

Bab I

Pendahuluan

A. Latar Belakang

A.1. Jakarta dan Gelandangan

Minggu (5/6) lalu Supriono (38), pemulung yang biasa mangkal di kawasan Cikini, Jakarta Pusat, harus menggendong jenazah anaknya, Khaerunisa (3), yang meninggal karena penyakit muntaber dari Instalasi Pemulasaran Jenazah Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo. Pasalnya, dia tidak punya uang untuk menyewa mobil jenazah guna membawa jenazah anaknya itu ke pemakaman.¹

Reportase di atas, yang dikutip dari *Harian Kompas*, menunjukkan kualitas hidup yang dimiliki gelandangan dan masyarakat miskin pada umumnya. Gelandangan identik dengan kemiskinan. Pada umumnya, gelandangan adalah orang-orang yang tersisih secara ekonomi, atau bisa dikatakan sebagai kelompok yang menghuni dasar dari struktur ekonomi. Bahkan di antara kelompok orang miskin, gelandangan menduduki struktur terbawah karena tidak memiliki tempat tinggal tetap dan tidak memiliki pekerjaan tetap.

Ilustrasi kasus yang dikutip dari *Harian Kompas* di atas adalah cerminan buram akibat kemiskinan terhadap anggota masyarakat. Sekaligus menunjukkan adanya kemiskinan kebijakan dan (niat baik) implementasi kebijakan penanganan gelandangan oleh pemerintah, serta miskinnya kepedulian masyarakat terhadap pengentasan gelandangan. Padahal ketiadaan perhatian pemerintah dan masyarakat terhadap isu ini justru memperlebar masalah; gelandangan bukan lagi "sekedar" penurunan kualitas hidup yang dialami gelandangan bersangkutan, namun berubah menjadi ketidaknyamanan yang dialami bersama antara gelandangan bersangkutan dengan masyarakat setempat.

¹ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0506/07/metro/1797379.htm>

Salah satu ilustrasi dari ketidaknyamanan warga Jakarta terkait keberadaan gelandangan dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) pada umumnya, direkam *Kompas* dalam reportasenya sebagai berikut.²

"Di sejumlah mal, anak-anak bahkan tidak sungkan-sungkan terus membuntuti para pengunjung yang selesai berbelanja. 'Minta dong, om, tante, kasih dong,' kata seorang anak jalanan kepada pengunjung di Mal Klender, Jakarta Timur.

Beberapa pengunjung mengaku risi dengan ulah anak jalanan itu. Apalagi, mereka terus membuntuti hingga ke tempat parkir atau halte. 'Apa anak-anak itu tidak ada yang mengurus. Kalau memang telantar, kan harusnya dipelihara negara, seperti di UUD 45,' kata Santi, warga Pondok Kopi."

Ketidaknyamanan tersebut memiliki potensi peningkatan manakala jumlah gelandangan, dan PMKS pada umumnya, mengalami peningkatan signifikan. Menurut keterangan Kepala Dinas Bina Mental (Bintal) Spiritual dan Kesejahteraan Sosial (Kesos) Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Syarifudin Mahfud, jumlah PMKS di Jakarta pada 2004 menunjukkan kenaikan jumlah hingga 20% dari jumlah PMKS tahun 2003 yang berada di kisaran 54.925 jiwa. Kelompok yang cenderung meningkat tajam adalah anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.³

Sebagai bahan perbandingan tambahan, seperti diberitakan situs berita Detik.com, sepanjang Januari-Agustus 2007 Pemprov DKI Jakarta menjaring 1.492 jiwa PMKS yang terdiri dari gelandangan, pengemis, PSK (pen., pekerja seks komersil), dan anak jalanan.⁴ Namun angka tersebut harus dilihat secara hati-hati karena tidak mewakili keseluruhan populasi gelandangan Jakarta. Jumlah 1.492 jiwa tersebut adalah jumlah PMKS yang terkena razia di 10 titik rawan DKI Jakarta, yaitu UKI, perempatan Coca Cola, Fatmawati, Grogol, Tomang, Koja, Lagoan, Kuningan, Pasar Rebo, dan Harmoni.

Berkaitan dengan angka yang menunjukkan jumlah gelandangan di Jakarta, harus benar-benar diperhatikan bahwa implementasi kebijakan penanganan gelandangan tidak didasarkan pada (fluktuasi) jumlah. Artinya, berapapun jumlah gelandangan yang ada tidak berpengaruh pada keputusan apakah suatu kebijakan harus diberlakukan atau tidak.

² _____, "Anak Jalanan dan Gelandangan Makin Banyak", *Kompas*, Sabtu, 6 Maret 2004.

³ *Ibid.*

⁴ Putri, Nadhifa, "1.492 Gepeng dan PSK Dijaring Pemprov DKI Selama 8 Bulan", *Detikcom*, 2 Oktober 2007.

Biarpun hanya ada satu orang gelandangan di Jakarta, Negara c.q. Pemda DKI Jakarta c.q. Pemkot Jakarta Timur tetap harus memberikan perlindungan kepada gelandangan. Baik bersama-sama, atau perorangan, gelandangan adalah tetap warga negara dan penduduk kota yang harus dipenuhi kebutuhan dasarnya.

Penambahan jumlah gelandangan, seperti halnya penambahan jumlah penduduk lain, membawa konsekuensi peningkatan kepadatan penduduk. Dengan demikian penduduk setempat harus berbagi luasan ruang publik dengan gelandangan. Padahal dalam kondisi tanpa adanya gelandangan pun, ruang publik yang ada sudah tidak mencukupi kebutuhan penduduk.⁵

Dari perspektif ketertiban, kehadiran atau kemunculan gelandangan membawa akibat munculnya ketidaktertiban dalam berbagai sisi kehidupan. Antara lain kekumuhan yang disebabkan munculnya kantong-kantong hunian liar di pinggir jalan, kolong jembatan atau jalan layang, di ruang-ruang publik, dan beberapa tempat lainnya. Selain itu perilaku menggelandang sering dijadikan kambing hitam bagi terjadinya kriminalitas, khususnya pencurian. Perilaku beberapa gelandangan yang memilih "profesi" sebagai pengemis di jalan raya juga memicu ketidaknyamanan pengguna jalan raya.

