

## Bab II

### Tinjauan Literatur dan Metodologi Penelitian

#### A. Kerangka Pemikiran

##### A.1. Kebijakan Publik

Campur tangan negara adalah hal yang mutlak harus dihindari, demikian kurang lebih yang dikatakan Adam Smith 232 tahun lalu. Dalam lima edisi bukunya yang diterbitkan antara 1776-1789, *An Inquiry Into The Nature And Causes Of The Wealth Of Nations*, Smith mengatakan bahwa kehidupan bernegara (kehidupan masyarakat sebagai entitas yang memiliki kesamaan identitas) akan berjalan lebih baik jika negara (melalui institusi pemerintah) melepaskan semaksimal mungkin campur tangannya terhadap kehidupan ekonomi-sosial warga negara. *Laissez faire* 'biarkan pasar bebas...', adalah semboyan yang diagungkan liberalisme *a la* Adam Smith.

Pasar, demikian kata Smith dan pendukung liberalisme lainnya, akan mencukupi kebutuhan masyarakat melalui mekanisme hasrat kebebasan bertindak yang disebutnya sebagai *invisible hand*. Namun dalam perkembangannya, kebebasan yang diserahkan sepenuhnya kepada pasar mengakibatkan ketidakmerataan kesejahteraan. Pasar gagal (*market failure*) memenuhi kewajibannya untuk mencukupi kebutuhan masyarakat.

Salah satu lubang besar dalam konsep kebebasan pasar adalah tidak tersedianya pelayanan publik *pro deo* 'secara cuma-cuma'. Pelayanan publik membutuhkan biaya yang tidak sedikit, sementara pada saat yang bersamaan tidak menghasilkan keuntungan finansial apapun. Sifat non-profit yang melekat pada pelayanan publik membuat bidang ini dijauhi pelaku pasar. Di sinilah negara diyakini memiliki kewajiban untuk masuk dan mengambil alih pelayanan terhadap publik/masyarakat.

Transformasi dari kondisi pasar yang serba bebas menjadi pasar yang menerima campur tangan negara melahirkan, salah satunya, konsep kebijakan publik yang secara sederhana diterjemahkan sebagai campur tangan pemerintah

untuk mengatur dan memberikan pelayanan kepada publik (warga negara). Sekali lagi, tujuan campur tangan negara adalah menjamin kesejahteraan masyarakat sampai pada tingkat minimal –sesuatu yang tidak bisa dilakukan oleh pasar bebas.

Terlepas dari isi kebijakan publik itu sendiri, banyak definisi mengenai kebijakan publik yang dikemukakan para pakar. Meskipun beragam namun pada dasarnya semua pendapat senada menyatakan bahwa kebijakan publik adalah proses campur tangannya negara dalam kehidupan masyarakat.

Pengertian yang lebih sempit dikemukakan oleh Pfifner dan Pesthus. John M. Pfifner dan Robert V. Pesthus mendefinisikan kebijakan publik sebagai kegiatan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan publik yang telah dibuat sebelumnya oleh lembaga-lembaga perwakilan politik.<sup>28</sup>

Hill dan Hupe mengajukan pertanyaan logika bahasa terkait definisi kebijakan publik dan definisi kebijakan publik itu sendiri

*“Implementation, to us, means just what Webster and Roger say it does: to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete. But what is it being implemented? A policy, naturally. There must be something out there prior to implementation; otherwise there would be nothing to move toward in the process of implementation. A verb like ‘implement’ must have an object like ‘policy’. But policies normally contain both goals and the means for achieving them. How, then, do we distinguish between a policy and its implementation?”<sup>29</sup>*

Sebagai jawabannya, Hill dan Hupe mengutip ujaran Pressman dan Wildavsky yang menyatakan jawaban untuk hal di atas bukan sekedar tautan logika kata-kata.

*“We can work neither with a definition of policy that excludes any implementation nor one that includes all implementation. There must be a starting point. If no action is begun, implementation cannot take place. There must be also an end point. Implementation cannot succeed or fail without a goal against which to judge it.”<sup>30</sup>*

Pengertian tersebut memiliki kesamaan pemahaman bahwa kebijakan publik, sesuai dengan namanya, adalah kebijakan yang ditujukan dan/atau

---

<sup>28</sup> Nugroho, Riant. 2004. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Media Elex Komputindo. Hal. 27.

<sup>29</sup> Hill, Michael dan Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London-Thousand Oak-New Delhi: Sage Publications. Hal. 3-4.

<sup>30</sup> Hill, Michael dan Peter Hupe. 2002. *Ibid*. Hal. 4.

menyangkut kepentingan publik/masyarakat luas. Kebijakan publik diberlakukan umum dan terhadap semua masyarakat dalam wilayah hukum dan administrasi tertentu.

Membicarakan terminologi publik --dalam konteks kebijakan publik-- tidak bisa dilepaskan dari terminologi privat, karena kedua hal ini memiliki sifat saling bertolak belakang. Sebuah masalah atau tindakan dikatakan bersifat privat apabila hubungan penyelesaian masalah tersebut cukup dilakukan oleh pihak bersangkutan tanpa memerlukan keterlibatan pemerintah (dan tidak bersangkutan dengan hajat hidup orang banyak). Sementara suatu masalah dikatakan bersifat publik jika masalah tersebut menyangkut orang banyak, serta penyelesaiannya membutuhkan campur tangan pemerintah.

Kategori publik atau privat tidak secara inheren melekat pada suatu tindakan. Suatu tindakan yang tercipta tidak serta merta bisa dimasukkan dalam kelompok publik maupun privat; proses dalam masyarakatlah yang menentukan hal tersebut. Peralihan atau pergeseran suatu tindakan dari privat menjadi publik maupun sebaliknya, dari publik menjadi privat, selalu dimungkinkan. Peralihan tersebut tergantung pada penilaian masyarakat dan pemerintah bersangkutan terhadap masalah yang dihadapi.

Suatu masalah adalah masalah publik jika masalah tersebut dirasakan menjadi masalah bersama oleh masyarakat dan hanya dapat diatasi melalui intervensi pemerintah.<sup>31</sup> Subarsono mengatakan bahwa masalah publik dipahami sebagai belum terpenuhinya kebutuhan publik, sementara pemenuhannya hanya mungkin dilakukan melalui pembuatan kebijakan pemerintah.<sup>32</sup>

Dengan bantuan pendapat Subarsono, bisa disimpulkan bahwa dalam mendefinisikan "publik" setidaknya harus dimasukkan dua unsur/faktor. Urusan menjadi bersifat publik jika secara bersama-sama mengandung/meliputi kepentingan masyarakat banyak; dan urusan tersebut membutuhkan "intervensi

---

<sup>31</sup> Positivisasi atas pembagian wilayah antara publik dan privat terlihat jelas dalam ilmu hukum. Hukum positif Indonesia, selama menyangkut masyarakat, dibagi dalam dua garis besar, yaitu publik dan privat. Ranah publik ditetapkan terbatas apa yang dimuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu larangan terhadap tindakan-tindakan (perbuatan) tertentu yang membutuhkan pengawasan aktif dari pemerintah (negara). Sementara yang bersifat privat dibatasi pada apa yang tercantum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu kumpulan pengaturan hubungan antarwarga masyarakat yang pengawasannya relatif tidak menuntut peran aktif pemerintah; pemerintah hanya "dijijinkan" masuk dalam hubungan privat jika pihak-pihak bersangkutan meminta campur tangan pemerintah.

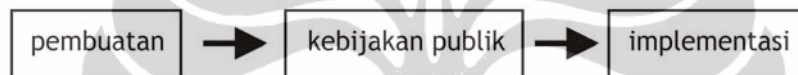
<sup>32</sup> Subarsono, A.G. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Cet 1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 24.

pemerintah”. Pemerintah melakukan intervensi melalui praktek pembuatan regulasi/pengaturan/kebijakan dan praktek *delivery*/pelaksanaan peraturan tersebut.

Perkembangan konsep kebijakan publik mengarahkan bahwa pada dasarnya sebuah kebijakan publik terlaksana dalam –dan karena itu bisa dinilai– dari tiga hal, yaitu:

- a. proses pembuatan/penyusunan kebijakan;
- b. substansi kebijakan publik; dan
- c. implementasi kebijakan publik.

**Bagan 1: Alur Proses Kebijakan Publik**



Dibandingkan dengan 3 (tiga) pembabakan/pentahapan di atas, William N. Dunn merumuskan kebijakan publik lebih luas. Menurut Dunn kebijakan publik memiliki 5 (lima) fase/tahap, yaitu:<sup>33</sup>

1. Penyusunan agenda,
2. Formulasi kebijakan,
3. Adopsi kebijakan,
4. Implementasi kebijakan,
5. Penilaian kebijakan.

## **A.2. Implementasi Kebijakan Publik**

Berdasar pendapat Dunn, implementasi atau implementasi kebijakan publik merupakan proses yang inheren dengan kebijakan publik itu sendiri. Artinya, implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses yang (hendaknya) dirancang bersamaan dengan perancangan kebijakan publik yang bersangkutan.

Mazmanian dan Sabatier menerangkan bahwa

*“Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the*

<sup>33</sup> Dunn, William N., 1999, *Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

*problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, 'structures' the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts – both intended and unintended – of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute.*<sup>34</sup>

Merilee S. Grindle mengatakan implementasi memiliki tugas "...to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity."<sup>35</sup> Implementasi adalah semacam jembatan yang menghubungkan antara tujuan kebijakan publik dengan realitas yang diinginkan.

Grindle mengatakan bahwa pada dasarnya (implementasi) kebijakan publik terpengaruh sehingga dapat dianalisis berdasarkan dua hal, yaitu *content* (isi) dan *context* (kondisi sosial) kebijakan tersebut.<sup>36</sup> Beberapa unsur *content* yang menurut Grindle ikut memengaruhi implementasi kebijakan publik adalah:

1. *Interest affected* atau kepentingan yang dipengaruhi (oleh kebijakan publik). Yaitu merujuk pada pihak-pihak (*stakeholders*) yang terkena dampak implementasi kebijakan publik baik langsung maupun tidak langsung; baik menguntungkan maupun tidak. Pada dasarnya semua manusia memiliki kecenderungan untuk memperoleh keuntungan bagi diri sendiri; kesadaran bahwa seseorang terpengaruh atau tidak oleh (implementasi) suatu kebijakan publik akan memunculkan reaksi yang berbeda terhadap keberadaan kebijakan publik tersebut.
2. *Type of benefits* atau tipe manfaat yang dihasilkan. Manfaat yang dihasilkan berkaitan dengan bagaimana dan sejauhmana implementasi kebijakan publik membawa perubahan perilaku pihak-pihak bersangkutan. Tentu saja di sini berlaku rumusan umum bahwa semakin pihak merasa implementasi kebijakan menguntungkan dirinya, semakin pihak tersebut memberikan dukungan (kooperatif).
3. *Extent of change envisioned* atau keluasan perubahan yang diharapkan. Penentuan keluasan perubahan yang diharapkan, akan berpengaruh

---

<sup>34</sup> Mazmanian, Daniel A., dan Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. USA: Scott, Foresman and Company. Hal. 20-21. Silakan baca juga Hill, Michael dan Peter Hupe. 2002. *Ibid.* Hal. 6-8.

<sup>35</sup> Grindle, Merilee S. (ed.), 1980, *Politics and Policy Implementations in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, hal. 6.

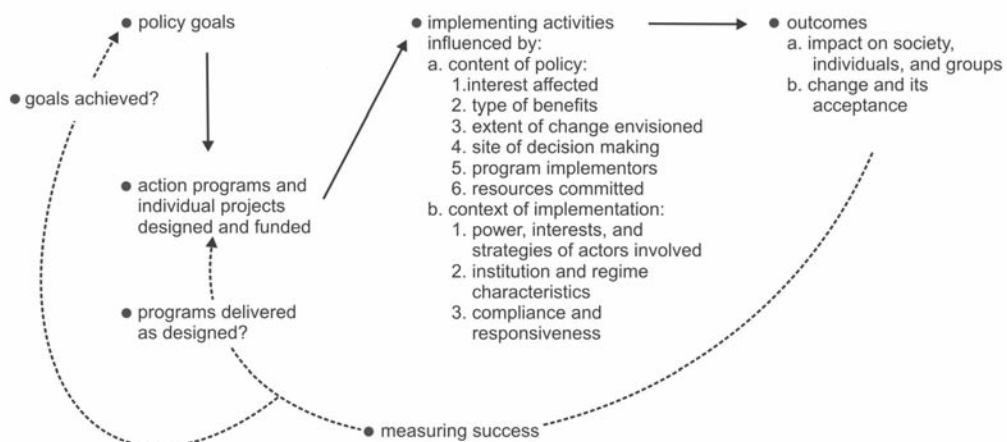
<sup>36</sup> *Ibid.*, hal. 5-14.

terhadap tingkat kesulitan dan jangka waktu yang diperlukan bagi terlaksananya implementasi kebijakan. Secara umum, semakin luas perubahan (sosial) yang diinginkan akan membutuhkan waktu yang semakin lama dan tingkat kesulitan yang lebih kompleks.

4. *Site of decision making* atau posisi pembuatan keputusan. Posisi pembuatan keputusan berkaitan dengan siapa yang memegang/memiliki kewenangan dalam menerapkan kebijakan publik. Pihak yang terlibat (*stakeholders*) dilihat dalam kerangka sejauhmana *stakeholders* bersangkutan diberi wewenang untuk mengubah kebijakan, baik secara substantif maupun teknis.
5. *Program implementors* atau pelaksana program. Pelaksana program dimaksud berkaitan dengan berapa banyak instansi pelaksana kebijakan tersebut. Besarnya jumlah instansi yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik memiliki keuntungan tersendiri terutama bahwa wilayah yang luas akan bisa tertangani dengan baik; namun tidak selamanya besarnya jumlah instansi terkait menguntungkan. Efisiensi keterlibatan instansi harus ditelaah secara seksama dalam proses implementasi kebijakan publik.
6. *Resources committed* atau sumber daya. Sumber daya meliputi sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia. Kondisi sumber daya yang dimiliki setiap instansi penerap berbeda-beda, dan ini akan menyebabkan perbedaan pula pada tingkat keberhasilan implementasi kebijakan.

### Bagan 2: Implementation as a Political and Administrative Process

[sumber: Grindle, Merilee S. (ed.), 1980, *Politics and Policy Implementations in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, hal. 6.]



Di samping unsur *content*, terdapat juga unsur *context* atau unsur yang berada di luar institusi bersangkutan dan karenanya tidak bisa dikendalikan secara sempurna oleh institusi bersangkutan. Menurut Grindle, unsur *context* meliputi (a) *power, interest, and strategies of actors involved*, (b) *institution and regime characteristics*, dan (c) *compliance and responsiveness*.

Bidang/unsur yang harus diperhatikan atau dikaji dalam implementasi kebijakan publik menurut George C. Edwards III<sup>37</sup> diklasifikasikan menjadi empat. Edwards III menyebutnya "*four critical factors*", yaitu terdiri dari *communication, resources, dispositions*, serta *bureaucratic structure*. Keempat bidang tersebut saling terkait satu sama lain. Keempat hal tersebut tidak bisa dipisah-pisahkan jika membahas implementasi kebijakan publik.

Tetapi patut diingat bahwa empat bidang perhatian Edwards III tidak bisa diartikan bahwa nilai plus untuk keempat bidang tersebut merupakan jaminan bagi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Keempat bidang yang digagas Edwards III bisa dipergunakan sebagai batu pijakan dalam mengawali analisis terhadap keberhasilan implementasi kebijakan publik. Namun menilai keberhasilan implementasi kebijakan publik harus memerhatikan pula faktor-faktor eksternal (*externalities*) yang melingkupi "wilayah" kebijakan.

Dengan sederhana bisa dikatakan bahwa Edwards III membuat pembidangan dalam rangka menganalisa implementasi kebijakan publik dari sisi/kondisi internal instansi bersangkutan. Sementara hal-hal lain di luar kondisi internal instansi bersangkutan kurang diperhatikan oleh Edwards III. Dalam konteks penanganan gelandangan, hal yang bisa disebut sebagai kondisi eksternal meliputi antara lain tipikal gelandangan; penerimaan (*acceptance*) dari masyarakat setempat; serta hubungan kerja sama antara pemerintah daerah setempat dengan pemerintah daerah sekitar.

Sangat besar kemungkinan bahwa kondisi eksternal bertindak menjadi faktor penentu dalam keberhasilan maupun ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik. Banyak contoh bisa diamati, khususnya di Jakarta, mengenai kebijakan publik yang tertolak oleh masyarakat dan tertolak oleh kondisi eksternal yang melingkupinya.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.

<sup>38</sup> Salah satu contohnya adalah implementasi peraturan bagi kendaraan bermotor roda dua untuk selalu berjalan di lajur kiri jalan raya. Sejak awal implementasinya, kebijakan ini banyak dilanggar.

### A.3. "Communication"

*Communication*, dalam konsep Edwards III, adalah penyampaian pesan/informasi mengenai kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Di sini terjadi transfer pengetahuan mengenai kebijakan meliputi hakikat kebijakan, cara pelaksanaan, batasan-batasan norma, evaluasi terhadap kebijakan, dan lain sebagainya. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses komunikasi adalah **transmission** 'cara penyampaian' informasi; **clarity** 'kejelasan' informasi; serta **consistency** 'konsistensi' dalam penyampaian informasi.

Dalam perspektif ilmu komunikasi, proses komunikasi terdiri dari tiga bagian pokok. Ketiga bagian tersebut adalah komunikator (pihak yang bertindak sebagai pemberi informasi dan penerima *feedback*); pesan (*message*) atau informasi yang disampaikan; dan komunikan (pihak yang menerima informasi serta memberikan *feedback* kepada komunikator).<sup>39</sup>

Dari sisi **transmission** 'pengiriman' (pesan) terdapat beberapa *noise* 'gangguan' yang menimbulkan *distortion* 'penyimpangan' pesan. Akhirnya pesan yang dikirimkan oleh pembuat kebijakan dilaksanakan menyimpang dari yang diinginkan. Menurut Edwards III distorsi ini disebabkan oleh praktek komunikasi *indirect* 'tidak langsung'.

Struktur birokrasi yang bertingkat membuat (individu) pembuat kebijakan tidak bisa langsung menyampaikan pesannya (berupa kebijakan) kepada pelaksana lapang. Komunikasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksana lapang dilakukan dengan melalui berlapis-lapis komunikan (sekaligus komunikator) yang harus melakukan proses *encoding* dan *coding*. Banyaknya

---

Bahkan keberadaan polisi lalu lintas pun tidak banyak membantu dipatuhinya peraturan ini. Dari sisi sosiologis, peraturan ini tidak layak terap karena kondisi jalan raya di Jakarta sudah *over load*. Ketidakmampuan jalan raya untuk menampung jumlah kendaraan menimbulkan kemacetan luar biasa jika kendaraan roda dua hanya boleh melaju di lajur kiri; karena harus berbagi dengan kendaraan umum.

Salah satu yang dituding menjadi penyebab kegagalan peraturan ini adalah tidak adanya sinergi antarperaturan. Seharusnya kewajiban berjalan di lajur kiri bagi kendaraan bermotor roda dua dibarengi dengan peraturan pembatasan jumlah kendaraan bermotor dan pengosongan lajur kiri dari semua aktivitas yang menghambat transportasi, seperti terminal bayangan, lahan parkir, dan lain sebagainya.

<sup>39</sup> Salah satu rujukan untuk memahami (psikologi) komunikasi dapat dibaca pada Rakhmat, Jalaluddin. 1998. *Psikologi Komunikasi*. Edisi Revisi. Bandung: Remaja Rosdakarya.



lapisan yang harus dilalui oleh pesan komunikasi berbanding lurus dengan potensi distorsi pesan.

Distorsi juga bisa terjadi karena adanya "kehendak bebas" dari komunikator yang sekaligus pelaksana kebijakan. Pelaksana kebijakan akan mempersepsi secara selektif terhadap pesan-pesan yang dia terima. Di sinilah "kehendak bebas" dari pelaksana kebijakan berperan. Beberapa hal yang dianggap tidak bersesuaian dengan nilai-nilai hidup yang dianutnya, sadar atau tidak, akan ditolak atau bahkan diingkari. Atau pun jika tidak bisa menolak, dia akan melaksanakan kebijakan tersebut dengan enggan. Tentu pelaksanaan enggan atau setengah hati akan membuat suatu kebijakan tidak tuntas.

Jika dikaitkan dengan *communication* yang dikemukakan Edwards III, setidaknya terdapat dua bentuk komunikasi berdasarkan interaksi yang terdapat dalam proses implementasi kebijakan publik seperti terlihat dalam tabel di bawah ini.<sup>40</sup> Perbedaan antara kedua tipe komunikasi ini terletak pada siapa komunikannya.

**Tabel 3: Dua Bentuk Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan Publik**

Bentuk/Tipe	Komunikator	Pesan ( <i>message</i> )	Komunikan
Tipe 1	Pembuat kebijakan	Kebijakan publik	Pegawai instansi bersangkutan
Tipe 2	Instansi bersangkutan	Kebijakan publik	Gelandangan (PMKS pada umumnya)

Komunikasi di sini bisa dikembangkan lebih jauh bukan saja penyampaian program kerja kepada struktur organisasi pelaksana. Tidak kalah pentingnya adalah mengkomunikasikan kebijakan tersebut kepada gelandangan, calon gelandangan,<sup>41</sup> dan masyarakat sekitar. Hal ini lazimnya disebut sebagai sosialisasi kebijakan.

<sup>40</sup> Namun perlu disampaikan di sini bahwa bentuk komunikasi ini tidak terdapat dalam gagasan Edwards III, melainkan diturunkan dari (sintesa) antara teori komunikasi Edwards III dengan teori komunikasi kontemporer. Dalam buku *Implementing Public Policies*, Edwards tidak tegas menyatakan adanya dua bentuk komunikasi (berdasarkan interaksi). Edwards hanya menyinggung mengenai komunikasi *indirect* 'tidak langsung'; yang jika kita pergunakan logika biner maka diasumsikan Edwards juga mengemukakan komunikasi *direct* 'langsung'.

<sup>41</sup> Calon gelandangan merujuk pada orang-orang atau kelompok orang-orang yang ingin datang (bermigrasi) ke Jakarta namun tidak memiliki keahlian apapun untuk bekal mencari nafkah sehingga berpotensi mengalami *social sinking* menjadi gelandangan.

Dengan demikian, setidaknya, calon gelandangan yang akan masuk Jakarta akan merasa "terancam" dengan adanya kebijakan bersangkutan. Di sisi lain, bagi masyarakat setempat, sosialisasi kebijakan publik akan memicu dan mengarahkan peran serta anggota masyarakat dalam menangani gelandangan.

Bagi Edwards III *clarity* 'kejelasan' pesan juga memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan. Kejelasan tidak identik dengan informasi yang berlebihan. Kejelasan adalah tidak adanya pemaknaan ambigu. Sementara informasi yang berlebihan, Edwards menyebutnya *overly specific instructions*, menghilangkan fleksibilitas (kreativitas) yang akhirnya membuat pelaksanaan kebijakan berjalan kaku.

Edwards III mengemukakan beberapa faktor yang menimbulkan suatu ketidakjelasan informasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut 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>42</sup>

Ketidakjelasan informasi tentu saja membawa akibat bagi hasil pelaksanaan kebijakan. Selain tidak tercapainya perubahan yang diinginkan, ketidakjelasan informasi juga bisa mengakibatkan terjadinya perubahan yang tidak direncanakan dan tidak terantisipasi (*unanticipated change*). Jadi, alih-alih melakukan perubahan terkendali, kebijakan publik justru menimbulkan perubahan yang tidak terkendali (dan tidak diinginkan) karena adanya ketidakjelasan informasi.

#### **A.4. "Resources"**

*Resources* dalam hal ini diartikan sebagai sumber daya pelaksana kebijakan. Edwards III menyatakan sebuah kebijakan publik untuk dapat diterapkan harus memerhatikan kesiapan sumber daya pelaksana kebijakan tersebut. Kesiapan sumber daya meliputi kualitas serta kuantitas staf pelaksana; ketersediaan informasi bagi staf tersebut; keluasan kewenangan yang diberikan kepada staf pelaksana; serta ketersediaan fasilitas pendukung bagi staf dalam

---

<sup>42</sup> Edwards III, George C. 1980. *Ibid.*, hal. 26.

rangka melaksanakan kebijakan. Diyakini bahwa motivasi adalah kondisi dasar yang harus diperhatikan agar aparat pemerintah bersedia menjalankan kebijakan publik dengan baik.

W. H. Haynes dan J. L. Massie, dikutip Manullang (2001), mendefinisikan motif sebagai "*something within the individual which incites him to action.*" Atau diterjemahkan sebagai sesuatu dalam diri manusia yang mendorong terciptanya tindakan.<sup>43</sup>

Sementara motivasi sedikit berbeda dengan motif. Carl Heyell, dikutip Manullang, mengatakan bahwa motivasi "*refers to degree of readiness of an organism to pursue some designated goal and implies the determination of the nature and locus of the forces inducing the degree of readiness.*"<sup>44</sup>

Terdapat beberapa teori yang menjelaskan tentang motivasi, antara lain Teori Mc Gregor, Teori A. H. Maslow, Teori Frederick Herzberg, Teori M. Scott Meyers, Teori David Mc Clelland, dan lain sebagainya. Berikut ini akan sedikit diulas dua teori motivasi, yaitu Teori A. H. Maslow dan Teori David Mc Clelland.

Secara garis besar Maslow menyatakan bahwa motivasi seseorang untuk bertindak dipengaruhi (berbanding lurus) dengan derajat pemenuhan kebutuhan hidup. Semakin tinggi hierarki kebutuhan hidup telah dicapai, maka motivasi dalam melaksanakan pekerjaan akan semakin solid (tidak terpecah). Hierarki kebutuhan manusia menurut Maslow adalah (diawali dari yang terendah) *physiological needs; safety needs; social needs; esteem needs; self actualization needs*. Dengan demikian tingkat (kesulitan) tugas harus disesuaikan dengan derajat keberadaan pegawai pada hierarki Maslow tersebut.<sup>45</sup>

Sementara Mc Clelland memformulasikan *The Need to Achieve* atau disebut dengan Teori *Achievement Motivation*. Menurut Mc Clelland ciri-ciri orang yang memiliki keinginan kuat untuk mencapai sesuatu adalah:<sup>46</sup>

- a. tingkat kesulitan tujuan sedang-sedang saja namun cukup merupakan tantangan untuk dikerjakan dengan baik;
- b. tujuan tersebut ditentukan/diciptakan dengan pertimbangan bahwa hasil dapat dicapai jika pekerjaan tersebut dikerjakan sendiri;

---

<sup>43</sup> Manullang, M, dan Marihot AMH Manullang. 2001. *Manajemen Personalia*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Gadjah Mada Press. Hal. 165.

<sup>44</sup> *Ibid.* Hal. 165.

<sup>45</sup> *Ibid.* Hal. 169-194. Dapat juga dibaca pada Ivancevich, John M. 2003. *Human Resources Management*. International Edition. Ninth Edition. Singapore: Mc Graw Hill. Hal. 308-310.

