BAB II

KERANGKA KONSEPTUAL

2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan memiliki beragam pengertian. Istilah kebijakan (policy) sering kali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah tujuan (goals), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancanga-rancangan besar. Perserikatan bangsa-bangsa sendiri memeberi makna kebijakan berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoma bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktifitas-aktifitas tertentu atau suatu rencana tertentu.[1]

Kebijakan pada intinya adalah sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau komplek, bersifat umum atau khusu, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau rinci, kualitatif atau kuantitatif, public atau privat. Sejalan dengan makna kebijakan yang dikemukakan oleh United Nation tersebut diatas, pengertian kebijakan adalah "*a proposed course of action of person, group, or government withim anak given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to ultilize and avercome in an effort to reach an goal or relizean objective or proposed*" (… serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan

[1] Solichin Abdul Wahab, *Analisi Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 1997) hal. 127

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu).[2]

Pada pengertian lain dikemukakan, bahwa kebijakan itu adalah "*A purposive course of action followed by action or set actors in dealing with a problem or métier of concern*" (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang di ikut dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Pendapat terakhir tentang kebijakan adalah "*A policy… consist of web of dicisions and action than allocate values*" (suatu kebijakan terdiri atas serangkaian keputusan-keputusan dan tindakan untuk mengalokasikan nilai-nilai).[3]

Selain ketiga definisi atau pengertian yang dikemukakan diatas, sesungguhnya masih banyak lagi definisi yang lain, namun dari sekian banyak itu tampaknya tidak terdapat adanya perbedaan pandangan secara tajam dalam mengartikan suatu kebijakan. Dari ketiga pendapat mengenai rumusan arti kebijakan, pada intinya setiap rumusan mengandung beberapa elemen yaitu : 1) adanya serangkaian tindakan; 2) dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang; 3) adanya pemecahan masalah; dan 4) adanya tujuan tertentu. Bila keempat elemen tersebut dipadukan maka dapat diperoleh suatu pengertian bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang berisi keputusan-keputusan yang diikuti dan dilakukan oleh

---

[2] Irfan M. islmay, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2000) hal. 89

[3] Solichin Abdul Wahab, *Analisi Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara,* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 1997) hal. 115

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

seseorang atau sekelompok orang guna memecahkan suatu masalah untuk mencapai tujuan tertentu.

Meskipun istilah itu dapat dilakukan secara umum, namun pada kenyataannya lebih sering dan secara luas digunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya, yang lebih dikenal dengan sebutan kebijakan Negara (public policy). Pengertian kebijakan Negara banyak ahli yang mendefinisikannya sebagaimana halnya pada pengertian kebijakan itu sendiri. berikut ini hanya dapat dikemukakan beberapa diantaranta, bahwa kebijakan Negara sebagai "*is whatever government choose to do or not to do*" (apappun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Lebih lanjut dikatakan, bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesutau maka harus ada tujuannya (obyektifnya). Dan kebijakan Negara itu harus meliputyi semua tindakan pemerintah.Dan bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan Negara. Hal ini disebabkan karena 'sesuatu yang tidak dilakukan' oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan 'sesuatuu yang dilakukan pemerintah'.[4]

[4] Irfan M. islmay, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2000) hal. 90

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pendapat yang mirip dengan yang dikemukakan oleh Dye, dijelaskan bahwa kebijakan adalah "*is what government say and do or not do, It is the goals or purposes of government programs"* (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan untuk tidak dilakukan oeleh pemerintah. Kebijakan Negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah…). Kemudian, pendapat lain mengatakan bahwa, "*public policies are those developed by government bodies and officals*" (kebijakan Negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau pejabat-pejabat pemerintah). Dan pendapat yang terakhir mengemukakan bahwa kebijakan Negara itu, yaitu "*A set of interrelated decisions taken bay al political actor or group of actor concerning the selection of goals and the means of achieving thme whitin a specified situation where these decisions should, in principlr, be whitin thethe power of these actors to achieve*" (serangkaian keputusan yang saling berkaitan, yang diambil oleh seorang actor politik atau sekelompok actor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan dari para actor tersebut).[5]

