

SKRIPSI

**ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA
MAKASSAR**

**Disusun dan diajukan oleh
ERIKA OKTAVIANTI PONGTANDI**

E051 181 017



**DEPARTEMEN ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2022

LEMBARAN PENGESAHAN SKRIPSI

**ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA
MAKASSAR**

Disusun Dan Diajukan Oleh

ERIKA OKTAVIANI PONGTANDI

E051 181 017

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang di bentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Ilmu
Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas

Hasanuddin

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Dr. H. A. M. Rusli, M.Si


Rahmatullah, S.IP, M.Si

NIP. 19640727 199103 1001

NIP.19770513 200302 1002

Mengetahui

Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Hasanuddin




Dr. H. A. M. Rusli, M.Si

NIP. 19640727 199103 1001

LEMBAR PENERIMAAN SKRIPSI

**ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA
MAKASSAR**

Dipersiapkan dan di susun oleh

**ERIKA OKTAVIANI PONGTANDI
E051 181 017**

Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh
panitia ujian Skripsi pada Departemen Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Makassar, Juli 2022

Menyetujui,

PANITIA UJIAN

Ketua : Dr. H. A. M. Rusli, M.Si
Sekertaris : Ashar Prawitno. S.IP, M.Si
Anggota : Dr. A. Lukman Irwan. S.IP, M.Si
Anggota : Rahmatullah, S.IP, M.Si

Pembimbing Utama : Dr. H. A. M. Rusli, M.Si
Pembimbing Pendamping : Rahmatullah, S.IP, M.Si

()
()
()
()

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Erika Oktavianti Pongtandi

Nim : E051 181 017

Judul Skripsi : "ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA
MAKASSAR"

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat di buktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 21 Juli 2022

A 10,000 Rupiah Indonesian postage stamp is shown, featuring the Garuda Pancasila emblem and the text '10000', 'METRIS', and 'TEMPER'. A handwritten signature in black ink is written over the stamp. The stamp's serial number 'RESAJX920082651' is visible at the bottom.

Erika Oktavianti Pongtandi

KATA PENGANTAR

“Segala perkara dapat kutanggung di dalam Dia yang memberi kekuatan kepadaku (Filipi 4:13)”

Segala hormat dan kemuliaan bagi Tuhan Yesus Kristus, oleh karena limpahan Kasih Karunia, Anugerah dan Penyertaan-Nya yang senantiasa diberikan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan Tugas akhir yang berjudul “**Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Makassar** ” Skripsi ini diajukan untuk memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana (S1) pada Program Studi Ilmu Pemerintahan, Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar.

Dengan selesainya penulisan skripsi ini, penulis juga mengucapkan terima kasih yang tiada tara kepada kedua orang tua penulis, ayahanda tercinta **Alm. Bui Pongtandi** dan ibunda tersayang **Ester Sappa'** telah menjadi orang tua yang sangat luar biasa sejagad raya dan sepanjang masa, yang selalu memberikan, motivasi, nasihat, cinta, perhatian, kasih sayang, dan ketegasan tentunya serta doa yang sampai kapanpun tidak bisa terbalaskan oleh penulis. Terima kasih juga kepada Kakek Palilli dan Nenek Ludia yang juga selalu memberi doa, dukungan dan semangat serta kasih sayang kepada penulis. Dan juga kepada adik-adik tersayang penulis Jun Arifin Palilli, Andri Allo dan Eyren Gebriela Palilli yang senantiasa

menemani, memberi semangat, dukungan, dan menghibur penulis selama penyusunan skripsi ini.

Pembuatan skripsi ini tentunya tidak luput dari bantuan berbagai pihak yang diberikan secara langsung maupun tidak langsung kepada penulis. Oleh karena itu, melalui kesempatan ini penulis tidak lupa untuk menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan setulus-tulusnya kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, teruntuk kepada:

1. Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis dalam mengikuti Pendidikan pada program S1 di Universitas Hasanuddin
2. Prof. Armin Arsyad, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, serta Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi Dr. Phill Sukri, S.IP, M.Si, Wakil Dekan Bidang Perencanaan Keuangan dan Sumber Daya Alm. Dr. Andi Syamsu Alam, M.Si, Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni Dan Kemitraan Dr. Hasrullah, M.Si.
3. Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan FISIP Unhas Dr.A.M,Rusli, M.Si, yang telah memberi arahan dan motivasi dalam pengurusan skripsi serta kebijakan yang menunjang penyelesaian studi penulis
4. Bapak Dr.A.M.Rusli, M.Si selaku pembimbing utama dan Bapak Rahmatullah, S.IP, M.Si selaku pembimbing pendamping yang

telah memberikan banyak ilmu dan pengetahuan, meluangkan waktu untuk membimbing penulis dari awal proposal hingga skripsi ini selesai serta mengarahkan dengan sepenuh hati dan memberikan solusi pada setiap permasalahan dalam penulisan ini hingga mengantarkan penulis menyandang gelar sarjana.

5. Bapak Dr. A. Lukman Irwan, S.IP, M.Si dan Bapak Ashar Prawitno. S. IP, M.Si selaku penguji yang telah memberikan ilmu, saran, dan masukan sehingga memberikan perspektif baru guna menyempurnakan penulisan skripsi ini.
6. Seluruh dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, terkhusus Departemen Ilmu Pemerintahan yang telah memberikan ilmu dan pengetahuan bagi penulis.
7. Bapak Mursalim, S.IP dan Ibu Hasnawati, S.IP selaku Staff Departemen Ilmu Pemerintahan yang telah membantu dalam segala urusan administratif dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Bapak Kamil Kamaruddin, SE, Bapak Khairun Rizjal Azis, S. ST, Bapak A.Aditya, S.ST, Bapak Jiyanto, Bapak Sofyan, Bapak Junaedi, Tim Reaksi Cepat Saribattang , dan seluruh pihak di Instansi Dinas Sosial Kota Makassar yang telah membantu dalam proses penelitian, untuk segala bantuan dan keramatamahannya selama penulis melakukan penelitian sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.