<sup>46</sup> *Ibid.*

- c. pegawai menyukai pekerjaan tersebut dan merasa berkepentingan dalam keberhasilannya; dan
- d. pegawai lebih senang mengerjakan sesuatu yang dapat memberikan gambaran keadaan pekerjaannya.

Untuk kebijakan publik yang bersifat altruis, sangat dibutuhkan pelaksana yang sudah mencapai tingkatan motivasi “kemanusiaan”. Atau menurut kriteria Maslow, setidaknya pelaksana kebijakan sudah berada di wilayah yang lebih tinggi dari *physiological needs* dan *safety needs*.

Pelayanan publik, terutama penanganan gelandangan, selalu berkaitan dengan proses penciptaan dan peningkatan kesejahteraan bagi gelandangan. Tentunya akan timbul penolakan jika aparat harus terlibat dalam upaya peningkatan kesejahteraan gelandangan sementara kesejahteraan dirinya belum terpenuhi.

#### **A.5. “Dispositions”**

Kembali kepada aspek implementasi kebijakan publik yang dikemukakan Edwards III, *dispositions* diterjemahkan sebagai pembawaan/kepribadian/pandangan/ideologi pelaksana kebijakan publik. Dengan asumsi bahwa semua pegawai pemerintah (pelaksana kebijakan publik) sudah lolos seleksi kepribadian pada saat penerimaan pegawai, maka *dispositions* lebih dimaksudkan sebagai ketepatan atau kecocokan tipe/kepribadian antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan.

Untuk menangkap *dispositions* yang dimaksud oleh Edwards III, bisa diperhatikan kutipan pernyataannya berikut ini

*“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’ attitudes or perspectives differ from the decisionmakers’, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated.”<sup>47</sup>*

Teori yang dibangunnya menyatakan bahwa tipikal kepribadian atau pandangan yang relatif sama antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan memiliki korelasi positif dengan keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini terjadi karena kesesuaian pandangan mengenai kebijakan yang akan

---

<sup>47</sup> Edwards III, George C. 1980. *Ibid.*, hal. 89.

diterapkan membuat pelaksana kebijakan menjalankan kebijakan tersebut dengan bersungguh-sungguh dan penuh penghayatan, seolah-olah dirinya sendiri yang memiliki kebijakan tersebut.

Lebih jauh, Edwards III menyebut dua hal penting berkenaan dengan *dispositions*. Hal pertama adalah *staffing the bureaucracy*, dan yang kedua mengenai insentif bagi pelaksana kebijakan. *Staffing the bureaucracy* menekankan pada pentingnya pembuat kebijakan untuk menyusun atau menempatkan staf-staf yang “se-kubu” dalam struktur organisasi pelaksana demi menjamin terlaksananya kebijakan.

Sementara insentif menekankan pada tingkat kecukupan/kepantasan *reward* yang akan diterima pelaksana kebijakan jika bersedia dan/atau berhasil menerapkan kebijakan. Insentif juga bisa dimaknai lebih luas sebagai penggunaan insentif sebagai sarana “pengendalian” bagi pelaksana kebijakan agar bersedia menerapkan kebijakan sesuai yang direncanakan pembuat kebijakan.

#### **A.6. “Bureaucratic structure”**

Aspek keempat yang menurut Edwards III memengaruhi implementasi kebijakan publik adalah *bureaucratic structure* atau struktur birokratis. Birokrasi yang dimaksud di sini adalah keseluruhan jajaran pemerintahan, meliputi semua pejabat negara dan pegawai baik yang berstatus pegawai negeri maupun non-pegawai negeri (pegawai tidak tetap, mitra kerja, dan lain sebagainya); serta struktur pemerintahan daerah maupun pemerintahan pusat.

Definisi permulaan tentang birokrasi yang dianggap cukup komprehensif dikemukakan oleh Max Weber. Ciri-ciri pokok yang dimiliki struktur birokrasi menurut Weber adalah:<sup>48</sup>

- ”1. Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi didistribusikan melalui cara yang telah ditentukan, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi.
2. Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hirarkhis; yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi.
3. Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu ’sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten ... [dan] mencakup juga implementasi aturan-aturan ini di dalam kasus-kasus tertentu.

---

<sup>48</sup> Blau, Peter M., dan Marshall W. Meyer. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Edisi kedua. Jakarta: UI Press. Hal. 27-28.

4. Seorang pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya ... [dengan] semangat 'sine era et studio' (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan-perasaan dendam dan nafsu dan oleh karena itu tanpa perasaan kasih sayang atau antusiasme.
5. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari kemungkinan pemecatan oleh sepihak. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis mencakup suatu jenjang karir serta terdapat suatu 'sistem kenaikan pangkat' yang didasarkan atas senioritas atau prestasi maupun gabungan antarkeduanya.
6. Pengalaman, secara universal cenderung mengungkapkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis ... dilihat dari sudut pandangan yang semata-mata bersifat teknis, mampu mencapai tingkat efisiensi yang tinggi."

Di antara semua aparat pemerintahan (birokrasi) harus dilakukan pembagian tugas agar semua tujuan negara terlaksana. Pembagian tugas ini dikenal dengan istilah fungsionalisasi, yaitu pemisahan tanggung jawab untuk jenis-jenis pekerjaan pelayanan publik. Tanggung jawab dibagi kepada badan-badan atau instansi-instansi tertentu; dimana masing-masing badan atau instansi bertanggung jawab secara spesifik untuk pelayanan tertentu.

Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa masing-masing badan atau instansi pemerintahan memiliki klien yang spesifik atau kelompok pelanggan atau *clienteles groups*. Tentu saja *clienteles group* ini tidak bisa diartikan secara kaku bahwa masing-masing badan atau instansi pemerintahan melayani individu masyarakat yang berbeda. *Clientele groups* membagi kelompok masyarakat berdasarkan kebutuhan, dan bukan berdasar individunya. Individu bisa sekaligus menjadi *clienteles groups* bagi beberapa badan atau instansi pemerintahan; atau beberapa badan atau instansi pemerintahan bisa memiliki anggota *clienteles groups* yang sama.

Konsekuensi yang timbul bagi badan atau instansi pemerintahan terkait karakteristik *clienteles groups* adalah koordinasi dan kerjasama. Koordinasi dan kerja sama harus dilakukan secara sinergis agar masing-masing anggota masyarakat terpenuhi kebutuhannya; serta agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan (pelayanan) antarbadan atau instansi pemerintahan.

Salah satu hal penting dalam implementasi atau pelaksanaan kebijakan publik oleh organisasi adalah adanya sejenis *standard operating procedures* (SOP). SOP merupakan positivisasi atau pembakuan terhadap langkah-langkah dan prosedur yang harus dikerjakan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan

kebijakan, misalnya SOP pembuatan keputusan; SOP pertanggung-jawaban kegiatan, SOP pengawasan kegiatan, dan lain sebagainya.<sup>49</sup>

Namun demikian tetap harus diperhatikan bahwa pada beberapa hal SOP justru menimbulkan masalah. SOP adalah suatu standar penyikapan baku yang harus dilaksanakan dalam kondisi apapun. Kebakuan seperti ini membuat kebijakan diterapkan secara seragam dan standar; padahal bisa jadi masing-masing masalah yang dihadapi memiliki karakteristik berbeda. Perbedaan karakteristik yang harusnya disikapi dengan kebijakan berbeda pula.

Selain SOP, Edwards III juga mengemukakan pentingnya memerhatikan *fragmentation* dalam struktur birokrasi. Menurut Edwards *fragmentation* adalah pembagian pusat koordinasi dan pertanggungjawaban. Atau bisa dikatakan bahwa *fragmentation* adalah terpecahpecahnya pelaksanaan kebijakan karena banyaknya organisasi atau badan yang terlibat di dalamnya.

*Fragmentation* membawa konsekuensi yang besar bagi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin banyak pihak yang itu terlibat, pelaksanaan kegiatan akan cenderung kurang fokus. Tetapi di sisi lain, jika suatu kegiatan memiliki skala besar sementara koordinasi dan pertanggungjawaban tidak dibagi-bagi, akan terjadi penumpukan koordinasi serta pertanggungjawaban yang pada akhirnya mengakibatkan tersendatnya pelaksanaan kegiatan.

Berkenaan dengan birokrasi, tak kurang Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin bersuara sumbang terhadap birokrasi pemerintahan. Meskipun yang dimaksud oleh Ripley dan Franklin adalah birokrasi di Amerika Serikat, namun ada baiknya enam ciri birokrasi Amerika Serikat dipergunakan sebagai pembanding birokrasi Indonesia, yaitu:<sup>50</sup>

1. *Bureaucracies are everywhere; they are chosen social instrument for addressing matters defined to be part of the public's business* (terj. Birokrasi merambah/terdapat di semua bidang kehidupan dalam konteks urusan/kepentingan publik).
2. *Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance at other stages in the policy*

---

<sup>49</sup> Sebagai penguat *standard operating procedures* dikembangkan konsep standar pelayanan minimal (SPM), yaitu pernyataan kualitas atau kuantitas minimal yang harus dihasilkan oleh pelayanan publik. SPM difungsikan pada fase pasca implementasi, untuk mengukur sejauhmana keberhasilan kebijakan dan implementasi kebijakan pelayanan bersangkutan.

<sup>50</sup> Ripley, Randall B. dan Grace A. Franklin. 1982. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press. Hal. 30-31.

*progress* (terj. Birokrasi memiliki posisi dominan dalam implementasi program dan kebijakan).

3. *Bureaucracies have a number of different social purposes* (terj. Di dalam birokrasi terkandung berbagai macam tujuan).
4. *Bureaucracies function in a context of large and complex governmental programs* (terj. Fungsi birokrasi terdapat dalam program pemerintahan yang besar dan kompleks).
5. *Bureaucracies rarely die; their instinct for survival is virtually inextinguishable* (terj. Birokrasi (nyaris) tak pernah mati).
6. *Bureaucrats are not neutral in their policy preferences; nor are they fully controlled by any outside forces. Their autonomy allows them to bargain – successfully—in order to attain a sizeable of their preferences* [terj. Birokrat tidak bersifat netral dalam pembuatan (dan implementasi) kebijakan; birokrat selalu terpengaruh kekuatan eksternal].

“Kelemahan” dalam birokrasi Amerika Serikat seperti dikemukakan Ripley dan Franklin akan tampak manakala dibandingkan dengan tipe birokrasi ideal. Beberapa penulis merumuskan tipe birokrasi ideal, satu di antaranya Nicos P. Mouzelis yang mengemukakan beberapa karakteristik utama birokrasi suatu organisasi. Menurut Mouzelis, terdapat lima karakteristik birokrasi dalam suatu organisasi, yaitu:<sup>51</sup>

- a. *high degree of specialization* (terj. memiliki derajat kemampuan khusus yang tinggi);
- b. *hierarchical authority structure with limited areas of command and responsibility* (terj. memiliki struktur hierarkhir dengan pembatasan jalur perintah dan pertanggungjawaban);
- c. *impersonality of relationship between organizational members* [memiliki hubungan yang tidak bersifat personal (terj. hubungan profesional) antaranggota organisasi];
- d. *recruitment of officials on the basis of ability and technical knowledge* (terj. rekrutmen staf berbasis kemampuan dan pengetahuan teknis); dan

---

<sup>51</sup> Nicos P. Mouzelis dalam Chakrabarty, Bidyut, dan Mohit Bhattacharya (ed.). 2003. *Public Administration: A Reader*. New Delhi: Oxford University Press. Hal. 88-89.



- e. *differentiation of private and official income and fortune and so on* (terj. memiliki perbedaan jelas antara pendapatan sebagai staf birokrasi dan pendapatan pribadi).

Dengan membandingkan temuan Ripley dan Franklin dengan temuan Mouzelis mengenai birokrasi, maka dapat disimpulkan bahwa birokrasi memiliki masalah serius dalam proses pembentukannya. Ketidaktepatan pembentukan birokrasi terbawa sampai fase birokrasi menjadi matang dan ajeg. Suatu proses pembentukan birokrasi yang tidak sempurna akan membuat birokrasi sulit menjalankan tugas idealnya.

Seperti ditemukan Ripley dan Franklin, ternyata birokrasi di Amerika tidak bisa netral dalam menyikapi suatu kebijakan publik. Kepentingan individu anggota birokrasi tetap tidak bisa dipisahkan dengan posisinya sebagai birokrat pelayan masyarakat. Hal ini harus menjadi perhatian tersendiri; bagaimana pembuat kebijakan harus mensinergikan kepentingan individu anggota birokrasi dengan kepentingan masyarakat yang hendak dilayani.

Lalu bagaimana dengan birokrasi di Indonesia? Mengenai sejarah ringkas polarisasi birokrasi Indonesia, Didin S. Damanhuri membagi fase polarisasi birokrasi Indonesia menjadi lima fase.<sup>52</sup>

- a. Tahun 1945-1950. Dalam fase ini birokrasi pemerintahan masih relatif bersih dan netral dalam sikap. Bersih dan netralitas birokrasi pada fase ini bisa jadi karena semangat kemerdekaan dan persatuan masih menggelora.
- b. Tahun 1950-1959. Pada fase kedua ini mulai terjadi polarisasi birokrasi. Kemunculan partai-partai politik membelokkan orientasi birokrasi dari orientasi kemasyarakatan berganti menjadi orientasi partai politik.
- c. Tahun 1960-1965. Arah polarisasi birokrasi menuju partai politik makin jelas dengan adanya perebutan kekuasaan birokrasi antara partai politik berhaluan nasionalis, agama, maupun komunis.
- d. Era Orde Baru-1998. Birokrasi menjadi mesin politik Golongan Karya (Golkar).
- e. Tahun 1998-sekarang. Dalam era yang disebut era reformasi ini terjadi kecenderungan politisasi birokrasi yang mengarah pada pembentukan

---

<sup>52</sup> Disadur dari Damanhuri, Didin S. 2006. *Korupsi, Reformasi Birokrasi dan Masa Depan Ekonomi Indonesia*. Jakarta: LPFE Universitas Indonesia. Hal. 16.

oligarki, yaitu memusatnya kekuasaan di tangan sejumlah kecil elit partai politik yang berkuasa.

Menurut Riekerk (1953), sebagaimana dikutip Eko Prasajo *et. al*, birokrasi era 1950-an juga memiliki sifat sentralistis.<sup>53</sup>

"Sebelum perang, sistem pemerintahan di Indonesia merupakan birokrasi yang terdiri atas suatu aparat kepegawaian yang sentralistis dengan aparat mana diatasi jarak besar yang ada di antara kesatuan2 hidup yang kecil di daerah2 dengan pemerintahan pusat. Walaupun pada waktu itu telah mulai diselenggarakan desentralisasi di beberapa daerah serta dihidupkan 'volksraad', arti semua itu tidak lebih daripada diadakannya beberapa retak saja pada susunan birokrasi sentralistis itu."

Riekerk (1953), seperti diterangkan Prasajo *et. al*, juga menengarai sifat dari jiwa kepegawaian (birokrasi) di daerah, yaitu:<sup>54</sup>

1. Cara bekerja yang formal yuridis yang hanya mengerti akan kekuasaan yang ditetapkan dan dibatasi seteliti-telitinya.
2. Cara berpikir yang sangat ditentukan oleh contoh yang sudah-sudah (*precedent*), sehingga kurang diinsyafi bahwa suatu cara bekerja hanya merupakan alat yang dapat diubah sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.
3. Kurang mengerti bahwa beberapa hal yang harus diurus itu bukan mengenai barang yang mati atau mekanis, tetapi mengenai kesatuan yang hidup dan atau yang ingin mendapat bentuk yang memberikan kemungkinan baginya untuk hidup dan berkembang.
4. Bagi birokrat tafsiran kesatuan bukan terletak pada kesatuan yang harmonis; walaupun ada bentuk yang berbeda di dalamnya, tetapi pada kesatuan dimana bagian-bagiannya mempunyai bentuk dan corak yang sama.
5. Sesuai dengan keempat jiwa birokrasi di atas, maka birokrasi Indonesia kurang menghargai waktu."

Pengamatan Riekerk pada dasawarsa 50-an dikuatkan oleh penemuan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) lebih kurang setengah abad kemudian. Menurut Bappenas, permasalahan pokok yang dialami birokrasi Indonesia pada umumnya meliputi:<sup>55</sup>

1. Tingginya tingkat penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk KKN.
2. Rendahnya kualitas pelayanan publik.

---

<sup>53</sup> Prasajo, Eko, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Jakarta: DIA Fisip UI. Hal. 51-52.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hal. 52-53.

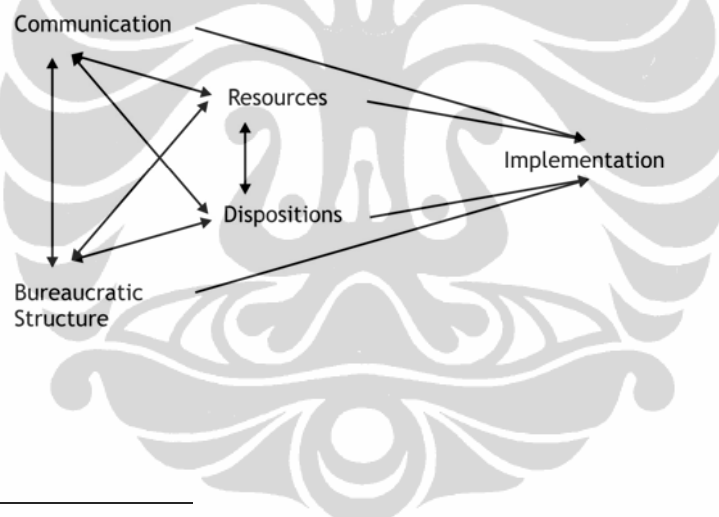
<sup>55</sup> Direktorat Aparatur Negara Bappenas. 2004. *Kajian Rencana Tindak Reformasi Birokrasi*. Jakarta: DAN Bappenas. Hal. 2-4.

### 3. Belum berjalannya desentralisasi kewenangan secara efektif.

Analisa Bappenas menyatakan bahwa penyebab keterpurukan birokrasi Indonesia dapat dikelompokkan menurut asalnya, yaitu internal dan eksternal. Faktor internal adalah faktor dari dalam organisasi itu sendiri yang dapat menjadi faktor determinan bagi kualitas birokrasi. Sementara faktor eksternal adalah segala hal (meliputi kondisi sosial-politik) yang berada di luar organisasi bersangkutan, namun memiliki pengaruh terhadap kualitas birokrasi.<sup>56</sup>

#### Bagan 3: Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dalam Implementasi Kebijakan Publik

[sumber: "Direct and Indirect Impact on Implementation", dalam Edwards III, George C. 1980. *Ibid.*, hal. 148.]



<sup>56</sup> Bappenas mengidentifikasi berbagai ciri/karakteristik sebagai bentuk dari tanggapan masyarakat terhadap atribut 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.

Demikian pula beberapa faktor yang memberikan pengaruh terhadap kondisi rendahnya kemampuan melaksanakan standar kinerja birokrasi terdiri dari: (i) Masih belum jelasnya standar kinerja yang dapat diukur untuk menentukan mutu *output* yang dihasilkan aparatur. (ii) Pengawasan sebagai bagian dari proses interaksi pembelajaran sekaligus memberikan wahana dijalankannya sistem sanksi, penghargaan, tidak atau belum berjalan sebagaimana diharapkan. (iii) Kecenderungan lemahnya kompetensi terkait dengan penggunaan teknologi informasi menuju *e-government* merupakan salah satu tantangan dan kebutuhan. (iv) Hubungan dan komunikasi yang kurang terbuka diantara aparatur. (v) Masih besarnya pejabat publik yang diberikan amanah memangku jabatan tertentu berkecenderungan untuk memperkaya diri sendiri. (vi) Program pendidikan dan pelatihan di lingkungan birokrasi, yang terkadang dilaksanakan sendiri oleh kelembagaan bersangkutan tidak kompetitif terkait dengan kebutuhan kompetensi yang diharapkan dari pelatihan; di samping adanya penentuan pelatihan tanpa melalui metode. (vii) Pelatihan dilaksanakan untuk formalitas saja.

Penjelasan selengkapnya dapat dilihat dalam Direktorat Aparatur Negara Bappenas. 2004. *Kajian Rencana Tindak Reformasi Birokrasi*. Jakarta: DAN Bappenas. Hal. 11-13.

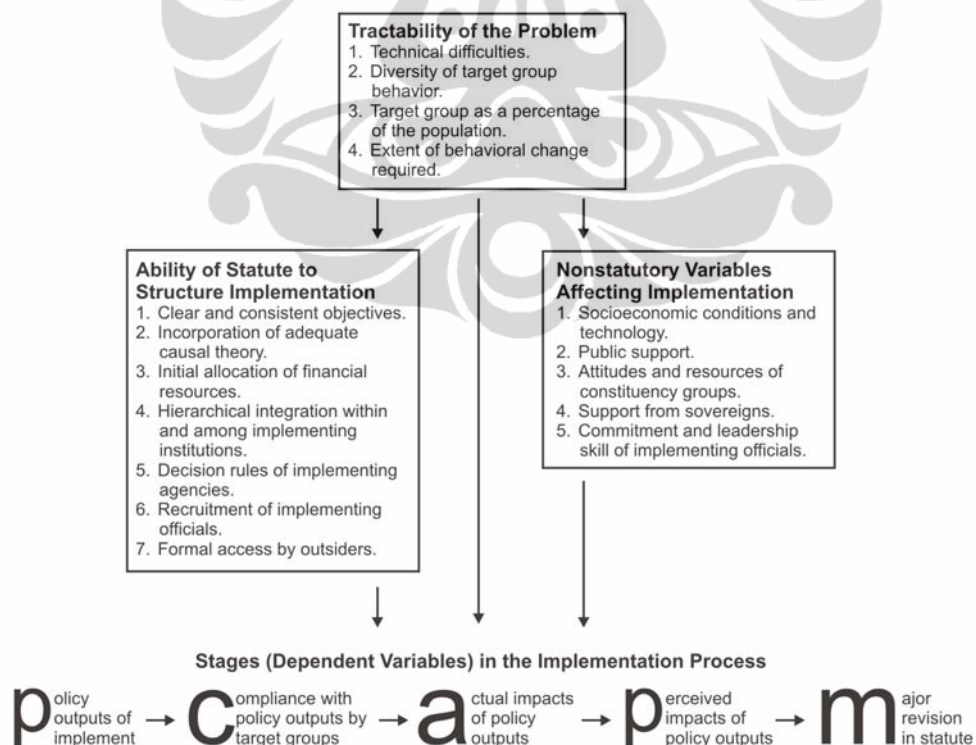
Kembali kepada konsep yang diajukan Edwards III, pemahaman terhadap 4 (empat) aspek yang dikemukakan dalam ulasannya mengenai implementasi kebijakan publik tidaklah cukup untuk menerapkan kebijakan. Perlu juga untuk memahami teori mengenai kemungkinan adanya kegagalan implementasi kebijakan

Sebagai pelengkap konsep implementasi yang dikembangkan Edwards III dan yang dikembangkan Grindle, berikut ini bagan implementasi kebijakan publik yang digagas Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Menurut Mazmanian dan Sabatier terdapat tiga faktor (sebagai variabel bebas) yang memengaruhi tahap-tahap proses implementasi kebijakan publik (sebagai variabel terikat).

Tiga faktor yang dikemukakan Mazmanian dan Sabatier adalah kemudahan suatu masalah untuk dikendalikan; positivisasi proses implementasi kebijakan; dan variabel non hukum yang memengaruhi proses implementasi kebijakan.<sup>57</sup>

**Bagan 4: "Faktor-Faktor Terkait" dalam Implementasi Kebijakan Publik**

[digambar ulang dari versi asli dalam Mazmanian, Daniel A., dan Paul A. Sabatier. *Ibid.* Hal. 22.]



<sup>57</sup> Penjelasan lebih lengkap dapat dibaca dalam Mazmanian, Daniel A., dan Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. USA: Scott, Foresman and Company. Hal. 20-39.

Mazmanian dan Sabatier juga mengingatkan bahwa implementasi kebijakan adalah sebuah proses yang dinamis. Artinya, perubahan pada salah satu faktor akan mengakibatkan perubahan pada faktor yang lain. Tidak ada faktor yang benar-benar steril dari pengaruh faktor lain; dan hal demikian mengakibatkan tidak adanya faktor yang tetap di tengah perubahan faktor-faktor lain. Mazmanian dan Sabatier menyebutnya sebagai *rippled effect*<sup>58</sup>. Atau dalam bahasa sosiologis biasa disebut sebagai *multiplier effect* dan *butterfly effect*.

Kebijakan yang terlihat baik bisa jadi menyimpan potensi kesalahan, bahkan sejak penyusunan kebijakan bersangkutan. Hal ini disebut sebagai *policy trap* 'jebakan kebijakan', yaitu unsur-unsur (dalam suatu kebijakan) yang kelihatannya saling padu, namun sebenarnya menyimpan potensi kesalingbertentangan dan akan merusak kebijakan itu sendiri.

Edi Suharto menyebut delapan bentuk *policy trap* yang harus dihindari, yaitu: (i) spesifikasi yang tidak lengkap; (ii) lembaga yang tidak tepat; (iii) konflik tujuan; (iv) kegagalan insentif; (v) konflik petunjuk; (vi) kurang kompetensi; (vii) sumber daya tidak memadai; dan (viii) kegagalan komunikasi.<sup>59</sup>

Dalam penilaian terhadap implementasi kebijakan publik, dikenal istilah *implementation gap*. *Implementation gap* atau diterjemahkan sebagai senjang implementasi diartikan sebagai kondisi terukur/teramati mengenai adanya perbedaan; atau kesenjangan antara hasil yang diharapkan (saat kebijakan dirumuskan) dengan hasil yang nyata-nyata dicapai. Atau dengan kata lain, *implementation gap* adalah ukuran yang diperoleh dengan membandingkan hasil yang direncanakan untuk dicapai terhadap hasil yang tercapai sebenarnya.

Nilai keberhasilan implementasi kebijakan publik bisa dibayangkan sebagai sebuah garis linier dengan dua ujung, masing-masing adalah "tidak diimplementasikan" dan "diimplementasikan sempurna" di ujung yang lain. Nilai terhadap implementasi kebijakan publik berada di antara kedua kutub tersebut. Sulit menemukan kebijakan yang berhasil diterapkan secara sempurna, sehingga lazimnya nilai implementasi kebijakan terletak di antara "tidak diimplementasikan" dan "diimplementasikan tidak sempurna".

---

<sup>58</sup> Mazmanian, Daniel A., dan Paul A. Sabatier. *Ibid.* Hal. 39.

<sup>59</sup> Suharto. Edi. 2007. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hal. 39-40.

Untuk mencapai implementasi kebijakan publik yang relatif sempurna, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn<sup>60</sup> mensyaratkan sepuluh kondisi sebagai berikut.

