



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN PENGEMIS
DI JAKARTA TIMUR**

SKRIPSI

**RUNI ASTARI
0706212213**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM SARJANA EKSTENSI
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**Depok
Januari 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN PENGEMIS
DI JAKARTA TIMUR**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar
Sarjana Ilmu Administrasi dalam Program Studi Ilmu
Administrasi Negara**

**RUNI ASTARI
0706212213**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM SARJANA EKSTENSI
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**Depok
Januari 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Runi Astari

NPM : 0706212213

Tanda Tangan : 

Tanggal : 11 Januari 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Runi Astari
NPM : 0706212213
Program Studi : Administrasi Negara
Judul Skripsi : **Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur**

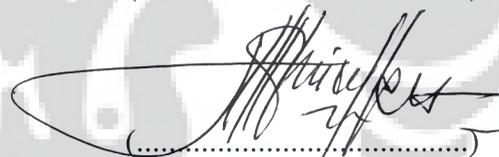
Telah berhasil dipertahankan di depan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing :
Dra. Sri Susilih, M.Si.


(.....)

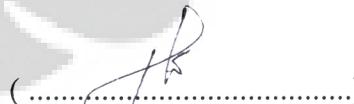
Ketua Sidang :
Dra. Rainingsih Hardjo, M.A.


(.....)

Sekretaris Sidang :
Dra. Eva Andayani, M.Si.


(.....)

Penguji Ahli :
Dra. Afiati Indri Wardani., M.Si.


(.....)

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 11 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas Berkat, Rahmat dan Karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi dengan judul "Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur" dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ilmu Administrasi Sarjana Ilmu Administrasi Negara Program Sarjana Ekstensi Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Penulis menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
2. Drs. Asrori, MA, FLMI selaku Ketua Program Sarjana Ekstensi Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
3. Dra. Sri Susilih, M.Si. selaku Pembimbing Skripsi yang dengan kesabarannya memberikan saran, pemikiran, dan kesediaan waktunya untuk membimbing penulis dalam mengerjakan dan menyelesaikan skripsi ini.
4. Dra. Afiati Indri Wardani, M.Si. selaku Sekretaris Program Sarjana Ekstensi Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI sekaligus sebagai Penguji Ahli Sidang Skripsi.
5. Dra. Rainingsih Hardjo, M.A. selaku Ketua Sidang Skripsi.
6. Dra. Eva Andayani, M.Si. selaku Sekretaris Sidang Skripsi.
7. Segenap dosen Program Sarjana Ekstensi Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, khususnya Program Studi Ilmu Administrasi Negara.
8. Kepala Suku Dinas Sosial Jakarta Timur beserta seluruh staf atas kesediaan waktunya berbagi informasi dengan penulis.

9. Kepala Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya 2 Ceger Cipayung Jakarta Timur beserta seluruh staf, serta Narasumber lainnya yang telah membantu memberi data dan informasi.
10. Keluargaku tercinta Bapak, Ibu dan Suami atas do'a, kasih sayang, dukungan, serta kesabarannya dalam membantu menyelesaikan skripsi ini.
11. Sahabat-sahabat seperjuangan Mbak Susi, Tia, Erna yang selalu bersama-sama saling mengingatkan, membantu memberikan motivasi, serta masukan-masukan dalam proses penyusunan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa penelitian ini masih banyak kekurangan dan keterbatasan serta masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu kritik dan saran yang positif dari berbagai pihak sangatlah diharapkan.

Akhir kata, semoga skripsi ini membawa manfaat sebagaimana yang diharapkan.

Depok, Januari 2012

Runi Astari

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Runi Astari
NPM : 0706212213
Program Studi : Administrasi Negara
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

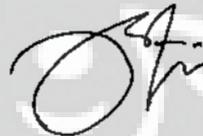
demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur.

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 11 Januari 2012
Yang menyatakan



(Runi Astari)

ABSTRAK

Nama : Runi Astari

Program Studi : Administrasi Negara

Judul : Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur

Skripsi ini membahas tentang Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur yang merupakan bagian dari Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum (Bab VIII Tertib Sosial). Kebijakan ini dibuat karena adanya fenomena populasi pengemis di jalan dan di tempat-tempat umum yang cenderung meningkat jumlahnya dan sulit diatasi. Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2007 tersebut merupakan terobosan yang dikeluarkan oleh Pemerintah DKI Jakarta guna menyelesaikan masalah dibidang tertib sosial khususnya pengemis. Dalam pelaksanaannya tidak dapat dilaksanakan secara optimal karena adanya pro dan kontra bahkan sebagian masyarakat menganggap kebijakan tersebut bertentangan dengan Hak Asasi Manusia.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan desain deskriptif yang menggambarkan kondisi permasalahan sosial pengemis, pelaksanaan implementasi kebijakan penertiban pengemis serta pola penanganan pengemis di Jakarta Timur. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan penertiban pengemis di Jakarta Timur (Perda Nomor 8 tahun 2007) kurang efektif karena tidak memberikan efek jera kepada pelanggar Perda tersebut.

Kata Kunci : Peraturan Daerah, kebijakan, implementasi, penertiban

ABSTRACT

Name : Runi Astari
Study Program : Public Administration
Title : Implementation of Beggars Policies in East of Jakarta

This thesis discussed about the implementation of beggars policies in East of Jakarta which part of District Regulation (Perda) No. 8 Year 2007 of Public Regulation (chapter VIII Social Regulation). This policies is made because of the phenomena population of beggars in the street and public places which tends to increase the quantities and hard to handle by the Government. District Regulation (Perda) no. 8 Year 2007 is the solution that Government of DKI Jakarta issued for solving the social problem especially for the beggars. The implementation of this District Regulation not optimal because of the pros and contras, even part of the communities resists this policies and thought that contra with human's rights.

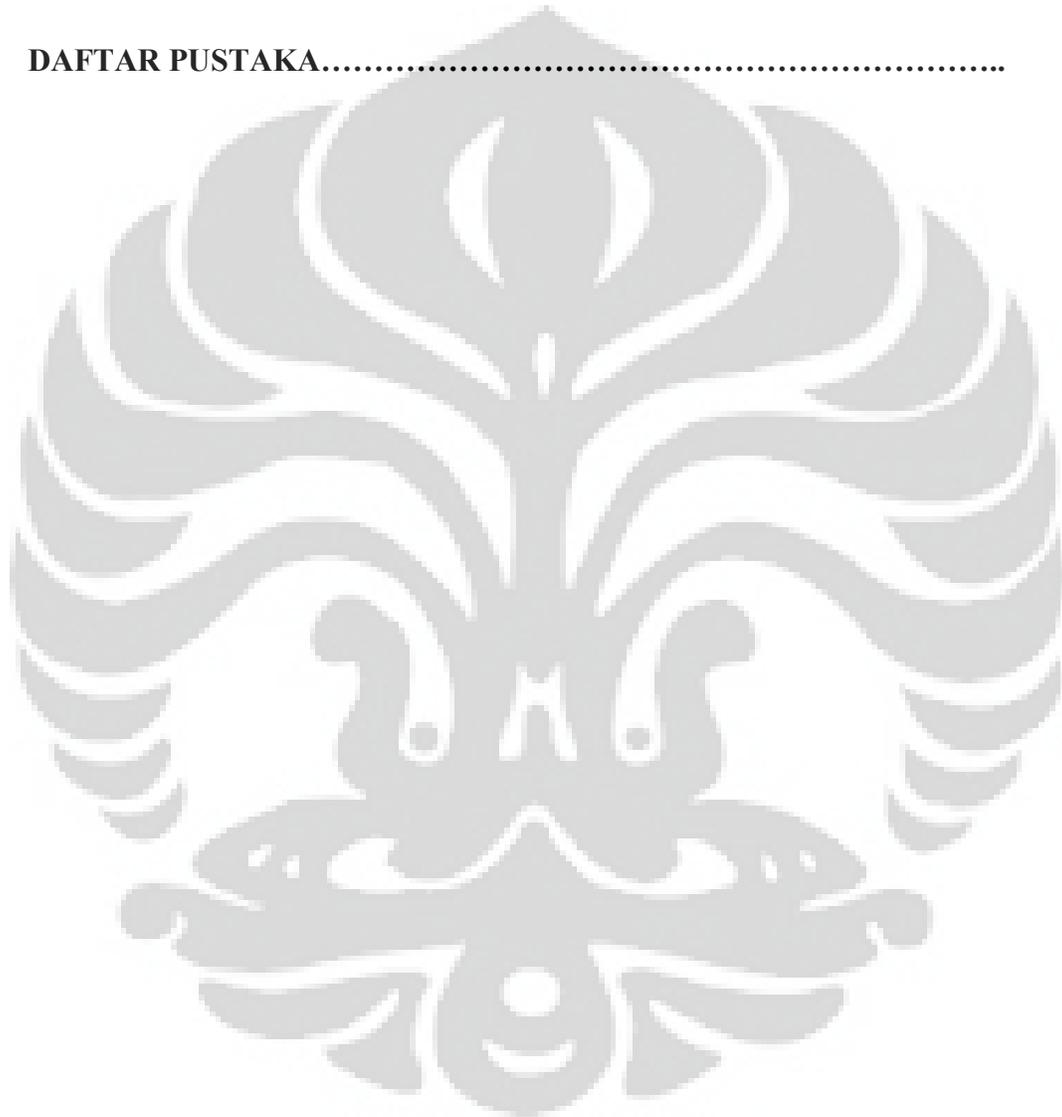
This research used the qualitative methods, descriptive design which described the condition of beggars social's problems, the implementation applied of Beggars Policies and design of handing the beggars in East of Jakarta. The result of this research concluded that the Implementation of the Beggar District Regulation in East of Jakarta (Perda) No. 8 Year 2007 not effective because didn't give a shock therapy to the Perda's offenders.

Keywords : District regulation, Policies, Implementation, design of handing.

DAFTAR ISI

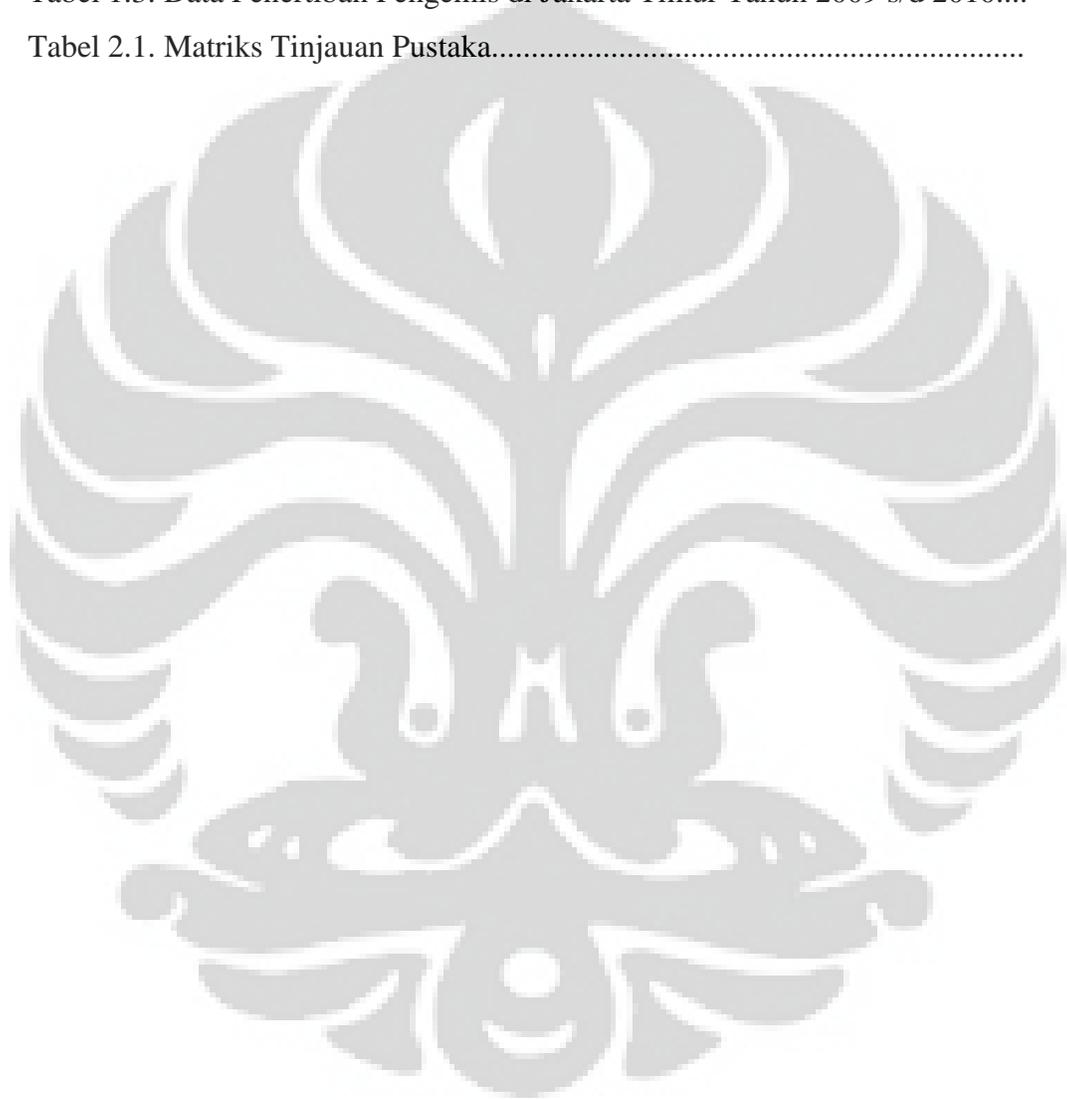
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pokok Permasalahan	7
1.3. Tujuan	9
1.4. Signifikansi Penelitian	9
1.5. Sistematika Penulisan	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORITIS	12
2.1. Tinjauan Pustaka	12
2.2. Kerangka Teoritis	14
BAB III METODE PENELITIAN.....	27
3.1. Pendekatan Penelitian.....	27
3.2. Jenis Penelitian.....	27
3.3. Teknik Pengumpulan Data.....	28
3.4. Informan Penelitian.....	29
3.5. Proses Penelitian.....	30
3.6. Lokasi Penelitian.....	30
3.7. Batasan Penelitian.....	31
BAB IV GAMBARAN UMUM.....	32
Gambaran Umum Objek Penelitian.....	32
BAB V ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN PENGEMIS DI JAKARTA TIMUR.....	42
5.1. Permasalahan Sosial Pengemis.....	42
5.2. Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur.....	45
5.2.1. Sosialisasi Kebijakan	45

5.2.2. Penjangkauan	50
5.2.3. Sidang Tindak Pidana Ringan	56
5.2.4. Pembinaan/Rehabilitasi Sosial	58
BAB VI SIMPULAN DAN SARAN.....	67
6.1. Simpulan.....	67
6.2. Saran.....	67
DAFTAR PUSTAKA.....	69



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Jumlah Penduduk Provinsi DKI Jakarta Menurut Wilayah	4
Tabel 1.2. Jumlah PMKS di DKI Jakarta Menurut Wilayah	4
Tabel 1.3. Data Penertiban Pengemis di Jakarta Timur Tahun 2009 s/d 2010....	5
Tabel 2.1. Matriks Tinjauan Pustaka.....	11



DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1.	Struktur Organisasi Suku Dinas Sosial Kota Administrasi Jakarta Timur	35
Gambar 4.2.	Struktur Organisasi Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung	38
Gambar 5.1.	Sosialisasi menggunakan media cetak berupa spanduk	46
Gambar 5.2.	Pemberian himbauan di jalan oleh Petugas Suku Dinas Sosial di daerah Cawang	47
Gambar 5.3.	Penjangkauan oleh Satpol PP untuk diserahkan ke Sudin Sosial	49
Gambar 5.4.	Petugas Dinas Sosial yang sedang melaksanakan penjangkauan dengan cara operasi/razia di Daerah Jatinegara Pelaksanakan penjangkauan salah satunya dengan dilakukannya operasi/razia	51
Gambar 5.5.	Operasi/razia yang dilakukan oleh petugas Suku Dinas Sosial dengan menggunakan kendaraan operasional Dinas Sosial.....	51
Gambar 5.6.	Kegiatan penjangkauan dengan pendekatan persuasif di perempatan Jl. Pemuda dan Perempatan Jl. Raya Taman Mini yang dilakukan oleh Pekerja Sosial Masyarakat dan relawan sosial lainnya	53
Gambar 5.7.	Identifikasi oleh petugas	59
Gambar 5.8.	Pola Penanganan Pengemis	65

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Hasil Dokumentasi Penulis
- Lampiran 2 Hasil Wawancara
- Lampiran 3 Daftar Riwayat Hidup
- Lampiran 4 Surat Izin Penelitian



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kota Jakarta merupakan tumpuan harapan dalam mencari penghasilan untuk menghidupi diri dan keluarga. Banyak pendatang dari luar kota Jakarta berlomba-lomba datang ke Jakarta untuk mencari pekerjaan. Adanya para pendatang dari luar daerah yang ingin merubah nasib dengan pergi ke DKI Jakarta yang hanya bermodalkan diri sendiri tanpa dibekali kemampuan serta keterampilan kerja akan sulit mendapatkan pekerjaan di kota Jakarta. Hal tersebutlah yang menyebabkan timbulnya dampak sosial dengan banyaknya masyarakat miskin di DKI Jakarta yang berprofesi sebagai pengemis. Permasalahan pengemis, dan anak jalanan sebenarnya hanyalah turunan dari permasalahan kemiskinan. Selama persoalan kemiskinan belum teratasi jumlah pengemis, dan anak jalanan tidak akan pernah berkurang malah jumlahnya akan semakin bertambah. (Tira, 2010). Kemiskinan timbul dari beberapa sebab diantaranya akibat krisis ekonomi, tidak adanya lahan pertanian untuk digarap, tidak adanya lapangan pekerjaan, tidak adanya kemampuan dan keterampilan yang menjadikan seseorang malas untuk bekerja dan memilih untuk menjadi pengemis di tempat-tempat umum.

Kemiskinan merupakan salah satu dari masalah kesejahteraan sosial yang ada di Jakarta dan sulit menemukan upaya pemecahannya. Permasalahan pengemis merupakan salah satu permasalahan sosial yang sulit untuk ditangani. Banyaknya jumlah pengemis yang kerap kali terlihat memadati setiap perempatan dan ruas-ruas jalan utama bukan saja tidak sedap dipandang, melainkan menjadi isu serius yang perlu dicarikan jalan pemecahannya bersama (Johan: 2009).

Fenomena pengemis memang bukan hal yang baru di kota-kota besar. Munculnya pengemis di kota-kota dipengaruhi oleh beberapa faktor. Menurut Parsudi Suparlan (1986: 36), sebetulnya masalah adanya gelandangan, termasuk juga pengemis di kota bukanlah semata-mata karena berkembangnya sebuah kota,

tetapi justru karena adanya tekanan-tekanan ekonomi dan rasa tidak aman sebagian warga desa dan yang kemudian terpaksa harus mencari tempat yang diduga dapat memberikan kesempatan bagi suatu kehidupan yang lebih baik di kota.

Populasi pengemis yang semakin hari semakin banyak di kota Jakarta menimbulkan masalah baru yang harus diatasi oleh pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah mengambil langkah untuk mengurangi populasi masyarakat di DKI Jakarta yang berprofesi sebagai pengemis yang berkeliaran di jalanan, karena kondisi tersebut yang memperburuk citra DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Indonesia yang tertib, nyaman, aman dan kondusif terutama bagi warga yang berkediaman di DKI Jakarta.

Salah satu usaha pemerintah DKI Jakarta dalam mengatasi dan mengurangi populasi para pengemis adalah dengan membuat Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum pada salah satu Bab yaitu Bab VIII tentang Tertib Sosial Pasal 40 huruf a disebutkan bahwa "Setiap orang atau badan dilarang menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan pengelap mobil". Selanjutnya pada Pasal 40 huruf c dinyatakan "Setiap orang atau badan dilarang membeli kepada pedagang asongan atau memberikan sejumlah uang atau barang kepada pengemis, pengamen dan pengelap mobil". Di samping itu, pada Perda tersebut disebutkan sanksi yang akan diterima bagi pelanggar Perda yaitu pada Pasal 61 Ayat (1) menyebutkan sanksi bagi setiap orang yang melanggar larangan itu, akan mendapat hukuman pidana kurungan paling sedikit 10 hari dan paling lama 60 hari, atau denda paling sedikit Rp.100.000,- (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp.20.000.000,- (dua puluh juta rupiah). Hukuman pidana bagi pelanggar tersebut secara tidak langsung dimaksudkan agar pengemis tidak mengharap belas kasihan dari orang lain. Pemerintah bermaksud menciptakan sebuah kondisi mendidik para PMKS (penyandang masalah kesejahteraan sosial) agar berusaha mencari pekerjaan alternatif, dan diharapkan pengemis tersebut dapat kembali ke kampung halaman masing-masing.

Dengan adanya Perda ini, mengubah paradigma masyarakat dalam membantu pengemis dengan tidak memberikan sejumlah uang di jalan, tetapi

dengan membantu bagaimana menghasilkan uang dengan keterampilan yang dimiliki sehingga tidak perlu lagi menadahkan tangan. Data tentang masyarakat pemberi uang di jalan belum diperoleh secara pasti namun berdasarkan pengakuan seorang pengemis yang sudah berada di Panti Sosial, mengatakan bahwa hasil mengemis tiap hari yang diperoleh berkisar antara Rp.20.000,- sampai Rp.60.000, sebagaimana yang disampaikan oleh Sodik, pengemis yang sedang mengikuti rehabilitasi sosial dalam panti :

”saya di jalanan bisa dapat uang dari mengemis rata-rata Rp.20.000,- sampai dengan Rp.60.000,- per hari, tapi kadang-kadang bisa dapat lebih apalagi kalau bulan puasa atau lebaran.” (wawancara dengan Sodik, tanggal 8 Februari 2011).

Berdasarkan pengakuan pengemis tersebut, terlihat bahwa penghasilan seorang pengemis dalam setiap bulan minimal Rp.600.000,- dan dapat mencapai Rp.1.800.000,- atau lebih, dengan penghasilan seperti itu cukup memadai bagi seorang pengemis untuk menghidupi diri sendiri tanpa harus bekerja keras sehingga memunculkan pengemis lainnya.

Perda Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum di wilayah Jakarta Timur telah diimplementasikan dengan harapan agar dapat menekan jumlah pengemis jalanan yang cenderung semakin meningkat. Apabila pengemis jalanan ini tidak ditangani secara sungguh-sungguh maka dikhawatirkan akan menimbulkan keresahan masyarakat pengguna jalan serta berpotensi meningkatnya kriminalitas di jalanan. Demikian halnya terhadap pemberi uang kepada pengemis patut ditingkatkan penegakan hukumnya sesuai Perda Nomor 8 Tahun 2007 tersebut.