Dengan pengertian kebijakan tersebut diatas bagaimanapun rumusannya, pada hakekatnya bahwa kebijakan Negara mengarah kepada kepentingan publik (public interest), dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang ada. Seseorang atau sekelompok orang aktor politik (administrator

[5] Solichin Abdul Wahab, *Analisi Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 1997) hal. 120

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

publik) harus senantiasa memasukkan pikiran-pikiran publik dalam wacana politiknya, dan bukan hanya pikirannya atau kemauannya semata-mata sebagai dasar pengambilan keputusan. Dengan demikian, kebijakan Negara dapat disimpulkan yaitu serangkaian tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah baik yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang berorientasi pada kepentingan masyarakat (publik).

Dari beberapa pengertian kebijakan Negara, ada beberapa elemen penting tentang kebijakan Negara (public policy),[6] yaitu :

1. Bahwa kebijakan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijakan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan dengan pernyataan saja, akan tetapi harus di implementasikan dalam bentuk yang nyata.
3. Bahwa kebijakan Negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.

Bahwa kebijakan Negara itu harus senantiasa di tujukan bagi kepentingan seluruh anggota mayarakat.

[6] Irfan M. islmay, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2000) hal. 94

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.2 Pengertian Implementasi Kebijakan

2.2.1 Pengertian Implementasi

Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan keptusan kebijakan dibuat oleh lembaga pemerintah yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut. Proses pelayanan kebijakan dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan, terbentuknya program yang pelaksanaan, dana telah dialokasiakan untuk mencapai tujuan tersebut. Ada 4 (empat) aspek penting dalam implementasi kebijakan yaitu : siapa yang dilibatkan dalam implementasi, hakekat proses administrasi, kepatuhan atas suatu kebijakan, efek atau dampak implementasi[7]

Implementasi kebijakan dalam pengertian yang luas merupakan alat administrasi hukum dimana sebagai actor, orgaisasi, prosedur, dan teknik bkerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guan meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dari sisi lain merupakan fenomena yang kompleks, mungkin dapat dipahami sebagai proses keluaran (out put) maupun sebagai hasil. Selain itu, proses implementasi juga dapat dipahami sebagai "*those actions by public or private individuals (or groups) thatare derected at the achievenment of objectives set forth in prior policy decisions*" (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu pejabat-pejabat/atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-

[7] James E. Anderson, *Public Policy Making,* (New York. NJ: Holt Reinhartwinston 1997) hal. 36

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan). Implementasi kebijakan (policy implementation) merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Implementasi bukanlah sekedar bersangkut-paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, termassuk masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada perbuatan kebijakan. Kebijakan-kabijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan.

Fungsi implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkikan tujua-tujuan atau sasaran kebijakan Negara diwujudkan sebagai suatu autcome (hasil). Sayangnya, dalam hasanah pengetahuan yang kini dikenal dengan sebutan ilmu kebijakan publik, harus diakui bahwa hanya baru pada dasawarsa terakhir ini saja para ilmuan sosial, khususnya para ahli ilmu politik menaruh perhatian yang besar terhadap masalah proses pelaksanaan kebijakan atau menerimanya sebagai bagian integral dari studi proses perumusan kebijakan.[8]

Proses untuk melaksakan kebijakan perlu mendapatkan perhatian yang seksama. Karena itu, keliru apabila menganggap proses pelaksanaan kebijakan dengan sendirinya akan berlangsung secara mulus tanpa

[8] Irfan M. islmay, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2000) hal. 98

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hambatan. Harus dipahami bahwa proses kebijakan merupakan proses dinamis, banyak faktor yang mempengaruhinya. Kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan memperoleh legitimasi dari lembaga legislatif, telah memungkinkan birokrasi untuk bertindak.

