

## Bab IV

### Analisis Terhadap Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan

Di bagian awal penelitian ini, khususnya dalam Bab II, telah dijelaskan bidang/unsur yang harus diperhatikan atau dikaji dalam implementasi kebijakan publik menurut George C. Edwards III. Bidang/unsur tersebut diklasifikasikan menjadi empat, yaitu *communication*, *resources*, *dispositions*, serta *bureaucratic structure*.<sup>122</sup>

Empat klasifikasi tersebut akan dipergunakan untuk menganalisa implementasi kebijakan penanganan gelandangan yang dilakukan Pemkot Jakarta Timur. Dua hal yang ingin diwujudkan dalam analisa ini adalah: (i) mengetahui apakah implementasi kebijakan yang dilakukan Pemkot Jakarta Timur memiliki kesesuaian dengan konsep implementasi yang dikemukakan Edwards III; (ii) berusaha membangun kritik bagi konsep Edwards III demi mencapai implementasi kebijakan publik yang lebih baik.

#### **A. “Communication”**

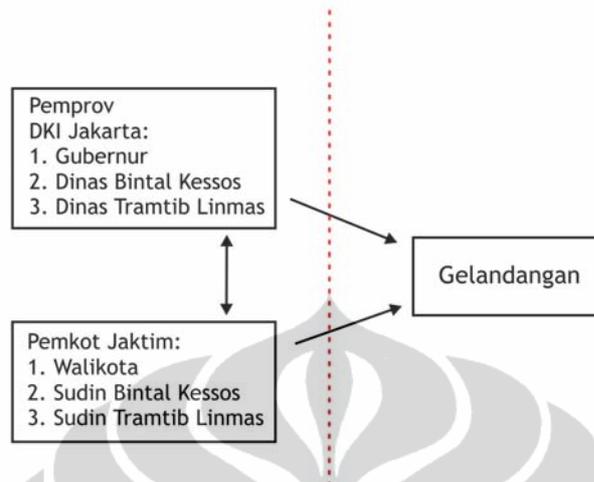
Di sini akan dilihat apakah dari sisi komunikasi, implementasi kebijakan penanganan gelandangan telah efektif. Kebijakan penanganan gelandangan dibuat oleh pemerintah, yaitu Gubernur Provinsi DKI Jakarta dan jajaran dibawahnya termasuk Walikotaamadya Jakarta Timur. Pelaksana kebijakan adalah aparat pemerintahan Kotamadya Jakarta Timur, antara lain Sudin Bintal Kessos dan Sudin Tramtib Linmas. Sedangkan obyek yang diatur adalah gelandangan (atau PMKS pada umumnya) dan lingkungan di wilayah Jakarta Timur.

Dalam penelitian ini ditemukan alur komunikasi antara ketiga pihak di atas adalah sebagai berikut.

---

<sup>122</sup> Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington:Congressional Quarterly Press.

## Bagan 12: Komunikasi Tiga Pihak



Bagan di atas menunjukkan adanya tiga arus komunikasi yang terjadi saat kebijakan publik diterapkan. Komunikasi pertama terjadi antara pembuat kebijakan (antara lain Gubernur DKI Jakarta, Dinas Bintel Kessos, dan Dinas Tramtib Linmas) dengan pelaksana kebijakan (antara lain Walikota Jakarta Timur, Sudin Bintel Kessos, dan Sudin Tramtib Linmas). Komunikasi kedua terjadi antara pelaksana kebijakan dengan gelandangan. Serta pada saat yang bersamaan terjadi komunikasi dalam bentuknya yang subtil antara pembuat kebijakan dengan gelandangan sebagai obyek kebijakan.

Pembuat kebijakan mengkomunikasikan kebijakan yang dibuatnya kepada pelaksana secara timbal-balik (dua arah). Pembuat kebijakan mengeluarkan perintah-perintah tertentu berkaitan dengan penanganan gelandangan. Jika pelaksana kesulitan memahami arah penanganan gelandangan, pelaksana bisa (dan terbuka kemungkinan) untuk bertanya atau meminta penjelasan langsung kepada pembuat kebijakan.

Komunikasi dua arah antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan mengurangi kemungkinan terjadinya distorsi pesan. Sudin Bintel Kessos Jakarta Timur berhasil menerjemahkan dengan baik kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dalam hal ini Gubernur dan DPRD DKI Jakarta.

Keberhasilan Pemkot dalam menerjemahkan (sebenarnya lebih tepat jika dikatakan menyelaraskan dengan) kebijakan Pemprov DKI Jakarta, turut dipengaruhi oleh partisipasi Pemkot dalam penyusunan kebijakan bersangkutan. Dalam pembuatan kebijakan, Gubernur (dan DPRD DKI Jakarta) menerima

masukan dari Dinas Bintel Kessos. Dinas Bintel Kessos menerima masukan dari Sudin Bintel Kessos sebagai pelaksana lapang. Pembuatan kebijakan secara *bottom-up* memungkinkan terciptanya kebijakan yang membumi, artinya benar-benar menyentuh masalah yang ada di tingkat pelaksana.

Sudin Bintel Kessos menyusun (semacam) Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) yang berisi rincian kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Sudin Bintel Kessos. Rencana kegiatan yang dilakukan meliputi kegiatan selama satu tahun anggaran; tujuan dan target yang ingin dicapai; serta perincian biaya kegiatan tersebut.

RKA yang disusun oleh Sudin Bintel Kessos diserahkan kepada Badan Perencanaan Kotamadya (Bapekodya) Jakarta Timur. Bapekodya melakukan evaluasi (dan penyelarasan) terhadap RKA yang disusun Sudin Bintel Kessos. Di tingkat Bapekodya, rencana kegiatan Sudin Bintel Kessos disesuaikan/disinergikan dengan kegiatan-kegiatan sudin lain.

Setelah Bapekodya Jakarta Timur menyelesaikan evaluasinya, RKA "gabungan" Kota Jakarta Timur akan diserahkan kepada Badan Perencanaan Daerah (Bapeda)<sup>123</sup> untuk kembali mendapatkan evaluasi dan penyelarasan. Di tangan Bapeda, RKA Kota Jakarta Timur disinergikan dengan RKA Kota/Kabupaten lain.

RKA yang disetujui oleh Bapeda DKI Jakarta, menjadi draft Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) DKI Jakarta,<sup>124</sup> kemudian diserahkan kepada DPRD

---

<sup>123</sup> Tugas Pokok Badan Perencanaan Daerah (Bapeda) DKI Jakarta adalah: (i) Menyelenggarakan pemerintahan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah; (ii) Menyelenggarakan penelitian dan pengembangan; dan (iii) Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan perencanaan pembangunan di daerah.

Sementara fungsi Bapeda DKI Jakarta adalah: (i) Merumuskan kebijaksanaan teknis di bidang perencanaan pembangunan; (ii) Mengkoordinasikan penyusunan perencanaan jangka panjang, jangka menengah, arah dan kebijakan umum tahunan APBD; (iii) Mengkoordinasikan kebijakan perencanaan di bidang pembangunan perekonomian, pembangunan fisik, pembangunan kesmas, tatapraja dan aparatur, serta keuangan; (iv) Mengkoordinasikan penyusunan program secara terpadu antar perangkat daerah, antar daerah, antarsektor, dan antarlintas lainnya; (v) Mengkoordinasikan kebijakan teknis dalam lingkup perencanaan pembangunan daerah; (vi) Menyusun RAPBD dalam satu tim anggaran yang dikoordinasikan Sekretaris Daerah; (vii) Mengkoordinasikan serta melaksanakan penelitian dan pengembangan perencanaan daerah; (viii) Memantau persiapan dan perkembangan pelaksanaan perencanaan daerah; (ix) Mengkoordinasikan evaluasi perencanaan daerah; dan (x) Mengelola dukungan teknis dan administratif.

Sumber: <http://www.bappedajakarta.go.id/profile.asp#Tupoksi> diunduh September 2008.

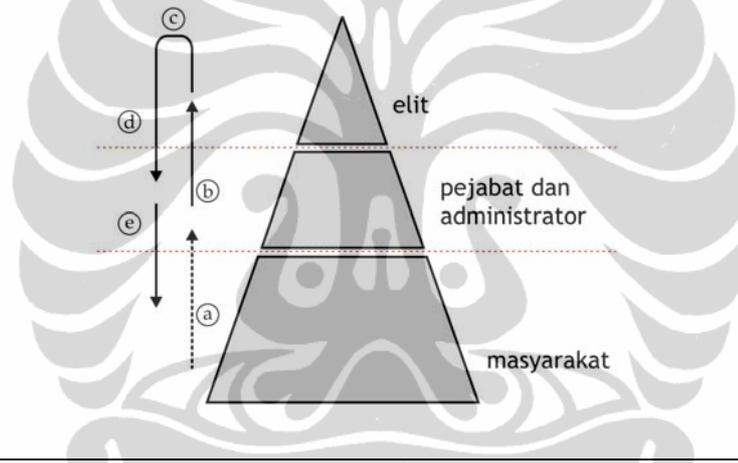
<sup>124</sup> Rencana Kegiatan Pemerintah Daerah (RKPD) disusun sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dalam *Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah 2007: Pengembangan Ekonomi Daerah dan Sinergi Kebijakan Investasi Pusat-Daerah* dikatakan "Sebagai acuan penyediaan pelayanan masyarakat, pemerintah daerah harus berpedoman kepada PP Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Implementasi Standar Pelayanan

DKI Jakarta untuk mendapatkan persetujuan. RKPD DKI Jakarta yang mendapat persetujuan DPRD DKI Jakarta akan dilaksanakan oleh Pemerintah DKI Jakarta beserta seluruh jajarannya, tak terkecuali Pemkot Jakarta Timur dan Sudin Bintal Kessos Jakarta Timur.

Tetapi harus diingat bahwa *bottom-up* yang dimaksud di atas hanya berlaku secara terbatas di kalangan instansi pemerintah, yaitu terbatas pada hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Akan muncul istilah baru (bukan *bottom-up*) jika konteks pembuatan kebijakan dihubungkan dengan keikutsertaan masyarakat.

**Bagan 13: Alur Penyusunan Kebijakan Publik Model Elit<sup>125</sup>**  
(Bagan diadopsi dari Miftah Thoha;  
dengan penambahan alur usulan-kebijakan publik.)



Minimal (SPM) yang akan dijabarkan dalam bentuk peraturan menteri yang bersangkutan. Untuk itu setiap pemerintah daerah diwajibkan menyusun rencana pencapaian SPM yang memuat target tahunan pencapaian SPM dengan mengacu pada batas waktu pencapaian SPM. Rencana pencapaian SPM dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategi Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD). Untuk target tahunan pencapaian SPM, dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sesuai klasifikasi belanja daerah dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah". Pemerintah Republik Indonesia. 2007. *Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah 2007: Pengembangan Ekonomi Daerah dan Sinergi Kebijakan Investasi Pusat-Daerah*, Jakarta: Pemerintah RI, hal. (II-8)–(II-9)

<sup>125</sup> Bagan tersebut merupakan adopsi (dengan penambahan) dari bagan yang digambarkan Miftah Thoha (2005). Piramida model elit Miftah Thoha menggambarkan bahwa kelompok elit hanya terdiri dari sedikit anggota; kemudian di bawahnya adalah pejabat dan administrator yang merupakan penghubung antara elit dengan masyarakat. Sebagai kelompok penghubung, pejabat dan administrator berjumlah lebih banyak dibanding elit, namun jauh lebih sedikit dibanding masyarakat. Kelompok penghuni dasar piramida adalah kelompok dengan jumlah terbesar, yaitu masyarakat.

Sedangkan penambahan bagan berupa garis-garis dan huruf masing-masing menjelaskan tahapan sebagai berikut. (a) aspirasi masyarakat disalurkan kepada pejabat dan administrator; (b) pejabat dan administrator menyaring aspirasi kemudian menyampaikannya kepada elit pembuat kebijakan; (c) kebijakan dibuat oleh elit dengan berbagai pertimbangan; (d) elit menyerahkan (dengan arahan) kebijakan kepada pejabat dan administrator agar dilaksanakan; dan (e) pejabat dan administrator melaksanakan kebijakan tersebut dengan atau tanpa partisipasi masyarakat.

Dalam hubungannya dengan masyarakat (dan gelandangan), pembuatan kebijakan penanganan gelandangan lebih tepat disebut sebagai model elit.<sup>126</sup> Seperti ditunjukkan dalam bagan di atas, terdapat tiga *stakeholder* kebijakan penanganan gelandangan, yaitu elit penguasa, pejabat dan administrator, serta masyarakat (dan gelandangan).

Ketiga *stakeholder* tersebut saling berhubungan secara sirkular dalam menciptakan kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik diawali dari penyerapan aspirasi masyarakat oleh pejabat dan administrator. Kedua, pejabat dan administrator meneruskan (dengan pendalaman) aspirasi masyarakat kepada elit penguasa. Ketiga, elit membuat suatu kebijakan yang pro-masyarakat. Keempat, kebijakan elit diturunkan kepada pejabat dan administrator agar dilaksanakan. Kelima, pejabat dan administrator melaksanakan kebijakan tersebut. Keenam, masyarakat merasakan dampak pelaksanaan kebijakan.

Seperti ditunjukkan oleh garis putus-putus pada bagan di atas, terjadi hambatan pada tahap penyerapan aspirasi masyarakat. Sebelum membahas lebih jauh dampak putusnya penyerapan aspirasi seperti ditampilkan dalam bagan di atas, sebaiknya dipahami terlebih dahulu dua kemungkinan penyebab putusnya saluran aspirasi tersebut. Kemungkinan pertama, penyampaian aspirasi putus karena memang tidak ada anggota masyarakat (gelandangan) yang bisa diajak berkomunikasi menyatakan aspirasi. Dalam kondisi masyarakat sangat apatis atau asosial (mis: menghadapi gelandangan gila, warga kota yang supersibuk, dsbnya) memang bisa terjadi kebuntuan saluran aspirasi. Lebih tepatnya, kegagalan penyerapan aspirasi terjadi karena memang tidak ada aspirasi yang hendak disampaikan.

Kemungkinan kedua penyebab kegagalan penyerapan aspirasi adalah tidak komunikatifnya pejabat dan administrator (aparatur pemerintah) sebagai aktor saluran aspirasi masyarakat. Jika aparat pemerintah tidak bersedia, secara sadar, mendengar dan menyerap aspirasi masyarakat (terutama gelandangan) maka terjadilah kebuntuan. Akhirnya, pejabat dan administrator

---

<sup>126</sup> Miftah Thoha menjelaskan Model Elit sebagai model pembuatan kebijakan yang menempatkan kebijakan sebagai preferensi (perwujudan) dari nilai-nilai (kehendak) elit berkuasa. Masyarakat dikondisikan untuk miskin informasi agar elit mampu mengendalikan opini dan kemudian membentuk kebijakan tanpa adanya resistensi dari masyarakat. Dikatakan Thoha "Pejabat-pejabat pemerintah, administrator-administrator dan birokrat hanya melaksanakan *policy* yang telah dibuat elit tersebut. Policy mengalir dari elit ke massa melalui administrator-administrator tersebut. Bukan sebaliknya berasal dari tuntutan-tuntutan masyarakat." Lihat Thoha, Miftah. 2005. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Hal. 90-91.

(dalam hal ini Sudin Bintal Kessos, Sudin Tramtib Linmas, dan Sudin Panti Sosial) membuat usulan kegiatan yang berisi perkiraan kebutuhan masyarakat (dan gelandangan).

Akibatnya, kebijakan yang kemudian diputuskan oleh elit penguasa (yaitu Gubernur dan DPRD DKI Jakarta) adalah kebijakan yang memiliki potensi besar ketidaksesuaian dengan kebutuhan masyarakat. Bukankah kemudian benar-benar terlihat bahwa kebijakan penanganan gelandangan hanya berhasil dalam konteks menekan laju pertumbuhan jumlah gelandangan di jalanan; namun tidak berhasil menghapus penyebab utama ke-gelandangan-an tersebut, yaitu kemiskinan dan ketimpangan sosial.<sup>127</sup> Penilaian ini didukung oleh keterangan Sudin Bintal Kessos dan Panti Sosial bahwa terdapat gelandangan yang kembali turun ke jalanan beberapa hari/minggu/bulan setelah dibina dalam Panti Sosial.

Sekali lagi, diakomodirnya usulan Sudin Bintal Kessos oleh pembuat kebijakan tidak berarti kebijakan yang dibuat memiliki nilai guna bagi semua gelandangan. Karena penyusunan "daftar inventaris masalah" oleh Sudin Bintal Kessos tidak sepenuhnya didasarkan pada kebutuhan gelandangan; melainkan didasarkan pada **kebutuhan gelandangan menurut pemikiran pemerintah** (Sudin Bintal Kessos dan Panti Sosial). Kedua instansi mengusulkan kebijakan yang memenuhi kebutuhan gelandangan, padahal yang sebenarnya terjadi hanya seolah-olah Sudin Bintal Kessos mengetahui apa kebutuhan gelandangan.

Terdapat tiga jenis pengetahuan yang harus dipahami saat menginventarisir kebutuhan gelandangan. Tiga jenis pengetahuan ini terdiri dari (i) pengetahuan gelandangan mengenai apa yang dibutuhkan oleh gelandangan tersebut; (ii) pengetahuan menurut orang lain (pembuat kebijakan) mengenai apa yang dibutuhkan oleh gelandangan; dan (iii) pengetahuan mengenai apa yang sebenarnya dibutuhkan oleh gelandangan tersebut.

Proses inventarisasi masalah yang dilakukan Sudin Bintal Kessos tidak menemukan sekaligus ketiga jenis pengetahuan di atas. Akibatnya (sebagian

---

<sup>127</sup> Dengan demikian perlu dipertanyakan kembali terminologi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial yang dipergunakan pemerintah sebagai induk penggolongan gelandangan. Terminologi kesejahteraan sosial menunjukkan gelandangan sebagai subyek yang memiliki hubungan erat dengan status/posisi sosial dalam masyarakat. Sehingga "pembenahan" gelandangan tidak boleh dilepaskan dari keberadaannya sebagai anggota satuan masyarakat yang lebih luas. Gelandangan tidak boleh dilihat sebagai obyek (benda) yang berdiri sendiri, terpisah dari anggota lain masyarakat. Sehingga gelandangan tidak bisa "disingkirkan" begitu saja dari masyarakat.

dari) kebijakan yang dibuat tidak banyak memiliki kegunaan bagi gelandangan. Di sini, bisa dikatakan telah terjadi cacat dalam mengartikulasikan kepentingan gelandangan. Atau pada beberapa kasus, Sudin Bantal Kessos memiliki ketiga pengetahuan di atas, yang maujud dalam bentuk program kegiatan "tepat guna"; namun keterbatasan sarana dan prasarana membuat program kegiatan "tepat guna" tidak terlaksana.

Proses komunikasi dalam menginventarisir (dan menemukan solusi) masalah ke-gelandangan-an diperparah oleh kecenderungan generalisasi terhadap (obyek) gelandangan, baik gelandangan sebagai manusia/aktor maupun gelandangan sebagai sebuah perilaku.

Gelandangan-gelandangan (dan masalah yang disandang) selalu dianggap hanya satu jenis "kelamin". Padahal aktor gelandangan terdiri dari beragam dikotomi yang memiliki spesifikasi masalah masing-masing.

Gelandangan terdiri dari jenis kelamin laki-laki dan perempuan; anak-anak, remaja, dewasa, dan tua; keluarga dan non keluarga; dan lain sebagainya. Masing-masing status tersebut membawa konsekuensi peran sosial (*role*) yang berbeda-beda. Seorang gelandangan anak-anak akan memiliki tingkah laku yang berbeda dengan gelandangan dewasa, antara lain dalam jenis pekerjaan. Gelandangan dewasa memilih menjadi pemulung, sementara gelandangan anak-anak lebih cenderung memilih mengamen dan mengemis.

Gelandangan yang berkeluarga dan yang tidak berkeluarga juga memiliki perbedaan perilaku. (Beberapa) gelandangan berkeluarga, sesuai pengamatan, memiliki rute perjalanan yang relatif tetap –mendekati fasilitas yang bisa dipergunakan untuk mencuci, memasak, dan melepas anaknya bermain-main. Sedangkan gelandangan yang tidak berkeluarga memiliki rute lebih fleksibel karena tidak terpaku pada kebutuhan mencuci, memasak, dan melepas anak-anak bermain.

Antara gelandangan laki-laki dan wanita (dalam konteks gelandangan berkeluarga) juga terdapat perbedaan perilaku signifikan. Keluarga gelandangan pada banyak kasus masih menganut norma-norma rumah tangga yang "normal" sebagaimana dianut masyarakat tempatnya berasal. Gelandangan laki-laki menjadi "kepala rumah tangga" sementara gelandangan wanita menjadi "ibu rumah tangga". Lazimnya pembagian tugas dalam rumah tangga, gelandangan wanita menjadi sosok pengelola keuangan keluarga; bertanggung jawab

terhadap perkembangan anak-anaknya; dan segala urusan "domestik" lainnya. Sementara gelandangan laki-laki memilih peran sebagai ujung tombak mencari nafkah; dan tentu saja menjadi penghela gerobak.

Perbedaan-perbedaan yang dimiliki masing-masing gelandangan seharusnya disikapi dengan pembuatan kebijakan penanganan yang berbeda. Tidak boleh dipergunakan rumusan *one for all* 'satu kebijakan berlaku untuk semua gelandangan'.