Kehadiran gelandangan di Jakarta bukan tidak membawa masalah. Jakarta adalah kota dengan kepadatan rata-rata 114 ribu jiwa/km².⁶ Dengan tingkat kepadatan tersebut, tentunya Jakarta tidak lagi cukup nyaman bagi penduduknya. Apalagi ditambah ketidaktertiban perilaku sebagian gelandangan.

Bahkan angka yang dirilis Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Jakarta menunjukkan perbedaan signifikan dalam hal kepadatan penduduk. Estimasi Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2006 menunjukkan penduduk DKI Jakarta sebanyak 8,96 juta jiwa. Dengan wilayah seluas 661,52 km² maka tingkat kepadatan penduduk Jakarta adalah 13,5 ribu jiwa/km².⁷ Tetapi perbedaan

⁵ Ruang publik, menurut Ray Oldenberg (1999), merupakan ruang ketiga (*third place*) yaitu tempat khusus selain kantor yang menjadi sarana berkumpul/bertemu warga. Contohnya *coffe-shop*, taman bermain, *town-square*, dan lain sebagainya. DK Halim melukiskan bahwa di Prancis dan Belgia, banyaknya kafe-kafe (ruang publik) mampu menciptakan pengawasan bersama terhadap jalanan. Sehingga jalanan aman dari tindak kriminal; serta semakin mengukuhkan keberadaan ruang publik itu sendiri. Halim, Deddy Kurniawan. 2008. *Psikologi Lingkungan Perkotaan*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal. 55-56.

⁶ <http://www.kependudukancapil.go.id/index.php?stats:open&o=5>, download medio Agustus 2007.

⁷ BPS Provinsi Jakarta. 2008. *Jakarta Dalam Angka 2007*. Jakarta: Badan Pusat Statistik Provinsi Jakarta. Hal. 55.

jumlah tidak perlu dibahas lebih dalam, karena murni terkait masalah teknis pencacahan.⁸

Tabel 1: Kepadatan Penduduk Per Wilayah Kotamadya bulan Mei Tahun 2007
(sumber: www.kependudukancapil.go.id)

Wilayah	WNI LK	WNI PR	WNA LK	WNA PR	Total	Luas	Kepadatan
Jakarta Pusat	438.421	435.628	1.139	1.081	876.269	4.815	182
Jakarta Utara	605.199	577.161	282	235	1.182.877	13.739	86
Jakarta Barat	794.770	777.808	532	451	1.573.561	12.525	126
Jakarta Selatan	910.214	828.707	364	238	1.739.523	14.573	119
Jakarta Timur	1.143.214	1.014.127	148	80	2.157.569	19.741	109
Kepulauan Seribu	9.991	9.895	0	0	19.886	870	23
Total	3.901.809	3.643.326	2.465	2.085	7.549.685	66.263	114

A.2. Memahami Jakarta dan Gelandangan

Memahami kemiskinan adalah pintu masuk menuju pemahaman mengenai gelandangan, karena pada dasarnya kemunculan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) selalu bersumber pada kemiskinan. Kemiskinan maujud dalam banyak hal/bentuk, salah satunya dalam wujud gelandangan.

⁸ Perbedaan dalam hal perolehan jumlah penduduk (kelak hal ini akan mengimbas pada jumlah gelandangan yang berhasil disurvei) bisa jadi disebabkan oleh metode sensus yang dipergunakan. Terdapat dua teknik/metode yang lazim dipergunakan dalam sensus penduduk, yaitu penghitungan penduduk secara *de facto* dan secara *de jure*. Cara pertama, *de facto*, adalah teknik penghitungan terhadap penduduk di tempat dia dijumpai. Teknik ini tidak memerhatikan apakah penduduk yang dihitung berdomisili di tempat tersebut atau tidak. Sementara teknik kedua, *de jure*, merupakan pencacahan/penghitungan penduduk berdasarkan domisili/tempat tinggal. Cara yang kedua tidak memerhatikan apakah pada saat sensus/pencacahan penduduk bersangkutan berada di lokasi atau tidak.

Tabel 2: Garis Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Daerah, Maret 2006-Maret 2007⁹

Tahun	Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bln)			Jumlah penduduk miskin (ribu)	Persentase penduduk miskin
	Makanan	Bukan Makanan	Total		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Maret 2006	116 381	122 849	239 230	407,1	4,57
Maret 2007	166 321	100 554	266 874	405,7	4,48

Sumber: Diolah dari data Susenas Panel Maret 2006 dan Maret 2007

Jumlah penduduk miskin DKI Jakarta pada Maret 2007 sebesar 405,7 ribu orang (4,48%). Sementara penduduk miskin Maret 2006 menunjukkan kisaran 407,1 ribu (4,57%). Hal ini dibaca sebagai penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 1,4 ribu dalam tempo setahun.

Tetapi penurunan angka penduduk miskin tidak selalu bersesuaian dengan kondisi riil penduduk. Penurunan angka kemiskinan memiliki kaitan erat dengan garis kemiskinan yang dijadikan parameter; serta terkait pula dengan metode sensus yang dipergunakan.¹⁰

Terhadap posisi sosial-ekonomi gelandangan yang memiliki kekhasan dibandingkan dengan golongan miskin pada umumnya, dimunculkan perbedaan definisi antara kemiskinan dan gelandangan sebagai berikut. Kemiskinan adalah kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.¹¹

⁹ Tabel diadopsi dari "Tingkat Kemiskinan di DKI Jakarta Tahun 2007" dalam *Berita Resmi Statistik BPS Provinsi DKI Jakarta*, No. 29/08/31/Th. IX, 1 Agustus 2007.

¹⁰ Tidak kurang Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Paskah Suzeta meminta Badan Pusat Statistik mengubah metode pendataan kemiskinan. Perubahan yang diminta Paskah Suzeta meliputi penambahan jumlah orang yang disensus dan mengubah siklus sensus. Sampel yang dipergunakan BPS selama ini di kisaran 50 ribu penduduk atau 0,1% dari jumlah populasi Indonesia, sehingga sulit untuk mendapatkan angka kemiskinan yang akurat. Agus Supriyanto, "BPS Diminta Ubah Metode," *Tempo Interaktif*, Rabu, 30 Agustus 2006.

¹¹ Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2008, Buku II Bab 28.