9. Kepada Prisil Sili Euu, Mami Cinday Londong Pare, Nini bucin, terima kasih untuk kebersamaan, dukungan dan pengalaman selama perkuliahan. Terima kasih juga selalu ada dalam segala kondisi yang dihadapi penulis dan juga untuk keceriaannya dan kekesalannya serta kerecohannya dalam setiap perjumpaan.
10. Terima Kasih juga kepada bestie Sila Rebeca dan Made Santana yang telah menemani penulis di lapangan selama masa penelitian untuk penyelesaian skripsi ini dan juga selalu bersedia menjadi tempat curhat penulis. Semoga Tuhan membalas kebaikan kalian.
11. Terima kasih juga Kepada ciwi-ciwi banyak plan di Bontang Ikrawaty, Ririn, dan Futrisyah, serta Bernard Tant Nia, Neni, Uttin Irfon yang telah menjadi sobat yang suportif dan selalu menebarkan energi positif kepada penulis sejak masa sekolah hingga sekarang ini.
12. Terima kasih juga kepada teman-teman Eleftheria 2018: Wahyudi, Prisil, Made Santana, Cindy, Adam, Nini, Sila, Fani, Amel, Wida, Yudi, Carlos, Mutia, Tuti, Mita, Adam, Dini, Nunu, Sridepi, Nidu, Enny, Eka, Ocid, Sekar, Ayuni, Ainun, Mely, Richal, Gispa, Malla, Rais Caknya, Fatur, Faiza, Ilham, Rizka Majid, Ismail, Icha, Salmiati, Sulhan. Terima kasih atas kebersamaan yang telah diukir bersama selama masa perkuliahan. Semoga hubungan tetap terjaga hubungan persaudaraan.

13. Terima kasih untuk keluarga besar Himpunan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan (Himapem) FISIP Unhas: “Fraternity” 2012, “Lebensraum” 2013, “Fidelitas” 2014, “Federasi” 2015, “Verenigen” 2016, “Kaizen” 2017, “Zeitgeist” 2019, “Maintiendrai” 2020, dan “Dignite”2021. Terima kasih atas kesempatan dan pengalamannya selama ini kepada penulis. Terima kasih telah mengenalkan seperti apa itu berorganisasi pada penulis. Begitu banyak cerita dan ilmu yang penulis dapatkan. Semoga identitas Merdeka Militan selalu melekat pada kader-kader Himapem.
14. Terima kasih kepada teman-teman Mahasiswa Ilmu Sosial dan Politik Angkatan 2018 atas ilmu, kebersamaan, dan perjuangannya selama perkuliahan.
15. Kepada PMKO Fisip Unhas, terima kasih telah memberikan wadah bagi penulis untuk menumbuhkembangkan iman serta memberikan sukacita kepada penulis selama ber-PMKO.
16. Kepada saudara-saudara seiman penulis AMORE Fisip Unhas, terima kasih untuk doa,dukungan,dan kebersamaannya selama ini baik dalam persekutuan maupun kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk menguatkan kebersamaan yang telah dibangun. Semoga selalu dalam penyertaan Tuhan.
17. Kepada teman-teman KKN Gelombang 106 Sulbar 2; Dini, Mita, Mbak Tuti, Nunu, Raya, Geby, Gita, Tyas, Atika,Puspa, Wahida,Nisa, Ruri, Wahyu, Dian, Fitri, Dayat, Novia, Harni,

Erwin, Devina, Rani, Nikita, Encis,, dan teman-teman yang lain.
Terima kasih atas kebersamaan, pengalaman, dan kerja samanya selama pelaksanaan KKN.

18. Last but not least, terima kasih kepada diri sendiri yang sudah berjuang melawan rasa ragu dan malas untuk menyelesaikan skripsi ini. Sekali lagi terima kasih karena telah kuat dalam menghadapi setiap tantangan yang dihadapi selama proses penyelesaian skripsi ini. Kiranya Tuhan Yesus senantiasa memampukan.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari sempurna, hal itu disadari karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki penulis. Tentunya terdapat kekurangan dalam skripsi. Dengan segala kerendahan hati, penulis mengharapkan masukan, kritik dan saran yang membangun dari segala pihak agar dapat diperbaiki dimasa yang akan datang. Besar harapan penulis, semoga skripsi ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi pihak lain pada umumnya. Tuhan Yesus Memberkati.

Makassar, Juni 2022

Penulis

DAFTAR ISI

LEMBARAN PENGESAHAN SKRIPSI	ii
LEMBAR PENERIMAAN SKRIPSI	iii
PANITIA UJIAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR.....	xv
DAFTAR SINGKATAN	xvi
ABSTRAK	xvii
ABSTRACT	xviii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN.....	1
1.1 LATAR BELAKANG.....	1
1.2 RUMUSAN MASALAH	5
1.3 TUJUAN PENELITIAN.....	6
1.4 KEGUNAAN PENELITIAN.....	7
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA.....	8
2.1 Analisis Kebijakan.....	8
2.2 Pemerintah Daerah.....	14
2.3 Gelandangan dan Pengemis	20
2.4 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Dan Pengamen ..	24