Pelaksanaan kebijakan di rumuskan secara pendek *to implement* (untuk pelaksanaan), berarti *to provide, the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak terhadap sesuatu). Kalau pandangan ini diikuti, maka pelaksanaan kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perlikau badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melaikan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan social yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover-negative effects*).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan maka diperlukan adanya sifat implementasi kebijakan.[9] Sifat kebijakan dibagi dalam 2 (dua) bentuk, yaitu :

1. Bersifat *Self Executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu Negara terhadap kedaulatan Negara lain.
2. Bersifat Non Self Executing, bahwa suatu kebijakan public perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

2.2.2 Perspektif Teoretik

Kerangka kerja teoritik berangkat dari kebijakan itu sendiri dimana tujuan-tujuan dan sasaran ditetapkan. Disini proses implementasi bermula. Proses implementasi akan berbeda tergantung pada sifat kebijakan yang dilaksanakan. Macam keputusan yang berbeda akan menunjukkan karakteristik, struktur dan hubungan antara factor-faktor yang mempengaruhi pelaksaan kebijakan sehingga proses implementassi akan mengalami perbedaan. Kebijakan dapat digolongkan menurut dua karakteristik yang berbeda, yakni : jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana consensus menyangkut tujuan antara pemeran serta dalam

[9] Irfan M. islmay, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000) hal. 102

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

proses implementasi berlangsung. unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua hal :

1. Implementasi akan dipengaruhi oleh sejau mana kebijakan menyimpang dai kebijakan-kebijakan sebelumnya untuk hal ini, perubaha-perubaha incremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif dari pada perubaha-perubahan drastis (rasional). Seperti telah dikemukakan sebelumnya perubahan incremental yang didasarkan pada pembuatan keputusan secara incremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidak sempurnaan social yang nyata sekarang ini dari pada mempromosikan tujuan social dimasa depan. Hal ini sangat berbeda dengan perubaha yang didasarkan pada keputusan rasioanlyang lebih berorientasi pada perubahan besar dan mendasar. Akibatnya, peluang terjadi konflik maupun ketidak sepakatan antar pelaku pembuat kebijakan akan sangat besar.

Proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubaha organisasi yang diperlukan. Implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan reorganisasi secara drastis. Kegagalan program-program social banyak berasal dari meningkatnya tuntutan-tuntutan yang dibuat terhdap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.2.3 Implementasi yang Efektif

Implementasi yang efektif memerlukan 6 (enam) kondisi,[10] yaitu :

1. Tujuan-tujuan jelas dan konsisten, sehingga tujuan dapat menyajikan standar evaluasi dan sumber-sumber yang legal.
2. Teori hubungan sebab-akibat yang memadai, sehingga dapat memastikan bahwa kebijakan tersebut memiliki suatu teori akurat tentang bagaimana membawakan suatu perubahan.
3. Struktur implementasi yang disusun secara legal sehingga dapat mempertinggi pemenuhan dari mereka yang bertugas dalam mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan kelompok-kelompok yang merupakan target kebijakan.
4. Para pelaku implementasi yang sangat ahli mengaplikasikannya sendiri untuk menggunakan kekuasaannya agar tujuan-tujuan kebijakan dapat terealisasikan.
5. Dukungan kelompo yang berkepentingan dan pihak yang berkuasa dilegislatif dan eksekutif.

Perubahan dalam kondisi sosial ekonomi yang tidak mengurangi dukungan kelompok dan pihak yang berkuasa atau tidak berdampak pada mekanisme hubungan yang mendukung implementasi kebijakan.

[10] Wyne Parsons. *Public policy: An Intriduction to the Theory and Prctice of Policy Analysis,* (Queen Mary Westifield Collage University, London: 1997) hal. 198

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.3 Pengertian Gelandangan Dan Pengemis

2.3.1 Pengertian Gelandangan Dan Pengemis

Menurut Departemen Sosial R.I, "Gelandangan" adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. "Pengemis" adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang.[11]

Menurut PP No. 31 Tahun 1980, Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta hidup mengembara ditempat umum. Sedangkan Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.[12]

Ali, dkk,. menyatakan bahwa gelandangan berasal dari gelandang yang berarti selalu mengembara, atau berkelana (lelana). Mengutip pendapat Wirosardjono maka Ali, dkk., juga menyatakan bahwa gelandangan merupakan lapisan sosial, ekonomi dan budaya paling bawah dalam stratifikasi masyarakat kota. Dengan strata demikian maka gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat

[11] Depertemen sosial RI 1992
[12] Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran di dalam kota, makan-minum serta tidur di sembarang tempat.