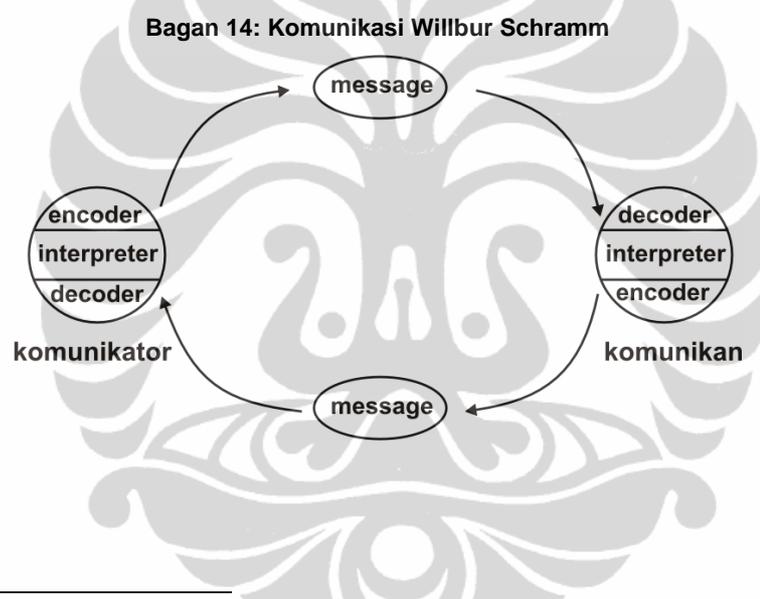
**Komunikasi kedua** terjadi antara pelaksana kebijakan dengan gelandangan yang menjadi obyek kebijakan. Potensi kegagalan komunikasi antara pelaksana kebijakan dengan gelandangan cukup besar. Karena terdapat distansi dan perbedaan derajat sosial yang mencolok. Ketimpangan posisi sosial cukup besar untuk tidak mengganggu komunikasi antara keduanya. Pihak pertama adalah aparat yang memiliki kewenangan (bahkan) untuk melakukan kekerasan atas nama ketertiban masyarakat. Sementara pihak kedua adalah kelompok marjinal/tersisih yang tidak memiliki *bargaining position* apapun dalam menghadapi aparat, kecuali sekedar kekuatan fisik dan kata-kata.

Komunikasi antara aparat pemerintah kota (pelaksana kebijakan) dengan gelandangan bersifat satu arah. Aparat pelaksana kebijakan menyampaikan (dan menerapkan) kebijakan yang dibuatnya tanpa diiringi munculnya *feedback* dari gelandangan yang menjadi subyek penertiban. Tidak adanya *feedback* membuat pelaksana kebijakan kesulitan, bahkan tidak tahu, apakah kebijakan yang dijalankannya memiliki manfaat bagi gelandangan. *Feedback* menunjukkan bagaimana persepsi dan penyikapan gelandangan terhadap perlakuan yang dia terima. Dengan demikian, letak pentingnya menerima *feedback* dari gelandangan adalah sebagai salah satu cara untuk menilai keberhasilan kebijakan yang sedang dilaksanakan.

Dengan prakondisi seperti itu apakah kemudian komunikasi yang dilakukan pemerintah *vis a vis* gelandangan telah berhasil? Untuk menjawabnya akan dipergunakan dua konsep yang berkaitan dengan interaksi antarpihak, yaitu konsep komunikasi yang antara lain digagas oleh Wilbur Schramm. Serta konsep tindakan komunikatif yang digagas Jürgen Habermas. Kedua konsep tersebut akan saling bersinggungan dalam masalah-masalah komunikasi antara pemerintah dengan gelandangan.

Konsep komunikasi pada umumnya hanya menganalisa apakah pesan yang dikirimkan komunikator dapat diterima dan dipahami dengan baik oleh komunikan. Jika pesan yang dikirimkan dapat diterima secara lengkap, maka komunikasi disebut efektif. Perkembangan ilmu komunikasi saat ini menyatakan bahwa komunikasi disebut efektif manakala pesan yang disampaikan komunikator bukan saja bisa diterima pembaca dengan jelas; melainkan juga memengaruhi dan dilaksanakan komunikan.<sup>128</sup>

Untuk melengkapi pembahasan tentang cara kerja komunikasi, berikut disertakan bagan model komunikasi Willbur Schramm:<sup>129</sup>



<sup>128</sup> Dengan menganalisa lebih dalam mengenai komunikasi seperti ini, akan ditemukan kaitannya dengan praksis hegemoni seperti yang dikemukakan Antonio Gramsci. Jika dikaitkan dengan konsep komunikasi, bisa dikatakan hegemoni adalah kondisi ketika komunikan menerima pesan yang dikirimkan komunikator lalu menghayati serta melaksanakannya seolah-olah pesan yang dikemukakan komunikator adalah "pesan" yang berasal dari hati nuraninya sendiri. Ulasan mengenai konsep hegemoni yang dipaparkan Gramsci dapat dibaca dalam Simon, Roger. 2001. *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*, Cetakan III, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Insist. Contoh komunikasi bertujuan hegemonik seperti ini dapat dilihat setiap hari dalam *press release* serta iklan-iklan media massa, mulai sosialisasi kebijakan pemerintah, kampanye pemilihan umum, hingga jualan produk konsumsi.

<sup>129</sup> Bagan dikutip dari Mulyana, Deddy. 2001. *Ilmu Komunikasi, Suatu Pengantar*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Hal. 141.

Willbur Schramm dan juga Harold D. Laswell merupakan tokoh-tokoh paradigma positivis yang inti pandangannya adalah; makna merupakan sesuatu yang inheren ada dalam setiap isi/pesan sehingga *message* murni merupakan bentukan komunikator/sender/pengiklan dan audiens/receiver/penerima sama sekali tidak memiliki peran dalam membentuk pesan tersebut. Sementara itu, paradigma baru (yaitu paradigma konstruktif) menyatakan bahwa makna bukan ditransmisikan/dikirimkan dari komunikator kepada komunikan; melainkan makna merupakan hasil negoisasi antara teks/pesan, pengirim/komunikator, dan komunikan/audiens.

Pembahasan selengkapnya tentang perbedaan antara paradigma positivis dan paradigma konstruktif dalam komunikasi dapat dibaca pada Eriyanto. 2002. *Analisis Framing: Konstruksi, Ideologi, dan Politik Media*. Yogyakarta: LKiS.

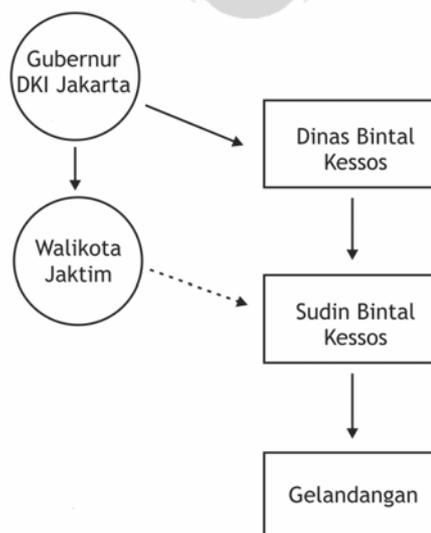
Pesan yang ingin disampaikan komunikator antara lain adalah (i) gelandangan jangan berada di ruang/tempat publik; (ii) gelandangan yang ada supaya mencari mata pencaharian lain; jika tidak maka (iii) gelandangan agar bersedia dibina di panti-panti sosial untuk kelak dikembalikan kepada masyarakat sebagai warga "normal".

Sampaikah pesan ini kepada gelandangan yang dituju? Beberapa gelandangan-narasumber yang ditemui menyatakan bahwa mereka cukup tahu apa yang diinginkan oleh aparat Pemkot Jakarta Timur. Gelandangan-narasumber tahu bahwa dia diminta untuk tidak menggelandang di jalanan dan tempat-tempat umum Jakarta Timur.

Dari sisi *transmission* 'penyampaian', pesan mengenai kebijakan disampaikan kepada dua pihak. Pihak pertama adalah aparat pelaksana kebijakan; dan pihak kedua adalah gelandangan yang akan dikenai kebijakan.

Pesan kepada aparat pelaksana disampaikan secara berjenjang sesuai dengan struktur organisasi Pemkot Jakarta Timur dan Pemprov DKI Jakarta. Kebijakan bersifat umum diambil oleh Gubernur DKI Jakarta, kemudian ditindaklanjuti oleh Dinas Bintal Kessos dan Walikota Jakarta Timur. Setelah itu Dinas Bintal Kessos dan Walikota membuat kebijakan tambahan (aturan pelaksana) yang memperkuat kebijakan Gubernur; dan menugaskan Sudin Bintal Kessos (dan instansi terkait lainnya) untuk melaksanakan.

**Bagan 15: Alur "Intervensi" Kebijakan**



Pesan kepada gelandangan telah disampaikan dengan jelas. Pola penyampaian pesan yang dilakukan Pemkot Jakarta Timur adalah mendatangi langsung gelandangan serta memberitahukan agar tidak menggelandang di jalanan dan tempat-tempat umum. Atau ditawarkan kepada gelandangan untuk bersedia tinggal dan dibina di panti sosial. Sebagai catatan, pesan kedua tersebut jarang disampaikan. Andai pun disampaikan dan dituruti oleh gelandangan, keterbatasan daya tampung panti sosial membuat pesan tersebut tidak bisa dilaksanakan.

Edwards III mengatakan "*Lack of clarity in policy may not only inhibit intended change; it also may lead to substantial unanticipated change*".<sup>130</sup> Tidak jelasnya pesan yang disampaikan bukan hanya mengakibatkan tidak tercapainya perubahan yang diinginkan; bisa juga mengakibatkan terjadinya perubahan yang tidak dikehendaki.

Pelaksana kebijakan telah mendapat pesan secara jelas dari pembuat kebijakan. Kejelasan ini diperoleh melalui penjelasan berulang-ulang dalam rapat koordinasi dan penyampaian kebijakan secara tertulis. Pelaksana kebijakan juga bisa mengajukan pertanyaan kepada pembuat kebijakan jika terdapat kekurangjelasan pesan.

Pesan yang disampaikan kepada gelandangan pun, dari sisi **clarity** 'kejelasan' sudah sangat cukup. Tetapi klaim jelas di sini tidak bisa dimaknai bahwa pesan sudah disampaikan kepada semua gelandangan; dan tidak pula bisa dimaknai bahwa pesan telah dipahami gelandangan. Perbedaan kondisi gelandangan membawa akibat klaim "*clarity*" tidak bisa dipergunakan secara umum.

Kejelasan pesan yang dimaksud terbatas pada gelandangan yang mampu berkomunikasi dengan baik. Karena di antara gelandangan terdapat kelompok gelandangan yang sakit jiwa (gila) dan gelandangan yang sama sekali tidak berpendidikan; sehingga bisa dipastikan tidak mampu menerima pesan yang disampaikan.

Pesan (kebijakan penanganan gelandangan) telah pula disampaikan secara **konsisten**. Baik pesan kepada pelaksana kebijakan maupun pesan

---

<sup>130</sup> Edwards III, George C. *Ibid.* Hal. 31.

kepada gelandangan bersangkutan. Artinya kepada individu atau kelompok gelandangan yang sama diberikan pesan yang sama tanpa perubahan apapun.

Pengetahuan gelandangan-narasumber terhadap kebijakan (pesan) aparat Pemkot Jakarta Timur menunjukkan bahwa komunikasi, dalam konteks sekedar saling bertukar pesan, telah berjalan baik. Namun apakah pesan yang diterima gelandangan-narasumber dilaksanakan dengan sepenuh hati? Ternyata tidak.

Gelandangan tetap memilih berada di jalanan. Gelandangan-narasumber tahu benar apa yang diinginkan Pemkot Jakarta Timur namun tetap memilih berada di jalanan menekuni profesinya sebagai pemulung.

Apa yang salah dalam hal ini? Kesalahan tentu tidak berada di proses komunikasinya, melainkan berada di substansi pesan komunikasi tersebut. Pesan yang disampaikan jelas: jauhkan gelandangan dari jalanan dan tempat-tempat umum, atau lakukan pembinaan kepada gelandangan untuk dikembalikan sebagai anggota masyarakat normal.<sup>131</sup>

Jika kegagalan pesan tersebut disumsikan sebagai ketidakjelasan informasi kebijakan, penting artinya untuk menelaahnya dari sudut pandang Edwards III. Dia mengemukakan *lack of clarity* 'ketidakjelasan' informasi kebijakan disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain *complexity of policymaking* 'kompleksitas pembuatan kebijakan publik'; *public opposition* 'penolakan masyarakat'; *competing goals and the need for consensus* 'tidak tercapainya kesepakatan mengenai tujuan kebijakan'; *unfamiliarity of new programs* 'sifat kebaruan program kebijakan'; *avoiding accountability* 'kebijakan yang tidak akuntabel'; dan lain sebagainya.<sup>132</sup>

Apakah terdapat suatu kondisi ***complexity of policymaking*** dalam pembuatan kebijakan penanganan gelandangan? Ternyata ada. Menertibkan

---

<sup>131</sup> Jika masalahnya terletak pada substansi kebijakan, advokasi kebijakan bisa menjadi salah satu cara melakukan koreksi. Mansour Fakih berusaha menjelaskan advokasi kebijakan publik sebagai "... suatu usaha sistematis dan terorganisir untuk memengaruhi dan mendesak terjadinya perubahan dalam kebijakan publik secara bertahap maju (*incremental*). Dengan kata lain, advokasi memang bukan sebuah revolusi, tetapi lebih merupakan suatu usaha perubahan sosial melalui semua saluran dan piranti demokrasi perwakilan, proses-proses politik dan legislasi yang terdapat dalam sistem yang berlaku". Beberapa poin yang dianggap alur utama dalam advokasi kebijakan publik adalah (i) membentuk lingkaran inti; (ii) memilih isu strategis; (iii) merancang sasaran dan strategi; (iv) mengolah data dan mengemas informasi; (v) menggalang sekutu dan pendukung; (vi) mengajukan rancangan tanding; (vii) memengaruhi pembuat kebijakan; (viii) membentuk pendapat umum; dan (ix) membangun basis gerakan. Selengkapnya silakan dilihat dalam Topatimasang, Roem, Mansour Fakih, dan Toto Rahardjo. 2007. *Mengubah Kebijakan Publik*. Cetakan kelima. Yogyakarta: Insist Press.

<sup>132</sup> Edwards III, George C. 1980. *Ibid.*, hal. 26.

gelandangan di jalanan dan tempat-tempat umum ternyata tidak sekedar memindahkan tempat tinggalnya. Namun harus melakukan dekonstruksi semangat dan cita-cita; memperbaharui ketrampilan teknis gelandangan; menambah kecukupan modal usaha; serta memikirkan pula alternatif tempat tinggal.

Sudin Bital Kessos dan Sudin Panti Sosial dibentuk untuk, salah satunya, menyediakan segala hal yang diperlukan gelandangan seperti disebut di atas. Kenyataannya kedua sudin tersebut belum cukup mampu melaksanakan secara ideal apa yang menjadi tujuan keberadaan kedua sudin.

Dekonstruksi semangat; pembekalan ketrampilan teknis; bantuan modal usaha; dan pemberian tempat tinggal kepada gelandangan, bukan hal yang bisa dilakukan kedua sudin dengan mudah. Kedua sudin dibebani tugas tanpa dukungan tenaga maupun dana mencukupi. Beberapa tugas terlihat sederhana, namun sebenarnya membutuhkan dana yang sangat besar; serta membutuhkan tenaga trampil yang sangat banyak.<sup>133</sup>

Belum pernah ada penghitungan standar biaya hidup per hari yang seharusnya dialokasikan untuk menampung gelandangan. Menurut perkiraan Erni, Kepala Seksi Perawatan PSBIBD 3 Pondok Bambu, biaya konsumsi per hari per orang adalah Rp. 15.000,-. Dari perkiraan ini maka biaya yang diperlukan untuk menampung satu orang selama (minimal) 3 bulan atau 90 hari adalah Rp. 1.350.000,-. Jika, (menurut data Sudin Bital Kessos Jakarta Timur) terdapat kurang lebih 1.000 PMKS; maka biaya konsumsi yang diperlukan untuk menampung satu orang gelandangan selama (minimal) 3 bulan adalah Rp. 1.350.000.000,- (satu milyar tiga ratus lima puluh juta rupiah). Nominal ini belum ditambah biaya pelatihan; biaya penyediaan fasilitas tinggal selama pembinaan; biaya pegawai pelaksana pembinaan; biaya penyediaan modal usaha; bantuan pembiayaan tempat tinggal pascapembinaan; biaya penjemputan dari jalanan; dan biaya-biaya yang lain. Apalagi banyak di antara gelandangan yang tinggal di panti lebih dari waktu yang ditentukan.

Kompleksitas lain berkaitan dengan kewenangan teknis. Gelandangan adalah individu atau kelompok yang berada di jalanan. Sudin Bital Kessos memiliki disertai kewenangan untuk "menangkap" orang atau kelompok tersebut.

---

<sup>133</sup> Analisis mengenai kecukupan dana dan pegawai (serta kemampuan pegawai) akan sedikit *overlapping* dengan analisis mengenai *resources* dan *dispositions*.

Tetapi Sudin Bantal Kessos tidak memiliki kewenangan untuk mengatur peruntukan (dan proteksi) bagi jalanan serta tempat-tempat umum. Analogi yang tergambar dari permasalahan ini adalah, Sudin Bantal Kessos ibarat petugas kebersihan yang harus menyaring sampah-sampah yang hanyut di sungai, sementara Sudin Bantal Kessos tidak memiliki hak mengatur pemanfaatan sungai serta pintu-pintu air tempat mengalirnya sampah.

Faktor lain yang menyebabkan ketidakjelasan informasi adalah adanya **public opposition** 'penolakan masyarakat'. Masyarakat dalam konteks ini dibagi dua, yaitu masyarakat yang menjadi obyek kebijakan karena secara langsung terkena dampak pelaksanaan kebijakan; dan masyarakat yang tidak secara langsung terkena dampak pelaksanaan kebijakan. Masyarakat yang terkena dampak langsung antara lain gelandangan itu sendiri, pengepul barang bekas, warung dan pedagang kaki lima yang berada di sekitar kantong-kantong gelandangan, dan lain sebagainya.

Komunitas gelandangan memiliki sistem perekonomiannya sendiri. Meskipun kecil, kegiatan ekonomi yang dilakukan ternyata bersentuhan dan memengaruhi kegiatan ekonomi lain. Terdapat pihak-pihak yang menikmati keuntungan dari transaksi ekonomi dengan gelandangan-pemulung. Hal ini perlu mendapat pertimbangan tersendiri dalam membuat dan melaksanakan kebijakan penanganan gelandangan.

Masyarakat pada umumnya tidak menolak kebijakan untuk memindahkan gelandangan dari jalanan. Masyarakat bahkan sangat mendukung kebijakan ini karena bersihnya jalanan dan tempat-tempat umum dari gelandangan menciptakan rasa nyaman. Namun bagi gelandangan kebijakan ini pantas mendapat penolakan karena, seperti telah disampaikan di muka, tidak memberikan masa depan yang lebih jelas kepada gelandangan.

Faktor ketiga yang menjadi penyebab ketidakjelasan informasi adalah adanya kondisi **competing goals and the need for consensus** 'tidak tercapainya kesepakatan mengenai tujuan kebijakan'. Pembahasan faktor ketiga berkaitan erat dengan, dan karenanya akan dibahas di sub bab berikutnya mengenai praksis komunikasi.

Faktor keempat adalah **unfamiliarity of new programs** 'sifat kebaruan program kebijakan'. Di tataran pelaksana kebijakan, yaitu Sudin Bantal Kessos dan pihak terkait lainnya, kebijakan seperti ini telah dilaksanakan bertahun-tahun

dan menjadi rutinitas. Dengan demikian, tidak ada lagi kebingungan dalam menerjemahkan dan melaksanakan kebijakan bersangkutan.

Faktor penyebab ketidakjelasan informasi kelima adalah ***avoiding accountability*** 'kebijakan yang tidak akuntabel'. Suatu kebijakan akan sulit untuk dilaksanakan jika kebijakan bersangkutan tidak akuntabel. Akuntabel di sini dimaknai sebagai tidak adanya parameter/standar capaian hasil, atau semacam standar pelayanan masyarakat.

Dengan sedikit berasumsi, satu-satunya standar capaian hasil dari kebijakan ini dapat ditemukan dalam Perda No. 11 Tahun 1988 tentang Ketertiban Umum. Tujuan yang tercantum dalam perda bisa dikatakan sebagai standar capaian hasil atau semacam *target* kebijakan. Tujuan yang ingin dicapai oleh perda bersangkutan adalah terciptanya ketertiban (bersih dari gelandangan) di wilayah Jakarta Timur.

Apakah target kebijakan tersebut cukup dijadikan dasar penilaian akuntabilitas perda bersangkutan? Tentu tidak. Karena target tersebut masih terlalu umum –tidak spesifik-, sehingga menyulitkan penilaian. Diperlukan *breakdown* terhadap target kegiatan ke dalam poin-poin penilaian yang lebih spesifik. Poin utama yang menjadi titik tolak akuntabilitas kebijakan ini adalah apakah dengan adanya kebijakan, gelandangan bersangkutan terpulihkan harkat dan martabatnya sebagai manusia?

Pemulihan harkat dan martabat ini bisa dalam bentuk terpenuhinya kebutuhan hidup sehari-hari. Atau dari sisi psikis, mampukah gelandangan bersangkutan hidup kembali secara wajar ditengah-tengah masyarakat; dan sebaliknya, mampukah masyarakat sekitar menerma kehadiran mantan-mantan gelandangan?

Dengan melihat pada beberapa fakta berikut ini, maka kebijakan penanganan gelandangan Pemkot Jakarta Timur bisa dinilai tidak akuntabel.

- a. Banyak gelandangan mantan penghuni panti sosial tidak terdeteksi lagi keberadaannya oleh panti sosial bersangkutan;
- b. Banyak ditemukan kasus gelandangan yang kembali turun ke jalan setelah selesai mendapat pembinaan di panti sosial;
- c. Banyaknya gelandangan yang sengaja dibiarkan tetap berada di jalanan karena daya tampung panti sosial terbatas;

- d. Tidak adanya standar baku dalam memilah gelandangan mana yang akan direhabilitasi dalam panti, ditampung sementara, atau langsung dilepas;
- e. Tidak ada jaring koordinasi antara panti sosial dengan instansi-instansi “penangkap” gelandangan seperti Sudin Bintal Kessos, Sudin Tramtib Linmas, Kepolisian setempat, dsbnya;
- f. Tidak ada petunjuk teknis (SOP) khusus untuk penanganan gelandangan baik di jalanan maupun di dalam panti sosial.