1. Kondisi eksternal yang dihadapi pelaksana tidak menimbulkan gangguan atau kendala.
2. Tersedia waktu dan sumber daya yang cukup memadai untuk pelaksanaan program.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausalitas yang kuat.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Dengan pendekatan yang cenderung melihat kebijakan dari ranah pembuatan kebijakan, Mazmanian dan Sabatier menyarankan dipenuhinya enam kondisi agar tujuan (pelaksanaan) kebijakan publik tercapai. Keenam kondisi tersebut terdiri dari:<sup>61</sup>

1. *The enabling legislation or other legal directive mandates policy objectives which are clear and consistent or at least provides substantive criteria for resolving goal conflicts* [terj. Adanya legislasi atau peraturan lain yang melahirkan kebijakan (tujuan) yang jelas dan konsisten atau setidaknya menyediakan kriteria untuk memecahkan konflik tujuan].
2. *The enabling legislation incorporates a sound theory identifying the principal factors and causal linkages affecting policy objectives and gives implementing officials sufficient jurisdiction over target groups and other points of leverage to attain, at least potentially, the desired goals* [terj. Adanya

<sup>60</sup> Dikutip dari Tri Widodo Wahyu Utomo. 2000. "Pengantar Kebijakan Publik", STIA LAN Bandung 1999-2000 dalam [www.geocities.com/mas\\_tri/peng\\_kebijakan.PDF](http://www.geocities.com/mas_tri/peng_kebijakan.PDF), download Februari 2008.

<sup>61</sup> Mazmanian, Daniel A., dan Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. USA: Scott, Foresman and Company. Hal. 41-42.

legislasi yang menggabungkan teori yang mengidentifikasi faktor-faktor prinsip dan hubungan kausal yang mempengaruhi tujuan kebijakan dan memberikan (kepada pelaksana kebijakan) yurisdiksi atas kelompok target dan kelompok lain yang telah, atau setidaknya memiliki potensi, mencapai tujuan].

3. *The enabling legislation structures the implementation process so as to maximize the probability that implementing officials and target groups will perform as desired. This involves assignment to sympathetic agencies with adequate hierarchical integration, supportive decision rules, sufficient financial resources, and adequate access to supporters* (terj. Adanya legislasi yang membangun suatu proses implementasi yang dapat memperbesar kemungkinan bahwa petugas yang melaksanakan dan kelompok target akan berperilaku sesuai yang diharapkan. Termasuk didalamnya adalah penugasan kepada lembaga secara simpatik dengan integrasi hierarki yang baik, pengambilan keputusan yang mendukung, sumber dana yang memadai, dan akses yang baik kepada pendukung kebijakan.)
4. *The leaders of the implementing agency possess substantial managerial and political skill and are committed to statutory goals* [terj. Pimpinan (lembaga) pelaksana memiliki kemampuan manajerial dan politik serta memiliki komitmen untuk mencapai tujuan].
5. *The program is actively supported by organized constituency groups and by few key legislators (or a chief executive) throughout the implementation process, with the courts being neutral or supportive* [terj. Program didukung secara aktif oleh kelompok konstituen yang terorganisir dan tokoh kunci legislatif (atau oleh pimpinan eksekutif) melalui proses implementasi, dengan kondisi peradilan yang netral].
6. *The relative priority of statutory objectives is not undermined over time by the emergence of conflicting public policies or by changes in relevant socioeconomic conditions which weaken the statute's causal theory or political support* (terj. Prioritas yang berubah-ubah dari tujuan kebijakan (hukum) tidak terpengaruh oleh konflik antarkebijakan publik atau oleh perubahan kondisi sosial ekonomi dalam sektor terkait yang melemahkan teori sebab akibat kebijakan atau dukungan politik).

Dari berbagai penjelasan yang dilakukan, pada dasarnya penelitian ini diarahkan untuk memahami bagaimana implementasi kebijakan penanganan gelandangan. Dalam hal ini implementasi kebijakan dilihat dari sudut pandang pelaku/pelaksana kebijakan, pihak yang terkena langsung dampak implementasi kebijakan, serta pihak yang tidak terkena langsung dampak implementasi kebijakan.

Selain beberapa teori tersebut di atas, dipinjam pula konsep dualitas struktur-aktor yang digagas Anthony Giddens; konsep habitus Pierre Bourdieu; serta beberapa konsep dan teori lain yang relevan. Pada intinya Giddens menyatakan bahwa perilaku seseorang dipengaruhi oleh lingkungannya, serta sekaligus orang tersebut memengaruhi lingkungannya. Dengan demikian terjadi hubungan timbal balik yang saling memengaruhi antara struktur sosial (yang secara umum disebut lingkungan) dan aktor (individu atau kelompok dalam masyarakat).<sup>62</sup>

Bourdieu menyatakan, dalam konsep habitusnya, bahwa lingkungan sosial yang mengelilingi individu bukan hanya lingkungan sosial yang sejaman dengan individu tersebut. Namun, lingkungan sosial dalam konsep habitus adalah lingkungan sosial yang terbentuk sebagai hasil interaksi (percampuran, pertentangan, kompromi, dan lain sebagainya) antara kekinian dengan masa lampau; antara lingkungan sosial dengan individu; antara kelompok dengan masyarakat; antarmasyarakat; dan lain sebagainya.<sup>63</sup>

Setelah implementasi kebijakan penanganan gelandangan dipahami, langkah selanjutnya adalah menemukan faktor-faktor krusial dalam proses implementasi kebijakan (di lapangan) tersebut. Untuk mengawali penelitian mengenai implementasi kebijakan mengenai penanganan gelandangan di Jakarta Timur, akan dipergunakan faktor-faktor krusial implementasi kebijakan publik yang digagas George C. Edwards III.

---

<sup>62</sup> Pengantar singkat untuk pemikir Giddens silakan dibaca dalam Priyono, B. Herry. 2002. *Anthony Giddens: Suatu Pengantar*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

<sup>63</sup> Untuk mengantar masuk ke dalam pemikiran Bourdieu, silakan baca Haryatmoko, 2003. "Menyingkap Kepalsuan Budaya Penguasa: Landasan Teoritis Gerakan Sosial Menurut Pierre Bourdieu" dalam Majalah *BASIS* Edisi Khusus Pierre Bourdieu, edisi November-Desember 2003



## B. Metode Penelitian

Pada dasarnya tujuan penelitian ilmu sosial (khususnya budaya) adalah mencari dan memahami (*verstehen*) keberadaan dan "kondisi yang hidup" dalam masyarakat atau lingkungan (biasa disebut subyek) yang ditelitinya. Beragam cara bisa dilakukan untuk memahami kondisi riil tersebut. Pilihan cara yang akan dipergunakan tergantung pada keberadaan subyek penelitian.

### B.1. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian mengenai implementasi kebijakan pemerintah terkait penanganan gelandangan di Pemkot Jakarta Timur dipergunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif diambil karena penelitian ini ditujukan untuk mengeksplorasi, mendeskripsikan, kemudian memahami mengenai keberadaan kebijakan pemerintah berkait penanganan gelandangan. Lebih jauh, penelitian ini berusaha memahami proses implementasi kebijakan publik.

Dalam pelaksanaan penelitian ini, relatif lebih banyak berperan adalah penalaran induktif. Yaitu penalaran yang dibangun dari hal-hal khusus atau contoh-contoh partikular ke kesimpulan umum. Lebih khusus lagi menggunakan induktif analitik, yang mendasarkan penalaran pada data dan bukan angka-angka. Kesimpulan akhir dalam induktif analitik didasarkan dan dinyatakan dalam deskripsi kata-kata semata.<sup>64</sup>

Sementara pendekatan kuantitatif tidak dipilih dengan alasan pendekatan kuantitatif cenderung menisbikan pengaruh peneliti terhadap subyek yang diteliti. Lebih jauh lagi, kuantifikasi akan mengurangi kedalaman makna. Ketika individu diubah menjadi barisan angka statistik, maka perasaan riil si individu akan sulit diwakilkan kepada angka-angka. Kuantifikasi menghilangkan unsur-unsur emosi (*body language* dan *environment language*), padahal diyakini kejujuran lebih terlihat dalam ketaksadaran/refleks (*body language*) ketimbang melalui wicara yang sadar.

---

<sup>64</sup> Endraswara, Suwardi. 2006. *Metodologi Penelitian Kebudayaan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hal. 30-32. Lebih lanjut Endraswara, mengutip Brannen (1997) menerangkan bahwa penalaran induktif memiliki dua varian, yaitu induksi enumeratif dan induksi analitik. Induksi enumeratif adalah penalaran penelitian yang mengambil kesimpulan dari perhitungan angka-angka. Sementara varian kedua adalah induksi analitik. Salah satu persyaratan induksi analitik adalah peneliti harus berpegang teguh pada data-data lapangan, dan karenanya kategorisasi dan abstraksi fenomena budaya menjadi kata kunci yang penting.

Endraswara menggambarkan perbedaan antara pendekatan kualitatif dengan pendekatan kuantitatif sebagai berikut.

"... tampak bahwa penelitian budaya secara kuantitatif seperti halnya orang membidik fenomena melalui lensa sempit. Karena, serangkaian ubahan dan aturan telah dipersiapkan pasti sebelumnya. Hasilnya pun boleh dikatakan bisa diramalkan regularitasnya. Sedangkan penelitian budaya secara kualitatif, ibarat membidik panorama melalui lensa lebar dan longgar. Peneliti sedikit bebas mencari hubungan antarkonsep yang sebelumnya belum ditentukan pasti. Dengan kata lain, penelitian kualitatif budaya lebih fleksibel, tidak memberi harga mati, reflektif, dan imajinatif."<sup>65</sup>

Perbedaan antara pendekatan kuantitatif *vis a vis* pendekatan kualitatif merujuk pada sejarah panjang epistemologi ilmu pengetahuan. Untuk dapat dikukuhkan menjadi ilmu pengetahuan, suatu pengetahuan harus dikenai metode (metodologi) tertentu. Pendeknya bisa dikatakan, bahwa untuk dapat disebut ilmu pengetahuan maka (sebuah) pengetahuan harus lolos uji (didapatkan melalui serangkaian) metode ilmu pengetahuan.<sup>66</sup>

Terdapat beberapa kategori, klasifikasi, maupun aliran mengenai ilmu pengetahuan yang dikemukakan oleh ahli-ahli ilmu pengetahuan, begitu juga mengenai (pendekatan) metode ilmiah masing-masing. Neuman menggolongkan pendekatan dalam ilmu sosial menjadi tiga, yang disusun menurut cara melakukan observasi, mengukur, dan memahami realitas sosial. Ketiga pendekatan tersebut adalah *positivist social science*, *interpretive social science*, dan *critical social science*.

Dalam *Social Research Methods*, Neuman mengatakan bahwa kritik terhadap *positivist social science* terletak pada "... reduces people to numbers and that its concerns with abstract laws or formulas are not relevant to the actual lives of real people".<sup>67</sup> Standarisasi statistik akan menghilangkan keunikan

---

<sup>65</sup> Endraswara, Suwardi. 2006. *Ibid.* Hal. 16.

<sup>66</sup> Pengantar singkat dalam memahami pengetahuan dan ilmu pengetahuan dapat dibaca dalam Suriasumantri, Jujun S. 2005. *Filsafat Ilmu: Sebuah Pengantar Populer*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. Khususnya Bab IV mengenai Epistemologi: Cara Mendapatkan Pengetahuan yang Benar.

<sup>67</sup> Neuman, William Lawrence. 2003. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach*, Fifth Edition. Boston: Allyn and Bacon. Hal. 71.

Dalam disiplin ilmu alam, metode penelitian yang berkembang adalah metode kuantitatif yang memiliki asumsi dasar bahwa peneliti tidak memiliki keterlibatan terhadap "subyek" penelitiannya. Karena memang gejala-gejala alam seringnya tidak terkait (atau dipengaruhi) oleh keberadaan peneliti. Namun peneliti dapat melakukan perubahan dengan sengaja terhadap alam; yang dilakukan dengan aneka percobaan/eksperimen. Semangat yang melandasi era ini adalah

pribadi/sikap masing-masing subyek penelitian. Karena perasaan/pengalaman subyek (individu) akan dimasukkan (kategorisasi) ke dalam *cluster-cluster* dengan *range* tertentu. Yang kemudian terjadi adalah standarisasi pengalaman dan perasaan ke dalam angka-angka.

*"In the positivist version it is contended that there is a reality out there to be studied, captured, and understood, whereas the postpositivists argue that reality can never be fully apprehended, only approximated."*<sup>68</sup> Positivist beranggapan bahwa realitas adalah sesuatu di luar (peneliti) yang bisa dipelajari, diambil, dan dipahami, sementara *post-positivist* beranggapan bahwa realitas tidak dapat dipahami seutuhnya melainkan hanya dapat dikira-kira. Demikian dikatakan Guba sebagaimana dikutip Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln.

Denzin dan Lincoln mengatakan *"Qualitative researcher stress the socially constructed nature of reality, the intimate relationship between the researcher and what is studied, and the situational constraints the shape inquiry. They seek answer to questions that stress how social experience is created and given meaning."*<sup>69</sup>

## **B.2. Jenis dan Cara Pengumpulan Data**

Cara pengumpulan data pada penelitian ini tergantung pada jenis data yang ingin didapatkan. Perbedaan jenis data membawa konsekuensi pada cara/teknik untuk memerolehnya.

---

menemukan ilmu murni, yang dilakukan dengan cara memisahkan teori dari praksis kehidupan manusia. Era ini disebut era positivisme.

Pandangan "post-positivisme" yang mendasari lahirnya metode kualitatif menyatakan bahwa dalam masyarakat, kebenaran selalu bersifat kompleks. Karena itu dibutuhkan kebebasan untuk tidak terikat dalam satu teori penelaah saja. Pandangan "post-positivisme" menyatakan peneliti (sadar atau tidak) memiliki keterlibatan yang tidak bisa dihindari dalam usahanya memahami gejala sosial. Maka, dalam era "post-positivisme" dikembangkan pendekatan-pendekatan penelitian yang diyakini mampu menangkap gejala sosial dengan lebih tepat. Beberapa pendekatan "post-positivisme" antara lain fenomenologi, interaksi simbolik, kebudayaan, dan pendekatan etnometodologis.

Tinjauan mengenai pergeseran (dan sejarah) metode penelitian dapat dibaca dalam Hardiman, Fransisco Budi. 2003. *Melampaui Positivisme dan Modernitas: Diskursus Filosofis tentang Metode Ilmiah dan Problem Modernitas*. Yogyakarta: Kanisius; dan Hardiman, Fransisco Budi. 2004. *Kritik Ideologi: Menyingkap Kepentingan Pengetahuan Bersama Jurgen Habermas*. Yogyakarta: Buku Baik.

Sementara Neuman menggolongkan pendekatan post-positivisme sebagai varian dari pendekatan *positivist social science*, bersama *logical empiricism*, *naturalism*, *the covering law model*, dan *behaviorism*. Dua pendekatan utama yang lain, selain *positivist social science*, adalah *interpretive social science* dan *critical social science*. Selengkapnya bisa dilihat dalam , W. Lawrence, Neuman. *Ibid. Chapter 4* mengenai *The Meanings of Methodology*.

<sup>68</sup> Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln. 2005. *The Sage Handbook of Qualitative Research*, Third Edition. Thousand Oaks-London-New Delhi: Sage Publications. Hal 11.

<sup>69</sup> Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln. *Ibid.* Hal 10.

Menurut Koentjaraningrat, seperti dikutip Burhan Bungin, terdapat sembilan teknik pengumpulan data. Kesembilan teknik tersebut terdiri dari pengamatan (observasi); pengamatan terlibat (observasi partisipatif); wawancara bebas; wawancara terpimpin; pengedaran daftar pertanyaan (*questionnaire*); mencatat pembicaraan informan; pencatatan biografi; penggunaan tes-tes psikologi; serta penggunaan catatan statistik.<sup>70</sup>

Dalam penelitian ini, data yang ingin diperoleh meliputi dua jenis data, yaitu data yang digolongkan sebagai data primer dan data yang digolongkan sebagai data sekunder.

a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari informan. Untuk memperoleh data primer, dilakukan penelitian lapang yang berbasis etnografi. Dari teknik ini akan diperoleh data berupa pencatatan/rekaman wawancara baik wawancara bebas maupun terpimpin. Serta data berupa pencatatan pengamatan (observasi), baik pengamatan tak terlibat maupun pengamatan terlibat/partisipatoris.

Etnografi sendiri diartikan sebagai penjelasan mengenai budaya dan memahami jalan hidup pihak lain melalui sudut pandang pihak lain bersangkutan. Seperti dikatakan Denzin dan Lincoln bahwa etnografi adalah "... *describing a culture and understanding another way of life from the native point of view.*"<sup>71</sup> Sementara Clifford Geertz menyatakan bahwa etnografi adalah "... *thick description, detailed description of specifics.*"<sup>72</sup>

Pada awalnya yang dinamakan etnografi adalah (hanya) pencatatan atas fenomena dalam masyarakat tertentu, seperti adat-istiadat, masyarakat, bahasa, dan ciri-ciri fisik (anggota) masyarakat bersangkutan.<sup>73</sup>

Perkembangan ilmu sosial membawa perubahan dalam pendekatan serta penggunaan etnografi. Saat ini etnografi bukan lagi sekedar paparan

---

<sup>70</sup> Burhan Bungin. 2005. *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. Hal 177-178.

<sup>71</sup> William Lawrence Neuman. 2003. *Ibid*. Hal. 366-368.

<sup>72</sup> Neuman, *Ibid*. Mengenai teknis implementasi metode etnografi dapat dibaca pada Spradley, James P. 1997. *Metode Etnografi* (judul asli *The Ethnographic Interview*). Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya. Atau mengenai teknis implementasi metode kualitatif dapat dibaca lebih lanjut dalam Miles, Matthew B., dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber-Sumber Tentang Metode-Metode Baru* (judul asli *Qualitative Data Analysis*). Jakarta: UI Press.

<sup>73</sup> Dari sini lah nama etnografi muncul, yaitu gabungan kata *ethnos* yang berarti bangsa atau suku bangsa; dan *graphein* yang memiliki arti catatan. Jadi pada mulanya etnografi memang hanya diartikan sebagai pencatatan atau deskripsi tentang bangsa-bangsa.

mengenai masyarakat (komunitas) tertentu, namun juga berisi interpretasi terhadap fenomena-fenomena tersebut. Seperti dikatakan Burhan Bungin

”Dalam perkembangan dewasa ini, etnografi tidak hanya merupakan paparan saja tanpa interpretasi. Roger M. Keesing (1989:250) mendefinisikannya sebagai pembuatan dokumentasi dan analisis budaya tertentu dengan mengadakan penelitian lapangan. Artinya, dalam mendeskripsikan suatu kebudayaan seorang etnografer (peneliti etnografi) juga menganalisis. Jadi, bisa disimpulkan bahwa etnografi adalah pelukisan yang sistematis dan analisis suatu kebudayaan kelompok, masyarakat atau suku bangsa yang dihimpun dari lapangan dalam kurun waktu yang sama.”<sup>74</sup>

Instrumen utama yang dipergunakan dalam mengumpulkan data dalam pendekatan kualitatif (etnografi) adalah *interview* dan pengamatan lapang atau observasi lapang.

- b. Data sekunder adalah semua data yang diperoleh bukan dari *interview* maupun pengamatan langsung. Beberapa dari data-data sekunder ini antara lain laporan penelitian terdahulu, reportase dari media, peraturan perundang-undangan serta dokumentasi lainnya. Data sekunder diperoleh dengan cara melakukan studi pustaka.

### **B. 3. Informan atau Narasumber**

Terdapat empat unsur pihak yang diharapkan dapat berperan sebagai informan atau narasumber dalam penelitian mengenai implementasi kebijakan pemerintah berkait penanganan gelandangan, yaitu:

- a. Pejabat atau pegawai pelayanan publik yang bernaung di bawah Departemen Sosial (khususnya yang menangani gelandangan).
- b. Pejabat atau pegawai pelayanan publik yang bernaung di bawah Pemerintah Daerah Jakarta Timur (khususnya yang menangani gelandangan).
- c. Pejabat atau pegawai pelayanan publik yang terkait dengan penanganan gelandangan (misal Sudin Bintal Kessos dan Sudin Tramtib Linmas).
- d. Gelandangan (baik yang di jalanan maupun yang berada di Panti Sosial).
- e. Masyarakat setempat.

Semua informan atau narasumber dipilih yang berdomisili dan/atau bertugas di wilayah Pemerintah Kota Jakarta Timur dan Pemerintah Provinsi DKI

---

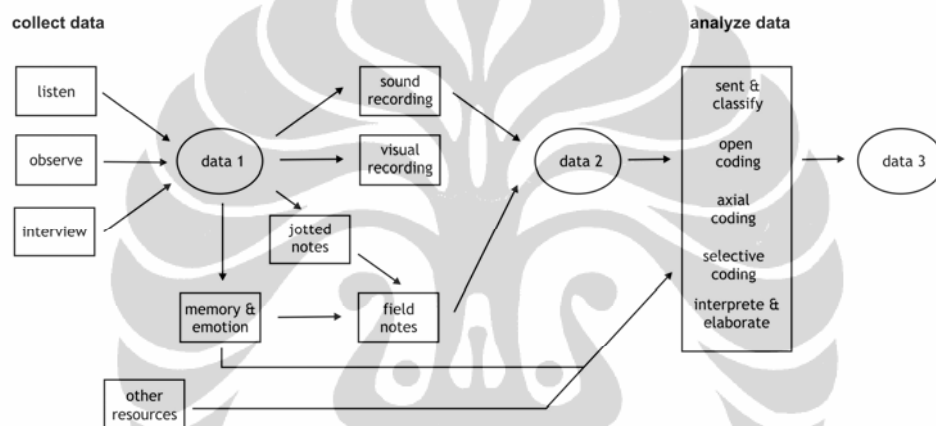
<sup>74</sup> Burhan Bungin. *Ibid.* Hal 169 dan 172.

Jakarta. Jumlah dan ragam informan atau narasumber bisa berkembang sesuai kondisi (kebutuhan) di lapangan. Penambahan jumlah narasumber dilakukan melalui teknik *snow ball sampling*.

#### B.4. Metode dan Strategi Penelitian

Ellen (1984a:214) menggambarkan alur penelitian kualitatif, meliputi analisis data di dalamnya, sebagai berikut.

**Bagan 5: Alur Penelitian Kualitatif<sup>75</sup>**



Ellen dalam Neuman (2003)

Analisis data dalam pendekatan kualitatif merupakan bagian yang inheren dengan proses pengumpulannya. Dari bagan yang disusun Neuman di atas, *listen*, *observe*, dan *interview* adalah bagian dari cara analisis. Ketiga kegiatan tersebut menuntut peneliti untuk selalu bersikap kritis terhadap subyek yang dihadapinya. Keingintahuan yang muncul selama proses *listen*, *observe*, dan *interview* akan menjadi bahan bagi *listen*, *observe*, dan *interview* lanjutan.

Terhadap data yang diperoleh, baik dari *listen*, *observe*, dan *interview* tahap pertama maupun berikutnya, dilakukan kodifikasi data. Kodifikasi, sekali lagi jangan dipisahkan tahapannya dari analisis data, yang dimaksud di sini adalah melakukan pemilahan dan menandai bagian-bagian yang dianggap penting dari data lapang. Beberapa data lapang yang lazim diperoleh dari

<sup>75</sup> Neuman , *Ibid.* Hal. 448.

dalam penelitian kualitatif adalah catatan lapang, rekaman, foto, dan ingatan/pemahaman (peneliti).

Namun demikian, mengingat bahwa acapkali wilayah sosial yang diteliti masih belum terdefinisikan atau belum diketahui sebelumnya, maka diperlukan semacam panduan awal sekedar untuk menjadi jalan masuk bagi penelitian. Panduan awal yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah "*four critical factors*" implementasi kebijakan publik yang digagas George C. Edwards III. Namun "*four critical factors*" Edwards III bukan satu-satunya teori yang dijadikan landasan penelitian ini, karena tetap dimungkinkan ditemukannya hal-hal lain yang bisa jadi tidak bisa dianalisis dengan "*four critical factors*" Edwards III; dengan demikian, akan ditambahkan teori lain menyesuaikan dengan kebutuhan di lapangan penelitian.

Proses kodifikasi data, seperti digambarkan Neuman, memiliki tiga bentuk, yaitu *open coding*, *axial coding*, dan *selective coding*. *Open coding* merupakan proses *coding* yang dilakukan pada awal pengumpulan data penelitian. Proses awal pengumpulan data akan menghasilkan jumlah data yang sangat besar dan beragam. Karena pada tahap pengumpulan data awal peneliti kualitatif seyogyanya tidak membatasi (jenis) data yang masuk, demi mendapatkan wawasan seluas mungkin.

*Open coding* ditujukan untuk memilah jumlah data yang besar dan beragam agar lebih mudah dianalisa; serta bisa mengarahkan relatif lebih spesifik untuk pengumpulan data selanjutnya. *Open coding* dilakukan dengan melokalisir tema-tema tertentu dan memberikan kode atau label terhadap istilah-istilah yang menarik maupun peristiwa-peristiwa penting. Neuman menggambarkan *open coding* sebagai sesuatu yang "... *brings themes to the surface from deep inside the data*".<sup>76</sup>

*Axial coding* dianggap sebagai langkah/tahap kedua yang dilakukan setelah *open coding*. Kode yang telah dibuat dalam *open coding* menjadi dasar bagi dilakukannya *axial coding*. *Axial coding* adalah kegiatan peneliti untuk mencari hubungan (aksis) antara satu kode dengan kode lainnya; antara satu

---

<sup>76</sup> Neuman, *Ibid.* Hal. 443.

tema dengan tema lainnya; antara satu konsep kunci dengan konsep kunci lainnya.

Selama proses *axial coding*, peneliti menganalisa hubungan sebab-akibat, hubungan kondisi-interaksi, hubungan strategi-proses, serta mencari konsep yang menghubungkan berbagai hubungan tersebut.<sup>77</sup> Dalam *axial coding* ini dilakukan pengujian/verifikasi terhadap konsep-konsep, dan bisa berakhir dengan dicoretinya (dikeluarkan dari kertas kerja) beberapa konsep yang ternyata tidak cukup relevan dengan penelitian.

Tahap terakhir dalam analisa data, setelah *open coding* dan *axial coding*, adalah *selective coding*. Kedua proses sebelumnya telah menemukan apa yang dinamakan tema pokok. *Selective coding* merupakan analisa terhadap tema pokok (bisa berupa peristiwa pokok atau hubungan/interaksi pokok) yang ditemukan. Dalam tahap ini, beberapa peristiwa pokok diambil serta dibandingkan dengan peristiwa pokok lain. Tujuannya adalah menemukan pemahaman mengenai subyek penelitian.

