BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Kebijakan Publik

Menurut Thomas R. Dye (dalam Pasolong, 2008:39) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya, dan kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintahan saja. Adapun definisi kebijakan menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (dalam Wahab, 2015:2) adalah "kebijakan diartikan sebagai pedoman bertindak, pedoman bisa jadi sangat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus.luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atu sempit, bersifat kualitatif atnu kuantitatif, public atau privat, atau dengan kata lain kebijakan berupa deklaratif, mengenai suatu dasar pandangan bertindak suatu arah tindakan tertentu atau program mengenai aktivitas tertentu suatu rencana"

Menurut Thomas R. Dye, James E. Anderson dan David Easton (dalam Subarsono 2011:8) pengertian kbijakan publik adalah sebagai berikut: "Kebijakan Publik dibuat olch pemerintah yang berupa tindakan pemerintah.kebijakan public baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan Publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat".

Sedangkan Menurut Frederick (dalam Tachjan, 2006:8) kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangkai mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Mengacu pada pendapat diatas dapat dikatakan bahwa kebijakan adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu yang kemudian digunakan sebagai alat untuk memecahkan permasalahan dan mencapai suatu tujuan.Dalam setiap kebijakan pasti membutuhkan orang-orang sebagai perencana dan pelaksana kebijakan maupun objek dari kebijakan itu sendiri. Islamy (2015:117), berpendapat bahwa tidak tercapainya suatu tujuan kebijakan karena:

a. Tersedianya sumber-sumber yang terbatas baik tenaga, biaya, material, waktu dan sebagainya
b. Kesalahan dalam mengadministrasikan kebijakan
c. Dalam merumuskannya hanya berdasarkan satu faktor
d. Masyarakat merespon/melaksanakan kebijakan sesuai dengan caranya mereka masing-masing
e. Terjadi kebijakan yang mempunyai tujuan yang bertentangan antara yang satu dengan yang lain
f. Usaha untuk memecahkan masalah dengan biaya yang lebih besar dari masalahnya sendiri

g. Terjadinya perubahan sifat kebijakan ketika suatu kebijakan dirumuskan
h. Adanya masalah baru yan menarik dan dapat mengalihkan perhatian orang dari masalah yang ada.

2.2 Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Nawawi, 2009:131) implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.Sedangkan menurut Mazmanian dan Paul Sabatier (dalam Nawawi, 2009:131) lmplementasi kebijakan adalah "pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan penelitian.

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas yaitu rnerupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, prosedur dan teknik yang bekerja sama untuk menjalankan kehijakan guna meraih dampak tujuan yang diinginkan. Menurut Eugene Bardach (dalam Agustino, 2014:153), menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah: “Cakupan untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas.Lebih sulit lagi merumuskan dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakkan bagi telinga pana peminapin dan para pemiiih yang mendengarnya. Lebih sulit lagi

untuk melaksanakannya dalam bentuk yang merumuskan semua orang". Hal tersebut di atas dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah penerapan atau pelaksanaan pengendalian arah yang tetah ditetapkan sebelumnya yang dilakukan pemerintah dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran sebagaimana yang dirumuskan dalam kebijakan.

Pada umumnya, implementasi kebijakan merupakan kegiatan membentuk suatu hubungan yang dimungkinkan mencapai tujuan program atau kebijakan, direalisasikan sebagai hasil aktivitas pemerintah. Jika sasaran dan tujuan umtun serta dana untuk mencapai sasaran tersebut sudah tersedia, maka implementasi dapat dimulai. Suatu kebijakan yang diimplementasikan oleh implementor kebijakan tersebut diharapkan oleh pemerintah atau keiompok sasaran dapat betjalan dengan baik.Sehingga kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Untuk mengetahui keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan atau program, dapat dilihat dari pendapat Ripley & Franklin (dalarn Dwijowijoto, 2013:57) yang mengatakan bahwa:

> "Keberhasilan implementasi memiliki arti bagi pihak yang berbeda-beda.Salah satu ukurannya adalah seberapa baik tujuan itu tercapai, baik mengenai prosedur maupun dampak.Ini merupakan suatu definisi keberhasilan yang valid. Ukuran keberhasilan implementasi yang lain dinyatakan dengan aktivitas-aktivitas yang secara umum menunjukan arah produktif walaupun arah tersebut tidak ditentukan sebelumnya. Ukuran lain yang longgar, yang juga sering kali digunakan adalah waktu yang digunakan untuk mengahasilkan kemajuan. Asumsi yang dipakai bahwa semakin pendek waktu yang dilewatkan/dibutuhkan kemajuan itu sernakin tinggi tingkat keberhasilan.Sebagaimana diindikasikan diatas kelancaran fungsi operasi dan tidak adanya

keluhan atau konflik tentang prosedur-prosedur dianggap sebagai keberhasilan implementasi."

Berdasarkan dari pemaparan di atas dapat diketahui bahwa salah satu ukuran untuk menilai keberhasilan implernentasi kebijakan adalah tercapainya tujuan yang diharapkan. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Ripley & Franklin (dalam Winarno, 2012:14) bahwa ukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari:

1. keberhasilan suatu implementasi dapat diukur dengan tingkat kepatuhan birokrasi di tingkat bawah terhadap birokrasi di atasnya.
2. bahwa keberhasilan implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah-masalah yang dihadapi.
3. bahwa keberhasilan implementasi mengacu dan mengarah pada implementasi dan dampaknya yang dikehendaki dari sasaran-.sasaran program yang ada.

Ukuran ini telah menjadi ukuran yang sangat umum dan dipakai oleh setiap pemerintahan yang melaksanakan suatu kebijakan. Ukuran-ukuran yang lain dapat disebutkan adalah waktu dalam pencapaian tujuan. Implementasi kebijakan biasanya dipengaruhi oleh beberapa variabel atau faktor-faktor yang menentukan agar tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut. Van Meter dan Van Horn dalam Nawawi (2009:139), menyatakan bahwa ada 6 variabel yang mempengaruhi implementasi, yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan.

   Setiap kebijakan publik harus mempuanyai standar dan suatu sasaran kebijakan jclas dan terukur.Dengan ketentuan tersebut

tujuannya dapat terwujudkan.Dalam standar dan sasaran kebijakan tidak jelas, sehingga tidak bisa terjadi multi-interpretasi dan mudah menimbulkan kesalah-pahaman dan konflik di antara para agen implementasi.

2. Sumberdaya Implementasi.

   Dalam suatu implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources),* maupun sumber daya material (matrial resources), dan sumberdaya metoda *(method resources)*. Dari ketiga sumberdaya tersebut yang paling penting adalah sumberdaya manusia, karena disamping sebagai subjek implementasi kebijakan juga termasuk objek kebijakan publik.

3. Komunikasi antar Organisasi.

   Dalarn banyak program implementasi kebijakan, sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan yang baik antar instansi yang terkait, yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program tersebut. Komunikasi dan koordinasi merupakan salah satu urat nadi dari sebuah organisasi agar program-program tersebut dapat direalisasikan dengan tujuan serta sasarannya.

4. Karakteristik agen pelaksana.

   Dalam suatu implementasi kebijakan agar mencapai keberhasilan maksimal harus diidentitikasikan dan diketahui karakteristik agen

pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program kebijakan yang telah ditentukan.

5. Disposisi Implementor.

   Dalam implementasi kebijakan sikap atau disposisi implementor dibedakan menjadi tiga hal, yaitu :

   (a) Respon implementor terhadap kebijakan, yang terkait dengan kemauan implementor untuk melaksanakan kebijakan publik.

   (b) Kondisi, yakni pemahaman terhadap kebijakan yang telah ditetapkan; dan

   (c) Intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki tersebut.

6. Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi.

   Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

Jamas. E Anderson (dalam Subarsono, 2011:113), menyatakan kebijakan publik adalah "menunjuk pada perilaku aktor, seperti pejabat atau lembaga pemerintah dalam menangani bidang kegiatan tertentu". Implementasi adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengopersikan sebuah program, dengan tiga kegiatan sebagai pilarnya, sebagaimana dinyatakan Jones (2014:46) yaitu:

a. Pengorganisasian, yaitu menyangkut pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit dan metode untuk menjadikan program. Pengorganisasian disini adalah birokrasi sebagai alat pembaharuan yang melaksanakan tujuan-tujuan pembangunan sosial, ekonomi di mana pemerintah harus mempunyai pranata yang mudah menerima inovasi baru yang bermanfaat bagi pembangunan.
b. Interpretasi, yaitu menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan. Di samping itu interpratasi juga dapat diartikan sebagai penafsiran dalam memahami apa yang terjadi pada setiap tahapan dalam pembuatan kebijakan.
c. Aplikasi/penerapan, yaitu ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan program atau penerapan yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan lain yaitu sebuah proses yang rumit karena berhubungan dengan kebijakan lainnya.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka teori Jones kiranya dapat menjadikan dasar dalam penelitian ini, karena seperangkat kegiatan yang akan dilakukan dengan penggunaan sumber-sumber daya yang tersedia dan menghasilkan manfaat dan memiliki karakteristik dalam pelaksanaan program yang harus mempunyai batasan yang jelas serta sasaran yang dapat diukur dan dapat dipergunakan sebagai alternatif untuk mempertimbangkan setiap kegiatan dalam pencapaian sasaran, khususnya implementasi kebijakan larangan pengemis. Sementara dibandingkan dengan teori James. E Anderson lebih menekankan kepada pelaku aktor

sebagai serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan bersifat politis.

a. Pengorganisasian

Menurut Widodo (2011:90) tahap perorganisasian, yaitu "tahap dimana proses kegiatan lebih mengarah pada kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan, penetapan anggaran, penetapan sarana dan prasarana serta tata kerja (juklak dan juknis), dan penetapan pola kepemimipinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan".

Kemudian Winarno (2012:129), menyatakan bahwa yang dimaksud organisasi disini adalah "birokrasi, sebagai alat pembaharuan yang melaksanakan tujuan-tujuan pembangunan sosial, ekonomi dimana pemerintah harus mempunyai pranata yang mudah menerima inovasi-inovasi baru yang bermanfaat bagi pembangunan".

Hardjito. (2011:34) menyatakan bahwa pengorganisasian merupakan "tindakan mengusahakan hubungan–hubungan kelakuan yang efektif antara orang–orang, sehingga mereka dapat bekerjasama secara efisien, dan dengan demikian memperoleh kepuasan pribadi dalam hal melaksanakan tugas –tugas tertentu dalam kondisi likungan tertentu guna mencapai tujuan atau sasaran tertentu". Menyikapi pernyataan tersebut, menunjukkan bahwa pengorganisasian adalah prinsip pembagian kerja (*division of labor*), yang memungkinkan sinergi yang terjadi. Untuk mengembangkan fungsi pengorganisasian, seorang manajer dapat mengetahui pembagian tugas untuk per orangan dan kelompok,hubungan organisatoris antar manusia

yang menjadi anggota dan staf sebuah organisasi, pendelegasian wewenang, serta pemanfaatan dan fasilitas fisik yang dimiliki organisasi.

b. Interpretasi

Wibawa (2012:147) menyatakan interpretasi, yaitu "tahap dimana sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak di jabarkan dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional".

Sedangkan pendapat Tachjan (2006:120), bahwa interpretasi adalah:

> Proses pelaksanaan kebijakan sangat tergantung pada penafsiran dalam memahami apa yang terjadi pada setiap tahapan pembuatan kebijakan, karena hukum, perundangan, keputusan, pedoman serta perintah lebih bersifat definitif. sehingga perhatian yang besar harus diberikan kepada cara yang digunakan para pelaksana dalam menafsirkan tanggung jawabnya. kepada siapa para pelaksana berorientasi? siapa saja yang dianggap memiliki otoritas.

Interpretasi merupakan bagian dari sebuah gambaran akan informasi. Informasi-informasi yang diterima oleh seseorang akan diubah sesuai dengan simbol yang dimilikinya sehingga menghasilkan sebuah interpretasi. Informasi tersebut sangatlah beragam, dapat berbentuk lisan, tulisan, gambar, matematika, dan lain sebagainya. Interpretasi seseorang terhadap suatu hal atau suatu peristiwa dapat berbeda-beda, tergantung dari pengalaman dan pengetahuan yang dimiliki orang tersebut selama hidupnya. Interpretasi tidak dapat dipisahkan dari persepsi, bahkan terkadang ada yang menganggap jika dua kata ini memiliki makna yang sama.

c. Aplikasi

Lebih lanjut Widodo (2011: 102) menyatakan bahwa tahap aplikasi, yaitu "menerapkan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realita nyata karena sangat erat kaitannya dengan kegiatan-kegiatan lainnya, yaitu

sebuah proses yang dinamis karena berhubungan dengan kegiatan kebijakan lainnya".

