

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 4 TAHUN 2008 TENTANG
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA MEDAN PADA DINAS
KESEJAHTERAAN SOSIAL PROVINSI SUMATERA UTARA**

Koko Indra Kesuma
Pemerintah Provinsi Sumatera Utara
Jl. Pangeran Diponegoro No. 30 Medan

Muaz Zul
Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area
Jl. Setiabudi No. 79 Medan 20122
Muazzul2012@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kebijakan dan usaha pemerintah melalui instansi terkait dalam penanggulangan masalah sosial gelandangan dan pengemis, untuk mengetahui daerah-daerah yang menjadi lokasi mengemis di kota Medan dan juga untuk melihat upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi, dalam hal ini Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara dalam penanganan gelandangan dan pengemis melalui program-program kegiatan Preventif, Preventif, Responsif, Rehabilitasi Sosial dan Kegiatan Berkesinambungan. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, Untuk memperoleh informasi dan data-data digunakan tehnik pengumpulan data berupa studi pustaka, observasi, wawancara dan dokumentasi. Data dan informasi yang terkumpul dikategorikan dan dianalisis, kemudian diinterpretasikan berdasarkan kategorinya. Dari hasil penelitian yang dilakukan dapat diambil kesimpulan bahwa : 1). Penanganan gelandangan dan pengemis membutuhkan model keterpaduan dengan prinsip kemitraan antar elemen masyarakat, baik pemerintah daerah, masyarakat, pihak keamanan, lembaga swadaya masyarakat. 2). Penanggulangan masalah sosial gelandangan dan pengemis dilakukan secara menyeluruh dan terpadu antar lintas sektoral baik pemerintah kota maupun pemerintah asal daerah para imigran. 3). Program pemerintah dalam mengentaskan masalah kemiskinan khususnya dalam penanganan masalah sosial gelandangan dan pengemis dengan memberikan pembinaan dan pelayanan rehabilitasi sosial melalui panti sosial atau pelayanan sosial berbasis masyarakat. 4). Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008 dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan dan dapat diterima oleh masyarakat.

Kata kunci: Implementasi, Kebijakan Perda.

ABSTRACT

This study aims to determine how the government's policies and efforts by relevant agencies in tackling social problems vagrants and beggars, to know the areas are home to beg in the city of Medan and also for-seen efforts undertaken by the Provincial Government, in this case Department of Social Welfare and North Sumatra Province in the treatment of homeless and beggars through activity programs Preventif, Preventive, Responsive, Social Rehabilitation and activities Berkesinambungan. Penelitian uses descriptive qualitative approach, to obtain information and data used data collection techniques in the form of literature, observations, interviews and dokumentasi. Data and the collected information is categorized and analyzed, then be interpreted by category. From the results of research conducted can be concluded that: 1). Handling vagrants and beggars in need of alignment with the principles of partnership models between elements of society, local governments, communities, security forces, non-governmental organizations. 2). Tackling social problems homeless and beggars do a comprehensive and integrated cross-cutting between both municipalities and government area of origin of the immigrants. 3). Government programs to alleviate the problem of poverty,

especially in the handling of social problems homeless and beggars by providing guidance and social rehabilitation services through social institutions or community-based social services. 4). Regional Regulation No. 4 Year 2008 can be implemented in accordance with the rules and regulations and be accepted by society.

Keywords: Implementation, Regulation Policy

PENDAHULUAN

Program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah bertujuan mewujudkan masyarakat yang sejahtera, aman dan sentosa. Hal ini sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang bertujuan menciptakan masyarakat yang mandiri melalui kreatifitas sehingga mewujudkan masyarakat sejahtera. Pembangunan yang dilaksanakan adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat serta dapat menambah penghasilan masyarakat sehingga dapat terpenuhi kebutuhan.

Permasalahan sosial khususnya masalah gelandangan dan pengemis cukup banyak meminta perhatian pemerintah dan masyarakat. Maka untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis Pemerintah Provinsi Sumatera utara mengeluarkan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Peraturan Daerah ini merupakan upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah untuk menanggulangi permasalahan sosial gelandangan dan pengemis Program yang dilaksanakan dalam penanganan gelandangan dan pengemis ada 4 (empat) yaitu: Preventif, Prefentif, Responsif, Rehabilitatif.

Kemiskinan merupakan momok yang negatif dari segala perspektif pandang kehidupan sosial masyarakat. kemiskinan sangat dekat dengan kebodohan dan ketidakpatuhan dalam segala hal. Kemiskinan dapat dilihat sebagai sebuah fenomena sosial yang kompleks dan hal ini menyebabkan terjadinya masalah sosial di masyarakat, antara lain adalah masalah gelandangan dan pengemis yang populasinya terus bertambah hari ke hari.

Gelandangan dan pengemis disebabkan oleh kemiskinan yang dialami oleh masyarakat, baik secara kultural maupun struktural. Kemiskinan kultural disebabkan oleh mental budaya yaitu sifat malas dan mau hidup enak tanpa bekerja, sedangkan kemiskinan struktural terjadi karena

struktur dalam masyarakat yang tingkat ekonomi yang membuat seorang menjadi miskin.

Permasalahan sosial khususnya masalah gelandangan dan pengemis cukup banyak dan pengemis cukup banyak meminta perhatian pemerintah dan masyarakat maka untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis Pemerintah Provinsi Sumatera Utara mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008. Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, ini merupakan upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah untuk menanggulangi permasalahan sosial gelandangan dan pengemis.

Peraturan Daerah Kota Medan Larangan Gelandangan dan Pengemis yang dilaksanakan dalam penanganan gelandangan dan pengemis Mengatai masalah gelandangan dan pengemis, merupakan penanggulangan masalah kemiskinan. Untuk itu diperlukan berbagai cara bagaimana masyarakat itu tidak lagi berkeinginan menjadi gelandangan dan pengemis. Maka diperlukan peranan pemerintah dan masyarakat lain dan memberikan motivasi kepada mereka bagaimana dapat menjalin kehidupan yang layak. Salah satunya adalah memberikan solusi bagi mereka, yaitu dengan memberikan pelatihan-pelatihan, keterampilan praktis agar mereka dapat hidup dengan layak ditengah-tengah masyarakat dan dapat menciptakan kemandirian dan kreatifitas mereka.