Untuk memberikan tambahan pemahaman mengenai kemiskinan di era Orde Baru, silakan dibaca tulisan Sediono M.P. Tjondronegoro yang berjudul "Persoalan-Persoalan Institusional dan Administratif". Tulisan ini dikompilasi dalam Husken, Frans, Mario Rutten, dan Jan-Paul Dirkse. 1997. *Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial Indonesia di Bawah Orde Baru*. Jakarta: Grasindo dan KITLV. Hal. 183-213.

Kemiskinan tidak hanya dipahami sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Kemiskinan juga harus dipahami sebagai kondisi tidak dipenuhinya hak dasar serta adanya perbedaan perlakuan (diskriminasi) memiliki pengaruh signifikan terhadap terciptanya entitas kemiskinan, khususnya gelandangan.

Hak-hak dasar terdiri dari hak-hak yang dipahami masyarakat miskin sebagai hak untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui dalam peraturan perundang-undangan. Hak-hak dasar yang diakui secara umum antara lain meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki.

Tidak banyak perbedaan definisi antara kemiskinan dengan gelandangan. 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.¹²

Dalam relasi kekuasaan, ketidaksesuaian antara perilaku gelandangan dengan perilaku (dan) norma yang berlaku dalam masyarakat, menjadikan gelandangan dikategorikan sebagai perilaku devian/menyimpang, yaitu orang tertentu dengan perilaku menyimpang. Pemerintah mengkategorikan gelandangan sebagai kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Selain gelandangan, yang termasuk dalam kategori PMKS ini antara lain adalah pengemis, bekas narapidana terlantar, anak jalanan, penyandang cacat terlantar, lansia terlantar, tuna susila, komunitas adat terpencil, dan sebagainya

Sebenarnya hak-hak dasar untuk kehidupan yang layak ini sudah dituangkan dalam kovenan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Beberapa di antara kovenan tersebut adalah Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi,

¹²Definisi ini diambil dari Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 51.

Sosial, dan Budaya¹³ yang telah diratifikasi pemerintah Indonesia. Dalam kovenan tersebut disebutkan bahwa semua manusia, apapun kewarganegaraannya, berhak untuk memiliki tempat tinggal, memperoleh makan dan minum, mendapatkan layanan kesehatannya, dan hak-hak mendasar yang lain.

Dalam kerangka hukum nasional, gelandangan tidak dibedakan dari warga negara pada umumnya. Gelandangan adalah juga warga negara yang dilindungi pemenuhan hak hidupnya. Setidaknya terdapat tiga pasal dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) menyebutkan perlindungan terhadap gelandangan.

UUD 1945 Pasal 28A menyatakan "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya." Pasal 28C Ayat (1) menyatakan

"Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia."

Pasal 28H Ayat (1) menyatakan "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan;" Ayat (2) menyatakan "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan;" Ayat (3) menyatakan "Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat." Pasal 28I Ayat (4) menyatakan "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah."

Hukum, yang maujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan seperti UUD 1945 tersebut di atas adalah produk abstrak yang tidak akan membawa akibat riil apapun jika tidak di-*breakdown* dalam peraturan hukum yang derajatnya lebih rendah serta dalam petunjuk teknis pelaksanaan. Setelah peraturan perundang-undangan diperinci dalam peraturan pelaksanaan yang

¹³ Ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum PBB No. 2200A (XXI) bertanggal 16 Desember 1966.

lebih jelas, maka benang merah penghubung antara peraturan hukum dengan wujud riil gelandangan adalah pada implementasi peraturan perundang-undangan.

"Wilayah implementasi" adalah wilayah yang sangat krusial, karena di wilayah ini terjadi penafsiran terhadap hukum, bahkan seringkali harus disertai improvisasi demi tercapainya hakikat tujuan hukum. Penafsiran dan improvisasi yang "pro-gelandangan" akan menciptakan pengentasan gelandangan. Sementara sebaliknya, alih-alih menciptakan kesejahteraan bagi gelandangan, penafsiran dan pelaksanaan setengah hati terhadap hukum justru membuat gelandangan semakin terpuruk.

Sebelum membicarakan lebih jauh implementasi kebijakan penanganan gelandangan, perlu terlebih dahulu meninjau secara sosiologis keberadaan gelandangan di Jakarta. Untuk kasus kota Jakarta, terdapat dua tipikal kemunculan gelandangan. Tipikal pertama, gelandangan yang ada di Jakarta muncul dari atau sebagai gelandangan migran dari kota-kota atau wilayah-wilayah di seputar Jakarta. Di sini tidak terjadi perubahan kualitas hidup ataupun perubahan strata/kelas sosial, karena gelandangan bersangkutan sudah menjadi gelandangan sejak sebelum memasuki wilayah Jakarta.

Sementara tipikal kedua, gelandangan yang ada di Jakarta adalah gelandangan yang pada mulanya bukan gelandangan tetapi karena kekalahan persaingan hidup (ekonomi) beralih posisi menjadi gelandangan.¹⁴ Dalam perspektif sosial kemasyarakatan, tipikal gelandangan yang kedua bisa disebut sebagai produk *social sinking*; sebuah kekalahan kompetisi yang akhirnya menurunkan "derajat" kelas atau strata seseorang dari bukan gelandangan menjadi gelandangan.

Menurut penelitian yang dilakukan terhadap gelandangan oleh Parsudi Suparlan pada 1960/1961 dan penelitian Parsudi Suparlan bersama Jurusan Antropologi dan Jurusan Arsitektur Universitas Indonesia pada 1979/1980, ditemukan delapan pola kedatangan gelandangan, yaitu:¹⁵

¹⁴ Sebagai pembanding bisa dibaca tulisan Parsudi Suparlan berjudul "Gelandangan: Sebuah Konsekuensi Perkembangan Kota" dalam Widiyanto, Paulus. 1986. *Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial*. Cetakan Kedua. Jakarta: LP3ES.

¹⁵ Suparlan, Parsudi. 2004. *Masyarakat dan Kebudayaan Perkotaan: Perspektif Antropologi Perkotaan*. Cetakan I. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian. Hal.109-110.