Strategi analisis data kualitatif yang dimaksud Neuman (lihat Bagan 5), salah satunya bisa dilakukan dengan analisis kualitatif yang dikembangkan oleh pendekatan etnografi. Strategi analisis ini dikembangkan oleh James Spradley, dan diberi nama *domain analysis*. Neuman mengatakan bahwa *domain analysis* terdiri dari tiga bagian, yaitu "... *cover term or phrase, a semantic relationship, and included terms*".<sup>78</sup> Dua analisis dalam etnografi yang dikombinasikan dan dipergunakan secara berturutan untuk menganalisis data dalam penelitian ini adalah teknik analisis domain dan teknik analisis taksonomi.<sup>79</sup>

Spradley merumuskan enam langkah yang harus dilakukan untuk menerapkan *domain analysis* terhadap data kualitatif. Keenam langkah tersebut menyatakan peneliti harus

*"(i) rereads data notes full of details; (ii) mentally repackages details into organizing ideas; (iii) constructs new ideas from notes on the subjectives meanings or from the researcher's organizing ideas; (iv) looks for relationship*

---

<sup>77</sup> Neuman, *Ibid.* Hal. 444.

<sup>78</sup> Neuman, *Ibid.* Hal. 454.

<sup>79</sup> Satu lagi teknik analisis dalam etnografi adalah teknik analisis komponensial. Teknik analisis komponensial berusaha menemukan kontras antarelemen dalam data. Analisis komponensial melakukan pembedaan antara dua hal/fenomena atau lebih dengan cara mencari karakteristik masing-masing hal/fenomena kemudian melakukan perbandingan antara keduanya.



*among ideas and puts them into sets on the basis of logical similarity; (v) organizes them into larger groups by comparing and contrasting the sets of ideas; and (vi) reorganizes and links the groups together with broader integrating themes”<sup>80</sup>*

Teknik analisis domain dipergunakan pada fase observasi dan menghasilkan pengetahuan terhadap "kulit" atau "permukaan" dari subyek penelitian. "Kulit" atau "permukaan" subyek penelitian ini disebut juga sebagai domain atau kategori konseptual. Bungin menjelaskan kategori konseptual sebagai "... kategori-kategori simbolis yang mencakup atau mewadahi sejumlah kategori atau simbol lain secara tertentu. Domain atau kategori simbolis tersebut memiliki makna/pengertian yang lebih luas dari kategori/symbol."<sup>81</sup>

Pendekatan analisis domain menyelidiki hubungan antarkategori simbolis. Faisal, sebagaimana dikutip Burhan Bungin, menyatakan adanya sembilan tipe hubungan sistematis (yang bersifat universal) antarkategori simbolis. Kesembilan jenis hubungan tersebut adalah:<sup>82</sup>

- a. Jenis (*strict inclusion*);
- b. Ruang (*spatial*);
- c. Sebab-akibat (*cause-effect*);
- d. Rasional atau alasan (*rationale*);
- e. Lokasi untuk melakukan sesuatu (*location for action*);
- f. Cara ke tujuan (*means-end*);
- g. Fungsi (*function*);
- h. Urutan (*sequence*);
- i. Atribut atau karakteristik (*atribution*).

Hasil yang didapatkan melalui analisis domain akan dipilah-pilah menurut keperluan. Data yang dianggap penting akan didalami dengan menggunakan analisis taksonomi. Pendalaman terhadap data dilakukan dengan observasi lanjutan, wawancara mendalam, dan teknik-teknik pengumpulan data lainnya. Sederhananya, analisis taksonomi menggali hubungan antardomain, serta berusaha menyingkapkan fakta-fakta lain di balik domain tersebut. Yaitu fakta-fakta yang tidak terlihat dalam observasi awal (analisis domain).

---

<sup>80</sup> Neuman, *Ibid.* Hal. 455-456.

<sup>81</sup> Burhan Bungin. *Ibid.* Hal 180 dan 181.

<sup>82</sup> *Ibid.* Hal. 181.

Meskipun tidak persis sama, namun pemahaman Masri Singarimbun mengenai *grounded research* bisa dipinjam untuk memperjelas analisis dalam metode kualitatif ini. Menurut Singarimbun data merupakan sumber teori, "kategori-kategori dan konsep-konsep dikembangkan oleh peneliti di lapangan. Data yang bertambah dimanfaatkan untuk verifikasi teori yang timbul di lapangan, yang terus-menerus disempurnakan selama penelitian berlangsung"<sup>83</sup>.

Dari beberapa penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa analisis data dalam pendekatan kualitatif lebih bersifat interpretatif. Artinya, data-data yang diperoleh dari *depth interview* dan observasi/pengamatan terlibat/partisipatoris akan diinterpretasikan; dicari keterkaitannya, kemudian dibuat kesimpulan sementara. Sifat sementara dari kesimpulan dalam pendekatan ini bukan berarti penelitian ini belum berakhir, melainkan bahwa hasil akhir dari penelitian kualitatif ini harus bersifat terbuka untuk diverifikasi melalui penelitian sejenis.

---

<sup>83</sup> Singarimbun, Masri, dan Sofian Effendi (Ed.). 1989. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES. Hal. 8-9.

### Bab III

## Pengaturan dan Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan

### A. Kebijakan penanganan gelandangan Kota Jakarta Timur

#### A.1. Kebijakan nasional penanganan gelandangan

Salah satu dasar hukum, yang berlaku secara nasional, mengenai kebijakan penanganan gelandangan adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Undang-undang yang diundangkan pada tanggal 6 November 1974 ini mengatur perlindungan dan tindakan agar masyarakat dapat mencapai kondisi sejahtera secara sosial.

Terkait gelandangan, pengaturan yang perlu dicermati dari undang-undang ini adalah pengaturan dalam Pasal 4. Selengkapnya Pasal 4 menyatakan sebagai berikut.

#### **Pasal 4**

- (1) Usaha-usaha Pemerintah di bidang kesejahteraan sosial meliputi:
  - a. bantuan sosial kepada warga negara baik secara perseorangan maupun dalam kelompok yang mengalami kehilangan peranan sosial atau menjadi korban akibat terjadinya bencana-bencana, baik sosial maupun alamiah, atau peristiwa-peristiwa lain;
  - b. pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial melalui penyelenggaraan suatu sistim jaminan sosial;
  - c. bimbingan, pembinaan dan rehabilitasi sosial, termasuk di dalamnya penyaluran ke dalam masyarakat, kepada warga negara baik perorangan maupun dalam kelompok, yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidup, yang terlantar atau yang tersesat;
  - d. pengembangan dan penyuluhan sosial untuk meningkatkan peradaban, perikemanusiaan dan kegotong-royongan.
- (2) Pelaksanaan usaha-usaha Pemerintah tersebut dalam ayat (1) pasal ini, diatur dengan Peraturan Perundang-undangan.

Terhadap isi Pasal 4 di atas, bagian penjelasan undang-undang ini menerangkan maksud pasal tersebut.

#### Pasal 4

- (1) a. Makna kata-kata "kehilangan peranan sosial" dalam ayat ini adalah "hilangnya kemampuan seseorang atau sekelompok orang-orang untuk secara aktif turut serta dalam penghidupan bersama". Ayat ini menggambarkan kewajiban Pemerintah untuk memberikan bantuan kepada orang-orang yang dalam keadaan kehilangan peranan sosialnya dengan mengulurkan bantuan yang dapat membuka jalan bagi orang-orang yang bersangkutan guna mendapatkan kemampuan untuk berperanan kembali. Adapun orang yang dimaksudkan itu adalah antara lain misalnya para korban banjir, kelaparan, gunung meletus, kebakaran, angin taufan, gempa bumi dan demikian pula korban huru-hara, pergolakan pergolakan sosial, para repatrian dan sebagainya.
- b. Cukup jelas.
- c. Usaha-usaha yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) sub c adalah usaha-usaha yang bertujuan memelihara kemampuan orang dan kelompok-kelompok orang untuk mempertahankan hidupnya di samping usaha-usaha yang bertujuan agar orang-orang yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidupnya dan karena itu terasing dari kehidupan ramai pulih kembali kemampuannya serta mendapatkan kesempatan yang seluas-luasnya untuk kembali turut serta dalam penghidupan bersama itu. Termasuk dalam usaha-usaha ini, antara lain usaha-usaha penggarapan terhadap tunanetra, tuna rungu/wicara, cacat tubuh, cacat mental, jompo, yatim piatu, fakir-miskin, putus sekolah, gelandangan, tuna susila, korban narkoba, korban minuman keras dan sebagainya dan korban-korban kesesatan lainnya. Termasuk pula dalam usaha-usaha ini usaha yang menunjang keluarga untuk melakukan fungsi sosialisasi terhadap generasi muda, dan usaha-usaha lain guna mencegah terasingkannya seseorang dari penghidupan bersama.
- d. Usaha yang dimaksudkan dalam Pasal 4 ayat (1) sub d adalah usaha-usaha yang bertujuan untuk meningkatkan rasa kesadaran dan rasa tanggung-jawab sosial para warga masyarakat Indonesia dengan meningkatkan taraf peradaban sesuatu kelompok masyarakat terasing, menghilangkan tata cara hidup yang sudah tak serasi dengan jaman, dan sebagainya, usaha-usaha yang dilandaskan atas perikemanusiaan dan kegotong-royongan dan sebagainya. Selanjutnya sebagai penghargaan terhadap jasa-jasanya bagi Perjuangan Bangsa dan sebagai pernyataan rasa terima kasih bangsa, perhatian khusus diberikan kepada pemeliharaan sekuritas sosial para Pahlawan Bangsa, Pejuang Nasional dan para Perintis Kemerdekaan beserta keluarganya. Atas dasar pertimbangan ini pula pemeliharaan dan pembangunan Taman-taman Makam Pahlawan mendapatkan perhatian khusus.
- (2) Cukup jelas.

Singkatnya, terhadap gelandangan yang ada di wilayah Jakarta Timur, dan Indonesia pada umumnya, pemerintah berkewajiban memberikan bimbingan, melakukan pembinaan, dan melakukan rehabilitasi sosial. Semua kewajiban itu

dapat dikerucutkan menjadi satu kewajiban saja, yaitu memberdayakan (*empowerment*) gelandangan.

Kewajiban tersebut jika diterjemahkan lebih luas meliputi pula kegiatan penyaluran gelandangan (yang sudah diberdayakan) ke dalam masyarakat, menyalurkan kepada warga negara baik perorangan maupun dalam kelompok. Beberapa usaha yang dilakukan pemerintah antara lain meliputi usaha-usaha pemberdayaan terhadap tunanetra, tuna rungu/wicara, cacat tubuh, cacat mental, jompo, yatim piatu, fakir-miskin, putus sekolah, gelandangan, tuna susila, dan korban narkoba.

Masih menurut UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, usaha yang wajib dilakukan pemerintah bukan hanya ditujukan kepada gelandangan bersangkutan, namun ditujukan pula kepada pihak lain yang diharapkan mampu membantu pemberdayaan gelandangan.

Pada intinya, pengaturan di atas menyatakan bahwa Negara (melalui pemerintah) akan melindungi (dalam arti mengupayakan langkah-langkah untuk memenuhi) kebutuhan warga negara akan kesejahteraan sosial. Kesejahteraan sosial, oleh undang-undang itu sendiri, diartikan sebagai "suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketenteraman lahir bathin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak azasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila".<sup>84</sup>

Setelah UU No. 6 Tahun 1974 berlaku lebih dari 30 tahun, pemerintah menyusun rancangan undang-undang (RUU) sebagai pengganti UU No. 6 Tahun 1974. RUU yang disusun tahun 2005 ini mengambil nama Sistem Kesejahteraan Sosial Nasional (SKSN). Dalam RUU SKSN, perlindungan terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial diatur lebih lengkap. Namun sayang hingga saat ini RUU tersebut belum selesai dibahas DPR dan Pemerintah, sehingga belum dapat diberlakukan.

Meskipun belum disahkan menjadi UU, pembahasan RUU SKSN dalam tulisan ini tetap memiliki nilai penting sebagai bahan perbandingan dalam

---

<sup>84</sup> Lihat Pasal 2 ayat (1) UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.

memahami kebijakan yang diambil di masa lalu dan yang akan diambil di masa mendatang terkait penanganan PMKS (utamanya gelandangan).

Dalam RUU SKSN terdapat beberapa pasal dan ayat yang secara eksplisit mengatur penanganan terhadap gelandangan. Beberapa di antara pasal dan ayat tersebut adalah:

#### **Pasal 4**

Sistem Kesejahteraan Sosial Nasional bertujuan untuk :

- (1) Meningkatkan aksesibilitas penyandang masalah kesejahteraan sosial dasar,
- (2) Meningkatkan kualitas hidup penyandang masalah kesejahteraan sosial dan kelompok rentan lainnya,
- (3) Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam pelayanan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan,
- (4) Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial
- (5) Meningkatkan kesadaran dan wawasan kesejahteraan sosial dalam perumusan kebijakan publik serta meningkatkan kualitas manajemen pelayanan kesejahteraan sosial.

#### **Pasal 10**

Dalam menyelenggarakan sistem kesejahteraan sosial nasional, negara mempunyai kewajiban:

- (1) Mendorong dan memfasilitasi keluarga dan masyarakat dalam melaksanakan tanggung jawab sosialnya;
- (2) Memberikan perlindungan, rehabilitasi sosial, bantuan dan jaminan kesejahteraan sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial;
- (3) Menyediakan sarana dan prasarana pelayanan kesejahteraan sosial;
- (4) Memberikan kompensasi kepada kelompok yang beresiko akibat kebijakan pemerintah;
- (5) Meningkatkan kapasitas kelembagaan dan organisasi sosial serta pendayagunaan sumber dalam pelayanan kesejahteraan sosial;
- (6) Merumuskan kebijakan dan legislasi bidang kesejahteraan sosial;
- (7) Mengembangkan kebijakan dan program kesejahteraan sosial yang terpadu dengan pengembangan ekonomi masyarakat;
- (8) Melaksanakan analisis dan audit dampak sosial terhadap kebijakan dan aktivitas pembangunan;
- (9) Menetapkan standar pelayanan minimal, registrasi, akreditasi dan sertifikasi pelayanan kesejahteraan sosial;
- (10) Mengembangkan jaringan kerja nasional dan internasional dalam penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial;
- (11) Memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial;
- (12) Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan pekerjaan sosial;
- (13) Memelihara dan mengembangkan nilai-nilai kepahlawanan, kejuangan, keberintisan dan kearifan lokal;
- (14) Melaksanakan koordinasi lintas pelaku dalam penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial;
- (15) Mengembangkan laboratorium sosial;
- (16) Memfasilitasi pengembangan profesi pekerjaan sosial
- (17) Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 11**

Sasaran pelayanan kesejahteraan sosial meliputi :

- a. Kemiskinan;
- b. Ketelantaran;
- c. Kecacatan fisik dan mental;
- d. Ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
- e. Keterasingan/keterpencilan;
- f. Korban bencana alam dan sosial;
- g. Korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi;
- h. Masalah sosial lainnya yang dianggap perlu untuk ditangani.

### **Pasal 13**

(1) Jenis pelayanan kesejahteraan sosial meliputi :

- a. Penanggulangan kemiskinan;
- b. Penanganan ketelantaran;
- c. Penanganan kecacatan;
- d. Penanganan ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
- e. Penanganan keterasingan/keterpencilan;
- f. Penanganan korban bencana alam dan sosial;
- g. Penanganan korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminatif;
- h. Pengembangan kesejahteraan sosial
- i. Pelayanan kesejahteraan sosial lainnya yang dianggap perlu untuk dilaksanakan

### **Pasal 17**

- (1) Penanganan ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku untuk bertujuan untuk memulihkan fungsi sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial dari kondisi ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku sehingga aksesibilitas terhadap pelayanan sosial dasar dapat meningkat;
- (2) Sasaran penanganan ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku yaitu terlayannya warga masyarakat yang mengalami gangguan fungsi sosial akibat ketidakmampuannya mengadakan penyesuaian secara normatif yang meliputi tuna susila, bekas narapidana, korban narkoba, gelandangan; pengemis dan penderita HIV/AIDS, serta anak konflik dengan hukum;
- (3) Dalam penanganan ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, Pemerintah mengupayakan:
  - a. Pelayanan rehabilitasi sosial untuk memulihkan kemampuan realisasi diri, relasi sosial, keterampilan sosial ekonomi dan peran-peran sosialnya berdasarkan potensi dan sumber kesejahteraan sosial;
  - b. Peningkatan akses yang seluas-luasnya bagi warga yang mengalami ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku terhadap pelayanan panti sosial, perlindungan keluarga dan masyarakat, sumberdaya ekonomi, pelayanan sosial dasar, dan jaminan kesejahteraan sosial;
  - c. Peningkatan prakarsa dan peran aktif warga masyarakat dalam mencegah dan menangani warga masyarakat dari kondisi ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
  - d. Koordinasi berbagai pelayanan sosial dasar bagi warga yang mengakami ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku agar mencapai sasaran secara efektif dan efisien

- e. Peningkatan kualitas manajemen pelayanan kesejahteraan sosial untuk ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku.
- (4) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), (2) dan (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah<sup>85</sup>

Kebijakan penanganan gelandangan telah menjadi kebijakan berskala nasional. Artinya di semua daerah, termasuk Kota Jakarta Timur, penanganan terhadap gelandangan menjadi hal wajib (secara hukum) untuk dilaksanakan. Salah satu jenis kebijakan penanganan yang diterapkan adalah rehabilitasi gelandangan dalam panti-panti sosial. Kebijakan ini diformulasikan dalam Keputusan Mensos RI No. 30/HUK/1996 tentang Rehabilitasi Gelandangan dan Pengemis di dalam Panti Sosial, dan Keputusan Mensos RI No. 59/HUK/2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Panti Sosial di Lingkungan Departemen Sosial RI.<sup>86</sup>

Salah satu ciri dari kebijakan adalah adanya tujuan yang ingin dicapai. Sebagai sebuah kebijakan, penanganan gelandangan yang dilakukan pemerintah provinsi DKI Jakarta memiliki tujuan normatif yaitu terbina dan berkembangnya tata kehidupan dan penghidupan sosial bagi gelandangan yang meliputi pulihnya kembali rasa harga diri, kepercayaan diri, tanggung jawab sosial, serta mau dan mampu melaksanakan fungsi sosialnya dalam kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Menurut Abidin,<sup>87</sup> terdapat dua faktor yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Kedua hal tersebut adalah; pertama, kualitas kebijakan dilihat dari substansi kebijakan yang dirumuskannya; kedua, adanya kecukupan dukungan terhadap strategi kebijakan yang dirumuskan.

---

<sup>85</sup> Dalam naskah akademis RUU SKSN ini diuraikan mengenai negara kesejahteraan dan adopsi konsepnya di Indonesia. Pembahasan mengenai negara kesejahteraan akan dituangkan di Bab IV.

<sup>86</sup> Sebagai sebuah wilayah administratif dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah Kota Jakarta Timur terikat pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibanding Peraturan Daerah Jakarta Timur. Hal ini sejalan dengan semangat hirarkis peraturan perundang-undangan seperti disebutkan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 disebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan secara berurutan dari yang tertinggi adalah UUD 1945; Undang-undang (UU); Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu); Peraturan Pemerintah (PP); Peraturan Presiden (Perpres); dan Peraturan Daerah (Perda). Peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat lain setingkat menteri, meskipun tidak disebutkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, tetap berlaku mengikat selama pembentukannya didasarkan pada perintah UU atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti PP dan Perpres.

<sup>87</sup> Abidin, Said Zainal. 2004. *Kebijakan Publik*. Edisi Revisi Cetakan Kedua. Jakarta: Pancur Siwah. Hal. 146.



Sebagai langkah awal memahami kebijakan penanganan gelandangan yang dilakukan pemerintah provinsi DKI Jakarta, maka harus dipahami isi dari peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas. Karena sebagai sebuah negara hukum, semua kebijakan pemerintah (atas nama negara) selalu diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan (hukum tertulis).

Upaya pemenuhan secara bertahap hak-hak dasar masyarakat miskin menghadapi beberapa permasalahan saat ini, yaitu:<sup>88</sup> (1) Kurangnya pemahaman terhadap hak-hak dasar masyarakat miskin; (2) kurangnya pemahaman terhadap akar masalah yang dihadapi masyarakat miskin; (3) kurangnya pemahaman terhadap perbedaan kondisi kemiskinan di berbagai wilayah; (4) Kurangnya ketersediaan data untuk mendukung penentuan sasaran dan kelompok sasaran secara akurat; (5) kurangnya keberpihakan dalam perencanaan dan penganggaran bagi masyarakat miskin; (6) lemahnya koordinasi kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam berbagai upaya penanggulangan kemiskinan; (7) lemahnya koordinasi antarpelaku pembangunan; (8) kurangnya keterlibatan masyarakat madani; dan (9) lemahnya sistem pemantauan, evaluasi dan pengendalian.

#### **A.2. Kebijakan penanganan gelandangan Kota Jakarta Timur**

Salah satu peraturan yang menjadi acuan dasar dalam penanganan gelandangan di kota Jakarta Timur, Provinsi DKI Jakarta, adalah Perda No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Perda ini disahkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DKI Jakarta pada 10 September 2007. Perda No. 8 Tahun 2007 merupakan pengganti Perda No.11 Tahun 1988 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan terkini DKI Jakarta. Namun, hingga hari ini perda tersebut belum diberlakukan karena ditentang oleh sebagian masyarakat.<sup>89</sup>

Perda No. 8 Tahun 2007 sedang dibahas oleh Departemen Dalam Negeri untuk menilai keberlakuannya, baik formiel maupun materiel. Sampai penelitian ini dilakukan (Juli 2008) pembahasan peraturan daerah tersebut belum selesai.

---

<sup>88</sup> Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2006, Bab 15 mengenai Penanggulangan Kemiskinan.

<sup>89</sup> Perda No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, sejak masih berbentuk rancangan perda (raperda) sampai setelah disahkan saat ini, menuai banyak protes. Protes utama, yang datang dari lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) pada umumnya menyoroti hak rakyat miskin yang semakin terjepit oleh perda ini. Satu di antara LSM yang menentang perda ini adalah Urban Poor Consortium (UPC). Bahkan dalam release di situs [www.urbanpoor.or.id](http://www.urbanpoor.or.id), UPC menampilkan panjang lebar kritisi mereka terhadap pasal-pasal dalam Perda No. 8 Tahun 2007 yang dinilai melanggar hak masyarakat miskin.

Untuk mencegah kekosongan hukum, Pemerintah DKI Jakarta tetap memberlakukan Perda No. 11 Tahun 1988 yang disahkan pada 28 Desember 1988 pada era Gubernur Wiyogo Atmodarminto.

Berikut ini kutipan pasal dan/atau ayat yang berkenaan dengan gelandangan dalam Perda No. 11 Tahun 1988.

### **Pasal 3**

Kecuali atas izin Gubernur Kepala Daerah, setiap orang dilarang:

- Menggunakan bahu jalan (trotoar) tidak sesuai dengan fungsinya,
- Melakukan-melakukan perbuatan yang dapat berakibat merusak sebagian atau seluruh badan jalan dan membahayakan keselamatan lalu lintas.

### **Pasal 7**

Setiap orang dilarang bertempat tinggal atau tidur di jalan, di atas atau di bawah jembatan dan jembatan penyeberangan, kecuali untuk kepentingan dinas.

### **Pasal 8**

Kecuali untuk kepentingan dinas, setiap orang dilarang:

- memasuki atau berada di jalur hijau atau taman yang bukan untuk umum
- Bertempat tinggal atau tidur di jalur hijau taman dan tempat-tempat umum.
- Berjongkok, berbaring atau berdiri di atas bangku-bangku milik pemerintah Daerah yang terdapat di tepi jalan jalur hijau taman dan tempat-tempat umum.

### **Pasal 9**

Setiap orang dilarang bertempat tinggal atau tidur di tanggul, bantaran sungai, di pinggir kali dan saluran.

### **Pasal 15**

Setiap orang dilarang bermain-main di jalan, di atas atau di bawah jembatan, di pinggir rel kereta api, pinggir kali, pinggir saluran dan tempat-tempat umum lainnya, kecuali di tempat-tempat yang telah ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah.

### **Pasal 16**

- Setiap orang dilarang menempatkan benda-benda dengan maksud untuk melakukan suatu usaha di jalan, di pinggir rel kereta api, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum kecuali di tempat-tempat yang diizinkan oleh Gubernur Kepala Daerah.
- Setiap orang atau badan dilarang menjajakan barang dagangan , membagikan selebaran atau melakukan usaha-usaha tertentu dengan mengharapkan imbalan di jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum, kecuali di tempat-tempat yang ditetapkan Gubernur Kepala Daerah.

### **Pasal 20**

Setiap orang atau badan dilarang :

- Mendirikan daerah pada daerah milik jalan dan atau saluran /sungai, kecuali untuk kepentingan dinas.

- Mendirikan bangunan di pinggir rel kereta api pada jarak yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

#### **Pasal 22**

Setiap orang/badan dilarang meminta bantuan atau sumbangan dengan cara dan alasan apa pun, baik dilakukan sendiri-sendiri atau pun bersama-sama di jalan, angkutan umum, rumah tempat tinggal, kantor dan tempat umum lainnya tanpa izin tertulis dari Gubernur Kepala Daerah.

#### **Pasal 24**

Setiap orang dilarang bertingkah laku asusila di jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum.

#### **Pasal 27**

1. Perbuatan yang melanggar ketentuan :
  - Pasal 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 23 dan Pasal 24 Peraturan Daerah ini, diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya (3) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.50.000,00 (lima puluh ribu rupiah).
  - Pasal 19, 20, 21, 22, 25 dan Pasal 26 Peraturan Daerah ini, diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.50.000,00 (lima puluh ribu rupiah).
2. Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, terhadap pelanggaran tersebut dapat dibebankan biaya paksaan penegakan hukum seluruhnya atau sebagian
3. Gubernur Kepala Daerah menetapkan besarnya biaya yang dimaksud pada ayat (2) pasal ini.

#### **Pasal 28**

Pemerintah Daerah berkewajiban menyelenggarakan pembinaan ketertiban umum dalam wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta

#### **Pasal 29**

Pengawasan atas kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini ditugaskan pula kepada para pegawai yang diserahi tugas untuk itu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

#### **Pasal 31**

Segala peraturan pelaksanaan yang telah ditetapkan atau yang dinyatakan berlaku berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1972 tentang Ketertiban Umum dalam wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini masih tetap berlaku selama belum dicabut atau diganti berdasarkan Peraturan Daerah ini.

Salah satu kritik yang ditujukan terhadap Perda Tibum ini ialah bahwa Perda bersangkutan menempatkan gelandangan sebagai pelaku kriminal; dan kegiatan menggelandang sebagai tindakan kriminal. Padahal sebenarnya gelandangan, baik sebagai orang maupun sebagai sebuah aktivitas, tidaklah bersifat *mala in se*; gelandangan bukan tindakan yang pada hakikatnya tercela. Gelandangan menjadi sebuah tindakan tercela (bahkan dikategorikan sebagai kriminal) karena pembuat peraturan daerah menginginkan hal tersebut.