Jakarta Timur sebagai objek penelitian, ini karena Jakarta Timur merupakan wilayah terbesar yang ada di Provinsi DKI Jakarta serta berpenduduk terbanyak menjadikan wilayah Jakarta Timur dan terdapat pengemis lebih banyak dibandingkan dengan wilayah Jakarta lainnya. Selain itu, Jakarta Timur memiliki akses keluar masuknya pendatang dari luar Jakarta dikarenakan adanya terminal bus antar Propinsi, yaitu terminal Pulo Gadung dan terminal Kampung Rambutan serta stasiun kereta api Jatinegara. Berikut merupakan perbandingan jumlah penduduk Kota Jakarta berdasarkan wilayahnya :

Tabel 1.1.
Jumlah Penduduk Provinsi DKI Jakarta Menurut Wilayah

NO	NAMA PROVINSI / KABUPATEN / KOTA	LUAS WILAYAH (KM2)	JUMLAH PENDUDUK (JIWA)
1.	Kepulauan Seribu	10,18	21.018
2.	Jakarta Pusat	52,38	792.407
3.	Jakarta Utara	139,99	1.266.919
4.	Jakarta Barat	124,44	1.743.200
5.	Jakarta Selatan	154,32	1.560.135
6.	Jakarta Timur	182,70	2.322.496

Sumber : Ditjen Administrasi Depdagri, 2010

Berdasarkan tabel 1.1. di atas, menunjukkan wilayah Jakarta Timur mempunyai jumlah penduduk terbesar (2.322.496 jiwa) dibandingkan wilayah Jakarta lainnya, hal tersebut yang dapat memunculkan pengemis akibat jumlah penduduk yang terlalu banyak. Dibandingkan dengan wilayah Jakarta lainnya, jumlah pengemis di Jakarta Timur mencapai angka 496 orang seperti yang terlihat pada tabel 1.2. di bawah ini.

Tabel 1.2.
Jumlah PMKS di DKI Jakarta Menurut Wilayah

No	Jenis PMKS	Jakarta Pusat	Jakarta Utara	Jakarta Barat	Jakarta Timur	Jakarta Selatan	Kep. Seribu	Jumlah
1	Bekas Korban Penyalahgunaan Narkoba	1.555	275	256	178	157	0	2.421
2	Bekas Narapidana	365	193	189	120	88	0	955
3	Gelandangan	562	37	172	253	47	0	1.071
4	Pengemis	319	51	26	496	27	0	919
5	Wanita Tuna Susila	495	180	42	90	5	70	882
6	Waria	227	41	47	59	2	0	376
TOTAL		3.523	777	732	1.196	326	70	6.624

Sumber : Suku Dinas Sosial Jakarta Timur, 2010

Dari tabel 1.2. di atas, terlihat banyaknya pengemis di wilayah Jakarta Timur, oleh karena itu perlu diadakannya penertiban pengemis. Hasil penertiban pengemis dalam tahun 2009 – 2010 sebesar 557 orang (tahun 2009 sebanyak 288 orang, dan tahun 2010 sebanyak 269 orang) dengan rincian sebagaimana pada tabel 1.3. di bawah ini sebagai berikut :

Tabel 1.3.
Data Penertiban Pengemis di Jakarta Timur Tahun 2009 s/d 2010

NO	BULAN	2009	2010	JUMLAH
1	Januari	18	16	34
2	Februari	18	13	31
3	Maret	22	16	38
4	April	22	21	43
5	Mei	20	23	43
6	Juni	13	18	31
7	Juli	21	19	40
8	Agustus	33	37	40
9	September	34	35	39
10	Oktober	35	30	65
11	November	28	21	49
12	Desember	24	20	44
JUMLAH		288	269	557

Sumber : Suku Dinas Sosial Jakarta Timur, 2010

Berdasarkan tabel di atas, dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2010 Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Timur telah melakukan penertiban PMKS terutama pengemis sebanyak 557 orang. Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah, DKI Jakarta dalam mengurus masalah PMKS diberi kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk melaksanakan penertiban pengemis. Pemerintah kota Jakarta khususnya Jakarta Timur melakukan upaya-upaya dalam menekan pertumbuhan jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) khususnya pengemis.

Dalam kaitannya dengan kebijakan penertiban PMKS khususnya pengemis, Gubernur Provinsi DKI Jakarta Fauzi Bowo dalam sebuah leaflet menyerukan kepada masyarakat untuk tidak memberi uang kepada pengemis di jalan, sebagai berikut:

”Kita menghimbau kepada warga agar tidak memberikan uang kepada pengemis, kami merasa prihatin bahwa masih banyak mereka yang berkekurangan, tapi tidak jadi ikhlas jika orang ini dimanfaatkan orang lain”.

Gubernur juga mengingatkan dalam leaflet tersebut bahwa praktek pengorganisasian pengemis ini sudah dilakukan dengan sistematis, seperti yang dikemukakan berikut ini:

”Pagi-pagi mereka diantar ke jalan, sore-sore mereka dijemput. Sementara pengemis yang kepanasan tetapi yang mendapat uang adalah mafianya. Penyewaan bayi juga menjadi fenomena sekarang. Karena itu memberikan uang kepada pengemis sama saja melanggengkan praktik ini, akan tetap melakukan penertiban seperti yang telah dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum (Tibun) yang isinya antara lain larangan untuk mengemis, mengamen, berjualan di jalan. Sanksi pidana akan diberikan kepada pihak yang melanggar, termasuk warga yang memberikan uang kepada pengemis dan terutama oknum yang mengorganisir pengemis itu”.

Walaupun sudah diatur dalam Perda DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang penertiban pengemis, tetap saja sulit mengurangi jumlah pengemis di DKI Jakarta. Dengan dikerahkannya Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam merazia pengemis di jalanan dimaksudkan dapat membantu Pemerintah menertibkan pengemis, namun adanya oknum yang mengelola organisasi pengemis yang sulit dijaring. Pengemis yang tertangkap razia oleh Satpol PP

dibawa ke panti sosial untuk diberikan pembinaan/pelayanan dan rehabilitasi sosial. Namun permasalahannya adalah pengemis tersebut setelah keluar dari panti sosial kemungkinan kembali menjadi pengemis lagi. Hal ini dikarenakan panti-panti sosial yang menampung para pengemis sudah kelebihan beban akibat makin banyaknya pengemis yang ditampung sehingga pelayanan dalam panti tidak maksimal dan tidak seperti yang diharapkan. Pengemis yang telah dibina dalam panti dikembalikan lagi ke lingkungan sosialnya tetapi apabila tidak dibekali kemampuan dan modal, pengemis tersebut dapat kembali berprofesi sebagai pengemis di jalanan.

1.2. Pokok Permasalahan

Aktivitas mengemis di jalanan atau di tempat-tempat umum merupakan fenomena sosial yang sangat kompleks dan rumit. Persoalan pengemis sudah menjadi persoalan klasik dan seakan-akan menjadi permasalahan yang makin melebar dan tidak dapat dituntaskan.

Masalah pengemis merupakan multi dimensi sehingga pemecahannya perlu bekerjasama dengan berbagai pihak terkait, pemerintah dan masyarakat secara komprehensif, terpadu, terarah dan berkesinambungan. Jakarta sebagai Ibukota Negara, Pusat pemerintahan dan prekonomian serta keberhasilan pembangunan di berbagai bidang menjadikan Jakarta sebagai kota harapan, sehingga mendorong meningkatnya populasi penduduk melalui urbanisasi dengan latar belakang pendidikan yang rendah, tidak memiliki keterampilan, tidak memiliki sanak saudara, serta tidak memiliki modal yang memadai untuk membuka lapangan pekerjaan, kondisi seperti ini akan sulit untuk bersaing sehingga akan tersingkir dan hidup menggelandang dan akhirnya hanya dapat mengemis untuk memenuhi kebutuhan hidup. Ironisnya sebagian dari pengemis tersebut dieksploitasi oleh oknum-oknum tertentu secara terkoordinasi dalam menjalankan aktivitas mengemis di jalan-jalan atau di tempat-tempat umum lainnya.

Aktivitas mengemis di jalan cenderung semakin bertambah sehingga mengakibatkan semakin sulitnya dilakukan penertiban. Salah satu upaya

Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk mengatasi masalah pengemis dan masalah sosial lainnya adalah diterbitkannya Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, yang tujuannya antara lain untuk memberikan rasa aman, rasa tenang, nyaman dan ketertiban di jalan maupun di tempat-tempat umum. Dalam implementasi kebijakan penertiban pengemis ini, ternyata menimbulkan pro dan kontra dari masyarakat. Berdasarkan Review Debat Kasus Perda Tibum DKI Jakarta Pasal Tentang Keberadaan Pengemis oleh Manshur Zikri, pandangan dari masyarakat yang pro menyatakan “para pengemis yang berserakan di ibu kota tentunya mengganggu kenyamanan, ketertiban dan keindahan kota”. Dengan adanya Perda ini, diharapkan keberadaan para pengemis itu dapat berkurang atau setidaknya dapat dikontrol. Selain itu, tujuan dari pemerintah membuat Perda ini adalah juga untuk menindak oknum-oknum yang memanfaatkan kaum pengemis dan gelandangan tersebut, dan dengan sendirinya hal ini secara tidak langsung juga mengurangi tindak kejahatan dan kriminalitas di masyarakat.

Kebiasaan para pengemis dan gelandangan yang secara umum sudah terbiasa dengan hidup meminta-minta (pemalas), hal tersebut merupakan permasalahan tentang mental orang Indonesia yang kurang memiliki etos kerja. Banyak para pengemis yang berada dalam usia produktif, tapi menjadi pengangguran dan bahkan rela menjadi pengemis di jalanan. Fakta ini menambah alasan dukungan terhadap Perda itu, yaitu bahwa dengan diberlakukannya Perda No 8 Tentang Ketertiban Umum, khususnya tentang keberadaan para pengemis, pemerintah sesungguhnya memfasilitasi pengemis untuk meningkatkan taraf hidupnya. Masyarakat yang pro percaya bahwa dengan Perda ini akan menjadi motivasi untuk meningkatkan etos kerja masyarakat Indonesia. Sementara pandangan bagi masyarakat yang kontra dengan kebijakan tersebut “Alasan utama tidak setujunya terhadap Perda No 8 Tentang Ketertiban Umum (Tibum), khususnya mengenai keberadaan para pengemis adalah tentang Hak Asasi Manusia (HAM)”. Masyarakat yang kontra menganggap keputusan Perda yang membatasi ini pada dasarnya bukan memfasilitasi para pengemis untuk meningkatkan taraf hidup. Seharusnya pemerintah membuat wadah yang menjamin kelangsungan para pengemis tersebut, dan hal ini juga secara jelas

memperlihatkan bahwa tidak adanya implikasi dari Perda itu sendiri, dengan kata lain Perda ini hanya bersifat temporer dalam menanggapi masalah pengemis. Alasan lain yang menguatkan penolakan terhadap Perda ini adalah keputusan pemerintah yang seolah-olah menyamaratakan para pengemis tersebut dengan para pelaku tindak kejahatan. Jelas-jelas telah melanggar HAM, dan yang paling tidak masuk akal adalah tindak pidana yang sangat memberatkan bagi masyarakat yang dengan sengaja memberi uang kepada para pengemis yang ada di jalanan atau di pemberhentian lampu merah. Selain itu hal ini juga sangat bertentangan dengan norma agama yang mengatakan bahwa memberi adalah perbuatan terpuji dan mendapatkan pahala bagi orang yang melakukannya. Di sisi lain Perda ini memiliki tujuan yang baik, yaitu meningkatkan ketertiban umum, faktanya program ini kurang memberikan efek yang signifikan karena masih banyak kaum pengemis berkebarat di Ibu Kota Jakarta. Di lain pihak, kebijakan ini mengorbankan para pengemis, serta memicu kerusuhan yang ditimbulkan oleh pihak-pihak yang menentang Perda itu sendiri. Berdasarkan uraian di atas, maka pertanyaan peneliti dalam skripsi ini adalah **"Bagaimana implementasi kebijakan Perda Nomor 8 Tahun 2007 Bab VIII khususnya penertiban pengemis di Jakarta Timur?"**

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan penelitian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan penertiban pengemis di Jakarta Timur.

1.4. Signifikansi Penelitian

Signifikansi dari penelitian adalah untuk mencari manfaat secara akademis dan praktis, yakni:

- Manfaat akademis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan yang

berkenaan dengan kebijakan publik, khususnya mengenai implementasi kebijakan penertiban pengemis.

- Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan masukan kepada pemerintah dan pihak-pihak yang terkait dengan ruang lingkup permasalahan penelitian.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terbagi pada masing-masing bab, yang diantaranya terdiri dari :

Bab I Pendahuluan

Pada bab ini, penulis akan menyajikan tentang Latar Belakang Masalah; Pokok Permasalahan; Tujuan; Signifikansi Penelitian; dan Sistematika Penulisan yang masing-masing isinya memuat garis besar pembahasan secara menyeluruh.

Bab II Tinjauan Pustaka dan Kerangka Teoritis

Bab ini terdiri dari tinjauan pustaka yang merupakan tinjauan dari penelitian yang telah dilakukan sebelumnya yang berkaitan dengan judul penelitian. Sedangkan kerangka teori merupakan penjelasan dari teori-teori yang berkaitan dengan penelitian ini yang digunakan sebagai pembahasan.

Bab III Metode Penelitian

Pada Metode Penelitian, penulis memaparkan metode serta cara yang digunakan dalam melakukan penelitian, baik dari segi pengumpulan data sampai dengan analisa data yang digunakan dalam penelitian.

Bab IV Gambaran Umum

Dalam bab ini, penulis menguraikan gambaran umum objek penelitian yang dilakukan, yaitu pada Suku Dinas Sosial Jakarta

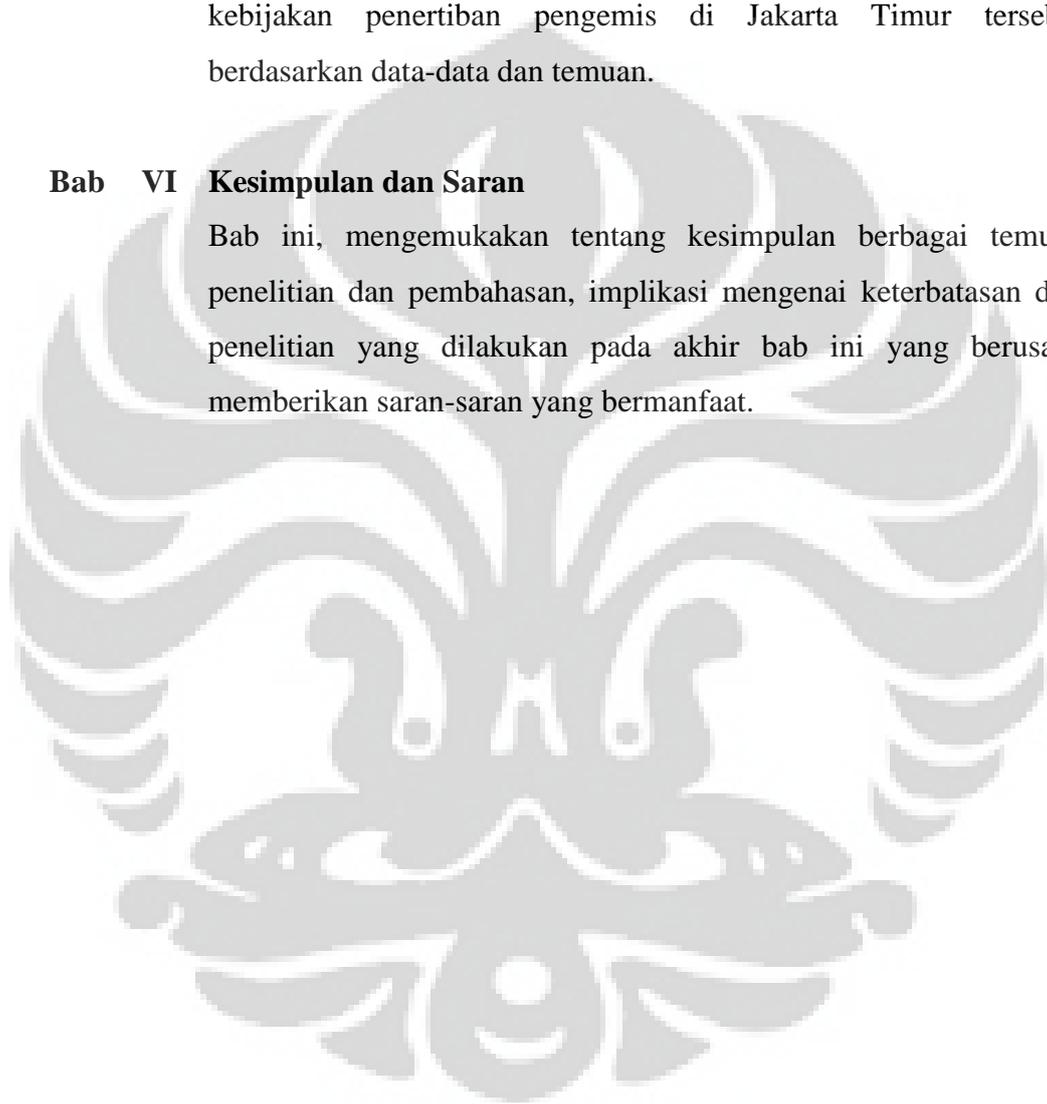
Timur dan Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung Jakarta Timur.

Bab V Analisis Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur

Pada bab ini, akan dikemukakan analisa proses implementasi kebijakan penertiban pengemis di Jakarta Timur tersebut berdasarkan data-data dan temuan.

Bab VI Kesimpulan dan Saran

Bab ini, mengemukakan tentang kesimpulan berbagai temuan penelitian dan pembahasan, implikasi mengenai keterbatasan dari penelitian yang dilakukan pada akhir bab ini yang berusaha memberikan saran-saran yang bermanfaat.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORITIS

2.1. Tinjauan Pustaka

Pada tinjauan pustaka, peneliti mencoba melakukan perbandingan dengan penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya. Penelitian yang dilakukan Muhammad Riza Mardhany dengan judul “Implementasi Perda No.2 Tahun 2005 Tentang Pengendalian Pencemaran Udara Pasal 13 Mengenai Penetapan Kawasan Dilarang Merokok dan Penyediaan Tempat Khusus Merokok oleh Pemda DKI Jakarta (Studi operasi : Biro Administrasi Kesejahteraan Masyarakat, Dinas Tramtib dan Linmas, Biro Hukum, BPLHD dan WITT)”, menggunakan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk memahami dan mengimplementasikan fenomena sosial mengenai pelanggaran merokok di kawasan dilarang merokok dan penyediaan fasilitas khusus untuk merokok di gedung-gedung oleh pengelola gedung. Metode dan strategi penelitiannya melakukan studi lapangan, pengamatan dan wawancara sebanyak 8 (delapan) narasumber atau informan. Hasil penelitiannya walaupun sosialisasi, pembinaan, pengawasan dan penegakkan hukum telah dilakukan, namun tujuan Perda ini belum optimal sebab belum dipatuhi masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Zaki Noor dengan Judul ”Implementasi Kebijakan Warung Kejujuran KPK di SMU N 3 Jakarta Selatan”, menggunakan pendekatan kualitatif karena ingin memaparkan implementasi warung kejujuran KPK di SMU N 3 Jakarta Selatan. Jenis penelitian deskriptif. Metode dan strategi penelitiannya dengan cara melakukan pengambilan data dan wawancara sebanyak 6 (enam) informan atau narasumber. Hasil penelitian yang dapat disimpulkan yaitu bahwa implementasi kebijakan warung kejujuran KPK di SMU N 3 Jakarta Selatan belum sesuai dengan ketentuan kebijakan, karena ditemukan hambatan antara lain kebijakan yang tidak menyeluruh, keterbatasan sumber daya manusia KPK, serta tidak ada pengawasan ketika implementasi kebijakan dijalankan.

Dilihat dari 2 (dua) penelitian sebelumnya, peneliti mencoba meneliti mengenai Implementasi Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum Pasal 39 dan 40 Mengenai Larangan Memberi dan Meminta Sumbangan di Tempat Umum. Hal tersebut dikarenakan adanya kontroversi yang bertentangan antara beramal dengan menaati peraturan yang berlaku di Provinsi DKI Jakarta. Perbandingan penelitian sebelumnya, dibuatlah sebuah tabel matriks mengenai tinjauan pustaka mengenai implementasi kebijakan sebagai berikut :

Tabel 2.1.
Matriks Tinjauan Pustaka

No.	Nama Peneliti	Muhammad Riza Mardhany	Muhammad Zaki Noor	Runi Astari
2.	Judul Penelitian	Implementasi Perda No.2 Tahun 2005 Tentang Pengendalian Pencemaran Udara Pasal 13 Mengenai Penetapan Kawasan Dilarang Merokok dan Penyediaan Tempat Khusus Merokok oleh Pemda DKI Jakarta (Studi operasi : Biro Administrasi Kesejahteraan Masyarakat, Dinas Tramtib dan Linmas, Biro Hukum, BPLHD dan WITT)	Implementasi Kebijakan Warung Kejujuran KPK di SMU N 3 Jakarta Selatan	Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur
3.	Tujuan Penelitian	Tujuan penelitian ini bertujuan untuk memahami dan mengimplementasikan fenomena sosial mengenai pelanggaran merokok di kawasan dilarang merokok dan penyediaan fasilitas khusus untuk merokok di gedung-gedung oleh pengelola gedung. Metode dan strategi penelitiannya melakukan studi lapangan	Tujuan penelitian ini ingin memaparkan implementasi warung kejujuran KPK di SMU N 3 Jakarta Selatan	Tujuan penelitian ini untuk menggambarkan Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur
4.	Metode Penelitian	menggunakan pendekatan kualitatif	menggunakan pendekatan kualitatif	menggunakan pendekatan kualitatif

2.2. Kerangka Teoritis

2.2.1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula governance yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik yakni rakyat banyak, penduduk masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara (Edi Suharto, 2008 : 3)

Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan memberikan dampak baik bagi kehidupan warganya. Seperti kata Bridgeman dan Davis (2005 : 3), Kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai "*whatever government choose to do or not to do.*" Artinya, kebijakan publik adalah "apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan" (Edi Suharto, 2008 : 3). Lain halnya dengan pendapat ahli lainnya yaitu menurut Dye (dalam Syafiie), kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih Pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu, atau tidak mengerjakan sama sekali atau mendiadakan sesuatu (Inu Kencana Syafiie, 1992 : 112).

Anderson (1984) menyimpulkan kebijakan sebagai "*A purposive course of action, followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter concern*". Kebijakan adalah suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau pelaku kebijakan di dalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan. Sejalan dengan Anderson, Lasswel dan Kaplan (Mustofa, 2003) mendefinisikan kebijakan sebagai, "*A projected program of goals, value, and practices*". Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik yang terarah (Hosio, 2007 : 4-5).

Untuk memahami berbagai definisi kebijakan publik ada baiknya jika membahas beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik yang

disusun oleh Young and Quinn sebagaimana dikutip oleh Suharto (2008 : 44-45) sebagai berikut :

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Munculnya *public policy* dalam administrasi Negara sebagian dikarenakan banyaknya teknisi-teknisi administrasi menduduki jabatan politik, dan sebagian lainnya karena bertambahnya tuntutan-tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijaksanaan yang lebih baik. Mereka percaya bahwa pimpinannya itu mengetahui apa yang sebaiknya harus dilakukan. Mereka percaya pula bahwa pimpinannya bisa mengatasi isu-isu dan semua permasalahan yang timbul diantara mereka. (Thoha, 1997 : 52). *Public policy* adalah hasil dari suatu pemerintahan

dan administrasi negara adalah sarana untuk mempengaruhi terjadinya hasil-hasil tersebut. Sehingga dengan demikian *public policy* lebih diartikan sebagai apa yang dikerjakan oleh pemerintah dibandingkan daripada proses hasil-hasil itu dibuat. (Thoha, 1997 : 52).

Kebijakan yang telah dibuat memiliki ciri-ciri, ciri-ciri umum kebijakan publik menurut Anderson sebagaimana dikutip oleh Abidin (2002 : 39) dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. *Public policy is purposive, goal-oriented behaviour rather than random or chance behaviour.* Setiap kebijakan mesti ada tujuannya. Artinya, pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Bila tidak ada tujuan, tidak perlu ada kebijakan.
2. *Public policy consist of course of action – rather than separate, discrete decision or actions – performed by government officials.* Maksudnya, suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain, tetapi berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum.
3. *Policy is what government do – no what they say will do or what they intent to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah, bukan apa yang ingin atau diniatkan akan dilakukan pemerintah.
4. *Public policy may either negative or positive.* Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahannya untuk melaksanakan atau menganjurkan.
5. *Public policy is based on law and is authoritative.* Kebijakan didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhi.