1. Datang secara individual, langsung dari tempat asalnya ke Jakarta, dan di Jakarta mereka itu menemui relasi/kerabat/teman untuk menampung menginap sementara.
2. Datang secara individual, langsung dari tempat asalnya ke Jakarta, tanpa mempunyai seseorang yang dituju yang bisa ditumpangi menginap sementara.
3. Datang langsung ke Jakarta bersama keluarga (istri atau istri dan anak-anak) dengan tujuan tempat pekerjaan yang telah dijanjikan, atau ke tempat di mana dia tadinya telah menetap dan bekerja di Jakarta.
4. Datang langsung ke Jakarta bersama keluarga tanpa ada sesuatu tempat tujuan atau seseorang yang akan dimintai tolong.
5. Datang ke Jakarta, baik secara individual maupun dalam satuan keluarga, setelah terlebih dahulu tinggal di kota-kota lainnya; Jakarta adalah tujuan terakhir dari pengembaraan mereka.
6. Datang langsung ke Jakarta dalam rombongan orang-orang yang seasal (biasanya dari desa atau kampung yang sama), secara individual (tanpa keluarga); yang di Jakarta sudah ada yang akan menampung mereka sebagai buruh.
7. Datang langsung ke Jakarta dalam rombongan orang-orang yang seasal; yang di Jakarta hanya samar-samar diketahui akan ada yang menampung mereka sebagai buruh, sebagai pembantu berdagang, atau sebagai magang berdagang; atau sama sekali tidak ada seseorang yang dituju yang akan menolong mencarikan kerja bagi mereka.
8. Datang ke Jakarta secara langsung dari tempat asalnya dalam satu rombongan yang diorganisir oleh calo kerja.

Pola kedatangan gelandangan ke Jakarta yang ditemukan Parsudi Suparlan menunjukkan bahwa calon gelandangan pada umumnya memiliki potensi untuk menjadi gelandangan karena kemiskinan yang sejak mula menjerat. Tujuan awalnya sama sekali bukan menggelandang, melainkan mencari pekerjaan untuk memperbaiki kualitas hidup. Namun jerat kemiskinan yang menggantung di leher sejak di daerah asal (dengan asumsi gelandangan berasal dari luar Jakarta) tidak memberikan bekal ketrampilan untuk bersaing

hidup di Jakarta. Maka, bekal kemiskinan yang dipertaruhkan dalam adu nasib di Jakarta tidak membuahkan apa-apa selain kemiskinan yang sangat.

Untuk menghidupi dirinya sehari-hari, gelandangan melakukan aktivitas mencari nafkah. Dari pengamatan yang dilakukan, beberapa aktivitas gelandangan antara lain mengemis, memulung, mengamen, dan berbagai aktivitas lain.¹⁶ Dalam hal tempat tinggal atau domisili terdapat kebiasaan yang bisa diamati. Salah satunya adalah kecenderungan gelandangan untuk tinggal di wilayah yang relatif tetap, meskipun tidak memiliki rumah atau tempat tinggal permanen.

Artinya, meskipun tidak setiap hari berada di lokasi yang sama, ada kecenderungan gelandangan memiliki "tempat mangkal" tertentu; dan akan cenderung bertahan di tempat itu sampai ada paksaan dari penguasa/pemerintah setempat atau faktor eksternal lain untuk pindah. Atau, kepindahan gelandangan dilakukan jika "tempat mangkal" dirasa sudah tidak mampu menunjang/memenuhi kebutuhan (ekonomi) hidup.

Di tempat-tempat yang dirasa nyaman untuk ditinggali akan relatif lebih banyak gelandangan berada di sana. Beberapa alasan/kriteria lokasi yang dianggap nyaman untuk ditinggali antara lain: aman dari jangkauan aparat ketertiban kota; terlindung dari panas, hujan, maupun angin; serta dekat/strategis dengan tempat mencari nafkah (misalnya strategis bagi pengamen jika dekat lampu lalu lintas; strategis bagi pemulung jika dekat dengan penampungan sampah; strategis bagi pengemis jika dekat dengan pertokoan atau pasar, dan lain sebagainya).

A.3. Penanganan terhadap gelandangan

Suatu hal dianggap perlu mendapatkan penanganan khusus manakala sudah menimbulkan atau memiliki potensi menimbulkan *disorder*. Dalam hal ini gelandangan dianggap berpotensi besar menimbulkan *disorder* karena kondisi ketidaksamaan gelandangan dengan masyarakat pada umumnya. Dalam narasi

¹⁶ Departemen Sosial membuat pembedaan antara gelandangan, pengemis, pengamen, pekerja seks komersil, dan lainnya. Namun sebenarnya dalam hal profesi (mata pencaharian) sehari-hari posisi mereka bisa saling dipertukarkan. Salah satu pembeda utama adalah, gelandangan tidak memiliki tempat tinggal tetap dan tidak memiliki pekerjaan (mata pencaharian) tetap.

yang dikembangkan Michel Foucault,¹⁷ abnormalitas muncul karena penilaian mayoritas terhadap minoritas. Atau, dalam beberapa literatur sosiologis, abnormalitas dikatakan sebagai dikotomi *in group* dan *out group*. Masyarakat Jakarta yang memiliki tempat tinggal dan pekerjaan (relatif) tetap adalah kelompok mayoritas, dan karenanya menilai diri sebagai normal. Sementara gelandangan adalah kelompok abnormal karena selain tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan (relatif) tetap, gelandangan merupakan kelompok minoritas.

Terdapat banyak penjelasan yang bisa dijadikan dukungan atau setidaknya senada dengan tesis yang dikemukakan Foucault. Salah satunya adalah teori psikologi mengenai prasangka (*prejudice*). Abnormalitas dan "rekonsiliasi" bisa (di)muncul(kan) dan (di)hilang(kan) dengan manajemen prasangka. *In group* selalu memandang *out group* dengan berlandaskan prasangka.