Berdasarkan apa yang dikemukakan para ahli tersebut tersebut, menunjukkan bahwa implementasi suatu kebijakan sangat ditentukan oleh perilaku birokrasi pelaksananya. Karena implementasi kebijakan larangan pengemis tersebut menyangkut tindakan yang dapat langsung dilaksanakan maupun berupa suatu tindakan yang memerlukan produk turunannya agar dapat dilaksanakan secara jelas oleh pelaksana kebijakan di tingkat bawah.

Meter dan Horn (dalam Wibawa, 2012:19), merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan, dengan mambagi enam indikator yang semuanya ini harus dicermati oleh seorang evaluator, yaitu:

1. Kompetensi dan jumlah staf,
2. Rentang dan derajat pengendalian,
3. Dukungan politik yang dimiliki,
4. Kekuatan Organisasi,
5. Derajat Keterbukaan dan kebebasan komunikasi,
6. Keterkaitan dengan pembuat kebijakan.

Keenam indikator tersebut, maka variabel terakhir menunjuk pada akses organisasi dalam mempengaruhi kebijakan. Kesemua indikator tersebut membentuk sikap pelaksana terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan akhirnya dapat menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya.

Proses analisis kebijakan publik merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan bersifat politis. James Anderson (dalam Subarsono, 2011:12), menetapkan ”proses kebijakan publik meliputi formasi masalah, formulasi kebijakan, penentuan kebijakan, implementasi dan evaluasi”.

Sementara Smith (dalam Wahab 2015:4) menyatakan bahwa studi kebijakan Publik memiliki tiga manfaat penting, yaitu:

1. Pengembangan ilmu pengetahuan, yaitu kebijakan Publik sebagai variabel terpengaruh, sehingga menentukan variabel pengaruhnya. Studi ini berusaha mencari variabel-variabel yang dapat mempengaruhi isi dari sebuah kebijakan Publik.
2. Mambantu para praktisi dalam memecahkan masalah-masalah Publik, sehingga para praktisi akan memiliki dasar teoritis tentang bagaimana membuat kebijakan Publik yang baik.
3. Berguna untuk tujuan politik, karena kebijakan Publik tersebut dapat meyakinkan lepada lawan-lawan politik yang tadinya kurang setuju.

Analisis kebijakan Publik yang dikemukakan oleh para ahli tersebut dapat diasumsikan sebagai proses kajian yang mencakup berbagai komponen dan setiap komponen dapat berubah menjadi komponen yang lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi. Sebagai contoh prosedur peramalan akan menghasilakn masa depan kebijakan dan rekomendasi akan melahirkan aksi kebijakan serta evaluasi akan melahirkan kinerja kebijakan.

Menjadi jelas disini bahwa yang dimaksud implementasi kebijakan tersebut menyangkut tindakan yang dapat langsung dilaksanakan maupun berupa suatu tindakan yang memerlukan produk turunannya agar dapat

dilaksanakan secara jelas oleh pelaksana kebijakan di tingkat bawah. Agar kebijakan publik dapat terselenggara dengan efektif, maka dalam proses mengimplementasikan harus mencakup tiga tahap yang perlu dilakukan, yakni: tahap interpretasi, tahap perorganisasian dan tahap aplikasi. (widodo, 2011:90).

Kemudian Repley (1986:88), menyatakan suatu kebijakan yang dibuat dan diimplementasikan, dikatakan berhasil (efektif dilaksanakan) jika telah memenuhi tiga cara dominan sebagai berikut: (1) diukur dengan tingkat kepatuhan birokrasi di tingkat bawah terhadap birokrasi diatasnya; (2) lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah-masalah yang dihadapi; (3) mengacu dan mengarah pada implementasi dan dampaknya yang dikehendaki dari sasaran-sasaran program yang ada.

Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu kerangka pemikiran tertentu. Kerangka pemikiran akan memberikan gambaran secara bulat, lengkap mengenai sesuatu objek, situasi atau proses. Menurut Suharto (2013:137) bahwa komponen-komponen sistem implementasi kebijakan Publik terdiri dari:

a. Program (kebijakan) yang dilaksanakan
b. *Target groups,* yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut
c. Unsur pelaksana (*implementator),* baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut
d. Faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik).

Implementasi kebijakan publik itu tidak hanya satu, dua ada berbagai macam sesuai dengan kerangka berfikir pembuat kebijakan tersebut.

Karena implementasi kebijakan publik merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, pertama persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut. ketiga, bagaimana menghantarkan kebijaksanaan secara kongkrit ke masyarakat.

2.3 Konsep Pengemis

Realitas kehidupan sosial tidak luput dengan prilaku dan pola dari masyarakat itu sendiri. Salah satunya adalah pengemis atau sebagian orang menyebutnya dengan "Gepeng" Gelandangan dan Pengemis, potret sosial ini sering ditemukan dalam kehidupan. Adapun pengertian pengemis menurut Kuswarno (2007:87) adalah "Orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain".

Berbeda dengan istilah pengemis dalam *handout* nya yang diartikan oleh Dinas Sosial adalah PMKS (Penyandang masalah kesejahteraan sosial). "Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan minta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang"

Dari pengertian diatas, selanjutnya bisa dilihat dari kelompok-kelompok pengemis yang membedakan satu sama lain diantara pengemis yang ada. Dalam hal ini pengemis pun memiliki kelompok-kelompok yang membedakan motif-motif pengemis satu sama lain, Menurut Kuswarno (2007:112)**,** pengemis dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok pengemis, antara lain :

1. Mengemis karena tak mampu bekerja, Pada kategori ini dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai kelainan fisik pada anggota tubuhnya. Misalnya tak mampu bekerja karena tidak memiliki tangan, kaki, lumpuh, buta dan lain-lain.
2. Mengemis karena malas bekerja, Pengemis karena malas bekerja inilah yang menyebabkan jumlah pegemis di Indonesia sangat banyak. Pengemis pada kategori ini, orangnya mempunyai anggota tubuh yang sangat lengkap namun dihinggapi penyakit malas. Pengemis semacam inilah yang harus diberantas oleh pemerintah.
3. Mengemis karena menginginkan jabatan**,** Pengemis semacam inilah yang merusak atau menghambat pembangunan di Indonesia. Mereka yang tergolong pada kelompok ini mengemis pada atasannya dengan berbagai cara untuk memperoleh *job* atau jabatan. Ada yang selalu bersilaturrahmi ke rumah atasannya, ada yang selalu memberikan hadiah kepada atasannya, ada juga yang gila hormat kepada atasannya, dan lain sebagainya.

Adapun menurut Sukardi (2014:124), pengemis dibagi menjadi 2 golongan, yaitu:

1. Pengemis Murni, Ialah mereka yang mempunyai tempat tinggal tertentu maupun tidak, yang penghidupan seluruhnya atas dasar meminta-minta pada waktu tertentu.
2. Pengemis Tidak Murni, Ialah mereka yang mempunyai tempat tinggal yang sebagian penghasilannya diperoleh dari meminta-minta pada waktu tertentu.

Fakta sosial yang satu ini merupakan akibat dari sebabnya seseorang melakukan suatu tindakan, namun penyebab tersebut bisa mengkategorikan hal ini. Fenomena pengemis yang menjadi bagian dari fakta sosial kehidupan kita tidak lantas dari faktor-faktor yang melatar belakangi seseorang tersebut mengemis atau meminta-minta dihadapan calon dermawannya. Banyak yang menyatakan faktor ekonomilah yang menjadi faktor utama mengemis, namun sebenarnya tidak hanya itu. Karena pengemis memiliki tujuannya masing-masing yang dipengaruhi oleh mental, akal pikiran dari pengemis terkait.