Dengan demikian *public policy* mengatur banyak hal mulai dari mengatur perilaku, mengorganisasikan birokrasi, mendistribusikan penghargaan sampai pula penarikan pajak-pajak dari anggota masyarakat (Thoha, 1997 : 61).

Secara umum kebijakan dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis (Riant Nugroho

Dwidjowijoto, 2006 : 36). Kebijakan umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif maupun negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan. Pengertian umum bersifat relatif. Untuk wilayah negara, kebijakan umum mengambil bentuk Undang-undang (UU) atau Keputusan Presiden, dan sebagainya. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Contoh dari kebijakan pelaksanaan di tingkat pusat adalah peraturan pemerintah tentang pelaksanaan Keputusan Presiden. Sedangkan kebijakan teknis adalah kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan. Secara umum dapat disebutkan bahwa kebijakan umum adalah kebijakan tingkat peraturan, kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan tingkat kedua dan kebijakan teknis adalah kebijakan tingkat ketiga atau yang terbawah.

Dari definisi-definisi yang diambil dari beberapa ahli, dapat dibuat pemahaman mengenai kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh aparatur negara dimana kebijakan itu sendiri merupakan segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. Selain itu kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik yang berada dalam domain lembaga aparatur negara tersebut. Kebijakan publik dapat dikatakan berhasil jika manfaat yang diperoleh masyarakat dapat terlihat jelas dan kondisinya berubah antara sebelum dan sesudahnya. Dalam pelaksanaan atau praktek dari kebijakan publik selalu mengandung multi fungsi untuk menjadikan kebijakan tersebut seimbang dalam mendorong kemajuan kehidupan bersama agar lebih baik daripada sebelumnya.

2.2.2. Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah di daerah untuk sampai pada tujuan dan sarannya melalui implementasi. Implementasi tersebut dibutuhkan untuk mencapai tujuan atau target tertentu yang akan dicapai. Apabila kebijakan yang telah dibuat tidak diimplementasikan, maka tidak akan memiliki arti dan tujuannya tidak dapat terlaksana. Untuk itu, implementasi sangat dibutuhkan pada

proses kebijakan bahkan dapat dikatakan lebih penting dari pada pembuatan kebijakan tersebut.

Hartono (2002) mengatakan bahwa implementasi kebijakan publik adalah salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Implementasi dapat diartikan sebagai penyediaan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak terhadap sesuatu. Hal ini sesuai dengan pendapat Webster (Wahab, 1999) yang mengartikan implementasi sebagai "*to provide the means for carrying out; to give practical effects to*". Implementasi kebijakan juga menekankan pada suatu tindakan yang difokuskan untuk mencapai tujuan kebijakan yang ditetapkan (Hosio, 2007 : 47).

Implementasi yang dikemukakan oleh Lineberry (1978 : 70) dengan mengutip pendapat Donalds Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975), dalam (Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik, 2001 : 81) Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu, dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta, yang diarahkan pada pencapaian dan tujuan dan sasaran, yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan meliputi semua tindakan yang berlangsung antara pernyataan atau perumusan kebijakan dan dampak aktualnya.

Implementasi menurut Solichin (2002 : 113) adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang (UU), namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting (atau keputusan badan peradilan). Sedangkan Hartono (2002) menyimpulkan bahwa implementasi ialah proses yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai "*outcome*" (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh sebab itu implementasi juga harus mencakup penciptaan "*policy delivery system*" (sistem penyampaian/penerusan kebijakan negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran yang dikehendaki (Hosio, 2007 : 48).

Lain halnya dengan Grindle (1980) menempatkan implementasi kebijakan sebagai suatu proses politik dan administratif. Dengan memanfaatkan diagram yang dikembangkan, jelas bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat

dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah dirinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Ini merupakan syarat-syarat pokok bagi implementasi kebijakan publik apapun (Rahardjo : 2010)

Menurut J. Salusu (1996 : 409) Implementasi merupakan seperangkat kegiatan yang dilakukan menyusul satu keputusan. Suatu keputusan selalu dimaksudkan untuk mencapai sasaran tertentu. Guna merealisasikan pencapaian sasaran itu, diperlukan serangkaian aktivitas. Jadi, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu.

Tanpa adanya syarat-syarat tersebut, maka kebijakan publik boleh dikatakan sekedar retorika politik atau slogan politik. Secara teoretik pada tahap implementasi ini proses perumusan kebijakan dapat digantikan tempatnya oleh proses implementasi kebijakan, dan program-program kemudian diaktifkan. Tetapi dalam praktik, perbedaan antar tahap perumusan kebijakan dan tahap implementasi kebijakan sebenarnya sulit dipertahankan, karena umpan balik dari prosedur-prosedur implementasi mungkin menyebabkan diperlukannya perubahan-perubahan tertentu pada tujuan-tujuan dan arah kebijakan yang sudah ditetapkan. Atau aturan-aturan dan pedoman-pedoman yang sudah dirumuskan ternyata perlu ditinjau kembali sehingga menyebabkan peninjauan ulang terhadap pembuatan kebijakan pada segi implementasinya (Rahardjo : 2010).

Implementasi kebijakan memiliki tahap-tahap sebagai berikut:

1. Merancang bangun (mendesain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
2. Melaksanakan (mengaplikasikan) program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber lainnya, prosedur-prosedur, dan metode-metode yang tepat;

3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksana kebijakan (Implementasi Kebijakan Publik, 2006 : 35).

Implementasi kebijakan dapat berjalan dengan efektif dan efisien apabila dilaksanakan dengan melakukan sosialisasi serta pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah dibuat. Sosialisasi yang dimaksud merupakan suatu alat atau sarana guna memperkenalkan dan menginformasikan produk maupun program kebijakan yang dibuat agar dapat diketahui masyarakat. Setelah melakukan sosialisasi, dalam implementasi kebijakan diperlukan pengawasan. Pengawasan diharapkan mampu meminimalisir kekeliruan dan ketimpangan yang terjadi akibat kekurangan informasi pada saat formulasi kebijakan atau karena terjadi perubahan yang terjadi di lapangan segera teratasi dan disesuaikan. Pengawasan atau monitoring menurut Dunn, dalam Abidin (2002 : 212) adalah menghasilkan informasi yang sifatnya empiris, berdasarkan fakta-fakta yang ada (*designative claims*).

George C. Edwards III (1980) mengungkapkan bahwa agar suatu implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik dan efektif maka harus memperhatikan empat hal berikut ini:

1. Komunikasi

Komunikasi yang efektif sangat diperlukan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Para pelaku kebijakan maupun kelompok sasaran harus mengetahui dan memahami secara jelas substansi kebijakan yang meliputi isi, tujuan, sasaran, maupun arah kebijakan. Dengan demikian para pelaku kebijakan dapat mengerti apa yang harus dilakukan dan melaksanakan dengan benar kebijakan publik tersebut sesuai dengan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai serta dapat memperkecil kemungkinan terjadinya resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumber daya

Dalam proses kebijakan, faktor yang sangat menentukan efektif atau tidaknya suatu implementasi kebijakan adalah faktor sumber daya. Artinya suatu

kebijakan dapat berjalan efektif apabila terpenuhinya faktor sumber daya yang mencakup sumber daya manusia, sumber daya anggaran, peralatan, maupun informasi dan kewenangan. Dengan demikian, walaupun substansi kebijakan tersebut sudah dapat dikomunikasikan atau disampaikan secara jelas dan konsisten kepada pelaku kebijakan dan kelompok sasaran, namun apabila faktor sumber daya tidak atau kurang terpenuhi maka kebijakan tersebut tidak akan berjalan efektif dan hanya akan menjadi sebuah dokumen di dalam kertas saja.

3. Disposisi

Menurut Edward III, disposisi atau sikap dari pelaku kebijakan merupakan faktor ketiga yang sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Selanjutnya Edward III menjelaskan bahwa *“if implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy”* (1980 : 11).

Dengan demikian, agar kebijakan yang dilaksanakan dapat berjalan efektif, selain pelaku kebijakan harus mengetahui apa yang akan dilakukannya dan memiliki kemampuan untuk melakukannya, maka para pelaku kebijakan tersebut harus memiliki disposisi atau kemauan yang kuat terhadap kebijakan yang bersangkutan. Widodo (2008) mengungkapkan bahwa *“disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”* (p.204).

4. Struktur birokrasi

Sebagaimana yang diuraikan Edward III bahwa tidak efisiennya struktur birokrasi dapat menghalangi implementasi suatu kebijakan untuk berjalan efektif walaupun ketiga faktor yang lainnya yaitu komunikasi, sumber daya, dan disposisi sudah terpenuhi. Struktur birokrasi ini meliputi dua dimensi, yaitu dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi (SOP). Struktur organisasi yang terfragmentasi dapat merintangangi koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks dan dapat memboroskan sumber-sumber langka sehingga dapat menyebabkan gagalnya suatu implementasi

kebijakan (Widodo, 2008). Selain itu, faktor ketidakjelasan “SOP yang merupakan pedoman bagi pelaku kebijakan dalam bertindak” (Subarsono, 2008 : 92), “baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab di antara para pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan di antara organisasi pelaksana satu dengan lainnya” (Widodo, 2008 : 107), turut berperan terhadap kegagalan implementasi kebijakan.

Proses implementasi untuk sebagian besar dipengaruhi oleh macam tujuan yang ingin dicapai dan oleh cara perumusan tujuan. Dengan demikian perumusan keputusan atau mungkin bahkan tidak dirumuskan sama sekali mengenai macam kebijakan yang akan ditempuh serta macam program yang akan dilaksanakan merupakan faktor-faktor yang menentukan apakah program-program tersebut akan dapat dilaksanakan dengan berhasil atau tidak. Selain hal itu, implementasi dapat berjalan dengan baik apabila perda yang dibuat pemerintah tepat pada sasaran. Komunikasi merupakan syarat utama agar implementasi kebijakan efektif. Dengan adanya komunikasi yang jelas, maka para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang akan dilakukannya. Syarat agar komunikasi berhasil adalah transmisi harus berjalan tanpa distorsi dan kejelasan perlu digariskan dalam petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang jelas karena komunikasi merupakan petunjuk bagaimana menginformasikan kebijakan yang telah dibuat untuk mencapai sasaran dan tujuan pada masyarakat.

Hasil akhir dari suatu kebijakan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Untuk itu implementasi dari kebijakan harus bersifat sentralistis dan prinsip demokrasi. Menurut Abidin (2004 : 203-206), pelaksanaan kebijakan dapat dilihat dari 4 (empat) pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan struktural

Pendekatan ini melihat peran institusi atau organisasi sebagai sesuatu yang amat menentukan. Sebab perumusan kebijakan perlu dilakukan bersama dengan proses penataan institusi.

2. Pendekatan manajerial

Pendekatan ini melihat pelaksanaan dalam bentuk langkah-langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan, seperti *Planning, Programming, Budgeting and Supervision* atau *Programming, Evaluation and Review Technique*.

3. Pendekatan kejiwaan atau behavior.

Ini berhubungan dengan adanya penerimaan atau penolakan masyarakat atas suatu kebijakan. Pengaruh faktor kejiwaan dalam suatu kebijakan seringkali sangat penting, bahkan lebih penting dari substansi yang terkandung dalam kebijakan.

4. Pendekatan politik

Pelaksanaan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari politik, baik dalam pengertian umum sebagai pencerminan dari persaingan antar kekuatan politik dalam masyarakat, maupun dalam pengertian politik sebagai kekuatan dan pengaruh dalam organisasi atau antar instansi, yang dapat disebut politik dalam birokrasi.

2.2.3. Rehabilitasi Sosial

Rehabilitasi Sosial menurut Departemen Sosial yaitu merupakan kegiatan pelayanan sosial secara utuh dan terpadu melalui pendekatan fisik, mental dan sosial agar penyandang cacat dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara optimal dalam hidup bermasyarakat (Depsos RI, 2000 : 2). Sedangkan pengertian lain Rehabilitasi Sosial menurut Prof. DR. Kuswanto Setyonegoro, berpendapat bahwa Rehabilitasi Sosial adalah rangkaian upaya yang terkoordinir, yang terdiri dari upaya medis, sosial, edukasional, dan vokasional, untuk melatih kembali seseorang yang mengalami *handicapped*, agar dapat mencapai kemampuan fungsionalnya pada taraf setinggi mungkin (Depsos RI, 2000 : 9).

Dari pengertian rehabilitasi sosial di atas terlihat bahwa pengertian rehabilitasi sosial termuat pokok-pokok pikiran yang mendasar antara lain:

1. Rehabilitasi Sosial merupakan proses kegiatan pelayanan yang terkoordinir;

2. Mencakup upaya-upaya medis, sosial, edukasional, dan vokasional;
3. Dalam penerapannya disesuaikan dengan bakat, kemampuan, pendidikan dan pengalaman penyandang cacat mental serta situasi dan kondisi keluarga, kelompok dan masyarakat.

Rehabilitasi sosial dilakukan dengan pemberian pelayanan sosial secara utuh dan terpadu melalui kegiatan pendekatan fisik, mental dan sosial yang berupa:

1. Bimbingan mental.

Bimbingan mental diberikan kepada pengemis untuk dapat membangkitkan rasa percaya diri dan harga diri.

2. Bimbingan fisik.

Bimbingan fisik diberikan agar pengemis mampu menjalani kehidupan dengan kemampuannya dengan fisik yang sehat dan kuat.

3. Bimbingan sosial.

Bimbingan sosial diberikan agar mereka mampu bersosialisasi dengan keluarga dan lingkungannya.

4. Bimbingan keterampilan.

Pengemis perlu dibekali keterampilan sebagai bekal untuk mampu hidup mandiri atau dapat bekerja pada lapangan pekerjaan yang sesuai dengan keterampilan yang dimiliki.

Zastrow (Zastrow, 1990 : 520) memberikan pengertian rehabilitasi sosial sebagai berikut:

Rehabilitation of the impaired can be defined as restoration of people with disabilities to with the fullest physical, mental, social, vocational, and economic usefulness of which they are capable. Rehabilitation involves several focuses: vocational training vocational counseling, psychological adjustment, medical and physical restoration, and job placement. Clients, of course, differ in which of these service focuses are needed. Some clients require services in all of these areas.

(Rehabilitasi didefinisikan yang ditujukan kepada mereka yang memiliki ketidakmampuan sebagai pemulihan orang-orang yang tidak memiliki ketidakmampuan untuk menggunakan semaksimal mungkin keberfungsian fisik, mental, sosial, pekerjaan, dan ekonomi. Rehabilitasi melibatkan beberapa fokus: pelatihan kejuruan, konseling, kejuruan, penyesuaian psikologi, pemulihan medis dan fisik, dan penempatan pekerjaan. Para

klien tentu saja memiliki perbedaan fokus layanan yang dibutuhkan. Beberapa klien memerlukan layanan pada semua bidang ini).

Dari definisi di atas bahwa rehabilitasi sosial digambarkan sebagai usaha perubahan yang ditujukan kepada perubahan, mental sosial, vokasional, dan usaha kemampuan ekonomi. Rehabilitasi sosial melibatkan beberapa fokus seperti pelatihan keterampilan, penyesuaian psikologis, rehabilitasi medis dan fisik, dan penempatan pekerjaan. Setiap klien tentunya memerlukan pelayanan dan fokus yang berbeda tapi ada klien yang memerlukan semuanya.

Hasenfeld (1983 : 115-118) melihat ada beberapa jenis organisasi yang dapat dilihat berdasarkan dua dimensi dalam organisasi pelayanan, yaitu dimensi yang pertama (*tipe klien yang ditangani*), organisasi pelayanan manusia dapat dibedakan pada organisasi yang menangani klien normal dan klien yang mengalami disfungsi. Sedangkan dimensi yang kedua merujuk pada tipe-tipe pelayanan yang disediakan oleh organisasi pelayanan manusia (*teknologi transformasi*), dibedakan atas:

1. *People processing technologies*

Meliputi upaya-upaya untuk mentransformasikan klien tanpa merubah atribusi personalnya, melainkan lebih pada memberikan label sosial dan status public sehingga memunculkan reaksi yang diinginkan dari unit-unit sosial lain.

2. *People sustaining technologies*

Meliputi upaya-upaya untuk mencegah, memelihara dan menghalangi memburuknya kesejahteraan personal dari klien dan bukan upaya yang secara langsung merubah atribusi personal mereka.

3. *People changing technologies*

Memiliki tujuan untuk merubah atribusi personal klien secara langsung untuk meningkatkan kesejahteraan mereka, misalnya melalui psikoterapi, pendidikan dan perawatan medis.

Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya merupakan lembaga pelayanan kesejahteraan sosial yang berfungsi untuk merubah atribusi personal klien sebagai tujuan utama (*People changing technologies*). Perwujudan perilaku positif

pengemis menjadi dasar yang paling penting bagi dilanjutkannya pelayanan menuju ke arah pemberian ketrampilan hidup. Bekal ketrampilan merupakan komponen yang melengkapi dalam pelayanan dengan tujuan agar klien dapat hidup mandiri.



BAB III

METODE PENELITIAN

Metode Penelitian merupakan suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan yang terdapat dalam penelitian (Usman, 2006 : 42). Metode penelitian adalah cara ilmiah yang berguna untuk memperoleh data serta informasi dalam melakukan penelitian. Dalam metode penelitian, peneliti ingin memaparkan dengan jelas mulai dari pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, hipotesis kerja, informan, proses penelitian, lokasi penelitian, sampai batasan penelitian. Metode penelitian dilakukan untuk mengetahui dengan cara apa dan bagaimana data yang diperlukan dapat dikumpulkan sehingga hasil akhir penelitian mampu menyajikan informasi yang *valid* dan *reliable* (Bungin, 2008 : 77).

3.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan pada penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena ingin menggambarkan lebih mendalam bagaimana implementasi perda nomor 8 tahun 2007 dengan kenyataan yang terjadi di lapangan. Pendekatan kualitatif umumnya sulit diberi pembenaran secara matematik, karena lebih cenderung pada penyampaian perasaan atau wawasan yang datanya diambil berdasarkan sampel. Walaupun demikian, riset kualitatif bisa menyediakan informasi penting yang kemudian dapat dijelajahi lebih lanjut melalui riset kuantitatif (Umar, 1999 : 39).

3.2. Jenis Penelitian

a. Berdasarkan Tujuan Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini yaitu dengan penelitian deskriptif. Metode ini bertujuan melukiskan secara sistematis fakta atau karakteristik populasi tertentu atau bidang tertentu secara faktual dan cermat (Isaac dan Michael : 18). (Rakhmat, 1999 : 22).

Menurut Travers (1978), metode deskriptif bertujuan untuk menggambarkan sifat sesuatu yang tengah berlangsung pada saat riset dilakukan dan untuk memeriksa sebab-sebab dari suatu gejala tertentu (Umar, 1999 : 29).

Gay (1976), metode ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan yang menyangkut sesuatu pada saat proses riset sedang berlangsung. Metode ini dapat digunakan dengan lebih banyak segi dan secara lebih luas dibandingkan metode yang lain. Metode ini juga memberikan informasi yang mutakhir sehingga bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan serta dapat diterapkan pada berbagai jenis masalah (Umar, 1999 : 29). Dengan penelitian deskriptif, peneliti ingin menggambarkan Implementasi Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007.

b. Berdasarkan Manfaat

Penelitian ini merupakan penelitian murni, karena bukan merupakan penelitian yang dibuat untuk mencari solusi dalam menyelesaikan suatu permasalahan khususnya yang terjadi di dalam implementasi perda nomor 8 tahun 2007 melainkan sebagai salah satu syarat kelulusan.

3.3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini dengan mengumpulkan data yang ditemukan dilapangan. Data yang dikumpulkan dapat berupa data primer dan data sekunder. Data primer, yaitu merupakan data yang didapat dari sumber pertama baik individu atau perorangan seperti hasil wawancara (Umar, 1999 : 43)

Wawancara adalah proses percakapan dengan maksud untuk mengonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, motivasi, perasaan, dan sebagainya yang dilakukan dua pihak yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dengan orang yang diwawancarai (*interviewee*) (Bungin, 2008 : 155).

Sedangkan data sekunder merupakan data primer yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan, baik oleh pengumpul primer atau oleh pihak lain (Umar, 1999 : 43), berupa penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya ataupun studi

kepuustakaan berupa teori dan literatur seperti buku, majalah, jurnal, undang-undang dan lain sebagainya yang berkaitan dengan implementasi peraturan daerah.

3.4. Informan Penelitian

Dalam melakukan penelitian, peneliti memerlukan beberapa informan atau narasumber untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam melengkapi penelitian. Informan atau narasumber dalam penelitian ini antara lain :

1. Suku Dinas Sosial Jakarta Timur yaitu untuk mengetahui gambaran tentang pengemis di jalan atau di tempat umum serta untuk mengetahui implementasi kebijakan penertiban pengemis;
2. Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung Jakarta Timur yaitu untuk mengetahui tentang penyelenggaraan bimbingan dan rehabilitasi sosial;
3. Satpol PP untuk mengetahui jalannya penertiban pengemis atau penjangkauan;
4. Pengemis yang masih mengemis di jalan atau di tempat-tempat umum untuk mengetahui larangan mengemis di jalan;
5. Pengemis yang sudah menjadi penghuni Panti atau klien, untuk mengetahui manfaat serta sejauh mana perkembangan pengemis yang mengikuti bimbingan atau rehabilitasi sosial di Panti;
6. Masyarakat pengguna jalan, yaitu dalam rangka meminta pendapat tentang aktivitas pengemis di jalan dan juga meminta pendapat mengenai Perda Nomor 8 tahun 2007;
7. Organisasi Sosial (Orsos) BKKKS (Badan Koordinasi Kegiatan Kesejahteraan Sosial), yaitu dalam rangka meminta pendapat tentang kesadaran masyarakat dalam menyikapi kebijakan penertiban pengemis

3.5. Proses Penelitian

Pada awal penelitian, peneliti ingin mengambil tema tentang Perda Provinsi DKI Jakarta tentang Ketertiban Umum Pasal 39 dan 40 mengenai Larangan meminta dan memberi sumbangan di tempat umum, karena Perda tersebut banyak menuai kontroversi bagi masyarakat. Banyak didalamnya yang mengandung unsur-unsur kemanusiaan dan Hak Asasi Manusia. Namun setelah penelitian berjalan, ditemukan banyak sekali masalah-masalah yang tidak relevan serta kurang fokus terhadap satu hal karena pasal 39 dan 40 memuat banyak sekali poin yang sulit untuk diteliti sehingga harus lebih fokus dan mengambil salah satu pokok bahasan dalam Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007. Akhirnya berdasarkan Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum Bab VIII tentang Tertib Sosial Pasal 40a bahwa "Setiap orang atau badan dilarang menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan pengelap mobil", peneliti lebih mengutamakan Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur. Sesuai dengan persetujuan pembimbing dipilih salah satu wilayah sasaran penelitian yaitu Kota Administrasi Jakarta Timur oleh karena itu permohonan ijin penelitian hanya ditujukan di wilayah Jakarta Timur dan penelitian ini bukan merupakan penelitian komparatif tetapi penelitian deskriptif.

3.6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dibatasi agar peneliti lebih fokus pada objek yang diteliti, serta menghindari informasi yang tidak jelas. Lokasi yang dipilih pada penelitian ini yaitu wilayah Jakarta Timur dengan sasaran penelitian yaitu Suku Dinas Sosial Jakarta Timur karena merupakan Institusi pemerintahan yang mengurus Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial terutama pengemis di Jakarta Timur.