2.5 Kerangka Konseptual	32
BAB 3 METODE PENELITIAN	35
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian	35
3.2 Lokasi Penelitian dan Waktu Penelitian	36
3.3 Informan Penelitian	36
3.4 Teknik pengumpulan data	37
3.5 Jenis dan Sumber Data	38
3.6 Fokus Penelitian	39
3.7 Teknik analisis data	41
BAB 4 PEMBAHASAN	43
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian Kota Makassar	43
4.1.1 Letak Geografis dan Administratif Kota Makassar	43
4.1.2 Kependudukan	46
4.1.3 Visi-Misi Kota Makassar	47
4.2 Profil Dinas Sosial Kota Makassar	48
4.2.1 Sejarah Singkat Dinas Sosial Kota Makassar	48
4.2.2 Visi-Misi Dinas Sosial Kota Makassar	49
4.2.3 Struktur Organisasi	51
4.2.4 Tugas Pokok	53
4.3 Hasil Penelitian	57
4.3.1 Pembinaan Pencegahan	60
4.3.2 Pembinaan Lanjutan	75
4.3.3 Usaha Rehabilitasi Sosial	83
4.3.4 Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Makassar	86

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	107
5.1 Kesimpulan.....	107
5.2 Saran.....	109

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Jumlah gelandangan dan pengemis Tahun 2018-2021	4
Tabel 2. Pembagian wilayah Kota Makassar	45
Tabel 3. Kondisi Demografi	46
Tabel 4. Jumlah gelandangan dan pengemis Tahun 2021	65
Tabel 5. Daftar Pegawai Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Makassar.....	90
Tabel 6. Matrix Faktor Implementasi Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Makassar	101

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka Berpikir	34
Gambar 2. Peta Wilayah Kota Makassar	43
Gambar 3. Patroli oleh Tim Reaksi Cepat Saribattang.....	70
Gambar 4. Pamflet Larangan Memberi Uang di Jalan	74
Gambar 5. UPT Rumah Perlindungan Dan Trauma Center	76
Gambar 6. Form Assesment Gelandangan dan Pengemis	80
Gambar 7. Proses Assesment terhadap gelandangan	80

DAFTAR SINGKATAN

1. PMKS : Penyanggah Masalah Kesejahteraan Sosial
2. TRC : Tim Reaksi Cepat
3. RPTC : Rumah Perlindungan Dan Trauma Center
4. Gepeng : Gelandangan Pengemis

ABSTRAK

ERIKA OKTAVIANI PONGTANDI E051181017. Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, Menyusun Skripsi dengan Judul : Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Makassar. Dibimbing oleh pembimbing I **Dr. H. A. M. Rusli, M.Si**, dan pembimbing II **Rahmatullah, S.IP, M.Si**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Program Pembinaan Pencegahan, Program Pembinaan Lanjutan, dan Program Usaha Rehabilitasi Sosial pada masa pandemi dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Makassar, serta untuk menganalisis Perda Kota Makassar Nomor 2 tahun 2008 yang dilihat dari keberhasilan pengimplementasian menggunakan teori model Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn.

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian kualitatif. Sumber data yang digunakan adalah sumber primer yaitu informasi yang bersumber dari pengamatan langsung lokasi penelitian dengan cara observasi dan wawancara. Sedangkan sumber sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumentasi . pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi serta analisis data dengan tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Adapun hasil penelitian ini yaitu pelaksanaan Program Pembinaan Pencegahan, Program Pembinaan Lanjutan, dan Program Usaha Rehabilitasi Sosial pada masa pandemi dalam penanganan gelandangan dan pengemis belum berjalan secara maksimal dikarenakan adanya pengalihan anggaran untuk bantuan penanganan Covid 19. Serta belum adanya tempat rehabilitasi untuk menampung gelandangan dan pengemis, sehingga mereka yang terjaring patroli dibebaskan begitu saja tanpa pendampingan lebih lanjut dan masih kurangnya pengawasan untuk memastikan mereka tidak lagi turun ke jalan melakukan aktivitasnya.

Kata Kunci : Analisis, Kebijakan, Pemerintah Daerah, Gelandangan, dan Pengemis

ABSTRACT

ERIKA OKTAVIANTI PONGTANDI E051181017. Government Science Study Program, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University, Prepared Thesis with the Title: Analysis of Local Government Policies in Handling Homeless and Beggars in Makassar City. Supervised by supervisor I **Dr. H. A. M. Rusli, M.Si**, and supervisor II **Rahmatullah, S.IP, M.Si**

This study aims to find out how the implementation of the Prevention Guidance Program, Advanced Development Program, and Social Rehabilitation Business Program during the pandemic in handling homeless people and beggars in Makassar City, as well as to analyze Makassar City Regulation Number 2 of 2008 which is seen from the success of implementation using model theory. Implementation according to Van Meter and Van Horn.

The type of research used is a type of qualitative research. Sources of data used are primary sources, namely information that comes from direct observation of the research location by means of observation and interviews. Meanwhile, secondary sources are data obtained from documentation. data collection was done through observation, interviews, and documentation as well as data analysis with the stages of data reduction, data presentation, and drawing conclusions.

The results of this study are that the implementation of the Prevention Development Program, Advanced Development Program, and Social Rehabilitation Business Program during the pandemic in handling the homeless and beggars has not run optimally due to the diversion of budgets for assistance in handling Covid 19. And there is no place for rehabilitation to accommodate the homeless and beggars, so that those caught by patrols are simply released without further assistance and there is still a lack of supervision to ensure that they no longer take to the streets to carry out their activities.