Pesan (berupa instruksi penanganan gelandangan) Pemkot Jakarta Timur tersebut, meskipun secara umum sudah spesifik dan sangat jelas, ternyata mengandung dua cacat di dalamnya. Kedua cacat tersebut adalah: (i) bagi pelaksana kebijakan pesan yang disampaikan tidak dilengkapi piranti pelaksana pesan, yaitu kewenangan yang cukup. Selain itu petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan juga tidak ada;<sup>134</sup> sedangkan (ii) bagi gelandangan, pesan tidak memberikan solusi alih profesi yang jelas. Permintaan yang disampaikan Pemkot Jakarta Timur tidak didukung jaminan jelas bagi gelandangan yang melaksanakannya.

Gelandangan tidak pernah tahu kemungkinan baik apa yang menunggu jika melaksanakan permintaan Pemkot Jakarta Timur. Beberapa gelandangan justru merasa “campur tangan” Sudin Bintal Kessos dan Panti Sosial telah mematikan sumber penghasilan yang selama ini didapatkan. Fase pembinaan di panti sosial dianggap sebagai fase “*pause*” terhadap perjalanan dan ritme kehidupan gelandangan; namun fase “*pause*” tersebut tidak memberikan apa-apa selain sekedar “*pause*”.

Intervensi panti sosial terhadap kehidupan gelandangan adalah semacam tombol “*pause*” di piranti pemutar film. Saat tombol ditekan, film yang sedang diputar akan berhenti. Ketika tombol yang sama dilepas, film akan kembali berputar tanpa ada perubahan apapun. Jeda waktu akibat tombol “*pause*” tidak

---

<sup>134</sup> Seperti dijelaskan di bab sebelumnya, ketiadaan petunjuk teknis (juknis) dan petunjuk pelaksanaan (juklak) pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan membuat Sudin Bintal Kessos dan panti sosial di lingkungan Pemkot Jakarta Timur dan Pemprov DKI Jakarta menggunakan peraturan perundang-undangan yang sebenarnya sudah “tidak berlaku” lagi, yaitu Kepmensos RI No. 30/HUK/1996 tentang Rehabilitasi Gelandangan dan Pengemis di dalam Panti Sosial dan Kepmensos RI No. 59/HUK/2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Panti Sosial di Lingkungan Departemen Sosial RI.

mengubah cerita dalam film; sementara waktu yang mengiringi film telah bergulir sekian saat mendahului.

Gelandangan tidak pernah tahu kemungkinan baik apa yang menunggu jika melaksanakan permintaan Pemkot Jakarta Timur. Satu-satunya kemungkinan yang bisa gelandangan-narasumber duga adalah, setelah meninggalkan jalanan atau mengikuti pembinaan di panti sosial gelandangan tetap tidak bisa kembali menjadi anggota masyarakat normal karena tidak memiliki rumah tinggal dan modal usaha; serta pada beberapa kasus tidak memperoleh cukup kepercayaan dari masyarakat.

Kegagalan komunikasi di sini terjadi pada aras pembuatan pesan yang berisi kebijakan penanganan gelandangan. Untuk menganalisa kegagalan pesan ini dipinjam teori tindakan komunikatif (*The Theory of Communicative Action*) yang dikemukakan Jurgen Habermas.<sup>135</sup>

#### **A.1. Tindakan Komunikatif**

Menurut Habermas, tindakan manusia dapat dikelompokkan menjadi dua jenis. Tindakan yang pertama adalah tindakan rasional bertujuan; yang terdiri dari tindakan strategis dan tindakan instrumental. Sedangkan jenis tindakan kedua adalah tindakan komunikatif.

Wattimena mengatakan "tindakan instrumental adalah tindakan yang bertujuan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam konteks relasi dengan dunia fisik." Lebih lanjut dikatakannya bahwa "Tujuan dari tindakan ini adalah pencapaian efisiensi dengan menggunakan aturan-aturan yang bersifat teknis".<sup>136</sup>

Mengenai tindakan strategis, Wattimena menerangkan sebagai "... tindakan yang bertujuan untuk memengaruhi orang lain demi mencapai beberapa tujuan yang bersifat partikular". Tindakan strategis menggunakan parameter berupa efisiensi. Sementara instrumen pencapaiannya menggunakan teori pilihan rasional.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Perlu disampaikan di sini bahwa terminologi komunikatif dari Habermas tidak identik dengan terminologi komunikatif dalam ilmu komunikasi. Pengertian komunikatif Habermas memiliki dimensi yang lebih luas jika dibandingkan dengan pengertian komunikatif dalam konteks komunikasi.

<sup>136</sup> Wattimena, Reza. A.A. 2007. *Melampaui Negara Hukum Klasik: Locke-Rousseau-Habermas*. Yogyakarta: Kanisius. Hal. 102.

<sup>137</sup> Wattimena, Reza. A.A. 2007. *Ibid*. Hal. 102.

Kedua jenis tindakan rasional bertujuan tersebut pada dasarnya ingin mempengaruhi orang lain. Sementara tindakan komunikatif bukan berada pada ranah mempengaruhi orang lain, melainkan ingin mencapai konsensus atau persetujuan atau kesalingpemahaman antara dua aktor atau dua pihak tentang sesuatu hal.

"Dengan demikian, jika kedua tindakan lainnya, yakni tindakan instrumental dan tindakan strategis, berorientasi pada pencapaian tujuan partikular tertentu dalam arti seluas-luasnya, dalam tindakan komunikatif semua bentuk tujuan dari aktor berada dalam posisi subordinat dan yang utama adalah pencapaian pengertian bersama tentang situasi aktor melalui proses penafsiran dan kerja sama.<sup>138</sup>

Persinggungan antara teori tindakan komunikatif dengan pembuatan kebijakan penanganan gelandangan berada di aras penggalian aspirasi gelandangan sebagai obyek yang akan diatur oleh kebijakan. Selama ini pembuatan kebijakan penanganan gelandangan tidak langsung mendengar keinginan-keinginan gelandangan. Pembuatan kebijakan didasarkan semata-mata pada apa yang diinginkan negara; dan bukan pada apa yang diinginkan gelandangan.

Kalaupun negara mengklaim bahwa pembuatan kebijakan telah memperhatikan kebutuhan gelandangan; tetap bisa dipertanyakan seberapa kuat klaim tersebut? Seberapa jauh negara *c.q.* pemerintah bisa disebut menyuarakan kepentingan gelandangan-pemulung jika pembuatan kebijakan tidak dilakukan dengan langsung, *vis a vis*, mendengarkan suara gelandangan?

Habermas mengemukakan tiga syarat agar sebuah komunikasi dapat berhasil. Ketiga syarat yang disebutnya *the ideal speech situation* 'situasi percakapan yang ideal) terdiri dari:<sup>139</sup>

- semua peserta mempunyai peluang yang sama untuk memulai suatu diskusi dan dalam diskusi itu mempunyai peluang yang sama untuk mengemukakan argumen-argumen dan mengkritik argumen-argumen peserta lain;

---

<sup>138</sup> Wattimena, Reza. A.A. 2007. *Ibid.* Hal. 103.

<sup>139</sup> Tiga syarat ideal ini disarikan oleh Kees Bertens. Selengkapnya bisa dibaca dalam Bertens, Kees. 2002. *Filsafat Barat Kontemporer: Inggris-Jerman*. Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama. Hal. 247-248.

- di antara peserta-peserta tidak ada perbedaan kekuasaan yang dapat menghindari pengajuan argumen-argumen yang relevan sungguh-sungguh diajukan juga; dan akhirnya:
- semua peserta mengungkapkan pemikirannya dengan ikhlas, sehingga tidak mungkin terjadi yang satu memanipulasi yang lain tanpa disadarinya.

Gelandangan menginginkan untuk mendapat penghasilan demi mencukupi kebutuhan hidupnya. Sedangkan di sisi yang berseberangan Pemkot Jakarta Timur menginginkan agar jalanan dan tempat-tempat umum steril dari gelandangan dan segala aktivitasnya.

Apa yang terjadi saat kedua kepentingan tersebut bertemu (bertenturan)? Pembuat kebijakan tidak duduk berhadapan dengan gelandangan dan saling mengemukakan keinginan.<sup>140</sup> Pembuatan kebijakan dilakukan oleh, sekali lagi, satu pihak yang mengasumsikan bahwa apa yang baik bagi Pemkot Jakarta Timur adalah juga baik bagi gelandangan.

Menilai komunikasi yang dilakukan pelaksana kebijakan dan gelandangan terhadap *the ideal speech situation* terlihat hal berikut:

- tidak ada diskusi atau sebuah perbincangan dari hati ke hati yang dilakukan pelaksana kebijakan dan gelandangan. Pola yang berlaku adalah pelaksana kebijakan lebih tahu apa yang baik untuk gelandangan (dan Jakarta Timur); sementara gelandangan dianggap tidak tahu (bahkan) apa yang menjadi tujuan hidupnya. Dengan demikian kondisi ideal pertama tidak tercapai;
- terdapat perbedaan kekuasaan yang mencolok antarpihak. Satu pihak adalah aparat pemerintah yang memiliki kekuatan, sementara pihak yang lain adalah gelandangan yang tidak memiliki kekuasaan apapun. Belum pernah dicoba secara resmi upaya pemerintah untuk melakukan pendekatan kepada gelandangan tanpa mempergunakan pendekatan kekuasaan;<sup>141</sup>

<sup>140</sup> Pelaksanaan suatu tindakan komunikatif dibatasi oleh kesamaan kondisi pikiran para pelaku. Di sini, tindakan komunikatif hanya bisa dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki kewarasan pikiran. Untuk penderita gangguan jiwa tentu tidak dilakukan suatu tindakan komunikatif. Bagi gelandangan-gila tetap dilakukan suatu tindakan sepihak, yaitu upaya penyadaran atau penyembuhan.

<sup>141</sup> Secara personal, menurut Erik Simarmata, telah dicoba beberapa kali implementasi pendekatan non kekuasaan, yaitu melalui persuasi personal. Hasilnya tidak menggembirakan karena persuasi personal tidak diiringi solusi yang tepat sehingga gelandangan-pemulung tidak bersedia meninggalkan profesinya.

- pengungkapan pikiran dengan ikhlas belum pernah dilakukan. Bagaimana mungkin terjadi pengungkapan pikiran jika melakukan sebuah komunikasi dengan pendekatan non-kekuasaan belum pernah dilakukan.

Membangun sebuah perbincangan dari hati ke hati untuk menyerap aspirasi (kebutuhan) gelandangan memang tidak bisa dilakukan dengan mudah. Kelancaran diskusi penyerapan aspirasi dipengaruhi oleh kesadaran (terutama) gelandangan untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik. Jika gelandangan belum menyadari pentingnya mencapai taraf kehidupan yang lebih baik, bisa dipastikan penyerapan aspirasi akan gagal. Jadi, melakukan penyadaran bagi gelandangan akan perlunya pengembangan taraf hidup harus dilakukan bersamaan dengan penyerapan aspirasi.

Paulo Freire menggagas cara memberikan penyadaran kepada masyarakat marjinal. Freire menyebut konsepnya sebagai pendidikan transformatif. Pada intinya, pendidikan *a la* Freire menunjukkan cara mengetahui kebutuhan diri sendiri.<sup>142</sup>

Moeslim Abdurrahman mengatakan bahwa dalam pendidikan transformatif,

“... pembelajaran merupakan pembongkaran terhadap semua bentuk kesadaran budaya dalam rangka menumbuhkan kesadaran budaya yang baru. Kerja pedagogis tidak lain adalah bentuk upaya memfasilitasi setiap subyek agar tumbuh dan berkembang sebagai *human agency* dan *persona creativa*, yang sadar akan habitus-nya masing-masing dan bagaimana mereka memiliki kemampuan untuk mengubahnya sehingga subyek-subyek ini tidak mati dan menyerah terhadap jebakan struktural yang diwarisinya sejak lahir”.<sup>143</sup>

Atau dalam konsep Gramsci, yang harus dilahirkan dalam pendidikan (pembinaan) gelandangan adalah intelektual organik. Yaitu intelektual yang lahir dari lingkungannya; pandai dalam arti menyadari keberadaannya dan mampu

<sup>142</sup> Tentang pendidikan (pedagogi) transformatif dapat dibaca dalam Freire, Paulo. 2008. *Pendidikan Kaum Tertindas*. Cetakan keenam (Edisi revisi) Jakarta:LP3ES. Terutama pada Bab III. Beberapa buku tentang pemikiran Freire telah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, antara lain Freire, Paulo. 2001. *Pedagogi Pengharapan: Menghayati Kembali Pedagogi Kaum Tertindas*. Yogyakarta: Kanisius; Freire, Paulo. 2001. *Pedagogi Hati*. Yogyakarta: Kanisius. Atau bisa juga dibaca beberapa artikel yang mengantar secara komprehensif kepada pemikiran Freire, dalam Majalah *Basis* No. 01-02 Tahun ke-50, Januari-Februari 2001. Edisi Paulo Freire. Yogyakarta:BP Basis.

<sup>143</sup> Moeslim Abdurrahman. “Pedagogi Kaum Pinggiran” dalam *Kompas*. Tulisan ini juga dapat diunduh dari <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0605/02/opini/2625233.htm>.

mengelola kekurangan yang ada pada diri dan kelompoknya untuk mencapai kualitas kehidupan yang lebih baik.<sup>144</sup>

Gelandangan yang telah dikenai pendidikan transformatif diharapkan menjadi gelandangan yang tahu jati dirinya; tahu mengapa menjadi marjinal. Dari kesadaran ini, gelandangan diharapkan menemukan praksis sebagai sarana untuk memberdayakan diri sendiri dan kelompoknya.

Berdasarkan keterangan narasumber, pendidikan dalam konteks pembinaan gelandangan, yaitu pemberian ketrampilan tertentu, patut diduga merupakan suatu proses belajar yang tidak partisipatoris dan tidak dialogis. Peserta, yaitu gelandangan, diwajibkan untuk menerima ketrampilan yang disediakan oleh panti sosial. Ragam ketrampilan yang diberikan kepada gelandangan sangat terbatas. Serta penentuan siapa (gelandangan) mendapat ketrampilan apa dilakukan oleh panti sosial; dan bukan berdasar pilihan gelandangan atas pertimbangan minat dan peluang usaha; maupun pertimbangan posisi atau peran sosial (*role*), baik dalam keluarga maupun dalam kelompok/komunitas.<sup>145</sup>

Penting untuk sekali lagi digarisbawahi bahwa sangatlah penting memberikan ketrampilan kepada seseorang berdasar posisi sosialnya dalam masyarakat. Sementara, kebijakan penanganan gelandangan oleh Pemkot Jakarta Timur selama ini tidak memerhatikan peran sosial masing-masing gelandangan. Semua gelandangan, baik laki-laki atau perempuan, baik yang berperan sebagai suami maupun istri, baik yang remaja maupun yang dewasa, mendapat perlakuan sama.

Contoh ekstremnya, semua gelandangan diajari cara membuat kerajinan tangan. Tidak ada yang salah dengan pelajaran ketrampilan membuat kerajinan tangan. Namun yang kurang diperhatikan adalah, gelandangan bersangkutan tidak diajari cara menjual kerajinan tangan yang telah dihasilkan. Maka keluarga

---

<sup>144</sup> Istilah intelektual organik dipergunakan oleh Gramsci “berdampingan” (untuk tidak mengatakan “berlawanan”) dengan istilah intelektual tradisional. Gagasan Gramsci mengenai peran intelektual dalam masyarakat sipil dapat dibaca dalam Simon, Roger. 2001. *Ibid.* Hal. 139-152. Meskipun terhadap gagasan “dikotomi” intelektual ini terdapat kritik yang mengatakan bahwa penjelasan Gramsci tidak cukup komprehensif.

<sup>145</sup> Pembelaan untuk terbatasnya pilihan pendidikan bagi gelandangan penghuni panti perlu disampaikan agar tidak muncul kesan bahwa petugas-petugas yang berkaitan dengan pelayanan sosial bagi gelandangan tidak memiliki semangat pelayanan. Narasumber yang ditemui pada umumnya adalah orang-orang yang memiliki dedikasi tinggi untuk melayani gelandangan. Namun, dedikasi saja tidak akan cukup tanpa keleluasaan kucuran dana. Keterbatasan dana menjadi sebab terbatasnya pilihan pendidikan dan ketrampilan yang diajarkan kepada gelandangan.

gelandangan sebagai sebuah "kompleks industri" hanya mampu memproduksi tanpa kemampuan menjual; hanya mampu memproduksi tanpa memiliki kemampuan mendapatkan bahan baku produksi. Ringkasnya, sebagian besar pelatihan yang diberikan kepada gelandangan adalah pelatihan artifisial - pelatihan yang seolah-olah memberdayakan-.

Pembelajaran seperti tersebut di atas, meminjam istilah Mubyarto, hanya mengejar *exchangeable value*. Pemerintah terlalu fokus pada peningkatan kemampuan gelandangan untuk menghasilkan komoditas. Padahal yang diperlukan pada tahap awal ini adalah *productive force*, kemampuan untuk memproduksi mencukupi kebutuhan sendiri. Harusnya yang diciptakan adalah kelompok gelandangan subsisten, dan bukan semata-mata menyiapkan gelandangan untuk terjun ke dalam kompetisi pasar.<sup>146</sup>

Lalu pembelajaran bagaimana yang harus dilakukan agar bisa memberdayakan gelandangan penghuni panti? Inti jawabannya adalah pembelajaran yang menumbuhkan otonomi atau kemandirian gelandangan bersangkutan.

Kembali ditegaskan oleh Moeslim Abdurrahman

"... dalam perspektif pembelajaran kritis bukanlah merasa penting menekankan bagaimana melakukan penggolongan (*classified*), penyortiran (*sorted*), dan penajaman bakat (*shaped*), serta kompetensi manusia sebagai *the raw human resources* untuk dikirim ke pasar kerja. Namun, yang terpenting adalah bagaimana memfasilitasi agar subyek peserta menjadi individu-individu yang otonom, atau menjadi *ownership of self* bagi dirinya sendiri."<sup>147</sup>

Menarik untuk dicermati lebih dalam bahwa penggolongan, penyortiran, penajaman bakat, serta peningkatan kompetensi manusia sebagai *the raw human resources*, secara mencolok diterapkan di panti sosial. Gejala ini tentu tidak sehat bagi keberhasilan implementasi kebijakan penanganan gelandangan.

Gelandangan tidak secara benar diajar menjadi pengusaha yang mandiri. Bukan sekedar mandiri dalam arti bisa mencukupi secara terbatas kebutuhan

---

<sup>146</sup> "Dalam menuju perekonomian yang tangguh, kita harus lebih mementingkan perkembangan kekuatan-kekuatan produktif dan bukannya memproduksi langsung barang-barang atau nilai-nilai yang laku dijual ke pasar". Demikian dikatakan Mubyarto mengomentari kebijakan pembangunan ekonomi Indonesia secara umum. Kritik ini sudah disampaikan sejak tahun 1980-an. Selengkapnya silakan dilihat dalam Mubyarto. 1987. *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*. Jakarta: LP3ES. Bab 2: Moral Ekonomi Pancasila.

<sup>147</sup> Moeslim Abdurrahman. *Ibid*.

hidup sehari-hari. Melainkan mandiri dalam arti kelak akan mampu mengangkat derajat hidup sesama gelandangan anggota komunitasnya. Dengan kata lain, gelandangan harusnya juga dikembangkan potensinya untuk menjadi motor penggerak pemberdayaan bagi sesama gelandangan.

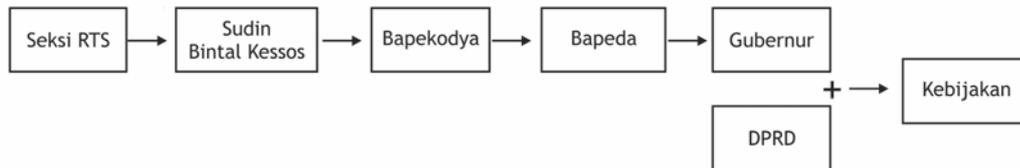
Selanjutnya, untuk melihat apakah secara umum komunikasi telah dijalankan dengan baik, perlu dilihat komunikasi yang terjadi antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Kebijakan dimaksud adalah Perda No. 11 Tahun 1988 tentang Ketertiban Umum; sementara pembuat kebijakan adalah Pemprov DKI Jakarta (Gubernur dan DPRD); dan pelaksana kebijakan adalah Sudin Bintal Kessos dan Panti Sosial (yang keduanya bernaung di bawah Dinas Bintal Kessos DKI Jakarta).

Untuk menilai apakah komunikasi dalam pembuatan kebijakan telah terlaksana dengan baik, beberapa pertanyaan berikut ini -yang berdasar *the ideal speech situation*- akan berfungsi sebagai indikator keberhasilan/kegagalan komunikasi.

- a. Apakah pembuatan kebijakan mendengarkan masukan dari pelaksana kebijakan?
- b. Apakah kelancaran pengajuan argumen dipengaruhi oleh perbedaan kekuasaan?
- c. Apakah dalam pengajuan argumen ditemukan adanya manipulasi?

Berdasarkan keterangan narasumber, pembuatan kebijakan penanganan gelandangan telah cukup mengakomodir masukan dari pelaksana kebijakan. Seperti disampaikan Erik Simarmata, Seksi RTS Sudin Bintal Kessos merancang sendiri kegiatan yang akan dilakukan dalam rangka menangani gelandangan di wilayah Jakarta Timur. Rancangan kegiatan ini, semacam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA), diajukan kepada Bapekodya. Selanjutnya Bapekodya melakukan evaluasi dan mengajukannya kepada Bapeda DKI Jakarta. RKA yang telah dievaluasi oleh Bapeda diajukan melalui Gubernur kepada DPRD DKI Jakarta.