Secara lebih rinci, dalam prakteknya ada lima jenis pengemis yang disebabkan karena keterbatasan aset dan sumber ekonomi, rendahnya mutu mental seperti rasa malu dan spirit mandiri yang kurang. Dan faktor-faktor yang menjadi penyebabnya mengemis, diantaranya sebagai berikut :

1. Mengemis karena yang bersangkutan tidak berdaya sama sekali, Mengemis dikarenakan tidak berdaya baik dari segi materi, karena

cacat fisik, tidak berpendidikan, tidak punya rumah tetap atau gelandangan, dan orang lanjut usia miskin yang sudah tidak punya saudara sama sekali. Mengemis menjadi bentuk keterpaksaan. Tak ada pilihan lain.

2. Mengemis seperti sudah menjadi kegiatan ekonomi menggiurkan, Mulanya mengemis karena unsur kelangkaan aset ekonomi. Namun setelah beberapa tahun walau sudah memiliki aset produksi atau simpanan bahkan rumah dan tanah dari hasil mengemis tetapi mereka tetap saja mengemis. Jadi alasan mengemis karena tidak memiliki aset atau ketidakberdayaan ekonomi, untuk tipe pengemis ini tidak berlaku lagi. Sang pengemis sudah merasa keenakan. Tanpa rasa malu dan tanpa beban moril di depan masyarakat.
3. Mengemis musiman, Misalnya menjelang dan saat bulan ramadhan, hari idul fitri, dan tahun baru. Biasanya mereka kembali ke tempat asal setelah mengumpulkan uang sejumlah tertentu. Namun tidak tertutup kemungkinan terjadinya perubahan status dari pengemis temporer menjadi pengemis permanen.
4. Mengemis karena miskin mental, Mereka ini tidak tergolong miskin sepenuhnya. Kondisi fisik termasuk pakaiannya relatif prima. Namun ketika mengemis, posturnya berubah 180 derajat; apakah dilihat dari kondisi luka artifisial atau baju yang kumel. Maksudnya agar membangun rasa belas kasihan orang lain. Pengemis seperti ini

tergolong individu yang sangat malas bekerja. Dan potensial untuk menganggap mengemis sebagai bentuk kegiatan profesinya.

5. Mengemis yang terkoordinasi dalam suatu sindikat, Sudah semacam organisasi tanpa bentuk. Dengan dikoordinasi seseorang yang dianggap bos penolong, setiap pengemis "anggota" setia menyetor sebagian dari hasil mengemisnya kepada sindikat. Bisa dilakukan harian bisa bulanan. Maka mengemis dianggap sudah menjadi "profesi". Ada semacam pewilayahan operasi dengan anggota-anggota tersendiri.

Adapun menurut Ahmad, (2010:11), menyembutkan beberapa hal yang menjadi faktor timbulnya gelandangan dan pengemis, yaitu :

1. *Faktor Intern :*
    a) Sifat Malas
    b) Faktor Fisik
    c) Faktor Psikis atau Kejiwaan
    d) Mental yang tidak kuat
2. *Faktor Eksternal*
    a) Faktor Ekonomi
    b) Faktor Geografi
    c) Faktor Sosial
    d) Faktor Pendidikan
    e) Faktor Psikologis
    f) Faktor Kultural
    g) Faktor Keluarga dan Mental, dan

h) Kurangya dasar-dasar agama.

2.2 Hasil Penelitian yang Relevan/Terdahulu

Kontribusi yang akan menjadi perbandingan (komperatif) dalam penelitian ini, maka dapat ditelaah terhadap penelitian terdahulu, antara lain:

1. Novita Nur Syahroni (2016) Judul: Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Bantul. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) di Kabupaten Bantul. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Penelitian dilakukan di wilayah Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa jika dilihat dari karakteristik masalah, implementasi kebijakan tersebut lebih sulit dalam pelaksanaannya. Secara kuantitas kebijakan tersebut cukup efektif namun secara kualitas membutukan jangka waktu yang lama. Jika dilihat dari karakteristik kebijakannya, kebijakan tersebut sudah memiliki aturan yang jelas untuk dilaksanakan. Sedangkan jika dilihat dari lingkungan kebijakan, masyarakat sudah mulai terbuka dan menerima kebijakan tersebut, terlihat dengan adanya partisipasi masyarakat. Faktor pendukung implementasi kebijakan ini yaitu adanya sumber daya finansial dan sumber daya manusia yang kompeten. Sedangkan faktor penghambat yaitu keberadaan gepeng yang tidak dapat diprediksi, sarana dan prasarana penunjang untuk penegakan