Menurut Muthalib dan Sudjarwo dalam Ali, dkk., diberikan tiga gambaran umum gelandangan, yaitu (1) sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya, (2) orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, dan (3) orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan.[13]

Istilah gelandangan berasal dari kata gelandangan, yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap[14]. Pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal dari desa dan mencoba mengadu nasib mencari peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutamanya di sektor informal, semisal pemulung, pengamen dan pengemis. Weinberg menggambarkan bagaimana gelandangan dan pengemis yang masuk dalam kategori orang miskin di perkotaan sering mengalami praktek diskriminasi dan pemberian stigma yang negatif. Dalam kaitannya dengan ini, Rubington dan Weinberg menyebutkan bahwa pemberian stigma negatif justru menjauhkan orang pada kumpulan masyarakat normal.[15]

---

[13] Parsudi Suparlan, *Kemiskinan di Perkotaan* (Jakarta: Yayasan Obor, 1993) hal. 95
[14] *Ibid*, hal. 179
[15]Earl Rubington dan Martin S. Weinberg *The Study Of Social Problem*. (New York: Oxford University Press, 2003) hal. 220

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan mengutip definisi operasional Sensus Penduduk maka gelandangan terbatas pada mereka yang tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, atau tempat tinggal tetapnya tidak berada pada wilayah pencacahan. Karena wilayah pencacahan telah habis membagi tempat hunian rumah tinggal yang lazim maka yang dimaksud dengan gelandangan dalam hal ini adalah orang-orang yang bermukim pada daerah daerah bukan tempat tinggal tetapi merupakan konsentrasi hunian orang-orang seperti di bawah jembatan, kuburan, pinggiran sungai, emper took, sepanjang rel kereta api, taman, pasar, dan konsentrasi hunian gelandangan yang lain.

Pengertian gelandangan tersebut memberikan penjelasan bahwa mereka termasuk golongan yang mempunyai kedudukan lebih terhormat dari pada pengemis. Gelandangan pada umumnya mempunyai pekerjaan tetapi tidak memiliki tempat tinggal yang tetap (berpindah-pindah). Sebaliknya pengemis hanya mengharapkan belas kasihan orang lain serta tidak tertutup kemungkinan golongan ini mempunyai tempat tinggal yang tetap.

Dengan beberapa pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum serta mengganggu Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan. Sedangkan Pengemis adalah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain serta mengganggu ketertiban umum.

2.3.2 Ciri-Ciri Gelandangan Dan Pengemis

Ciri-ciri dari gepeng (gelandangan dan pengemis) yaitu[16] :

1. Tidak memiliki tempat tinggal.

   Kebanyakan dari gepeng dan pengemis ini tidak memiliki tempat hunian atau tempat tinggal. Mereka biasa mengembara di tempat umum. Tidak memiliki tempat tinggal yang layak huni, seperti di bawah kolong jembatan, rel kereta api, gubuk liar di sepanjang sungai, emper toko dan lain-lain.

2. Hidup di bawah garis kemiskinan.

   Para gepeng tidak memiliki penghasilan tetap yang bisa menjamin untuk kehidupan mereka ke depan bahkan untuk sehari-hari mereka harus mengemis atau memulung untuk membeli makanan untuk kehidupannya.

3. Hidup dengan penuh ketidakpastian.

   Para gepeng hidup mengelandang dan mengemis di setiap harinya. Kondisi ini sangat memprihatikan karena jika mereka sakit mereka tidak bisa mendapat jaminan sosial seperti yang dimiliki oleh pegawai negeri yaitu ASKES untuk berobat dan lain lain.

[16] *Ibid*, hal. 115

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Memakai baju yang compang camping.

   Gepeng biasanya tidak pernah menggunakan baju yang rapi atau berdasi melainkan baju yang kumal dan dekil.

5. Tidak memiliki pekerjaan tetap yang layak, seperti pencari puntungrokok, penarik grobak.
6. Tuna etika, dalam arti saling tukar-menukar istri atau suami, kumpul kebo atau komersialisasi istri dan lain-lainnya.
7. Meminta-minta ditempat umum. Seperti terminal bus, stasiun kereta api, di rumah-rumah atau ditoko-toko.
8. Meminta-minta dengan cara berpura-pura atau sedikit memaksa, disertai dengan tutur kata yang manis dan ibah.