Prasangka dimaknai dalam dua kutub, yaitu prasangka positif dan satu lagi adalah, yang lebih relevan untuk penelitian ini, prasangka negatif. Nelson (2002) seperti dikutip Sarlito Wirawan Sarwono mendefinisikan prasangka negatif sebagai "suatu evaluasi negatif seseorang atau sekelompok orang terhadap orang atau kelompok lain yang berbeda dari kelompoknya sendiri." Sarwono menambahkan bahwa "prasangka merupakan persepsi yang bias karena informasi yang salah atau tidak lengkap, serta didasarkan pada sebagian karakteristik kelompok lain, baik nyata maupun khayalan."¹⁸

Dalam menjelaskan kegagalan pengentasan gelandangan, salah satu hipotesis yang diajukan adalah kentalnya prasangka (*prejudice*) masyarakat "normal" terhadap gelandangan sebagai masyarakat "abnormal". Masyarakat "normal" tidak mau menerima kehadiran gelandangan karena berbagai prasangka yang terus-menerus dikekalkan dan dikuatkan melalui mekanisme

¹⁷ Dalam *Madness and Civilization*, Michel Foucault menceritakan sejarah munculnya (konsep) kegilaan dalam masyarakat. Penelitian Foucault menunjukkan bahwa pada periode masa tertentu, kegilaan pernah dianggap sebagai sesuatu yang nilainya lebih tinggi dibanding kewarasan/kesadaran manusia normal. Hal ini menguatkan dugaan bahwa bisa abnormalitas gelandangan -seperti halnya kegilaan- hanyalah sekedar konstruksi sosial masyarakat. Bukan tidak mungkin konstruksi sosial ini diubah.

Penjelasan tentang sejarah kegilaan dari buku *Madness and Civilization*, disadur dari Bertens, K. 2006. *Filsafat Barat Kontemporer: Prancis*. Cetakan keempat. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hal. 334-344. Atau bisa dibaca dalam Foucault, Michel. 2006. *History of Madness*. London & New York: Routledge.

¹⁸ Sarwono, Sarlito Wirawan. 2006. *Psikologi Prasangka Orang Indonesia: Kumpulan Studi Empirik Prasangka dalam berbagai Aspek Kehidupan Orang Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

pewarisan pengetahuan (inter dan antargenerasi) yang tidak mengindahkan proses verifikasi dan menampilkan sikap kritis. Beberapa sarana pewarisan tersebut antara lain isu, gosip, stigma, stereotipe, dan lain sebagainya.

Masyarakat "normal" menganggap benar setiap isu jelek mengenai perilaku gelandangan. Sementara isu yang baik mengenai gelandangan jarang dianggap sebagai kebenaran. Padahal jika masyarakat "normal" bersedia mempercayai gelandangan, hal tersebut bisa jadi membuka potensi bagi gelandangan untuk mendapatkan pekerjaan yang layak (bahkan permanen) serta lambat laun mengubah kualitas hidup gelandangan bersangkutan.¹⁹

Kembali kepada dikotomi Foucault, masih dalam konteks relasi antara oposisi biner "norma-abnormal" dengan kekuasaan, harus dilakukan tindakan untuk menormalkan kembali anggota masyarakat yang abnormal tersebut. Tindakan normalisasi ini dianggap harus dilakukan karena terdapat kecenderungan bahwa mayoritas merasa takut terhadap pengaruh nilai-nilai yang disandang oleh kelompok minoritas. Dalam pandangan sosiologi, momentum ini disebut sebagai pengawasan dan pengendalian sosial, yaitu suatu upaya/tindakan yang dilakukan masyarakat untuk menemukan sekaligus meluruskan nilai/norma yang dianggap menyimpang dari nilai/norma yang seharusnya.²⁰

Gelandangan menjadi "ancaman" bagi masyarakat setidaknya karena dua hal. Pertama, gelandangan ikut memperebutkan fasilitas (ruang) publik yang sebenarnya tidak diperuntukkan bagi gelandangan.²¹ Antara lain aktivitas

¹⁹ Prasangka yang dimiliki individu (anggota masyarakat) serta merta terbawa menjadi prasangka aparat pemerintahan, karena pada dasarnya aparat pemerintahan (birokrasi) adalah individu anggota masyarakat. Individu yang memiliki status ganda, yaitu anggota masyarakat sekaligus aparat pemerintahan menjadi agen pembawa (*carrier agent*) sekaligus pewaris yang memasukkan prasangka ke dalam tubuh birokrasi.

Terinfeksi tubuh birokrasi oleh prasangka mengakibatkan kegiatan pengentasan gelandangan menjadi kegiatan yang dilaksanakan setengah hati. Tetapi hal ini bisa diminimalisir jika sistem birokrasi melakukan semacam kegiatan penyaringan prasangka (*prejudice screening*) atau indoktrinasi (*brain wash*) yang bertujuan menangkal/menetralkan setiap prasangka yang masuk ke dalam tubuh birokrasi.

Mengenai bagaimana seharusnya birokrasi (sebagai organisasi) menyikapi prasangka yang dibawa masuk anggotanya, akan dibahas lebih lanjut di bagian lain tesis ini.

²⁰ Soekanto, Soerjono. 1990. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Edisi Baru Keempat. Jakarta: Rajawali Press. Hal 205-209.

²¹ Di sini kita bisa sedikit menggugat makna ruang publik yang terasa sangat diskriminatif bagi gelandangan. Dahulu ruang publik diartikan sebagai ruang (*space*) dalam wilayah tertentu yang diperuntukkan serta boleh dimanfaatkan oleh siapa saja untuk berbagai keperluan. Dalam ruang publik semua anggota masyarakat tanpa terkecuali boleh memanfaatkan untuk kegiatan ekonomi (dan kegiatan lain) demi peningkatan kualitas diri.

mengamen di jalanan; menciptakan kekumuhan dengan mangkal di bawah jalan layang; tidur, mengemis, atau mengais sampah-sampah di pasar; dan lain sebagainya.

"Ancaman" kedua ditimbulkan oleh besarnya (secara relatif) jumlah gelandangan di Jakarta. Pada tahun 2006, menurut *survey* yang dilakukan Departemen Sosial RI, gelandangan di Jakarta berjumlah 2.004 jiwa. Sementara jumlah keseluruhan gelandangan di Indonesia (terdiri dari 30 Provinsi atau 377 kabupaten/kota) adalah 59.051 jiwa.²²

Jika jumlah gelandangan Jakarta dibandingkan dengan jumlah keseluruhan penduduk Jakarta; atau jika jumlah gelandangan Indonesia dibandingkan dengan keseluruhan jumlah penduduk Indonesia, memang akan menunjukkan prosentase yang sangat kecil. Tetapi harus diingat bahwa jumlah tersebut adalah angka statistik. Artinya, jumlah penduduk miskin (meliputi gelandangan di dalamnya) tergantung pada ambang batas yang ditetapkan dalam melakukan kategorisasi kemiskinan.