Berdasarkan uraian diatas, timbul permasalahan karena adanya kesangsian, adanya tantangan ataupun kebingungan terhadap suatu hal atau fenomena serta adanya halangan dan rintangan dan adanya celah balik antar kegiatan dan fenomena tersebut, baik yang telah ada ataupun yang ada. Dengan latar belakang masalah, maka rumusan yang menjadi fokus penelitian ini adalah : " Bagaimana Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008,

Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan pada Kantor Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara”

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan Publik

Peristilahan kebijakan publik banyak didiskusikan ditengah masyarakat, terutama setelah berjalannya era reformasi dimana masyarakat diberikan peran sebagai unsur yang sering disebut dengan *stake holders*, namun untuk memberi arah yang pasti bagi peristilahan kebijakan publik dibawah ini dimunculkan beberapa pendapat tentang hal tersebut. Istilah *Publik Policy* sering diterjemahkan sebagai: “Kebijakan Publik, kebijakan negara, kebijakan pemerintah, kebijakan publik atau kebijakan pemerintah. Munculnya banyak istilah dalam terjemahan ini menunjukkan belum adanya suatu kesepakatan diantara para pengguna terhadap arti yang tepat bagi *Publik Policy*” (Nugroho, 2004 : 12).

Namun dalam penelitian ini, guna konsistensi penggunaanya, Public Policy diterjemahkan sebagai Kebijakan Publik. Walaupun demikian pendapat lain menyebutkan diantaranya : Perserikatan Bangsa-Bangsa (Abdul Wahab, 1997 : 2) kebijakan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau kompleks bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak suatu arah tindakan tertentu suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

Sedangkan menurut Laswell dan Kaplan (Islamy, 2000 : 15-17) merumuskan kebijakan “Sebagai suatu program pendapatan tujuan, nilai-nilai dan proyek-proyek yang terarah”, Sedangkan Eulau dan Prewitt, menyatakan kebijakan “Dirumuskan sebagai suatu keputusan yang teguh yang disikapi oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada bagian dari keduanya yaitu bagi orang-orang yang membuatnya dan bagi orang-orang yang melaksanakannya”. (Abdul Wahab, 1997 : 3)

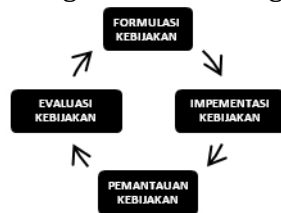
Sedangkan Anderson (Abdul Wahab, 1997:2) merumuskan kebijakan sebagai “Perilaku dari sejumlah aktor (Pejabat, Kelompok Instansi Pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu”. Dari pengertian tentang kebijakan tersebut diatas, dapat ditegaskan bahwa kegiatan yang menyangkut perilaku pimpinan merupakan sebuah kebijakan. Kebijakan publik merupakan jawaban atau pemecahan terhadap suatu masalah melalui tindakan yang terarah.

Sedangkan Anderson, (Winarno, 2002: 18) konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi, yakni: “*Pertama*, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik yang berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan, Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat didalam sistem politik, *Kedua*, Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri, Suatu kebijakan yang mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang yang tersendiri. Suatu kebijakan yang mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan dengan pelaksanaannya. *Ketiga*, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. Jika lembaga legislatif menetapkan undang-undang yang mengharuskan pengusaha menggaji karyawannya dengan upah minimum menurut undang-undang, tetapi tidak ada sesuatu pun yang dilakukan untuk melaksanakan undang-undang tersebut sehingga tidak ada perubahan yang timbul dalam perilaku ekonomi, maka hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan publik mengenai kasus ini sebenarnya merupakan salah satu sari nonregulasi upah. *Keempat*, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi

suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus. Kebijakan tidak melakukan campur tangan mungkin mempunyai konsekuensi-konsekuensi besar terhadap masyarakat atau kelompok masyarakat”.

Implementasi Kebijakan

Dalam siklus kebijakan publik, tindakan Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang amat penting dari kekeruan proses kebijakan Publik. Siklus kebijakan publik secara sederhana digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Chandler dan Plano (1998)

Pendapat Udoji menunjukkan bahwa “Pelaksanaan suatu kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin lebih jauh penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan.” (Abdul Wahab, 1997 : 59)

Implementasi kebijakan adalah merupakan faktor yang paling menentukan didalam mencapai suatu tujuan, namun demikian meskipun kebijakan telah disusun dengan baik dan cermat belum tentu merupakan jaminan baku implementasi tersebut dapat berjalan lancar keberhasilan implementasi erat kaitannya dengan faktor-faktor lain. Untuk itu membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai out come (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Setelah mengetahui pentingnya implementasi kebijakan sebagai salah satu aspek dalam analisis kebijakan.

Kerangka pikiran Sabatier dan Mazmanian, menunjukkan bahwa suatu kegiatan implementasi kebijakan akan efektif apabila birokrasi pelaksanaan. Oleh karenanya model ini sering disebut sebagai model *top-down*. Hal tersebut bisa berarti bahwa efektifnya Implementasi kebijakan jika bawahan tunduk kepada kehendak atasan. Meski Implementasi yang hampir sama juga dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 147-148), yang menyatakan bahwa : “Keberhasilan Implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh faktor : “ (a) komunikasi, (b) sumber daya, (c) sikap implementasi (dispositions), dan (d) struktur birokrasi pelaksana”.

Hal tersebut diatas dengan komunikasi suatu implementasi kebijakan dapat dilaksanakan melalui sosialisasi yang tepat sasaran, sumber daya manusia akan berpengaruh terhadap implementasi kebijakan, demikian juga para pelaksana implementator harus memahami secara utuh sebuah kebijakan atau peraturan dimaksud dan didukung adanya *teamwork* dari tingkat atas sampai tingkat bawah.