sanksi hukum belum dapat terpenuhi, dan mindset gepeng itu sendiri yang sulit untuk diubah. Hasil penelitian tersebut dalam kaitan dengan penelitian ini, terdapat perbedaan dan persamaannya. Perbedaannya yaitu pada objek penelitian yang mana penelitian terdahulu dilakukan di Kabupaten Bantul sementara penelitian ini berlokasi di Kota Pontianak. Disamping itu teori yang digunakan sebagai pisaunya analisis, dimana penelitian terdahulu menggunakan teori Edward III, sedangkan penelitian saat ini menggunakan teori Charles O'Jones. Kemudian persamaannya adalah sama-sama mengungkapkan masalah implementasi larangan pengemis serta jenis penelitian yaitu jenis penelitian deskriftip dengan pendekatan kualitatif.

2. Reza Febriani (2013) Judul: Implementasi Peraturan Daerah N0. 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru. Penelitian ini dilaksanakan pada Kantor Satpol PP, Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan (1) untuk mengetahui implementasi Perda No. 12 Tahun 2008 tentang ketertiban sosial dalam penertiban, pembinaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru (2) Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi kendala dalam implementasi Perda No. 12 Tahun 2008 tentang ketertiban sosial dalam penertiban, pembinaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru. Hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, Implementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru belum berjalan dengan baik, karena terdapat beberapa