Namun secara spesifik, Karakteristik Gepeng dapat dibagi menjadi

- Karakteristik Gelandangan :
  1. Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun, tinggal di sembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar.
  2. Tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas/liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya.
  3. Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

- Karakteristik Pengemis :
    1. Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun.
    2. Meminta-minta di rumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah dan tempat umum lainnya.
    3. Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan ; berpura-pura sakit, merintih dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, sumbangan untuk organisasi tertentu.
    4. Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaur dengan penduduk pada umumnya.

Menurut Soetjipto Wirosardjono mengatakan ciri-ciri dasar yang melekat pada kelompok masyarakat yang dikatagorikan gelandangan adalah:"mempunyai lingkungan pergaulan, norma dan aturan tersendiri yang berbeda dengan lapisan masyarakat yang lainnya, tidak memliki tempat tinggal, pekerjaan dan pendapatan yang layak dan wajar menurut yang berlaku memiliki sub kultur khas yang mengikat masyarakat tersebut.[17]

[17] Parsudi Suparlan, *Kemiskinan di Perkotaan* (Jakarta: Yayasan Obor, 1993) hal. 125

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.3.3 Klasifikasi Gelandangan Dan Pengemis

Masalah gelandangan dan pengemis masuk dalam beberapa klasifikasi masalah-masalah sosial,[18] diantaranya adalah :

1. Masalah Sosial Patologis

Masalah sosial patologis mengacu kepada penyakit sosial masyarakat, sehingga masalah sosial tersebut sulit sekali dipecahkan, karena seiring dengan kehidupan masyarakat itu sendiri.

2. Masalah Sosial kontemporer-modern

Masalah sosial kontemporer-modern menunjuk pada masalah sosial yang baru muncul pada masa sekarang atau masyarakat industri.

3. Masalah Sosial manifes

Masalah sosial manifest merupakan masalah sosial yang timbul sebagai akibat terjadinya kepincangan-kepincangan dalam masyarakat. Kepincangan tersebut disebabkan karena tidak sesuainya dengan norma dan nilai masyarakat, sehingga anggota masyarakat melakukan penyimpangan (*deviant behavior*). Masyarakat pada umumnya tidak menyukai tindakan-tindakan menyimpang, sehingga berupaya untuk menghadapi dan mengatasi masalah sosial tersebut. Jadi masalah sosial manifest merupakan masalah sosial yang sudah ada dan terjadi.

[18] *Ibid*, hal. 132

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.3.4 Kriteria Gelandangan Dan Pengemis

Kriteria gelandangan dan pengemis[19] meliputi :

Pertama, gelandangan dan pengemis yang bersangkutan tidak berdaya sama sekali dalam segi materi, karena cacat fisik, tidak berpendidikan, tidak punya rumah tetap atau gelandangan, dan orang lanjut usia miskin yang sudah tidak punya saudara sama sekali. Mengemis menjadi bentuk keterpaksaan. Tak ada pilihan lain.

Kedua, menggelandang dan mengemis seperti sudah menjadi kegiatan ekonomi menggiurkan. Mulanya mengemis karena unsur kelangkaan aset ekonomi. Namun setelah beberapa tahun walau sudah memiliki aset produksi atau simpanan bahkan rumah dan tanah dari hasil mengemis tetapi mereka tetap saja mengemis. Jadi alasan mengemis karena tidak memiliki aset atau ketidakberdayaan ekonomi, untuk tipe pengemis ini tidak berlaku lagi. Sang pengemis sudah merasa keenakan. Tanpa rasa malu dan tanpa beban moril di depan masyarakat.

Ketiga, gelandangan dan pengemis musiman, misalnya menjelang dan saat bulan ramadhan, hari idul fitri, dan tahun baru. Biasanya mereka kembali ke tempat asal setelah mengumpulkan uang sejumlah tertentu. Namun tidak tertutup kemungkinan terjadinya perubahan status dari pengemis temporer menjadi pengemis permanen.