Kemudian dalam rangka untuk mengimplementasikan kebijakan publik ini dikenal dengan beberapa model, antara lain :

1. Modelm Goggin

Untuk mengimplementasikan kebijakan dengan model Goggin ini dapat mengidentifikasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan-tujuan formal pada keseluruhan implementasi, yakni: (1) Bentuk dan isi Kebijakan, termasuk didalamnya kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, (2) Kemampuan organisasi dengan segala sumberdaya berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif, dan (3) pengaruh lingkungan dari masyarakat dapat berupa karakteristik, motivasi, kecenderungan hubungan antara warga masyarakat, termasuk pola komunikasinya (Goggin et.al., 1990)

2. Model Grindle

Sebagaimana dikutip oleh Wahab (2001), Grindle menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dan hasil-hasilnya, selanjutnya pada model ini hasil kebijakan yang dicapai

akan dipengaruhi oleh hasil kebijakan yang terdiri dari: (1) Kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi, (2) tipe-tipe manfaat, (3) derajat perubahan yang diharapkan, (4) Letak pengambilan keputusan, (5) Pelaksanaan program, dan (6) Sumber daya yang dilibatkan. Isi sebuah kebijakan akan menunjukkan posisi pengambilan keputusan oleh sejumlah besar pengambilan kebijakan, sebaliknya ada kebijakan tertentu yang lainnya hanya ditentukan oleh sejumlah kecil unit pengambil kebijakan. Pengaruh selanjutnya adalah lingkungan yang terdiri dari: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi actor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga penguasa, dan (3) kepatuhan dan daya tanggap. Karenanya setiap kebijakan perlu mempertimbangkan konteks atau lingkaran dimana tindakan administrasi dilakukan.

3. Model Meter dan Horn

Model implementasi kebijakan ini dipengaruhi 6 faktor yaitu: (1) Standar kebijakan dan sasaran yang menjalankan rincian tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh, (2) Sumber daya kebijakan berupa dana pendukung Implementasi, (3) komunikasi inter organisasi dan kegiatan pengukuran digunakan oleh pelaksana untuk memakai tujuan yang hendak dicapai, (4) karakteristik pelaksanaan, artinya karakteristik organisasi merupakan faktor krusial yang akan menentukan berhasil tidaknya suatu program, (5) kondisi sosial ekonomi dan politik yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan dan (6) sikap pelaksanaan dalam memahami kebijakan yang akan ditetapkan.

4. Model Deskriptif

William N. Dunn (1994) mengemukakan bahwa model kebijakan dapat diperbandingkan dan dipertimbangkan menurut sejumlah banyak asumsi, yang paling penting diantaranya adalah: (1) perbedaan menurut tujuan, (2) bentuk penyajian dan (3) fungsi metodologis model. Dua bentuk pokok dari model kebijakan adalah : (1) Model deskriptif dan (2) Model normative. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan atau meramalkan sebab dan akibat pilihan-pilihan kebijakan, model kebijakan

digunakan untuk memonitor hasil tindakan kebijakan misalnya penyampaian laporan tahunan tentang keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan di lapangan.

Pengertian Implementasi

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah di rumuskan akan sia-sia. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam kebijakan publik. Untuk pelaksanaan kebijakan dengan mendasarkan konsepsi kegiatan-kegiatan implementasi pemerintah mengenai program-program yang sudah disahkan, kemudian menentukan implementasi dan juga membahas siapa saja yang terkait dengan memfokuskan kepada birokrasi yang merupakan lembaga. Jadi implementasi merupakan suatu proses yang dinamis melibatkan secara terus menerus usaha-usaha mencari apa yang dapat dilakukan, dan implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan yang dapat menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu. Pengertian ini adalah pengertian yang sangat sederhana, namun dengan kesederhanaan rumusan tidak berarti implementasi dapat dilakukan dengan mudah. Pelaksanaan implementasi menuntut adanya syarat-syarat antara lain, adanya orang atau pelaksanaan, uang dan kemampuan organisasional.

Persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan setidaknya ada 4 (empat) hal penting dalam proses implementasi kebijakan yaitu pendayagunaan sumber daya, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program, penyediaan layanan dan manfaat publik, Edwards III (1980:54). Menurut Wibawa (2004:70) Implementasi adalah tahapan dan proses pelaksanaan.

Menurut Jones (1980:446) Implementasi adalah sebuah proses untuk mendapat sumber daya tambahan sehingga dapat diukur apa-apa yang telah dikerjakan. Proses Implementasi baru dapat dimulai

apabila tujuan-tujuan dan sasaran yang bersifat umum telah diperinci, program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan tersebut. Menurut Fredrickson dan Hart (1985:36) kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Sedangkan komponen dalam kebijakan tersebut adalah 1. Kebijakan publik, 2. Tuntutan kebijakan, 3. Keputusan kebijakan, 4. Pertanyaan Kebijakan, dan 5. Hasil kebijakan.

Menurut Jones (1980: 225) menyatakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan program ditinjau dari 3 (tiga) faktor yaitu :

- a. Perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan terhadap atas mereka.
- b. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya personal.
- c. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan, semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan selanjutnya disebutkan sebagai berikut.

- Organisasi atau kelembagaan
- Kemampuan dari pelaksanaan
- Pembagian tugas dan tanggung jawab/wewenang
- Kebijakan pemerintah
- Proses perumusan
- Aparat yang profesional
- Tersedianya data dan informasi yang dapat dipakai untuk penerapan kebijakan.

Ada 2 (dua) hal mengapa implementasi kebijakan pemerintah memiliki relevansi :

1. Secara proktis akan memberikan masukan bagi pelaksanaan oprasional program sehingga dapat dideteksi apakah program telah berjalan sesuai dengan yang telah dirancang serta mendeteksi kemungkinan tujuan kebijakan negatif yang ditimbulkan.
2. Memberikan alternatif model pelaksanaan program yang lebih efektif.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan itu tidak sesungguhnya hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung dapat berpengaruh terhadap tujuan kebijakan baik yang negatif maupun positif.

Ada 3 (tiga) komponen penting dalam implementasi suatu kebijakan yang selalu harus ada yaitu :

- a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan.
- b. Target Group, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan.
- c. Unsur pelaksanaan (*Implementors*), baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut. (Abdullah, 2000: 60).

Fungsi Implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijaksanaan negara diwujudkan sebagai outcom atau hasil akhir. Implementasi mencakup apa yang ada dalam ilmu kebijaksanaan disebut *policy delivery system* atau sistem penyampaian kebijaksanaan.

Kemiskinan

Kemiskinan merupakan permasalahan sosial yang kompleks dan multidimensional, sebab menyangkut berbagai kehidupan baik ekonomi, politik maupun sosial budaya serta memiliki dimensi internal dan eksternal. Di Indonesia kemiskinan merupakan permasalahan utama dan mendasar karena menyangkut kehidupan dan penghidupan banyak penduduk.