3.7. Batasan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan batasan penelitian, yaitu penelitian hanya dilakukan di wilayah Jakarta Timur pada lokasi tertentu dimana masih banyak pengemis terutama di tempat-tempat umum, dengan batasan penelitian yaitu bagaimana implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur.



BAB IV

GAMBARAN UMUM

4.1. Gambaran Umum Objek Penelitian

4.1.1. Kota Administrasi Jakarta Timur

Kota Administrasi Jakarta Timur merupakan bagian wilayah propinsi DKI Jakarta yang terletak antara $106^{\circ}49'35''$ Bujur Timur dan $06^{\circ}10'37''$ Lintang Selatan, memiliki luas wilayah $187,73 \text{ Km}^2$. Luas wilayah $187,73 \text{ Km}^2$ tersebut merupakan 28,37% wilayah propinsi DKI Jakarta $661,62 \text{ Km}^2$, terbagi atas 10 Kecamatan dan 65 Kelurahan. Penduduk yang menghuni wilayah ini sekitar 2.347.754.

Wilayah Kota Administrasi Jakarta Timur memiliki perbatasan sebelah utara dengan Kota Administrasi Jakarta Utara dan Jakarta Pusat, sebelah timur Kotamadya Bekasi (Propinsi Jawa Barat); sebelah selatan Kabupaten Bogor (Propinsi Jawa Barat) dan sebelah barat Kota Administrasi Jakarta Selatan.

Sebagai wilayah dataran rendah yang letaknya tidak jauh dari pantai, tercatat 5 sungai mengalir Kota Administrasi Jakarta Timur. Sungai-sungai tersebut antara lain Sungai Ciliwung, Sungai Sunter, Kali Malang, Kali Cipinang dan Cakung Drain di bagian utara wilayah ini. Sungai-sungai tersebut pada musim puncak hujan pada umumnya tidak mampu menampung air sehingga beberapa kawasan tergenang banjir.

Administrasi pemerintahan Kota Administrasi Jakarta Timur dibagi atas 10 Kecamatan yaitu Kecamatan Pasar Rebo, Kecamatan Ciracas, Kecamatan Cipayung, Kecamatan Makasar, Kecamatan Kramatjati, Kecamatan Jatinegara, Kecamatan Duren Sawit, Kecamatan Cakung, Kecamatan Pulogadung dan Kecamatan Matraman. Dari sepuluh kecamatan tersebut terdiri atas 65 kelurahan yang merupakan tingkat administrasi pemerintahan paling rendah. (Santosa, 2001 : 3,4,15).

Di wilayah Jakarta Timur terdapat terminal antar kota/provinsi yaitu terminal Pulo Gadung dan Kampung Rambutan, dan dua stasion kereta api, yaitu Stasiun Kereta Api Cakung dan Jatinegara, yang merupakan pintu-pintu masuk para urbanisan dari luar jakarta.

4.1.2. Suku Dinas Sosial Jakarta Timur

a. Visi dan Misi

Visi dari Suku Dinas Sosial Jakarta Timur, yaitu : “Masyarakat Jakarta yang mandiri dan sejahtera”.

Misi dari Suku Dinas Sosial Jakarta Timur, yaitu :

1. Meningkatkan harkat, martabat serta kualitas hidup manusia.
2. Mengembangkan prakarsa serta peran aktif masyarakat dalam pembangunan.
3. Mencegah dan mengendalikan serta mengatasi masalah sosial.
4. Meningkatkan ketahanan dan pemberdayaan sosial masyarakat.
5. Mengembangkan sistem perlindungan dan jaminan sosial.
6. Mengembangkan sistem dan sarana serta prasarana UKS.

b. Tugas Pokok dan Fungsi Suku Dinas Sosial Jakarta Timur

Tugas pokok dari Suku Dinas Sosial Jakarta Timur, adalah sebagai berikut :

Melaksanakan kegiatan pelayanan dan rehabilitasi sosial pada lingkup wilayah Kota Administrasi Jakarta Timur. Fungsi Suku Dinas Sosial Jakarta Timur, adalah sebagai berikut :

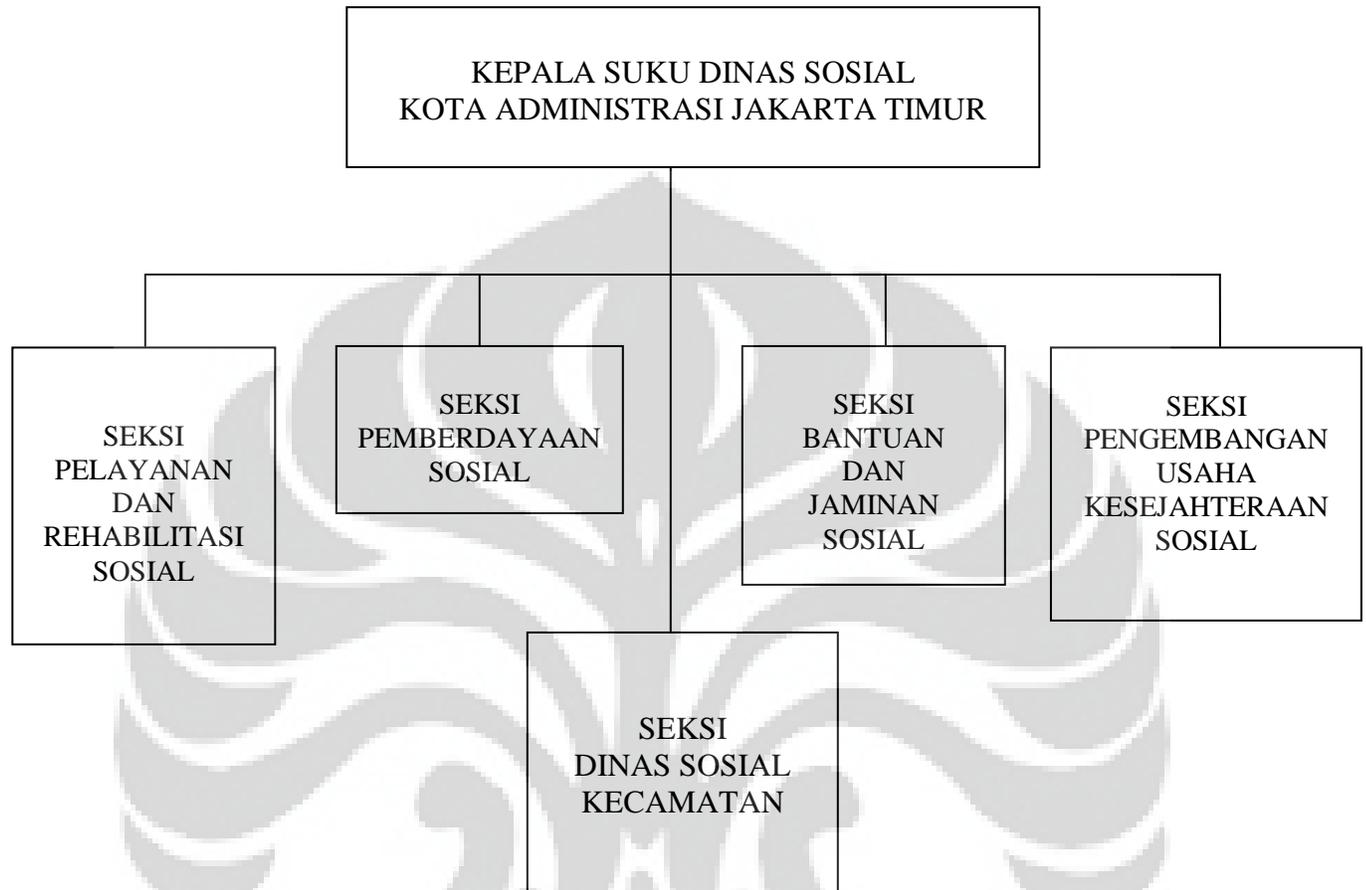
- Pelaksanaan kegiatan usaha kesejahteraan sosial
- Pelaksanaan kegiatan pencegahan timbulnya penyandang masalah sosial
- Pelaksanaan kegiatan pembinaan, pengembangan, dan pengawasan usaha kesejahteraan sosial
- Pelaksanaan kegiatan pengembangan partisipasi sosial masyarakat
- Pelaksanaan pelayanan pemberian rekomendasi pendaftaran baru yayasan/organisasi sosial dan pendirian panti pijat tuna netra
- Pelaksanaan pelayanan pendaftaran ulang/perpanjangan tanda daftar yayasan/organisasi sosial dan panti pijat tuna netra
- Pelaksanaan pelayanan rekomendasi pengasuhan anak dan pengangkatan anak

- Pelaksanaan kegiatan rehabilitasi, resosialisasi dan pemberdayaan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)
- Pelayanan dan perlindungan korban tindak kekerasan, orang terlantar, korban bencana dan musibah sosial lainnya.
- Pelayanan kepada perintis, pahlawan kemerdekaan dan keluarganya, serta pelestarian dan pengembangan nilai kepahlawanan
- Pelaksanaan kegiatan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang sosial
- Penyediaan, penatausahaan, pemeliharaan, dan perawatan prasarana dan sarana Sasana Krida Karang Taruna (SKKT) serta panti pijat tuna netra milik daerah
- Penyediaan, penatausahaan, pemeliharaan dan perawatan prasarana dan sarana penunjang penanggulangan sosial bencana
- Pelaksanaan urusan ketata usahaan
- Pelaksanaan tugas kedinasan lain yang diberikan kepada Dinas dan Walikota

c. Struktur Organisasi Suku Dinas Sosial Kota Administrasi Jakarta Timur (Pergub Provinsi DKI Jakarta NO. 104 Tahun 2009)

- Kepala Suku Dinas Sosial
- Sub Bagian Tata Usaha
- Seksi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial
- Seksi Pemberdayaan Sosial
- Seksi Bantuan dan Jaminan Sosial
- Seksi Pengembangan Usaha Kesejahteraan Sosial, dan
- Sub Kelompok Jabatan Fungsional

Gambar 4.1. Struktur Organisasi Suku Dinas Sosial Kota Administrasi Jakarta Timur



Sumber : Perda Nomor 10 Tahun 2010

4.1.3. Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung Jakarta Timur

Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya (PSBI) Cipayung, terletak di Jalan Bina Marga Cipayung, Jakarta Timur didirikan pada tahun 1994.

a. Visi dan Misi

Adapun visi PSBI : terentah dalam kehidupan yang layak, normatif, dan manusiawi. Sedangkan misi PSBI adalah :

1. Menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab sosial masyarakat.
2. Menyelenggarakan penampungan, penyantunan, perawatan fisik, serta rehabilitasi sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) terlantar.

b. Kedudukan, Tugas dan Fungsi

Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya merupakan Unit Pelaksana Teknis Dinas Sosial Provinsi DKI Jakarta dalam Pelayanan dan rehabilitasi sosial Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) termasuk di dalamnya pengemis, dipimpin oleh seorang Kepala Panti yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Sosial Provinsi DKI Jakarta. Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pelayanan dan rehabilitasi sosial yang meliputi identifikasi dan assesmen, bimbingan dan pelatihan serta penyaluran dan bina lanjut. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud, PSBI mempunyai fungsi :

1. Pelaksanaan pendekatan awal meliputi penjangkauan, observasi, identifikasi, motivasi dan seleksi;
2. Pelaksanaan penerimaan meliputi registrasi, persyaratan administrasi, dan penempatan dalam Panti;
3. Pelaksanaan perawatan dan pemeliharaan fisik dan kesehatan;
4. Pelaksanaan assesmen meliputi penelaahan, pengungkapan dan pemahaman masalah dan potensi;
5. Pelaksanaan pembinaan fisik, bimbingan mental, sosial, dan pelatihan keterampilan;
6. Pelaksanaan resosialisasi meliputi praktek belajar kerja, reintegrasi dengan lingkungan kehidupan dalam keluarga dan masyarakat;
7. Pelaksanaan peyaluran dan rujukan ke lembaga sosial lain;
8. Pelaksanaan pembinaan lanjut meliputi monitoring, konsultasi, asistensi, pamantapan dan terminasi.

c. Tujuan dan Sasaran Garapan

Tujuan pelayanan yang ingin dicapai adalah:

1. Sebagai upaya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam rangka menanggulangi PMKS termasuk di dalamnya pengemis.
2. Untuk menjaga citra Jakarta sebagai ibukota Negara, kota parawisata, kota jasa, dan sebagai pintu gerbang dunia dan daerah-daerah lainnya.
3. Sumber informasi penanganan PMKS.

Sasaran garapan panti sosial Bina Insan Bangun Daya adalah PMKS hasil penertiban Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Trantib dan Linmas, dan polisi yang mengganggu ketertiban masyarakat.

d. Daya Tampung

Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung mempunyai daya tampung sebanyak 200 jiwa.

e. Tanah dan Bangunan

Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung menempati tanah/ lahan dan bangunan sebagai berikut:

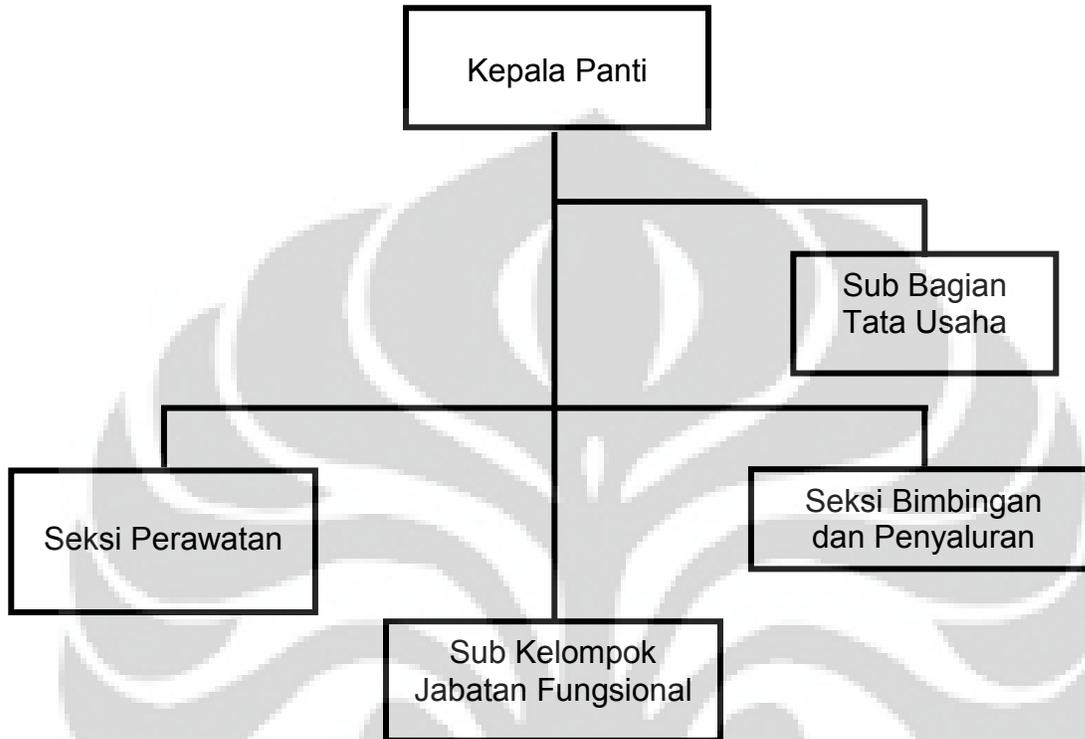
- Luas Tanah / lahan 15.000 m²
- Luas Bangunan 5.000 m²

f. Struktur Organisasi

Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya mempunyai struktur organisasi sebagai berikut:

1. Kepala Panti
2. Subbagian Tata Usaha
3. Seksi Perawatan
4. Seksi Bimbingan dan Penyaluran
5. Sub Kelompok Jabatan Fungsional

Gambar 4.2.
Struktur Organisasi Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung



Adapun tugas Kepala Panti berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 163 adalah:

1. Memimpin pelaksanaan tugas dan fungsi panti;
2. Memimpin dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan Subbagian, Seksi, Sasana dan Subkelompok Jabatan Fungsional;
3. Melaksanakan tugas kedinasan lain yang diberikan Kepala Dinas.

Subbagian Tata Usaha PSBI adalah:

1. Melaksanakan urusan administrasi umum;
2. Melaksanakan urusan administrasi keuangan;
3. Melaksanakan urusan administrasi kepegawaian;

4. Melaksanakan urusan administrasi perlengkapan;
5. Melaksanakan pengelolaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana panti;
6. Melaksanakan tugas kedinasan lain yang diberikan Kepala Panti

Seksi perawatan PSBI mempunyai tugas:

1. Melaksanakan pendekatan awal meliputi penjangkauan, observasi, identifikasi, motivasi dan seleksi;
2. Melaksanakan penerimaan meliputi registrasi, persyaratan administrasi, dan penempatan dalam Panti;
3. Melaksanakan perawatan dan pemeliharaan fisik dan kesehatan;
4. Melaksanakan assesmen meliputi penelaahan, pengungkapan dan pemahaman masalah potensi;
5. Melaksanakan tugas kedinasan lain yang diberikan Kepala Panti.

Seksi Bimbingan dan Penyaluran PSBI, mempunyai tugas:

1. Melaksanakan terapi sosial perorangan, kelompok dan masyarakat;
2. Melaksanakan bimbingan fisik, bimbingan mental dan sosial;
3. Melaksanakan sosialisasi meliputi praktek belajar kerja, reintegrasi dalam kehidupan keluarga dan masyarakat
4. Melaksanakan persiapan dan pelaksanaan penyaluran dan bantuan stimulan penyaluran serta rujukan ke lembaga lain
5. Melaksanakan bimbingan lanjut meliputi monitoring, konsultasi, asistensi, pemantapan, dan terminasi;
6. Melaksanakan tugas kedinasan lain yang diberikan Kepala Panti.

Subkelompok Jabatan Fungsional terdiri dari pekerja sosial dan tenaga fungsional lainnya sesuai kebutuhan, secara struktural sudah terbentuk dan disahkan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor: 163 tahun 2002, mempunyai tugas: melaksanakan pelayanan profesi kepada klien dengan

memanfaatkan akses sumber-sumber pelayanan kesejahtraan sosial untuk memulihkan fungsi sosialnya serta kegiatan lain dalam menunjang tugas dan fungsi Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya.

g. Sumber Daya Manusia (SDM) Lembaga

Di bawah ini dicantumkan daftar pegawai Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung berjumlah 41 orang, terdiri dari :

SD	9 orang
SLTP	6 orang
SLTA	18 orang
Diploma	2 Orang
S1	5 orang
S2	1 orang

Karyawan Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung dikelompokkan menjadi dua kelompok. Pegawai organik yaitu pegawai yang mempunyai NIP atau Pegawai Negeri Sipil (PNS). Yang *kedua* adalah pramusosial. Mereka adalah karyawan kontrak. Bagi pegawai negeri mendapat gaji tetap dari APBN sesuai dengan pangkat dan golongan, dari Pemprop DKI Jakarta mendapat Tunjangan Kinerja Daerah (TKD. Bagi Pramusosial mendapat gaji Upah Minimum Propinsi (UMP).

BAB V
ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN PENGEMIS
DI JAKARTA TIMUR

5.1. Permasalahan Sosial Pengemis

Pengemis merupakan salah satu jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) terutama di kota-kota besar seperti di Jakarta. Sebagai PMKS, pengemis menjadi permasalahan sosial karena sebagian besar melakukan aktivitasnya di tempat-tempat umum, seperti di stasiun kereta api, di jalan-jalan umum yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum termasuk mengancam keselamatan jiwanya dan orang lain. Dalam hal ini Kepala Seksi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Suku Dinas Sosial Jakarta Timur mengemukakan :

”Pengemis di Jakarta Timur cenderung meningkat jumlahnya, dan semakin meresahkan masyarakat pengguna jalan, disamping itu dapat membahayakan jiwa mereka dan orang lain, selain itu aktivitas pengemis di jalanan dapat mengancam keselamatan mereka dan orang lain karena sewaktu-waktu bisa saja tertabrak kendaraan yang sedang melintas, serta mengganggu kelancaran lalu lintas (wawancara dengan Syamsuddin, 18 Januari 2011).”

Sama halnya dengan pendapat di atas, Pihak Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) yang bernama Awang, menyampaikan pendapatnya sebagai berikut :

”Mereka sangat mengganggu ketertiban umum dan itu melanggar Perda Provinsi DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, mereka tidak juga jera sekalipun sudah berkali-kali ditertibkan, bahkan semakin bertambah jumlahnya” (wawancara dengan Awang, anggota Satpol PP, 27 Januari 2011).

Bertambahnya jumlah pengemis serta operandi pengemis yang semakin beragam seperti memanfaatkan anak-anak balita, memodifikasi bagian-bagian tubuh mereka agar terkesan sebagai orang yang mengalami kerusakan fisik dan memoles diri mereka layaknya orang miskin.

Terdapat beberapa lokasi yang diidentifikasi sebagai titik rawan lokasi pengemis di Jakarta Timur antara lain : Jalan Pemuda/Pramuka, Rawamangun, Pulogadung, Cakung, Jatinegara, Halim Perdana Kusuma, Jalan Raden Inten/Duren Sawit, Cililitan, Perempatan TMII, Pasar Rebo dan Matraman.

Pengemis sebagai permasalahan sosial tidak dapat dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat terutama yang berada di daerah perkotaan. Bagi Pemerintah kota Jakarta Timur sebagai bagian dari Provinsi DKI Jakarta, Ibu kota Negara dan Pemerintah mempunyai moto sebagai kota jasa yang bersifat internasional yang sejajar dengan kota-kota lain di dunia menginginkan kotanya bersih dari segala Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) sehingga Pemerintah Daerah mempunyai kebijakan untuk melindungi, membina dan memanusiakan para PMKS termasuk pengemis.

Permasalahan sosial pengemis merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai permasalahan seperti halnya kemiskinan, pendidikan rendah, minimnya keterampilan kerja yang dimiliki, lingkungan, sosial budaya, kesehatan dan lain sebagainya. Adapun gambaran permasalahan tersebut berdasar Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial Departemen Sosial RI diuraikan sebagai berikut :

a. Masalah Kemiskinan

Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.

b. Masalah Pendidikan

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

c. Masalah Keterampilan Kerja

Pada umumnya pengemis tidak memiliki keterampilan yang sesuai dengan tuntutan pasar kerja dan tidak mampu membuka lapangan kerja sendiri.

d. Masalah Sosial Budaya

Beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi pengemis antara lain :

- Rendahnya harga diri
Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.
- Sikap pasrah pada nasib
Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
- Kebebasan dan kesenangan hidup
Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.

Selain permasalahan di atas ada berbagai dampak yang ditimbulkan oleh permasalahan pengemis antara lain :

a. Masalah Lingkungan

Pengemis pada umumnya tidak memiliki tempat tinggal tetap, tinggal di wilayah yang sebenarnya dilarang dijadikan tempat tinggal, seperti di taman-taman, jembatan dan pinggiran kali. Oleh karena itu kehadiran mereka di kota-kota besar sangat mengganggu ketertiban umum, ketenangan masyarakat dan kebersihan serta keindahan kota.

b. Masalah Kependudukan

Pengemis yang hidupnya berkeliaran di jalan-jalan dan tempat umum, kebanyakan tidak memiliki kartu identitas (KTP/KK) yang tercatat di Kelurahan (RT/RW) setempat dan sebagian besar mereka hidup bersama sebagai suami istri tanpa ikatan pernikahan yang sah.

c. Masalah Keamanan dan Ketertiban

Maraknya pengemis di suatu wilayah dapat menimbulkan kerawanan sosial, serta mengurangi keamanan dan ketertiban di wilayah tersebut.