Keywords : Analysis, Policy, Local Government, Homeless and Beggar

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Kemiskinan dan pengangguran merupakan masalah penting yang menjadi fokus perhatian pemerintah Indonesia saat ini. Hal ini dikarenakan dari tahun ke tahun masalah kemiskinan dan pengangguran ini tidak kunjung surut bahkan semakin meningkat seiring dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat. Masalah kemiskinan ini terus menjadi masalah yang fenomenal di belahan dunia, khususnya di negara berkembang seperti Indonesia.

Menurut Suparlan(2008.315). Kemiskinan adalah standar tingkat hidup yang rendah karena kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang bila dibandingkan dengan standar kehidupan yang berlaku di masyarakat sekitarnya. Yang berpengaruh terhadap tingkat kesehatan, kehidupan moral dan harga diri dari mereka yang masuk dalam kategori miskin. Berbagai pendekatan dan strategi telah dilakukan untuk mengurangi kemiskinan namun kondisi sosial ini masih saja mengalami pasang surut.

Dewasa ini, perubahan penduduk usia kerja di Indonesia mengalami pertumbuhan pesat sebagai akibat tingginya pertumbuhan penduduk. Sebaliknya penambahan kesempatan kerja tidak sepesat pertumbuhan Angkatan kerja. Akibat dari persoalan tersebut memunculkan salah satunya yaitu gelandangan dan pengemis.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea IV bahwa tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Republik Indonesia adalah ; melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Bagi fakir miskin dan anak terlantar seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah dan pemerintah daerah memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagai perwujudan pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara yang miskin dan tidak mampu. Kemudian ayat (2) menyebutkan “ negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Dan pada Ayat (3) menyebutkan negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan Kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Pasal ini memberikan pengertian bahwa pemerintah berkewajiban untuk memperbaiki kondisi bagi para penyandang masalah kesejahteraan

sosial seperti gelandangan dan pengemis. Mengusahakan supaya setiap warga negara berhak memperoleh penghidupan yang layak dalam hal ini terpenuhinya kebutuhan primer.

Kota Makassar yang merupakan Ibukota Provinsi Sulawesi Selatan dan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan berdirinya perkantoran, pusat perbelanjaan, restoran, dan sarana hiburan, memikat masyarakat daerah sekitar untuk datang mengadu nasib ke Kota Makassar. Namun kenyataannya, arus urbanisasi ini tidak seimbang dengan lapangan kerja yang tersedia. Sehingga membuat mereka memilih menjadi pengemis dan gelandangan.

Gelandangan dan pengemis atau yang biasa disebut gepeng tersebut berada di pemukiman warga, pinggiran jalan raya, depan gedung mall. Mereka melakukan berbagai cara seperti; menengadahkan tangannya, menyodorkan gelas-gelas habis pakai mineral, dan ada pula yang melakukan tindakan-tindakan yang membuat orang iba saat melihatnya.

Pemerintah dalam hal ini, telah mengeluarkan kebijakan tentang bagaimana mengurangi jumlah gepeng tersebut. Pemerintah pusat bekerja sama dengan pemerintah daerah dan mengeluarkan beberapa kebijakan yang telah dituangkan dalam peraturan daerah khusus di Kota Makassar diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun

2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar.

Meskipun hal tersebut telah diatur dan pemerintah telah melakukan upaya-upaya untuk meminimalisir gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di kota Makassar tetapi upaya yang dilakukan tersebut belum sepenuhnya efisien.

Tabel 1. Jumlah gelandangan dan pengemis Tahun 2018-2021

No	Tahun	Jumlah
1.	2018	107 Orang
2.	2019	68 Orang
3.	2020	142 Orang
4.	2021	193 Orang

Sumber: Dinas Sosial Kota Makassar

Data diatas menunjukkan bahwa jumlah gelandangan dan pengemis yang terjaring patroli pada tahun 2018 sebanyak 107 Orang, kemudian menurun pada tahun 2019 menjadi 68 Orang. Kemudian jumlah gelandangan dan pengemis yang terjaring Patroli Kembali meningkat pada tahun 2020 hingga mencapai 142 Orang. Dan terus meningkat hingga tahun 2021 menjadi 193 Orang.

Gelandangan dan pengemis ini masih menjadi persoalan yang sulit dituntaskan karena telah dijadikan mata pencaharian bagi sebagian orang. Apalagi dimasa pandemi ini jumlah gelandangan dan pengemis makin menjamur dimana-mana. Seperti pada penjelasan

tabel diatas, pada tahun 2020 tepatnya pada masa pandemi, jumlah gepeng yang terjaring razia sangat meningkat.

Di dalam regulasi yang mengatur tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen tersebut penulis berfokus pada tiga program utama yaitu pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan, dan usaha rehabilitasi sosial dan juga untuk menganalisis kebijakan pemerintah daerah dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Makassar. Ketiga program tersebut masih kurang maksimal dalam pelaksanaannya. Khususnya pada program pembinaan lanjutan. Gelandangan dan pengemis yang terjaring razia hanya akan ditangkap dan diamankan lalu kemudian dibebaskan begitu saja tanpa adanya pendampingan lebih lanjut sesuai dengan prosedur dari regulasi terkait pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen. Berdasarkan hasil uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kota Makassar”**.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan pada permasalahan diatas, maka peneliti mengambil rumusan masalah sebagai berikut;

1. Bagaimana pelaksanaan program pembinaan pencegahan dalam penanganan gelandangan dan pengemis pada masa pandemi di Kota Makassar?
2. Bagaimana pelaksanaan program pembinaan lanjutan dalam penanganan gelandangan dan pengemis pada masa pandemi di Kota Makassar?
3. Bagaimana pelaksanaan program usaha rehabilitasi sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis pada masa pandemi di Kota Makassar?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dilaksanakannya penelitian ini sesuai dengan judul penelitian, latar belakang masalah, dan rumusan masalah yang diangkat oleh peneliti adalah sebagai berikut;

