



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

T E S I S

Studi Implementasi
Kebijakan Penanganan Gelandangan
di Kota Jakarta Timur

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Gelar
Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Administrasi

Oleh:

Nama : Mardian Wibowo
NPM : 0606017593
Program Studi : Ilmu Administrasi
Kekhususan : Administrasi dan Kebijakan Publik

Jakarta
Desember 2008

UNIVERSITY OF INDONESIA
FACULTY OF SOCIAL AND POLITICS SCIENCE
DEPARTMENT OF ADMINISTRATIVE SCIENCE
POSTGRADUATE PROGRAM
ADMINISTRATIVE SCIENCE PROGRAM
MAJOR IN ADMINISTRATIVE AND PUBLIC POLICY

ABSTRACT

Name : Mardian Wibowo
Id Number : 0606017593
Title : Study of The Implementation of Homeless Handling Policy in
The Jakarta Timur City
Pages : xv+193 pages, 10 tables, 21 diagrams, 7 attachments.
Bibliography : 67 books, 4 journals, 9 articles (magazine and newspaper),
17 websites (1980-2008), 13 statutes.

This study researches the implementation of homeless handling policy in the Jakarta Timur City. As a public policy, the handling of homeless policy taken by the Jakarta Timur City Government was carried out under consideration of certain factors/elements. According to George C. Edwards III, there are four elements affecting the implementation of public policy. Those four elements are communication, resources, dispositions, and bureaucratic structure.

The four elements introduced by Edwards III (1980) became a parameter used in this study to value the implementation of the policy ran by the Jakarta Timur City Government. Facts were gathered using qualitative method, adopting the ethnographic method in particular –noting down of evaluations, statements and expressions of the source; and even taking part on the research subject's (person/human) activities-.

The research indicated that the four elements of Edward III, whether intended or unintended, had been implemented by the Jakarta Timur City Government, although it was still imperfect. Nevertheless, the fully implemented of the four elements would not guarantee to put the homelessness issue at its end.

Homelessness issue is believed to be solved by empowering those without roof themselves. However this policy to empower has yet take place since the present policy was not targeted to empowering; therefore the implementation of the institution/apparatus/officer is certainly was not aiming there as well.

This research's conclusion is pointed towards two principals, i.e. (i) in theory as parameter, the four elements of Edward III could not ensure the implementation of public policy since Edward III disregarded external element (externalities) and element of the substance of policy itself; (ii) in implementation

of the policy as subject of this research, policy and its implementation fail to accomplish since it was designed without consideration to external factors.

Actions suggested to end the homelessness issue is to formulate policy and perform actions (implementations) by taking external element into consideration, especially urbanization. The utmost significant action related to urbanization is by equally developing the regions which had become “suppliers” of homeless to Jakarta Timur, as well as creating courses for homeless people oriented more in productive value; instead only pursuing on exchangeable force.



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

ABSTRAK

Nama : Mardian Wibowo
NPM : 0606017593
Judul : Studi Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan di Kota Jakarta Timur
Data Tesis : xv+193 halaman, 10 tabel, 21 bagan, 7 lampiran.
Daftar Pustaka : 67 buku, 4 jurnal, 9 artikel surat kabar dan majalah, 17 laman (1980-2008), 13 peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini menelaah implementasi/penerapan kebijakan penanganan gelandangan di Kota Jakarta Timur. Sebagai sebuah kebijakan publik, kebijakan penanganan gelandangan yang diambil Pemerintah Kota Jakarta Timur dilaksanakan dengan memperhatikan beberapa faktor/elemen tertentu. Menurut George C Edwards III, terdapat empat elemen yang memengaruhi penerapan kebijakan publik. Keempat elemen tersebut adalah *communication*, *resources*, *dispositions*, dan *bureaucratic structure*.

Empat elemen yang dikemukakan Edwards III (1980) menjadi parameter yang dipergunakan dalam penelitian ini untuk menilai pelaksanaan kebijakan oleh Pemkot Jakarta Timur. Fakta-fakta di lapangan dikumpulkan menggunakan metode kualitatif, khususnya mengadopsi metode etnografi –pencatatan terhadap penilaian, pendapat, maupun ungkapan narasumber; bahkan terlibat langsung dalam berbagai kegiatan subyek (manusia) penelitian–.