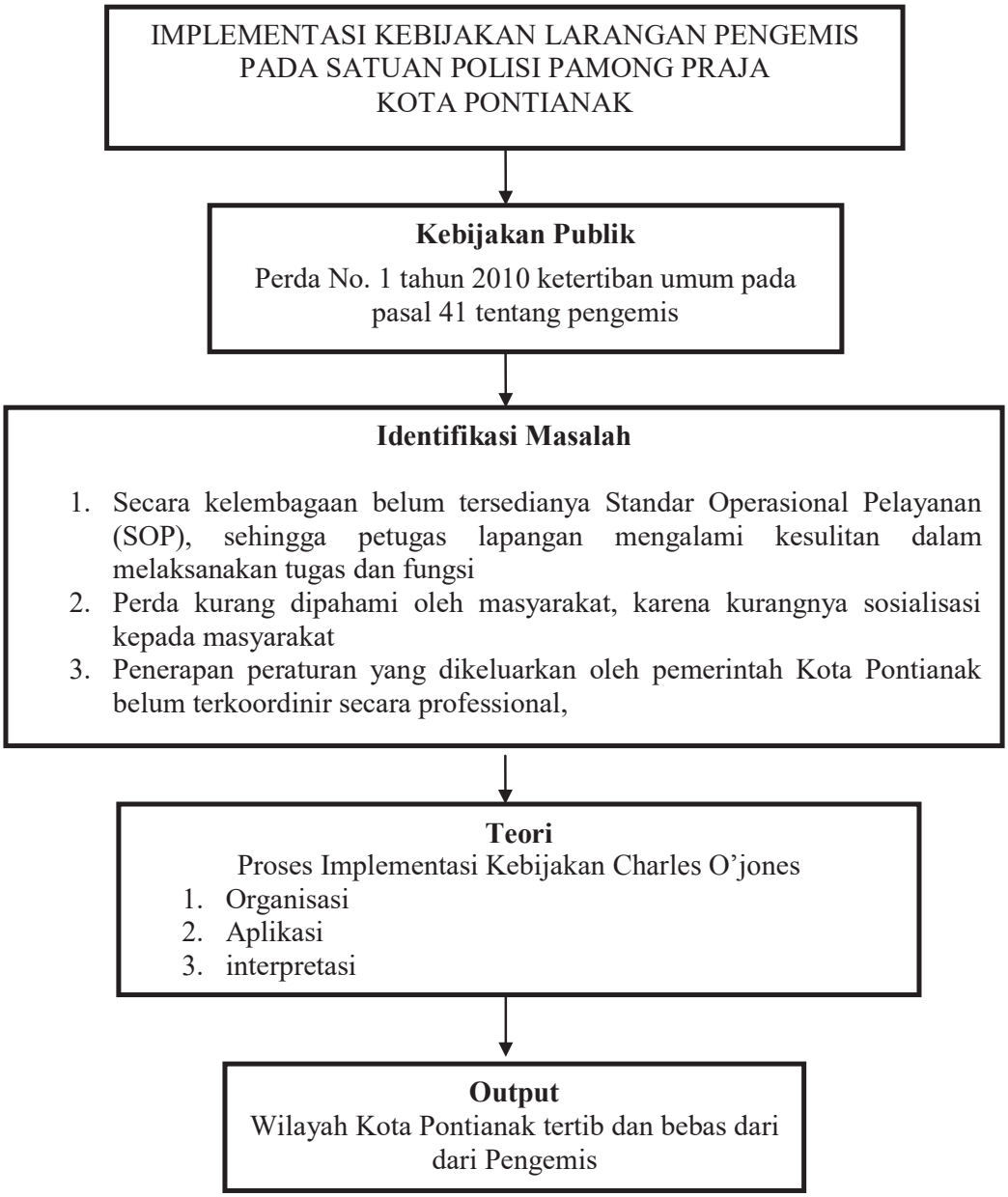
permasalahan yaitu masih lemahnya pengawasan Satpol PP dan Dinas Sosial terhadap gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di Kota Pekanbaru, Pembinaan hanya diberikan kepada gelandangan dan pengemis kurang efektif, tidak adanya fasilitas tempat pembinaan atau pelatihan, kurangnya dana dalam penertiban dan pembinaan dan masih lemahnya Sumber Daya Manusia (SDM) Dinas Sosial dalam memberikan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis yang terjaring. Hasil penelitian tersebut dalam kaitan dengan penelitian ini, terdapat perbedaan dan persamaannya. Perbedaannya yaitu pada objek penelitian yang mana penelitian terdahulu dilakukan di Kota Pakanbaru sementara penelitian ini berlokasi di Kota Pontianak. Disamping itu teori yang digunakan sebagai pisaunya analisis, dimana penelitian terdahulu menggunakan teori menurut Van Meter dan Van Horn, sedangkan penelitian saat ini menggunakan teori Charles O'Jones. Kemudian persamaannya adalah sama-sama mengungkapkan masalah implementasi larangan pengemis serta teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Kemudian teknik analisa data yang digunakan adalah bersifat deskriptif kualitatif.

1.3 Kerangka Pikir Penelitian

Bertitik tolak dari pendapat dan teori yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka alur pikir penelitian ini dapat dilihat pada Gambar 2.1

Gambar 2.1

Kerangka Pikir Penelitian



Berdasarkan permasalahan dalam penelitian ini yaitu secara kelembagaan belum tersedianya Standar Operasional Pelayanan (SOP), sehingga petugas lapangan mengalami kesulitan dalam melaksanakan

tugas dan fungsi. Perda kurang dipahami oleh masyarakat, karena kurangnya sosialisasi kepada masyarakat dan penerapan peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Pontianak belum terkoordinir secara professional. Selanjutnya peneliti akan mengkaji proses implementasi Perda tersebut dengan menggunakan teori Charles O'Jones yang mengkaji tiga dimensi yaitu dimensi organisasi, aplikasi dan interpretasi. Hal ini dilakukan agar dapat diketahui bagaimana sesungguhnya Perda Nomor 1 Tahun 2010 tentang Ketertiban Umum dalam mengatasi masalah Pengemis dijalankan.

1.4 Pertanyaan Penelitian

Untuk mempermudah peneliti dalam mengumpulkan data, maka peneliti mengajukan pertanyaan berikut:

1. Bagaimana pengorganisasian dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Ketertiban Umum dalam mengatasi masalah Pengemis di Kota Pontianak?
2. Bagaimana interpretasi dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Ketertiban Umum dalam mengatasi masalah Pengemis di Kota Pontianak?
3. Bagaiamana aplikasi dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Ketertiban Umum dalam mengatasi masalah Pengemis di Kota Pontianak?