Gelandangan masuk dalam kategori kriminal karena *mala pro hibita*; yaitu ditentukan sebagai tindakan kriminal oleh (pembuat) peraturan perundang-undangan belaka.<sup>90</sup>

Pelaksanaan peraturan daerah tersebut, terutama yang berkaitan dengan penanganan gelandangan di Jakarta Timur menjadi tugas pokok dan fungsi (tupoksi) Sudin Bintal Kessos. Dasar penugasan adalah Keputusan Gubernur No. 41 Tahun 2002, yang pada Pasal 34 ayat (4) menyatakan bahwa tugas pokok seksi Resosialisasi Tuna Sosial (pada Sudin Bintal Kessos) adalah melakukan:

- a. Registrasi dan identifikasi tuna sosial;
- b. Pelayanan bimbingan dan pembinaan mental, sosial dan ketrampilan serta bantuan usaha kemandirian tuna sosial;
- c. Penyaluran dan pembinaan lanjut tuna sosial;
- d. Penertiban sosial dan pengawasan dalam upaya mencegah timbul, tumbuh, kembang dan meluasnya masalah sosial pemulung, gelandangan, pengemis dan tuna susila;
- e. Pemberian bimbingan dan konsultasi teknis tentang resosialisasi tuna sosial;
- f. Koordinasi dan kerja sama lintas sektor/lintas unit dalam upaya keterpaduan penanganan masalah tuna sosial;
- g. Menggalang peran serta masyarakat dalam pelayanan rehabilitasi dan resosialisasi tuna sosial.

Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Suku Dinas Bintal Kessos Jakarta Timur, kebijakan penanganan gelandangan tidak bisa dipisahkan dari penanganan PMKS/tuna sosial pada umumnya. Dengan demikian, menjelaskan mengenai penanganan gelandangan adalah sebangun dengan menjelaskan mengenai penanganan tuna sosial. Berikut ini gambaran kebijakan umum Pemkot Jakarta Timur mengenai penanganan gelandangan.

Dalam rancangan kebijakan penanganan PMKS "tuna sosial" dibuat kebijakan umum yang bersifat abstrak dan kebijakan khusus (mikro). Kebijakan umum yang diambil adalah pelibatan pemerintah bersama-sama dengan masyarakat dalam penanganan gelandangan. Masyarakat ikut dilibatkan karena

---

<sup>90</sup> Kritik terhadap kriminalisasi gelandangan akan diuraikan lebih jauh di bab selanjutnya.

masyarakat, sebagai kumpulan individu, memiliki potensi sumber daya yang sangat besar. Di samping itu, pelibatan pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama dipadukan dengan struktur dan tata laksana pemerintahan.

Dari pengaturan pelaksanaannya, penanganan gelandangan dibagi dalam dua kategori, yaitu **penanganan terorganisir**, dan **penanganan tidak terorganisir**. Penanganan terorganisir adalah penanganan yang dilakukan oleh aparat pemerintah secara berkelanjutan; meliputi dua sistem, yaitu sistem panti sosial dan sistem nonpanti sosial.

Sistem panti sosial adalah sistem penanganan yang ujung dari alur penanganannya berupa diterima dan dibinanya gelandangan di panti sosial. Sistem ini melibatkan aparat pemerintahan (seperti Bintal Kessos dan Tramtib Linmas) dalam penjemputan gelandangan lalu menyerahkan gelandangan ke panti sosial yang kemudian (panti sosial bersangkutan) akan melakukan pembinaan, pelayanan, rehabilitasi, pembinaan lanjutan, dan terminasi.

Sistem nonpanti sosial melakukan alur yang berbeda sama sekali dari sistem panti sosial. Dalam sistem nonpanti, keterlibatan aparat pemerintahan sangat kecil. Peranan utama dalam penanganan jenis ini dipegang oleh masyarakat setempat. Namun minimalisasi keterlibatan aparat pemerintah tidak lantas menjadikan sistem ini tidak terorganisir. Pengorganisasian kegiatan menurut sistem ini dilakukan oleh masyarakat (donatur) sendiri. Contohnya adalah rumah singgah yang dibiayai secara swadaya oleh masyarakat atau modal swasta.

Penanganan tidak terorganisir sebenarnya kurang tepat jika disebut penanganan, karena tindakan-tindakan yang dilakukan adalah bersifat sporadis, tidak terprogram, dan cenderung sebagai tindakan altruisme. Bentuk-bentuk penanganan tidak terorganisir ini antara lain pemberian sedekah, bakti sosial, pembagian sembako temporer, dan lain sebagainya.

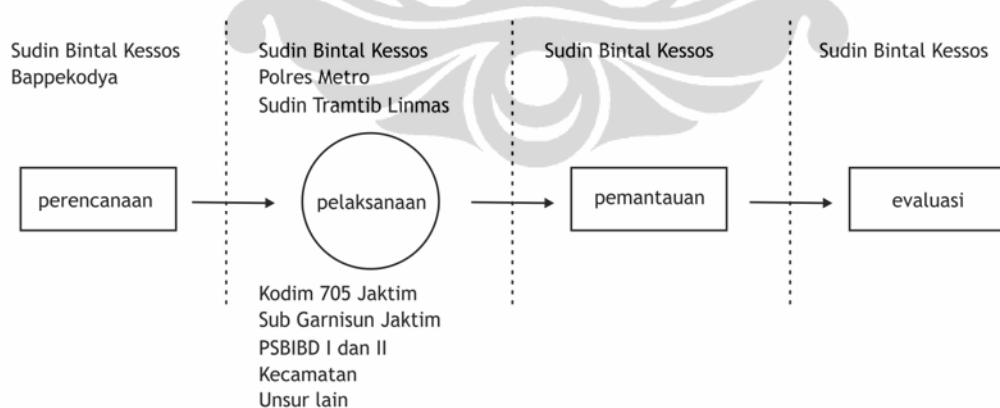
Dari segi kedalaman penanganan, dapat disebut dua tipikal kedalaman penanganan, yaitu **penanganan yang bersifat mendasar** (radikal) dan **penanganan yang hanya bersifat dangkal** atau di permukaan saja. Penanganan bersifat mendasar adalah penanganan yang dilakukan secara total, terpadu dan menyeluruh. Artinya, penanganan diarahkan untuk menghilangkan penyebab dan gejala. Sehingga pendekatan yang dilakukan lebih komprehensif; meliputi berbagai bidang sekaligus. Misalnya penyediaan sarana dan prasarana

yang diperlukan gelandangan bersangkutan; penguatan posisi sosiolegal-struktural gelandangan; penguatan mental-spiritual; dan lain sebagainya. Tujuan dilakukannya penanganan mendasar adalah untuk memberdayakan atau mengentaskan tuna sosial (gelandangan) agar tidak kembali lagi menggelandang di jalanan.

Di samping penanganan mendasar terdapat penanganan yang bersifat dangkal. Penanganan dangkal/permukaan adalah penanganan yang bersifat reaktif, dan tidak ditujukan untuk jangka panjang/berkesinambungan. Pendekatan yang dilakukan juga tidak menyentuh esensi kemiskinan-kegelandangan; pendekatan ini benar-benar hanya bertujuan mengurangi penderitaan sesaat saja. Misalnya bakti sosial pengobatan gelandangan, pemberian sembako, dan lain sebagainya.

Seperti telah disinggung sebelumnya, penanganan gelandangan tidak hanya dilakukan oleh Sudin Bintel Kessos. Bahkan sejak tahap perencanaan kebijakan penanganan, instansi lain sudah erat terlibat. Keterlibatan dan kerja sama antara beberapa instansi di wilayah Jakarta Timur digambarkan melalui bagan di bawah ini.

**Bagan 6: Kerjasama Antarinstansi dalam Penanganan Gelandangan di Jakarta Timur**



Bagan tersebut menunjukkan bahwa pada berbagai tahapan, dibutuhkan koordinasi yang berkelanjutan antarinstansi yang terlibat. Semua instansi memiliki peran masing-masing yang saling melengkapi/komplementer. Misalnya, tahap perencanaan membutuhkan koordinasi dengan Badan Perencanaan Pembangunan Kotamadya (Bappekodya) Jakarta Timur karena Bappekodya adalah pihak yang mengetahui dan memahami rencana tata kota Jakarta Timur.

Dengan koordinasi ini bisa diarahkan apakah penanganan gelandangan dilanjutkan dengan pemulungan atau justru gelandangan bersangkutan "dimanfaatkan" Pemkot untuk melakukan fungsi-fungsi pendukung perkotaan.

Seperti misalnya gelandangan-pemulung di sekitar tempat pembuangan sampah akhir (TPA) akan "bermanfaat" jika tetap melakukan aktivitas mengais dan memilah sampah; karena hal ini membantu tugas dinas kebersihan dan mendukung program daur ulang sampah. Justru menjadi kontraproduktif manakala fungsi pemulung dijauhkan dari TPA-TPA yang ada di Jakarta.<sup>91</sup>

Sementara untuk area tertentu (misalnya kompleks pemerintahan, kompleks pendidikan, dll.) gelandangan-pemulung sebaiknya memang dipindahkan. Untuk memahami kondisi-kondisi sosiogeografis yang berkenaan

---

<sup>91</sup> Gelandangan (pemulung) memiliki fungsi tersendiri dalam masyarakat! Pendapat ini masih banyak dianut masyarakat dan pembuat kebijakan. Dalam perspektif fungsionalisme, masing-masing unsur yang terdapat dalam masyarakat dianggap memiliki fungsi masing-masing untuk menjaga keseimbangan (*equilibrium*) masyarakat. Semua unsur memiliki fungsi masing-masing, misal politisi sebagai pembuat kebijakan, pemerintah sebagai pelaksana kebijakan, polisi sebagai penjaga keamanan, petani sebagai penghasil bahan makanan, guru berfungsi mendidik generasi penerus agar mampu mewarisi nilai-nilai, dan lain sebagainya. Bahkan pemulung pun memiliki fungsi sendiri yang jika fungsi tersebut ditinggalkannya, maka keseimbangan akan rusak (sampah-sampah akan semakin menggunung tak terpilah dan berkurang).

Fungsionalisme menempatkan pemulung, karena fungsinya, di tempat yang tetap dan tidak boleh berganti. Pemulung menjadi sebuah posisi yang harus selalu diisi terus-menerus. Banyaknya pemahaman seperti ini dikuatirkan berimbas pada kebijakan yang diambil. Bisa jadi kebijakan yang muncul tidak mengarah pada "peniadaan pemulung", melainkan tetap mempertahankan keberadaan pemulung dan hanya mengatur supaya mereka lebih bisa dikontrol.

Padaحال dalam konstruksi hidup bermasyarakat-bernegara, fungsi memilah dan mengurangi sampah sama sekali tidak didesain khusus untuk pemulung. Dengan atau tanpa pemulung, pemerintah adalah pihak yang bertanggung jawab untuk menanganinya.

Jika benar fungsionalisme menjadi dasar pembuatan kebijakan penanganan gelandangan (pemulung), maka di titik inilah salah satu kritik harus dialamatkan. Tetapi jika pemanfaatan gelandangan (pemulung) hanya bersifat sementara, sembari berproses menuju pemberdayaan (dan peniadaan) gelandangan-pemulung sepenuhnya, maka kebijakan ini bisa diteruskan.

Salah satu kritik terhadap fungsionalisme disampaikan Anthony Giddens. B Herry-Priyono mengatakan bahwa dalam pandangan Giddens terdapat tiga pokok fungsionalisme yang tidak bisa diterima, yaitu: "Pertama, fungsionalisme memberangus fakta bahwa kita anggota masyarakat bukan orang-orang dungu. Kita tahu apa yang terjadi di sekitar kita, dan bukan robot yang bertindak berdasar 'naskah' (peran) yang sudah ditentukan. Kedua, fungsionalisme merupakan cara berpikir yang mengklaim bahwa sistem sosial punya kebutuhan yang harus dipenuhi. Bagi Giddens sistem sosial tidak punya kebutuhan apapun. Yang punya kebutuhan adalah kita para pelaku. Ketiga, fungsionalisme membuang dimensi waktu (*time*) dan ruang (*space*) dalam menjelaskan gejala sosial." Priyono, B. Herry. 2002. *Anthony Giddens: Suatu Pengantar*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia. Bab II Kritik Terhadap Dualisme.

Terkait fungsionalisme, silakan disimak fungsi kemiskinan menurut Zastrow (2000), sebagaimana dikutip Edi Suharto berikut. (i) bersedia melakukan pekerjaan (tidak menyenangkan) yang tidak seorang (ekonomi) mampu pun mau melakukannya; (ii) menciptakan lapangan pekerjaan bagi pekerja sosial dan pegawai lembaga swadaya masyarakat; (iii) membeli makanan yang tidak layak jual; (iv) melakukan hal "menyimpang dari norma" sehingga memperkuat norma dominan dalam masyarakat; (v) memberi kesempatan kaum mampu untuk beramal; (vi) memberi kesempatan mobilitas kelompok lain dengan (di)keluar(kan) dari kompetisi; (vii) menyediakan tenaga murah; (viii) menjadi simbol perlawanan bagi kelompok politik; (ix) menyerap (menanggung) biaya perubahan; (x) secara psikologis membantu kaum mampu merasa lebih baik. Suharto, Edi. 2007. *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hal. 81-82.

dengan maksimalisasi fungsi gelandangan-pemulung seperti ini lah, kehadiran Bapekodya dibutuhkan oleh Sudin Bintal Kessos sebagai pemberi pertimbangan dalam penyusunan perencanaan.

Bentuk pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan yang pernah dilakukan Pemkot Jakarta Timur antara lain:

- a. Operasi Penertiban Sosial (razia),
- b. Gerakan Penanggulangan Penyakit Sosial,
- c. Bimbingan dan Latihan Kemandirian Tuna Sosial,
- d. Pemberdayaan PMKS Tuna Sosial melalui Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE), dan
- e. Pemantauan lokasi rawan tuna sosial.

Sudin Bintal Kessos selama 2007 dan 2008 merancang dan melaksanakan berbagai program yang berujud.<sup>92</sup>

- a. Pencegahan meluasnya masalah PMKS jalanan
  - a.1. Melakukan pengawasan, pemantauan, pengendalian dan penghalauan pada tempat-tempat PMKS jalanan beraktivitas (perempatan jalan dan wilayah strategis lainnya),
  - a.2. Memberikan penyuluhan sosial kepada masyarakat tentang permasalahan PMKS jalanan,
  - a.3. Melakukan kerja sama lintas sektor dan lintas batas dalam penanganan PMKS jalanan,
- b. Pengurangan PMKS jalanan
  - b.1. Melakukan penertiban, penjangkauan dan penjemputan secara berkelanjutan,
  - b.2. Melakukan rujukan ke Panti Sosial untuk ditampung,
  - b.3. Ikut serta dalam pemulangan PMKS ke daerah asalnya melalui program kedinasan,
- c. Rehabilitasi sosial
  - c.1. Memberikan bimbingan sosial dan ketrampilan,
  - c.2. Memberikan bimbingan kemandirian

---

<sup>92</sup> Dikutip dari makalah Erik Simarmata, Kepala Seksi Sudin Bintal Kessos. Selengkapnya dapat dibaca dalam Erik Simarmata, *Paparan Pelaksanaan Kegiatan Seksi Resosialisasi Tuna Sosial (RTS)*, Jakarta: Sudin Bintal Kessos Kotamadya Jakarta Timur, 2008. Makalah tidak dipublikasikan.



## **B. Gelandangan Kota Jakarta Timur**

Pada Bab I di muka telah dibahas mengenai gelandangan secara umum. Bab I mengajukan definisi dan kriteria gelandangan dari berbagai sumber, antara lain definisi yang dimuat Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 dan "definisi" yang diajukan oleh Parsudi Suparlan. Dalam penelitian ini, beberapa definisi tersebut dijadikan acuan awal untuk menemukan dan mengidentifikasi gelandangan Jakarta Timur.

### **B.1. Kegelandangan di Jakarta Timur**

Menurut Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980, gelandangan didefinisikan sebagai orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum.<sup>93</sup> Untuk bisa dimasukkan dalam kategori gelandangan, seseorang harus menyandang kedua ciri tersebut secara bersamaan, yaitu tidak mempunyai mata pencaharian tetap dan tidak mempunyai tempat tinggal tetap. Namun ketika diterapkan di lapangan terlihat bahwa definisi yang dikemukakan PP 31/1980 tersebut masih kabur. Ternyata gelandangan *de facto* kurang berkesesuaian dengan definisi yang disusun.

Salah satu hal yang coba dilakukan dalam penelitian ini adalah mengidentifikasi gelandangan; meliputi perkiraan jumlah gelandangan di Jakarta Timur; titik-titik persebarannya; modus perpindahan tempat dan model tempat tinggal; mata pencaharian; status keluarga; serta berusaha mengetahui daerah asal gelandangan bersangkutan untuk memahami modus perpindahan sosial yang terjadi pada gelandangan (dan PMKS pada umumnya). Pada intinya penelitian ini, antara lain, coba menjawab pertanyaan sederhana tentang siapa dan apakah gelandangan tersebut?

---

<sup>93</sup>Definisi ini diambil dari Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 51. Menurut keterangan Sudin Bantal Kessos dan Sudin Tramtib Linmas, pencaharian tetap adalah penghasilan yang diperoleh secara kontinyu dan besarnya relatif ajeg. Penghasilan kontinyu bisa berarti penghasilan secara harian, penghasilan mingguan, atau penghasilan bulanan. Sedangkan tempat tinggal atau bertempat tinggal tetap diartikan sebagai kepemilikan atas rumah permanen atau semi permanen yang dibangun atas ijin pemerintah setempat. Atau, istilah bertempat tinggal bisa juga merujuk pada keajegan orang bersangkutan untuk tinggal di satu rumah melalui cara sewa rumah, kost, menumpang, dan modus lain untuk tinggal di Jakarta secara menetap.

Dari sisi jumlah, terdapat beberapa versi mengenai jumlah gelandangan di Jakarta Timur. Perbedaan ini terjadi karena metode penghitungan/sensus yang dipergunakan masing-masing instansi pemilik data. Serta disebabkan pula bias/perbedaan dalam melakukan klasifikasi atau pengelompokan terhadap gelandangan.

Versi yang dimiliki Sudin Bintel Kessos Jakarta Timur (dan Dinas Bintel Kessos DKI Jakarta) menunjukkan data sebagai berikut.

**Tabel 4: Jumlah Gelandangan di Jakarta Timur**

	Jaktim	Jaksel	Jakbar	Jakut	Jakpus
2006	538	182	385	271	1247
2007	517	tdk ada data	377	306	1021

Data tersebut menunjukkan bahwa pada 2007 jumlah terbesar gelandangan (yang berhasil dihitung Dinas Bintel Kessos) berada di Jakarta Pusat, yaitu sebesar 1.021 jiwa. Sementara urutan kedua, ketiga, dan keempat ditempati oleh Jakarta Timur dengan 517 jiwa; Jakarta Barat dengan 377 jiwa; dan Jakarta Utara dengan 306 jiwa. Jika dibandingkan dengan data tahun sebelumnya, yaitu 2006, urutan peringkat jumlah gelandangan terbanyak adalah tetap. Jumlah terbesar tetap berada di Jakarta Pusat, kemudian berturut-turut Jakarta Timur, Jakarta Barat, Jakarta Utara, dan Jakarta Selatan.

Data ini menunjukkan kebiasaan bahwa gelandangan selalu berkumpul di wilayah yang memiliki aktivitas perekonomian tinggi. Aktivitas perekonomian dimaksud ditandai dengan banyaknya jumlah pusat-pusat perekonomian serta tingginya tingkat keramaian pusat-pusat perekonomian tersebut.<sup>94</sup>

Bagi gelandangan, tingginya aktivitas perekonomian turut membuka peluang untuk mendapatkan rejeki. Bisa dengan memulung, menjadi kuli angkut, mengemis, atau bahkan sekedar mengais sampah. Bagi gelandangan-pemulung, keragaman sampah yang ditemukan di pusat-pusat kegiatan ekonomi akan membuka peluang bagi gelandangan untuk mendapatkan komoditas baru yang harganya cukup mahal.

<sup>94</sup> Persebaran gelandangan ini dipengaruhi pula oleh "penerimaan" masyarakat dan pemerintah setempat. Pada beberapa wilayah dimana masyarakat dan pemerintah setempat relatif lebih permisif, jumlah gelandangan juga relatif lebih besar dibanding dengan jumlah gelandangan di wilayah yang masyarakat dan pemerintah setempat bersikap "keras" terhadap kehadiran gelandangan.

Berkaitan dengan jumlah gelandangan di seluruh (terdiri dari 10 kecamatan) Jakarta Timur yang "hanya" sebanyak 517 jiwa pada tahun 2007, berikut diberikan gambaran umum mengenai jumlah PMKS di wilayah yang sama. Data PMKS yang diperoleh dari Sudin Bintal Kessos Jakarta Timur menyebutkan jumlah PMKS per kecamatan sebagai berikut.

**Tabel 5: Jumlah PMKS di Kecamatan Wilayah Jakarta Timur**

Kecamatan	Jumlah PMKS (jiwa)
Cakung	1.538
Pulo Gadung	6.962
Jatinegara	1.681
Matraman	2.880
Duren Sawit	2.416
Makassar	971
Kramat Jati	211
Pasar Rebo	541
Cipayung	54
Ciracas	1.710

Data mengenai jumlah dan persebaran PMKS di kecamatan-kecamatan wilayah Jakarta Timur menguatkan dugaan yang disebutkan di muka bahwa persebaran dan jumlah gelandangan mengikuti keberadaan pusat-pusat perekonomian yang ada. Jika dicermati terlihat bahwa jumlah PMKS terbesar di wilayah Jakarta Timur, yaitu 6.962 jiwa, berada di Kecamatan Pulo Gadung yang merupakan sentra industri. Sementara jumlah terkecil, yaitu 54 jiwa, berada di Kecamatan Cipayung yang merupakan daerah hunian biasa.

Tetapi, sekali lagi, perlu diingat bahwa jumlah gelandangan yang berhasil dihitung oleh Bintal Kessos tidak menunjukkan jumlah riil yang ada. Perhitungan tersebut baru pada taraf mendekati kebenaran. Perhitungan menjadi tidak 100% tepat karena terdapat beberapa karakteristik gelandangan yang memengaruhi ketepatan penghitungan.

Dua hal utama yang perlu diperhatikan dalam melakukan penghitungan jumlah gelandangan adalah: pertama, teknik sensus yang dipergunakan, apakah

menggunakan teknik penghitungan *de facto* atau teknik penghitungan *de jure*.<sup>95</sup> Hal kedua adalah karakteristik gelandangan yang selalu berpindah tempat tinggal (nomaden) sehingga (bisa) mengakibatkan adanya gelandangan yang bertemu petugas sensus dua kali atau lebih sehingga dihitung dua kali atau lebih; dan ada pula gelandangan yang tidak pernah bertemu petugas sensus sehingga tidak pernah dihitung sama sekali.

Jumlah dan persebaran gelandangan dalam tabel di atas sekaligus menunjukkan keberadaan atau tempat tinggal gelandangan. Masing-masing kecamatan memiliki titik-titik daerah/area dimana biasanya gelandangan berkumpul.

Sudin Binal Kessos Jakarta Timur melakukan pemetaan terhadap titik-titik keberadaan PMKS. Tidak dilakukan pemetaan tersendiri mengenai titik-titik keberadaan gelandangan. Namun peta titik-titik PMKS bisa dijadikan acuan untuk memetakan lokasi gelandangan; karena hampir bisa dipastikan dimana ada PMKS "jenis" non-gelandangan maka pasti ada pula gelandangan di situ. Artinya mayoritas titik rawan PMKS adalah juga titik rawan tempat gelandangan berada, kecuali pada titik-titik tertentu seperti panti pijat "mewah" dan arena perjudian terselubung dimana hanya kalangan tertentu yang bisa masuk dan beraktivitas di dalamnya.<sup>96</sup>

Menurut Sudin Binal Kessos Jakarta Timur, di seluruh wilayah Jakarta Timur terdapat 152 titik berkumpulnya gelandangan (PMKS). Seratus lima puluh dua titik tersebut tersebar di 10 kecamatan. Namun jumlah titik lokasi<sup>97</sup> di masing-masing kecamatan tidak berbanding lurus dengan jumlah gelandangan (PMKS) yang ada di kecamatan bersangkutan. Misalnya, Kecamatan Cipayung yang memiliki jumlah PMKS terkecil ternyata justru memiliki titik rawan ketiga terbesar di antara 10 kecamatan. Sedangkan Kecamatan Pulo Gadung yang memiliki jumlah PMKS terbesar hanya berada di urutan keempat dalam hal jumlah titik rawan.

---

<sup>95</sup> Mengenai kedua jenis teknik ini sudah dijelaskan secara ringkas dalam bab pertama.

<sup>96</sup> Binal Kessos memilah PMKS, menurut tempat beraktivitas, menjadi dua kategori besar. Yaitu kategori PMKS jalanan dan PMKS lingkungan. PMKS jalanan meliputi gelandangan, pengemis, WTS jalanan, waria, penderita lepra, pengamen, peminta-minta sumbangan, pemulung, pedagang asongan, tukang parkir tidak berijin, dan sebagainya. Sementara PMKS lingkungan antara lain prostitusi terselubung, arena ketangkasan (judi), dan beberapa yang lain.

<sup>97</sup> Sudin Binal Kessos Jakarta Timur menyebut titik lokasi gelandangan ini sebagai titik rawan. Dalam tesis penyebutan titik lokasi dan titik rawan bisa saling dipertukarkan karena memiliki pengertian yang sama.

Berdasar pengamatan yang dilakukan di wilayah Jakarta Timur. Dapat dipilah beberapa tipikal gelandangan dengan parameter ciri profesi dan kondisi fisik dan psikis. Tetapi tentu saja pemilahan ini bersifat relatif; kadang-kadang satu gelandangan dapat dimasukkan ke dalam lebih dari satu tipikal. Tipikal gelandangan yang ditemui di Jakarta Timur adalah:

- a. gelandangan-pemulung;
- b. gelandangan-pengemis;
- c. gelandangan-penggerobak;
- d. gelandangan-pengasong;
- e. gelandangan-pengemis-cacat;
- f. gelandangan-sakit jiwa;
- g. gelandangan-kategori lain.

Dari semua tipikal yang dikemukakan di atas, nama yang memberikan cukup ciri definitif untuk mengetahui gelandangan yang dimaksud; kecuali gelandangan-penggerobak yang memiliki kehidupan lebih kompleks. Gelandangan-penggerobak adalah gelandangan yang melakukan perjalanan dengan selalu membawa gerobaknya.

Gerobak ini multifungsi; selain menjadi tempat membawa hasil pulungan, saat malam beralih fungsi menjadi tempat tidur bagi pemiliknya. Bahkan beberapa kali ditemui gerobak yang menjadi rumah bagi keluarga gelandangan.

Pasangan gelandangan yang memiliki anak kecil biasanya melakukan perjalanan dengan bapak bertugas sebagai penarik gerobak; ibu mengawal di belakang gerobak; sementara anak berada di dalam gerobak, kadang tiduran atau bermain-main. Jika perjalanan cukup jauh dan melelahkan, ibu bisa ikut naik dan tiduran bersama anaknya di dalam gerobak. Sementara bapak tetap bertugas menarik gerobak ke tempat tujuan.