Keempat, gelandangan dan pengemis yang miskin mental. Mereka ini tidak tergolong miskin sepenuhnya. Kondisi fisik termasuk pakaiannya

[19] http://rizkyameliah.blogspot.co.id/2012/11/artikel-pengemis-di-jadikan-mata.html diunduh hari jum'at 24 februari. 13.00

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

relatif prima. Namun ketika mengemis, posturnya berubah 180 derajat; apakah dilihat dari kondisi luka artifisial atau baju yang kumel. Maksudnya agar membangun rasa belas kasihan orang lain. Pengemis seperti ini tergolong individu yang sangat malas bekerja. Dan potensial untuk menganggap mengemis sebagai bentuk kegiatan profesinya.

Kelima, gelandangan dan pengemis yang terkoordinasi dalam suatu sindikat. Sudah semacam organisasi tanpa bentuk. Dengan dikoordinasi seseorang yang dianggap bos penolong, setiap pengemis ("anggota") setia menyetor sebagian dari hasil mengemisnya kepada sindikat. Bisa dilakukan harian bisa bulanan. Maka mengemis dianggap sudah menjadi "profesi". Ada semacam pewilayahan operasi dengan anggota-anggota tersendiri.

2.3.5 Penyebab Gelandangan dan Pengemis

Permasalahan sosial gelandangan dan pengemis merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai permasalahan seperti kemiskinan, pendidikan rendah, minimnya keterampilan kerja yang dimiliki, lingkungan, sosial budaya, kesehatan dan lain sebagaianya. Masalah ini merupakan salah satu Masalah Sosial Strategis, karena dapat menyebabkan beberapa masalah lainnya dan juga bersifat penyakit di masyarakat.

Pokok penyebab permasalahan dari masalah Gelandangan dan Pengemis ini yang dapat diuraikan sebagai berikut[20] :

[20] *Ibid*, hal. 138

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Urbanisasi dan pembangunan wilayah yang timpang

Hal ini adalah sebuah hasil negatif dari pembangunan yang sangat pesat di daerah perkotaan. Masyarakat desa pada umumnya tertarik dengan kehidupan modern kota yang sangat memukau tanpa melihat sisi jeleknya. Mereka biasanya termotivasi dengan pekerjaan dengan gaji yang tinggi di kota tanpa melihat potensi yang terbatas dalam dirinya. berdasarkan kemajuan tersebut yang menyebabkan masyarakat desa menuju kota-kota besar. Mereka yang menjadi kalah saing dengan penduduk kota yang bisa bersaing dengan kemajuan tersebut, putus asa, malu pulang ke kampong halaman, akhirnya gelandangan dan pengemis di kota-kota besar lainnya.

Dalam pembangunan masyarakat di wilayah pedesaan sering dijadikan objek atau konsekuensi dari pembangunan, padahal sebelum melakukan perencanaan dan pembanguanan ada hal-hal yang harus dilalui untuk menghasilkan perencanaan dan pembanguan yang efektif dan berguna. Konsekuensi pembangunan itu memposisikan masyarakat sebagai objek pembangunan dan menganggap masyarakat akan beradaptasi sendiri terhadap perubahan-perubahan setelah pembangunan. Padahal hal tersebut sangat fatal akibatnya terhadap kaum bawah.

2. Kemiskinan

Kemiskinan juga merupakan faktor penting dalam penyebab bertambah banyaknya Gelandangan dan Pengemis. Menurut data dari Badan Pusat Statistik, bahwa Jumlah Penduduk Miskin Indonesia Mencapai 29,89 Juta Orang. Walaupun dari tahun ketahun berkurang,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

namun tetap saja angka ini sangat berpotensi angka menjadi angka Gelandangan dan Pengemis di Indonesia.

3. Kebijakan pemerintah

Kebijakan-kebijakan pemerintah juga merupakan factor-faktor penyebab dari masalah Gelandangan dan Pengemis ini. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah juga terkadang dianggap tidak pro dengan rakyat. Berkaitan dengan Gelandangan dan Pengemis ada banyak peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan tentang ini, namun lebih berorientasi pada larangan-larangan mengemis ditempat umum, tapi bukan mengenai upaya-upaya dalam menangani masalah Gelandangan dan Pengemis ini. Pemerintah hanya menganggap masalah sosial bersumber dari individunya. Konsekuensi ini dapat membebaskan pemerintah dari "tuduhan" sebagai sumber masalah. Karena faktor penyebabnya adalah individual, maka upaya pemecahan masalah akan lebih banyak bersifat kuratif.