5.2. Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur

Kebijakan Penertiban Pengemis (Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang ketertiban umum) mempunyai tujuan untuk mewujudkan rasa aman, tertib dan nyaman bagi masyarakat, agar terhindar dari segala macam gangguan dan keamanan. Tujuan kebijakan itu akan menjadi tolak ukur keberhasilan dari implementasi suatu kebijakan. Tujuan tersebut dapat dicapai apabila kebijakan yang telah dibuat dapat diimplementasikan dengan baik sehingga dapat memberikan manfaat dan dampak positif bagi masyarakat.

Dengan demikian implementasi kebijakan penertiban pengemis harus mampu mengatasi masalah sosial pengemis di satu pihak memberi rasa aman dan ketentraman bagi masyarakat di tempat-tempat umum, kondisi jalan yang aman, tertib dan lancar menjadi dambaan seluruh masyarakat pengguna jalan. Oleh karenanya upaya penertiban pengemis haruslah dilaksanakan secara terus menerus.

5.2.3. Sosialisasi Kebijakan

Penertiban pengemis merupakan salah satu upaya pemerintah yang bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat agar terhindar dari ancaman, gangguan, dan keamanan mereka. Untuk mewujudkan hal ini perlu diatur melalui kebijakan yang bertujuan untuk itu dan masyarakat harus mematuhi. Namun disadari bahwa suatu kebijakan yang dipaksakan tentu kurang efisien dan kurang efektif, karena itu perlu disosialisasikan terlebih dahulu agar masyarakat dan aparat pelaksana dapat memahami dan menyadari latar belakang pembuatan kebijakan tersebut, sehingga dapat dilaksanakan dengan baik dan tepat.

Setiap kebijakan yang akan diimplementasikan sudah seharusnya disosialisasikan terlebih dahulu, hal tersebut dimaksudkan agar kebijakan tersebut dapat diketahui dan dipahami oleh semua pihak dan semua lapisan masyarakat tentang tujuan dan sasaran kebijakan tersebut. Demikian halnya dengan kebijakan penertiban pengemis, sebelum adanya implementasi diawali dengan adanya sosialisasi.

Sosialisasi Perda Nomor 8 tahun 2007 diberikan kepada aparat pemerintah mulai tingkat kelurahan sampai tingkat kota, serta terhadap Organisasi Sosial dan masyarakat luas. Tujuan sosialisasi agar kebijakan tersebut diketahui dan dipahami oleh semua lapisan masyarakat tentang tujuan dan sasaran kebijakan penertiban pengemis. Lebih jauh diharapkan agar implementasi kebijakan tersebut mendapat dukungan dan peran serta dari semua pihak, terutama agar masyarakat tidak memberikan sejumlah uang atau barang kepada pengemis, pengamen dan pengelap mobil (Pasal 40 huruf c). Metode sosialisasinya adalah melalui media elektronik, media cetak dan tatap muka sebagaimana diutarakan oleh Kepala Seksi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Suku Dinas Sosial Jakarta Timur :

”Dalam rangka implementasi Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang ketertiban umum, sangat penting diawali dengan sosialisasi kepada semua pihak, baik kepada aparat maupun kepada masyarakat pada umumnya, agar implementasi kebijakan tersebut dapat berjalan baik dan mencapai tujuan yang diharapkan, dengan adanya sosialisasi maka implementasi kebijakan penertiban pengemis bisa berjalan dengan efisien dan efektif” (wawancara dengan Syamsuddin, 18 Januari 2011).

Terkait dengan pernyataan Kepala Seksi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial tersebut komunikasi yang efektif sangat diperlukan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Para pelaku kebijakan maupun kelompok sasaran harus mengetahui dan memahami secara jelas substansi kebijakan yang meliputi isi, tujuan, sasaran, maupun arah kebijakan. Dengan demikian para pelaku kebijakan dapat mengerti apa yang harus dilakukan dan melaksanakan dengan benar kebijakan publik tersebut sesuai dengan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai serta dapat

memperkecil terjadinya resistensi dari kelompok sasaran. Komunikasi dalam hal ini dimaknai dengan kegiatan sosialisasi.

a. Bentuk sosialisasi kebijakan

Sosialisasi kebijakan dilaksanakan dalam bentuk media elektronik berisi tentang himbauan untuk tidak memberi uang di jalan bagi pengemis di siaran berupa iklan layanan masyarakat di televisi, radio, media cetak seperti penerbitan leaflet, majalah, stiker, banner, spanduk dan pemberian himbauan secara langsung di jalan-jalan atau di tempat-tempat umum dengan menggunakan pengeras suara serta tatap muka dalam bentuk sarasehan maupun penyuluhan antara nara sumber dengan peserta sosialisasi.



Gambar 5.1. Sosialisasi menggunakan media cetak berupa spanduk

b. Tempat pelaksanaan sosialisasi tatap muka

Pelaksanaan sosialisasi dengan cara tatap muka sarasehan ataupun penyuluhan antara nara sumber dengan peserta sosialisasi diselenggarakan oleh Suku Dinas Sosial Jakarta Timur maupun di Dinas Sosial Provinsi DKI Jakarta.

c. Waktu pelaksanaan sosialisasi

Sosialisasi Perda nomor 8 tahun 2007 tentang ketertiban umum khususnya untuk sosialisasi tatap muka tidak rutin dilaksanakan pada awal-awal ditetapkannya Perda tersebut sebelum diimplementasikan. Pemberian himbauan oleh petugas Suku Dinas Sosial maupun Dinas Sosial dilaksanakan pada waktu-waktu tertentu

dimana jumlah pengemis meningkat yakni terutama menjelang bulan puasa dan menjelang hari raya Idul Fitri.



Gambar 5.2. Pemberian himbauan di jalan oleh Petugas Suku Dinas Sosial di daerah Cawang

d. Sasaran sosialisasi

- Yang menjadi sasaran dalam pelaksanaan sosialisasi kebijakan penertiban pengemis meliputi aparat dari kelurahan dan kecamatan dan instansi terkait tingkat kota Jakarta Timur.
- Selain dari aparat pemerintah, sosialisasi juga mencakup sasaran kepada Organisasi masyarakat atau lembaga sosial seperti Pekerja Sosial Masyarakat, Karang Taruna, Rumah Singgah, Panti-panti Sosial yang terkait.

e. Materi yang disampaikan

Materi yang disampaikan pada saat sosialisasi, yaitu :

- Hal-hal yang berkaitan dengan masalah-masalah sosial di Jakarta Timur;
- Dampak dari permasalahan sosial tersebut jika tidak ditangani;
- Upaya penanganan pengemis di Jakarta Timur.
- Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum khususnya Bab VIII tentang tertib sosial, pasal 39 ayat (1), pasal 40 huruf (a), pasal 40 huruf (b), pasal 40 huruf (c), serta bab IV tentang ketentuan pidana atau sanksi-sanksi

yang diberikan kepada para pelanggar ketentuan pidana tersebut, serta implementasinya.

Sosialisasi tentang kebijakan penertiban pengemis belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat disebabkan karena terbatasnya dana sosialisasi, selain frekuensinya masih kurang juga belum merata kepada semua lapisan masyarakat, sebagaimana juga yang dikemukakan oleh Kepala Seksi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial :

”Frekuensi Sosialisasi tentang Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum masih kurang, hal ini disebabkan terbatasnya anggaran sosialisasi” (wawancara dengan Syamsuddin, 18 Januari 2011).

Dalam kaitan dengan kurangnya sosialisasi Perda Nomor 8 tahun 2007, kepada seorang pengemis yang ditemui di perempatan lampu merah Pasar Rebo, yakni :

”Kami pernah mendengar, tetapi kami tidak paham maksudnya. Yang jelas kami tidak bisa makan kalau tidak mengemis”. (wawancara dengan Ujang, 25 Januari 2011)

Dari pernyataan pengemis tersebut menggambarkan belum memahami isi Perda Nomor 8 tahun 2007, hanya pernah mendengar tentang larangan mengemis di jalan, namun tidak tahu sanksinya apabila mengemis di jalan ataupun di tempat-tempat umum lainnya. Sedangkan pengemis yang lainnya menyatakan :

”Kami tahu ada larangan mengemis di jalan, tapi bagaimana ya kalau tidak mengemis tidak ada kerjaan lain, tidak bisa memberi makan anak bini saya”. (wawancara dengan Jamal, 25 Januari 2011)

Pernyataan pengemis di atas, menggambarkan bahwa pengemis tersebut mengetahui adanya larangan mengemis di jalan, namun yang membuat pengemis tersebut terpaksa mengemis di jalan karena tidak adanya pekerjaan lain yang dapat dikerjakan kecuali dengan cara mengemis. Selain pengemis-pengemis tersebut, ada pengemis yang belum mengetahui larangan tersebut.

”Saya sama sekali belum tahu tentang larangan mengemis itu, tapi apapun yang terjadi kami hanya bisa mengemis, karena tidak ada pekerjaan lain yang bisa kami kerjakan lagi”. (wawancara dengan Ahmad, 25 Januari 2011).

Dari pendapat para pengemis tersebut di atas, pada intinya baik yang sudah mengetahui maupun yang belum mengetahui tentang larangan mengemis itu, pada hakekatnya pengemis tidak sanggup mencari pekerjaan lain selain mengemis. Satu-satunya tumpuan hidupnya adalah dengan mengemis.

Pendekatan operasi yustisi (penegakan hukum) saja, tetapi juga melalui pendekatan kesejahteraan sosial, yaitu perlu diikuti dengan pemberdayaan sosial di panti-panti sosial ataupun di lembaga-lembaga pelayanan sosial lainnya yang melakukan pemberdayaan sosial. Melalui pemberdayaan sosial diharapkan akan dapat mengantarkan pengemis tersebut untuk beralih profesi mengemis menjadi manusia produktif yang mampu menghidupi diri dan keluarganya secara layak, yang pada akhirnya dapat berperan serta aktif dalam pembangunan.

5.2.2. Penjangkauan

Penjangkauan dalam hal ini merupakan serangkaian kegiatan penertiban yang dilaksanakan dengan cara mendatangi pengemis di jalan-jalan atau di tempat-tempat umum untuk diangkut dan dikirim ke Suku Dinas Sosial atau Panti Sosial.



Gambar 5.3. Penjangkauan oleh Satpol PP untuk diserahkan ke Sudin Sosial

Penjangkauan selama ini dilaksanakan dalam dua cara. Cara yang pertama dengan pendekatan represif, yaitu penjangkauan yang dilakukan dengan operasi/razia pengemis di jalan atau di tempat-tempat umum secara "paksa". Dalam pelaksanaannya dipandang tidak manusiawi, karena dianggap melanggar Hak Asasi Manusia (HAM). Salah satu anggota Satpol PP Awang menggambarkan pelaksanaan operasi/razia bagi pengemis dianggap tidak manusiawi, berikut merupakan hasil wawancaranya :

"Pada saat operasi/razia pengemis, mereka pada lari pontang panting tanpa memperdulikan keselamatan mereka, bahkan ada yang melompat nyebur di kali yang bisa membahayakan jiwa mereka. Oleh pihak tertentu upaya penertiban (operasi/razia) pengemis di jalan-jalan dianggap melanggar HAM dan tidak manusiawi". (wawancara dengan Awang, tanggal 27 Januari 2011).

Pelaksanaan operasi/razia dilakukan paling sedikit dua kali seminggu di seluruh kawasan wilayah Jakarta Timur terutama di titik-titik rawan pengemis, antara lain : di jalan Pemuda, perempatan jalan Pemuda dan Pramuka, Perempatan jalan Raya Taman Mini, Perempatan Pasar Rebo. Cara tersebut cukup efektif untuk membersihkan jalan dari pengemis atau di tempat-tempat umum lainnya, namun cukup berisiko karena operasi/razia dapat membahayakan keselamatan jiwa bagi petugas, pengemis, maupun pengguna jalan. Bahkan tidak jarang dalam pelaksanaannya tidak mendatangkan hasil atau kurang berhasil. Ketika operasi/razia dilancarkan di satu lokasi, informasi operasi/razia tersebut cepat menyebar, sehingga sudah diketahui pengemis di lokasi lain akan ada operasi/razia pengemis. Demikian juga kendaraan operasional yang digunakan dalam penjemputan pengemis, sudah sangat dikenal baik oleh pengemis. Hal ini menyebabkan pengemis sudah mengetahui terlebih dahulu kendaraan operasional Satpol PP ataupun dari Suku Dinas Sosial Jakarta Timur yang akan melintas, sehingga para pengemis segera meninggalkan lokasi.



Gambar 5.4. (a) dan (b) Petugas Dinas Sosial yang sedang melaksanakan penjangkauan dengan cara operasi/razia di Daerah Jatinegara
Pelaksanakan penjangkauan salah satunya dengan dilakukannya operasi/razia

Operasi/razia terhadap para pengemis di jalan dilaksanakan secara terpadu, sebagaimana diungkapkan Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial sebagai berikut :

”Cara penjangkauan yang dilaksanakan dengan operasi/razia dilaksanakan bersama secara terpadu antara Satpol PP, Suku Dinas Sosial dan Kepolisian. Satpol PP berperan ”menangkap” para pengemis di jalan-jalan atau di tempat-tempat umum kemudian diserahkan kepada petugas Suku Dinas Sosial. Oleh petugas Suku Dinas Sosial selanjutnya dimasukkan ke dalam mobil operasional untuk diangkut ke Panti Sosial Bina Insani Bangun Daya Cipayung. Sedangkan aparat kepolisian berperan mengatur lalu lintas di jalan-jalan dimana operasi/rzia berlangsung, serta melaksanakan pengamanan bilamana terjadi perlawanan dari para pengemis atau PMKS lainnya”.
(wawancara dengan Syamsuddin, 18 Januari 2011)



Gambar 5.5. Operasi/razia yang dilakukan oleh petugas Suku Dinas Sosial dengan menggunakan kendaraan operasional Dinas Sosial.

Cara yang kedua, adalah penjangkauan dengan persuasif, yaitu suatu cara atau pendekatan yang dilakukan oleh petugas untuk memberikan pengertian, pemahaman dan mengajak kepada para pengemis untuk meninggalkan aktivitas mengemis di jalanan atau di tempat-tempat umum lainnya serta menawarkan program-program pembinaan di Panti Sosial. Pendekatan persuasif ini memerlukan waktu yang cukup lama dan tidak mudah karena diperlukan penanaman dan pemahaman yang berkali-kali, sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Seksi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial :

”Pendekatan persuasif dalam penjangkauan pengemis di tempat-tempat umum tidaklah mudah, perlu kesabaran untuk memberikan pengertian dan pemahaman serta kesadaran agar mereka mau meninggalkan aktivitas mengemis di tempat-tempat umum dan mau mengikuti program pembinaan di panti sosial.” (wawancara dengan Syamsuddin, tanggal 18 Januari 2011)

Pelaksanaan penjangkauan dengan cara persuasif bagi pengemis di jalanan membutuhkan banyak waktu dan tenaga. Oleh karena itu diperlukan personil yang mampu membujuk pengemis untuk diberikan pemahaman dengan cara yang mudah dimengerti serta mendorong ketertarikan pengemis untuk tidak melakukan kegiatan mengemis lagi. Kepala Seksi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial mengemukakan sebagai berikut :

”Bersama dengan Pekerja Sosial Masyarakat dan Relawan Sosial lainnya seperti dari unsur Karang Taruna, mahasiswa, Pengelola Rumah Singgah berusaha mengumpulkan pengemis di tempat-tempat di sekitar mereka yang sedang melakukan aktivitas mengemis, seperti di bawah kolong fly over, di halaman gedung, atau di trotoar. Para relawan dan pekerja sosial masyarakat memberikan motivasi dan ajakan untuk meninggalkan aktivitas mengemis di jalan, biasanya diawali dengan pemutaran film-film tertentu untuk menarik mereka untuk berkerumun selanjutnya pekerja sosial/relawan sosial melakukan pendekatan secara perorangan, dari hati ke hati agar mereka mematuhi peraturan yaitu larangan mengemis di jalan serta berusaha untuk ”menarik” mereka dari jalan agar mau dan berminat untuk mengikuti program-program pembinaan di lembaga-lembaga pelayanan kesejahteraan sosial seperti di Panti-panti Sosial” (wawancara dengan Syamsuddin, tanggal 18 Januari 2011)



Gambar 5.6. (a) dan (b) Kegiatan penjangkauan dengan pendekatan persuasif di perempatan Jl. Pemuda dan Perempatan Jl. Raya Taman Mini yang dilakukan oleh Pekerja Sosial Masyarakat dan relawan sosial lainnya.

Walaupun Perda Nomor 8 tahun 2007 sudah disosialisasikan, namun kenyataannya masih banyak ditemukan pengemis di tempat-tempat umum, seperti di jalan, terminal, stasiun Kereta Api, atau di tempat-tempat umum lainnya. Hal tersebut mengindikasikan masih kurangnya kesadaran masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh unsur Organisasi Sosial/LSM :

”Pengemis tidak akan habis di jalanan, bahkan akan semakin bertambah jumlahnya kalau para pengguna jalan selalu memberikan uang kepada pengemis di jalan. Oleh karena itu saya menghimbau kepada kita semua agar membantu mereka dengan cara menyalurkan sumbangan/bantuannya melalui lembaga-lembaga sosial terutama lembaga sosial yang menangani gelandangan dan pengemis. Mari kita sama-sama tidak lagi memberi mereka di jalanan tetapi mari kita bantu mereka agar mau mengikuti program pemberdayaan di lembaga-lembaga sosial agar mereka memiliki bekal untuk dapat hidup mandiri dan layak. Saya setuju kalau penertiban dilaksanakan secara terus menerus baik terhadap pengemis maupun orang yang memberi uang di jalan, karena hal tersebut sama sekali tidak mendidik bahkan akan membuat ketergantungan, menjadi malas dan menjadi manusia yang tidak produktif. Hidupnya akan bergantung pada belas kasihan dari orang lain yang tidak baik bagi kehidupan pengemis tersebut.” (wawancara dengan Anshary, Ketua Harian Badan Kordinasi Kegiatan Kesejahteraan Sosial Jakarta Timur, tanggal 2 Februari 2011)

Berdasarkan pendapat tersebut, maka penertiban pengemis harus menjangkau keduanya, yaitu pengemis dan pemberi uang di jalan. Dalam Perda No. 8 tahun 2007

pasal 40 huruf c disebutkan "Dilarang membeli kepada pedagang asongan, atau memberikan sejumlah uang atau barang kepada pengemis, pengamen dan pengelap mobil".

Sejauh ini pengguna jalan yang melanggar perda ini belum dikenakan sanksi baik denda uang maupun kurungan, hal ini disebabkan belum diimplementasikan Perda Nomor 8 tahun 2007 ini kepada pengguna jalan dalam arti belum diberikan tindakan kepada pengguna jalan yang memberi sumbangan kepada pengemis di jalan maupun di tempat umum lainnya.

Aktivitas pengemis menurut pendapat masyarakat khususnya Pengguna jalan sangat mengganggu kenyamanan, hal ini terungkap dari pernyataan sebagai berikut :

"Terus terang kami merasa terganggu dengan adanya pengemis bebas berkeliaran di jalan, yang jelas mengganggu keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas, apalagi kadang pengemis tersebut suka memaksa apabila kita tidak memberi uang kepada mereka". (wawancara tanggal 25 januari 2011).

Kondisi jalan dan tempat-tempat umum yang terdapat banyak pengemis sungguh dirasakan oleh masyarakat sangat mengganggu kenyamanan, seperti dituturkan lebih lanjut oleh pengguna jalan di bawah ini :

"Kami sering merasa was-was melintas di jalan-jalan yang padat terutama di perempatan jalan di malam hari. Pernah kami alami mereka meminta uang secara paksa, menggedor-gedor kaca mobil, ada juga yang terlihat membawa benda-benda yang saya kira itu untuk digunakan untuk menakut-nakuti. Saya minta agar para pengemis di jalan ditertibkan". (wawancara tanggal 25 Januari 2011).

Berkaitan dengan hal tersebut, bahwa adanya pengemis di tempat-tempat umum karena kurangnya lapangan kerja. Pada umumnya pengemis datang dari luar kota karena di daerah asalnya tidak ada lapangan kerja, kemudian ke Jakarta untuk mengadu nasib. Namun tidak dapat bersaing dengan warga Jakarta atau pendatang lainnya karena tidak memiliki pendidikan dan keterampilan yang memadai, serta tidak punya modal untuk berusaha sendiri. Dalam hal ini Kepala Seksi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Suku Dinas Sosial Jakarta Timur mengemukakan:

”Salah satu penyebab jumlah pengemis semakin bertambah, karena sebagian besar mereka adalah pendatang dari luar Jakarta. Di daerah asal mereka kurang lapangan kerja. Mereka datang ke Jakarta tanpa pengetahuan dalam arti tingkat pendidikan yang rendah, tidak memiliki keterampilan khusus, dan tidak memiliki modal untuk membuka usaha sendiri sehingga mereka tidak bisa bersaing, inilah yang menyebabkan hidup mereka terlantar dan bahkan mereka hidup menggelandang dan pilihan satu-satunya adalah mengemis”. (wawancara dengan Syamsuddin, tanggal 18 Januari 2011).

Penjangkauan pengemis melibatkan berbagai unsur aparat, yaitu Suku Dinas Sosial, Satpol PP/Kepolisian dan Pantis Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung. Hasil penjangkauan ditangani dalam dua pendekatan, yaitu pertama melalui Sidang tindak pidana ringan (Tipiring) dan yang kedua langsung diberikan pembinaan/pelayanan dan rehabilitasi sosial di Pantis Sosial melalui proses sidang tipiring dapat pula mengikuti pembinaan di Pantis Sosial.

5.2.3. Sidang Tindak Pidana Ringan (Tipiring)

Sidang tindak pidana ringan (Tipiring) merupakan suatu kegiatan dalam penindakan bagi pelanggar Perda Nomor 8 tahun 2007, dalam hal ini pelanggaran oleh pengemis. Dalam pasal 39 ayat (1) disebutkan: ”Setiap orang atau badan dilarang minta bantuan atau sumbangan yang dilakukan sendiri-sendiri dan/atau bersama-sama di jalan, pasar, kendaraan umum, lingkungan pemukiman, rumah sakit, sekolah dan kantor”. Selanjutnya pasal 40 huruf a disebutkan “setiap orang atau badan dilarang menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan dan pengelap mobil”. Bagi pelanggar ketentuan ini dikenakan sanksi kurungan minimal 10 hari dan paling lama 60 hari, atau denda paling sedikit Rp.10.000,- dan paling banyak Rp.20.000.000,-.

Penerapan terhadap pasal-pasal yang berkenaan dengan pelanggar pasal-pasal tersebut diproses secara hukum dalam persidangan yang disebut dengan Sidang Tindak Pidana Ringan (Tipiring). Sidang dapat dilaksanakan di Pengadilan Negeri, di panti-panti sosial, maupun di tempat terbuka seperti di area parkir dengan memasang

tenda-tenda, seperti yang dikemukakan oleh Kepala Seksi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Suku Dinas Sosial Jakarta Timur :

”Penyelenggaraan Sidang Tipiring dapat dilaksanakan di Pengadilan Negeri, di tempat-tempat terbuka seperti area parkir, lapangan olahraga atau di panti-panti sosial, selama ini kebanyakan dilakukan di panti-panti sosial dan tempat-tempat terbuka karena memudahkan penyelenggaraan Sidang Tipiring”. (wawancara dengan Syamsuddin, tanggal 18 Januari 2011)

Unsur-unsur yang terlibat dalam proses Tipiring, yaitu: Hakim, Jaksa, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), Korps Pengawas (Korwas) PPNS dan Pos Bantuan Hukum (Posbakum). Pelaksanaan Sidang Tipiring diawali dengan penyidikan oleh PPNS Suku Dinas Sosial. Berkas penyidikan selanjutnya diserahkan kepada Jaksa untuk diajukan kepada Hakim untuk divonis, jika terbukti melanggar Perda Nomor 8 tahun 2007 khususnya pasal 39 ayat (1) dan atau pasal 40 huruf a, akan dikenakan sanksi kurungan atau denda sesuai dengan keputusan hakim.