Terlepas dari permasalahan penentuan standar kategori miskin, tetap harus diingat beberapa hal berikut.

1. Gelandangan secara kodrati adalah juga manusia. Maka sudah seharusnya hak-haknya dihormati dan dilindungi oleh sesama manusia dan negara.
2. Besar atau kecilnya jumlah gelandangan tidak memiliki korelasi dengan boleh atau tidaknya hak-hak dasar gelandangan diabaikan.
3. Besar kemungkinan jumlah dan prosentase gelandangan yang dihitung berdasarkan sensus, tidak mendekati jumlah gelandangan sebenarnya.

Batasan pemanfaatan ruang publik adalah "selama kegiatan yang dilakukan dalam ruang publik tersebut tidak bertabrakan dengan norma anutan masyarakat". Masyarakat di sini menunjuk pada mayoritas penghuni wilayah dimana ruang publik tersebut berada.

Diskriminasi terhadap gelandangan seketika terjadi saat batasan penggunaan ruang publik menyebut "... masyarakat". Gelandangan dilarang menggunakan ruang publik (misalnya untuk mendapatkan pekerjaan, memulung, tidur, mencuci baju, istirahat, atau kegiatan lain) karena kegiatan yang mereka lakukan bertentangan dengan norma masyarakat (penduduk mayoritas). Letak pertentangannya adalah bahwa norma yang berlaku di masyarakat setempat menyatakan kegiatan bekerja adalah kegiatan privat, sementara mencuci, tidur, maupun istirahat adalah kegiatan yang harus dilakukan di rumah, dan bukan di ruang publik.

Diskriminasi terjadi karena dengan diberlakukannya aturan tersebut, gelandangan tidak lagi memiliki tempat untuk melakukan kegiatan ekonomis (bekerja) maupun fisis (mandi, cuci, istirahat) dengan layak. Lalu bisa dipertanyakan, apa sebenarnya makna ruang publik jika tidak semua orang (terutama gelandangan) diijinkan memanfaatkannya?

²² [Http://www.depsos.go.id/modules/Database/PMKS/pmksnasional.php](http://www.depsos.go.id/modules/Database/PMKS/pmksnasional.php), diakses *medio* Juni 2007.

Kemunculan gelandangan bukan hal baru di Jakarta dan Indonesia umumnya. Terdapat beberapa penanda kemunculan yang sekaligus menunjukkan relasi antara gelandangan dengan pemerintah yaitu adanya peraturan perundang-undangan yang dibuat sebagai respon terhadap keberadaan gelandangan. Salah satu dari peraturan tersebut adalah Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 16 Tahun 1956 tentang Penampungan Pengemis-Pengemis, Fakir-Miskin, Orang-Orang/Anak-Anak Gelandangan, Anak-Anak Terlantar di Luar Daerah Kota Besar Yogyakarta.

Sementara kebijakan di tingkat nasional terlihat dengan dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Peraturan perundangan tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya masalah gelandangan sudah meruyak sejak 1956, dan sudah menjadi masalah nasional sekurangnya sejak 1980.²³

Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, sebagai sebuah wilayah administratif yang sekaligus menjadi ibukota Indonesia sudah lama menyadari keberadaan gelandangan. Kesadaran akan keberadaan gelandangan dituangkan dalam bentuk peraturan mengenai gelandangan. Pada 1988 diterbitkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 11 Tahun 1988 tentang Ketertiban Umum Dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Perda tersebut bertahan selama 19 tahun sebelum akhirnya direvisi dengan Perda No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum (Perda Tibum).²⁴

Persentuhan gelandangan dengan "wilayah" pemerintahan menjadi mutlak manakala keberadaan gelandangan (tuna wisma sekaligus tuna karya) menjadi bagian dan memengaruhi "wilayah" kerja pemerintah. Tetapi harus dikritisi bahwa adanya kesadaran tidak selalu berakhir dengan pelayanan yang baik.

Kesadaran adanya "persentuhan" antara gelandangan dengan pemerintah bisa dilihat secara konseptual dalam Perda DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007, bagian Menimbang yang menyatakan:

²³ Klaim ini senada dengan hasil penelitian Parsudi Suparlan dasawarsa 60-an dan 80-an seperti telah dikutip di bagian awal bab ini.

²⁴ Selengkapnya mengenai Perda DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum akan dibahas dalam Bab III penelitian ini.

- a. bahwa dalam rangka mewujudkan tata kehidupan kota Jakarta yang tertib, tenteram, nyaman, bersih dan indah, diperlukan adanya pengaturan di bidang ketertiban umum yang mampu melindungi warga kota dan prasarana kota beserta kelengkapannya;
- b. bahwa penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi yang dalam pelaksanaannya harus dijalankan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Patut diingat bahwa gelandangan adalah juga warga negara, karena itu negara memiliki kewajiban untuk memelihara dan menjamin kehidupan gelandangan. Dengan demikian, upaya-upaya penanganan gelandangan di Jakarta dan kota lainnya harus dimaknai dan ditujukan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup gelandangan.

Tetapi yang terlihat, isu tentang gelandangan tidak pernah menjadi bahasan pokok dalam penentuan tujuan (kebijakan) pembangunan. Alih-alih meningkatkan kualitas hidup, secara struktural, justru banyak terjadi upaya pemiskinan yang mengakibatkan bertambahnya jumlah masyarakat miskin dan gelandangan.²⁵

Pemerintah Kota Jakarta Timur melakukan beberapa tindakan untuk mengurangi jumlah gelandangan. Tetapi tidak pernah ada eksaminasi publik mengenai efektifitas (bahkan sekedar penjelasan mengenai mekanisme pun tidak ada) dari kebijakan penanganan gelandangan tersebut.