Kemiskinan adalah masalah multidimensional bukan saja berkaitan dengan ekonomi dan keterbatasan pengetahuan tetapi berdimensi kompleks yakni a) Kemiskinan berdimensi ekonomi; b) kemiskinan sosial dan budaya; c)

Kemiskinan struktural atau kemiskinan politik (Heru Nugroho, 2000:191-192). Kemiskinan berdimensi ekonomi atau material terwujud dalam berbagai kebutuhan dasar manusia yang sifatnya material seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan. Kemiskinan berdimensi sosial dan budaya ukurannya sangat kualitatif, dapat di ilustrasikan sebagai berikut lapisan masyarakat yang secara ekonomi miskin dan membentuk kantong-kantong kebudayaan yang disebut budaya kemiskinan demi kelangsungan hidup mereka. Kemiskinan berdimensi struktural dan politik karena tidak memiliki senara untuk terlibat dalam proses politik, dan tidak memiliki kekuatan politik sehingga menduduki struktur sosial paling bawah.

Kemiskinan sering dianalogkan dengan semua sifat kekurangan dan ketidak berdayaan. Kemiskinan terkait dengan kemampuan seseorang/ rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan dasar baik untuk makanan maupun non makanan. Seseorang atau rumah tangga dikatakan miskin bila kehidupannya dalam kondisi serba kekurangan sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dinyatakan melalui ukuran garis kemiskinan yang disetarakan dengan jumlah rupiah yang dibutuhkan (Randi. R, 2007: 155).

Subhiath-Thawil (1985: 36) menyatakan bahwa kemiskinan adalah tidak adanya kemampuan untuk memperoleh kebutuhan-kebutuhan pokok. Sebuah kebutuhan dianggap pokok jika menyediakan batas kecukupan minimum untuk kehidupan manusia. Emil Salim (1980: 41) menyatakan bahwa kemiskinan biasanya dilukiskan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok.

Dengan adanya dorongan terpenuhinya kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi untuk mempertahankan kehidupannya dan kelangsungannya sebagai persyaratan dan energi dasar. Semuanya itu merupakan kebutuhan minimal yang harus dicapai manusia, seperti kebutuhan untuk hidup, kebutuhan kasih sayang, kebutuhan rasa aman, untuk mencapai sesuatu dan agar diterima dalam kelompok atau *Shelter and sustenance security, group support, esteem respect, self actualization* (Sutomo. 2000: 90).

Menurut Adi (2003:10) kemiskinan dapat ditelusuri dari adanya kesenjangan antar kelas sosial dan ekonomi, ketidak lengkapan (in-adequasy) hubungan desa kota, dan perbedaan antar suku agama dan daerah dalam hal ini melihat masalah kemiskinan dari upaya penanganannya tampaknya sulit memisahkan isu-isu kemiskinan dari kesenjangan sosial.

Kemiskinan dapat dilihat secara kualitatif dan kuantitatif. Secara kualitatif adalah suatu kondisi yang dia dalamnya manusia tidak bermartabat manusia, atau hidupnya manusia tidak layak sebagai manusia. Sedangkan secara kuantitatif kemiskinan adalah suatu keadaan dimana hidup manusia serba kekurangan yang ukuran kemiskinan ditentukan berdasarkan nilai ekonomi. Bila kedua pengertian tersebut digabungkan maka didapat batasan bahwa kemiskinan adalah suatu kondisi yang di dalamnya manusia hidup tidak layak sebagai manusia karena hidupnya serba kekurangan (Suryadi, 2002 : 2).

Sementara itu Parsudi Suparlan (1981:291) secara rinci menyebutkan bahwa kemiskinan adalah tingkat kesejahteraan hidup yang rendah dan dipengaruhi oleh :

- 1) Tingkat pemenuhan kebutuhan primer seperti kesehatan, makanan, pakaian dan pemukiman.
- 2) Tingkat pemenuhan kebutuhan sekunder seperti pendidikan.
- 3) Tingkat pemenuhan moral, etika dan estetika.

Kemiskinan pada dasarnya dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu : kemiskinan kronis atau kemiskinan struktural yang terus terjadi terus menerus, kemiskinan sementara yang ditandai dengan menurunnya pendapatan masyarakat secara sementara akibat dari perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi kondisi krisis dan bencana alam. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, gizi dan pendidikan, kesehatan, kemampuan berusaha dan mempunyai akses yang terbatas pada kegiatan sosial ekonomi sehingga menumbuhkan perilaku miskin selain itu perilaku miskin ditandai oleh perlakuan diskriminatif, perasaan ketakutan dan kecurigaan serta sikap apatis dan fatalistis (Annonymous, 2001 : 82).

Sajogyo (BAPPENAS, 1990) menjelaskan bahwa ukuran yang dipakai pemerintah Indonesia (BAPPENAS dan BPS) untuk batas kemiskinan adalah setara 30 kg beras perkapita perbulan untuk masyarakat perkotaan dan 20 kg beras perkapita perbulan untuk masyarakat.

Menurut Nugroho (2000:188) kemiskinan terbagi 2 (dua) ukuran yaitu ukuran absolut dan relatif, kemiskinan. Absolut adalah suatu kondisi dimana tingkat pendapatan seorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang, kesehatan dan pendidikan. Kemiskinan relatif adalah ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seseorang, baik yang mencakup material maupun non material, penghitung kemiskinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Disebut relatif karena kemiskinan jenis ini lebih berkaitan dengan distribusi pendapatan antar lapisan sosial.

Menurut Nugroho (2000:191) penyebab kemiskinan di daerah pada umumnya bersumber pada keterbatasan sumber daya fisik yang dapat menggambarkan tingkat kesejahteraan ekonomi secara menyeluruh; sumber daya manusia yang mendeskripsikan tingkat kemampuan seseorang atau rumah tangga di dalam proses produksi keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidup, dan kemiskinan struktural merupakan keterbatasan jaringan kerja. Berdasarkan strategi Departemen Sosial RI tahun 2004-2009 bahwa kemiskinan yaitu kelompok masyarakat yang karena sesuatu hal, baik karena faktor internal maupun eksternal yang mengakibatkan ketidakmampuan sosial ekonomi atau rentan menjadi miskin. Kelompok ini terdiri dari :

- a) keluarga fakir miskin.
- b) wanita rawan sosial ekonomi.
- c) Warga masyarakat yang tinggal di daerah kumuh.

Di Indonesia pada umumnya standar pengukuran kemiskinan memakai standar Bank Dunia dan disesuaikan oleh Biro Pusat Statistik dalam menghitung batas miskin berdasarkan kajian ukuran pendapatan (kurang finansial). Dimana batas kemiskinan dihitung dari besarnya rupiah yang dibelanjakan perkapita sebulan untuk

memenuhi kebutuhan minimum makan. Berdasarkan berita resmi statistik Badan Pusat Statistik No. 45/ 07/ th. XIII, 1 Juli 2011 bahwa jumlah penduduk miskin yang berada di kota dan desa Provinsi Sumatera Utara sebesar 1.490,890 atau 11,31%.