1. Mengetahui pelaksanaan program pembinaan pencegahan dalam penanganan gelandangan dan pengemis pada masa pandemi di Kota Makassar
2. Mengetahui pelaksanaan program pembinaan lanjutan dalam penanganan gelandangan dan pengemis pada masa pandemi di Kota Makassar
3. Mengetahui pelaksanaan program usaha rehabilitasi sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis pada masa pandemi di Kota Makassar

1.4 KEGUNAAN PENELITIAN

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan secara khusus bagi disiplin ilmu pemerintahan.
2. Secara praktis, diharapkan hasil penelitian nantinya dapat digunakan sebagai masukan maupun evaluasi bagi pemerintah Kota Makassar dalam membuat program-program penanganan guna meminimalisir gelandangan dan pengemis yang ada di kota Makassar.

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Analisis Kebijakan

Secara umum, analisis kebijakan dipahami sebagai cara untuk menghasilkan pengetahuan dan segala proses dalam kebijakan (Dunn 2003:1; Nawawi 2009:39). Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan, analisis kebijakan meneliti tentang sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program publik.

Menurut Kent (1971) mendefinisikan analisis kebijakan merupakan sejenis studi yang sistematis, berdisiplin, analitis, cerdas, dan kreatif yang dilakukan dengan maksud untuk menghasilkan rekomendasi yang andal berupa tindakan-tindakan dalam memecahkan masalah-masalah politik yang konkret (Wahab, 2012, 41). Menurut Ericson (1970) dalam tulisannya, "*The Policy Analysis Role Of The Contemporary University*," merumuskan analisis kebijakan merupakan penyelidikan yang berorientasi kedepan dengan menggunakan sarana yang optimal untuk mencapai serangkaian tujuan sosial yang diinginkan.

Dalam analisis kebijakan publik terdapat beberapa tipologi masalah (Dunn, 1994:146). Ditinjau dari tingkat kompleksitasnya, masalah dapat dikategorikan menjadi tiga yakni, masalah yang

terstruktur dengan baik (*well Structured*), masalah yang agak struktur (*Moderately Structured*), dan masalah yang tidak terstruktur (*ill Structured*).

Masalah terstruktur dengan baik adalah masalah yang pemecahannya hanya melibatkan beberapa pembuat kebijakan, dengan alternatif pemecahan yang terbatas, nilai dari pemecahan masalah disetujui, dan hasilnya lebih dapat dipastikan dengan tingkat probabilitas yang dapat diperhitungkan.

Masalah yang agak terstruktur adalah masalah yang pemecahannya hanya melibatkan beberapa pembuat kebijakan alternatif dengan pemecahannya yang terbatas, nilai yang akan dikejar disetujui, tetapi hasilnya tidak pasti dengan tingkat probabilitas yang sulit dihitung.

Kemudian masalah yang tidak terstruktur adalah masalah yang pemecahannya melibatkan banyak pembuat kebijakan, alternatif pemecahannya tidak terbatas, nilai yang akan dikejar masih menimbulkan konflik, hasil akhirnya sangat sulit diketahui dengan pasti karena tingkat probabilitasnya yang sangat sulit dihitung.

Van Meter dan Van Horn mengemukakan suatu model dasar implementasi kebijakan yang mencakup enam variabel yang kemudian membentuk keterkaitan antara kebijakan dan kinerja.

Kinerja yang dimaksud adalah sejauh mana standar dan tujuan kebijakan direalisasikan. Adapun variabel-variabel implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut:

1. Standar dan sasaran kebijakan atau ukuran dan tujuan kebijakan (*standarts and objectives*)

Pemahaman tentang standar dan sasaran untuk tujuan kebijakan sangat penting. Implementasi kebijakan biasanya akan gagal (*frustrated*) apabila para pelaksana (*officials*), sepenuhnya kurang menyadari terhadap standar dan sasaran tujuan kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan mempunyai hubungan yang erat kaitannya dengan sikap terhadap para pelaksana. Arah sikap para pelaksana terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan suatu hal yang “crucial”, implementor mungkin menjadi gagal dalam mewujudkan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

2. Sumber daya (*Resources*)

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Dalam hal ini, manusia merupakan sumber daya terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan . selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu serta sarana dan prasarana juga menjadi perhitungan yang penting dalam keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri

atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar implementasi suatu kebijakan. Kurangnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi suatu kebijakan.

3. Karakteristik Organisasi pelaksana(*Characteristics of the implementing agencies*)

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilakukan pada beberapa kebijakan yang dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi suatu pertimbangan penting untuk menentukan agen pelaksana kebijakan.

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan(*interorganizational communication and enforcement activities*)

Menurut Van Meter dan Van Horn agar suatu kebijakan dapat dilaksanakan secara efektif, apa yang menjadi standar dan tujuan harus dipahami oleh para pelaksana kebijakan. Yang akan bertanggung jawab atas pencapaian suatu standar dan tujuan

kebijaka, sehingga harus dikomunikasikan oleh para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana dalam kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan dan harus konsisten dan seragam dari berbagai sumber informasi. Dalam suatu organisasi publik, komunikasi merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain sering mengalami gangguan baik yang disengaja maupun tidak.

Implementasi kebijakan yang efektif sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten. Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikianpun sebaliknya.

5. Disposisi atau sikap para pelaksana (*disposition of implementor*)

Menurut Van Meter dan Van Horn, sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang akan dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul suatu permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin

pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tidak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang harus diselesaikan.