**Bagan 16: Penyusunan Kebijakan Publik  
Pemprov DKI Jakarta dan Pemkot Jakarta Timur**



Alur perancangan kegiatan seperti ini menunjukkan bahwa pembuat kebijakan telah mengakomodasi masukan dari pelaksana kebijakan. Pihak yang paling tahu kondisi gelandangan di wilayah Jakarta Timur adalah Sudin Bintal Kessos, sehingga sudah pada tempatnya jika RKA penanganan gelandangan di wilayah Jakarta Timur dirancang oleh Sudin bintal Kessos.

Potensi masalah justru muncul di tingkat perancangan, dan bukan di tingkat pengajuan rancangan kepada Bapekodya-Bapeda-DPRD. Masalah yang dihadapi pada saat perancangan kegiatan adalah kesulitan melakukan prediksi terhadap jumlah gelandangan yang ada dan akan masuk ke wilayah Jakarta Timur. Tidak adanya angka pasti mengenai jumlah gelandangan yang akan ditangani, membuat Sudin Bintal Kessos dan Panti Sosial kesulitan menyiapkan sarana penampungan pascapenjemputan gelandangan dari jalanan.<sup>148</sup>

Kelancaran komunikasi juga dipengaruhi oleh besaran (jumlah) kedua pihak secara diametral; mayoritas-minoritas. Kelancaran proses komunikasi yang dilakukan dengan kelompok mayoritas tentu berbeda dibandingkan kelancaran proses komunikasi yang dilakukan dengan kelompok minoritas. Hampir pada banyak kasus, kelompok minoritas tidak berani bicara menuntut tindakan pemerintah untuk perbaikan kualitas hidup.

Antonio Gramsci menggunakan istilah "subaltern" untuk menyebut kelompok sosial yang ter-subordinat ini. Menurut Gramsci, subaltern adalah kelompok-kelompok dalam masyarakat yang menjadi subyek hegemoni penguasa.

Mengenai makna "tidak berani bicara" yang dialami kelompok subaltern, Gayatri Spivak menjelaskan maknanya sebagai berikut. "Tidak dapat berbicara

<sup>148</sup> Kesulitan memprediksi jumlah gelandangan yang ada dan akan masuk Jakarta Timur membuat Panti Sosial *overload*. Panti Sosial kekurangan tempat penampungan sehingga banyak gelandangan tidak tertangani dengan baik.

adalah metaphor karena ia mencoba berbicara. Sehingga secara metaphor Anda dapat mengatakan tidak ada keadilan di dunia. Orang tidak menaruh perhatian pada 'cerita' subaltern."<sup>149</sup>

Keberadaan kelompok yang "tidak bisa bicara" ini menjadi semacam jebakan bagi pembuatan kebijakan. Karena tidak ada yang berani menyuarakan kepentingannya masing-masing, pembuat kebijakan akan menganggap hanya ada satu kelompok subaltern; semua kelompok dianggap sejenis dan satu keinginan. Padahal keinginan (dan kebutuhan) anggota-anggota subaltern ini sangat beragam.<sup>150</sup> Perbedaan asal budaya masing-masing gelandangan membawa konsekuensi berbeda terhadap bentuk implementasi kebijakan.

Selama ini kebijakan penanganan gelandangan yang dibuat selalu mengandaikan semua gelandangan adalah sama. Tidak pernah diperhatikan bahwa terdapat gelandangan-gelandangan yang memiliki nilai-nilai berbeda dari lainnya. Imbasnya, kebijakan yang dibuat bersifat *panasea*, yaitu dianggap bisa berlaku untuk semua gelandangan dengan cara yang sama.

Contoh penisbian perbedaan nilai antargelandangan terlihat dari narasumber bernama Pak "Ojo Lali" yang memilih profesi pemulung karena tidak ada yang mau mempekerjakan orang dengan usia dan cacat mata seperti dirinya. Keputusannya menggelandang didasari pada perasaan malu atas omongan miring tetangga yang mengetahui profesinya sebagai pemulung.

Penanganan terhadap gelandangan seperti Pak "Ojo Lali" tentu berbeda dengan penanganan gelandangan yang menggelandang karena malas bekerja. Tentu penanganannya akan berbeda pula dengan gelandangan remaja yang memilih mengamen di jalanan karena *broken home*.

Gelandangan-gelandangan ini adalah *subaltern* yang tidak bisa dan tidak berani menyuarakan keinginannya. Karena diam, pembuat kebijakan menganggap gelandangan-gelandangan adalah satu kelompok sejenis sehingga penanganannya disamakan.

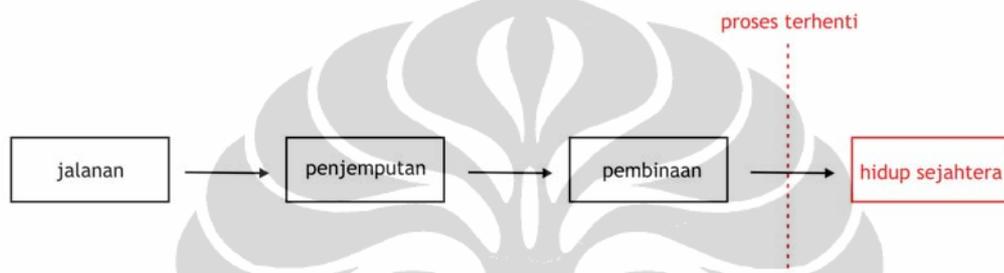
---

<sup>149</sup> Hartiningsih, Maria, dan Ninuk Mardiana Pambudy. 12 Maret 2006. "Membaca Gayatri Chakravorty Spivak" dalam *Kompas*. Atau dapat diunduh melalui <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0603/12/persona/2501890.htm>

<sup>150</sup> Terdapat tiga jenis deskripsi yang harus dipenuhi secara komprehensif ketika kita ingin memahami dunia sekeliling kita. Ketiga jenis deskripsi tersebut adalah (i) deskripsi mengenai apa yang sebenarnya terjadi; (ii) deskripsi mengenai apa yang dianggap orang terjadi; dan (iii) deskripsi mengenai apa yang mereka (gelandangan) anggap seharusnya terjadi. Kondisi terpenuhinya ketiga kondisi tersebut secara komprehensif disebut sebagai kondisi *thick description*. Dalam kasus subaltern *vis a vis* pemerintah, jenis deskripsi kedua (yaitu deskripsi mengenai apa yang dianggap orang terjadi) adalah jenis deskripsi yang paling sering terjadi.

Terlepas dari kesalahan tindakan terhadap subaltern, pembuatan dan pelaksanaan kebijakan berhenti di tahap "membersihkan" jalanan dan tempat-tempat umum. Padahal seharusnya kebijakan dan pelaksanaannya baru dihentikan setelah gelandangan dipastikan menemukan/mencapai secara proporsional cita-cita dan keinginannya.

**Bagan 17: Tahapan terhentinya perubahan yang terjadi pada gelandangan**



*The ideal speech situation* Habermas tidak tercapai sepenuhnya. Komunikasi yang dilakukan tidak mencapai kondisi saling memahami antarpihak-pihak terkait penanganan gelandangan. Kegagalan komunikasi ini memiliki potensi besar menggagalkan pelaksanaan kebijakan. Namun pelaksanaan kebijakan masih bisa berhasil karena komunikasi bukan faktor dominan. Masih terdapat beberapa faktor lain yang bisa membuat suatu kebijakan berhasil dijalankan meskipun terdapat kegagalan komunikasi.

## B. "Resources"

Saat menjelaskan mengenai **resources**, yang dimaksud oleh Edwards III adalah hal-hal yang meliputi **staff**, **information**, **authority**, dan **facilities**. Di antara hal-hal lain berkenaan dengan **resources**, keempat hal di atas dianggap memiliki pengaruh paling signifikan terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Menurut Edwards III, **resources** memiliki posisi sangat penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Tanpa kecukupan **resources**, apa yang direncanakan tidak akan sama dengan apa yang akhirnya diterapkan.

### B.1. "Staff"

Pembahasan tentang **staff** diarahkan pada pembahasan kualitas pegawai-pegawai yang akan terlibat dalam pembuatan maupun pelaksanaan kebijakan.

Edwards III mengatakan “*We must evaluate the bureaucracy, not only in term of absolute numbers, but also in terms of its capabilities to perform desired tasks.*”<sup>151</sup>

Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa menurut Edwards III pembahasan mengenai staff tidak hanya membicarakan besaran saja. Karena keberhasilan implementasi kebijakan juga sangat dipengaruhi oleh kemampuan (kualitas) *staff* pelaksana. Berdasarkan hal tersebut, Edwards III menyarankan dua besaran pokok dalam menganalisa *resources* yang dibutuhkan untuk implementasi kebijakan publik, yaitu menganalisa *size* dan *skills*.

Pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan di Jakarta Timur lemah dari sisi *resources*. Pegawai yang terlibat langsung dalam penanganan gelandangan, yaitu Seksi Resosialisasi Tuna Sosial (RTS) pada Sudin Bintal Kessos Jakarta Timur, hanya berjumlah 5 (lima) orang. Dari lima orang tersebut, satu di antaranya adalah Kepala Seksi. Jadi jika Kepala Seksi tidak dihitung sebagai pelaksana lapang, maka gelandangan dan PMKS se-Jakarta Timur hanya akan ditangani oleh empat orang saja.

Dengan pertimbangan kekurangan tenaga pelaksana, maka Kepala Seksi sekaligus bertindak sebagai pelaksana lapang dalam setiap operasi penjemputan gelandangan dan penyerahan ke Panti Sosial. Kekurangan tenaga pula yang “memaksa” dilakukan kerja sama dengan Sudin Tramtib Linmas Jakarta Timur.

Lima orang tentu jumlah yang sangat tidak memadai untuk mengendalikan PMKS di 10 kecamatan wilayah Jakarta Timur. Apalagi Sudin Bintal Kessos tidak memiliki kepanjangan tangan (struktural) hingga ke tingkat kecamatan. Sehingga semua kegiatan pengendalian, baik di (wilayah) tingkat kotamadya maupun di (wilayah) tingkat kecamatan, dilakukan sendiri.

Tapi kekurangan jumlah petugas lapangan bisa diatasi dengan meminta bantuan Sudin Tramtib Linmas Jakarta Timur yang memiliki puluhan anggota Tramtib Linmas. Puluhan jumlah anggota Tramtib Linmas Jakarta Timur belum termasuk anggota Tramtib Linmas yang ditempatkan di masing-masing kecamatan.

Kekurangan tenaga juga dirasakan oleh Panti Sosial. Kurangnya tenaga pembina di Panti Sosial berjalan seiring dengan sedikitnya jumlah Panti Sosial

---

<sup>151</sup> Edwards III, George C. 1980. *Ibid.*, hal. 54.

untuk gelandangan di Jakarta Timur, bahkan DKI Jakarta. Kekurangan tenaga pembinaan (seiring dengan kurangnya daya tampung Panti Sosial) mengakibatkan pelayanan kepada gelandangan dan PMKS pada umumnya tidak cukup memuaskan, baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

Dari sisi *skills* atau kemampuan pelaksana kebijakan, Sudin Bantal Kessos tidak memiliki keluhan yang cukup substantif. Kemampuan penjemputan gelandangan bukan kemampuan yang membutuhkan keahlian khusus. Artinya, penjemputan gelandangan bisa dipelajari dengan cepat dan langsung dipraktekkan di jalanan.

Keluhan mengenai *skills* muncul dari Panti Sosial. Pelatihan yang diberikan Panti Sosial cenderung tidak memberikan alternatif alih profesi yang menarik bagi gelandangan. Ketrampilan dan pelatihan yang diberikan oleh petugas Panti Sosial terlalu usang untuk dijadikan alat mencari nafkah para mantan gelandangan saat ini.

Namun kurangnya *skills* ini bisa diatasi dengan bekerjasama dengan pihak lain dalam melakukan pelatihan. Kecenderungan yang mulai terlihat di beberapa instansi pemerintahan adalah melakukan kerja sama teknis dengan pihak lain untuk mengadakan kegiatan tertentu. Instansi pemerintah bertindak hanya sebagai penentu kegiatan (proyek) dan penyandang dana. Dengan demikian, permasalahan *skills* petugas Panti Sosial bisa dialihkan menjadi masalah kecukupan anggaran.

Pendapat menarik disampaikan Edwards III, yaitu

*"Money is not always the answer. Even with substansial funds it is not easy to find properly skilled personnel. This is especially true when a government agency is carrying out or regulating highly technical activities".*<sup>152</sup>

Bisa saja dilakukan *upgrading* kemampuan bagi petugas-petugas yang terlibat pelaksanaan pelatihan. Atau dilakukan rekrutmen baru dengan standar persyaratan tinggi. Namun kedua hal tersebut kembali terbentur masalah dana. *Upgrading* ketrampilan petugas membutuhkan dana yang cukup besar; sementara rekrutmen petugas baru dalam jumlah cukup besar membutuhkan dana yang juga tidak sedikit.

---

<sup>152</sup> Edwards III, George C. 1980. *Ibid.*, hal. 62.

Selain itu, direkrutnya petugas baru dengan ketrampilan tinggi memiliki konsekuensi pemberian gaji yang juga tinggi. Padahal standar gaji pegawai negeri masih terlalu sedikit, dan tidak sepadan, jika pegawai bersangkutan harus bekerja keras (penuh waktu) di Panti Sosial. *"Sometimes the necessary personnel are very difficult to hire because of higher incomes and greater flexibility they can enjoy by working in private sector,"*<sup>153</sup> demikian dikatakan Edwards III mengenai gaji tinggi yang tidak bisa diberikan oleh pemerintah kepada pegawai berkemampuan tinggi.

Satu-satunya cara mencapai perbaikan (kualitas) *skills* petugas Panti Sosial adalah (dengan mengharapkan) *skills upgrade* terjadi secara alami melalui pengalaman dan rutinitas pekerjaan. Catatan dan kritik penting dari *upgrading* model ini yaitu, petugas menjadi orang terampil tapi tanpa membuka kemungkinan tercapainya inovasi baru. Kecil sekali kemungkinan muncul inovasi baru dalam pelayanan kepada gelandangan jika petugas tidak diberi stimulus pengetahuan baru.

## **B.2. "Information"**

Dua hal yang penting dibahas berkaitan dengan informasi sebagai faktor berpengaruh kedua dalam konteks sumber daya adalah informasi yang berkaitan dengan bagaimana kebijakan harus dilakukan. Informasi selanjutnya berkaitan dengan aturan-aturan hukum yang harus diketahui berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan.

Pembahasan tentang *communications* pada sub bab sebelumnya, telah pula meliputi pembahasan mengenai informasi. Dengan demikian, analisis *information* tidak akan dilakukan di sub bab ini agar tidak mengulang pembahasan hal yang sama.

## **B.3. "Authority"**

*Authority* atau wewenang, didefinisikan Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak; kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Edwards III, George C. 1980. *Ibid.*, hal. 62.

<sup>154</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi ketiga. Jakarta: Pusat Bahasa Depdiknas dan Balai Pustaka. Hal. 1272.

Kebijakan penanganan gelandangan memiliki struktur pelaksana bertingkat. Artinya terdapat beberapa jenjang instansi yang saling berhubungan, baik hubungan pertanggungjawaban secara vertikal maupun hubungan koordinasi secara horizontal.

Kebijakan tidak akan bisa diterapkan jika tidak disertai pendelegasian kewenangan kepada pelaksana. Setiap tahap kegiatan penanganan gelandangan yang dilakukan di Jakarta Timur telah disertai dengan kewenangan sebagai berikut.

- Pada tahap perencanaan, kewenangan diberikan kepada Sudin Bintal Kessos dan Bappekodya Jakarta Timur.
- Pada tahap pelaksanaan terdapat beberapa pihak yang diberi kewenangan berbeda:
  - Sudin Bintal Kessos memiliki kewenangan hukum untuk menjemput gelandangan, melakukan pendataan, kemudian mengirimkannya ke Panti Sosial.
  - Sudin Tramtib Linmas dan PSBIBD I dan II memiliki kewenangan untuk menjemput gelandangan; kemudian menyerahkannya kepada (atau sekedar berkoordinasi) dengan Sudin Bintal Kessos.
  - Pihak kecamatan setempat memiliki kewenangan untuk menjemput gelandangan yang berada di wilayahnya; kemudian menyerahkannya kepada Sudin Bintal Kessos.
  - Polres Metro; Kodim 705 Jakarta Timur; dan Sub Garnisun Jakarta Timur tidak memiliki kewenangan menangkap gelandangan. Ketiga pihak tersebut hanya memiliki kewenangan menangani jika terjadi campur tangan oknum militer atau polisi saat penjemputan gelandangan di jalanan atau tempat-tempat umum.
- Pada tahap pemantauan, kewenangan berada di tangan Sudin Bintal Kessos.
- Pada tahap evaluasi, kewenangan berada pada Sudin Bintal Kessos.
- Pada tahap pembinaan gelandangan, kewenangan untuk melakukan pendataan, pemilahan, dan pembinaan terhadap gelandangan berada pada Panti Sosial.

Dari uraian mengenai kewenangan yang dimiliki masing-masing pelaksana kebijakan terlihat adanya kesesuaian antara kewenangan dengan tugas yang dibebankan kepada masing-masing pelaksana. Dalam pelaksanaan sehari-hari, pendelegasian wewenang tersebut berjalan dengan lancar. Tidak ditemui keluhan dari pelaksana kebijakan mengenai kurangnya kewenangan yang diberikan.

#### **B.4. "Facilities"**

*"Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementors may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary buildings, equipment, supplies, and even green space implementation won't succeed."*<sup>155</sup>

Kelemahan paling mencolok dari pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan ini adalah jauhnya fasilitas dari memadai. Beberapa kali disinggung di muka bahwa mulai dari tahap penjemputan hingga tahap pembinaan, fasilitas pendukung yang bisa dipergunakan sangat minim.

Kendaraan operasional penjemputan yang dimiliki Sudin Bintal Kessos hanyalah satu mobil *box* tertutup (seperti mobil tahanan) yang telah cukup tua. Mobil tersebut merangkap juga sebagai mobil operasional harian Seksi Resosialisasi Tuna Sosial.

Pada operasi penjemputan, kekurangan kendaraan operasional ini bisa ditutupi dengan adanya kendaraan operasional Sudin Tramtib Linmas yang dari sisi kuantitas dan kualitas jauh lebih memadai. Tapi penggunaan mobil Sudin Tramtib Linmas tentu tidak bisa dilakukan jika Sudin Bintal Kessos menggelar operasi mandiri.

Untuk sementara, kebutuhan kendaraan pada saat penjemputan gelandangan dari jalanan dan tempat-tempat umum masih bisa diatasi dengan bantuan mobil Tramtib Linmas. Namun yang sedikit lebih berbahaya, karena bersifat laten, adalah kebisajadian munculnya kondisi inferior di kalangan Sudin Bintal Kessos terutama Seksi Resosialisasi Tuna Sosial (RTS). Kondisi inferior ini muncul karena dalam setiap operasi Seksi RTS berinteraksi dengan Tramtib Linmas yang memiliki fasilitas lebih bagus.

---

<sup>155</sup> Edwards III, George C. 1980. *Ibid.*, hal. 77.

Perasaan inferior memang tak mudah dilihat. Namun sekali saja muncul, perasaan inferioritas pada petugas Seksi RTS akan menurunkan semangat dan kinerja. Padahal tanggung jawab utama penanganan gelandangan di Jakarta Timur dipegang oleh Sudin Bintal Kessos c.q. Seksi RTS.

Fasilitas panti sosial, terutama dari sisi kuantitas, ternyata jauh dari memadai. DKI Jakarta memiliki banyak panti sosial, namun di seluruh wilayah DKI Jakarta hanya ada dua panti sosial yang diperuntukkan bagi penampungan (dan pembinaan) gelandangan, yaitu Panti Sosial Pondok Bambu di Jakarta Timur, dan Panti Sosial Serpong di Tangerang. Daya tampung kedua panti sosial yang masing-masing berkisar pada angka 120 orang, tentu tak sepadan dengan ratusan, bahkan ribuan, gelandangan yang ada di seluruh wilayah DKI Jakarta.

Kurangnya fasilitas, terutama daya tampung panti sosial, membuat gelandangan masih banyak dijumpai di jalanan. Perlu digarisbawahi bahwa penyebab banyaknya jumlah gelandangan di jalanan, selain karena karena tidak semua gelandangan bisa dijemput dan dikirim ke panti sosial yang daya tampungnya terbatas, adalah terjadinya migrasi gelandangan yang sulit dibendung.

Menurut pengakuan Sudin Bintal Kessos dan Sudin Tramtib Linmas Jakarta Timur, menghentikan migrasi gelandangan adalah hal yang paling tidak bisa dilakukan. Sepanjang yang diketahui, Pemkot Jakarta Timur tidak pernah mengeluarkan kebijakan untuk menahan/menghentikan arus migrasi gelandangan. Perbatasan Jakarta terlalu luas untuk bisa diawasi setiap saat; sehingga gelandangan tetap bisa melakukan perpindahan lintas batas secara sporadis.

### **C. “Dispositions”**

*“If implementors are well disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decisionmakers intended. But when implementors’ attitude or perspectives diver from the decisionmakers’, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated.”<sup>156</sup>*

Pelaksana kebijakan memiliki nilai-nilai anutan yang bisa jadi berbeda antara satu dengan yang lain. Perbedaan nilai ini menimbulkan perbedaan

---

<sup>156</sup> Edwards III, George C. 1980. *Ibid.*, hal. 89.

kebijakan atau penilaian terhadap kebijakan yang ada. Jika perbedaan nilai antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan cukup besar dan cenderung berlawanan arah, maka pelaksanaan kebijakan akan berada pada tahap yang sulit. Keengganan, bahkan friksi, akan muncul menghambat pelaksanaan kebijakan.