²⁵ Salah satu contoh kebijakan pemerintah yang memiskinkan, tetapi bukan di Jakarta, diuraikan oleh M.T. Felix dari perspektif sosiologis. Di pedesaan Ende, Flores, masyarakat kaya maupun miskin (yang dibedakan dengan luas kepemilikan lahan) beratapencarian sebagai peternak kuda. Peraturan adat yang berlaku di daerah setempat "membebaskan" kuda-kuda untuk merumput dimanapun, meskipun tidak di lahan pemilik kuda tersebut. Peraturan adat ini menguntungkan peternak miskin yang tidak memiliki lahan, karena kuda-kuda mereka bisa merumput dengan bebas. Pada dekade 1980-an pemerintah daerah setempat mengeluarkan peraturan yang mewajibkan para peternak memagari lahan peternakan mereka masing-masing. Implikasi implementasi peraturan ini lebih luas dari yang dibayangkan. Peternak-peternak tanpa lahan tidak lagi bisa menggembalakan kuda mereka, karena sekarang lahan-lahan yang ada terlindungi pagar. Akhirnya peternak-peternak kuda tanpa lahan ini terpaksa meninggalkan matapencarian beternak. Seiring dijualnya kuda-kuda mereka, kemiskinan datang menyergap peternak-peternak tanpa lahan tersebut. Selengkapnya lihat pada Sitorus, M.T. Felix. 1995. "Kemiskinan Struktural dalam Proses Pembangunan: Dominasi Pengendalian Masyarakat atas Pengawasan Sosial, Kasus di Pedesaan Ende, Flores", dalam *Analisis CSIS Tahun XXIV No. 4 Juli-Agustus 1995*. Contoh-contoh pemiskinan struktural di berbagai negara diceritakan secara populer oleh Peter Berger dalam Berger, Peter L. 2004. *Piramida Kurban Manusia: Etika Politik dan Perubahan Sosial*. Jakarta: LP3ES.

Masyarakat hanya disugahi kriminalisasi gelandangan,²⁶ antara lain melalui tindakan razia --menangkap-- gelandangan dan mengirimkannya ke panti sosial. Atau melakukan razia --penghadangan-- dengan tujuan menahan agar arus migrasi gelandangan tidak mengarah masuk kota Jakarta. Tetapi penanganan lebih lanjut gelandangan yang dikirim ke Panti Sosial, serta pencegahan terhadap kemunculan gelandangan tidak pernah jelas terlihat. Hal ini memunculkan masalah besar, apakah kebijakan penanganan gelandangan oleh pemerintah selama ini telah berjalan sesuai tujuan, atau justru beralih rupa menjadi kegiatan yang memiskinkan?

Pemerintah setempat melupakan satu hal penting saat melakukan tindakan penghadangan dan pengusiran gelandangan. Gelandangan, yang dihadang saat masuk atau diusir keluar dari suatu wilayah, adalah orang-orang yang tidak memiliki tempat tinggal. Pemerintah tidak sedang menghadapi pelancong yang ketika dihadang dan diusir bisa memilih pulang ke rumah asal masing-masing. Melainkan pemerintah sedang menghadapi gelandangan yang tidak memiliki rumah untuk kembali pulang. Penghadangan dan pengusiran yang gelandangan alami akan disikapi dengan berpindah tempat ke wilayah lain, dan bukan pulang!

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penghadangan dan pengusiran bukanlah solusi yang tepat. Kebijakan menghadang dan mengusir tidak menyelesaikan masalah. Kebijakan tersebut hanya memindahkan masalah dari satu wilayah ke wilayah yang lain. Dari sisi gelandangan, kebijakan tersebut merupakan tindakan diskriminatif karena menghalangi hak gelandangan untuk hidup dan menetap.

Padahal sebenarnya gelandangan bukanlah kondisi *given* (kodrati) yang melekat sejak manusia lahir sampai mati. Gelandangan, sebagai kata sifat,

²⁶ Kriminalisasi gelandangan adalah suatu bentuk pengabaian negara terhadap kewajiban negara. Gelandangan, yang juga manusia sekaligus warga negara, memiliki hak yang sama dan seharusnya dijamin pemenuhan kebutuhan hidupnya. Namun dengan kriminalisasi gelandangan, alih-alih meningkatkan kesejahteraan gelandangan, negara justru menganggap mereka adalah penjahat yang harus dijauhkan dari masyarakat. Maka tindakan yang diambil adalah mengusir dan bukan merangkul; menangkap dan bukan mengajak; mengurung dan bukan menampung. Di sini gelandangan dipandang sebagai pelaku kejahatan, dan untuk itu harus dihukum karena kelalaiannya. Gelandangan dibuat jera karena mereka gelandangan *an sich*, tanpa dilihat bahwa gelandangan menjadi gelandangan karena proses sosial, yaitu kekalahan mereka dalam berkompetisi dengan sesama masyarakat.

Sebagai pembanding bisa dibaca artikel Amster, Randall. 2003. "*Patterns of Exclusion: Sanitizing Space, Criminalizing Homelessness*" dalam jurnal *Social Justice*, Vol. 30, No. 1.

adalah suatu kondisi yang bisa mengenai siapapun. Dengan demikian, siapapun juga memiliki hak untuk keluar dari status gelandangan dan kemiskinan.

Pemerintah terjebak dengan melihat ke-gelandang-an (dan kemiskinan pada umumnya) sebagai aib yang harus ditutupi. Gelandangan ditempatkan di "wilayah belakang" kota, dan keberadaannya ditutupi dengan berbagai data statistik, seolah-olah gelandangan adalah fenomena biasa yang tak layak mendapat perlakuan luar biasa. Bahkan data jumlah gelandangan pun merupakan hal yang sulit diperoleh; lalu bagaimana bisa mengentaskan gelandangan jika mengukur kemiskinan pun menjadi hal yang sulit?

Dalam hal ini, patutlah pelaksana kebijakan publik mendengarkan pendapat Amartya Sen tentang (pengukuran) kemiskinan. Hal ini penting untuk mengevaluasi apakah kebijakan penanganan gelandangan tersebut berhasil meningkatkan kualitas hidup atau justru memiskinkan. Sen mengatakan dua aksioma mengenai kemiskinan, yaitu *monotonicity axiom* dan *transfer axiom*.²⁷

Monotonicity axiom menyatakan bahwa "given other things, a reduction in the income of a poor household must increase the poverty measure." Sementara *transfer axiom* menyatakan bahwa "given other things, a pure transfer of income from a poor household to any other household that is richer must increase the poverty measure."