Penelitian menunjukkan bahwa empat elemen Edwards III, sadar atau tidak, telah dilaksanakan oleh Pemkot Jakarta Timur meskipun belum cukup sempurna. Namun, meskipun empat elemen tersebut dilaksanakan sepenuhnya, tetap tidak menjamin masalah kegelandangan akan tuntas.

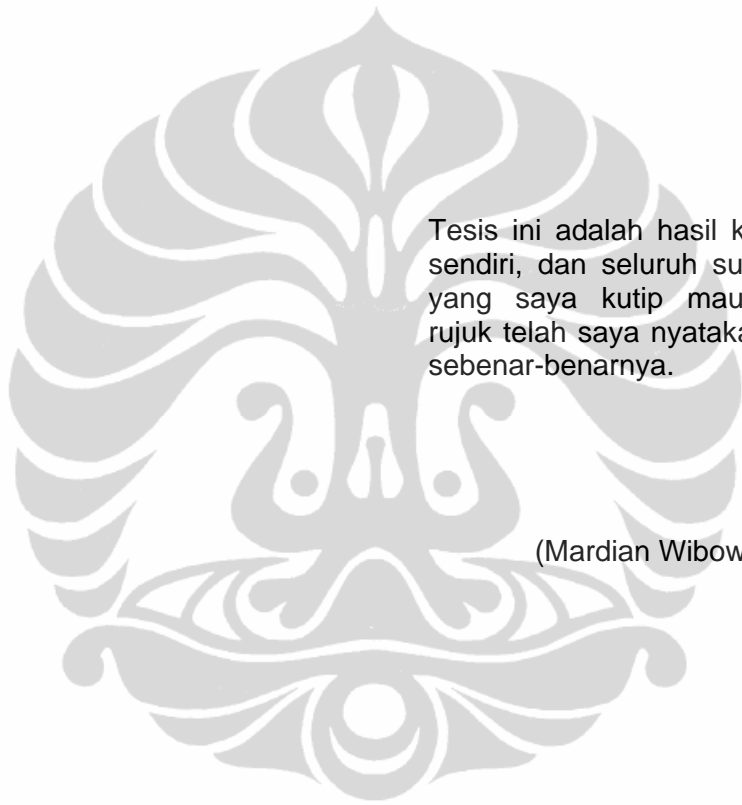
Masalah kegelandangan diyakini akan tuntas dengan memberdayakan gelandangan. Namun kebijakan pemberdayaan ini urung terlaksana karena isi kebijakan yang ada tidak mengarah pada pemberdayaan; sehingga, tentu saja, penerapan oleh aparat juga tidakmengarah ke sana.

Kesimpulan penelitian ini mengarah pada dua besaran pokok, yaitu (i) dari sisi teori sebagai parameter, empat elemen Edwards III tidak cukup mampu menjamin pelaksanaan kebijakan publik karena Edwards III melupakan elemen eksternal (*externalities*) dan elemen isi kebijakan itu sendiri; (ii) dari sisi pelaksanaan kebijakan sebagai subyek penelitian, kebijakan dan pelaksanaan

kebijakan gagal mencapai hasil karena didesain tanpa memerhatikan faktor eksternal.

Tindakan yang disarankan untuk menyelesaikan masalah kegelandangan adalah membuat kebijakan dan melakukan tindakan (pelaksanaan) dengan memperhitungkan elemen eksternal, terutama urbanisasi. Tindakan terpenting terkait urbanisasi adalah melakukan pemerataan pembangunan di daerah-daerah yang menjadi "pemasok" gelandangan ke Jakarta Timur. Serta membuat program pelatihan gelandangan yang berorientasi *productive value*; dan bukan sekedar mengejar *exchangeable force*.





Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber baik yang saya kutip maupun saya rujuk telah saya nyatakan dengan sebenar-benarnya.

(Mardian Wibowo)

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

Nama : Mardian Wibowo
NPM : 0606017593
Judul : Studi Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan di
Kota Jakarta Timur

Pembimbing Tesis,

Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer. Publ

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

Nama : Mardian Wibowo
NPM : 0606017593
Judul : Studi Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan di Kota Jakarta Timur

Tesis ini telah dipertahankan di hadapan Sidang Penguji Tesis Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia pada Jumat, 5 Desember 2008, dan telah dinyatakan LULUS.

Tim Penguji:

Ketua Sidang:
Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein (.....)

Pembimbing:
Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag. rer. Publ (.....)