Implementasi kebijakan dengan penyaringan lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pengetahuan, pemahaman, dan pendalaman terhadap kebijakan, arah respon mereka apakah menerima, netral, atau menolak, dan intensitas terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil bisa jadi gagal Ketika para pelaksana tidak sepenuhnya menyadari standar dan tujuan suatu kebijakan. Arah disposisi para pelaksana terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang *crucial*. Pelaksana kebijakan mungkin gagal dalam melaksanakan kebijakan dikarenakan mereka meolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan

implementasi kebijakan. Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana kebijakan dapat mempengaruhi pelaksana kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini akan menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

6. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik (*Economic, social, and political conditions*)

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi suatu kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif

2.2 Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S. Sayre (1960) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya

menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Negara Tahun 1945. Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan

kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Secara umum ada 2 (dua) bentuk pemerintahan daerah di dunia ini, yaitu sebagai berikut :

a. *Local Self Government*

Pemerintah daerah dalam bentuk Local Self Government berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri. Pemerintahan daerah dalam bentuk Local Self Government ini diperlukan oleh sistem pemerintahan negara untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan yang sesuai dengan kondisi daerah artinya dalam hal-hal tertentu penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah akan lebih efisien dan efektif jika diserahkan kepada pemerintahan daerah tertentu. Hal ini karena pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan daerah dan masyarakat daerah, demikian juga untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah-daerah khusus tertentu, perlu dibentuk pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang ada di daerah tersebut. Walaupun pemerintahan daerah dalam bentuk Local Self Government memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya akan tetapi kedudukannya tetap merupakan sub sistem dari sistem

pemerintahan negara. Bentuk pemerintahan daerah Local Self Government merupakan konsekuensi dari dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan undang-undang dibentuk pemerintahan daerah tertentu dan selanjutnya daerah tersebut disertai kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan tertentu dan pada perkembangannya dapat dipecah atau dimekarkan menjadi beberapa daerah tertentu. Sebaliknya, berdasarkan undang-undang daerah dimaksud dapat digabungkan dengan daerah lain atau bahkan dapat dihapuskan jika ternyata dalam perkembangannya daerah tersebut dipandang tidak mampu mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Bentuk Local Self Government itu diperlukan untuk merespons perkembangan kebutuhan masyarakat di daerah yang tidak mungkin ditangani secara terpusat oleh pemerintah pusat. Penanganan urusan pemerintahan ini akan lebih baik jika ditangani oleh pemerintahan daerah tertentu (Local Self Government).

b. *Local State Government*

Local state government adalah unit organisasi pemerintahan wilayah, unit organisasi pemerintahan di daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi. Pemerintahan wilayah atau pemerintahan administratif dibentuk untuk menyelenggarakan

urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah pusat di daerah. Tidak semua urusan pemerintah pusat itu dapat ditangani secara langsung oleh pemerintah pusat secara efisien dan efektif. Untuk itu, dibentuklah pemerintahan wilayah yang tujuannya untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah. Local state government atau pemerintahan wilayah bertugas hanya untuk menyelenggarakan instruksi-instruksi, arahan, petunjuk-petunjuk, dan kebijakan-kebijakan pemerintah pusat. Pemerintahan wilayah itu diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat di wilayah negara yang sangat luas dengan kondisi komunikasi yang tidak lancar serta mengakibatkan sulitnya komunikasi langsung antara pemerintah dengan masyarakat. Komunikasi sosial merupakan suatu hal yang sama pentingnya dengan komunikasi fisik. Banyak pelayanan yang harus diberikan oleh pemerintah itu ditentukan oleh seberapa jauh hubungan face to face antara pejabat pemerintah pemberi pelayanan dengan masyarakat dengan tujuan untuk menjelaskan kebijakan pemerintah dan untuk memperoleh respons dari anggota masyarakat secara langsung. Pentingnya pemerintahan wilayah pada hakikatnya untuk memaksimalkan kepedulian masyarakat terhadap program pemerintah. Sebagai konsekuensinya tugas pemerintahan

wilayah hanya sebatas pada pelaksanaan tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat. Terdapat beberapa ciri dari pemerintahan wilayah atau pemerintahan administratif, yaitu: bentuk penyerahan kekuasaan adalah pelimpahan kekuasaan, pelimpahan kekuasaan ditujukan kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah, kewenangan pejabat pemerintah pusat terbatas untuk melaksanakan kebijakan pemerintah pusat, dan pemerintah wilayah tidak memiliki wewenang untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri.

2.1 Kebijakan

Secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari kata “bijak” yang berarti “selalu menggunakan akal budidaya; pandai; mahir”. Selanjutnya dengan memberi imbuhan ke- dan - an, maka kata kebijakan berarti “rangkaiian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan.

Pengertian di atas setidaknya memberikan dua poin penting yang perlu dipahami, yaitu: pertama, pengambilan keputusan mesti didasarkan kepada pertimbangan-pertimbangan logis sehingga dapat diterima oleh semua pihak yang menjadi sasaran keputusan tersebut. Kedua, pengambilan keputusan yang pada gilirannya melahirkan satu atau lebih keputusan dapat

dijadikan sebagai garis-garis besar untuk melakukan suatu pekerjaan, profesi atau kepemimpinan

Kebijakan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Kebijakan menurut David Easton ialah keputusan yang diambil oleh pemerintah atau pemimpin kelompok/organisasi sebagai kekuasaan untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat atau anggota kelompoknya secara keseluruhan. Sedangkan menurut Lasswell dan Kaplan kebijakan adalah alat untuk mengapai tujuan dimana kebijakan adalah program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek.