Berdasarkan uraian-uraian diatas bahwa kemiskinan adalah karena kekurangan dalam pemenuhan kebutuhan hidup dilihat dari sisi ekonomi, politik sosial dan budaya sehingga orang tidak dapat hidup layak ditengah-tengah masyarakat dan akan menimbulkan permasalahan bagi diri sendiri, masyarakat, pemerintah, yang kita sebut dengan masalah sosial.

Permasalahan sosial yang diakibatkan oleh dimensi kemiskinan ekonomi, sosial, budaya, adalah masalah sosial gelandangan dan pengemis. Penyebab utama orang menjadi gelandangan dan pengemis adalah ketiadaan atau miskin. Kemiskinan adalah ketidakanggupan seseorang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan keperluan materilnya. Dalam proses dinamikanya, budaya miskin ini selanjutnya menjadi kondisi yang memperkuat kemiskinan itu sendiri, keadaan tersebut diatas memberikan indikasi bahwa kemiskinan merupakan penyebab dan sekaligus dampak untuk menjadi gelandangan dan pengemis.

Gelandangan dan Pengemis

Pesatnya perkembangan kota-kota besar di Indonesia mengundang minat bagi banyaknya penduduk lain dari daerah untuk mencoba mengadu nasib dan mencari impian hidup di kota, akan tetapi hal itu tidak menjadi kenyataan dan tidak terwujud, bahkan lebih memprihatinkan menjadi gelandangan dan pengemis sebagai suatu gejala sosial yang telah lama ada di daerah perkotaan dan telah menjadi masalah sosial yang kompleks. Gelandangan dan pengemis sebagai lapisan sosial ekonomi dan budaya paling bawah dalam stratifikasi masyarakat kota.

Permasalahan sosial dalam bentuk gelandangan dan pengemis di masyarakat terutama di kota besar merupakan realitas kehidupan yang oleh sebagian orang akan menimbulkan prasangka jelek, karena dengan adanya gelandangan dan pengemis di sekitar tempat tinggal akan menimbulkan

perasaan cemas dan timbulnya kerawanan sosial ekonomi, timbulnya daerah kumuh dan akan mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat.

Menurut Artijo Alkostar (1988:120) penyebab terjadinya gelandangan dan pengemis dapat berasal dari faktor interen dan faktor eksteren meliputi sifat malas tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat, adanya psikis jiwa sedangkan faktor eksteren terdiri dari faktor ekonomi, geografis, sosial, pendidikan, psikologi, kultural, lingkungan dan agama.

Menurut Muthalib dan Sujarwo (2005: 2) ada 3 (tiga) gambaran umum gelandangan yaitu :

- a. Sekelompok orang miskin atau dimiskikan oleh masyarakatnya.
- b. Orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai.
- c. Orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan

Menurut PP No. 31 Tahun 1980, pasal 1 ayat 1 dan 2 “gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal, pekerjaan yang tetap diwilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum”.

Menurut PP No. 31 Tahun 1980, pasal 1 ayat 1 dan 2 menyatakan “pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Buletin Direktorat Rehabilitasi Tuna Sosial-Depsos RI (1993:21) menyatakan, orang-orang yang melakukan tindakan mengemis yang penghidupannya diperoleh dari minta-minta di tempat umum dan dengan mendatangi rumah-rumah penduduk, dan diklarifikasikan sebagai berikut :

- a. Tempat tinggal. Perumahannya biasanya membaur dengan penduduk umum di perkampungan sesuai dengan norma sosial masyarakat yang berlaku.
- b. Mata Pencarian. Meminta-minta belas kasihan orang lain di tempat-tempat umum atau di rumah-rumah penduduk,

sehingga hidupnya tergantung dan menjadi parasit bagi orang lain.

- c. Besarnya Penghasilan. Cukup memadai antara Rp. 60.000,- s.d Rp. 150.000,- lebih per bulan.
- d. Perilaku Kesehatan. Wajar, baik mengenai mutu gizi makanan, pemeliharaan badan, pakaian, papan, lingkungan maupun mengenai perawatan dan pengobatan.
- e. Perilaku Sosial Kemasyarakatan. Mengikuti perilaku sosial kemasyarakatan pada umumnya.
- f. Perilaku Moral Keagamaan. Wajar, sesuai dengan kehidupan masyarakat dilingkungannya.

Menurut Artidjo Alkostar (1988:100), Pengemis adalah orang yang pekerjaannya meminta-minta hanya saja kondisi badannya mereka ada yang sehat dan ada yang sakit.

Berdasarkan definisi dan istilah-istilah yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli diatas tentang gelandangan dapat ditujukan kepada pemulung, pengemis, pekerja seksual, anak terlantar, orang cacat, orang gila (psikotik) yang hidup jalanan. (Triukromo, 1999 :74).

Gelandangan dan pengemis adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang layak.

Permasalahan yang timbul akibat adanya gelandangan dan pengemis akan membawa pengaruh yang kurang baik terhadap kehidupan masyarakat, terutama bagi masyarakat kota. Baik pengaruh tersebut secara langsung maupun tidak langsung yang jelas dapat diamati dan diteliti pada saat ini banyaknya dan semakin terus bertambah jumlah gelandangan dan pengemis di perkotaan, dan hal ini akan membuat daerah suasana kota menjadi kotor.

Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis

Program pemerintah dalam penanganan dan gelandangan dan pengemis merupakan program yang mendukung pembangunan dalam penanggulangan kemiskinan. Penanganan berarti kegiatan yang bertujuan agar tidak terjadi

pergelandangan dan pengemis dan mencegah meluasnya pengaruh yang diakibatkan didalam masyarakat, serta memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri.

Penanganan Gelandangan dan Pengemis ini bertujuan untuk:

- a. Mencegah dan mengantisipasi bertambah suburnya gelandangan dan pengemis.
- b. Mendidik dan memberdayakan gelandangan dan pengemis untuk dapat hidup secara layak.
- c. Meningkatkan peran serta pemerintah daerah, dunia usaha, penegak hukum, pendidikan, keagamaan, dan elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis.

Penanganan gelandangan dan pengemis dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia yang berbudaya, beragama berazaskan pancasila. Dalam Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.