4. Masalah Pendidikan.

Pada umumnya tingkat pendidikan gelandangan dan pengemis relatif rendah sehingga menjadi kendala untuk memperoleh pekerjaan yang layak.

5. Masalah keterampilan kerja.

Pada umumnya gelandangan dan pengemis tidak memiliki keterampilan yang sesuai dengan tuntutan pasar kerja.

6. Masalah sosial budaya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

7. Rendahnya harga diri.

Rendahnya harga diri kepada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimiliki rasa malu untuk minta-minta.

8. Sikap pasrah pada nasib.

Mareka menganggap bahwa kemiskinan adalah kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.

9. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang.

Faktor diatas adalah embrio awal yang melahirkan gepeng, namun dalam perkembangannya faktor lahirnya gepeng selain faktor di atas, masalah gepeng juga berhubungan dengan budaya yang lahir dari komunitas yang lama terbentuk. Atau merupakan masalah yang datang dari akibat keturunan yang tidak dapat berkembang dalam menangani masalah-masalah utama dalam hidupnya. Bisa diartikan juga bahwa Gepeng (Gelandangan dan Pengemis) telah berkembang menjadi sebuah gaya hidup (life style) bagi orang-orang miskin yang tidak berpendidikan, tidak memiliki life skill, dan orang-orang yang, orang-orang broken home, orang cacat dan pengangguran. Cara instan tersebut merupakan bentuk adaptasi masyarakat miskin terhadap konsekuensi pembangunan yang melahirkan masalah sosial.

2.4 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini juga pernah di angkat sebagai topik penelitian oleh beberapa peneliti sebelumnya. Maka peneliti juga diharuskan untuk

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mempelajari penelitian-penelitian terdahulu atau sebelumnya yang dapat dijadikan sebagai acuan bagi peneliti dalam melakukan penelitian ini. Antara lain:

Tabel 2.1

Penelitian Terdahulu

No	Peneliti/Tahun	Topik	Hasil
1.	Nitha Chitrasari/ 2012	Kinerja Dinas Sosial Kota Cilegon dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Cilegon	Penelitian ini mengemukakan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) di Cilegon masih sangat minim, kinerja suatu organisasibisa dilihat dari produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Umumnya kegiatan menggelandang dan mengemis ini dilakukan oleh ibu-ibu yang disertai dengan anak-anaknya. Mereka umunya relatif muda dan termasuk dalam tenaga kerja yang produktif. Dalam skripsi ini, peneliti bisa membagi kesimpulan dari hasil penelitian sesuai dengan indikator-indikator yang telah peneliti gunakan.
2.	Teddy Wijaya/ 2015	Peranan Pemerintah Kota Semarang Dalam Menangani Gelandangan dan Pengemis (*GEPENG*).	Penelitian ini mengemukakan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) di Cilegon masih sangat minim, kinerja suatu organisasibisa dilihat dari produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Umumnya kegiatan menggelandang dan mengemis ini dilakukan oleh ibu-ibu yang disertai dengan anak-anaknya. Mereka umunya relatif muda dan termasuk dalam tenaga kerja yang produktif. Dalam skripsi ini, peneliti bisa membagi kesimpulan dari hasil penelitian sesuai dengan indikator-indikator yang telah peneliti gunakan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3.	Norika Priyantoro/ 2015	Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Siyasah (Studi pasal 24 Perda DIY Tahun 2014).	Dalam penelitian ini pokok permasalahannya adalah bagaimana pandangan siyasah dusturiyah terhdap Perda No. 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis, adapun kesimpulan dalam penelitian ini mengemukakan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis yang dilakukan Pemerintah DIY dengan mengeluarkan Perda No. 1 Tahun 2014 sudah sesuai dengan prinsip siyasah dustutiyah dalam implementasinya. Dimana prinsip-prinsip tersebut terbukti dengan adanya program Desaku Menanti yang berada di Gunung Kidul

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id