Henz Eulau dan Kenneth Previt merumuskan kebijakan sebagai keputusan yang tetap, ditandai oleh kelakuan yang berkesinambungan dan berulang-ulang pada mereka yang membuat kebijakan dan yang yang melaksanakan kebijakan yang telah dibuat.

2.3 Gelandangan dan Pengemis

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Gelandangan 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

tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan, pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Mengemis ialah upaya meminta harta orang lain, bukan untuk kemaslahatan agama melainkan untuk kepentingan pribadi.

Selanjutnya, pengertian gelandangan adalah orang yang tidak punya tempat tinggal tetap, tidak tentu pekerjaannya, berkeliaran, mondar-mandir kesana-sini, tidak tentu tujuannya, bertualang. Adapun yang dimaksud dengan pengemis dalam terminologi ilmu sosial adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial Pasal 5 ayat (1) Menjelaskan, Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditujukan kepada: perseorangan, keluarga, kelompok, masyarakat. Gelandangan dan pengemis dikategorikan sebagai kelompok masyarakat yang mengalami disfungsi sosial atau Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Sebagai aturan hukum tentang kesejahteraan sosial di Indonesia, maka Undang-undang ini menekankan kegiatan pokok yaitu penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi masyarakat yang diprioritaskan kepada mereka yang

memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial: kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, keturunan sosial dan penyimpangan pelaku, korban bencana, dan atau korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Dalam lingkup ini gelandangan dan pengemis jelas sebagai kelompok masyarakat yang mengalami masalah kemiskinan sehingga masalah kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut haruslah menyentuh gelandangan dan pengemis.

Gelandangan dan pengemis ini merupakan salah satu kelompok yang terpinggirkan dari pembangunan dan disisi lain mereka memiliki pola hidup yang berbeda dengan masyarakat secara umum. Para gelandangan dan pengemis ini hidup terkonsentrasi di sentra sentra kumuh perkotaan.

Faktor-faktor penyebab gelandangan dan pengemis

a. Ledakan Penduduk

Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki jumlah penduduk yang banyak. Ledakan penduduk kerap kali terjadi dalam setiap tahunnya. Tetapi hal tersebut tidak dibarengi dengan peningkatan kualitas ekonomi.

b. Kondisi Ekonomi yang tidak stabil

Dari pemaparan poin pertama di atas, tentu kita dapat melihat bagaimana dampak yang ditimbulkan. Aspek ekonomi

merupakan aspek yang sangat sensitif di dalam kehidupan bermasyarakat, dimana setiap individu atau kelompok dapat menjalankan kehidupannya dengan baik apabila kondisi ekonominya stabil atau dalam kategori baik. Sebaliknya, jika seseorang atau kelompok dalam kondisi ekonomi yang tidak stabil (buruk) tentu tidak dapat menjalankan kehidupannya secara stabil. Hal tersebut yang banyak menyebabkan seseorang atau sekelompok orang memilih alternatif yang kurang tepat yakni menjadi gelandangan dan pengemis.

c. Kondisi mental (psikologi) yang lemah

Seseorang dapat merasakan kepuasan apabila keinginannya dapat terpenuhi dengan baik. Sedangkan bagi orang-orang yang tidak dapat memenuhi kebutuhannya secara maksimal (orang-orang yang kurang beruntung) tentu mereka tidak dapat merasakan kepuasan di dalam kehidupan. Kondisi seperti itu sangat memperngaruhi kondisi mental bagi tiap-tiap individu. Orang-orang yang kurang beruntung.

Berikutnya, menurut Dimas Dwi Irawan(2013) ada beberapa faktor lain yang menyebabkan orang-orang menggelandang dan mengemis yaitu merantau dengan modal nekat, malas berusaha, disabilitas fisik, tidak adanya lapangan kerja,tradisi yang turun temurun , harga kebutuhan pokok yang mahal, masalah ekonomi, ikut-ikutan saja, disuruh orang tua, dan menjadi korban penipuan.

2.4 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Dan Pengamen

Dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008, telah diatur secara rinci dan sangat jelas tentang langkah-langkah yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam memberikan pembinaan dan menangani masalah anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen yang semakin bertambah. Dalam menjalankan langkah-langkah pembinaan tersebut tentunya tidaklah berjalan dengan mudah sesuai dengan apa yang diharapkan sesuai dengan bait-perbait dari perda tersebut. Namun di lain pihak Pemerintah Kota Makassar juga akan mendapatkan tantangan sebagai penghambat dari pembinaan yang dilakukan.

Adapun menurut PERDA Nomor 02 tahun 2008 pasal 1 ayat 1 menyebutkan bahwa : pembinaan adalah kegiatan yang dilaksanakan secara terencana dan terorganisir untuk mencegah timbulnya anak jalanan, Gelandangan, Pengemis dan pengamen di jalanan melalui pemantauan, pendataan, penelitian, sosialisasi, pengwasan, dan pengendalian yang dilakukan untuk meningkatkan taraf hidup anak jalanan dan pengamen jalanan.

Pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen jalanan dilakukan dengan tujuan untuk :

1. Memberikan perlindungan dan menciptakan ketertiban serta ketentraman masyarakat

2. Menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat sebagai warga Negara yang harus dihormati
3. Menjaga sifat-sifat kekeluargaan melalui upaya musyawarah dalam mewujudkan kehidupan Bersama yang tertib dan bermartabat
4. Menciptakan perlakuan yang adil dan proposional dalam mewujudkan kehidupan bermasyarakat
5. Meningkatkan ketertiban dalam masyarakat melalui kepastian hukum yang dapat melindungi warga masyarakat agar dapat hidup tenang dan damai
6. Mewujudkan keseimbangan, keselarasan, keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara

Sebagaimana juga yang diatur di dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 bahwa program pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar dalam hal ini Dinas Sosial Kota Makassar terdiri atas tiga yaitu Pembinaan Pencegahan, Pembinaan Lanjutan, dan Usaha Rehabilitasi Sosial.