Menurut Artidjo Alkostar (1983 : 118) Dalam penanganan gelandangan dan pengemis melalui program kebijakan ada beberapa alternatif yang harus diperhatikan agar kebijakan dapat berjalan anatara lain:

1. Harus dilakukan seirama dengan proses perkembangan kepribadian manusia.
2. Proses perubahan yang terjadi secara tidak sadar dalam pengalaman.
3. Aspek integratif totalitas pribadi diganti unsur-unsur baru yang berpengaruh secara integratif dimasukkan. Totalitas lama dihancurkan dibangun totalitas baru.

Merubah karakter seseorang dengan kehidupan yang berbeda atau yang baru khususnya permasalahan gelandangan dan pengemis memerlukan pendekatan yang spesifik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data-data yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini diperoleh dari informan yaitu: orang-orang yang mengetahui dengan baik dan banyak mengetahui informasi yang berhubungan

dengan masalah penelitian ini. Untuk memperoleh data dan informasi, digunakan tehnik pengumpulan data berupa studi kepustakaan, observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan pendekatan kualitatif

PEMBAHASAN

Upaya penanganan gelandangan dan pengemis

Berdasarkan wawancara penulis dengan Ka.Subdis Rehabilitasi Pelayanan Sosial Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara. M. Ridha Haykal (22.03.2013) menyatakan bahwa Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara memiliki program kegiatan pembinaan dan pelayanan rehabilitasi sosial terhadap gelandangan dan pengemis. Karena itu setiap saat kita melakukan razia dengan bekerjasama dengan lintas sektoral dan satpol PP Provinsi Sumatera Utara dan Satpol PP Kota Medan, Kepolisian Kota Medan.

Menurut Kepala Seksi Tuna Sosial Mewah Tambunan, (22.03.2013). pelaksanaan ketertiban atau yang kita kenal dengan razia pada gelandangan dan pengemis, wanita tuna susila sering dilaksanakan dan hasil tangkapan / razia diserahkan kepada panti sosial yang menangani permasalahan gelandangan dan pengemis atau tuna susila untuk dibina dan diberikan pelayanan rehabilitasi sosial agar mereka nantinya setelah selesai menjalani pembinaan dan dikembalikan kepada masyarakat dapat hidup sesuai dengan norma-norma yang berlaku di masyarakat.

Sudah banyak program dan upaya yang dilakukan secara terpadu dan berkesinambungan maupun sporadis untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis akan tetapi setiap upaya yang dilakukan tanpa memahami persoalan yang dihadapi secara mendasar akan menimbulkan alternative-alternatif yang keliru, hal ini dapat dilihat dari yang melatar belakangi berkembangnya persoalan gelandangan dan pengemis ini antara lain :

1. Mengentaskan Kemiskinan
2. Pendidikan Oleh Masyarakat
3. Ajakan Moral.

Kegiatan Penanganan Gelandangan dan Pengemis

Sesuai dengan Perda No. 4 Tahun 2008 tentang penanganan gelandangan dan pengemis bahwa di Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara telah melaksanakan kegiatan di bidang :

1. Preentif

Kegiatan Preentif dilaksanakan dengan cara memberikan penyuluhan-penyuluhan sosial yang dilakukan oleh fungsional ke daerah-daerah kabupaten kota dengan jangka waktu 3 bulan sekali (per-triwulan) dengan mengikut sertakan aparat pemerintahan dari kabupaten/kota, Tokoh-tokoh masyarakat, Tokoh-tokoh Agama. Brosur-brosur dengan penjelasan tentang penanganan gelandangan dan pengemis melalui kegiatan rehabilitasi sosial di panti sosial, brosur ini dibagikan kepada pemerintah kabupaten/kota, untuk dapat meneruskan kepada masyarakat. Untuk mendapatkan tanggapan dari tokoh agama, tokoh pendidikan, tokoh masyarakat, pihak Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara 1. Bekerjasama dengan Provinsi Sumatera Utara telah melaksanakan seminar sehari tentang penanganan gelandangan dan pengemis yang telah dilaksanakan pada awal peluncuran Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008 dengan memanggil narasumber dari perguruan tinggi dan antropolog dari Sumatera Utara.

2. Preventif

Dalam kegiatan preventif, Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara telah mengadakan penyuluhan-penyuluhan sosial dan bimbingan sosial ke kabupaten/kota yang ada di Provinsi Sumatera Utara dan memberikan kesempatan bekerja untuk kelompok-kelompok masyarakat rentan, jika tidak diberikan kesempatan untuk bekerja kemungkinan di kota untuk mencari pekerjaan, tetapi pekerjaan tidak didapat karena latar belakang pendidikan dan pengetahuan tidak memadai kemungkinan akan menjadi gelandangan dan pengemis. Kegiatan preventif dapat dilakukan dengan membentuk kelompok usaha bersama (KUBE) sebagai salah satu usaha mereka sesuai dengan keterampilan untuk

meningkatkan penghasilan, derajat dan kesehatan dan peningkatan pendidikan bagi anak-anak mereka dengan memberi bantuan agar bisa belajar secara gratis.

3. Responsif

Kegiatan responsive yang dilakukan oleh Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara yaitu dengan penertiban proses kegiatan agar gelandangan dan pengemis taat pada peraturan dan perundang-undangan dengan mempertimbangkan hak-haknya sebagai manusia. Dalam kegiatan ini diperlukan juga pendamping dalam penanganan gelandangan dan pengemis untuk menjalin relasi didalam memecahkan masalah seperti halnya orang tua asuh atau petugas relawan disebut sebagai Pekerja Sosial Masyarakat (PSM). PSM ini sebagai mitra kerja Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara dalam pelaksanaan program kegiatan bidang kesejahteraan social

4. Rehabilitasi

Pada kegiatan rehabilitasi sosial pihak Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara dalam penanganan gelandangan dan pengemis bekerjasama dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Provinsi Sumatera Utara dan Kota Medan, Kepolisian Kota Medan. Melaksanakan razia pada gelandangan dan pengemis yang sedang menjalankan aksi pengemisannya, setelah razia para Satpol PP membawa tangkapan / hasil razia ke panti sosial gelandangan dan pengemis yang ada di kota Binjai yaitu UPT Pelayanan Sosial Gelandangan dan Pengemis Binjai, disini para gelandangan dan pengemis setelah diseleksi beberapa tahapan sesuai dengan proses pertolongan dalam profesi pekerja sosial, para gelandangan diberikan kegiatan terdiri daripada bimbingan fisik, bimbingan mental spiritual, bimbingan social, bimbingan keterampilan, bimbingan jaminan social, dan resosialisasi. Bentuk Penanganan gelandangan dan pengemis yang selama ini diberikan pada umumnya masih bersifat caritas atau bederma belum ditemui bagaimana cara yang tepat untuk mengatasi gelandangan dan pengemis.