Penguji Ahli:
Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si. (.....)

Sekretaris Sidang:
Zuliansyah P. Zulkarnain, S.Sos., M.Si. (.....)



*untuk
pendamping tercinta,
Devi Martfiana Saptono*

Kata Pengantar

Assalamualaikum wr wb,

Alhamdulillah, setelah diawali penelitian selama beberapa bulan, tesis dengan tema besar implementasi kebijakan penanganan gelandangan ini akhirnya selesai disusun, diuji di hadapan tim sidang penguji, dan dinyatakan lulus. Semoga kehadiran tesis ini membawa kegunaan bagi pembaca dan masyarakat pada umumnya.

Sesuai dengan judulnya, tesis ini berbicara mengenai implementasi kebijakan penanganan gelandangan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Jakarta Timur. Namun, bagian terpenting dari tesis ini bukan terletak pada baris-baris kalimat yang menerangkan hasil penelitian. Bagian terpenting dari tesis ini terletak pada proses penelitian dan penulisannya. Proses yang mengharuskan adanya pembacaan, terhadap teks maupun konteks, secara terus-menerus.

Pertemuan di ruang-ruang kelas program Magister Administrasi dan Kebijakan Publik adalah kegiatan membaca teks yang memberikan gambaran mengenai sebuah tatanan yang ideal; serta bagaimana (secara teoritis) mewujudkan tatanan ideal tersebut. Sementara itu, penelitian langsung ke dalam masyarakat dan menemukan realitas merupakan pembacaan terhadap konteks.

Perpaduan antara teori-teori yang diajarkan di ruang-ruang kelas dan realitas keseharian melahirkan sebuah pengalaman menarik. Menarik karena realitas yang ditangkap indera menjelaskan sekaligus dijelaskan oleh teori sebagai alat analisa. Meskipun pada beberapa peristiwa, perpaduan antara teori di kelas dan realitas tidak selalu bersifat saling melengkapi.

Sekali lagi, pengalaman berinteraksi dengan gelandangan, aparat berwenang, masyarakat pengguna jalan maupun yang bermukim, serta semua orang yang berada di "wilayah" kegelandangan telah memberikan pengalaman baru. Lebih dari itu, pengalaman tersebut meluaskan wawasan dan membentuk cara pandang baru dalam menilai kegelandangan.

Banyak pihak yang harus disebut dalam pengantar ini, karena –sadar atau tidak- telah memberikan dukungan dan/atau bantuan dalam penyusunan tesis. Beberapa di antaranya adalah:

1. Segenap Hakim Mahkamah Konstitusi atas kesempatan dan biaya yang diberikan untuk memperoleh pendidikan magister;
2. Pimpinan Kesekretariatan Jenderal dan pimpinan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi; segenap pimpinan Biro Hubungan Masyarakat dan pimpinan Biro Administrasi Perkara dan Persidangan;
3. Dosen pembimbing Prof. Dr. Eko Prasojito atas kritik dan koreksi-koreksi terhadap draft tesis;
4. Narasumber Kasi RTS Sudin Binal Kessos Erik Simarmata; Kasi Perawatan pada PSBIBD 3 Erni; Kasi Sarana dan Prasarana Perkotaan Sudin Tramtib Linmas Seto Wiranto; Kasi Penindakan Sudin Tramtib Linmas Lantip;
5. Pak "Ojo Lali", pak Kam, Deden, Nang, dan pengerobak-pengerobak lain yang tidak pernah bersedia menyebutkan namanya;
6. Pak Bejo Bakso, Ibu Warung Kuningan, mas Ton, dan pedagang-pedagang kaki lima yang bersedia menjadi narasumber selama proses penelitian;

7. Mbak Ning, Caca, Aldi, dan beberapa pengguna lain jalan, atas *share* pengalaman mengenai kegelandangan;
8. Saikhu, Gus Lis, Eko BS, Darwanto, Heri Poris, om Vin, mas Inung - kesemuanya warga kos Pancawarga XIII/16- atas obrolan-obrolan kegelandangan di waktu luang yang memunculkan ide-ide dan pandangan baru;
9. Devi Martfiana Saptono yang dengan pengetahuan psikologinya menjadi teman diskusi utama dalam penelitian ini;
10. Kedua orang tua -Bapak Teguh Subiyanto dan Ibu Gita Sulastri- dan kakak-kakak di Blitar dan Malang yang selalu memberikan dukungan serta doa;
11. Pak Pur dan mas Pri perpustakaan PSIA Cikini atas bantuannya menemukan literatur-literatur; serta mbak Ina dan mbak Ana di sekretariat PSIA Salemba;
12. Mbak Yani, Mbak Indri, Yohana, Niken, Mbak Silvy, Pak Rozy, Mas Johan, Busmin, dan semua teman-teman Angkatan XIV PSIA UI; atas masukan dan *upgrade* semangat; serta
13. Semua pihak lain yang belum bisa saya sebutkan satu per satu dalam pengantar ini.