Disposisi dalam implementasi kebijakan penanganan gelandangan di Jakarta Timur tidak dipengaruhi faktor ideologis. Ideologi dimaksud di sini adalah ideologi yang memberikan pandangan, penafsiran, dan tata cara dalam menangani gelandangan.

Tidak adanya perbedaan penilaian terhadap kebijakan, antara pelaksana dengan pembuat kebijakan, disebabkan memang tidak terdapat kelompok-kelompok ideologis dalam tubuh Pemkot Jakarta Timur; khususnya di Sudin Binal Kessos dan instansi terkait. Tidak adanya perbedaan ideologis disebabkan oleh dua hal berikut.

**Pertama**, karena tidak banyak (bahkan bisa dibilang tidak ada) varian-varian ideologi tentang negara kesejahteraan yang masuk dan berkembang di Indonesia. Istilah masuk dan berkembang di sini diartikan sebagai dianutnya paham negara kesejahteraan oleh pelaksana kebijakan, yaitu aparat Sudin Binal Kessos dan instansi terkait lainnya.

Ideologi-ideologi mengenai negara kesejahteraan hanya berkembang dan dikaji di kalangan akademisi serta *think tank* dari para pembuat kebijakan. Sehingga “perselisihan” mengenai negara kesejahteraan jenis apa yang baik diterapkan di Indonesia hanya terjadi di kalangan terbatas; dan sekali lagi, tidak terjadi di kalangan pelaksana kebijakan.

Kalaupun ada varian (ideologi) negara kesejahteraan yang berkembang di kalangan pelaksana kebijakan, *quad non*, perkembangannya sebatas pada varian-varian ideologi negara kesejahteraan yang memiliki kesamaan pandangan dan sikap terhadap keberadaan gelandangan; yaitu gelandangan adalah anggota negara yang harus diurus.

Untuk menunjukkan bahwa adanya perbedaan varian rezim kesejahteraan tidak memengaruhi pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan, di sini patut dikemukakan tiga varian besar negara kesejahteraan.<sup>157</sup> Menurut G. Esping

---

<sup>157</sup> Konsep negara kesejahteraan (welfare state) muncul dari gagasan Otto von Bismarck di Prusia pada tahun 1950-an. Menurut Esping-Andersen “negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu

Anderson<sup>158</sup> terdapat tiga varian (model) negara (rezim) kesejahteraan, yaitu model Skandinavia atau yang dinamakan sosial-demokrat; model kontinental atau konservatif; dan model anglo saxon atau liberal.

G. Esping Andersen (1990, 1999) melakukan penggolongan negara kesejahteraan menjadi tiga tipe berdasarkan dua kriteria. Kriteria pertama melihat sejauh mana tingkat dekomodifikasi tipe negara kesejahteraan. Serta, kriteria kedua menilai sejauh mana kemampuan tipe negara kesejahteraan tersebut dalam membangun lapisan sosial baru.

Triwibowo dan Bahagijo mengatakan bahwa rezim Skandinavia atau rezim sosial-demokrat ditandai oleh ciri-ciri sistem universal dan komprehensif. Sifat universal dan komprehensif meliputi (i) jaminan sosial kepada semua warga negara baik yang tua maupun yang muda; (ii) jaminan sosial hampir semua kebutuhan masyarakat, antara lain tunjangan keluarga, tunjangan anak, tunjangan kesehatan, tunjangan pengangguran, dan lain sebagainya; dan (iii) kebijakan aktif negara agar tenaga kerja tidak bergantung kepada mekanisme pasar.<sup>159</sup> Palguna mengatakan bahwa pada rezim sosial-demokrat “institusi-institusi kesejahteraan yang dibentuk berhasil membangun solidaritas di antara kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda-beda dan berhasil membentuk koalisi pro-kesejahteraan”.<sup>160</sup>

Rezim konservatif kontinental mengukuhkan kewajiban negara dalam penjaminan kesejahteraan warga negara meliputi tindakan yang berciri segmented dan familialisme. Tindakan ini maujud dalam bentuk (i) sistem jaminan sosial yang berbeda-beda sesuai jenis pekerjaan, yang membuat pegawai negeri mendapatkan jaminan sosial lebih baik dibanding yang bukan pegawai negeri; dan (ii) keluarga, utamanya orang tua, memiliki tanggung jawab

---

pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya”. Suatu negara bisa disebut negara kesejahteraan jika memiliki empat pilar (i) *social citizenship*; (ii) *full democracy*; (iii) *modern industrial relation system*; dan (iv) *rights to education and the expansion of modern mass education systems*. Lihat dalam Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagijo. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan: Peran Negara dalam Produksi dan Alokasi Kesejahteraan Sosial*. Jakarta:LP3ES dan Perkumpulan PraKarsa. Terutama pada Bab 2 mengenai “Peran Negara dalam Rezim Kesejahteraan”. Bandingkan dengan Palguna, I Dewa Gede. 2008. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI.

<sup>158</sup> Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagijo. 2006. *Ibid.* Hal. 14-15, dan 103. Bdk Palguna, I Dewa Gede. 2008. *Ibid.* Hal. 191-194.

<sup>159</sup> Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagijo. 2006. *Ibid.* Hal. 103.

<sup>160</sup> Palguna, I Dewa Gede. 2008. *Ibid.* Hal. 191.

terhadap kesejahteraan anak-anaknya. Negara tidak akan turun tangan membantu seseorang jika orang tua orang bersangkutan dinilai memiliki kemampuan untuk menyejahterakan diri mereka.<sup>161</sup>

Rezim ketiga, yaitu rezim liberal, memiliki ciri tindakan yang berdasar sistem residual. Maksud sistem residual adalah (i) pihak-pihak yang diberi jaminan sosial diseleksi secara terbatas dan ketat; (ii) resiko sosial didefinisikan secara sempit dan terbatas; serta (iii) pasar didorong untuk terlibat dan menyediakan pelayanan sosial.<sup>162</sup> Menurut Palguna negara kesejahteraan rezim liberal “mencerminkan komitmen-komitmen politik untuk memperkecil peran negara, mengindividualisasikan resiko-resiko, dan memajukan penyelesaian-penyelesaian melalui mekanisme pasar terhadap masalah-masalah kesejahteraan warganya”.<sup>163</sup>

Ketiga rezim tersebut memiliki ciri yang berbeda. Meskipun demikian, perbedaan ketiga rezim tersebut bukan perbedaan pandangan dimana satu rezim menisbikan gelandangan, sementara rezim lain mengakomodir keberadaan gelandangan. Melainkan, ketiga rezim kesejahteraan tersebut tetap menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak dasar gelandangan. Dengan demikian, meskipun terdapat perbedaan ideologis mengenai negara kesejahteraan di antara pelaksana kebijakan, *quod non*, perbedaan tersebut tidak akan memengaruhi keputusan penanganan gelandangan.

Tetapi sebenarnya, hal yang lebih perlu dicermati sebelum membicarakan tiga varian rezim negara kesejahteraan di atas adalah sebuah pertanyaan apakah Indonesia mengakomodasi konsep negara kesejahteraan?

Mengadopsi konsep negara kesejahteraan dalam arti mengikuti (menyatakan secara tegas keberpihakan terhadap) satu dari tiga varian yang dikemukakan Esping Anderson memang tidak. Namun bahwa negara Indonesia berkehendak untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi kesejahteraan warga negara adalah hal yang tidak bisa disangkal. Terutama jika dilihat peraturan perundang-undangan seperti telah dibahas dalam bab sebelumnya. Pasa 34 UUD 1945 menyatakan dengan tegas bahwa negara memelihara fakir

---

<sup>161</sup> *Ibid.* Hal. 103-104.

<sup>162</sup> *Ibid.* Hal. 103.

<sup>163</sup> Palguna, I Dewa Gede. 2008. *Ibid.* Hal. 191.

miskin dan anak terlantar; mengembangkan sistem jaminan sosial nasional; serta menyediakan fasilitas kesehatan dan fasilitas umum lainnya.

Dalam penelitiannya, C. Pierson (2004) sebagaimana dikutip Triwibowo dan Bahagijo mengatakan

“... meskipun legislasi dasar tentang jaminan sosial di Indonesia telah ada sejak tahun 1950-an, tunjangan sosial yang ada (hingga saat ini), khususnya bagi pekerja di luar sektor publik, masih sangat terbatas. Lembaga pengelola dana jaminan sosial yang ada juga tidak mampu tumbuh menjadi lembaga keuangan yang penting, seperti yang berhasil dilakukan oleh lembaga serupa di Malaysia dan Singapura. Pekerja di sektor pertanian dan pekerja musiman (yang masih merupakan bagian signifikan dari angkatan kerja Indonesia) sepenuhnya tidak tercakup dalam jaminan sosial yang ada. Demikian juga, tidak ada tunjangan pengangguran dan tunjangan tambahan bagi keluarga dengan tanggungan anak....”<sup>164</sup>

Penelitian C. Pierson seperti terlihat dalam kutipan di atas; serta penelitian Triwibowo dan Bahagijo menunjukkan bahwa desain negara Indonesia sebenarnya adalah negara kesejahteraan, yaitu negara kesejahteraan yang terbungkus ideologi Pancasila. Namun desain ini tidak pernah diwujudkan dengan nyata. Hingga kemudian gagasan negara kesejahteraan muncul kembali

“... dan dianggap sebagai jawaban yang paling tepat atas bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat setelah munculnya bukti-bukti empiris mengenai kegagalan pasar (*market failure*) dan kegagalan negara (*state failure*)”.<sup>165</sup>

Meskipun Negara Indonesia tidak menyatakan secara tegas anutannya terhadap ideologi negara kesejahteraan tertentu, namun terdapat pernyataan

---

<sup>164</sup> *Ibid.* Hal 87.

<sup>165</sup> Siswono Yudo Husodo dalam Pengantar Buku *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagijo. 2006. *Ibid.* Hal. xvi.

R. Lindenthal (2004), seperti dikutip Triwibowo dan Bahagijo, mengidentifikasi karakteristik umum sistem jaminan sosial yang berkembang di Indonesia, yaitu: (i) cakupan sistem jaminan sosial terbatas, hanya mencakup kurang dari 20% populasi Indonesia, khususnya pegawai negeri, angkatan bersenjata, dan sebagian kecil pegawai swasta; (ii) ketergantungan yang kuat pada keluarga (inti maupun *extended family*) serta komunitas untuk memberikan perlindungan sosial informal terhadap hilangnya pendapatan, gangguan kesehatan, ataupun musibah lainnya; (iii) ketergantungan yang terbatas (*limited reliance*) kepada majikan/perusahaan, melalui peraturan perburuhan yang didesakkan lewat kesepakatan kolektif, untuk menyediakan *benefit*, seperti upah semasa sakit atau cuti melahirkan dan kompensasi saat pemutusan hubungan kerja; (iv) pilihan jaminan sosial bagi pekerja sektor swasta terbatas; (v) paket benefit sosial bagi pegawai negeri dan anggota angkatan bersenjata relatif lebih komprehensif dibanding yang diterima kelompok sosial lainnya; (vi) tunjangan sosial (*social assistance/services*) pada penduduk miskin berbasis subsidi tidak memadai, serta memiliki tingkat kebocoran dan biaya administrasi yang tinggi; dan (vii) sistem kesehatan publik tidak didanai secara memadai serta tidak mampu memberikan pelayanan yang memadai kepada seluruh warga.

yang dikeluarkan Departemen Sosial melalui Biro Kepegawaian dan Hukum c.q. Tim AdHoc Penyusunan Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Sistem Kesejahteraan Sosial Nasional (RUU SKSN) mengenai dianutnya ideologi negara kesejahteraan oleh Negara. Dalam Naskah Akademik RUU SKSN terlihat bahwa (setidaknya) sejak adanya UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, Indonesia telah mengadopsi konsep negara kesejahteraan meskipun hanya sebagian.

"UU No. 6 Tahun 1974 tampaknya mencerminkan semangat gerakan kesejahteraan sosial PBB tahun 1950-an. Ia merupakan usaha mengadopsi sebagian dari konsep negara kesejahteraan yang bentuknya sudah mulai mapan di negara-negara Eropa dan Amerika. Tetapi gagasan dasarnya masih mencerminkan model "remedial", "koreksional" melalui mekanisme administrasi sosial. Tetapi untuk indikator kesejahteraan makronya pemerintah sudah mulai mengadopsi pendekatan "*basic needs*" sejak awal tahun 1980-an. Sistem kesejahteraan sosial Indonesia kurang apresiatif terhadap sistem dan praktik kesejahteraan sosial lokal Indonesia (misalnya yang berbasis agama, berbasis adat-kelompok suku). Sistem kesejahteraan dan pelayanan sosial yang ada masih bias perkotaan, remedial dan terarah pada kelompok-kelompok yang terbatas".<sup>166</sup>

Dalam naskah akademik tersebut dimunculkan kritik terhadap model negara kesejahteraan yang meletakkan beban penjaminan kesejahteraan kepada negara sepenuhnya. Inti dari kritik ini adalah bahwa beban besar yang diusung Negara ternyata dialihkan menjadi beban masyarakat melalui mekanisme pajak dan biaya-biaya pelayanan sosial. Ujung-ujungnya, masyarakat luas (miskin maupun kaya) yang tetap harus menanggung biaya penjaminan kesejahteraan.

"Model negara kesejahteraan 'institutional' saat ini, bahkan sejak tahun 1980an, sudah mulai ditinggalkan. Ideologi 'sosial demokratik' mulai dipersoalkan. Ia dituduh sebagai penyebab kegagalan pertumbuhan ekonomi karena membebani ekonomi lewat pajak yang tinggi dan biaya pelayanan sosial yang mahal. Akibatnya, anggaran bagi program-program pelayanan sosial diturunkan; beberapa negara skandinavia yang dikenal paling kuat dan konsisten mulai melirik sektor swasta dan sektor kerelawanan. Negara-negara pelopor '*welfare state*' mulai mengadopsi gagasan 'pluralisme kesejahteraan' (*welfare pluralism*). Pihak yang bertanggung jawab dalam pengembangan kesejahteraan tidak lagi dimonopoli Negara, tetapi dibagi bersama-sama kalangan swasta (perusahaan-perusahaan), lembaga-lembaga sosial masyarakat (termasuk

---

<sup>166</sup> Departemen Sosial Republik Indonesia, *Naskah Akademis RUU Sistem Kesejahteraan Sosial Nasional*, <http://www.depsos.go.id/index.php>, diunduh 15 Juli 2008.

organisasi keagamaan), dan lembaga-lembaga kerelawanan (seperti LSM yang mengumpulkan dana-dana amal)".<sup>167</sup>

Terdapat beberapa akibat/dampak yang muncul ketika ideologi Negara Kesejahteraan diadopsi oleh negara-negara berkembang sejak dasawarsa 60-an, termasuk Indonesia. Empat dampak adopsi ideologi Negara Kesejahteraan yang ditemukan oleh Tim AdHoc Penyusunan Naskah Akademis RUU SKSN adalah:

- " - Negara tidak sanggup membiayai kebutuhan pelayanan yang mahal. Akibatnya pelayanan bersifat terbatas (baik dari sisi *volume* maupun jangkauannya).
- Jumlah fasilitas dan tenaga profesional pelayanan sosial tidak sebanding dengan *volume* masalah yang dihadapi. Akibatnya, pelayanan menjadi *exclusionis*, banyak orang yang 'berhak' (*entitle*) atas pelayanan tidak bisa dilayani.
- Kebijakan pelayanan sosial kurang apresiatif dan kurang mampu membangun aliansi strategis dengan potensi-potensi lokal yang ada di dalam budaya masyarakat.
- Program-program pelayanan sosial dipandang sebagai 'tidak produktif' dan hanya menghamburkan anggaran negara karena hanya membantu kalangan paling rentan di masyarakat. Itulah sebabnya, anggaran untuk program-program sosial biasanya dipandang sebelah mata, karena dianggap sebagai 'anggaran amal'.<sup>168</sup>

Dari kajian tersebut, serta melihat perkembangan pelayanan sosial beberapa tahun terakhir, dapat disimpulkan bahwa Negara belum berhasil memujudkan suatu Negara Kesejahteraan dimana Pemerintah menjadi satu-satunya penanggung jawab pelaksanaan kesejahteraan sosial.

Terkait pembahasan konsep *dispositions* di muka, maka perbedaan tafsir ideologi negara kesejahteraan antarpelaksana kebijakan tidak perlu "diperhitungkan". Karena, sekali lagi perbedaan tafsir dan perdebatan hanya terjadi di tingkat pembuat kebijakan dan akademisi sehingga tidak memengaruhi kelancaran pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan di Jakarta Timur, dan Indonesia pada umumnya.

Ideologi lain yang berkembang dan memiliki banyak penganut di Indonesia adalah ideologi keagamaan. Agama-agama sebagai ideologi di Indonesia mengajarkan hal yang sama saat berhadapan dengan masalah gelandangan. Sebagai fakir miskin, gelandangan diletakkan sama oleh semua

---

<sup>167</sup> Departemen Sosial Republik Indonesia, *Ibid.*

<sup>168</sup> Departemen Sosial Republik Indonesia, *Ibid.*

(ideologi) agama di Indonesia, yaitu sebagai golongan yang memiliki hak untuk ditolong sesama umat beragama. Bahkan menolong gelandangan, sebagai fakir miskin, adalah suatu bentuk kewajiban.

Hal tersebut menegaskan, dalam konteks disposisi, bahwa apapun ideologi anutan pelaksana kebijakan tidak menghambat pelaksanaan kebijakan. Semua Ideologi yang ada di Indonesia mengajarkan bahwa membantu meningkatkan kesejahteraan gelandangan merupakan tanggung jawab pribadi dan komunal para pemeluk ideologi.

Sebab **kedua** tidak adanya perbedaan ideologis dapat dilihat dalam proses rekrutmen pegawai pemerintah kota. Dalam rekrutmen dilakukan seleksi yang menghasilkan pegawai-pegawai yang memiliki kesamaan ideologi. Dengan menerapkan sistem seleksi rekrutmen yang bagus, calon-calon pegawai yang memiliki perbedaan ideologis biasanya akan tersaring dan tidak bisa masuk dalam jajaran pemerintahan kota.

Seleksi bukan hanya dilakukan terhadap pelaksana kebijakan di tingkat bawah. Pelaksana kebijakan di tingkat pimpinan, yaitu pejabat-pejabat struktural dalam instansi terkait penanganan gelandangan, juga diseleksi sebelum menduduki jabatannya. Seleksi terhadap calon pelaksana kebijakan selain ditujukan untuk melihat kompetensi, juga ditujukan untuk melihat penerimaan calon bersangkutan terhadap kebijakan yang pelaksanaannya akan dibebankan kepada masing-masing calon pelaksana.

Dari keterangan yang diperoleh dalam wawancara dengan pejabat struktural instansi terkait, yaitu Sudin Bintel Kessos dan Sudin Tramtib Linmas Jakarta Timur, dapat ditarik kesimpulan bahwa para pimpinan struktural tersebut memiliki pandangan yang senada dengan pandangan pembuat kebijakan. Dengan demikian, disposisi bisa dihilangkan dari daftar masalah penghambat pelaksanaan kebijakan.

#### **D. “Bureaucratic Structure”**

Menurut Edwards III, hal terpenting yang harus dibahas ketika membicarakan struktur birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan publik adalah *standard operating procedures* (SOP) dan *fragmentation*. Meskipun demikian, sebenarnya terdapat beberapa hal lain yang juga perlu diperhatikan (akan dijelaskan setelah pembahasan mengenai SOP dan *fragmentation*).

Secara resmi (formil), Sudin Bintal Kessos dan Panti Sosial tidak memiliki SOP. Selama ini panduan yang dipergunakan oleh Sudin Bintal Kessos dan Panti Sosial dalam menangani gelandangan adalah Kepmensos RI No. 30/HUK/1996 tentang Rehabilitasi Gelandangan dan Pengemis di dalam Panti Sosial, dengan beberapa penambahan dan pengurangan. Charles E. Lindblom menyebut penggunaan-ulang atau tambal sulam kebijakan lama ini sebagai (model) inkriminalisme.<sup>169</sup>

Untuk memberikan petunjuk penanganan bagi petugas Seksi RTS Sudin Bintal Kessos, pihak Sudin Bintal Kessos mengembangkan tata-cara penanganan gelandangan di jalanan. Namun tata-cara ini tidak tertulis (formil), melainkan hanya disampaikan secara lisan dalam *briefing* tim. Dapat juga dikatakan bahwa panduan kerja Sudin Bintal Kessos adalah konvensi/kesepakatan bersama.

Tidak adanya petunjuk baku (tertulis) mengenai penanganan gelandangan pada satu sisi membawa akibat positif. Cara penanganan gelandangan bisa disesuaikan dengan kondisi riil yang dihadapi. Penjemputan gelandangan di jalanan menjadi lebih fleksibel karena selalu terbuka kemungkinan untuk melajukan “revisi” aturan sewaktu-waktu. Fleksibilitas dalam menghadapi gelandangan akan sulit dilakukan jika aturan/petunjuk teknis bersifat baku/formal/tertulis.

Dalam pelaksanaannya, seperti telah dibahas sebelumnya, pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan di Jakarta Timur diserahkan kepada aktor utama yaitu Sudin Bintal Kessos dan Panti Sosial. Sudin Bintal Kessos melakukan koordinasi dengan berbagai instansi lain untuk melakukan penjemputan terhadap gelandangan di jalanan. Sementara Panti Sosial berperan

---

<sup>169</sup> Miftah Thoha menjelaskan inkriminalisme yang dimaksud Lindblom adalah kebijakan sebagai kelanjutan masa lalu. Artinya, kebijakan yang diterapkan sekarang merupakan kelanjutan dari kebijakan masa lalu. Alasan kebijakan masa lalu tetap dipergunakan untuk waktu kini adalah (i) pembuat kebijakan tidak mempunyai waktu, kecerdasan atau biaya untuk melakukan penelitian terhadap semua kemungkinan yang muncul dari alternatif-alternatif dalam kebijakan yang ada; (ii) kebijakan sebelumnya diterima karena (ketiadaan atau bahkan ketakutan) akan akibat-akibat berbeda yang bisa ditimbulkan jika membuat kebijakan baru; (iii) terdapatnya deposit (Thoha menyebutnya tabungan, antara lain uang, gedung, tanah, dll) sebagai hasil kebijakan lama, yang (deposit tersebut) akan hilang jika kebijakan diubah secara radikal; (iv) inkriminalisme lebih mudah diterapkan ketimbang membuat kebijakan baru, karena kecenderungan pembuat kebijakan adalah menghindari konflik (yang bisa timbul saat membuat kebijakan baru). Selengkapnya silakan baca Thoha, Miftah. 2005. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. Hal. 115-117.

sebagai pihak yang menampung gelandangan dan melakukan pembinaan terhadapnya.