Alternative penanganan gelandangan

dan pengemis membutuhkan model keterpaduan dengan prinsip kemitraan antara elemen masyarakat, baik pemerintah kota, masyarakat, pihak keamanan, lembaga swadaya masyarakat untuk bersama-sama memecahkan masalah tersebut. Suatu hal yang harus diperhatikan bahwa untuk menanganani permasalahan gelandangan dan pengemis tidak hanya dapat dipecahkan melalui pendekatan ekonomi saja, walaupun pada hakekatnya mereka adalah orang miskin. Selain itu juga tidak cukup hanya melalui keamanan, penertiban, akan tetapi diperlukan penanggulangan yang lebih mendasar yaitu dengan pendekatan secara menyeluruh dan terpadu antar lintas sektoral baik pemerintah kota maupun pemerintah asal para migran, adanya keterpaduan antara elemen masyarakat dalam penanganan tersebut tentunya akan mengurangi beban pemerintah daerah yang selama ini menghadapi arus urbanisasi penduduk dari desa ke kota yang akhirnya menjadikan gelandangan dan pengemis karena tidak mempunyai bekal pendidikan, keterampilan.

Aspek Program Kegiatan Berkesinambungan.

Program kegiatan penanganan secara berkesinambungan sebagaimana informasi yang diperoleh, dilakukan dengan 2 (dua) aspek yaitu :

- 1) Aspek pengendalian, dimaksudkan dalam hal ini adalah pengendalian seluruh proses kegiatan penanganan yang dilakukan untuk kepentingan pemerintah dan masyarakat, gelandangan dan pengemis dengan melihat aspek: supervise, pemantauan dan pelaporan.
- 2) Indikator keberhasilan, dimaksudkan keberhasilan dalam penanganan sosial dan gelandangan dan pengemis dapat dilihat dari aspek: petugas/pegawai yang mampu memahami teknis penyandang masalah sosial gelandangan dan pengemis dan aspek masyarakat.

Dari 2 aspek diatas menunjukkan program kegiatan penanganan gelandangan dan pengemis melalui implementasi kebijakan dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah cukup baik dan terkoordinir secara profesional, artinya

program ini tidak berhenti pada saat selesai melaksanakan kegiatan pelaksanaan penanganan gelandangan dan pengemis, tetapi dilanjutkan pada tahapan selanjutnya.

Dalam melakukan pelaksanaan penanganan gelandangan dan pengemis, sebaiknya dilakukan secara berkesinambungan dan terus menerus, sehingga hasilnya akan dicapai bisa maksimal sesuai dengan ketentuan yang sudah dibuat. Setidaknya untuk menjaga standart kualitas peraturan yang telah diterapkan, petugas pelaksana harus selalu siap untuk memberikan pelayanan dan penerangan kepada masyarakat yang membutuhkan bantuan.

Berdasarkan data dari hasil penelitian dan laporan dalam pelaksanaan penanganan gelandangan dan pengemis setelah terkena razia dilakukan kegiatan pembinaan /pelayanan yang dilakukan secara berkesinambungan sebagai berikut:

- a. Tahap Pendekatan Awal, diawali dengan orientasi, konsultasi, identifikasi, proses motivasi, dengan tujuan agar mereka dapat terdata dan mau menerima program kegiatan.
- b. Tahap pengungkapan dan pemahaman masalah, pada kegiatan ini pengungkapan dan penelaahan masalah gelandangan dan pengemis, dan mencari tahu kenapa mereka masih menjadi gelandangan dan pengemis.
- c. Tahapan bimbingan sosial, mental, fisik, dalam kegiatan ini gelandangan dan pengemis yang terkena razia diberikan bimbingan sosial, agar tidak mengulangi kegiatannya sebagai pengemis dan hidup menggelandang.
- d. Tahap resosialisasi terdiri dari kegiatan bimbingan kesiapan dan peran serta masyarakat dan bimbingan sosial hidup bermasyarakat, maksudnya untuk mempersiapkan gelandangan dan pengemis agar dapat hidup secara normative kedalam kehidupan bermasyarakat setelah menjalani pembinaan.

Dengan model pelayanan dan rehabilitasi sosial yang dilakukan secara tepat dan berkesinambungan para gelandangan dan pengemis menjadi lebih siap dan yakin untuk hidup secara wajar sebagai layaknya sebagai warga masyarakat

yang sadar dan mempunyai rasa saling terikat satu sama lain dalam mewujudkan dan membina keselamatan dan kesejahteraan bersama.

Berdasarkan wawancara dengan narasumber bahwa kegiatan penanganan gelandangan dan pengemis dapat disarikan dan dijelaskan: upaya pelaksanaan penertiban / razia terhadap gelandangan dan pengemis berjalan dengan baik sesuai dengan tahapan-tahapan dalam proses pertolongan dan untuk dibina agar dapat hidup sesuai dengan normative kehidupan di masyarakat, maka harus dilakukan upaya berkesinambungan agar dapat dinilai keberhasilannya.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan dalam penelitian ini maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008, dan peraturan daerah kota Medan No.6 tahun 2003, dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan, dan Perda ini dapat diterima di masyarakat.
- b. Pengawasan terhadap peraturan daerah ini dilaksanakan secara terpadu di bawah koordinasi kepala daerah.
- c. Kegiatan Preventif dilaksanakan dengan membeaikan Peyuluhan Sosial Oleh Fungsional ke kabupaten kota jangka waktu 3 bulan sekali mengikuti aparat pemerintah .tokoh masyarakat, tokoh agama dan penjelasan penanganan gelandangan dan pengemis melalui kegiatan rehabilitasi sosial di panti sosial.
- d. Kegiatan Preventif memberi kesempatan kerja untuk masyarakat rentan, Diberikan kesempatan untuk bekerja dengan membentuk kelompok usaha bersama (KUBE),
- e. Kegiatan responsive agar gelandangan dan pengemis taat aturan dan perundaang undangan dengan mempertimbangkan hak haknya sebagai manusia.
- f. Kegiatan rehabilitasi melaksanakan razia pengemis dan gelandangan dan membawa ke panti sosial di Kota Binjai yaitu UPT Pelayanan Sosial setelah diseleksi beberapa tahapan sesuai

dengan proses pertolongan dalam profesi pekerja sosial

SARAN

Dari kesimpulan di atas, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dengan penanganan gelandangan dan pengemis, antara lain