Selamat membaca membaca dan memberikan kritik atasnya, agar tesis ini dapat selalu disempurnakan.

Salam ...

Kalimalang, Desember 2008

Mardian Wibowo

Daftar Isi

| | |
|--|------|
| Halaman Judul | i |
| Abstrak | ii |
| Pernyataan Keaslian Tesis | vi |
| Lembar Persetujuan Pembimbing Tesis | vii |
| Lembar Pengesahan Tesis | viii |
| Halaman Persembahan | ix |
| Kata Pengantar | x |
| Daftar Isi | xi |
| Daftar Tabel | xiv |
| Daftar Bagan | xv |
| Bab I Pendahuluan | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| A.1. Jakarta dan Gelandangan | 1 |
| A.2. Memahami Jakarta dan Gelandangan | 4 |
| A.3. Penanganan terhadap gelandangan | 10 |
| B. Permasalahan | 18 |
| C. Tujuan Penelitian | 18 |
| D. Signifikansi Penelitian | 18 |
| E. Sistematika Pembahasan | 19 |
| Bab II Tinjauan Literatur dan Metode Penelitian | 21 |
| A. Kerangka Pemikiran | 21 |
| A.1. Kebijakan Publik | 21 |
| A.2. Implementasi Kebijakan Publik | 24 |
| A.3. Communication | 28 |
| A.4. Resources | 30 |
| A.5. Dispositions | 32 |
| A.6. Bureaucratic structure | 33 |
| B. Metode Penelitian | 49 |
| B.1. Pendekatan Penelitian | 45 |
| B.2. Jenis dan Cara Pengumpulan Data | 47 |
| B.3. Informan atau Narasumber | 49 |
| B.4. Metode dan Strategi Penelitian | 50 |
| Bab III Pengaturan dan Penerapan Kebijakan Penanganan Gelandangan | 55 |
| A. Kebijakan penanganan gelandangan Kota Jakarta Timur | 55 |
| A.1. Kebijakan penanganan gelandangan nasional | 55 |
| A.2. Kebijakan penanganan gelandangan Kota Jakarta Timur | 61 |
| B. Gelandangan Kota Jakarta Timur | 69 |
| B.1. Kegelandangan di Jakarta Timur | 69 |
| B.2. Menjejak Gelandangan | 79 |
| B.3. Daerah Asal Gelandangan | 80 |
| C. Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan di Kota Jakarta Timur | 86 |

| | |
|---|-----|
| C.1. Skema penanganan gelandangan | 86 |
| C.2. Operasi penjemputan gelandangan | 90 |
| C.3. Penampungan, pemilahan, dan pembinaan gelandangan | 99 |
| C.4. Pascapembinaan | 104 |
| Bab IV Analisis Terhadap Penerapan Kebijakan Penanganan Gelandangan . | 107 |
| A. "Communication" | 107 |
| A.1. Tindakan Komunikatif | 123 |
| B. "Resources" | 132 |
| B.2. "Staff" | 132 |
| B.2. "Information" | 135 |
| B.3. "Authority" | 135 |
| B.4. "Facilities" | 137 |
| C. "Dispositions" | 138 |
| D. "Bureaucratic Structure" | 145 |
| D.1. Birokrasi dan pelayanan publik | 149 |
| E. Eksternalitas | 158 |
| E.1. Pemahaman terhadap gelandangan | 159 |
| E.2. Urbanisasi di Jakarta Timur | 163 |
| E.3. Membangun desa memperbaiki kota | 166 |
| Bab V Kesimpulan dan Saran | 170 |
| Daftar Pustaka | 174 |
| Lampiran | 179 |
| 1. Wawancara dengan Erik Simarmata AKS, M.Si. Kepala Seksi Resosialisasi Tuna Sosial pada Suku Dinas Bina Mental Spiritual dan Kesejahteraan Sosial Kotamadya Jakarta Timur | 180 |
| 2. Wawancara dengan Lantip. Kepala Seksi Penindakan, Sudin Tramtib Linmas Kotamadya Jakarta Timur | 183 |
| 3. Wawancara dengan Seto Wiranto. Kepala Seksi Sarana dan Prasarana Perkotaan, Sudin Tramtib Linmas Kotamadya Jakarta Timur | 184 |
| 4. Wawancara dengan Erni, Kepala Seksi Perawatan pada Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya (PSBIBD) 3, DKI Jakarta | 186 |
| 5. Wawancara dengan Pak "Ojo Lali", (+60 tahun) gelandangan penggerobak yang biasa mangkal di depan kantor SAMSAT, Jl. DI Panjaitan, Jakarta Timur | 188 |
| 6. Wawancara dengan Pak Bejo, (+40 tahun) penjual bakso dorong di depan Pegadaian, Jl. DI Panjaitan, Jakarta Timur | 190 |
| 7. Wawancara dengan Ibu Warung Nasi Kuningan, (+50 tahun) pemilik Warung Nasi Kuningan di sebelah Satlantas Jakarta Timur, Jl. DI Panjaitan, Jakarta Timur | 192 |