Berdasarkan informasi yang diperoleh, bahwa pengenaan sanksi terhadap pelanggar Perda ini, belum sepenuhnya dapat diterapkan secara optimal. Denda yang dikenakan pada umumnya berkisar di bawah Rp. 100.000,- dan pada umumnya pengemis tidak mampu membayar. Sedangkan untuk sanksi kurungan tidak dapat diterapkan karena Pemda DKI Jakarta tidak memiliki penjara khusus bagi pelanggar Perda ini. Sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Seksi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Suku Dinas Sosial Jakarta Timur :

”Kendala yang dihadapi dalam implementasi Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang ketertiban umum adalah khususnya bagi pengemis yaitu kebanyakan mereka tidak sanggup membayar denda, padahal denda yang ditetapkan relatif kecil, sedangkan untuk putusan kurungan masih belum bisa diterapkan karena Pemda tidak memiliki penjara bagi pelanggar Perda tersebut”. (wawancara dengan Syamsuddin, tanggal 18 Januari 2011).

Berkaitan dengan masalah birokrasi atas pelanggaran Perda ini menjadi dilematis. Di satu pihak pengemis yang dikenakan dengan denda sejumlah uang kebanyakan tidak dapat dipenuhi, di lain pihak jika dikenakan sanksi kurungan belum tersedia kurungan atau penjara, hal ini menyebabkan implementasi kebijakan penertiban pengemis (Perda No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum) kurang

efektif, sehingga dapat dikatakan kegiatan sidang Tipiring bagi pengemis adalah program pemborosan karena sama sekali tidak memberi efek jera.

5.2.4. Pembinaan/Rehabilitasi Sosial

Pembinaan/rehabilitasi sosial bagi pengemis dilakukan di dalam Panti Sosial dan merupakan aktivitas yang terintegrasi dalam implementasi kebijakan penertiban pengemis. Panti sosial yang dimaksud adalah Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung Jakarta Timur. Panti sosial ini memberikan penampungan sementara, pelayanan/rehabilitasi sosial terhadap pengemis untuk menumbuhkan rasa percaya diri, harga diri, dan tekad kemandirian.

Pengemis yang mendapat pembinaan/rehabilitasi sosial di panti sosial tersebut adalah pengemis hasil penjangkauan, baik yang melalui sidang tipiring maupun yang tidak melalui sidang tipiring asalkan memiliki kemauan untuk mendapatkan pembinaan/rehabilitasi sosial di dalam panti sosial ini. Sebagaimana dikemukakan Kepala Seksi Bimbingan dan Penyaluran panti sosial Bina Insan Bangun Daya sebagai berikut :

”Pengemis yang ditampung di panti sosial ini adalah hasil dari penjangkauan termasuk pengemis yang tidak dapat memenuhi putusan pengadilan yakni tidak dapat membayar denda, maka mereka diharuskan masuk ke panti ini untuk mendapatkan pembinaan/rehabilitasi sosial guna memulihkan rasa percaya diri, harga diri, dan menumbuhkan tekad kemandirian mereka, agar nantinya mampu hidup mandiri di masyarakat”. (wawancara dengan Syaifudin. Tanggal 8 Februari 2011).

Berdasarkan pernyataan tersebut di atas, maka hasil penjangkauan akan menerima pelayanan dan rehabilitasi sosial di Panti Sosial yang meliputi asrama, pangan dan bimbingan fisik, mental, sosial dan keterampilan.

Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya merupakan lembaga pelayanan kesejahteraan sosial yang berfungsi untuk merubah atribut personal klien sebagai tujuan utama (*people changing technologies*) perwujudan perilaku klien menjadi dasar yang paling penting untuk melanjutkan pemberian pelayanan menuju ke arah

perubahan sikap mental dan keberfungsian sosial klien. Pelayanan yang ada di Panti Sosial meliputi bimbingan fisik, mental, sosial dan keterampilan, yang memungkinkan potensi pengemis diarahkan dan dikembangkan menjadi manusia yang memiliki sikap kemandirian serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya sebagaimana mestinya. Dalam arti setelah mengikuti pelayanan dan rehabilitasi sosial di Panti Sosial tidak lagi menjadi pengemis, tetapi menjadi manusia yang berguna.

Setiap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) termasuk pengemis yang diterima oleh panti sosial ini selanjutnya disebut dengan klien. Pada umumnya klien yang masuk ke panti sosial ini adalah hasil penjangkauan, baik yang dilaksanakan oleh Suku Dinas Sosial, Suku Dinas Trantib / Satpol PP, maupun dari Kepolisian. Pada tahap penerimaan ini, terdapat proses yang harus dilalui oleh para klien yakni :

a. Pendekatan awal, yaitu meliputi identifikasi.

Identifikasi merupakan serangkaian kegiatan untuk mendapatkan data yang lebih rinci tentang potensi diri yang ada. Secara teknis proses identifikasi merupakan kegiatan wawancara/interview oleh petugas panti dengan klien untuk memperoleh sejumlah keterangan tentang identitas diri dan orangtua/keluarganya serta latar belakang klien. sebagaimana yang dikemukakan oleh Kepala Seksi Bimbingan dan Penyaluran Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung Jakarta Timur :

”Identifikasi adalah kegiatan wawancara/interview dengan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) termasuk di dalamnya Pengemis mengenai antara lain identitas diri, identitas orangtua/keluarga, serta penggalan informasi tentang latar belakang mereka. Identifikasi juga dimaksudkan agar tercipta kelancaran pelaksanaan operasional dalam rangka mendapatkan gambaran yang lebih jelas tentang kondisi klien serta sumber-sumber pelayanan setempat dan pasaran kerja Setiap PMKS yang dikirim ke Panti Sosial ini baik dari hasil penjangkauan maupun rujukan dari lembaga sosial lainnya atau dari masyarakat harus melalui proses identifikasi untuk memperoleh gambaran antara lain tentang nama, tempat dan tanggal lahir, tingkat pendidikan, agama, domisili, pekerjaan sebelum mengemis. Demikian juga identitas orangtua atau keluarga secara lengkap”. (wawancara dengan Syaifudin. Tanggal 8 Februari 2011).



Gambar 5.7. Identifikasi oleh petugas

Klien yang sudah diidentifikasi selanjutnya diberikan motivasi untuk membangkitkan semangat, kesadaran dan keinginan agar mau mengikuti program pelayanan dan rehabilitasi sosial di panti. Pemberian motivasi dimaksudkan untuk menumbuhkan semangat dan kesadaran mereka untuk memperbaiki kehidupannya sebagaimana yang diutarakan Kepala Seksi Bimbingan dan Penyaluran Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung Jakarta Timur :

”Pemberian motivasi kepada klien merupakan faktor penting guna menumbuhkan dan mendorong kemauan serta meningkatkan kemampuan mereka untuk menerima program pelayanan dan rehabilitasi sosial di panti. Dengan motivasi yang kuat klien akan dapat mengikuti semua program panti dengan baik”. (wawancara dengan Syaifudin. Tanggal 8 Februari 2011)

Selanjutnya adalah seleksi. Seleksi dilakukan dalam rangka pengelompokan jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang dikirim ke Panti Sosial ini. Seleksi juga dimaksudkan untuk menentukan siapa-siapa dari klien yang memenuhi syarat untuk menerima pelayanan dan rehabilitasi sosial di panti. Seleksi juga bertujuan untuk menetapkan klien yang definitif, agar dalam mengikuti program pelayanan dan rehabilitasi sosial sudah siap dan mantap seperti yang dikemukakan oleh Kepala Seksi Bimbingan dan Penyaluran Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya mengemukakan :

”Klien yang mengikuti program di panti harus melalui seleksi untuk dikelompokkan jenis-jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang di kirim ke Panti Sosial. Hasil seleksi akan digunakan untuk menetapkan mereka dapat atau tidaknya mengikuti program. Bagi mereka yang tidak memenuhi syarat akan dikembalikan ke daerah asal atau dirujuk ke lembaga pelayanan yang sesuai dengan jenis permasalahannya, misalnya kalau ada klien jompo dirujuk ke panti jompo, kalau ada psikotik dirujuk ke panti yang menangani psikotik, demikian juga kalau ada penyandang cacat dirujuk ke panti yang menangani penyandang cacat, atau anak jalanan dirujuk ke panti yang menangani anak jalanan, dan seterusnya”. (wawancara dengan Syaifudin. Tanggal 8 Februari 2011)

b. Penerimaan Klien.

Kegiatan penerimaan klien meliputi registrasi, yaitu melakukan pencatatan identitas diri klien dalam buku registrasi, pemenuhan kegiatan administrasi seperti surat pernyataan kesediaan klien mengikuti program di panti, dan penempatan dalam panti yaitu klien ditempatkan dalam asrama.

c. Assesmen.

Pada tahap ini seorang klien diassesmen untuk menelusuri bakat, minat dan kemampuannya, dalam rangka penempatan dalam program pembinaan/rehabilitasi sosial. Aspek-aspek dalam assesmen, meliputi :

- Fisik, aspek fisik yang diassesmen meliputi kondisi kesehatan, riwayat sakit, ada tidaknya pantangan-pantangan tertentu yang berkaitan dengan adanya alergi berikut penyakit yang pernah atau yang masih diderita.
- Mental Spiritual/Psikologis, aspek yang diassesmen berkaitan dengan mental spiritual mencakup kepribadian, kecerdasan, kemampuan dan kematangan emosional, termasuk persepsi diri, aspirasi dalam menjalani hidupnya sesuai dengan agama dan keyakinannya.

d. Penempatan dalam program.

Setelah Klien mengikuti asesmen, dan telah diketahui bakat, minat dan kemampuannya, maka selanjutnya mereka ditempatkan dalam program Bimbingan/Rehabilitasi Sosial. Sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Seksi Bimbingan dan Penyaluran Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya yaitu:

”Setiap klien harus melalui proses assesmen untuk mengetahui bakat, minat dan kemampuan mereka dalam rangka penempatan dalam program bimbingan dan keterampilan”. (wawancara dengan Syaifudin. Tanggal 8 Februari 2011).

Berdasarkan penjelasan Kepala Seksi Bimbingan tersebut, proses assesmen merupakan tahapan rehabilitasi sosial yang sangat penting, karena hasil assesmen akan menentukan penempatan seorang klien dalam program pembinaan dan rehabilitasi di panti tersebut.

Pengemis adalah klien yang tidak berdaya secara mental dan sosial sehingga direhabilitasi di Panti Sosial agar seoptimal mungkin fisik, mental dan sosialnya dapat berdaya dan berfungsi sehingga klien dapat hidup normal, layak dan manusiawi, mampu melaksanakan fungsi sosialnya sebaik-baiknya.

Rehabilitasi melibatkan beberapa fokus pelatihan kejuruan, konseling, penyesuaian psikologis, pemulihan medis dan fisik serta penempatan pekerjaan. Para klien tertentu saja memiliki perbedaan fokus layanan yang dibutuhkan. Beberapa klien memerlukan layanan pada semua bidang ini. Pelaksanaan pelayanan dan rehabilitasi sosial didasarkan pada hasil assesmen meliputi kegiatan :

- Bimbingan fisik melalui kegiatan pengenalan dan praktek cara-cara hidup sehat, mandi secara teratur, olahraga teratur dan disiplin agar kondisi badan/fisik dalam keadaan selalu sehat.
- Bimbingan mental melalui pembinaan mental dimaksudkan agar klien memiliki rasa tanggung jawab terhadap diri sendiri, keluarga dan lingkungannya serta tidak mudah terombang-ambing oleh hal-hal negatif. Bimbingan mental meliputi bimbingan mental keagaman/mental spiritual dan mental ideologis.
- Bimbingan sosial melalui menciptakan kerja sama, saling menghargai, penyesuaian diri dengan lingkungan sosialnya dan menumbuhkan kesadaran dan tanggung jawab sosialnya. Diberikan dalam bentuk pemberian tugas-

tugas pekerjaan yang harus dikerjakan secara bersama dan saling membantu satu sama lain.

- Bimbingan keterampilan kerja melalui pemberian pembekalan, keterampilan praktis seperti tata boga, menjahit, otomotif, bercocok tanam dan sebagainya sebagai bekal untuk dapat hidup mandiri.

Menurut Kepala Seksi Bimbingan dan Penyaluran Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya :

”Jenis keterampilan yang diberikan di Panti ini, antara lain keterampilan tata boga, menjahit, bengkel las, bercocok tanam, pertukangan kayu, dan sebagainya. Jenis keterampilan yang diikuti oleh seorang klien bisa lebih dari satu satu jenis keterampilan, sepanjang hasil assesmennya mendukung. Namun selama ini kebanyakan hanya satu jenis keterampilan saja yang diikuti oleh klien”. (wawancara dengan Syaifudin. Tanggal 8 Februari 2011)

Berdasarkan hal tersebut jelas bahwa seorang klien tidak dapat memilih sendiri jenis keterampilan yang akan diikuti, melainkan harus didasari oleh hasil assesmen, karena jika tidak kemungkinan besar akan mengalami kesulitan bahkan kegagalan. Maksudnya agar klien yang mendapat pembinaan dan rehabilitasi tersebut setelah keluar dari panti sosial Bina Insan Bangun Daya dapat bekerja dan juga dapat menyekolahkan anaknya sehingga tidak terpengaruh untuk menjadi pengemis juga. Seorang klien yang sedang mengikuti program pelayanan dan rehabilitasi sosial di panti, mengatakan :

”Alhamdulillah kami bisa hidup tenang di panti, tidak diuber-uber oleh Satpol PP. Kami cukup makan. Tapi kami ingin cepat-cepat keluar dari panti untuk mencari pekerjaan karena saya punya anak masih kecil.” (wawancara dengan Sodik, tanggal 8 Februari 2011).

Berdasarkan pernyataan klien tersebut mempunyai harapan masa depan, ingin cepat meninggalkan panti sosial agar dapat berusaha mencari pekerjaan yang sesuai dengan modal keterampilan yang diperoleh di dalam panti sosial demi melanjutkan kehidupan yang lebih baik serta dapat menyekolahkan anak-anaknya, dan ketidakinginan mereka melihat anak-anaknya menjadi pengemis. Oleh karena itu

panti sosial menjadi tumpuan bagi klien dan masyarakat untuk mendapatkan pengetahuan dan keterampilan yang memungkinkan dapat melaksanakan fungsi sosialnya setelah selesai mengikuti pembinaan/rehabilitasi sosial. Berikut pernyataan seorang klien lainnya yang berada di dalam panti sosial :

”Senang masuk panti, dapat makan dan keterampilan, tidak ingin jadi pengemis lagi, inginnya dagang kalau dikasi modal”. (wawancara dengan Sodik, tanggal 8 Februari 2011).

Pernyataan klien di atas, menunjukkan bahwa upaya panti memberikan motivasi cukup kuat, ini tergambar dalam pernyataan klien tersebut yakni rasa senang masuk panti karena dapat makan, dapat keterampilan, serta adanya keinginan untuk meningkatkan taraf hidupnya menjadi lebih produktif. Terdapat klien yang apabila sudah keluar dari panti sosial tersebut menginginkan melakukan kegiatan dagang. Keinginan-keinginan tersebut perlu terus ditanamkan kepada klien agar semakin memiliki keyakinan dapat seperti orang lain pada umumnya.

Lamanya program di panti sosial ini yaitu 6 bulan. Pemberian bimbingan/rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk menumbuhkan rasa percaya diri harga diri, serta tekad kemandirian agar mampu melaksanakan fungsi sosialnya sebagaimana mestinya.

Setiap klien yang dinyatakan sudah selesai mengikuti program pelayanan dan rehabilitasi di Panti Sosial mereka dapat kembali ke lingkungan keluarganya agar dapat memulai hidup baru, diharapkan dapat memulai merintis usaha sendiri atau bekerja pada orang lain. Kepala Seksi Bimbingan dan Penyaluran Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya mengemukakan :

“Klien yang telah selesai mengikuti program pelayanan dan rehabilitasi sosial di Panti Sosial ini selanjutnya klien dikembalikan ke lingkungan keluarga/masyarakat serta membantu mereka dalam mencari pekerjaan. Mereka yang sudah kembali ke lingkungan masyarakat baik yang sudah bekerja maupun yang belum bekerja masih tetap diberikan pembinaan lanjut, agar mereka yang sudah bekerja dapat mengembangkan usahanya dan kepada mereka yang belum mendapat pekerjaan tetap diberi motivasi agar tetap memiliki semangat dan tekad untuk mandiri. Dari hasil pengamatan kami, ada yang membuka usaha kecil-kecilan seperti jual minuman dan kue-kue, jualan

rokok, bekerja sebagai kuli bangunan/pertukangan”. (wawancara dengan Syaifudin. Tanggal 8 Februari 2011)

Masalah yang dihadapi dalam kaitan dengan penyaluran kerja bagi klien yang sudah selesai mengikuti Bimbingan/rehabilitasi sosial di Panti antara lain tingkat pendidikan formal klien yang pada umumnya relatif rendah. Kepala Seksi Bimbingan dan Penyaluran Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung mengemukakan :

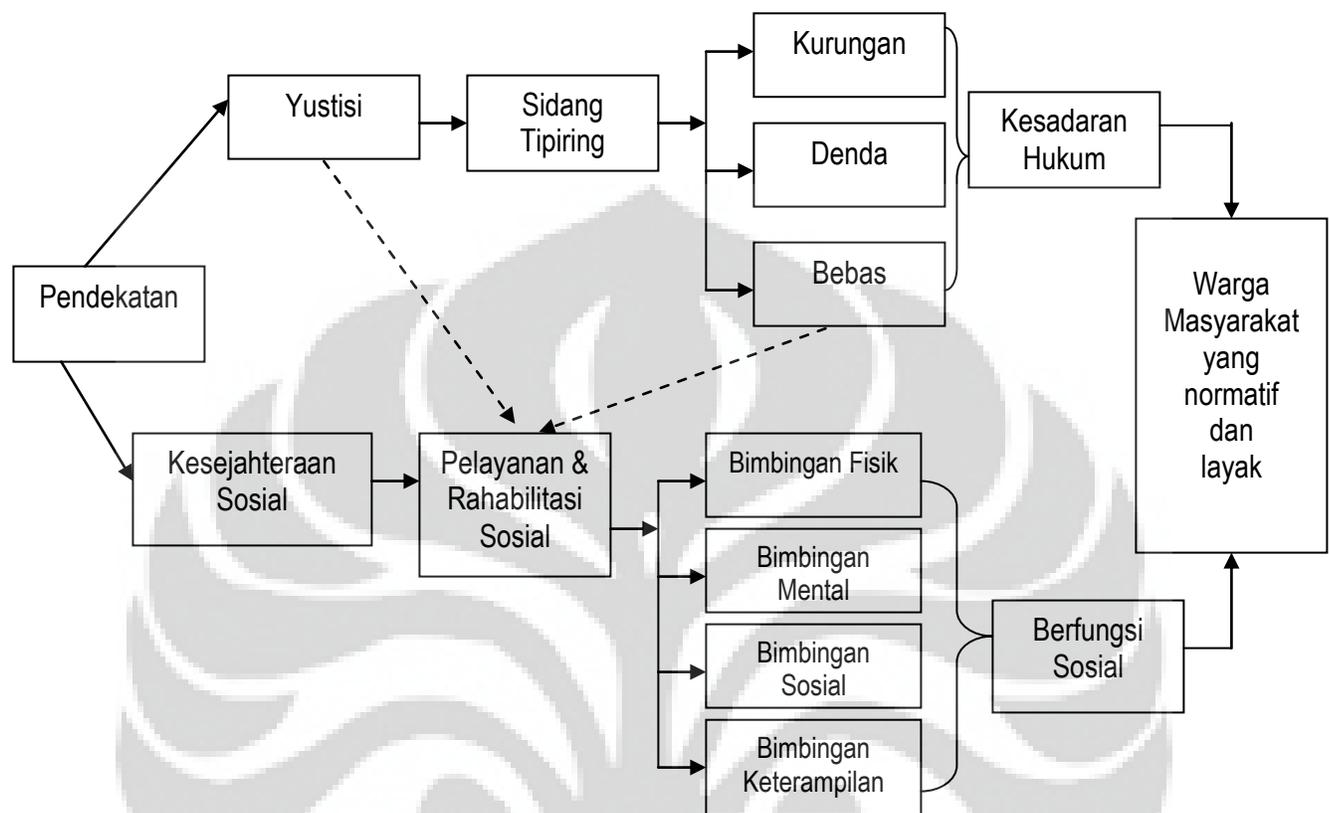
“Ada beberapa masalah yang dihadapi dalam kaitannya dengan penyaluran kerja klien yang sudah mengikuti bimbingan/rehabilitasi sosial di Panti Sosial ini, antara lain masalah pendidikan formal klien. Umumnya tingkat pendidikan formal mereka adalah Sekolah Dasar (SD) bahkan kebanyakan tidak tamat SD. Semerntara persyaratan pendidikan untuk memasuki lapangan kerja formal harus punya Ijazah Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat. Sedangkan untuk membuka usaha sendiri tidak gampang karena memerlukan tempat usaha dan modal usaha yang memadai, sehingga mereka hanya dapat membuka usaha kecil-kecilan di rumah masing-masing seperti jualan rokok, jualan minuman, jualan kue-kue, atau menjahit.” (wawancara dengan Syaifudin. Tanggal 8 Februari 2011).

Lebih lanjut Kepala Seksi Bimbingan dan Penyaluran mengemukakan tentang hambatan yang dihadapi oleh mereka yang sudah memulai usaha di rumah masing-masing, yaitu :

“Persoalan yang dihadapi oleh mereka yang mencoba membuka usaha sendiri lagi-lagi dihadap oleh masalah persaingan dengan Supermaret, Alfa Mart, Indo Mart dan sebagainya, orang-orang cenderung memilih Supermaret untuk berbelanja. Untuk mengatasi berbagai persoalan ini, tetap diberikan pembinaan (Pembinaan Lanjut) seperti pembinaan dalam rangka peningkatan kualitas bahan-bahan yang diproduksi atau dijual, dan harganya pun tidak boleh lebih tinggi dari harga pasar” (wawancara dengan Syaifudin. Tanggal 8 Februari 2011).