Karena difungsikan sebagai rumah tinggal, maka gelandangan memodifikasi gerobak miliknya. Pengamatan selama ini menunjukkan bahwa gelandangan-penggerobak memilih model/desain yang sama untuk gerobak-gerobak mereka, yaitu sebuah peti kayu terbuka; berukuran panjang lebih kurang 2-2,5 meter dan lebar sekitar 1 meter. Sepasang roda dipasang tepat di tengah, sisi kiri dan kanan gerobak. Di bagian depan atas, kiri dan kanan, dipasang

pegangan kayu kira-kira sepanjang 0,5 meter yang berfungsi sebagai pegangan untuk menarik gerobak.<sup>98</sup>

Gerobak dilengkapi dengan segulung plastik atau terpal yang digunakan untuk menutup gerobak jika hujan tiba. Gerobak yang tertutup bisa difungsikan sebagai kotak penyimpanan barang hasil pulungan. Atau bisa juga difungsikan sebagai semacam tenda yang melindungi penghuninya dari basah dan dingin.

Dengan menggunakan gerobak multi fungsi ini, gelandangan-pemulung bisa berhenti dan tinggal dimana saja saat tidak mendapatkan kolong jembatan, emperan toko, dan tempat lain untuk berteduh. Gelandangan-pemulung menjelma menjadi semacam kelompok gypsi yang mengelana dalam caravan.



Foto diambil di Jl. DI Panjaitan, Kebon Nanas, pada Sabtu, 19 Juli 2008, lebih kurang pukul 08.00 WIB.

Berikut ini jumlah titik/lokasi rawan PMKS yang berhasil dipetakan oleh Sudin Bintal Kessos Jakarta Timur. Terminologi rawan dimaksud adalah bahwa lokasi bersangkutan secara ajeg dijadikan tempat bermukim atau (sekedar) beraktivitas oleh gelandangan; dan permukiman serta kegiatan gelandangan bersangkutan dinilai mengganggu ketertiban umum dan kadang dinilai sebagai meresahkan masyarakat sekitar.

---

<sup>98</sup> Tentu saja tidak semua gerobak gelandangan yang ditemui di jalanan memiliki ukuran dan model yang sama. Terdapat beberapa variasi ukuran dan model gerobak, tergantung kecukupan modal dan kegunaan yang diinginkan gelandangan bersangkutan. Misalnya, ditemui juga gerobak yang ukurannya lebih kecil dan hanya cukup diisi satu orang. Gerobak ini umumnya dipergunakan oleh gelandangan yang berjalan sendirian.

**Tabel 6: Jumlah Titik Rawan PMKS di Jakarta Timur**

Kecamatan	Jumlah Titik Rawan
Cakung	11
Pulo Gadung	12
Jatinegara	61
Matraman	6
Duren Sawit	5
Makasar	2
Kramat Jati	3
Pasar Rebo	8
Cipayung	21
Ciracas	23

Dari analisa persebaran jumlah gelandangan, serta dikuatkan dengan pengamatan di lapangan, disimpulkan adanya patokan tertentu yang dipergunakan oleh gelandangan dalam memilih "tempat tinggal". Secara instingtif gelandangan tidak berbeda dengan manusia lainnya, sehingga pertimbangan memilih tempat tinggal tidak berbeda dengan pertimbangan masyarakat pada umumnya. Beberapa pertimbangan yang dipergunakan meliputi ketercukupan sumber penghidupan, ketercukupan fasilitas sehari-hari, serta keamanan dan kenyamanan.

Berikut ini hal-hal yang menjadi kriteria penilaian oleh gelandangan apakah akan bertempat di situ atau tidak. Kriteria tersebut untuk menjawab apakah wilayah bersangkutan:

1. pusat kegiatan ekonomi atau bukan;
2. dekat atau jauh dengan fasilitas penunjang kebutuhan harian (misal sungai untuk mandi, kolong jembatan untuk berteduh, dan sebagainya);
3. aman atau tidak dari jangkauan aparat penertiban;
4. aman atau tidak dari gangguan pelaku kriminal jalanan.

Gelandangan memiliki beragam aktivitas/pekerjaan/profesi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, antara lain sebagai pemulung, pengemis, kuli angkut, pengamen, prostitusi, dan lain sebagainya. (Lingkungan) tempat tinggal

yang dipilih gelandangan, pada beberapa kasus, ikut memengaruhi bentuk aktivitas/pekerjaan gelandangan.

Menurut pengamatan, profesi terbanyak yang dianut gelandangan adalah memulung. Hal ini karena Jakarta memiliki deposit (dan potensi) sampah yang sangat besar, sehingga pemulung leluasa mencari sampah-sampah "berharga" untuk dijual.

Pengamatan terhadap perilaku beberapa gelandangan-pemulung di sepanjang jalan layang DI Panjaitan-Halim Perdana Kusuma-Prumpung-Jatinegara menunjukkan adanya pola perjalanan gelandangan-pemulung yang relatif ajeg. Gelandangan yang bermukim di kolong jalan layang akan mulai berjalan meninggalkan tempatnya antara pagi saat fajar menyingsing hingga kira-kira pukul 08.00 WIB. Gelandangan-pemulung akan melakukan perjalanan ke arah mana saja. Namun memang ada beberapa yang memiliki rute perjalanan relatif tetap. Beberapa di antara tujuan yang dianggap besar adalah sekitar Pasar Jatinegara (Mestee Cornelis); stasiun Jatinegara dan pertokoan elektronik Jatinegara; Stasiun Cawang; Matraman di sekitar Tugu Proklamasi; dan sepanjang Jalan Saluran Inspeksi Kalimalang (ke arah Bekasi).

Mulai jam 14.00 mulai muncul arus balik dari berbagai arah menuju Jalan DI Panjaitan kembali, tepatnya di sekitar daerah Prumpung. Di sekitar Prumpung dan Kebon Nanas, berdekatan bantaran Sungai Cipinang, terdapat kompleks kuburan Jatinegara. Kompleks kuburan tersebut menjadi salah satu kantong tempat tinggal gelandangan dan penduduk miskin lainnya. Di sekitar kuburan tersebut terdapat pula bangunan-bangunan semi permanen yang banyak diantaranya didirikan oleh pendatang ilegal (gelandangan).<sup>99</sup>

Arus balik gelandangan-pemulung berujung di kawasan Prumpung dan Kebon Nanas untuk melakukan transaksi menjual hasil yang diperoleh dari memulung. Di sekitar tempat tersebut terdapat beberapa model jual beli barang hasil pulungan. Tiga model yang biasa dilakukan adalah: (i) pemulung menjual

---

<sup>99</sup> DK Halim mengatakan bahwa kesenjangan pendapatan yang besar antara kaum pendatang dan warga kota legal; terbatasnya lapangan kerja; dan belum mampunya Pemerintah DKI Jakarta memenuhi kebutuhan perumahan, adalah sebab utama kemunculan pemukiman liar. Halim, Deddy Kurniawan. 2008. *Psikologi Lingkungan Perkotaan*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal. 193. Bangunan liar ini memiliki kecenderungan untuk bertambah, dari sisi jumlah. Pertambahannya sebanding dengan pertambahan jumlah gelandangan di Jakarta Timur dan DKI Jakarta pada umumnya. Bertambahnya pemukiman liar di kota metropolitan, menurut Lee, Price-Spratlen, dan Kanan (2003), disebabkan oleh tingginya harga dan terbatasnya perumahan sosial, memburuknya kondisi ekonomi, komposisi demografis, iklim, pergerakan komunitas (*community transience*), serta jaring pengaman sosial (*social safety net*). Halim, Deddy Kurniawan. *Ibid.* Hal. 195.



kepada sesama pemulung, yang kemudian menjual kepada pengepul kecil atau pengepul besar; (ii) pemulung menjual kepada pengepul kecil, yang kemudian menjual kepada pengepul besar; dan (iii) pemulung menjual langsung kepada pengepul besar. Para pemulung menyebut pengepul, besar maupun kecil, dengan istilah lapak. Sebutan ini diberikan karena pengepul besar dan kecil ini memiliki gudang permanen; berbeda dengan pemulung-pengepul yang berpindah-pindah tempat.

Masing-masing lapak besar dan kecil memiliki spesialisasi komoditas yang membedakannya dengan lapak lain. Terdapat lapak yang khusus melayani jual-beli kertas dan plastik. Ada pula lapak yang khusus melayani jual-beli logam. Namun ada pula lapak yang melayani semua jenis komoditas pulungan, baik logam, kertas, maupun plastik.

Tiga model jual beli tersebut membawa konsekuensi tersendiri bagi pemulung karena perbedaan harga beli. Harga tertinggi diberikan oleh pengepul/lapak besar dan berturut-turut harga menurun di tingkat pengepul bawahnya. Harga terendah jual beli berada di tingkat jual beli antarpemulung.

Patokan harga komoditas plastik dan kertas di tingkat lapak besar adalah: (i) botol/gelas plastik minuman kemasan dihargai Rp. 3.000,- per kilogram; (ii) kardus/karton dihargai Rp. 1.500,- per kilogram; dan (iii) kertas-kertas non kardus/karton dihargai Rp. 800,- per kilogram. Di tingkat lapak kecil atau pemulung-pengepul kisaran harga Rp. 200,- hingga Rp. 500,- lebih rendah dibanding lapak besar.

Adanya lapak-lapak di sekitar daerah Prumpung dan Kebon Nanas memiliki pengaruh terhadap mobilitas gelandangan-pemulung. Gelandangan-pemulung akhirnya menjadikan sekitar Prumpung-Kebon Nanas sebagai salah satu tempat singgah wajib untuk menjual hasil pulungan. Banyak gelandangan-pemulung akhirnya memilih untuk bermukim dan beraktivitas di sekitar Prumpung-Kebon Nanas agar dekat dengan lapak pembeli barang pulungan.

Tindakan/pilihan gelandangan-pemulung yang memilih bermukim di sekitar Prumpung-Kebon Nanas membawa akibat yang bersifat sirkular. Transaksi jual-beli barang pulungan yang banyak terjadi, menarik kedatangan pengepul-pengepul (atau makelar) yang lebih kecil dari lapak. Semakin banyaknya aktor jual-beli yang ada, membuat daerah bersangkutan semakin ramai disinggahi pemulung, baik yang berstatus gelandangan maupun bukan.



Foto kegiatan di tempat pengepul barang bekas. Lokasi Jl. Di Panjaitan (sebelah Kepolisian RI Satlantas Jakarta Timur), Kebon Nanas. Gambar diambil pada Sabtu, 26 Juli 2008, lebih kurang pukul 09.00 WIB.

Wilayah yang ramai disinggahi bahkan menjadi tempat bermukim gelandangan disebut sebagai kantong gelandangan. Selain Prumpung-Kebon Nanas, kantong gelandangan lain di Jakarta Timur adalah Kebon Singkong, Klender; perempatan Coca Cola, Rawamangun; perempatan Raden Inten, Duren Sawit; dan Galursari-Utan Kayu.

Di hampir seluruh jalanan Jakarta Timur, kecuali jalan tol dan jalan layang, bisa dijumpai gelandangan yang menarik gerobak (gelandangan penggerobak). Gelandangan jenis ini umumnya mencari nafkah dengan memulung. Gelandangan penggerobak memiliki rute perjalanan yang cukup jauh. Alasannya ialah, rute yang panjang/jauh tersebut akan memperbesar peluang untuk mendapatkan sampah "berharga".

Sementara itu, gelandangan yang berada di sekitar tempat wisata sering dijumpai berprofesi sebagai pengemis. Alasannya, pengunjung tempat wisata (diasumsikan) adalah orang-orang yang memiliki uang dan tidak pelit untuk memberikan sedikit sedekah kepada pengemis. Semakin ramai tempat wisata bersangkutan, akan semakin besar pula peluang gelandangan-pengemis untuk memperoleh sedekah.

Tipikal pengemis-gelandangan juga bisa ditemui di lingkungan tempat ibadah, perkantoran, serta pertokoan. Alasan gelandangan-pengemis di tempat-tempat tersebut sama dengan alasan yang dimiliki gelandangan-pengemis di

tempat wisata. Tempat ibadah dijadikan tempat bekerja mengemis karena pengemis membangun asumsi (dari pengamatan) bahwa orang-orang yang beribadah relatif lebih mudah memberikan sedekah dibanding orang-orang dengan aktivitas lain.

Perkantoran dianggap menarik untuk dijadikan tempat kerja gelandangan-pengemis karena asumsi (dan pengamatan) bahwa pekerja-pekerja kantor/formal memiliki penghasilan lebih dibanding non-kantor. Sehingga (bisa jadi) jumlah sedekah pekerja kantor lebih besar dibanding pekerja non formal.

Begitu pula dengan daerah pertokoan, gelandangan-pengemis memiliki anggapan bahwa pelaku ekonomi di wilayah pertokoan memiliki lebih banyak uang/penghasilan. Dengan demikian gelandangan-pengemis cukup memiliki peluang mendapat sedekah dari para pelaku ekonomi tersebut.

Lalu bagaimana dengan gelandangan cacat? Beberapa gelandangan cacat yang berhasil ditemui, seluruhnya menjadi pengemis di pinggir jalan atau di lampu merah. Sementara gelandangan-gila<sup>100</sup> tidak melakukan aktivitas mencari nafkah, melainkan hanya mengais-ngais dan mengambil makanan sisa, atau makan makanan pemberian masyarakat sekitar.

## **B.2. Menjejak Gelandangan**

Bagaimana cara menemukan atau mengetahui bahwa lokasi tertentu adalah tempat singgah atau tempat mencari nafkah gelandangan? Dari pengamatan terhadap pola perilaku atau kebiasaan gelandangan-pemulung diperoleh "teknik penjejakan" gelandangan-pemulung. Gelandangan-pemulung biasanya meninggalkan tumpukan sampah yang cukup khas, yaitu tumpukan/kumpulan sampah berupa segel/label botol air mineral atau plastik segel/label gelas air mineral. Atau jika bukan sampah plastik, maka yang ditinggalkan adalah kumpulan serpih-serpih kertas berbagai jenis.

Tumpukan sampah plastik label botol dan gelas air mineral dihasilkan dari proses pembersihan botol dan gelas hasil pulungan. Gelandangan-pemulung membuang label-label tersebut karena pengepul plastik bekas tidak mau menerima botol atau gelas plastik yang masih dibalut label merk.

---

<sup>100</sup> Tentang bagaimana asal-usul konsep kegilaan dan pandangan masyarakat terhadap kegilaan, telah dibahas di bab sebelumnya. Salah satunya diambil dari penelitian Michel Foucault.

Demikian pula dengan serpih-serpih kertas. Pengepul kertas bekas tidak mau menerima kertas yang masih bercampur dengan sampah lain seperti plastik, dedaunan, dan lain sebagainya. Sehingga sebelum menjual kepada pengepul kertas bekas, gelandangan-pemulung harus memilah-milah terlebih dahulu sampah-sampah kertas perolehan mereka. Proses pemilahan inilah yang menjatuhkan (secara terpusat) potongan-potongan kertas berukuran kecil (serpihan).

Jika tidak ditemukan tumpukan sampah seperti dimaksud, masih ada beberapa tanda yang menunjukkan tempat singgah gelandangan. Salah satu tanda tersebut adalah gosong/jelaga pada tiang-tiang penyangga jalan layang. Gelandangan-pemulung banyak yang bermukim di bawah jalan layang. Untuk mengusir dingin atau memasak makanan dan minuman saat malam, gelandangan-pemulung membuat perapian. Perapian dibuat persis di sisi tiang agar api terlindung dari hembusan angin; dan akhirnya meninggalkan jejak berupa jelaga.

### **B.3. Daerah Asal Gelandangan**

Menurut keterangan Sudin Tramtib Linmas, jika dirunut asal daerahnya gelandangan dapat dikelompokkan menjadi dua. Kelompok pertama adalah gelandangan yang berasal dari Jakarta Timur; dan kelompok kedua adalah gelandangan yang berasal dari luar Jakarta Timur (dan luar DKI Jakarta).

Gelandangan yang berasal dari Jakarta Timur bisa dipilah lagi menjadi dua kelompok. Kelompok pertama adalah gelandangan yang merupakan penduduk asli Jakarta Timur, tapi karena berbagai sebab kemudian menjadi gelandangan. Sebab-sebab tersebut antara lain menjadi korban pengusuran, kehilangan pekerjaan, gila, dan lain sebagainya. Kelompok gelandangan "asli" Jakarta Timur berikutnya adalah gelandangan yang memiliki rumah di Jakarta Timur, namun sengaja memilih untuk menggelandang.

Lebih spesifik, keterangan tentang daerah asal gelandangan diterima dari Kepala Seksi Perawatan PSBIBD 3 Pondok Bambu, Erni. Erni mengatakan kebanyakan PMKS yang masuk di PSIBD 3 berasal dari luar Jakarta, antara lain dari daerah Brebes, Cilacap, dan daerah-daerah miskin sekitarnya.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Wawancara dilakukan di PSBIBD 3, Jl. Pahlawan Revolusi, Pondok Bambu, pada Sabtu, 20 September 2008, pukul 13.00-14.00.

Pak "Ojo Lali", yaitu salah seorang gelandangan-pemulung yang ditemui di sekitar Prumpung-Kebon Sirih, menceritakan kondisi sosialnya. Menurut Pak "Ojo Lali" dia bersama istri dan ketiga anaknya berasal dari Cirebon. Beberapa tahun yang lalu, dengan biaya yang diperoleh dari menjual rumah dan pekarangan di Cirebon, keluarga Pak "Ojo Lali" pindah ke Cakung dan membeli rumah petak. Salah seorang anaknya ikut kerabat di Blitar, Jawa Timur, dan disekolahkan di salah satu SMP Kabupaten Blitar.



Salah satu gelandangan yang bersedia bertanya-jawab. Dia sedang memilah dan merapikan hasil pulungan di samping gerobak "gypsi"-nya. Pengambilan foto dan tanya jawab dilakukan pada minggu pertama Juli 2008 di sekitar Gedung SAMSAT Jakarta Timur.

Sementara istri dan dua anak yang lain ikut bersama Pak "Ojo Lali" tinggal di Cakung. Karena sudah tua dan cacat sebelah mata, sehingga sulit mendapatkan pekerjaan yang layak, Pak "Ojo Lali" memutuskan bekerja seadanya menjadi pemulung. Penghasilan memulung Pak "Ojo Lali" yang hanya berkisar Rp. 20.000,- hingga Rp. 30.000,- sehari, belum dikurangi uang makan, membuatnya merasa tidak efektif untuk pulang ke rumah setiap hari.

Pak "Ojo Lali" memilih menggelandang di jalanan, pulang ke rumah tiap setengah atau satu bulan sekali. Menunggu uangnya terkumpul lumayan banyak untuk diserahkan kepada istrinya yang di rumah membantu mencari uang dengan berjualan keliling, mengecor beberapa bungkus rokok sehari.

Selain itu, pilihannya untuk tidak sering-sering pulang, disebabkan tetangga-tetangganya menganggap memulung adalah pekerjaan yang tidak

pantas dilakukan. Begitu pun saudara-saudaranya juga tidak setuju dengan profesi yang dipilih Pak "Ojo Lali". Omongan tetangga-tetangga membuat keluarganya malu. Sehingga demi tidak mempermalukan keluarganya, Pak "Ojo Lali" memilih untuk jarang pulang agar tetangga-tetangganya tidak tahu apa pekerjaan yang dijalaninya.

Gelandangan yang berasal dari luar Jakarta Timur seperti Pak "Ojo Lali" cukup banyak. Pak "Ojo Lali" berasal dari Cirebon namun sudah memiliki rumah petak di daerah Cakung. Sementara masih banyak gelandangan yang berasal dari luar Jakarta Timur dan tidak memiliki rumah; gelandangan-gelandangan tersebut tinggal di kolong-kolong jalan layang dan jembatan. Beberapa indikasi yang menguatkan banyaknya gelandangan-penggerobak yang berasal dari luar Jakarta Timur adalah ditemukannya banyak gerobak, bertuliskan kata-kata atau kalimat-kalimat dalam bahasa Jawa, yang diparkir di kolong-kolong jalan layang.<sup>102</sup>



Beberapa gelandangan-pemulung menuliskan kata-kata atau kalimat di gerobaknya untuk menunjukkan identitas/penanda diri atau penanda waktu, serta harapan-harapan.

<sup>102</sup> Analisis kata-kata di gerobak untuk mengetahui asal-usul dan kultur gelandangan-penggerobak bersangkutan bisa menjadi kajian yang sangat menarik. Kata-kata dan kalimat-kalimat yang dengan sadar ditulis di gerobak menunjukkan ekspresi pemilik gerobak. Beberapa kata-kata atau kalimat yang ditemukan dalam penelitian ini adalah "Ojo Lali", "Doa Ibu", dan "Putra Daerah". Pendekatan semiotika bisa dipergunakan untuk memahami/membaca ekspresi para gelandangan. Dalam bingkai semiotik, hubungan antara tanda dengan acuan, tulisan-tulisan tersebut adalah indeks, yaitu tanda yang muncul karena kedekatan eksistensi (antara tanda dengan keinginan gelandangan bersangkutan). Tentang semiotika bisa dibaca dalam Sudjiman, Panuti dan Aart van Zoest (penyunting), 1996. *Serba-Serbi Semiotika*. Cetakan Kedua. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hal. 9.

Pola permukiman gelandangan tanpa gerobak tidak jauh berbeda dengan gelandangan-penggerobak. Gelandangan tanpa gerobak berjalan tanpa tujuan jelas untuk mencari pekerjaan atau sedekah. Saat malam menjelang, kolong-kolong jalan dan jembatan, emperan toko-toko yang sudah tutup, bantaran rel kereta api atau sungai yang sudah disemen, menjadi tujuan untuk istirahat/tidur.

Apakah semua gelandangan, karena selalu berkutat dengan kondisi kotor, adalah tidak memiliki kultur hidup bersih? Dari pengamatan di beberapa titik permukiman gelandangan, ditemukan perilaku menarik dari salah satu gelandangan-penggerobak berkaitan dengan kultur hidup bersih.

Di sisi salah satu di antara ratusan tiang penyangga jalan layang DI Panjaitan, sebuah gerobak datang dan berhenti. Pemilik sekaligus penariknya menurunkan karung-karung barang yang nampaknya telah dirapikan sebelum dia mendatangi kolong jalan DI Panjaitan. Tiga karung yang penuh berisi dicantelkannya satu per satu di sisi-sisi gerobaknya. Kemudian gulungan terpal di bagian depan gerobak dibuka dan ditariknya ke belakang hingga menutupi bagian atas gerobak hingga setengahnya.<sup>103</sup>

Dia mengelap wajahnya dengan handuk kecil-agak kumal yang tersampir di gagang penarik gerobak. Lalu berjalan dikitarinya gerobak, memastikan bahwa karung-karung miliknya telah tercantel dengan kukuh dan aman. Bagian belakang gerobak itu, dalam posisi berhenti-tidak dihela, menumpu ke belakang. Sesampai di bagian belakang gerobak, pemulung tersebut mengungkit tubuhnya dengan kedua tangan; duduk menghadap belakang di pinggir gerobaknya. Diangkatnya kedua kaki untuk menjangkau dan melepas sandal. Kemudian sepasang sandal jepit tersebut disimpannya di dalam gerobak.

Setelah sandalnya tersimpan, dia tidak langsung masuk ke dalam gerobak. Yang dilakukannya adalah menarik handuk yang tergantung di lehernya lalu menyampirkannya di sisi kanan gerobak. Kemudian dia menggosok-gosokkan sepasang telapak kakinya dengan tujuan membersihkan kotoran yang menempel. Beberapa saat kemudian dia memutar arah duduknya sehingga kakinya berada di dalam gerobak. Selanjutnya dia menegggelamkan seluruh tubuhnya ke dalam gerobak, dan menarik terpal penutup hingga hampir menutup seluruh bagian atas gerobak yang terbuka. Begitulah cara gelandangan tersebut

---

<sup>103</sup> Pengamatan dilakukan pada 4 Mei 2008 antara pukul 17.00 -17.30 WIB di sekitar pintu tol Pedati, Jakarta Timur.



beristirahat, mengakhiri aktivitasnya hari itu; tidur setelah menyempatkan membersihkan diri ala kadarnya.

Cara atau pola makan gelandangan juga menunjukkan kultur anutannya. Pada titik ekstrem, pola makan ini bisa menunjukkan tingkat totalitas gelandangan. Totalitas dalam arti apakah gelandangan bersangkutan menerima tanpa penolakan terhadap kondisinya; atau gelandangan bersangkutan masih memiliki keinginan kembali hidup "normal" dan karenanya masih menjaga pola (budaya makan) hidup seperti masyarakat "normal" lainnya.

Dari pola makan berikut ini bisa diketahui penerimaan gelandangan bersangkutan terhadap kondisi kegelandangan yang menerpa. Pola-pola tersebut antara lain: (i) beli dan makan nasi bungkus; (ii) memasak makanannya sendiri;<sup>104</sup> (iii) makan makanan sisa dari sampah. Bagaimana dengan "keluarga" gelandangan yang memiliki anak kecil/bayi? Si bayi nampaknya harus puas dengan minum ASI dan diseling air putih saja. Atau kadang kala jika rejeki orang tuanya mencukupi, dia akan mendapat asupan susu kental kalengan.



Dalam relasi antargelandangan juga terdapat strata sosial tersendiri. Nilai yang muncul antara lain gengsi/prestise seperti ditandakan oleh jam tangan yang dipakai gelandangan di atas. Foto diambil 19 Juli

---

<sup>104</sup> Gelandangan-penggerobak yang memasak pada umumnya memiliki alat masak seperti panci atau kaleng yang difungsikan sebagai panci sekaligus piring. Masakan yang lazim dihasilkan adalah mie instan, nasi, atau sekedar memanaskan air untuk membuat minuman hangat. Tidak ditemui gelandangan-penggerobak yang membawa kompor. Mereka memasak memanfaatkan sampah-sampah sekitar sebagai bahan bakar, antara lain potongan kayu, sandal jepit, kertas, dan sampah-sampah lain yang bisa dibakar. Tiang-tiang jalan layang yang gosong bekas api, atau bekas-bekas perapian di pinggir jalan atau sudut-sudut taman adalah salah satu tanda bahwa gelandangan pernah mampir dan membuat perapian di situ.



2008, pukul 08.30 WIB di sekitar perempatan DI Panjaitan-Utan Kayu-Lapangan Golf Rawamangun.

Nilai estetis juga masih dimiliki oleh beberapa gelandangan, terutama gelandangan-penggerobak. Selain bahwa rata-rata gelandangan-penggerobak memiliki kemampuan intelektualitas di atas gelandangan lain, kemunculan nilai estetis juga dimungkinkan dengan adanya sarana ekspresi estetika yaitu gerobak. Beberapa hiasan yang menunjukkan nilai estetika pada gerobak gelandangan antara lain ditunjukkan oleh bahan yang dipilih untuk membuat gerobak; gerobak dicat atau tidak; warna-warni cat yang dipilih; dan kadang-kadang hiasan yang dipasang/ditempel.