Terkait dengan konsep *fragmentation* yang dikemukakan Edwards III, terlihat bahwa pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan di Jakarta Timur tidak mengalami *fragmentation*. Dalam pelaksanaan kebijakan tersebut tidak terjadi pemecahan koordinasi pelaksanaan kebijakan dan pemecahan pertanggungjawaban.

Meskipun praktek di lapangan menunjukkan banyak pihak yang terlibat penanganan gelandangan, namun puncak-puncak koordinasi dan pertanggungjawaban pelaksanaan tetap berada di tangan Sudin Bintal Kessos dan Panti Sosial. Pihak-pihak selain Sudin Bintal Kessos dan Panti Sosial yang terlibat dalam penanganan gelandangan bertindak hanya atas permintaan Sudin Bintal Kessos; dan karena itu tidak memiliki kewenangan (dan pertanggungjawaban) khusus berkaitan dengan penanganan gelandangan.

Satu-satunya hal yang mengganggu dalam kaitannya dengan *fragmentation*, meskipun selama ini tidak menghambat pelayanan yang diberikan, adalah koordinasi antarinstansi pascapenjemputan gelandangan dari jalanan. Terdapat beberapa instansi yang memiliki kewenangan untuk menjemput gelandangan, dengan berbagai alasan, dari jalanan dan menyerahkannya kepada panti sosial. Namun panti sosial tidak merasa perlu mendata jumlah, asal wilayah penjemputan, dan instansi yang menjemputnya.

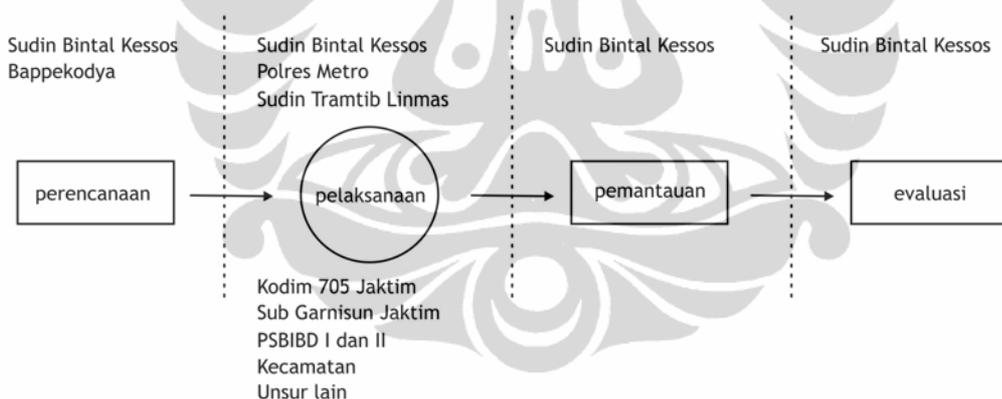
Pun, beberapa instansi yang memiliki kewenangan menjemput gelandangan dari jalanan, kadang-kadang bersikap "arogan" dan tidak merasa perlu berkoordinasi dengan instansi lain, terutama Sudin Bintal Kessos. Alasan yang dikemukakan masing-masing instansi memang bisa diterima; masing-masing instansi tidak berkoordinasi dengan Sudin Bintal Kessos karena memiliki tugas sendiri yang juga berlandaskan hukum.

Misalnya Tramtib Linmas yang memang memiliki kewenangan untuk menjaga ketertiban di wilayah Jakarta Timur. Dalam prakteknya, pelaksanaan "menjaga ketertiban" ini bisa dilakukan tanpa perlu koordinasi dengan Sudin Bintal Kessos. Sehingga saat beroperasi sendiri dan menemukan gelandangan di jalanan, Tramtib Linmas tidak merasa perlu melaporkan penangkapan terhadap gelandangan tersebut kepada Sudin Bintal Kessos.

Sama halnya dengan disposisi, *fragmentation* juga tidak (atau setidaknya belum) menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan di Jakarta Timur. Belum pernah terjadi kekacauan koordinasi dan pertanggungjawaban antarpihak yang disebabkan ketidakjelasan pencatatan yurisdiksi asal gelandangan dan pencatatan instansi mana yang bertanggung jawab atas penjemputan gelandangan bersangkutan.

Tetapi sebenarnya tidak tepat juga dikatakan tidak pernah terjadi kekacauan. Karena kekacauan yang tidak pernah terjadi lebih disebabkan memang tidak ada tindakan pascapembinaan yang membutuhkan dukungan pendataan akurat. Dengan kata lain koordinasi dan pertanggungjawaban pascapenangkapan tidak dianggap sebagai hal penting sehingga tidak ada yang hirau terhadap ada atau tidaknya masalah.

**Bagan 18: Kerjasama Antarinstansi dalam Penanganan Gelandangan di Jakarta Timur**



*Fragmentation* adalah salah satu faktor yang perlu mendapat perhatian dalam birokrasi. Selain menganalisa *fragmentation*, terdapat sifat-sifat dasar/karakteristik birokrat dalam organisasi pelaksana kebijakan yang perlu dicermati. Salah satu karakteristik birokrat tersebut adalah berkenaan dengan perilakunya.

Riekerk (1953) pernah menengarai sifat dari jiwa kepegawaian (birokrat) di daerah. Dua dari beberapa perilaku yang disebutkan Riekerk masih cukup relevan dilekatkan pada birokrat masa kini. Dua perilaku tersebut adalah, pertama, kurangnya kesadaran bahwa hal yang diurus bukanlah barang mati,

melainkan manusia yang memiliki kompleksitas masalah; dan kedua, anggapan bahwa semua hal adalah (memiliki karakteristik) sama.<sup>170</sup>

Kedua anggapan tersebut membuat birokrat melayani gelandangan dengan cara yang salah. Telah dijelaskan di muka bahwa (contoh pada PSBIBD 3 Pondok Bambu) gelandangan dengan berbagai latar belakang dan kondisi ternyata diperlakukan sama; atau walaupun berbeda, perbedaannya tidak cukup signifikan. Semua gelandangan pada gilirannya akan mendapatkan pelatihan keterampilan sederhana. Pelatihan keterampilan ini ditujukan agar gelandangan mampu memproduksi; meskipun entah apa yang terjadi pascaproduksi.

Kembali kepada pembahasan struktur birokrasi. Tidak ditemukan kondisi tertentu dari struktur birokrasi yang menghambat pelayanan kepada gelandangan. Desain perencanaan dan pertanggungjawaban kegiatan secara struktural tidak membuat Sudin Bintal Kessos dan instansi terkait kehilangan kecekatan bertindak.

Penjemputan gelandangan dari jalanan merupakan wewenang (dalam arti boleh diputuskan sendiri) oleh Seksi RTS Sudin Bintal Kessos. Tidak perlu dimintakan ijin dari penanggung jawab yang lebih tinggi (misalnya Kepala Sudin Bintal Kessos) untuk melaksanakan kegiatan keseharian. Struktur kelembagaan birokrasi yang dibuat telah diimbangi dengan keleluasaan kewenangan pada masing-masing jenjang atau bagian.

#### **D.1. Birokrasi dan pelayanan publik**

Dalam konsep pelayanan publik, birokrasi adalah aktor sekaligus sebuah sistem/proses yang menjamin dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sementara pelayanan publik sendiri adalah sebuah proses sekaligus *output* (keluaran) pelayanan kepada masyarakat.

---

<sup>170</sup> Selengkapnya tentang tengara yang dikemukakan Riekerk dapat dibaca dalam Prasojo, Eko, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Jakarta: DIA Fisip UI. Hal. 52-53.

Bappenas menguatkan tengara Riekerk dengan menyimpulkan, berdasarkan penelitian, bahwa secara umum kualitas pelayanan publik masih rendah. Lihat Direktorat Aparatur Negara Bappenas. 2004. *Kajian Rencana Tindak Reformasi Birokrasi*. Jakarta: DAN Bappenas. Hal. 2-4.

Bappenas juga, seperti telah juga disebutkan di muka, menemukan beberapa ciri/karakteristik kelemahan SDM organisasi pemerintah sebagai berikut. (i) masih rendahnya tingkat *reliability*, *assurance*, *tangibility*, *emphaty*, dan *responsiveness* dalam bentuk pelayanan yang diselenggarakan oleh aparatur; (ii) adanya perasaan tidak bangga bekerja pada organisasi bersangkutan (pemerintah), sehingga berkecenderungan tidak atau belum memiliki daya ikat emosional yang terlalu tinggi dengan organisasi. Direktorat Aparatur Negara Bappenas. 2004. *Kajian .... Ibid.* Hal. 11-13.

Pascareformasi 1998 muncul kecenderungan untuk meletakkan birokrasi dalam posisi sebagai pelayanan masyarakat. Muncul harapan besar bahwa wujud negara kesejahteraan (*welfare state*) akan semakin terlihat dengan dukungan sepenuhnya dari birokrasi yang efisien.

Namun semakin jauh tonggak reformasi dilalui, efisiensi birokrasi justru terlihat sebagai angan-angan semata. Kegagalan reformasi birokrasi mulai dirasakan sebagai masalah serius yang menghadang perjalanan reformasi.

Pakar kebijakan publik dari Universitas Indonesia, Eko Prasjo, mengungkapkan tengara bahwa banyaknya pihak yang memahami dan menyadari arti penting reformasi birokrasi tidak mampu menjamin terlaksananya reformasi. Menurutnya terdapat dua hal yang membuat reformasi birokrasi cenderung hanya menjadi wacana, yaitu (i) reformasi birokrasi berarti mengubah perilaku dan budaya pelaku yang ada di birokrasi. Perubahan ini membutuhkan waktu lama dan usaha terus-menerus karena berbagai kebiasaan di birokrasi sudah tertanam bertahun-tahun; (ii) berbagai kekuatan politik selama ini masih cenderung menjadikan birokrasi sebagai tempat mencari uang.<sup>171</sup>

Masih menurut Eko Prasjo,

"Birokrasi Indonesia sebagai sesuatu yang berat, lambat, tidak kreatif, dan tidak sensitif terhadap publik. Ini yang menjadi penyebab krisis yang luas di Indonesia. Pembangunan ke depan harus diletakkan dengan reformasi birokrasi. Birokrasi harus ditata dalam konteks pembangunan karena birokrasi harus bisa menjadi instrumen pembangunan yang handal."<sup>172</sup>

Perilaku birokrasi yang digambarkan Eko Prasjo, dan yang dikuatirkan banyak anggota masyarakat, potensial mengakibatkan *high cost* bagi akses pelayanan publik. Secara umum, pelayanan publik jarang sekali benar-benar bebas biaya.

Memang banyak instansi pemerintahan yang memberikan pelayanan tanpa meminta bayaran sama sekali. Pelayanan sosial yang dilakukan Pemkot Jakarta Timur pun tidak mengutip biaya sama sekali. Termasuk di antaranya pelayanan yang diberikan oleh Sudin Binal Kessos dan Panti Sosial.

---

<sup>171</sup> \_\_\_\_\_, 2007. "Reformasi Birokrasi Menjadi Kunci Perubahan", dalam *Kompas*, Sabtu, 03 November 2007.

<sup>172</sup> \_\_\_\_\_, 2004. "Eko Prasjo: Birokrasi Tambah Berat Pascareformasi", dalam *Kompas*, Sabtu, 6 November 2004.

Satu hal yang harus dipahami adalah, *cost* dalam terminologi *high cost* tidak bisa semata-mata diartikan sebagai biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat ketika berada di depan loket pelayanan (*vis a vis* pelayan publik). Namun *cost* di sini meliputi juga seluruh biaya yang timbul untuk mengakses pelayanan publik, serta *cost* sebagai biaya sosial.

Secara singkat bisa dirumuskan bahwa komponen *cost* dalam pelayanan publik meliputi setidaknya tiga hal berikut:

- a. biaya di loket pelayanan (saat masyarakat berhadapan-hadapan dengan petugas pelayanan publik);
- b. biaya yang dikeluarkan masyarakat untuk menjangkau/menikmati fasilitas pelayanan publik, misalnya ongkos transportasi, hilangnya pendapatan dari kerja harian karena harus mengurus administrasi, dsbnya; dan
- c. biaya sosial.

Perkiraan biaya yang timbul saat gelandangan menikmati layanan sosial (sekali lagi, bukan biaya yang timbul untuk membuka akses layanan sosial) akan membawa pengaruh signifikan jika dihubungkan dengan dua tipikal cara gelandangan (dan masyarakat pada umumnya) mengakses layanan sosial. Dua cara tersebut adalah cara pelayanan gelandangan aktif; dan cara pelayanan gelandangan pasif.

Cara pelayanan gelandangan aktif adalah pelayanan yang mewajibkan gelandangan -sebagai pihak yang memerlukan pelayanan- untuk datang sendiri ke pos layanan terdekat. Pos pelayanan yang dibayangkan adalah sebuah pos yang secara berkala memberikan layanan kesehatan, pembagian pangan, memberikan penginapan sementara, bahkan bisa juga memberikan pelatihan ketrampilan.

Pada beberapa kegiatan layanan tertentu, sifat pelayanan seperti ini sudah diakomodir oleh Panti Sosial. Antara lain dengan membuka pintu lebar-lebar bagi gelandangan yang secara sukarela datang dan meminta tinggal di panti.

Sementara, cara pelayanan gelandangan pasif adalah pelayanan dimana pemerintah "jemput bola" terhadap gelandangan. Layanan seperti ini dilakukan manakala sedikit sekali (atau bahkan tidak ada) gelandangan yang dengan sukarela datang dan tinggal di panti. Cara pelayanan gelandangan pasif adalah cara yang diterapkan Pemkot Jakarta Timur selama ini.

Kombinasi kedua cara pelayanan tersebut diyakini merupakan cara terbaik dalam memberikan layanan kepada gelandangan. Gelandangan disilakan datang sendiri ke Panti Sosial untuk mendapat beberapa jenis layanan. Sementara bagi gelandangan yang belum merasa perlu datang ke Panti Sosial, dilakukan penjemputan atas dasar pengaduan dari masyarakat akan adanya gangguan ketertiban.

Salah satu hal penting lain, dalam hubungan birokrasi dengan gelandangan, adalah kesadaran dari (aktor) birokrasi akan keberadaan gelandangan. "Cara pandang" dan pemahaman birokrat terhadap gelandangan memengaruhi totalitas pelayanan yang akan diberikan.

Birokrat (dalam arti pelayan masyarakat) yang tidak memahami jati diri gelandangan tentu akan terjebak pada pelayanan semu. Pelayanan yang seolah-olah diperlukan gelandangan, padahal tidak.

Gelandangan seringkali dipahami sebagai orang-orang yang tidak berguna di masyarakat. Gelandangan dianggap sebagai sisa-sisa masyarakat, bahkan beberapa narasumber menganggap gelandangan sebagai bukan manusia lagi. Konstruksi sosial, yang bermula dari prasangka, seperti ini tumbuh di tengah-tengah masyarakat.

Setelah membandingkan kesamaan perlakuan masyarakat terhadap gelandangan sakit jiwa maupun terhadap gelandangan "waras", diperoleh kesimpulan bahwa kegelandangan beserta semua sifat "negatif" yang melekat padanya adalah konstruksi sosial yang pembentukannya didasarkan pada prasangka belaka. Prasangka tersebut didasarkan pada silogisme yang sesat.

Secara singkat sesat silogisme/penalaran tersebut dapat diringkas dalam dua premis berikut. Premis pertama menyatakan "orang miskin selalu ingin kaya dengan segala cara (bahkan jika harus melakukan perbuatan kriminal)".<sup>173</sup> Premis kedua menyatakan bahwa "gelandangan adalah orang yang miskin". Maka konklusi yang bisa ditarik adalah "gelandangan ingin menjadi kaya dengan menghalalkan segala cara".

Masyarakat kebanyakan menarik kesimpulan seperti tersebut di atas. Tentu saja kesimpulan ini mengarahkan masyarakat menjadi selalu

---

<sup>173</sup> Premis pertama ini sebenarnya merefleksikan keinginan pribadi dari si pembuat premis (masyarakat pada umumnya).

curiga/berprasangka kepada gelandangan. Akibatnya masyarakat menolak gelandangan untuk masuk menjadi bagian dari masyarakat setempat.

Silogisme tersebut terlihat sah, namun mengandung kesalahan pada premis-premisnya. Premis pertama merupakan sebuah kesimpulan yang diambil berdasarkan asumsi belaka. Kenyataannya tidak semua orang mengalakan segala cara untuk meraih kekayaan/keberhasilan. Bahkan gelandangan pun, hingga taraf tertentu, memiliki/menganut etika. Gelandangan juga berasal dari masyarakat normal. Saat menggelandang, gelandangan bersangkutan masih membawa serta nilai-nilai (norma) asal. Jadi premis (dalam bentuk kesimpulan) bahwa gelandangan menghalalkan segala cara (atau tidak memiliki etika) dalam usaha meraih kekayaan/keberhasilan tidaklah tepat.

Premis kedua juga menyimpan cacat. Cacat premis kedua terletak pada standar penilaian yang dilekatkan kepada gelandangan bersangkutan. Dalam premis kedua, gelandangan selalu dilihat dalam konteks kaya atau miskin. Gelandangan memang miskin, tetapi tidak adil jika hanya predikat kemiskinan tersebut yang ditonjolkan dari gelandangan.

Seharusnya masyarakat lebih netral; melihat gelandangan tidak semata dalam bingkai peringkat ekonomi. Dengan menilai gelandangan berdasar parameter kaya-miskin, gelandangan selalu berada di posisi bawah karena "miskin" dinilai lebih rendah derajatnya dibanding kaya. Seandainya gelandangan dinilai dengan parameter berbeda, misalnya ketahanan fisik, ketekunan bekerja, efisiensi biaya, bisa jadi gelandangan bersangkutan akan mendapat nilai/posisi unggul.

Misalnya disajikan dua premis yang premis pertama-nya berbunyi "orang yang memiliki etika dan ketekunan tinggi akan menjadi pekerja yang baik". Premis kedua mengatakan "gelandangan memiliki etika dan ketekunan kerja". Dari dua premis tersebut bisa ditarik konklusi yang akan meningkatkan penerimaan masyarakat terhadap gelandangan, yaitu "gelandangan akan menjadi pekerja yang baik".

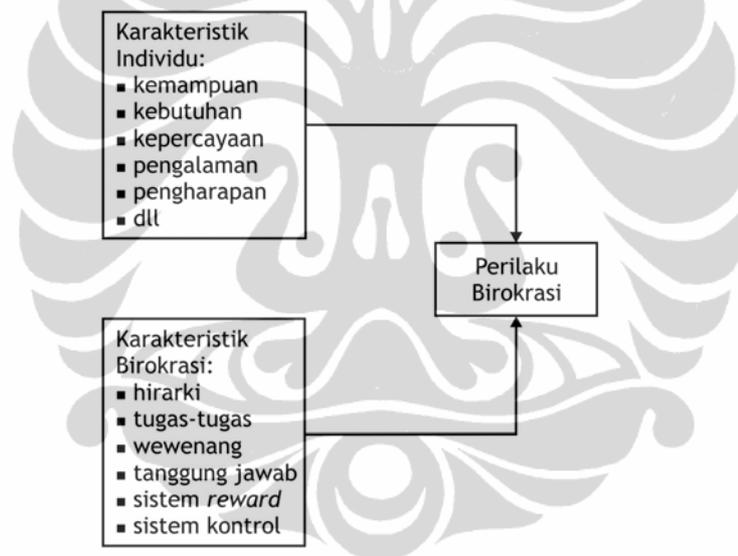
Masalah premis dan penarikan konklusi di atas terlihat remeh-temeh. Namun seperti itulah cara kerja psikologi masyarakat menciptakan stigma. Masyarakat memiliki kecenderungan untuk berlaku sewenang-wenang, terutama apabila menyangkut keamanan kelas sosial dimana masyarakat berada.

Aktor-aktor penggerak birokrasi, saat di luar kantor, adalah anggota masyarakat juga. Pada posisi sebagai anggota masyarakat, aktor-aktor birokrasi rentan tercemar oleh anggapan salah tersebut. Bila tidak dihentikan, birokrat akan terus-menerus menilai gelandangan sebagai golongan "useless"; dan kemudian meneruskan serta membuat kebijakan yang salah.

Miftah Thoha merumuskan birokrasi sebagai gabungan antara individu, lembaga/organisasi, dan lingkungannya. Maka ketiga pokok tersebut harus diperhatikan dalam melakukan dekonstruksi makna kegelandangan.

### Bagan 19: Faktor Pembentuk Perilaku Birokrasi

[dikutip dari Miftah Thoha. 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara (Jilid II)*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.]



Sebelum membahas lebih jauh dekonstruksi sosial kegelandangan –dalam kaitannya dengan birokrasi-, perlu diberikan beberapa tambahan terhadap bagan Miftah Thoha. Terlihat dalam bagan bahwa perilaku birokrasi hanya dipengaruhi oleh dua hal, yaitu karakteristik individu anggota birokrasi dan karakteristik birokrasi sebagai lembaga. Lingkungan tidak digambarkan dalam bagan karena dianggap sebagai semesta pasif yang menaungi proses pembentukan perilaku birokrasi.