Dari pembahasan implementasi kebijakan penertiban pengemis dapat digambarkan pola penanganan pengemis pada gambar berikut :

Gambar 5.8. Pola Penanganan Pengemis

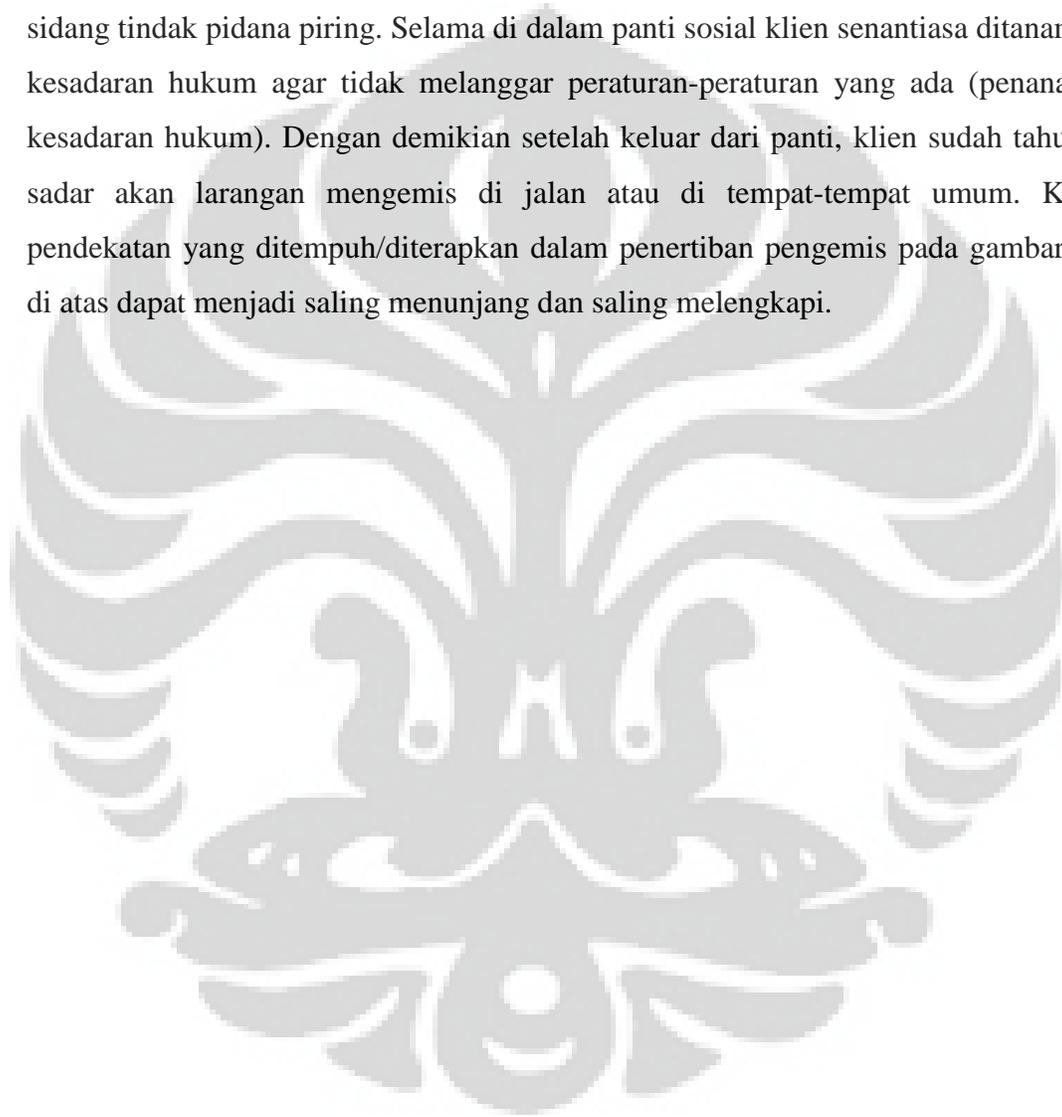


Sumber : Suku Dinas Sosial Jakarta Timur

Berdasarkan skema pola tersebut digambarkan bahwa implementasi kebijakan penertiban pengemis menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan yustisi (penegakan hukum) dan pendekatan kesejahteraan sosial. Pendekatan pertama yaitu pendekatan yustisi dimana hasil penjemputan (operasi/razia) pengemis diproses melalui sidang tindak pidana ringan (tipiring). Putusan Hakim bisa denda uang, kurungan, atau bebas, yang pada dasarnya bertujuan meningkatkan kesadaran hukum bagi pelanggar perda tersebut yang pada akhirnya diharapkan dapat hidup layak dan normatif. Pendekatan kedua adalah pendekatan kesejahteraan sosial dimana hasil penjangkauan baik melalui razia/operasi, persuasif, ataupun rujukan dari masyarakat atau lembaga-lembaga sosial mereka ditampung dan diberikan pembinaan dan

rehabilitasi sosial berupa bimbingan fisik, mental, sosial dan keterampilan yang ditujukan agar mereka dapat melaksanakan fungsi sosialnya dan menjadi warga masyarakat yang mandiri, hidup layak dan normatif.

Pengemis yang menjalani proses sidang tindak pidana ringan dapat pula mengikuti pembinaan/rehabilitasi sosial di Panti Sosial setelah menjalani proses sidang tindak pidana piring. Selama di dalam panti sosial klien senantiasa ditanamkan kesadaran hukum agar tidak melanggar peraturan-peraturan yang ada (penanaman kesadaran hukum). Dengan demikian setelah keluar dari panti, klien sudah tahu dan sadar akan larangan mengemis di jalan atau di tempat-tempat umum. Kedua pendekatan yang ditempuh/diterapkan dalam penertiban pengemis pada gambar 5.8. di atas dapat menjadi saling menunjang dan saling melengkapi.



BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

6.1. Simpulan

Terlepas dari adanya pro dan kontra di kalangan masyarakat terhadap Perda Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum merupakan hal yang wajar dalam kehidupan bermasyarakat. Sebagai masyarakat yang patuh hukum implementasi kebijakan penertiban pengemis harus mendukung Pemerintah dalam penerapannya. Di dalam penelitian ini ditemukan beberapa masalah dalam penerapan kebijakan penertiban pengemis, diantaranya masih lemahnya kegiatan sosialisasi kebijakan ini. Selain itu penjangkauan (operasi/razia) pengemis di jalan dan ditempat-tempat umum, khususnya dengan pendekatan represif (cara paksa) dipandang bertentangan dengan HAM. Bagi pengemis yang terjaring, dilakukan sidang Tindak Pidana Ringan (Tipiring) / Operasi Yustisi. Penyelenggaraan sidang tipiring sebagai salah satu rangkaian dalam penertiban pengemis dipandang masih kurang efektif karena tidak memberikan efek jera kepada pengemis dan terkesan pemborosan. Tahap terakhir dalam penertiban pengemis dengan pembinaan/pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi pengemis di Panti Sosial. Hasil pembinaan/pelayanan dan rehabilitasi sosial dikembalikan ke keluarga/daerah asal yang telah dibekali dengan keterampilan dan modal usaha. Jadi implementasinya kurang efektif karena kurangnya intensitas dan efektifitas dari sosialisasi tersebut selain itu tidak memberikan efek jera pada pelanggar Perda No. 8 Tahun 2007 karena hanya bersifat temporer/sementara pada penerapannya.

6.2. Saran

Berdasarkan simpulan di atas maka terdapat beberapa saran dalam rangka mengoptimalkan kegiatan implementasi kebijakan penertiban pengemis diantaranya perlu peningkatan intensitas kegiatan sosialisasi Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Diperlukan kerjasama antar daerah ditingkatkan

untuk pembinaan lanjut terhadap eks. Pengemis yang telah mengikuti pelayanan dan rehabilitasi di panti sosial. Pemerintah Daerah asal pengemis hendaknya memfasilitasi agar eks. Pengemis dapat merintis usaha ekonomi produktif di daerah asal masing-masing.



DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Abidin, Said Zainal. *Kebijakan Publik*. Cetakan Pertama. Jakarta : Pancur Siwah, Agustus 2002.
- Bungin, Burhan. *Metodologi Penelitian Kualitatif : aktualisasi metodologis ke arah ragam varian kontemporer*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2008.
- Panduan Umum Pelaksanaan Bimbingan Sosial Penyandang Cacat dalam Panti*. Depsos RI, 2000.
- Danim, Sudarwan. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta : Bumi Aksara, 1997.
- Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (edisi ke-2). Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2000.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang: Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2006.
- Edwards III, George C. (1980). *Implementing public policy*. Washington, D.C. : Congressional Quarterly Press.
- Gans, Herbert J. *Culture and Class in The Study of Poverty: An Approach to Anti-poverty Research*. New York: Basic Book, 1969.
- Hosio, J.E. *Kebijakan Publik dan Desentralisasi : esai-esai dari Sorong*. Yogyakarta : Laksbang, 2007.
- Koentjaraningrat. *Metode-metode penelitian masyarakat*. (edisi ke-3). Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 1993).
- Lewis, Oscar. *Five families, Mexican Case Study in The Culture of Property*. New York, 1959.
- Pasolong, Harbani. *Teori Administrasi Publik*. Bandung : Penerbit Alfabeta, 2007.
- Penyusunan Peraturan Daerah yang Partisipatif*. Jakarta : Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), 2003.
- Rakhmat, Jalaluddin. *Metode Penelitian Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1999.

- Santosa, Heru. *Jakarta Timur dalam Angka : Jakarta Timur in Figures*. Jakarta : Badan Pusat Statistik Kotamadya Jakarta Timur, 2001.
- Solichin, Abdul Wahab. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2002.
- Standard Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*. Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial Direktorat Jenderal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Departemen Sosial RI, 2007.
- Suharto, Edi. *Analisis Kebijakan Publik : panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan sosial*. Bandung : Alfabeta, 2006.
- Suharto, Edi. *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta, 2008.
- Suparlan, Parsudi. *Kemiskinan di Perkotaan: bacaan untuk Antropologi Perkotaan*. Jakarta : LP3ES, 1993.
- Suparlan, Parsudi. *Gelandangan: Sebuah Konsekuensi Perkembangan Kota,” dalam Aswab Mahasin, ed, Gelandangan: Pandangan Ilmuan Sosial*. Jakarta: LP3ES, 1986.
- Syafiie, Inu Kencana. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT. Eresco, 1992.
- Salusu, J. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta : Grasindo, 1996
- Thoha, Miftah. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1997.
- Umar, Husein. *Metodologi Penelitian : aplikasi dalam pemasaran*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- Usman, Husaini. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta : Bumi Aksara, 2006.
- Widodo, Joko. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan aplikasi analisis proses kebijakan publik*. Malang : Banyumedia, 2008.
- William, Walter. *The Implementation Perspective*. Berkely : University of California Press, 1980.
- Zainun, Buchari. *Manajemen dan Motivasi*. Jakarta: Balai Aksara,1981.

Skripsi :

Mardhany, Muhammad Riza. "Implementasi Perda No.2 Tahun 2005 Tentang Pengendalian Pencemaran Udara Pasal 13 Mengenai Penetapan Kawasan Dilarang Merokok dan Penyediaan Tempat Khusus Merokok oleh Pemda DKI Jakarta (Studi operasi : Biro Administrasi Kesejahteraan Masyarakat, Dinas Tramtib dan Linmas, Biro Hukum, BPLHD dan WITT)". *Skripsi*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2007. Tidak diterbitkan.

Noor, Muhammad Zaki. "Implementasi Kebijakan Warung Kejujuran KPK di SMU N 3 Jakarta Selatan". *Skripsi*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2008. Tidak diterbitkan.

Sumiati, Isoh. "Implementasi Program RW Siaga di Kota Depok (Studi tentang Indikator Program RW Siaga di RW 13 Kelurahan Depok Jaya Kecamatan Pancoran Mas Kota Depok)". *Skripsi*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2010. Tidak diterbitkan.

Publikasi Elektronik :

Johan. "Gambaran Upaya Penanganan Pengemis Di Beberapa Wilayah Di Indonesia". *Yanrehsos.depsos.go.id*. Dipublikasikan 13 April 2009.

Tira. "Penanggulangan Gepeng Harus Melibatkan Semua Pihak". *yanrehsos.depsos.go.id*. Dipublikasikan 02 Februari 2010.

Zikri, Manshur "Review Debat Kasus Perda Tibum DKI Jakarta Pasal Tentang Keberadaan Pengemis". Dipublikasikan tahun 2010.

Penertiban Gelandangan dan Pengemis Di Provinsi DKI Jakarta <http://rehsos.depsos.go.id>. Dipublikasikan April 2010

LEMBAR LAMPIRAN



Universitas Indonesia

Lampiran 1. Hasil Dokumentasi Penulis

A. Gambar Sosialisasi Penertiban Pengemis



Spanduk "Stop Memberi"



Himbauan oleh Petugas Suku Dinas di Jalan

B. Gambar Penertiban Pengemis



Pengemis hasil penjangkauan diserahkan ke Suku Dinas Sosial



Penjangkauan (operasi/razia)



Penjangkauan (operasi/razia)



Penjangkauan (operasi/razia)

Universitas Indonesia

C. Penjangkauan Pengemis melalui pendekatan Persuasif



Pengemis sedang diberikan motivasi



Motivasi diberikan melalui film

D. Kegiatan di Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayang



Identifikasi oleh Petugas



Bimbingan Mental Spiritual



Bimbingan Keterampilan membuat Pot



Bimbingan Keterampilan Bercocok tanam



Bimbingan Fisik



Bimbingan Sosial

E. Pelayanan Makanan dan Asrama Panti Sosial



Pelayanan Makanan



Asrama/Barak

Lampiran 2.
Hasil Wawancara



Lampiran 2.

Hasil Wawancara I

Nama Narasumber : Drs. Syamsuddin.
 Jabatan : Kepala Seksi Rehabilitasi Tuna Sosial Suku Dinas Sosial Kota Administrasi Jakarta Timur
 Tempat : Kantor Suku Dinas Sosial Jakarta Timur
 Waktu : Hari Selasa, tanggal 18 Januari 2011

1. Bagaimana merencanakan penertiban pengemis khususnya di wilayah Jakarta Timur?

Jawab :

Dalam merencanakan suatu penertiban, terdapat proses atau tahapan-tahapan, diantaranya merancang bangun atau desain penertiban pengemis, selanjutnya membuat jadwal kapan penertiban tersebut akan dilaksanakan, lalu melaksanakan penertiban di sejumlah wilayah yang menjadi target penertiban, setelah itu melakukan monitoring dan yang terakhir adanya evaluasi penertiban pengemis.

Yang pertama dalam merancang bangun atau mendesain rencana penertiban, para staf di Suku Dinas Sosial Jakarta Timur mengadakan rapat koordinasi mengenai persiapan penertiban pengemis. Pada rapat tersebut juga direncanakan siapa saja yang dilibatkan dalam penertiban pengemis, yaitu Suku Dinas Sosial Jakarta Timur, Satpol PP, Panti Sosial Bina Insani Cipayang serta Camat atau Lurah setempat.

Dari rapat tersebut didapatkan hasil seperti menetapkan personil-personil yang akan turun ke lokasi tempat penertiban pengemis dari Suku Dinas Sosial, Satpol PP dan Kepolisian. Lalu menetapkan sasaran penertiban yaitu wilayah mana saja yang rawan akan pengemis di jalanan. Serta lamanya waktu penertiban.

2. Apa dasar penertiban pengemis di Jakarta Timur ini?

Jawab :

Pengemis di Jakarta Timur cenderung meningkat jumlahnya, dan semakin meresahkan masyarakat pengguna jalan, disamping itu dapat membahayakan jiwa mereka dan orang lain, selain itu aktivitas pengemis di jalanan dapat mengancam keselamatan mereka dan orang lain karena sewaktu-waktu bisa saja tertabrak kendaraan yang sedang melintas, serta mengganggu kelancaran lalu lintas. Pengemis di kota-kota besar semakin bertambah jumlahnya salah satu penyebab jumlah pengemis semakin bertambah, karena sebagian besar mereka adalah pendatang dari luar Jakarta. Di daerah asal mereka kurang lapangan kerja. Mereka datang ke Jakarta tanpa pengetahuan dalam arti tingkat pendidikan yang rendah, tidak memiliki keterampilan khusus, dan tidak memiliki modal untuk membuka usaha sendiri sehingga mereka tidak bisa bersaing, inilah yang menyebabkan hidup mereka terlantar dan bahkan mereka

hidup menggelandang dan pilihan satu-satunya adalah mengemis. Adanya Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum dimana salah satu Bab-nya yaitu Bab VIII tentang Tertib Sosial Pasal 40a yang bunyinya bahwa "Setiap orang atau badan dilarang menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan pengelap mobil".

3. Kepada siapa saja Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 disosialisasikan?

Jawab :

Dalam rangka implementasi Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang ketertiban umum, sangat penting diawali dengan sosialisasi kepada semua pihak, baik kepada aparat maupun kepada masyarakat pada umumnya, agar implementasi kebijakan tersebut dapat berjalan baik dan mencapai tujuan yang diharapkan, dengan adanya sosialisasi maka implementasi kebijakan penertiban pengemis bisa berjalan dengan efisien dan efektif. Yang pertama disosialisasikan kepada aparat Pemda mulai dari tingkat Kelurahan sampai Kota, kemudian kepada Organisasi Sosial (Orsos) atau Lembaga Sosial Masyarakat (LSM), kemudian masyarakat pada umumnya.

4. Bagaimana mensosialisasikan Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007?

Jawab :

Sosialisasi ini ditempuh dengan beberapa cara melalui media baik media elektronik melalui televisi ataupun radio maupun media cetak berupa brosur dan poster serta dengan cara tatap muka, tetapi Frekuensi Sosialisasi tentang Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum masih kurang, hal ini disebabkan terbatasnya anggaran sosialisasi.

5. Dilihat dari Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Penertiban Umum, bagaimana implementasinya di lapangan? Apakah sudah sesuai dengan tujuan dan sasaran yang diharapkan?

Jawab :

Sebetulnya sudah sesuai dengan sasaran dan tujuan. Implementasinya yang pertama Suku Dinas Sosial sebagai *Leading Sector* dalam penanganan atau penertiban PMKS (pengemis) dilakukan melalui tahapan-tahapan. Yang pertama melalui tahapan persiapan. Pada tahap ini dilaksanakan rapat-rapat koordinasi persiapan penertiban pengemis. Dalam rapat ini membicarakan tentang rencana pelaksanaan penertiban baik yang menyangkut waktu, lokasi, personil dan sasaran serta sarana dan prasarana. Tahap kedua ada pelaksanaan. Yang ketiga monitoring dan evaluasi. Pada tahap monitoring dan evaluasi unsur pimpinan pada setiap lembaga/instansi yang terkait khususnya Suku Dinas Sosial Jakarta Timur melakukan monitoring terhadap pelaksanaan penertiban serta setiap selesai kegiatan penertiban dilakukan evaluasi.

6. Bagaimana pelaksanaan penertiban pengemis di Jakarta Timur?

Jawab :

Pelaksanaan penertiban yang kami maksud disini yaitu dengan cara penjangkauan yang dilaksanakan dengan operasi/razia dilaksanakan bersama

secara terpadu antara Satpol PP, Suku Dinas Sosial dan Kepolisian. Satpol PP berperan "menangkap" para pengemis di jalan-jalan atau di tempat-tempat umum kemudian diserahkan kepada petugas Suku Dinas Sosial. Oleh petugas Suku Dinas Sosial selanjutnya dimasukkan ke dalam mobil operasional untuk diangkut ke Panti Sosial Bina Insani Bangun Daya Cipayung. Sedangkan aparat kepolisian berperan mengatur lalu lintas di jalan-jalan dimana operasi/razia berlangsung, serta melaksanakan pengamanan bilamana terjadi perlawanan dari para pengemis atau PMKS lainnya. Sebelum penjangkauan, dalam melaksanakan penertiban pengemis di Jakarta Timur adalah mengadakan apel yang bertujuan untuk mengarahkan petugas-petugas. Biasanya dihadiri oleh unsur-unsur dari Suku Dinas Sosial Jakarta Timur yang terdiri dari seksi pelayanan dan rehabilitasi sosial, Satpol PP dari seksi penertiban serta dari kepolisian. Yang kedua, melaksanakan penertiban sesuai dengan lokasi yang telah ditentukan. Hasil penertiban yang telah dilaksanakan segera dikirimkan ke Panti Sosial Bina Insani Cipayung.

7. Berapa lama biasanya dilakukan penertiban pengemis?

Jawab :

Ada 2 pola penertiban bagi pengemis. Yang pertama pola yang sifatnya rutin yaitu sudah direncanakan secara rutin rata-rata 2 kali seminggu dan pola insidental (pelaksanaannya sewaktu-waktu diperlukan, seperti pada saat lebaran, kegiatan negara yang dihadiri tamu-tamu dari negara lain dan perlu ditertibkan pengemis jalanan, dsb.). Pelaksanaan penertiban dengan cara penjangkauan (operasi/razia) dilakukan dengan 2 pendekatan yaitu dengan represif atau secara paksa, dan juga dengan pendekatan persuasif dalam penjangkauan pengemis di tempat-tempat umum tidaklah mudah, perlu kesabaran untuk memberikan pengertian dan pemahaman serta kesadaran agar mereka mau meninggalkan aktivitas mengemis di tempat-tempat umum dan mau mengikuti program pembinaan di Panti Sosial. Pada penjangkauan dengan pendekatan persuasif, kegiatan yang kami lakukan yaitu Bersama dengan Pekerja Sosial Masyarakat dan Relawan Sosial lainnya seperti dari unsur Karang Taruna, mahasiswa, Pengelola Rumah Singgah berusaha mengumpulkan pengemis di tempat-tempat di sekitar mereka yang sedang melakukan aktivitas mengemis, seperti di bawah kolong fly over, di halaman gedung, atau di trotoar. Para relawan dan pekerja sosial masyarakat memberikan motivasi dan ajakan untuk meninggalkan aktivitas mengemis di jalan, biasanya diawali dengan pemutaran film-film tertentu untuk menarik mereka untuk berkerumun selanjutnya pekerja sosial/relawan sosial melakukan pendekatan secara perorangan, dari hati ke hati agar mereka mematuhi peraturan yaitu larangan mengemis di jalan serta berusaha untuk "menarik" mereka dari jalan agar mau dan berminat untuk mengikuti program-program pembinaan di lembaga-lembaga pelayanan kesejahteraan sosial seperti di Panti-panti Sosial.

8. Bagaimana penanganan setelah pengemis ditertibkan?

Jawab :

Pengemis yang telah ditertibkan atau telah dijangkau (dirazia), akan diadakannya sidang Tipiring (Tindak Pidana Ringan). Penyelenggaraan Sidang

Tipiring dapat dilaksanakan di Pengadilan Negeri, di tempat-tempat terbuka seperti area parkir, lapangan olahraga atau di panti-panti sosial, selama ini kebanyakan dilakukan di panti-panti sosial dan tempat-tempat terbuka karena memudahkan penyelenggaraan Sidang Tipiring Pengemis dibawa ke Panti Sosial Bina Insani Cipayung yang merupakan Panti Sosial penampungan sementara bagi PMKS termasuk didalamnya pengemis. Mereka diberikan pelayanan mulai dari identifikasi, seleksi dan motivasi dan bimbingan sosial.

9. Hambatan apa saja yang ditemui dalam mengimplementasikan Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 khususnya penertiban pengemis?

Jawab :

Kendala yang dihadapi dalam implementasi Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang ketertiban umum adalah khususnya bagi pengemis yaitu kebanyakan mereka tidak sanggup membayar denda, padahal denda yang ditetapkan relatif kecil, sedangkan untuk putusan kurungan masih belum bisa diterapkan karena Pemda tidak memiliki penjara bagi pelanggar Perda tersebut. Mereka yang terkena denda tidak bisa membayar denda yang ditentukan sehingga kadang-kadang mereka dikenakan denda yang sangat kecil jadinya tidak membuat jera mereka, mereka akan tetap kembali ke jalan untuk mengemis. Pada musim-musim tertentu hasil razia atau penertiban melampaui kapasitas tampung Panti Sosial sehingga dipBapakng kurang manusiawi. Hambatan lainnya yaitu terutama pada saat penertiban di jalan terkendala pada padatnya lalu lintas jadi mereka mudah menyelinap untuk kabur menghindari petugas.