Hasil pengamatan terhadap gelandangan seperti dikemukakan di atas menunjukkan pula mengenai kemampuan pikir/intelektualitas gelandangan bersangkutan. Kata-kata dan kalimat-kalimat yang dituliskan di gerobak menunjukkan bahwa banyak di antara gelandangan memiliki kemampuan menulis. Sedangkan kemampuan berhitung, setidaknya dalam ujud angka-angka sederhana, ditunjukkan dengan kemampuan gelandangan dalam melakukan jual beli barang pulungan.



Relatif "indah"-nya gerobak gelandangan menunjukkan posisi finansial yang berbeda dengan gelandangan-penggerobak kebanyakan. Sekaligus menunjukkan bahwa beberapa gelandangan masih menganut nilai estetika tertentu. Foto diambil awal Juli 2008 di Jalan Otista III, Jakarta Timur.

## C. Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan di Kota Jakarta Timur

### C.1. Skema penanganan gelandangan

Kebijakan penanganan gelandangan memiliki dua tujuan pokok, yaitu tujuan bagi masyarakat (non gelandangan) dan tujuan bagi gelandangan. Bagi masyarakat, kebijakan ini ditujukan untuk menciptakan ketertiban lingkungan. Sementara bagi gelandangan bersangkutan, kebijakan ini diarahkan agar gelandangan bersangkutan memperoleh ketrampilan sebagai bekal hidup dan tidak menggelandang lagi.

Secara garis besar, terdapat dua tipikal penanganan gelandangan di Jakarta Timur. Pertama adalah penanganan berbasis komunitas/masyarakat.<sup>105</sup> Di sini masyarakat berperan aktif dengan cara memberikan bantuan secara langsung kepada gelandangan. Misalnya dengan memberikan pekerjaan yang layak; atau meminjamkan/memberikan modal usaha jika gelandangan bersangkutan cukup memiliki bekal pengetahuan. Bentuk kepedulian lain adalah memberikan santunan atau donasi kepada lembaga-lembaga pemberdayaan masyarakat miskin (gelandangan).<sup>106</sup>

Penanganan tipikal kedua adalah penanganan yang dilakukan panti sosial/pemerintah. Di wilayah administratif DKI Jakarta terdapat empat panti sosial yang menangani gelandangan. Keempat Panti Sosial tersebut adalah Panti Sosial Cipayung, Panti Sosial Kedoya, Panti Sosial Pondok Bambu, dan Panti Sosial Serpong.

Dua panti sosial yang terletak di Cipayung dan Kedoya, yaitu Panti Sosial Bina Insan 01 dan PSBI 02 merupakan panti sosial persinggahan, yaitu panti

---

<sup>105</sup> Salah satu konsep terkait penanganan berbasis masyarakat adalah *community development*. Terdapat berbagai definisi mengenai *community development*, PBB mendefinisikan *community development* sebagai "... suatu proses yang merupakan usaha masyarakat sendiri yang diintegrasikan dengan otoritas pemerintah guna memperbaiki kondisi sosial ekonomi dan kultural komunitas, mengintegrasikan komunitas ke dalam kehidupan nasional dan mendorong kontribusi komunitas yang lebih optimal bagi kemajuan nasional". Christenson dan Robinson (1989) mendefinisikan *community development* sebagai "... suatu proses dimana masyarakat yang tinggal pada lokasi tertentu mengembangkan prakarsa untuk melaksanakan suatu tindakan sosial (dengan atau tanpa intervensi) untuk mengubah situasi ekonomi, sosial, kultural, dan atau lingkungan mereka". Lebih jauh tentang *community development* dapat dibaca dalam Soetomo. 2006. *Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Bab II Pengembangan Komunitas.

Mengenai pemberdayaan berbasis gerakan masyarakat dapat dibaca pula dalam Adi, Isbandi Rukminto. 2003. *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas: Pengantar Pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis*. Edisi Revisi. Jakarta: LPFE UI.

<sup>106</sup> Menjadi kontraproduktif karena tidak ada "pendampingan" kepada penerima bantuan finansial. Akhirnya justru banyak gelandangan yang mengalami ketergantungan kepada bantuan finansial; dan mengundang kelompok-kelompok gelandangan musiman maupun gelandangan palsu untuk turut memperebutkan bantuan finansial.

sosial yang menjadi tempat penampungan sementara bagi gelandangan (atau PMKS pada umumnya) yang baru dijemput dari jalanan oleh aparat. Di panti sosial persinggahan ini gelandangan akan dipilah/dikelompokkan berdasar kriteria PMKS yang disandang masing-masing.

Dua panti sosial selebihnya, yaitu Panti Sosial Serpong dan Panti Sosial Pondok Bambu, merupakan panti sosial yang bertugas melakukan pembinaan terhadap gelandangan yang dinilai bisa dibina. Dengan kata lain, kedua panti ini menjadi tujuan akhir setelah gelandangan dipilah-pilah oleh PSBI 01 dan PSBI 02. Panti Sosial Serpong dan Panti Sosial Pondok Bambu mengajarkan berbagai ketrampilan kepada para gelandangan.

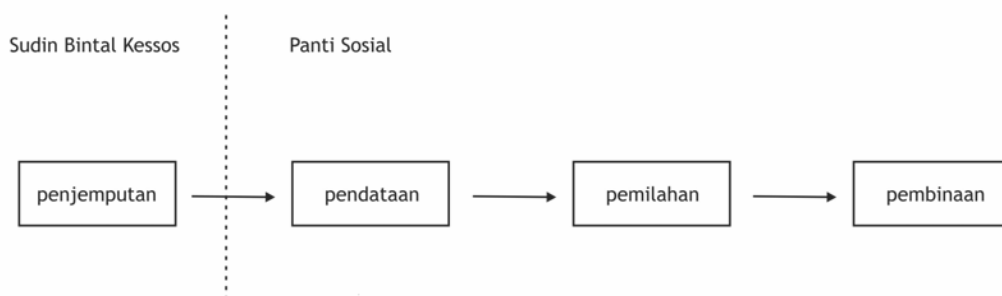
Empat panti sosial DKI Jakarta menampung gelandangan dan PMKS dari seluruh wilayah Jakarta. Karena sifat operasionalnya lintas kotamadya/lintas suku dinas, yang membawahi lima wilayah kotamadya, maka panti sosial langsung berada di bawah Dinas Bintal Kessos.

**Bagan 7: Struktur Dinas Bintal Kessos**



Jika dijelaskan dengan gambar, urutan kegiatan penanganan gelandangan di lapangan adalah sebagai berikut.

**Bagan 8: Urutan Kegiatan Penanganan Gelandangan**



Setelah PMKS (termasuk gelandangan) dikelompokkan dalam kategori-kategori tertentu, panti sosial mengambil satu di antara beberapa opsi tindakan berikut.

- a. Bagi gelandangan yang memiliki keluarga, tempat tinggal dan alamat asal jelas, akan dipulangkan.
- b. Bagi gelandangan yang tidak memiliki keluarga maupun tempat tinggal akan diinapkan di panti sosial selama 3 hingga 6 bulan untuk dibina.<sup>107</sup>

Untuk pilihan tindakan pertama, yaitu pemulangan gelandangan, dilakukan oleh Dinas Bintal Kessos. Dinas Bintal Kessos berkoordinasi dengan Sudin-Sudin di bawahnya jika asal gelandangan bersangkutan masih di wilayah DKI Jakarta. Jika gelandangan bersangkutan berasal di luar wilayah DKI Jakarta, Dinas Bintal Kessos akan berkoordinasi dengan Dinas Bintal Kessos yang membawahi wilayah dimana gelandangan bersangkutan berasal.<sup>108</sup>

Pembinaan gelandangan di panti sosial meliputi pemberian keterampilan dan bimbingan rohani agar selepas dari panti sosial mau bekerja secara normal dan tidak kembali ke jalanan. Bagi gelandangan yang dinyatakan selesai mengikuti bimbingan ketrampilan dan rohani diijinkan keluar panti sosial. Terhadap yang bersangkutan diberikan pilihan untuk tinggal dan menetap di Jakarta dengan pekerjaan baru; atau pilihan untuk keluar dari Jakarta.

Pemerintah DKI Jakarta juga menyediakan rumah susun (rusun) untuk gelandangan yang telah dibina panti sosial. Penempatan gelandangan ke rumah susun dilakukan oleh Dinas Perumahan atas permintaan Panti Sosial dan Dinas Bintal Kessos.

---

<sup>107</sup> Pada prakteknya, menurut kesaksian "Pak Ojo Lali", pembinaan yang pernah dialami teman-temannya berkisar antara satu hingga dua minggu.

<sup>108</sup> Salah satu kasus yang perlu mendapat perhatian untuk perbaikan program pemulangan gelandangan adalah kasus pembuangan gelandangan yang dilakukan Satpol PP Kabupaten Jombang. Sekitar 20 gelandangan berusia lanjut ditemukan warga di sekitar hutan perbatasan Jombang-Nganjuk pada suatu malam di awal bulan Februari 2008. Menurut keterangan para gelandangan tersebut, mereka dirazia oleh Satuan Polisi Pamong Praja di pasar Jombang. Kemudian saat malam menjelang dan hujan turun dengan deras, mereka diturunkan di persawahan pinggiran hutan wilayah Nganjuk tanpa diberi bekal makanan atau uang. Kepala Seksi Pengendalian dan Operasional Satpol PP Jombang, Jawa Timur, Wiko F. Diaz, membantah adanya perlakuan Satpol PP terhadap gelandangan seperti itu. Namun terlepas dari penyangkalan Satpol PP, peristiwa ini perlu dijadikan pelajaran bagi aparat berwenang (khususnya di bidang kesejahteraan sosial). Berita dapat diakses di [www.korantempo.com/korantempo/2008/02/09/Nusa/krn.20080209.22.id.html](http://www.korantempo.com/korantempo/2008/02/09/Nusa/krn.20080209.22.id.html)

Gelandangan tidak selalu miskin secara finansial. Tidak jarang ditemui, seperti telah diuraikan di muka, gelandangan yang memiliki "kecukupan" finansial dan cenderung merasa mapan dengan profesinya. Biasanya gelandangan tipe ini berprofesi sebagai pedagang asongan atau pemulung. Terhadap gelandangan seperti ini, Bintal Kessos tidak memasukkannya ke Panti Sosial, melainkan dikenakan pembinaan lain. Jika secara finansial gelandangan tersebut bisa mandiri, maka justru kontraproduktif jika dimasukkan dalam Panti Sosial. Kehadiran mereka di Panti Sosial akan menambah besar biaya operasional panti; serta masuknya mereka di panti justru mematikan aktivitas ekonomi mereka yang sebelumnya telah "mapan".

Untuk menyikapinya, Bintal Kessos merancang program alternatif berupa skema alih profesi. Pendekatan persuasif diberikan agar gelandangan mau beralih profesi atau setidaknya beralih tempat aktivitas. Misalnya untuk gelandangan yang berprofesi pedagang asongan di jalanan, kepadanya ditawarkan lokasi berjualan di area pasar resmi. Tujuannya agar gelandangan bersangkutan mau berjualan menetap sehingga tidak mengganggu ketertiban jalan. Penempatan di pasar bekerja sama dengan Perusahaan Daerah (PD) Pasar Jaya milik Pemprov DKI Jakarta.<sup>109</sup>

Kerjasama dilakukan dengan PD Pasar Jaya karena tujuan pendirian PD Pasar Jaya didirikan adalah melakukan pengurusan pasar dalam rangka pengembangan perekonomian daerah serta menunjang anggaran daerah dan pertumbuhan ekonomi nasional. Tujuan tersebut dicapai dengan: (i) melaksanakan pelayanan umum dalam bidang perpasaran; (ii) membina

---

<sup>109</sup> Perusahaan Daerah Pasar Jaya yang biasa disingkat dengan PD Pasar Jaya adalah perusahaan milik pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang bergerak dalam bidang pelayanan umum perpasaran, pengurusan serta pengelolaan pasar-pasar di Jakarta. PD. Pasar Jaya didirikan berdasarkan Keputusan Gubernur KDKI Jakarta Nomor Ib.3/2/15/66 pada tanggal 24 Desember 1966. Kemudian pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri lewat keputusan Nomor Ekbang 8/8/13-305 tanggal 23 Desember 1967. Maksud pendirian PD Pasar Jaya adalah dalam rangka peningkatan efisiensi umum di bidang perpasaran di lingkungan Jawatan Perekonomian Rakyat DKI Jakarta sehingga merupakan unit usaha yang mandiri dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat, juga merupakan sumber penghasilan riil bagi daerah. Selanjutnya untuk meningkatkan status dan kedudukan hukum serta penyesuaian dengan perkembangan kota Jakarta, maka Keputusan Gubernur tersebut ditingkatkan dengan Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 1982 tentang Perusahaan Daerah Pasar Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Perda tersebut disahkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 511.231-181 tanggal 19 April 1983. Kemudian untuk meningkatkan fungsi dan peranannya sebagai salah satu sarana pengembangan perekonomian daerah dan sumber pendapatan asli daerah. Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1982 disempurnakan dengan Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Perda tersebut disahkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri lewat keputusan Nomor 539.511.231-234 tanggal 2 Maret 1993. Lebih lengkap mengenai PD Pasar Jaya dapat dilihat di <http://www.jakarta.go.id/pasar/pasar1a.htm> atau <http://www.pasarjaya.com/>

pedagang pasar; dan (iii) ikut membantu menciptakan stabilitas harga dan kelancaran distribusi di pasar.

Oleh Bintal Kessos, gelandangan "mapan" yang telah membentuk paguyuban profesi juga tidak dikenai kebijakan penempatan di panti sosial. Kepada gelandangan anggota paguyuban (sejauh ini baru ada paguyuban pemulung) diberikan pembinaan sebagai dukungan bagi pengembangan usahanya. Pembinaan yang dilakukan antara lain, dalam konteks pembinaan pemulung, adalah memberikan dasar-dasar ketrampilan daur ulang.

Bintal Kessos juga menyediakan diri menjadi fasilitator jika paguyuban bersangkutan ingin benar-benar mengembangkan usaha dari hanya memulung menjadi sekaligus pendaur ulang sampah. Fasilitator diartikan sebatas membantu kegiatan paguyuban dalam hal administrasi pemerintahan. Sementara untuk modal kerja, distribusi produk, dan lainnya, Bintal Kessos membantu dengan turut mencarikan masyarakat yang mau menanamkan modal atau memberikan donasi.

## **C.2. Operasi penjemputan gelandangan**

Kebijakan penanganan gelandangan ini, seperti telah dibahas di muka, diberi landasan hukum berupa Perda No. 11 Tahun 1988 tentang Ketertiban Umum.

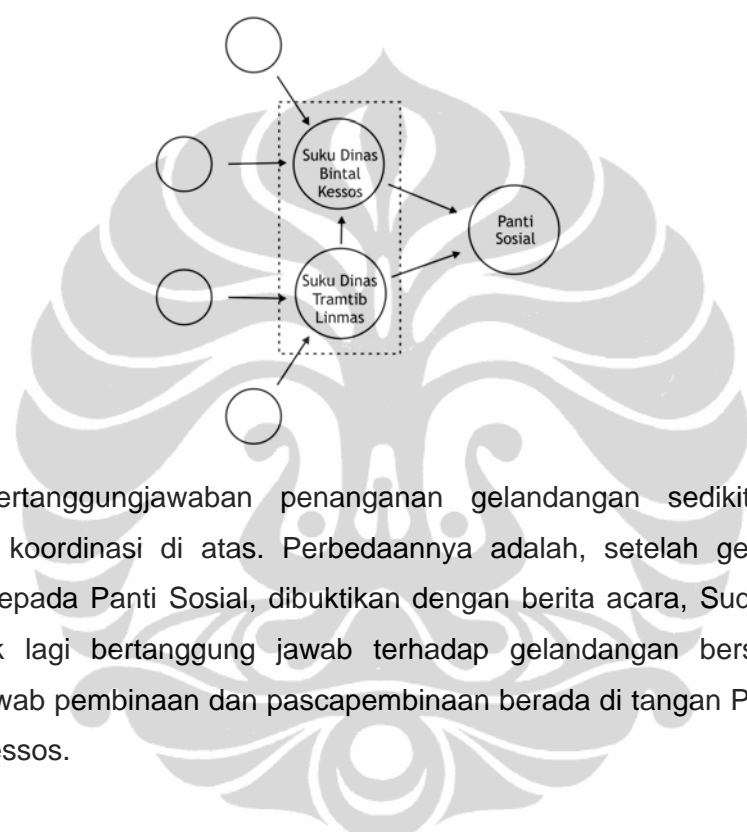
Penanganan gelandangan adalah tugas pokok dan fungsi (tupoksi) organisasi Sudin Bintal Kessos. Meskipun demikian, penanganan gelandangan di Kota Jakarta Timur tidak hanya menjadi tanggung jawab satu instansi saja. Di samping Sudin Bintal Kessos, terdapat beberapa instansi lain yang tupoksi-nya berkaitan dengan penanganan gelandangan. Beberapa instansi selain Sudin Bintal Kessos adalah Sudin Ketentraman Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat (Tramtib Linmas); Kepolisian, Kecamatan, dan Kelurahan. Bagi beberapa instansi ini keterlibatan dalam penanganan gelandangan terjadi karena tupoksi instansi-instansi tersebut adalah menjaga ketertiban di wilayah hukum masing-masing.

Sudin Bintal Kessos Jakarta Timur hanya memiliki lima personel lapang dan satu mobil operasional untuk melakukan penertiban gelandangan yang tersebar di wilayah seluas 187,76 km<sup>2</sup>, serta membaur bersama 2.440.823 penduduk

tercatat.<sup>110</sup> Keterbatasan aparat tersebut ini disikapi dengan mengajukan permintaan bantuan kepada Sudin Tramtib Linmas.

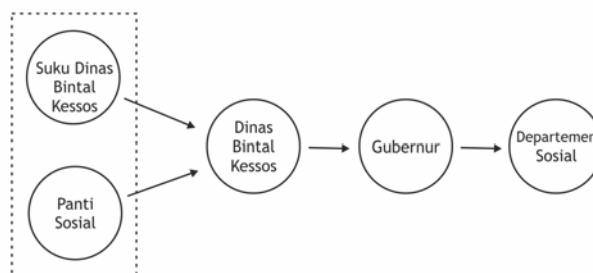
Berikut ini skema dua tipe koordinasi antarinstansi dalam "penjemputan" gelandangan di jalanan.

### Bagan 9: Koordinasi Antarinstansi Pelaksana Kebijakan



Alur pertanggungjawaban penanganan gelandangan sedikit berbeda dengan alur koordinasi di atas. Perbedaannya adalah, setelah gelandangan diserahkan kepada Panti Sosial, dibuktikan dengan berita acara, Sudin Tramtib Linmas tidak lagi bertanggung jawab terhadap gelandangan bersangkutan. Tanggung jawab pembinaan dan pascapembinaan berada di tangan Panti Sosial dan Bintal Kessos.

### Bagan 10: Pertanggungjawaban Penanganan Gelandangan



<sup>110</sup> "Penduduk tercatat" dimaksud adalah penduduk yang secara resmi tercatat sebagai penduduk Jakarta Timur, yaitu penduduk yang memiliki kartu tanda penduduk (KTP), kartu identitas penduduk musiman (KIPEM), dan jenis ijin tinggal lainnya. Padahal jumlah penduduk yang tidak memiliki kartu identitas kependudukan Jakarta Timur cukup besar. Sehingga diyakini total penduduk Jakarta Timur jauh lebih besar dari kisaran 2.440.823 jiwa sebagaimana tercatat dalam data Sudin Bintal Kessos.

Keterlibatan Sudin Tramtib Linmas, Kepolisian, Provost dan Polisi Militer juga bisa terjadi jika Sudin Bintal Kessos meminta bantuan/dukungan dalam operasi penertiban gelandangan. Untuk penertiban berskala besar, biasanya bantuan tenaga diberikan oleh Sudin Tramtib Linmas. Permintaan bantuan muncul karena jumlah aparat dan sarana penertiban yang dimiliki Sudin Bintal Kessos sangat minim.<sup>111</sup>

Dalam penertiban di lapangan tidak tertutup kemungkinan "persentuhan" antara aparat Sudin Bintal Kessos dengan preman setempat, oknum aparat kepolisian, maupun oknum aparat militer yang menjadi tenaga keamanan di wilayah-wilayah tertentu. Beberapa gelandangan biasanya mangkal dan mengais rejeki di tempat-tempat yang relatif ramai. Di tempat-tempat keramaian tersebut biasanya beroperasi preman setempat sebagai "tenaga keamanan". Atau jika pusat-pusat keramaian tersebut milik pemodal (lumayan) besar, yang menjadi "tenaga keamanan" bukan lagi preman melainkan oknum polisi atau militer.

Pada beberapa kasus, gelandangan yang hendak ditertibkan melakukan perlawanan terhadap aparat Bintal Kessos. Perlawanan seperti ini potensial memancing keributan dengan "tenaga keamanan" setempat. Untuk mengantisipasi kerugian akibat bentrokan/perkelahian dengan "tenaga keamanan" setempat, Bintal Kessos meminta dukungan dari Provost maupun Polisi Militer.

Penjemputan gelandangan juga dilakukan oleh pihak kelurahan dan kecamatan. Perbedaan penjemputan gelandangan oleh pihak kelurahan dan pihak kecamatan *vis a vis* Sudin Bintal Kessos adalah pada struktur organisasi dan koordinasi. Sudin Tramtib Linmas memiliki semacam kepanjangan tangan di kecamatan dan kelurahan. Sementara Sudin Bintal Kessos tidak memiliki kepanjangan tangan di kecamatan dan kelurahan.

Kepanjangan tangan Sudin Tramtib Linmas di kecamatan dan kelurahan tidak berarti menjadikan Sudin Tramtib Linmas otonom di kecamatan dan kelurahan tersebut. Operasional sehari-hari Tramtib Linmas Kecamatan berada di bawah koordinasi Camat; begitu juga operasional sehari-hari Tramtib Linmas Kelurahan di bawah koordinasi Lurah. Tramtib Kecamatan berhak melakukan

---

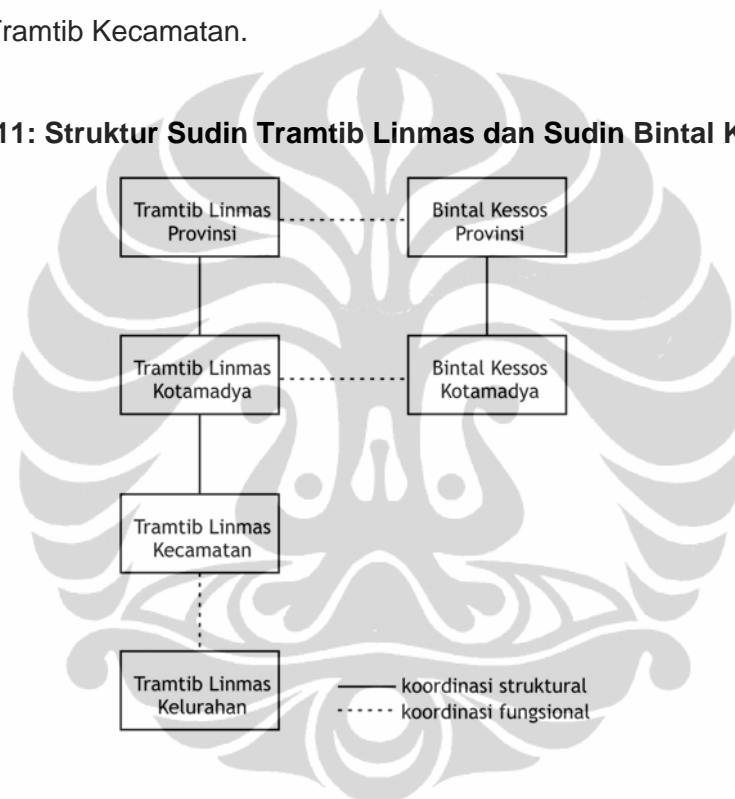
<sup>111</sup> Namun kerja sama dengan instansi lain sangat jarang dilakukan. Jarangnya kerja sama ini disebabkan biaya kerja sama cukup besar, sementara sudin bintal kessos tidak cukup memiliki biaya.



penertiban terhadap gelandangan tanpa harus menunggu perintah suku dinas. Namun, Tramtib Kecamatan berkewajiban melaporkan rencana dan hasil kegiatan penertiban yang telah dilakukan.<sup>112</sup>

Dari kedua kepanjangan tangan Sudin Tramtib Linmas di kecamatan dan kelurahan tersebut, hanya Tramtib kecamatan yang secara struktural berada di bawah Sudin. Tramtib kelurahan tidak berada di bawah sudin; Tramtib kelurahan adalah petugas kelurahan yang memiliki tugas sama dengan Sudin Tramtib Linmas dan Tramtib Kecamatan.

**Bagan 11: Struktur Sudin Tramtib Linmas dan Sudin Bintal Kessos**



Dengan adanya aparat Tramtib Linmas hingga di tingkat kecamatan dan kelurahan, pelaksanaan tugas Sudin Tramtib Linmas menjadi relatif lebih ringan. Karena pengawasan harian di seluruh wilayah Kota Jakarta Timur dilakukan oleh aparat Tramtib Linmas masing-masing kelurahan dan kecamatan. Sudin Tramtib Linmas "hanya" bergerak jika ada laporan dari kelurahan dan kecamatan bahwa ada pelanggaran ketertiban di wilayah tertentu.

Hal ini berbeda dengan Sudin Bintal Kessos. Tidak adanya struktur di tingkat kecamatan dan kelurahan membuat Sudin Bintal Kessos Jakarta Timur

<sup>112</sup> Pada dasarnya semua instansi yang memiliki tugas berkaitan dengan ketertiban masyarakat memiliki hak untuk melakukan penertiban gelandangan di wilayah masing-masing, selama tetap berkoordinasi dengan instansi lainnya.

harus melakukan pengawasan dan penanganan sendiri terhadap aktivitas gelandangan (dan PMKS) di seluruh wilayah Jakarta Timur.

Apakah adanya aparat Tramtib Linmas hingga tingkat kecamatan dan kelurahan, ekuivalen dengan penertiban di wilayah kecamatan dan kelurahan? Ternyata tidak seperti itu. Hingga saat ini, aparat Tramtib Linmas Kecamatan dan Kelurahan memilih fokus pada penanganan pedagang kaki lima (PKL). Untuk sementara gelandangan tidak dijadikan fokus operasi penertiban.

Pilihan ini diambil dengan pertimbangan bahwa permasalahan PKL dianggap permasalahan terbesar di semua kelurahan di Jakarta Utara. Jumlah PKL jauh lebih banyak dibandingkan jumlah gelandangan. Sehingga potensi ketidaktertiban yang ditimbulkan aktivitas PKL juga jauh lebih besar.