Padahal hubungan dalam semesta yang tidak digambarkan dalam bagan sangat luas. Bisa jadi, justru hubungan dalam semesta itulah yang memegang peranan signifikan dalam pembentukan perilaku birokrasi. Semesta yang sangat

luas dan yang memiliki kecenderungan tidak tertebak, meminjam konsep Pierre Bourdieu, disebut sebagai habitus.<sup>174</sup>

Dalam hubungannya dengan aktor birokrat, terjadi interaksi saling memengaruhi antara masyarakat dengan aktor bersangkutan. Di satu sisi, birokrat mewacanakan kepada masyarakat suatu definisi (konstruksi sosial) kegelandangan. Tentunya definisi yang diwacanakan oleh aktor birokrat dibuat oleh lembaga negara. Definisi ini diterima oleh masyarakat; kemudian terjadi internalisasi nilai kegelandangan dalam masyarakat.

Lingkungan (terutama masyarakat) memengaruhi (internalisasi) nilai dalam individu. Kemudian pemikiran individu yang telah terinternalisasi oleh lingkungan mencoba memengaruhi lingkungannya secara bertimbal balik. Pola ini terjadi terus-menerus dan berulang-ulang (tetapi tentu dengan variasi pemikiran yang acapkali baru/berbeda).<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> Menurut sosiolog yang sekaligus antropolog ini, habitus melukiskan disposisi seseorang atau suatu kelas sosial yang menentukan arah orientasi sosial, cita-cita, selera, cara berpikir, etos, dan sebagainya. Disposisi itu sendiri adalah sikap, kecenderungan dalam mempersepsi, merasakan, melakukan, dan berpikir, yang diinternalisasikan oleh individu berkat kondisi obyektif eksistensi seseorang. Kemudian disposisi berfungsi sebagai prinsip tak sadar landasan, persepsi, dan refleksi Haryatmoko, 2003. "Menyingkap Kepalsuan Budaya Penguasa: Landasan Teoritis Gerakan Sosial Menurut Pierre Bourdieu" dalam Majalah *BASIS* Edisi Khusus Pierre Bourdieu, edisi November-Desember 2003, hal. 10-11.

Sistem disposisi mengatur kapasitas individu untuk bertindak dengan (melakukan) internalisasi seperangkat kondisi material tertentu. Pengertian yang dimaksud oleh Bourdieu, seperti juga dianut oleh aliran ilmu-ilmu sosial saat ini: lingkungan (masyarakat) menciptakan standarisasi tata perilaku (bisa juga disebut nilai) dan mewariskannya turun-temurun. Sehingga pemikiran/tindakan generasi paling mutakhir (generasi terkini) tidak bisa dikatakan benar-benar terlepas dari pengaruh pemikiran/tindakan generasi sebelumnya.

Pendekatan Bourdieu dalam menjelaskan habitus dikenal sebagai pendekatan strukturalisme genetik, yaitu analisis struktur-struktur obyektif yang tidak bisa dipisahkan dari analisis asal-usul struktur-struktur mental dalam individu-individu biologis yang sebagian merupakan produk penyatuan struktur-struktur sosial dan analisis asal-usul struktur sosial itu sendiri. Haryatmoko, *Ibid.*, hal. 8-9.

Mirip dengan pendekatan Bourdieu adalah konsep strukturasi yang diusung Anthony Giddens. Menurut Giddens strukturasi adalah adanya dualitas (bukan dualisme) aktor dan struktur sosial yang saling memengaruhi. Tidak seperti pendekatan strukturalisme maupun fungsionalisme yang melihat aktor hanya sebagai pelaksana peran yang telah terstruktur -sehingga struktur diandaikan sebagai sesuatu yang tidak bisa diubah oleh aktor-; strukturasi memandang bahwa aktor bisa memengaruhi penciptaan struktur, kemudian struktur memengaruhi tindakan-tindakan aktor. Pengantar singkat memahami strukturasi Anthony Giddens dapat dibaca dalam Priyono, Heri B. 2002. *Anthony Giddens: Suatu Pengantar*. Jakarta, Yogyakarta: Kepustakaan Populer Gramedia dan Magister Religi dan Budaya-Universitas Sanata Dharma.

Dengan memahami pendekatan Bourdieu dan Giddens bahwa aktor (dalam hal ini gelandangan) mampu memengaruhi pembentukan dan perubahan struktur sosial, maka tepatlah kiranya penggunaan pendekatan konsientiasi Freire untuk menyelesaikan masalah kegelandangan. Sekedar mengingatkan, konsientiasi Freire adalah tindakan pemberdayaan melalui penyadaran akan (kesetaraan) posisi sosial gelandangan. Silakan simak kembali pembahasan mengenai konsientiasi Freire di bagian sebelumnya.

<sup>175</sup> Setidaknya terdapat tiga konsep dasar (dalam sosiologi klasik) yang terkait dengan hal ini, yaitu sosialisasi, internalisasi, dan institusionalisasi. Secara sederhana Peter Berger (1978) memberi definisi sosialisasi sebagai "a process by which a child learns to be a participant member of

Jika aktor birokrasi membuat sebuah definisi yang buruk mengenai gelandangan, misal wacana yang menyatakan bahwa gelandangan *useless*; maka masyarakat akan menerima nilai ke-*useless*-an gelandangan sebagai benar. Apalagi jika masyarakat, dimana wacana tersebut disebar, adalah masyarakat yang belum memiliki sifat kritis.<sup>176</sup>

Proses memengaruhi yang sebaliknya bisa juga terjadi. Terdapat wacana (nilai) yang dimunculkan oleh masyarakat bahwa gelandangan adalah *useless*. Nilai ini tersebar dan dianut oleh segenap anggota masyarakat. Anggota masyarakat ini, yang beberapa di antaranya sekaligus adalah aktor birokrasi, akan menularkan penilaian bahwa gelandangan *useless* kepada lembaga (birokrasi) tempat dia berada.

Perputaran pola saling memengaruhi ini sampai pada satu titik dimana sulit dilacak siapa yang memengaruhi siapa. Apakah masyarakat memengaruhi aktor birokrasi; ataukah aktor birokrasi yang memengaruhi masyarakat.

Untuk menghentikan stigmatisasi<sup>177</sup> gelandangan yang diperlukan "hanyalah" melakukan komunikasi sekaligus kepada birokrasi, masyarakat, dan gelandangan itu sendiri. Komunikasi ini berisi dekonstruksi wacana kegelandangan; yaitu gelandangan ditempatkan kembali sederajat dengan anggota masyarakat lainnya. Dekonstruksi juga harus menyentuh nilai-nilai dan status sosial yang berdasarkan kepemilikan terhadap benda.<sup>178</sup>

Mengapa birokrasi? Karena birokrasi masih memegang dominasi dalam pembentukan stigma. Birokrasi masih merupakan pembentuk konstruksi sosial

---

*society*", yaitu proses seorang anak belajar menjadi seorang anggota yang berpartisipasi dalam masyarakat.

Internalisasi diterangkan sebagai proses dimana individu memasukkan kedalam dirinya, nilai, norma, dan hal-hal yang dipelajarinya dari masyarakat. Proses internalisasi bukanlah suatu proses pasif, melainkan proses yang menuntut keaktifan dari pelakunya. Aktif dalam arti bahwa tindakan ini dilakukan secara sadar dan sengaja.

Sedangkan, institusionalisasi adalah proses menjadikan suatu nilai dan pola perilaku menjadi nilai dan pola perilaku yang mapan, terstruktur, dan relatif ajeg dalam masyarakat (komunitas) tertentu.

<sup>176</sup> Dalam masyarakat yang belum memiliki sifat kritis, apalagi jika ketidakkritisannya tersebut disebabkan rendahnya pendidikan, birokrat dipandang sebagai sosok wakil negara yang karena kedudukannya pasti memiliki kompetensi handal, *quad non*.

Bisa juga internalisasi nilai-nilai kegelandangan dalam masyarakat dilakukan dengan paksaan. Banyak terjadi praktek rezim pemerintah yang memaksakan suatu wacana kepada masyarakat dengan ancaman (kekuasaan). Beberapa contoh penggunaan kekuasaan oleh negara (rezim militer Orde Baru) dalam memaksakan wacana tertentu ke dalam masyarakat, dapat dilihat dalam Dhakidae, Daniel. 2003. *Cendekiawan dan Kekuasaan Dalam Negara Orde Baru*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

<sup>177</sup> Wacana (konstruksi sosial) kegelandangan yang terlanjur disebar dan menyebar luas di masyarakat dan birokrasi, saya anggap sebagai stigma, yaitu pemberian nilai yang belum teruji kesahihannya kepada sesuatu hal.

<sup>178</sup> Lihat kembali pada bahasan mengenai konstruksi sosial kegelandangan.

yang cukup kuat melalui peraturan perundang-undangan dan anggota birokrasi yang terhubung di seluruh wilayah.

Mengapa masyarakat? Masyarakat dipilih menjadi aktor dekonstruksi karena bagaimanapun juga gelandangan hidup di dalam dan bersama masyarakat. Jika dekonstruksi berhasil maka anggota masyarakatlah yang memegang peranan penting dalam memberdayakan gelandangan.

Mengapa gelandangan? Gelandangan (dalam hal ini gelandangan yang menjadi gelandangan karena miskin; dan bukan karena sakit jiwa) adalah korban stigmatisasi.<sup>179</sup> Stigma yang telah bertahan beberapa generasi tentunya sudah diterima pula oleh gelandangan dengan pasrah. Kepasrahan pada stigma yang tidak bisa dilawan, akhirnya mengarah pada internalisasi diri bahwa gelandangan bersangkutan memang "ditakdirkan" menjadi gelandangan. Pemahaman yang pesimis dan apatis seperti ini membuat gelandangan "tanpa sadar" selalu memosisikan dirinya sebagai anggota masyarakat kelas bawah (bahkan pada beberapa kasus tidak lagi menganggap dirinya sebagai bagian dari masyarakat).

Jika gelandangan telah menganggap diri sendiri sebagai bukan (dan tidak sejajar) anggota masyarakat lain, bagaimana pemberdayaan bisa dilakukan?<sup>180</sup> Itulah alasan mengapa dekonstruksi juga harus diberikan kepada gelandangan bersangkutan.

Men-dekonstruksi pemahaman yang telah berurat akar bukan hal yang mudah. Namun hal ini juga tidak mustahil dilakukan. Bagi aktor birokrasi, politik peraturan perundang-undangan (lebih luas disebut politik hukum) dan pendidikan kedinasan bisa menjadi sarana yang efektif.

---

<sup>179</sup> Dikutip Hardiman, Erving Goffman mengatakan "Seorang pribadi dengan sebuah stigma, tidak sepenuhnya manusiawi. Dalam kondisi ini kita membuat banyak diskriminasi untuk mengurangi peluang hidupnya secara efektif, juga kalau kita tidak sengaja melakukan itu. Kita menyusun sebuah teori stigma, ideologi yang menjelaskan inferioritasnya dan yang membuktikan bahaya orang yang distigmatisasi itu." Hardiman, F. Budi. 2005. *Memahami Negativitas: Diskursus tentang Massa, Teror, dan Trauma*. Jakarta: Kompas.

Lebih jauh Hardiman menjelaskan bahwa "Yang terstigma dilecehkan di jalan, menjadi objek kebencian, dianggap sebagai sumber kesalahan, dan seterusnya. Di dalam stigma tidak hanya ditanamkan undangan untuk menghina, melainkan fobia, karena yang terstigma dipersepsi sebagai ancaman. Dalam situasi yang buruk, yang terstigma bisa diidentifikasi sebagai yang terdeformasi. Menyentuh mereka dianggap menodai kemurnian. Suara mereka tidak hanya diabaikan sebagai non-sense, melainkan juga –dalam situasi konflik- dipandang mengancam keutuhan kolektif." *Ibid.* hal. 13.

<sup>180</sup> Lihat kembali bahasan mengenai konsientiasi yang digagas Paulo Freire.

Bagi masyarakat, kombinasi antara lembaga pendidikan (baik formal maupun informal) dan media massa akan menjadi pembalik stigma yang sulit dilawan keampuhannya.

Sementara bagi gelandangan, dekonstruksi setidaknya dilakukan melalui dua hal. Pertama, melalui -seperi dikatakan Freire- konsientiasi, yaitu penyadaran melalui pendidikan. Sedangkan cara kedua, yang harus dilakukan bersamaan dengan cara pertama, adalah langsung mengintegrasikan gelandangan ke dalam masyarakat.

Caranya bukan dengan langsung meminta masyarakat memberi gelandangan pekerjaan atau melakukan aktivitas bersama. Aktivitas bersama dengan masyarakat belum memungkinkan dilakukan dalam waktu relatif singkat. Aktivitas bersama memerlukan waktu untuk mengkondisikan agar masyarakat benar-benar siap menerima.

Sebelum kondisi tersebut (kesiapan masyarakat) tercipta, pemerintah melalui Sudin Binal Kessos dan Panti Sosial menciptakan semacam lembaga yang menjembatani kesenjangan antara gelandangan dan masyarakat. Di sinilah tempat yang tepat bagi pembinaan Panti Sosial. Atau dengan kata lain, pembinaan di panti sosial harus dibarengi upaya mendekonstruksi pemahaman kegelandangan di masyarakat.

#### **E. Eksternalitas**

Membandingkan kenyataan implementasi kebijakan penanganan gelandangan di Jakarta Timur (seperti dipaparkan dalam Bab III) dengan prasyarat implementasi kebijakan publik Edwards III,<sup>181</sup> didapat dua kesimpulan sementara.

**Kesimpulan pertama** mengatakan bahwa beberapa prasyarat yang digagas Edwards III belum dipenuhi Pemkot Jakarta Timur. Komunikasi antarorgan Pemkot Jakarta Timur, maupun komunikasi dengan gelandangan dan masyarakat belum lancar. Masih menyimpan beberapa kekurangsempurnaan dalam praksis komunikasi.

Pembenahan juga diperlukan dalam sediaan *resources*; antara lain meliputi penambahan jumlah, rekrutmen, dan peningkatan kualitas pelaksana kebijakan.

---

<sup>181</sup> Prasyarat implementasi kebijakan publik yang digagas Edwards III meliputi *communication, resources, dispositions*, serta *bureaucratic structure*.

Pegawai-pegawai pelaksana kebijakan terlalu sedikit untuk menangani semua gelandangan di wilayah Jakarta Timur. Selain itu, kemampuan sebagian besar pelaksana kebijakan masih terlalu minim untuk bisa memberikan pelayanan maksimal kepada gelandangan.

*Dispositions* selama ini terlihat tidak memiliki masalah. Namun harus diantisipasi bahwa peningkatan kualitas pegawai bisa mengakibatkan ganjangan-ganjalan ideologis. Karena (bisa jadi) yang terjadi selama ini, kelancaran *dispositions* disebabkan tidak adanya "pemikiran kritis" dari para pelaksana kebijakan.

Dari sisi struktur birokrasi juga tidak terlihat ada masalah. Jenjang birokrasi masih bisa disebut cukup singkat untuk mampu memberikan pelayanan maksimal. Apalagi, sesuai pengamatan di lapangan, kebijakan-kebijakan teknis penanganan gelandangan diserahkan kepada instansi pelaksana seperti Sudin Bintal Kessos, Panti Sosial, maupun Sudin Tramtib Linmas.

**Kesimpulan kedua**, dari pengamatan di lapangan dapat ditarik kesimpulan sementara bahwa seandainya pun semua prasyarat Edwards III telah dipenuhi, *quad non*, penanganan gelandangan tetap belum akan mencapai hasil maksimal. Terdapat beberapa faktor lain, di luar prasyarat Edwards III, yang secara signifikan berpengaruh terhadap keberadaan gelandangan dan cara menanganinya.

Beberapa hal yang patut diperhatikan adalah kondisi eksternal (*externalities*) yang meliputi (i) pemahaman masyarakat (dan aparat) terhadap gelandangan; (ii) kondisi tata kota Jakarta Timur dan wilayah sekitarnya; yang akhirnya (iii) menciptakan kebijakan semu yang potensial gagal dalam implementasi.

### **E.1. Pemahaman terhadap gelandangan**

Dengan menelaah kebijakan penanganan gelandangan yang dibuat, terlihat bahwa pembuat kebijakan belum sepenuhnya memahami kegelandangan. Kebijakan yang ada tidak didasarkan pada apa yang sebenarnya dialami gelandangan; melainkan didasarkan pada apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Padahal, sebuah kebijakan ideal (dalam praksis komunikasi) adalah kebijakan yang mengakomodasi kepentingan kedua belah pihak.

Kesalah paling mendasar yang dilakukan masyarakat kebanyakan (dan pemerintah secara umum) adalah menganggap gelandangan bukan sebagai

sesama anggota masyarakat atau warga. Konsekuensi paling tajam dari kesalahan anggapan ini adalah timbulnya diskriminasi perlakuan, sikap, dan pelayanan sosial bagi gelandangan.

Contoh perlakuan diskriminasi terlihat dalam Perda Ketertiban Umum DKI Jakarta. Gelandangan dilarang berada di tempat-tempat/fasilitas umum; namun kepada gelandangan tidak diberikan alternatif tempat untuk disinggahi.

Setali tiga uang dengan masyarakat/warga setempat. Gelandangan selalu dihalangi untuk mengakses lingkungan tempat tinggal masyarakat. Alasan yang sering disampaikan masyarakat adalah bahwa gelandangan membuat kotor; merusak pemandangan; mengganggu keamanan lingkungan (kriminalitas); dan banyak lagi alasan-alasan penolakan lain.

Padahal kesemua alasan tersebut tidak sepenuhnya terbukti benar, serta tidak sepenuhnya bisa diterima logika. Gelandangan kotor? Iya. Tetapi hal ini semata-mata karena para gelandangan tidak pernah memiliki fasilitas untuk membersihkan diri. Fasilitas kebersihan (kamar mandi umum misalnya) juga dinyatakan terlarang untuk para gelandangan. Jika kenyataannya seperti ini, bukankah artinya penolakan masyarakat-lah yang membuat gelandangan selalu kotor dan kumuh?

Jika gelandangan dituduh merusak pemandangan, harus diakui memang demikian adanya. Gelandangan merusak pemandangan karena berjalan kian kemari dengan membawa segala "harta bendanya" berupa sampah pulungan, bahkan gerobak. Perilaku ini tidak bisa sepenuhnya dianggap sebagai kesalahan gelandangan; masyarakat menyumbang pembentukan perilaku menggelandang ini karena masyarakat menutup pintu pemukiman terhadap kehadiran gelandangan. Jika tidak ada lagi tempat yang bisa dimasuki untuk dihuni secara normal; bukankah pilihan terakhir memang menggelandang?

Gelandangan dituduh mengganggu keamanan lingkungan. Pada beberapa kasus memang terjadi demikian. Beberapa gelandangan ditangkap masyarakat atau aparat keamanan dengan tuduhan melakukan perbuatan kriminal (misalnya mencuri). Tetapi kembali perlu dipertanyakan apakah adil "menutup pintu" untuk gelandangan hanya karena beberapa dari gelandangan diketahui melakukan perbuatan kriminal? Mayoritas gelandangan (yang tidak sakit jiwa) memiliki etika -meskipun tidak sekuat masyarakat normal- bahwa kriminalitas bukan hal yang benar.

Karena perilaku kriminal beberapa gelandangan, keseluruhan gelandangan ditolak masuk ke dalam lingkungan masyarakat. Jika generalisasi tersebut yang diterapkan oleh masyarakat, maka yang terjadi adalah *contradictio in terminis*. Terdapat ketidakkonsistenan implementasi, yaitu generalisasi serupa tidak diberlakukan bagi anggota masyarakat lainnya. Bukankah "profesi" yang disebutkan berikut ini adalah anggota masyarakat normal; yaitu koruptor, perampok, politisi "busuk", penipu, dan lain sebagainya.

Diskriminasi tersebut terjadi karena sejak awal -dalam benak anggota masyarakat- terdapat anggapan bahwa gelandangan adalah tidak sama. Ketidaksamaan yang terutama didasarkan pada tingkat ekonomi (penguasaan properti). Sejak awal, perbedaan tingkat kekayaan membuat gelandangan ditempatkan sebagai manusia kelas dua. Tindakan kriminal yang dilakukan oleh manusia yang tingkat ekonominya rendah (miskin) dianggap sebagai hal yang sangat nista dan membuat keberadaannya ditolak. Namun, tindakan kriminal sama -bahkan lebih parah- yang dilakukan oleh orang yang tingkat ekonominya lebih tinggi, tidak membuat pelaku bersangkutan ditolak masyarakat.<sup>182</sup>

Kesalahan pemahaman inilah yang kemudian diadopsi mentah-mentah oleh pembuat kebijakan. Akibatnya kebijakan (peraturan perundang-undangan), alih-alih memberdayakan gelandangan, justru melegalkan terjadinya pemiskinan struktural.

Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah salah satu alat yang dipergunakan dalam proses pemiskinan struktural terhadap gelandangan. KTP acapkali menjadi syarat yang diminta saat gelandangan (dan pendatang pada umumnya) mencari pekerjaan. Tentu saja persyaratan ini tidak bisa dipenuhi mengingat gelandangan (dan pendatang miskin) tidak pernah memiliki KTP.

Hal yang patut dipertanyakan adalah mengapa gelandangan (dan pendatang miskin pada umumnya) tidak memiliki KTP? Untuk mendapatkan KTP, seseorang harus memiliki alamat/domisili atau setidaknya keluarga yang menjamin domisili orang bersangkutan. Alamat/domisili dimaksud adalah alamat/domisili yang diakui secara administratif oleh pemerintah setempat.

---

<sup>182</sup> Lihatlah kecenderungan perlakuan masyarakat kepada sesama pelaku kriminal namun memiliki tingkat ekonomi berbeda. Gelandangan pengutil seringkali dihajar massa hingga babak belur bahkan meninggal. Sementara koruptor milyaran rupiah melenggang santai dalam persidangan; ditahan beberapa bulan atau tahun; lalu kembali ke masyarakat dan diterima sebagai seorang pemuka masyarakat. Betapa kondisi diskriminasi ini berurat akar dan seringkali tidak disadari oleh masyarakat bersangkutan.