Hasil Wawancara II

Nama Narasumber : Syaifudin, AKS.
 Jabatan : Kepala Seksi Bimbingan dan Penyaluran Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung
 Tempat : Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung Jakarta Timur
 Waktu : Hari Selasa, tanggal 8 Februari 2011

1. Upaya apa yang dilakukan untuk pembinaan lebih lanjut terhadap pengemis hasil penertiban?

Jawab :

Pengemis yang ditampung di panti sosial ini adalah hasil dari penjangkauan termasuk pengemis yang tidak dapat memenuhi putusan pengadilan yakni tidak dapat membayar denda, maka mereka diharuskan masuk ke panti ini untuk mendapatkan pembinaan/rehabilitasi sosial guna memulihkan rasa percaya diri, harga diri, dan menumbuhkan tekad kemandirian mereka, agar nantinya mampu hidup mandiri di masyarakat. Hasil penertiban tadi akan dibawa ke Panti Sosial di Cipayung, di sana bertujuan untuk memulihkan fungsi sosial pengemis seperti mampu mengubah cara hidup dan cara mencari penghasilannya sesuai dengan norma-norma yang berlaku di masyarakat, dan dimaksudkan agar pengemis mau mengikuti program pelayanan dan rehabilitasi sosial.

2. Pendekatan apa yang dilakukan Panti Sosial Bina Insani Cipayung dalam membina pengemis?

Jawab :

Di Panti Bina Insani Cipayung menggunakan pendekatan Integratif, yaitu melakukan satu kegiatan secara terpadu dengan kegiatan lainnya, lalu ada pendekatan Komprehensif, yang dilakukan untuk kemajuan dan pengembangan pengemis secara menyeluruh, selain itu ada pendekatan Interdisipliner, yaitu dengan melihat permasalahan dari pengemis tersebut, yang terakhir dengan pendekatan Lintas Sektoral, yaitu dengan menangani masalah pengemis dengan melibatkan berbagai sektor terkait.

3. Bagaimana prosesnya pembinaan pengemis di Panti Sosial Bina Insani Cipayung ini?

Jawab :

Proses pembinaan pengemis yang telah masuk dalam Panti ini yaitu yang pertama dengan identifikasi. Identifikasi adalah kegiatan wawancara/interview dengan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) termasuk di dalamnya Pengemis mengenai antara lain identitas diri, identitas orangtua/keluarga, serta penggalian informasi tentang latar belakang mereka. Identifikasi juga dimaksudkan agar tercipta kelancaran pelaksanaan operasional dalam rangka mendapatkan gambaran yang lebih jelas tentang kondisi klien serta sumber-sumber pelayanan setempat dan pasaran kerja Setiap PMKS yang dikirim ke Panti Sosial ini baik dari hasil penjangkauan

maupun rujukan dari lembaga sosial lainnya atau dari masyarakat harus melalui proses identifikasi untuk memperoleh gambaran antara lain tentang nama, tempat dan tanggal lahir, tingkat pendidikan, agama, domisili, pekerjaan sebelum mengemis. Demikian juga identitas orangtua atau keluarga secara lengkap. Kami melakukan pendekatan awal seperti memotivasi pengemis untuk mengikuti dan melaksanakan pelayanan dan rehabilitasi yang diberikan Panti Sosial Bina Insani Cipayung, selanjutnya dengan menyeleksi atau mengelompokkan penyandang masalah kesejahteraan sosial terutama yang sudah dimotivasi, untuk menentukan siapa yang memenuhi persyaratan dan siapa yang tidak dapat diterima menjadi calon penerima pelayanan. Klien yang mengikuti program di panti harus melalui seleksi untuk dikelompokkan jenis-jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang di kirim ke Panti Sosial. Hasil seleksi akan digunakan untuk menetapkan mereka dapat atau tidaknya mengikuti program. Bagi mereka yang tidak memenuhi syarat akan dikembalikan ke daerah asal atau dirujuk ke lembaga pelayanan yang sesuai dengan jenis permasalahannya, misalnya kalau ada klien jompo dirujuk ke panti jompo, kalau ada psikotik dirujuk ke panti yang menangani psikotik, demikian juga kalau ada penyandang cacat dirujuk ke panti yang menangani penyandang cacat, atau anak jalanan dirujuk ke panti yang menangani anak jalanan, dan seterusnya. Pemberian motivasi kepada klien merupakan faktor penting guna menumbuhkan dan mendorong kemauan serta meningkatkan kemampuan mereka untuk menerima program pelayanan dan rehabilitasi sosial di panti. Dengan motivasi yang kuat klien akan dapat mengikuti semua program panti dengan baik.

Setelah identifikasi dilakukan, Setiap klien harus melalui proses assesmen untuk mengetahui bakat, minat dan kemampuan mereka dalam rangka penempatan dalam program bimbingan dan keterampilan. Kemudian melakukan kegiatan pengelompokan bakat atau minat para penerima pelayanan (klien) dipadukan dengan program bimbingan, khususnya bimbingan keterampilan kerja praktis yang sudah diprogramkan (sesuai dengan inventarisasi pasaran usaha/kerja) untuk menumbuhkan semangat dan kecintaan dalam mengikuti bimbingan kerja tersebut. Selain bimbingan kerja, dibutuhkan pula bimbingan mental, sosial, fisik dan keterampilan yang akan diarahkan kepada pengemis untuk memulihkan kembali harga diri, kepercayaan diri, disiplin, kemampuan integrasi, kesadaran dan tanggung jawab sosial, kemampuan penyesuaian diri dan penguasaan satu atau lebih jenis keterampilan kerja sebagai bekal untuk dapat bermata pencaharian layak dalam tatanan hidup masyarakat. Jenis keterampilan yang diberikan di Panti ini, antara lain keterampilan tata boga, menjahit, bengkel las, bercocok tanam, pertukangan kayu, dan sebagainya. Jenis keterampilan yang diikuti oleh seorang klien bisa lebih dari satu jenis keterampilan, sepanjang hasil assesmennya mendukung. Namun selama ini kebanyakan hanya satu jenis keterampilan saja yang diikuti oleh klien.

Setelah melakukan kegiatan pembinaan dalam Panti Sosial, pengemis tersebut disalurkan, diarahkan untuk kembali kedalam kehidupan di masyarakat secara

normatif baik di lingkungan keluarga, masyarakat daerah asal maupun kejalur-jalur lapangan kerja/usaha mandiri (wirausaha) dengan bertransmigrasi.

4. Apakah terdapat evaluasi terhadap pengemis yang telah direhabilitasi? Bagaimana tingkat keberhasilannya?

Jawab :

Pastinya Panti Sosial akan melakukan evaluasi terhadap pengemis yang telah disalurkan, untuk memastikan apakah proses pelayanan dan rehabilitasi sosial pengemis berlangsung sesuai rencana yang telah ditetapkan. Untuk itu perlu dilakukan evaluasi terhadap setiap tahapan proses yang dilalui dan kemudian dapat diambil kesimpulannya apakah secara keseluruhan proses telah berjalan baik dan dapat dilakukan pengakhiran pelayanan. Apabila hasil evaluasinya klien telah dapat menjalankan fungsi sosialnya secara wajar dan mampu menjadi warga Negara masyarakat yang bertanggung jawab, maka dapat diakhiri pelayanan tersebut yaitu dengan cara dibuatkan surat pemberitahuan formal bahwa proses pelayanan klien sudah berakhir, kepada pihak-pihak terkait.

Klien yang telah selesai mengikuti program pelayanan dan rehabilitasi sosial di Panti Sosial ini selanjutnya klien dikembalikan ke lingkungan keluarga/masyarakat serta membantu mereka dalam mencari pekerjaan. Mereka yang sudah kembali ke lingkungan masyarakat baik yang sudah bekerja maupun yang belum bekerja masih tetap diberikan pembinaan lanjut, agar mereka yang sudah bekerja dapat mengembangkan usahanya dan kepada mereka yang belum mendapat pekerjaan tetap diberi motivasi agar tetap memiliki semangat dan tekad untuk mandiri. Dari hasil pengamatan kami, ada yang membuka usaha kecil-kecilan seperti jual minuman dan kue-kue, jualan rokok, bekerja sebagai kuli bangunan/pertukangan

Hasil Wawancara III

Nama Narasumber : Awang
 Jabatan : Anggota Satpol PP
 Tempat : Kantor Suku Dinas Sosial Jakarta Timur
 Waktu : Hari Kamis, tanggal 27 Januari 2011

1. Apakah bapak sering melakukan penertiban terhadap pengemis di jalanan/di tempat umum?
 Jawab :
 Tidak sering tapi pernah, keseringan menertibkan PKL.
2. Selama melakukan penertiban, bagaimana respon dari pengemis yang berhasil ditertibkan?
 Jawab :
 Para pengemis tidak senang, banyak dari mereka yang melawan bahkan menentang petugas yang sedang merazia pengemis.
3. Dalam melakukan penertiban terhadap pengemis di tempat umum, apakah banyak pengemis yang sudah mengetahui akan dilakukan penertiban?
 Jawab :
 Karena masyarakat sudah mengetahui mobil Satpol PP, biasanya ada beberapa pengemis yang sudah tau keberadaan kita.
4. Persiapan apa saja yang dilakukan untuk menertibkan pengemis?
 Jawab :
 Melaksanakan apel pagi dengan Suku Dinas Sosial setempat untuk pengarahan dan langsung melakukan penertiban di wilayah yang telah di tetapkan.
5. Dalam setiap penertiban, berapa orang yang berhasil ditertibkan?
 Jawab:
 Tiap kali penertiban rata-rata dapat menertibkan kurang lebih 10 sampai 15 orang. Biasanya bukan hanya pengemis jadinya pengemis hanya sebagian saja.
6. Apakah ada banyak penolakan dari pengemis yang ditertibkan?
 Jawab :
 Banyak yang menolak karena mereka pikir akan dipenjarakan, padahal tidak.
7. Dibawa kemana pengemis yang berhasil ditertibkan?
 Jawab :
 Mereka akan dibawa ke Suku Dinas Sosial untuk lebih lanjut diserahkan kepada Panti Sosial.
8. Apakah bapak pernah menertibkan masyarakat umum yang memberi di tempat umum?
 Jawab :
 Tidak pernah.

Hasil Wawancara IV

Nama Narasumber : Drs. Anshary
 Jabatan : Ketua Harian Badan Kordinasi Kegiatan Kesejahteraan Sosial Jakarta Timur
 Tempat : Kantor Suku Dinas Sosial Jakarta Timur
 Waktu : Hari Rabu, tanggal 2 Februari 2011

1. Apakah Bapak mengetahui Perda Nomor 8 Tahun 2007 tentang ketertiban umum di Jakarta?

Jawab : iya, pernah.

2. Di dalam Perda tersebut ada pasal tentang penertiban pengemis yaitu pasal 39, menurut Bapak apakah implementasi Perda tersebut cukup efektif dalam penanganan pengemis di jalanan?

Jawab : kurang efektif, karna persoalan pengemis bukan permasalahan penegakan hukum semata melainkan permasalahan sosial, ekonomi dimana seorang pengemis disebabkan ketidakberdayaan mereka untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Orang yang masuk ke Jakarta tanpa dibekali keterampilan/keahlian dan modal sehingga sulit untuk memasuki lapangan pekerjaan baik usaha mandiri maupun bekerja dalam perusahaan sehingga mengakibatkan banyak dari mereka yang terlantar dan pada gilirannya memilih untuk menjadi pengemis. Pengemis tidak akan habis di jalanan, bahkan akan semakin bertambah jumlahnya kalau para pengguna jalan selalu memberikan uang kepada pengemis di jalan. Oleh karena itu saya menghimbau kepada kita semua agar membantu mereka dengan cara menyalurkan sumbangan/bantuannya melalui lembaga-lembaga sosial terutama lembaga sosial yang menangani gelandangan dan pengemis. Mari kita sama-sama tidak lagi memberi mereka di jalanan tetapi mari kita bantu mereka agar mau mengikuti program pemberdayaan di lembaga-lembaga sosial agar mereka memiliki bekal untuk dapat hidup mandiri dan layak. Saya setuju kalau penertiban dilaksanakan secara terus menerus baik terhadap pengemis maupun orang yang memberi uang di jalan, karena hal tersebut sama sekali tidak mendidik bahkan akan membuat ketergantungan, menjadi malas dan menjadi manusia yang tidak produktif. Hidupnya akan bergantung pada belas kasihan dari orang lain yang tidak baik bagi kehidupan pengemis tersebut

3. Menurut Bapak bagaimana penanggulangan pengemis yang lebih tepat dan efektif khususnya bagi pengemis jalanan di perkotaan?

Jawab : penertiban tetap perlu dijalankan dalam rangka memberi jaminan keselamatan bagi pengemis itu sendiri serta keamanan dan ketertiban bagi masyarakat umum pengguna jalan. Hasil penertiban perlu di *assesment* (mengungkap/mengidentifikasi) minat, bakat dan kemampuannya guna memberikan solusi yang tepat agar pengemis dapat diberdayagunakan dan dapat hidup mandiri.

Hasil Wawancara V

Narasumber : Masyarakat pengguna jalan
 Tempat : Perempatan lampu merah Pasar Rebo Jakarta Timur
 Waktu : Hari Selasa, tanggal 25 Januari 2011

1. Apakah anda sering memberikan sumbangan pada pengemis yang anda temui di tempat umum?

Jawab :

Pernah sih, tapi tidak sering. Kalau lagi ada uang recehan, biasanya dikasih tapi kalau tidak ada, tidak diberi. Terus terang kami merasa terganggu dengan adanya pengemis bebas berkeliaran di jalan, yang jelas mengganggu keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas, apalagi kadang pengemis tersebut suka memaksa apabila kita tidak memberi uang kepada mereka.

2. Apakah anda mengetahui Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 tahun 2007?

Jawab :

Tidak tahu

3. Bagaimana pendapat anda mengenai pengemis di tempat umum?

Jawab :

Sebenarnya saya merasa kasihan dan iba kepada mereka yang mengemis di jalanan, tapi dengan adanya pengemis di jalanan menjadikan jalanan kumuh dan tidak tertib. Kadang mereka berbohong demi mendapatkan belas kasihan dari orang-orang yang lewat, bisa dari pura-pura luka sampai pura-pura punya anak. Bukannya apa-apa, kami sering merasa was-was melintas di jalan-jalan yang padat terutama di perempatan jalan di malam hari. Pernah kami alami mereka meminta uang secara paksa, menggedor-gedor kaca mobil, ada juga yang terlihat membawa benda-benda yang saya kira itu untuk digunakan untuk menakut-nakuti. Saya minta agar para pengemis di jalan ditertibkan. Kan kalau gak ada pengemis, kami juga gak akan memberi sumbangan di jalan.

4. Menurut anda apakah kebijakan pemerintah melarang memberi atau meminta sumbangan di tempat umum dapat mengurangi ataupun menyelesaikan pertumbuhan pengemis di tempat umum?

Jawab :

Sampai saat ini untuk yang memberikan sumbangan di jalan masih belum terlihat sanksinya, masalahnya saya belum pernah terjaring karena memberi sumbangan kepada pengemis di jalan. Kalau peraturan tersebut dijalankan dan sanksinya tegas akan sangat berhasil untuk mengurangi dan mencegah berkembangnya pengemis di jalanan.

5. Apakah anda memiliki pendapat lain yang dapat memberikan solusi dalam permasalahan pengemis di tempat umum?

Jawab :

Yaa.. lebih dipertegas kebijakan tersebut dan sosialisasinya lebih gencar karena masih banyak masyarakat yang tidak tahu mengenai peraturan larangan memberi ataupun meminta sumbangan di tempat umum. Serta lebih banyak petugas yang mengawasi.



Hasil Wawancara VI

Nama Narasumber : Ahmad dan Ujang, pengemis
Tempat : Perempatan lampu merah Pasar Rebo Jakarta Timur
Waktu : Hari Selasa, tanggal 25 Januari 2011

1. Sudah berapa lama kalian mengemis?
Jawab : ya kira-kira udah 8 bulan lah
2. Kenapa menjadi pengemis?
Jawab : gak punya pekerjaan dari kampung
3. Apakah kalian mengetahui peraturan daerah tentang larangan mengemis di jalan (Perda Nomor 8 Tahun 2007)?
Jawab : Kami pernah mendengar, tetapi kami tidak paham maksudnya. Yang jelas kami tidak bisa makan kalau tidak mengemis. Saya sama sekali belum tahu tentang larangan mengemis itu, tapi apapun yang terjadi kami hanya bisa mengemis, karena tidak ada pekerjaan lain yang bisa kami kerjakan lagi.
4. Apakah kalian tahu tentang sanksi dan hukuman melakukan kegiatan mengemis?
Jawab : gak tau, paling cuma ditangkap Satpol PP aja
5. Apakah kalian pernah terjaring dalam penertiban?
Jawab : pernah sih ngeliat temen kejaring penertiban, pas itu kami langsung kabur aja daripada ketangkep.

Hasil Wawancara VII

Nama Narasumber : Jamal, seorang pengemis
Tempat : Perempatan lampu merah Cililitan Jakarta Timur
Waktu : Hari Selasa, tanggal 25 Januari 2011

1. Sudah berapa lama Bapak mengemis?
Jawab : sudah setahun kurang lebih
2. Alasan menjadi pengemis?
Jawab : saya gak punya kerjaan, mana ada yang mau terima saya bekerja. Sekolah aja nggak.
3. Apakah Bapak mengetahui peraturan daerah tentang larangan mengemis di jalan (Perda Nomor 8 Tahun 2007)?
Jawab : Kami tahu ada larangan mengemis di jalan, tapi bagaimana ya kalau tidak ngemis tidak ada kerjaan lain, tidak bisa memberi makan anak bini saya.
4. Apakah Bapak tahu tentang sanksi dan hukuman melakukan kegiatan mengemis?
Jawab : gak tau, tapi kan suka ada razia pengemis gitu di jalan. Mungkin bisa di penjara atau bayar denda
5. Apakah Bapak pernah terjaring dalam penertiban?
Jawab : belum pernah
6. Apakah alasan Bapak melakukan kembali kegiatan mengemis di jalan?
Jawab : ya mau bagaimana lagi, cuma bisanya gini aja
7. Apa harapan Bapak kedepan?
Jawab : pengen punya kerjaan lain, sebenarnya udah bosan. Ya smoga sih pemerintah bisa ngasih kerjaan sama kami biar gak jadi pengemis gini.

Hasil Wawancara VIII

Nama Narasumber : Sodik, seorang pengemis yang berada di Pant
Tempat : Pant Sosial Bina Insan Bangun Daya Cipayung Jakarta Timur
Waktu : Hari Selasa, tanggal 8 Februari 2011

1. Sudah berapa lama berada di Pant?

Jawab : sudah hampir 4 bulan

2. Senang tidak berada di Pant?

Jawab : Alhamdulillah kami bisa hidup tenang di pant, tidak diuber-uber oleh Satpol PP. Kami cukup makan. Tapi kami ingin cepat-cepat keluar dari pant untuk mencari pekerjaan karena saya punya anak masih kecil. saya sih merasa senang masuk pant, dapat makan dan keterampilan, tidak ingin jadi pengemis lagi, inginnya dagang kalau dikasi modal.

3. Apa saja kegiatan yang Bapak lakukan di Pant?

Jawab : disini kami pagi-pagi selalu senam, ada pelatih senamnya. Trus dapet makan, dari pagi siang dan malam. Kegiatan disini banyak, ada bercocok tanam, bikin pot, memasak dan masih banyak yang lainnya. Ya.. saya sih ikut aja apa yang disuruh petugas pant, waktu didaftar, saya diharuskan bercocok tanam. Siapa tahu berguna nanti di kampung.

4. Bapak yakin gak kalau sudah keluar dari Pant ini, gak akan jadi pengemis lagi di jalan ataupun di tempat-tempat umum?

Jawab : hmmm... yakin saja. Kan saya udah bisa ngerjain sesuatu. Saya punya keterampilan ya.. siapa tau dibutuhkan orang untuk kerja ditempatnya. Apalagi kalau diberikan modal usaha dan dicarikan pekerjaan saya pasti yakin.

Lampiran 3.
Daftar Riwayat Hidup



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Runi Astari
 Tempat / Tanggal Lahir : Jakarta, 31 Januari 1986
 Alamat : Jl. Merpati Blok D-17 Rt 02/05 Komplek Hankam
 Kelapa Dua Cimanggis Depok
 Telepon : 021-8719417 / 081318192255
 E-mail : runiastari@yahoo.com
 Anak ke : 1 dari 1 bersaudara
 Nama Orang Tua
 Ayah : H. Moh. Anshary Atjo
 Ibu : Hj. S. Samwidarwati
 Suami : Arie Hangga Fitriansyah

RIWAYAT PENDIDIKAN FORMAL

2007 – 2012 : FISIP UI – Program S1 Ekstensi Program Studi
 Ilmu Administrasi Negara
 2004 – 2007 : FIB UI – Diploma3 Manajemen Informasi dan
 Dokumentasi
 2001 – 2004 : SMUN 39 Cijantung Jakarta Timur
 1998 – 2001 : SLTP Islam PB Sudirman Jakarta Timur
 1992 – 1998 : SD Islam PB Sudirman Jakarta Timur

PENGALAMAN ORGANISASI

2007 : Liga Tari Krida Budaya Universitas Indonesia
 2005 – 2007 : Marching Band Madah Bahana Universitas
 Indonesia

PENGALAMAN KERJA

2009 – Sekarang : Staf pada Badan Diklat Kejaksaan R.I.
 2008 – 2009 : Perpustakaan FIB Universitas Indonesia
 2008 : Surveyor pada PT. Gramedia

Lampiran 4.
Surat Izin Penelitian Penulis





**PEMERINTAH PROVINSI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA
DINAS SOSIAL**

PANTI SOSIAL BINA INSAN BANGUN DAYA 2 CEGGER

Jl. Raya Bina Marga Ceger No. 48 Cipayung, Telp. (021) 8445761 Jakarta Timur 13820

SURAT KETERANGAN

No. 512 / -1754.31

Yang bertanda tangan di bawah ini Kepala Panti Sosial Bina Insan Bangun
Daya 2 Ceger, Cipayung, Jakarta Timur menerangkan bahwa :

Nama : RUNI ASTARI
NPM : 0706212213
Departemen : Ilmu Administrasi
Program Studi : Administrasi Negara
Fakultas : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Sarjana Ekstensi Universitas Indonesia,

Yang bersangkutan telah melaksanakan pengumpulan data di Panti Sosial Bina Insan
Bangun Daya 2 Ceger, Cipayung mulai tanggal 2 Januari sampai dengan 30 April 2011,
dalam rangka menyusun skripsi dengan judul : "Implementasi Kebijakan Penertiban
Pengemis di Jakarta Timur".

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 11 Mei 2011

**KEPALA PANTI SOSIAL BINA INSAN
BANGUN DAYA 2 CEGGER,**



**H. BEMMY INDIANTO, SH, M.Pd
NIP. 19560202 198503 1010**



**PEMERINTAH KOTA ADMINISTRASI JAKARTA TIMUR
SUKU DINAS SOSIAL**

Jl. H. Naman No. 11 Pondok Kelapa Jakarta Timur 13450
Telp. (021) 86901592 Fax. (021) 86900635

SURAT KETERANGAN

Nomor : 1699/-1.851.83

Yang bertanda tangan dibawah ini, Kepala Suku Dinas Sosial Kota Administrasi Jakarta Timur menerangkan bahwa :

Nama : RUNI ASTARI
NPM : 0706212213
Departemen : Ilmu Administrasi
Program Studi : Administrasi Negara
Fakultas : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Sarjana Ekstensi Universitas Indonesia

yang bersangkutan telah melaksanakan pengumpulan data di wilayah kerja Sudin Sosial Kota Administrasi Jakarta Timur mulai tanggal 3 Januari sampai dengan 30 April 2011, dalam rangka menyusun skripsi dengan judul : “ Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis di Jakarta Timur “

Surat Keterangan ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 5 Mei 2011

**KEPALA SUKU DINAS SOSIAL
KOTA ADMINISTRASI JAKARTA TIMUR**