Daftar Tabel

| | |
|--|----|
| Tabel 1 : Kepadatan Penduduk Per Wilayah Kotamadya Bulan Mei Tahun 2007 | 4 |
| Tabel 2 : Garis Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Daerah, Maret 2006-Maret 2007 | 5 |
| Tabel 3 : Dua Bentuk Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan Publik | 29 |
| Tabel 4 : Jumlah Gelandangan di Jakarta Timur | 70 |
| Tabel 5 : Jumlah PMKS di Kecamatan Wilayah Jakarta Timur | 71 |
| Tabel 6 : Jumlah Titik Rawan PMKS Jakarta Timur | 75 |
| Tabel 7 : Jumlah Titik Rawan PMKS di Jakarta Timur | 96 |
| Tabel 8 : Jumlah PMKS di Titik Rawan Jakarta Timur | 97 |
| Tabel 9 : Titik Rawan PMKS Jakarta Timur | 98 |
| Tabel 10: Jumlah PMKS Terbina di Jakarta Timur | 98 |



Daftar Bagan

| | | |
|-----------|---|-----|
| Bagan 1 : | Alur Proses Kebijakan Publik | 24 |
| Bagan 2 : | Implementation as a Political and Administration Process | 26 |
| Bagan 3 : | Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dalam Penerapan Kebijakan Publik | 39 |
| Bagan 4 : | Faktor-Faktor Terkait Dalam Implementasi Kebijakan Publik | 40 |
| Bagan 5 : | Alur Penelitian Kualitatif | 50 |
| Bagan 6 : | Kerjasama Antarinstansi dalam Penanganan Gelandangan di Jakarta Timur | 66 |
| Bagan 7 : | Struktur Dinas Bintel Kessos | 87 |
| Bagan 8 : | Urutan Kegiatan Penanganan Gelandangan | 87 |
| Bagan 9 : | Koordinasi Antarinstansi Pelaksana Kebijakan | 91 |
| Bagan 10: | Pertanggungjawaban Penanganan Gelandangan | 91 |
| Bagan 11: | Struktur Sudin Tramtib Linmas dan Sudin Bintel Kessos | 93 |
| Bagan 12: | Komunikasi Tiga Pihak | 108 |
| Bagan 13: | Alur Penyusunan Kebijakan Publik Model Elit | 110 |
| Bagan 14: | Komunikasi Willbur Schramm | 115 |
| Bagan 15: | Alur "Intervensi" Kebijakan | 116 |
| Bagan 16: | Penyusunan Kebijakan Publik Pemprov DKI Jakarta dan Pemkot Jakarta Timur | 130 |
| Bagan 17: | Tahapan terhentinya perubahan yang terjadi pada gelandangan . | 132 |
| Bagan 18: | Kerjasama Antarinstansi dalam Penanganan Gelandangan di Jakarta Timur | 148 |
| Bagan 19: | Faktor Pembentuk Perilaku Birokrasi | 154 |
| Bagan 20: | Hubungan Kota dengan Wilayah Penyangga | 166 |
| Bagan 21: | Kohesi Penduduk Desa-Kota | 169 |