Jika dihubungkan dengan implementasi kebijakan penanganan gelandangan, bisa diambil ancar-ancar: gelandangan akan menjadi lebih miskin lagi, yang artinya kebijakan dan/atau implementasi kebijakan gagal karena terjadi pemiskinan, jika (a) pendapatan seorang individu miskin menurun dari situasi sekarang; (b) terdapat transfer dari gelandangan kepada pihak yang lebih kaya daripada dirinya.

Fungsi gelandangan dalam kehidupan kota Jakarta selayaknya tidak dilupakan dalam pembuatan dan implementasi kebijakan penanganannya. Tanpa disadari, gelandangan (terutama yang berprofesi sebagai pemulung) relatif banyak membantu menangani masalah sampah kota. Kegiatan memulung, yang berarti memilah dan mendaur-ulang sampah, turut mengurangi beban sampah Jakarta. Jika gelandangan, yang berprofesi sebagai pemulung, dilarang

²⁷ Dikutip dari Nazara, Suahasil. 1997. "Garis Kemiskinan dan Pengentasan Kemiskinan: Kerangka Teori Foster-Greer-Thorbecke" dalam *Prisma: Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial* No. 1 Tahun XXVI Januari 1997.

melakukan kegiatannya, maka pemerintah harus mengantisipasi fungsi yang ditinggalkan gelandangan.

B. Permasalahan

Gelandangan sebagai sesama manusia dan warga negara memiliki kesamaan hak untuk hidup layak. Dengan demikian pemerintah (negara) sebagai institusi kekuasaan tertinggi dalam suatu wilayah, harus menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) kebutuhan hidup mendasar gelandangan.

Praktek penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak gelandangan di Indonesia diduga masih belum dilaksanakan. Kompleksitas dan kurangnya kesadaran bahwa gelandangan memiliki hak sama dengan warga masyarakat lain, membuat penanganan gelandangan menjadi hal yang sulit diwujudkan.

Untuk mendapat gambaran mengenai penanganan gelandangan, dirumuskan pertanyaan yang mengarah pada pendeskripsian implementasi kebijakan penanganan gelandangan. Pertanyaannya adalah bagaimana implementasi kebijakan penanganan gelandangan di Kota Jakarta Timur.

Diharapkan, dalam proses menemukan jawaban bagi pertanyaan pokok tersebut, akan sekaligus diperoleh pengetahuan mengenai pendekatan apa yang dipergunakan oleh pemerintah setempat dalam menangani gelandangan. Diharapkan pula akan diketahui apa strategi yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan atau memperkuat implementasi kebijakan penanganan gelandangan di Jakarta Timur.

C. Tujuan Penelitian

Berikut ini rumusan ringkas tujuan penelitian, yaitu mengetahui bagaimana implementasi kebijakan penanganan gelandangan di Kota Jakarta Timur.

D. Signifikansi Penelitian

Kegelandangan merupakan masalah klasik bagi Kota Jakarta Timur, dan DKI Jakarta pada umumnya. Masalah kegelandangan sudah lama ada namun tidak pernah bisa tuntas ditangani. Kebijakan publik yang mengatur penanganan kegelandangan juga telah lama disusun dan diterapkan tetapi tetap saja gelandangan selalu hadir di wilayah Jakarta Timur.

Tidak pernah tuntasnya masalah kegelandangan memunculkan pertanyaan. Apakah kebijakan yang dibuat tidak sesuai bagi gelandangan; aktor pelaksana kebijakan tidak mampu menerapkan kebijakan yang telah dibuat; atau memang tingkat pertumbuhan/pertambahan jumlah gelandangan terlalu tinggi.

Masalah penanganan gelandangan yang seolah-olah *cul de sac* 'menemui jalan buntu' menjadi pe-er (pekerjaan rumah) abadi bagi pemerintah daerah setempat. Tentu sangat disayangkan jika penanganan ini menjadi rutinitas berulang-ulang namun terlihat jalan di tempat.

Kebuntuan penanganan gelandangan di Kota Jakarta Timur coba diangkat untuk diteliti. Diharapkan hasil penelitian ini secara teoritis dapat menyempurnakan kajian tentang penanganan masalah-masalah sosial, terutama bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial, khususnya gelandangan; dapat dipergunakan sebagai salah satu bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan (dengan penekanan pada implementasi kebijakan tersebut) daerah maupun nasional berkaitan dengan penanganan gelandangan; serta dapat dimanfaatkan sebagai titik tolak dalam melakukan penelitian lanjutan mengenai kebijakan penanganan gelandangan.

E. Sistematika Pembahasan

Pembahasan hasil penelitian akan dilakukan dengan sistematika sebagai berikut.

- Bab I : Pendahuluan. Berisi uraian tentang kerangka pemikiran yang terdiri dari Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan dan Signifikansi Penelitian, serta Sistematika Penulisan.
- Bab II : Tinjauan Literatur dan Metode Penelitian. Berisi pemaparan mengenai fakta kemiskinan, gelandangan, dan tindakan pemerintah menyikapi keberadaan gelandangan. Dilengkapi dengan tinjauan teoritis mengenai kemiskinan, gelandangan, dan bagaimana seharusnya pemerintah bertindak dalam menyikapinya. Implementasi kebijakan publik akan dibahas menurut aspek implementasi kebijakan publik yang dikemukakan George C. Edwards III, yaitu aspek *communication*, *resources*, *dispositions*, dan *bureaucratic structure*. Bab ini juga berisi pemaparan mengenai Metode Penelitian yang akan dilaksanakan.

- Bab III : Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan di Jakarta Timur. Menguraikan tentang kebijakan penanganan gelandangan yang diambil pemerintah Kota Jakarta Timur.
- Bab IV : Pembahasan Hasil Penelitian. Berisi sintesa (penilaian) antara teori implementasi kebijakan publik dengan praktek implementasi kebijakan publik yang dilakukan Pemerintah Kota Jakarta Timur. Dalam bab ini dipergunakan juga beberapa teori selain paparan Edwards III, antara lain teori Jurgen Habermas dan Pierre Bourdieau.
- Bab V : Kesimpulan dan Saran. Bab ini akan menyajikan kesimpulan yang didapatkan dari penelitian yang dilakukan, serta saran yang dapat diberikan.