Dengan kata lain, alamat/domisili tersebut harus masuk dalam wilayah/yurisdiksi tertentu; atau disebut domisili resmi/legal.

Terdapat beberapa konsekuensi terkait dimilikinya domisili/tempat tinggal resmi, antara lain: pemilik domisili harus membayar pajak kepada negara (misal Pajak Bumi dan Bangunan); pemilik domisili terikat pada aturan-aturan setempat (misal membayar iuran RT/RW, membayar iuran desa, kelurahan, dan lain sebagainya). Kenyataan ini menunjukkan bahwa sekedar memiliki domisili pun bukanlah hal yang gampang untuk diwujudkan.

Dengan demikian, apakah gelandangan mampu memenuhi syarat pembuatan KTP? Jika memang memiliki tempat tinggal, atau setidaknya memiliki keluarga yang menanggung kehidupannya, tentu tidak banyak orang yang memilih menggelandang di jalanan. Ketiadaan keluarga yang sanggup menampung menjadi alasan utama seseorang untuk hidup menggelandang.

Bagian yang harus digarisbawahi dari telaah pemiskinan struktural terhadap gelandangan adalah bahwa gelandangan tidak pernah memiliki peluang untuk hidup lebih layak. Pemiskinan struktural menghilangkan peluang gelandangan meraih promosi menuju strata sosial yang lebih tinggi. Pintu *social climbing* semakin tertutup bagi gelandangan.

Gelandangan yang seharusnya dilindungi dan diberi berbagai kemudahan, karena posisinya yang serba lemah terhadap masyarakat normal, justru dikebiri kebebasannya untuk mencari nafkah. Pengebirian kebebasan ini termasuk salah satu imbas dari kebijakan pemerintah (yang ternyata) turut memperkokoh stigma buruk gelandangan di mata masyarakat.

Seharusnya disadari secara moral bahwa gelandangan adalah sesama manusia yang memiliki hak untuk hidup. Harus pula dipahami bahwa hukum tertinggi (yaitu konstitusi) juga menempatkan gelandangan sama sederajat dengan anggota masyarakat lain; bahkan memerintahkan adanya perlakuan khusus untuk meningkatkan harkat hidup gelandangan.<sup>183</sup> Pemahaman yang demikian harusnya melandasi kebijakan yang dibuat sehingga kebijakan berpihak pada gelandangan.

---

<sup>183</sup> Lihat UUD 1945 Pasal 34 ayat (1) "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara"; ayat (2) "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan"; dan ayat (3) "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak".

Adalah lebih baik jika kebijakan (dalam bentuk peraturan perundang-undangan) justru mengkriminalisasi masyarakat dan/atau perorangan yang melakukan tindakan semena-mena terhadap gelandangan. Dengan kata lain, kebijakan seharusnya dibuat untuk mengkriminalisasi masyarakat dan/atau perorangan yang melakukan tindakan yang menghambat (apalagi menutup) peluang gelandangan untuk mendapatkan nafkahnya.<sup>184</sup>

## E.2. Urbanisasi di Jakarta Timur

Faktor eksternal lain yang turut menyumbang kegagalan kebijakan penanganan gelandangan di Jakarta Timur adalah faktor urbanisasi. Konsep urbanisasi mengakomodasi beberapa hal yang saling memengaruhi, antara lain migrasi (perpindahan penduduk), ruang (meliputi wilayah Jakarta Timur dan wilayah penyangga), serta kondisi sosial ekonomi.

Ruang-ruang dalam sebuah kota meliputi ruang secara geografis dan ruang secara sosial. Ruang geografis Jakarta Timur, seperti telah dijelaskan pada bab sebelumnya, dibatasi oleh Jakarta Pusat dan Jakarta Utara di sebelah utara; dibatasi oleh Jakarta Selatan di sebelah barat; dibatasi oleh Kab. Bogor di sebelah selatan; dan dibatasi oleh Kab. Bekasi di sebelah timur.

---

<sup>184</sup> Preseden kriminalisasi terhadap tindakan yang menghambat peluang usaha orang lain terdapat, salah satunya, dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa setiap tindakan yang intinya menghambat kompetisi yang *fair* adalah tindakan kriminal. Mengapa dasar logika dan pemahaman yang sama tidak bisa diterapkan kepada gelandangan?

Kenyataan ini membuktikan bahwa stigma negatif terhadap gelandangan telah menyebar, bahkan di kalangan pembuat kebijakan nasional. Akibatnya, yang muncul adalah kebijakan-kebijakan yang cenderung diskriminatif.

Kebijakan legislasi secara umum tidak pernah mewajibkan masyarakat untuk melakukan suatu tindakan welas asih. Perundang-undangan selalu dikatakan membela kebebasan masyarakat; namun kebebasan masyarakat tidak pernah maujud dalam bentuk kebebasan welas asih atau kebebasan bertindak altruistik.

Kebebasan yang dijamin undang-undang "salah sasaran" dan justru melindungi kebebasan masyarakat untuk tidak peduli pada penderitaan gelandangan (dan kemiskinan pada umumnya). Pada akhirnya, kebebasan yang dijamin undang-undang justru mengurangi hak gelandangan untuk bebas dari kemelaratan.

Jaminan kebebasan yang diberikan telah melenceng dari tujuan semula. Tepat jika hal ini disebut, meminjam istilah Jean-Paul Sartre, sebagai *dizzy of freedom* 'mabuk kebebasan', suatu kondisi saat kebebasan dimaknai sebagai hak untuk berbuat apapun sekehendak hati tanpa batas. Maka yang terjadi adalah paradoks kebebasan; kebebasan justru mengebiri kebebasan itu sendiri. Padahal hakikat *freedom* 'kebebasan' adalah kebebasan untuk meningkatkan harkat dan martabat semua manusia.

Apakah kebebasan gelandangan dari kemiskinan bisa terwujud jika masyarakat menerjemahkan kebebasan masyarakat adalah kebebasan untuk tidak "diganggu" oleh masalah gelandangan?

Dengan memahami bahwa hakikat urbanisasi adalah migrasi (perpindahan) penduduk dari luar ke dalam wilayah<sup>185</sup> Jakarta karena dorongan motif ekonomi-kesejahteraan, maka penanganan yang harus dikembangkan adalah penanganan ekonomi wilayah. Hal ini tidak bisa dilakukan oleh Pemkot Jakarta Timur sendirian, melainkan diperlukan tindakan bersama oleh pemerintah-pemerintah daerah sekitar. Lebih luas lagi diperlukan campur tangan pemerintah pusat untuk mengembangkan secara merata kondisi perekonomian-kesejahteraan kota-kota atau wilayah lain di Indonesia.

Otonomi daerah memungkinkan pemerintah setempat untuk mengembangkan potensi-potensi lokal. Namun di sisi lain egoisme pemerintah setempat membuat kebijakan pembangunan wilayah sering tidak sinkron, malahan saling bertentangan, dengan kebijakan pembangunan wilayah tetangga. Salah satu sebab egoisme adalah adanya ketakutan bahwa wilayah penyangga yang diberi bantuan kelak tumbuh menjadi pesaing atau bahkan lebih hebat dari Jakarta Timur.

Tidak sinkron (sinergis)-nya pembangunan antarkota/antarwilayah menimbulkan ketimpangan ekonomi-kesejahteraan. Kota-kota besar terus memegang peran sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, sementara daerah-daerah tidak cukup kuat mengimbangi. Kondisi ini akhirnya memunculkan gelombang migrasi penduduk menuju kota (urbanisasi).

Urbanisasi membawa akibat terhadap wilayah yang didatangi maupun terhadap wilayah yang ditinggalkan. Akibat terhadap wilayah yang dikunjungi antara lain terciptanya kantong-kantong pemukiman ilegal; berkurangnya ruang publik karena okupasi ilegal; dan *overload* daya tampung jalanan.

Terhadap wilayah yang ditinggalkan, urbanisasi mengakibatkan berkurangnya tenaga kerja potensial bagi pembangunan. Kurangnya tenaga kerja di daerah memantik siklus kegagalan pembangunan; kegagalan pembangunan mengakibatkan daerah setempat menjadi statis dan tidak bisa menarik minat generasi mudanya untuk tetap tinggal dan berkarya di daerah asal; yang terjadi kemudian adalah tumbuhnya minat untuk migrasi ke kota

---

<sup>185</sup> Urbanisasi selama ini dipahami hanya sebagai perpindahan penduduk dari desa ke kota. Padahal tidak terbatas seperti itu. Urbanisasi juga bisa dilekatkan pada perpindahan penduduk dari kota yang lebih kecil (baik ukuran wilayah maupun tingkat ekonomi) menuju kota yang lebih besar (dari sisi ukuran wilayah maupun tingkatan ekonomi). Yunus, Hadi Sabari. 2006. *Megapolitan: Konsep, Problematika, dan Prospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 6-69.

besar; memunculkan mitos bahwa perekonomian keluarga hanya bisa dibangun jika anggota keluarga bekerja di kota-kota besar; terjadi migrasi tenaga kerja potensial dari daerah ke kota.

Tidak terkendalinya urbanisasi berbanding lurus dengan kegagalan pemerataan pembangunan dan kesejahteraan. Maka untuk menekan laju urbanisasi adalah dengan mengupayakan pemerataan pembangunan dan kesejahteraan.<sup>186</sup> Kegiatan ini harus dan hanya bisa dimulai dari daerah. Dibutuhkan keberanian ekstra untuk keluar dari kungkungan paradigma *urban-bias theory* yang menganggap bahwa pemerataan pembangunan menyebar secara sentrifugal dari kota sebagai pusat pembangunan.<sup>187</sup>

Pendekatan lain yang mulai digagas dasawarsa 1990-an adalah rekonstruksi dikotomi kota-desa dalam pembangunan. Mainstream pemikiran pembangunan ekonomi pra-1990 melihat bahwa hubungan desa-kota adalah hubungan diametral dimana keduanya saling terpisah. Douglass dan Rondinelli, pada pertengahan 1990-an menyatakan konsep *continuum* yang memandang desa-kota sebagai satu fenomena yang bertautan (*continuum*) di mana masyarakat di dalamnya secara bersama memecahkan masalah kemiskinan, perkembangan ekonomi, lingkungan yang berkelanjutan, dan dalam pengembangan kerangka kelembagaan.<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> Alih-alih membuat kebijakan pemerataan, pembangunan pusat-pusat perekonomian justru diserahkan kepada mekanisme pasar. Kecenderungan pergerakan modal menuju pada pusat-pusat industri yang sebelumnya telah ada. Pemodal selalu mencari aman dengan mengikuti pola-pola kegiatan perekonomian sebelumnya. Pe(modal) menolak inisiatif untuk membangun pusat perekonomian di daerah terbelakang. Perilaku pe(modal), dalam konteks hubungan antarkota, menciptakan *backwash effect*, potensi daerah-daerah terbelakang justru terserap ke pusat-pusat perekonomian yang telah ada. Contoh *backwash effect* adalah pembangunan jalan Cipularang -yang menghubungkan Jakarta-Bandung-, namun mematikan perekonomian kota-kota kecil di sekitarnya seperti Cianjur.

Soetomo menerangkan *backwash effect* sebagai "semua perubahan untuk daerah-daerah yang dirugikan yang timbul karena adanya ekspansi ekonomi dari suatu daerah tertentu. Berkebalikan dengan *backwash effect* adalah *spread effect*. *Spread effect* merupakan "pengaruh yang menguntungkan bagi suatu daerah, terutama daerah yang terbelakang, sebagai akibat adanya ekspansi ekonomi suatu daerah". Soetomo. 2006. *Strategi-Strategi Pembangunan ...* Hal. 253-254.

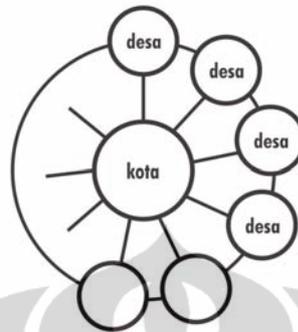
<sup>187</sup> Pengantar ringkas mengenai *urban bias theory* dan *anti-urban bias theory* dapat disimak dalam Angotti, Thomas. 1993. *Metropolis 2000: Planning, Poverty and Politics*. London and New York: Routledge. *Chapters 5 Theories of Urbanization and Planning*.

Kesalahan fatal pengadopsi *urban bias theory* adalah menganggap penyebaran/pemerataan pembangunan dari kota (sebagai pusat) menuju daerah sekeliling adalah keniscayaan bahkan tanpa campur tangan pemerintah. Kenyataannya tidak demikian, pada beberapa kasus memang ditemui penyebaran pembangunan dengan sendirinya. Namun pada banyak kasus lain, penyebaran pembangunan perlu dijembatani oleh pemerintah.

<sup>188</sup> Dikutip dari tulisan Kawik Sugiana "Keterkaitan Desa-Kota di Indonesia" dalam Soegijoko, Budhy Tjahjati Sugianto. 2005. *Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21: Konsep dan Pendekatan Pembangunan Perkotaan di Indonesia*. Jakarta: URDI-YSS-LPFE UI. Hal. 36.

Lihat kembali pada catatan kaki di bagian terdahulu mengenai *community development*.

Bagan 20: Hubungan Kota dengan Wilayah Penyangga



Jakarta memang tetap memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi. Namun pertumbuhan angka pengangguran dan kemiskinan yang membayangnya membuat Jakarta tidak bisa lagi disebut pertumbuhan ekonomi. Michel Todaro dan Gerald Meier memiliki pendapat sama tentang hal ini, menurut Todaro dan Meier pembangunan ekonomi adalah proses di mana pertumbuhan ekonomi terus meningkat dalam jangka panjang, sementara kemiskinan absolut tidak meningkat dan distribusi pendapatan tidak memburuk.<sup>189</sup>

Dapat dilihat bahwa yang terjadi di Jakarta berkebalikan dengan definisi pembangunan ekonomi yang dikemukakan Todaro dan Meier. Sebagian penduduk Jakarta memang menikmati kekayaan materiil yang besar, namun sebagian lain terpukul dalam kemiskinan absolut, dan kemiskinan? Pemukiman sepanjang bantaran sungai-sungai di Jakarta memberikan jawaban yang jelas.

Kesimpulan sementara yang dapat ditarik, bahwa masalah kegelandangan di Jakarta Timur, dan DKI Jakarta pada umumnya, bersumber pada masalah ketimpangan kesejahteraan antarwilayah yang memuncak pada terjadinya urbanisasi yang tidak terkendali.

### E.3. Membangun desa memperbaiki kota

Kebijakan penanganan gelandangan di Jakarta Timur harus dipadukan dengan kebijakan pembangunan (peningkatan kesejahteraan) wilayah sekitar.

<sup>189</sup> Sumodiningrat, Gunawan. 2007. *Pemberdayaan Sosial: Kajian Ringkas tentang Pembangunan Manusia Indonesia*, Jakarta: Kompas. Hal. 22.

Akan lebih baik lagi jika sinkronisasi juga dilakukan terhadap kebijakan nasional. Karena migrasi tidak hanya melibatkan penduduk wilayah sekitar Jakarta Timur, melainkan penduduk di wilayah-wilayah lain yang jauh dari Jakarta Timur.

Orientasi kebijakan pembangunan nasional harus mulai dirancang kembali. Selama ini tidak jelas kemana arah pembangunan nasional. Pembangunan nasional seringkali hanya berupa proyek-proyek sporadis bersifat politis yang keberlanjutannya sering tidak jelas. Misalnya program Inpres Desa Tertinggal (IDT) pada masa pemerintahan Soeharto sekarang tidak lagi dilaksanakan.<sup>190</sup>

IDT adalah salah satu contoh tindakan untuk meningkatkan daya saing desa terhadap kota. Jika daya saing desa bagus, yang ditandai peningkatan kualitas sarana dan prasarana pembangunan, maka godaan terhadap penduduk desa untuk migrasi ke kota bisa semakin ditekan.

Sinkronisasi dan sinergi antarkebijakan yang dilakukan maujud dalam kebijakan "pengkotaan" atau melengkapi wilayah sekitar Jakarta Timur dengan kualitas sarana dan prasarana setara dengan kota. Tetapi melengkapi desa dengan fasilitas kota harus dibatasi hanya pada hal-hal yang secara sosiologis bisa diterima masyarakat.

Bukan hal yang tepat jika di desa dibangun mal, studio film, pusat bisnis, dan lain sebagainya yang bersifat hedonis. Fasilitas kota yang selayaknya dikembangkan di desa adalah fasilitas komunikasi dan informasi, sarana kesehatan, pendidikan, dan beberapa hal lain dengan pembatasan tertentu agar tidak merusak bangunan kultur setempat. Serta tentu saja membangun sentra pengembangan ekonomi setempat, misalnya sentra kerajinan, pertanian dengan teknologi tepat guna, atau pengolahan bahan mentah.

Pembangunan sentra ekonomi di daerah harus pula diimbangi dengan kebijakan perdagangan atau perlindungan harga bagi hasil produksi desa. Hal ini penting mengingat salah satu alasan klasik urbanisasi (migrasi) adalah rendahnya penghasilan sektor ekonomi desa. Kebanyakan migran adalah mantan petani, pengrajin, serta pelaku usaha-usaha ekstraktif lainnya yang

---

<sup>190</sup> Program Inpres Desa Tertinggal dilaksanakan atas dasar terbitnya Inpres No. 3 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan. Bantuan ini sebenarnya potensial mengangkat tingkat kesejahteraan penduduk desa, yang dilakukan dengan cara: (1) masing-masing desa mendapat bantuan dana tunai sebesar Rp. 20 juta; (2) disertai pendampingan kelompok masyarakat IDT; dan (3) bantuan pembangunan prasarana dan sarana di desa tertinggal.

merasa putus asa karena hasil usahanya di desa dihargai terlalu rendah sehingga tidak mencukupi kebutuhan sehari-hari.

Uraian-uraian di atas pada dasarnya berbicara mengenai upaya menahan penduduk desa agar tidak migrasi ke Jakarta. Jika kondisi perekonomian desa/wilayah di sekeliling kota telah berkembang, kota akan sedikit mendapat pasokan tenaga kerja. Akibat lebih lanjut, penyandang masalah kesejahteraan sosial (terutama gelandangan) di Jakarta mulai berkurang. Atau setidaknya tidak akan ada lagi penambahan jumlah penduduk di Jakarta, sehingga pemerintah Jakarta bisa lebih berkonsentrasi menangani PMKS yang sudah ada tanpa was-was akan penambahan PMKS baru dari daerah/desa.

Jakarta Timur, dan DKI Jakarta pada umumnya, seharusnya berani mengadopsi kebijakan tata ruang hierarkis. Kebijakan hierarki tata ruang menurut Soepomo adalah

"penataan kegiatan pembangunan dalam pusat-pusat urban yang saling berbeda satuan-satuan ruangnya, penataan suatu sistem prasarana di dalam dan di antara ruang, dan penyelenggaraan pembangunan industri dan pertanian yang terintegrasi."<sup>191</sup>

Menurut Gilbert dan Gugler (1996), sebagaimana dikutip Soetomo, dalam kebijakan tata ruang hierarkis terkandung tiga kategori kebijakan, yaitu "(i) kebijakan yang bertujuan mentransformasikan ekonomi pedesaan dan oleh karenanya mengurangi tingkat ekspansi kota; (ii) kebijakan yang bertujuan untuk membatasi pertumbuhan kota-kota besar melalui kontrol migrasi; (iii) kebijakan yang berupaya untuk memperlambat pertumbuhan kota-kota besar dengan cara merangsang pertumbuhan kota-kota menengah atau mendirikan pusat-pusat perkotaan baru."<sup>192</sup>

Shannon (1991) mengemukakan bahwa desentralisasi dan distribusi pertumbuhan; serta mengembangkan peluang kerja non pertanian di daerah pedesaan, sebagai kebijakan yang bisa dilakukan untuk mencegah perkembangan pesat pada suatu kota.<sup>193</sup>

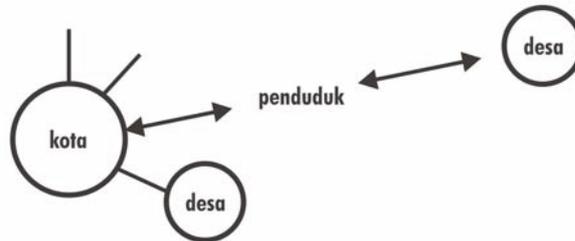
---

<sup>191</sup> Soetomo. 2006. *Strategi-Strategi Pembangunan ... Ibid.* Hal. 261.

<sup>192</sup> *Ibid.* Hal. 260.

<sup>193</sup> *Ibid.* Hal. 260-261.

### Bagan 21: Kohesi Penduduk Desa-Kota



Penduduk dan wilayah (sosial-ekonomi maupun spasial) memiliki derajat kohesi/keterikatan yang berbeda-beda. Wilayah/lingkungan sosial dengan tingkat kenyamanan sosial-ekonomi-spasial tinggi akan memiliki derajat kohesi yang tinggi dengan penduduknya.

Sebaliknya wilayah yang kenyamanan sosial-ekonomi-spasialnya rendah akan membuat kohesi longgar. Akibatnya melonggarnya kohesi, penduduk akan tertarik oleh gaya kohesi wilayah lain yang tingkat kenyamanan sosial-ekonomi-spasialnya lebih tinggi. Perpindahan penduduk dari wilayah kohesi lemah menuju wilayah kohesi kuat merupakan bentuk dasar urbanisasi/migrasi dari desa ke kota.

Demi pencegahan urbanisasi, maka pembangunan desa/wilayah harus lebih diutamakan dibanding pembangunan kota. Sekali lagi, tujuannya adalah menguatkan kohesi antara desa dengan penduduknya demi memperlemah arus urbanisasi.