serta membuat program pelatihan yang berorientasi *productive value*, dan bukan sekedar *exchangeable value*.

Daftar Pustaka

Abdul Wahab, Solichin. 2002. *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.

Abidin, Said Zainal. 2004. *Kebijakan Publik*. Edisi Revisi Cetakan Keuda. Jakarta: Pancur Siwah

Agus P., Erwan dan Dyah Ratih S. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media

A.G, Subarsono. 2006. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori,dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Creswell, John W. 2015. *Penelitian Kualitatif & Desain Riset*. Edisi ketiga. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Dunn, William N.1999. *Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Edwards III, Geroge C. 1980. *Impleenting Public Policy*. Washington D.C : Congressional Quarterly Inc. Hal. 26

Arsip

UPPKH Pusat. 2007. Pedoman Umum PKH. Jakarta

Pusdiklat Kessos. 2007. Modul Diklat TOT PKH. Jakarta

Peraturan Bupati Nomor 22 Tahun 2015. Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Demak 2016.

Peraturan Bupati Nomor 14 Tahun 2017 Penetapan Indikator Kinerja Utama Pemerintah Kabupaten Demak.