- a. Sebaiknya penanganan masalah gelandangan dan pengemis melalui pendekatan kemanusiaan, hal ini akan lebih efektif dibandingkan dengan pendekatan ekonomi
- b. Sebaiknya penanganan yang dilakukan dengan mengembalikan dan memulihkan kepercayaan diri serta adaptasi terhadap nilai kemasyarakatan yang berlaku
- c. Penanganan masalah gelandangan dan pengemis sebaiknya bersifat local dan regional antara daerah-nasional, melalui program transmigrasi terpadu.
- d. Pendekatan dalam masalah penanganan gelandangan dan pengemis harus lebih mendasar yaitu melalui pendekatan secara menyeluruh dan terpadu antar lintas sektoral, baik pemerintah kota maupun pemerintah daerah asal para migran. Dengan adanya keterpaduan antara elemen masyarakat dalam penanganan tersebut tentu akan mengurangi beban pemerintah kota yang selama ini kualahan menghadapi arus urbanisasi penduduk dari desa ke kota.
- e. Komitmen politik yang berhubungan dengan dana sangat diperlukan agar dapat mengembangkan program pemberdayaan terpadu
- f. Keluarga miskin harus dapat diberdayakan dengan memberi pelatihan keterampilan agar dapat dipekerjakan.
- g. Bekerjasama dengan pemerintah setempat untuk penanggulangan dan pelarangan mengemis, bekerjasama dengan masyarakat, yayasan organisasi sosial, tokoh agama, dan tokoh adat, para pengusaha.
- h. Menghimbau masyarakat agar tidak memberi sedekah kepada gelandangan dan pengemis di persimpangan jalan, sebaiknya sumbangan / sedekah diberikan kepada Badan / Lembaga yang menerima zakat, infaq, atau ke panti asuhan.
- i. Memberlakukan sangsi kepada masyarakat yang memberi sedekah di

persimpangan / perempatan jalan sesuai dengan peraturan daerah tersebut.

- j. Agar aparat-aparat pemerintah dapat mensosialisasikan Perda No. 4 Tahun 2008, dan Perda No.6 Tahun 2003 di daerah kota Medan dapat melaksanakan razia secara berkala untuk penertiban gelandangan dan pengemis.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi Isbandi Rukmianto. 2003. *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas*, Jakarta: Lembaga Penerbitan FE-UI
- Abdullah M. Syukur (2000). *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi, Makalah yang disajikan Pada Temu Kaji Nasional PERSADI Pusat*, Ujung Pandang: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
- Abdul Wahab, Solichin, 1997, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Annonimuss. (2001) *Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004*, Jakarta: Tamita Utama
- Artidjo Alkostar (1988). *Dunia Kesepian Dalam Keramaian: Telaahan Tentang Gelandangan di Ujung Pandang*. Yogyakarta : UII Press
- Ath-Thawil, Nabil Subhi. (1985) *Kemiskinan dan Keterbelakangan di Negara-negara Muslim*. Bandung : Mizan.
- Dunn, William N., 2003, Penerjemah Samodra Wibawa dkk., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press.
- Dir. Rehabilitasi Tuna Sosial. (1977). *Petunjuk Teknis Penanganan Gelandangan dan Pengemis Melalui Sistem Panti*. Jakarta: Dirjen. Bina Rehabilitasi Sosial Departemen Sosial RI.
- Departemen Sosial RI. (1991) *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penanganan Gelandangan dan Pengemis*. Jakarta, R. Sihombing
- Edwards III George C. (1980), *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Inc, United States of America
- Edwards III George C. (1980). *Implementing Public Policy*, Washington: Congressional Quarterly Press
- Emil Salim. (1980). *Perencanaan Pembangunan dan Pemerataan Pendapatan*, Jakarta : Yayasan Idayu
- Galang. (1985) *Nasib Gelandangan Bertahan Sedapatnya*. Jakarta : Galang
- Harth. (2007). *The Social Treth*. Jakarta: Salemba Empat
- Heru Nugroho. (2001) *Negara Pasar dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Humaidi. (2003). *Era Globalisasi*. Jakarta: Haji Mas Agung
- Jones, Charles O. (1980). *Pengantar Kebijakan Publik diterjemahkan Nashir Budiman*. Jakarta : Rajawali Press.
- Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun. (1986). *Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: UI Press
- Kementerian Sosial RI (2010) *Modul Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis di Panti*. Jakarta
- Moleong, Lecy J. (2000) *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Muthalib dan Sujarwo. (2005). *Sosial Budaya*. Jakarta : Bumi Aksara
- Nugroho D, Riant, 2004. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- Nugroho, Heru (2001) *Negara, Pasar dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Onghokam. (1988) *Gelandangan Sepanjang Zaman dalam Paulus Widiyanto. Gelandangan Pandangan Ilmuwan Sosial*. Jakarta : LP3ES
- Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Dinas Sosial.
- Randi R dan Riant Nugroho (2006). *Manajemen Pemberdayaan Sebuah Pengantian dan Panduan Untuk Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Elex Media Komputindo
- Sadli. Saporinah. (1988) *Perilaku Gelandangan dan Penanggulangannya*

- dalam Paulus Widiyanto. *Gelandangan Pandangan Ilmu Sosial*. Jakarta : LP3ES
- Sihombing. R. (1991). *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penanganan Gelandangan dan Pengemis*. Jakarta: Departemen Sosial RI.
- Suriadi, Agus dan Siswo Suroso. (2002). *Pemetaan dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin dalam Wawasan, Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial, Volume 9 No. 1-2002*, Medan: Yayasan Bina Mitra Wawasan dan Fisip Universitas Sumatera Utara.
- Sutomo. (2000). *Masalah Sosial dan Pembangunan*, Jakarta : Pustaka Jaya
- Suparlan, Parsudi. (1981). *Gelandangan Sebuah Konsekuensi Perkembangan Kota*. Jakarta: LP3ES
- Trikromo, Argo, Y. (1999). *Pemulung Jalanan Yogyakarta*. Yogyakarta: Media Presindo
- Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Wibawa. Samudra (2004). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Raya Grafindo Persada