Banyak kritik dilontarkan masyarakat mengenai prosedur penjemputan gelandangan di lapangan. Kebanyakan kritik terutama menyoroti penggunaan kekuatan fisik oleh aparat. Diakui oleh aparat Bintel Kessos dan Tramtib Linmas bahwa kekerasan kadang memang terjadi dan dilakukan oleh pihak aparat. Namun, kekerasan tidak hanya dilakukan oleh aparat kepada gelandangan. Seringkali kekerasan juga dilakukan oleh gelandangan kepada aparat sebagai wujud penolakan untuk dijemput. Atau, seperti disinggung di muka, kekerasan dilakukan oleh "penjaga keamanan" setempat yang merasa terusik oleh kehadiran aparat penertiban.<sup>113</sup>

Penanganan (penjemputan) gelandangan beberapa kali dilakukan di perbatasan wilayah Jakarta Timur. Untuk melaksanakan penjemputan seperti ini dilakukan koordinasi/kerja sama dengan aparat berwenang (Bintel Kessos dan/atau Tramtib Linmas) wilayah bersangkutan. Dinas Bintel Kessos DKI Jakarta bertindak sebagai koordinator jika kerja sama lintas wilayah dilakukan oleh suku dinas yang ada di bawahnya. Pola yang sama juga diterapkan Dinas Tramtib Linmas DKI Jakarta dengan bertindak sebagai koordinator jika kerja sama lintas wilayah dilakukan antarsuku Dinas Tramtib Linmas Kota.

---

<sup>113</sup> Dalam sebuah pertemuan dengan Kepala Seksi RTS Sudin Bintel Kessos Jakarta Timur Erik Simarmata pertengahan Juli 2008, ditunjukkan mata kanannya yang lebam membiru. Menurut penuturannya, lebam tersebut diperolehnya karena dipukul gelandangan sewaktu razia di sekitar kawasan Jatinegara. Akibat pukulan tersebut, selama seminggu lebih dia mengalami ketidaknyamanan pandangan. Perlakuan kasar (atau perlawanan) dari pihak yang dirazia, menurut Erik Simarmata, tidak jarang ditemui tim-nya. Atas pertimbangan tersebut, penentuan keluasan razia dan sasaran razia benar-benar harus diperhitungkan dengan jumlah (kekuatan) tim razia Sudin Bintel Kessos agar tidak menimbulkan korban.

Baik Bintal Kessos maupun Tramtib Linmas mengutamakan penertiban/penjemputan kepada gelandangan yang berada di jalanan dan tempat-tempat umum. Sementara kantong-kantong gelandangan, dan gelandangan yang berada di sana, dibiarkan. Kebijakan ini diambil setelah mempertimbangkan beberapa hal, antara lain:

- a. jumlah keseluruhan gelandangan di Jakarta Timur cukup besar;
- b. Panti Sosial akan kewalahan menampung dan membina semua gelandangan tersebut;
- c. sebagian gelandangan yang berada di penampungan memiliki "sumber pendapatan" yang bisa menjamin kelangsungan hidupnya;
- d. kantong-kantong gelandangan lebih mudah diawasi dibandingkan gelandangan yang tersebar secara sporadis;
- e. tidak seperti gelandangan di jalanan dan tempat-tempat umum, gelandangan di kantong-kantong gelandangan tidak langsung bersentuhan dengan masyarakat umum. Oleh karena itu kadar gangguan kantong gelandangan terhadap masyarakat umum relatif kecil; atau gelandangan di kantong tidak secara nyata mengganggu ketertiban umum.

Meskipun demikian, dengan alasan keselamatan gelandangan bersangkutan, Bintal Kessos dan Tramtib tetap "tidak mengizinkan" adanya kantong-kantong gelandangan di bantaran sungai, kolong jalan layang, pinggir rel kereta api, di bawah saluran listrik tegangan tinggi, maupun tempat-tempat rawan/bahaya lainnya.

Pada beberapa titik di wilayah Jakarta Timur bisa ditemui gelandangan terkoordinir. Sejauh yang diketahui gelandangan ini berprofesi sebagai pengemis. Untuk menangani gelandangan terkoordinir seperti ini, dilakukan pendekatan yang sedikit berbeda. Gelandangan-gelandangan seperti tidak langsung dijemput untuk dibawa ke panti sosial. Melainkan dicari terlebih dahulu koordinatornya untuk dimintai keterangan mengenai anggota-anggota gelandangan-pengemis yang berada di bawah koordinasinya. Serta diminta untuk membubarkan kelompok berkegiatan ilegal tersebut.

Jika koordinator bersedia membubarkan kegiatannya dengan sukarela, maka Bintal Kessos dan/atau Tramtib Linmas akan mengalihkan perhatian pada mantan-mantan anggota kelompok yang benar-benar memenuhi kriteria

gelandangan.<sup>114</sup> Tetapi jika koordinator tetap meneruskan kegiatannya, maka koordinator bersangkutan akan dilaporkan kepada polisi; dan gelandangan-gelandangan yang berada di bawah koordinasinya akan ditangani Bintal Kessos dan Panti Sosial.

Seperti telah diuraikan sebelumnya, di seputaran wilayah Jakarta Timur terdapat beberapa titik yang menurut Sudin Bintal Kessos rawan PMKS. Tercatat setidaknya 152 titik yang relatif tetap, dalam arti selalu ada PMKS di titik tersebut. Seratus lima puluh dua titik rawan terbagi dalam 10 kecamatan wilayah Jakarta Timur sebagai berikut.

**Tabel 7: Jumlah Titik Rawan PMKS di Jakarta Timur**

Kecamatan	Jumlah Titik Rawan
Cakung	11
Pulo Gadung	12
Jatinegara	61
Matraman	6
Duren Sawit	5
Makasar	2
Kramat Jati	3
Pasar Rebo	8
Cipayung	21
Ciracas	23

Dari 152 titik rawan tersebut, ada beberapa titik yang oleh Sudin Bintal Kessos disebut sebagai titik prioritas rawan. Terminologi prioritas rawan dipergunakan untuk menunjukkan atau mengklasifikasikan titik-titik tertentu sebagai lebih berbahaya, lebih meresahkan, dan lebih mengganggu ketertiban umum. Terdapat 13 titik rawan **PMKS Jalanan** yang dipetakan oleh Sudin Bintal

<sup>114</sup> Seperti telah dijelaskan di muka, beberapa (bahkan banyak) gelandangan terkoordinir adalah gelandangan musiman yang sebenarnya memiliki tempat tinggal dan penghasilan layak di daerah asal mereka.

Kessos. Ketiga belas titik tersebut berikut jumlah PMKS yang berhasil dihitung selama 2007 adalah:<sup>115</sup>

**Tabel 8: Jumlah PMKS di Titik Rawan Jakarta Timur**

Titik Prioritas Rawan PMKS Jalanan	Jumlah PMKS Jalanan
Perempatan Kelapa Gading	40
Perempatan Coca Cola, Rawasari	76
Perempatan Jalan Pemuda-Jalan Pramuka	39
Perempatan Arion-Tip Top. Rawamangun	71
Stasiun KA Jatinegara-Prumpung-Kodim (lama)-Lembaga Pemasarakatan	249
Perempatan Buaran-Jalan I Gusti Ngurah Rai-Jalan Raden Intan	66
<i>By pass</i> DI Panjaitan-sekitar Halim Perdana Kusuma-Perempatan Kebon Nanas-Lapangan Golf Rawamangun	39
Perempatan Garuda-Pintu Utama TMII	46
Jalan Otista-Matraman-Grand Menteng-Mega Matraman-Gunung Antang	112
Beberapa Stasiun Pengisian BBM	44
Bambu Kuning (belakang Polsek Cipayung)	120
Jalan Raya Bogor-eks Boker-Pasar Rebo	30
Pondok Ranggon	24
<b>Jumlah Total</b>	<b>975</b>

Pada saat yang sama Sudin Bintal Kessos juga memetakan lokasi/titik prioritas rawan **PMKS Lingkungan**. Berikut ini peta titik rawan dan jumlah PMKS yang diketahui berada di masing-masing titik tersebut selama 2007.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Dikutip dari makalah Erik Simarmata, Kepala Seksi Sudin Bintal Kessos. Selengkapnya dapat dibaca dalam Erik Simarmata, *Paparan Pelaksanaan Kegiatan Seksi Resosialisasi Tuna Sosial (RTS)*, Jakarta: Sudin Bintal Kessos Kotamadya Jakarta Timur, 2008. Makalah tidak dipublikasikan.

<sup>116</sup> *Ibid.*

**Tabel 9: Titik Rawan PMKS di Jakarta Timur**

Titik Prioritas Rawan PMKS Lingkungan	Jumlah PMKS Jalanan
Gunung Antang	48
Prumpung (RT 03, 04, dan 05)	75
Cipinang Besar Selatan (RW 06, 07, dan 09)	73
Bambu Kuning (RW 02)	120
Eks Boker-Pasar Rebo	30
Hotel, motel, dan cafe (27 buah)	114
Panti pijat tradisional	156
Pasar modern	100
Kawasan industri Pulogadung	31
Pasar tradisional	170
Terminal (7 buah)	125
Jumlah Total	971

Sudin Bintal Kessos dan instansi terkait menyatakan bahwa rangkaian tindakan penanganan gelandangan yang dilakukan telah berhasil membina ratusan PMKS. Data tiga tahun terakhir yang diakui sebagai hasil kegiatan Sudin Bintal Kessos dikemukakan di bawah ini.

**Tabel 10: Jumlah PMKS Terbina di Jakarta Timur**

Sasaran	Jenis Program Pelayanan	Perlakuan	Hasil Kegiatan	Jumlah		
				2005	2006	2007
PMKS Jalanan dan PMKS Lingkungan	- penertiban sosial - penjangkauan - pengendalian sosial	- didata - dirujuk	Terjangkau, terkirim, serta terbinanya PMKS dalam Panti Sosial	1.133	1.318	861

Tetapi dari tiga tahun kegiatan tersebut tidak bisa dikatakan bahwa total jumlah PMKS yang telah dibina ekuivalen dengan jumlah gelandangan yang dibina selama tahun 2005, 2006, dan 2007. Hal ini disebabkan adanya PMKS yang kembali lagi ke aktivitas semula setelah dibina. Bahkan banyak pula PMKS

yang meninggalkan Panti Sosial sebelum pembinaan usai, dan kembali ke aktivitasnya semula.

### **C.3. Penampungan, pemilahan, dan pembinaan gelandangan**

Telah sedikit disinggung di muka, bahwa penampungan sementara dan pemilahan gelandangan dilakukan oleh Panti Sosial Bina Insan (PSBI) 01 Kedoya dan PSBI 02 Cipayung. Setelah dijemput dari jalanan di wilayah Kotamadya Jakarta Timur, gelandangan dikirim ke salah satu dari kedua panti ini.

Di PSBI 01 Kedoya, Jakarta Barat maupun di PSBI 02 Cipayung, Jakarta Timur gelandangan akan dikelompokkan ke dalam beberapa kriteria. Beberapa kriteria tersebut pada dasarnya ditujukan untuk menilai apakah gelandangan bersangkutan perlu dibina lebih lanjut atau tidak. Selama dilakukan proses pemilahan/pengelompokan, gelandangan diinapkan di PSBI.<sup>117</sup> Karena PSBI "hanya" merupakan panti penampung sementara sebelum akhirnya gelandangan diserahkan kepada panti sosial pembinaan, maka PSBI akan disebut sebagai "panti sosial transit".

Gelandangan yang dinilai membutuhkan pembinaan lanjutan akan dikirimkan ke salah satu dari dua panti sosial pembinaan yang ada di Jakarta, yaitu PSBIBD 3 Pondok Bambu di Jakarta Timur, atau Panti Sosial Serpong di Tangerang. Lama pembinaan yang dilakukan panti sosial berada di kisaran

---

<sup>117</sup> Pemilahan sebenarnya terjadi di semua fase/tahapan tindakan yang dilakukan oleh aparat pelaksana kebijakan. Pada fase/tahap penjemputan di jalanan, aparat Sudin Bintel Kessos dan Sudin Tramtib Linmas melakukan pemilahan terhadap gelandangan. Sebagian gelandangan akan dibawa ke panti sosial, dan sebagian yang lain dilepaskan kembali. Tidak ada kriteria baku mengenai gelandangan yang bagaimana yang akan dilepas; maupun gelandangan yang seperti apa yang akan dibawa ke panti sosial.

Hal ini terlihat jelas dalam proses penjemputan gelandangan di jalanan. Di antara banyak gelandangan di jalanan, petugas Sudin Bintel Kessos dan Sudin Tramtib Linmas menggunakan kriteria yang "kabur" dalam memilih gelandangan yang akan dijemput dan yang tidak. Gelandangan yang berkeliaran di jalan diambil untuk dibawa ke panti sosial; sementara gelandangan yang berada di kantong-kantong gelandangan dibiarkan. Perlakuan seperti bisa dikatakan "diskriminatif" karena belum tentu gelandangan yang berada di kantong-kantong tidak turun ke jalan. Hanya suatu kebetulan belaka mereka (gelandangan kantong) tidak turun ke jalan saat terjadinya razia/penjemputan.

Begitu juga di panti sosial transit, tidak cukup jelas kriteria apa yang dipergunakan untuk memilah antara gelandangan yang akan dibina di panti sosial pembinaan dengan gelandangan yang akan dilepaskan kembali. Hal ini terkait dengan keterbatasan daya tampung panti sosial pembinaan, sehingga tidak semua gelandangan yang masuk kategori "perlu dibina" bisa ditampung.

Harus tetap dilakukan pengurangan jumlah gelandangan yang akan masuk ke panti sosial pembinaan. Padahal hampir semua gelandangan memiliki "derajat" kesejahteraan sosial yang sama. Kriteria apa yang kemudian dipergunakan untuk memilah sekelompok gelandangan yang memiliki kesamaan derajat kesejahteraan sosial? Tentu akhirnya pemilahan yang dilakukan bersifat instingtif dan tidak secara ketat menggunakan kriteria terukur.

waktu 3 (tiga) bulan. Namun pada beberapa kasus, utamanya bagi gelandangan yang cacat mental, lama waktu pembinaan bisa lebih dari tiga bulan; bahkan ada yang tinggal bertahun-tahun di panti sosial.

Menurut keterangan Erni, Kepala Seksi Perawatan PSBIBD 3 Pondok Bambu, bertambahnya waktu pembinaan bagi PMKS (gelandangan) utamanya disebabkan kemampuan mental/psikis gelandangan bersangkutan tidak cukup memadai untuk diberi pelatihan dan penyadaran. "Sebagian gelandangan gak *nyampe* untuk diberi pelatihan," demikian penegasan Erni.<sup>118</sup>

Menurut pengamatan Erni, PMKS yang berada di dalam Panti tidak ada yang memiliki pemikiran maju; inisiatif sangat minim bahkan tidak ada. Banyak di antara PMKS (terutama pengemis) yang tetap ingin kembali mengemis di jalanan karena menganggap lebih gampang memperoleh uang dengan cara mengemis daripada jika beralih profesi.

Daya tampung masing-masing panti pembinaan gelandangan berbeda-beda. PSBIBD 3 Pondok Bambu memiliki daya tampung sekitar 150 jiwa; dan saat ini terisi 130 jiwa dengan rasio penghuni perempuan:penghuni laki-laki adalah 1:5. Sementara Panti Laras Cipayung, sebagai panti sosial pembinaan terbesar di wilayah DKI Jakarta, mampu menampung hingga 400 jiwa.



Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya (PSBIBD) 3, Jl. Pahlawan Revolusi, Pondok Bambu, Jakarta Timur. Foto diambil Sabtu, 20 September 2008.

---

<sup>118</sup> Wawancara dilakukan di PSBIBD 3, Jl. Pahlawan Revolusi, Pondok Bambu, pada Sabtu, 20 September 2008, pukul 13.00-14.00.



Penampungan dan pembinaan PMKS dipisahkan dalam beberapa kategori panti sosial. PSBIBD 3 Pondok Bambu menampung gelandangan (dan PMKS) cacat mental tapi bukan termasuk kategori gila. Untuk gelandangan (dan PMKS) yang dikategorikan gila ditampung di Panti Sosial Bina Grahita, Pegadungan. Gelandangan (dan PMKS) yang memiliki kondisi fisik dan psikis relatif bagus ditampung dan diberi pelatihan di Panti Laras, Cipayung.

Gelandangan (dan PMKS) yang menderita cacat fisik tetapi kondisi psikisnya normal, ditampung dan diberi pelatihan di Sasana Bina Bangsa, Pondok Bambu. Gelandangan (dan PMKS) yang sehat fisik dan psikis diberi peluang untuk menjadi transmigran ke luar Jawa. Gelandangan (dan PMKS) yang ingin menjadi transmigran dididik di Panti Sosial Balaraja.

Sebagai sebuah panti sosial berukuran sedang, PSBIBD 3 Pondok Bambu memiliki 10 (sepuluh) orang staf pegawai negeri sipil (termasuk pejabat struktural), dan 10 (empat belas) orang pramu sosial yang bertugas merawat dan membina penghuni panti. Penggolongan PNS dan pramu sosial memiliki konsekuensi terhadap jam kerja. PNS (struktural) bekerja 5 (lima) hari kerja dalam satu minggu, sedangkan pramu sosial bekerja memberikan pelayanan 7 (tujuh) hari dalam seminggu.



Salah satu penghuni barak penampungan gelandangan lelaki di PSBIBD 3, Jl. Pahlawan Revolusi, Pondok Bambu, Jakarta Timur. Foto diambil Sabtu, 20 September 2008.

Penghuni panti diwajibkan mengikuti kegiatan-kegiatan yang ditujukan untuk menjaga kebugaran fisik serta membangkitkan kembali hasrat untuk

berkarya. Kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan antara lain olah raga, bermusik, pelatihan ketrampilan sederhana (misal membuat keset, taplak, batako, dll.).

Erni, Kepala Seksi Perawatan PSBIBD 3 Pondok Bambu memberikan perkiraan biaya hidup per penghuni panti kurang lebih Rp. 15.000,- per hari.<sup>119</sup> Dengan asumsi daya tampung panti sejumlah 150 orang dalam jangka tiga bulan, maka biaya konsumsi (saja!) yang diperlukan satu tahun (365 hari) adalah Rp. 822.250.000,- (delapan ratus dua puluh dua juta dua ratus lima puluh ribu rupiah).

Pelaksanaan teknis harian penanganan gelandangan (dan PMKS) di PSBIBD 3 Pondok Bambu dan panti sosial lainnya tidak didasarkan pada SOP yang terpadu. Kepala Seksi Perawatan pada PSBIBD 3 Pondok Bambu mengemukakan bahwa selama ini penanganan harian terhadap gelandangan (dan PMKS) mendasarkan kepada kesepakatan bersama, pengalaman, dan improvisasi masing-masing petugas panti sosial.

Mengenai pertanggungjawaban kegiatan, panti sosial bertanggung jawab kepada Dinas Bintal Kessos DKI Jakarta. Kemudian, sesuai jenjang yang ada, Dinas Bintal Kessos DKI Jakarta bertanggung jawab kepada Gubernur DKI Jakarta. Alur pertanggungjawaban ini sama dengan alur pertanggungjawaban Sudin Bintal Kessos Jakarta Timur, karena keduanya merupakan institusi yang sejajar di bawah koordinasi Dinas Bintal Kessos DKI Jakarta.<sup>120</sup>

Pihak-pihak yang memiliki kewenangan menjemput gelandangan dari jalanan, antara lain kepolisian, Sudin Tramtib Linmas, maupun Sudin Bintal Kessos mengirimkan gelandangan ke panti sosial. Namun selama ini tidak pernah ada *feed back* atau semacam laporan/pemberitahuan dari panti sosial kepada masing-masing pihak pengirim (utamanya Sudin Bintal Kessos)

---

<sup>119</sup> Saat ditanya mengenai biaya keseluruhan yang dianggarkan Dinas Bintal Kessos bagi PSBIBD 3 untuk menampung dan membina PMKS, Erni tidak bersedia memberitahukan dan menyatakan bahwa data anggaran sifatnya tertutup (rahasia). Untuk membuka data tersebut Erni membutuhkan persetujuan dari Dinas Sosial DKI Jakarta.

<sup>120</sup> Perlu dipaparkan sedikit kilas balik keberadaan panti sosial dalam kaitannya dengan Departemen Sosial RI. Pada era sebelum Departemen Sosial dilikuidasi oleh Presiden Abdurrahman Wahid, baik Departemen Sosial maupun pemerintah daerah (khususnya DKI Jakarta) memiliki panti sosial masing-masing. Setelah Departemen Sosial dilikuidasi pada 1999, sebagian panti sosial (meliputi fasilitas dan pegawai pengurusnya) yang sebelumnya ada di bawah Departemen Sosial ditarik menjadi bagian dari Dinas Bintal Kessos DKI Jakarta. Kondisi ini tetap bertahan meskipun pada 2001 Departemen Sosial kembali diaktifkan oleh Presiden.

mengenai berapa jumlah total gelandangan yang dibina; serta bagaimana hasil akhir pembinaan tersebut.

Tidak adanya *feedback* berupa pelaporan tindak lanjut penanganan ini membuat Sudin Bintel Kessos tidak bisa memantau perkembangan gelandangan pascapembinaan. Akibat lain dari tidak adanya *feedback* adalah pertumbuhan (jumlah) gelandangan dan modus kehadiran gelandangan di Jakarta Timur sulit dideteksi oleh Sudin Bintel Kessos.<sup>121</sup>



Suasana dalam barak penampungan gelandangan lelaki di PSBIBD 3, Jl. Pahlawan Revolusi, Pondok Bambu, Jakarta Timur. Foto diambil Sabtu, 20 September 2008.

Barak penampungan di PSBIBD 3, karena menampung gelandangan yang mengalami cacat mental, didesain seperti tampak dalam foto di atas. Sebuah ruangan memanjang tertutup dengan jendela berterali. Perabot yang ada di dalam ruangan hanya ranjang-ranjang besi yang diperuntukkan satu ranjang untuk satu orang.

Jendela berterali berfungsi untuk memudahkan pengawasan terhadap aktivitas gelandangan di dalam bangsal. Tidak adanya perabotan selain ranjang untuk mengantisipasi kehilangan/kerusakan pada perabot bersangkutan. Sementara pintu bangsal selalu dikunci dari luar untuk mencegah gelandangan yang masih dalam fase "penyadaran" agar tidak kabur dari panti.

---

<sup>121</sup> Keterangan agak berbeda disampaikan oleh Kepala Seksi Perawatan PSBIBD 3 Pondok Bambu. Menurutnya PSBIBD 3 Pondok Bambu melakukan *monitoring* (meskipun tidak selalu berhasil baik) terhadap gelandangan (dan PMKS) pascapembinaan.

Bagi gelandangan yang telah dianggap "sadar", bangsal tidak lagi selalu dikunci. Gelandangan bersangkutan diijinkan keluar masuk barak untuk melakukan aktivitas lain. Bahkan beberapa penghuni panti diminta membantu pekerjaan pramu sosial, antara lain mencuci baju-baju penghuni panti; mendistribusikan makanan; membersihkan bangsal; membersihkan lingkungan panti; dan beberapa aktivitas lain.



Berjaga di pos penjagaan. Salah satu penghuni PSBIBD 3 yang dianggap telah "sadar" dikaryakakan untuk menjaga kompleks panti dan mengawasi aktivitas penghuni lainnya. Meskipun penjagaannya tidak efektif, karena sang penjaga tidur, setidaknya aktivitas ini membangun kembali harga diri gelandangan bersangkutan. Foto diambil Sabtu, 20 September 2008.

#### **C.4. Pascapembinaan**

Setelah pembinaan dianggap cukup, gelandangan (dan PMKS) penghuni panti sosial diijinkan meninggalkan panti. Gelandangan yang dibina di Panti Laras bisa kembali ke masyarakat untuk menerapkan ketrampilan yang telah diperolehnya. Sementara gelandangan cacat mental diijinkan meninggalkan panti sosial jika dijemput keluarganya.

Keluarga yang hendak membawa pulang penghuni panti harus menunjukkan dokumen-dokumen yang membuktikan adanya hubungan keluarga. Serta harus pula membawa pengantar dan/atau rekomendasi dari pemerintah daerah asal gelandangan bersangkutan yang menyatakan bahwa penjemput adalah benar keluarga dari penghuni panti yang dijemput, dan mampu

“menjamin” mantan gelandangan bersangkutan tidak kembali menggelandang di jalanan.

Untuk gelandangan yang memiliki tempat tinggal asal tetapi tidak dijemput keluarganya, panti sosial mengantar pulang ke daerah asal. Pemulangan dilakukan sendiri oleh panti sosial dengan melaporkan tindakannya kepada Dinas Bina Keluarga dan Rehabilitasi DKI Jakarta.

Pada kasus gelandangan cacat mental dan gelandangan tuna grahita, banyak yang tidak lagi memiliki keluarga dan rumah di daerah asalnya. Terhadap gelandangan yang tidak memiliki keluarga maupun tempat tinggal asal, panti sosial membuat kebijakan untuk tetap menampung di panti.

Sementara pada kasus gelandangan binaan Panti Laras, hampir semuanya bersedia meninggalkan panti sosial untuk memulai kehidupan di luar panti. Namun terdapat beberapa penghuni panti yang memilih tetap tinggal di panti dengan alasan tidak mampu mencari nafkah sendiri.

Setelah dipulangkan kepada keluarga/daerah asal masing-masing, panti sosial berusaha menjaga komunikasi untuk melakukan pemantauan (*monitoring*) terhadap perkembangan sosial mantan penghuni bersangkutan. Dua alasan yang membuat komunikasi *monitoring* lancar adalah: keluarga mantan penghuni panti bersangkutan terus mengkonsultasikan penanganan lanjutan; atau mantan penghuni panti bersangkutan dengan sadar melakukan komunikasi untuk konsultasi (meminta pendampingan) saat menghadapi masalah di masyarakat.

Dari sekian banyak gelandangan mantan penghuni panti sosial yang dikembalikan kepada masyarakat, masih ditemui yang kembali menggelandang di jalanan Jakarta Timur. Mantan penghuni panti yang kembali menggelandang di jalanan biasanya memerlukan waktu antara 2 (dua) minggu hingga beberapa bulan sejak dipulangkan, untuk memutuskan kembali ke jalanan. Kepala Seksi Perawatan PSBIBD 3 Pondok Bambu menginventarisir beberapa alasan yang menjadikan gelandangan memutuskan kembali ke jalanan. Alasan tersebut antara lain kesulitan menerapkan keterampilan (yang terbatas) di masyarakat; merasa lebih gampang mencari nafkah dengan cara mengemis; gangguan mental dan/atau gila-nya kambuh; dan beberapa alasan lainnya.

Terdapat juga beberapa sisi romantika “tak lazim” dalam kehidupan panti sosial penampungan dan pembinaan gelandangan. Salah satunya adalah terjadinya pernikahan antarpenghuni panti atau antarmantan penghuni panti.

Jika terjadi pernikahan antarpenghuni panti, pengurus panti sosial akan berusaha memfasilitasi meskipun hal tersebut bukan kewajiban panti bersangkutan. Pernikahan antarpenghuni panti sosial merupakan nilai tambah tersendiri bagi pembinaan gelandangan, karena adanya pernikahan antarpenghuni dianggap indikasi munculnya kesadaran penghuni panti untuk hidup normal seperti masyarakat kebanyakan.