1. Pembinaan Pencegahan

Pembinaan pencegahan adalah kegiatan yang dilaksanakan secara terencana dan terorganisir untuk mencegah timbulnya anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen di jalanan melalui pemantauan, pendataan, penelitian,

sosialisasi, pengawasan, dan pengendalian yang dilakukan untuk meningkatkan taraf hidup anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen.

Pembinaan pencegahan sebagaimana dimaksud ini meliputi adalah sebagai berikut :

- a. Pendataan. Yaitu dilakukan untuk memperoleh data yang benar tentang klasifikasi antara anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen
- b. Pemantauan, pengendalian, dan pengawasan. Yaitu sebagaimana yang dimaksud terhadap sumber-sumber atau penyebab munculnya anak jalanan ini dilakukan dengan cara : a). melakukan patrol di tempat umum yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Makassar. b). memberikan informasi tentang keberadaan anak jalanan yang melakukan aktifitas di tempat umum, secara perseorangan, keluarga maupun secara berkelompok.
- c. Sosialisasi. Yaitu dilakukan oleh instansi terkait, meliputi, a). sosialisasi secara langsung, dan b). sosialisasi secara tidak langsung. Sosialisasi secara langsung yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan instansi terkait dan dapat bekerja sama dengan kelompok, organisasi sosial (Orsos) melalui kegiatan interaktif dan ceramah. Sedangkan, sosialisasi secara tidak langsung ini dapat melalui media cetak maupun media

elektronik

- d. Kampanye, yaitu untuk mengajak dan mempengaruhi seseorang atau kelompok untuk ikut melaksanakan kegiatan pembinaan dan pengendalian terhadap anak jalanan. Kampanye juga dilakukan melalui kegiatan yang mengikutsertakan kelompok-kelompok masyarakat tertentu baik dalam bentuk pertunjukan, pertandingan, lomba, orasi, pemasangan rambu-rambu tentang larangan memberi uang di jalanan.

2. Pembinaan Lanjutan

Pembinaan lanjutan dilakukan terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen sebagai upaya meminimalkan atau membebaskan tempat-tempat umum dari anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen.

Pembinaan lanjutan dilakukan dengan cara sebagai berikut;

- a. Perlindungan. Dilakukan untuk menghalangi anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen untuk tidak turun di jalanan dengan cara melakukan posko-posko berbasis di jalanan (*in the street*) dan tempat umum pada titik-titik rawan dimana mereka sering melakukan aktifitasnya. Pelaksanaan posko ini dilakukan kegiatan kampanye dan kegiatan sosialisasi. Pelaksanaan posko juga tidak dilakukan atas

dasar kegiatan penangkapan akan tetapi lebih kepada tindakan pengungkapan masalah berdasarkan situasi dan kondisi pada saat dilakukan kegiatan posko tersebut.

- b. Pengendalian sewaktu-waktu yaitu kegiatan yang dilakukan secara koordinatif dengan instansi terkait terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis , dan pengamen serta kelompok atau perorangan yang mengatasnamakan lembaga sosial dan/atau panti asuhan yang melakukan aktivitas di tempat umum. Pengendalian sewaktu-waktu dilakukan dalam rangka perlindungan terhadap anaka jalanan serta kelompok atau perorangan yang mengatasnamakan lembaga sosial dengan memperhatikan hak-hak asasi manusia, perlindungan anak, dan tujuan pembinaan
- c. Penampungan sementara yaitu pembinaan yang dilakukan dengan sistem panti sosial pemerintah dalam waktu maksimal 10 hari, bekerja sama dengan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan sebagai pemilik panti sosial yang dimaksud. Penampungan sementara dilakukan dalam rangka pembinaan yang meliputi bimbingan sosial, bimbingan mental spiritual, bimbingan hukum, dan permainan adaptasi sosial (*outbond*).
- d. Pendekatan awal yaitu melalui identifikasi dan seleksi

terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen dilakukan untuk menyeleksi berdasarkan indikator yang meliputi identitas diri, latar belakang pendidikan, status sosial dan permasalahan lingkungan sosial anak yang bersangkutan.

- e. Pengungkapan dan pemahaman masalah (*assessment*) dilakukan untuk memahami dan mendalami masalah yang dihadapi dan untuk pemenuhan kebutuhan anak jalanan. Pengungkapan dan pemahaman masalah (*assessment*) dijadikan sebagai file permanen bagi setiap anak jalanan. File tersebut akan digunakan untuk pemnataun dan pembinaan selanjutnya
- f. Pendamping sosial dilakukan melalui bimbingan individual terhadap anak jalanan serta keluarganya secara rutin dan berkesinambungan
- g. Rujukan yaitu meliputi pelayanan kesehatan gratis, memfasilitasi untuk mengikuti pendidikan formal dan non-formal, pengembalain bersyarat, pembinaan rehabilitasi sosial melalui sistem dalam panti, rumah sakit jiwa bagi penyandang psikotik, rumah sakit kusta, pendampingan hukum, perlindungan khusus serta diproses secara hukum sesuai perundang-undangan yang berlaku.

3. Usaha Rehabilitasi Sosial

Usaha Rehabilitasi sosial bertujuan untuk memantapkan taraf kesejahteraan sosial penerima pelayanan agar mereka mampu melakukan Kembali fungsi sosialnya dalam tata kehidupan bermasyarakat maka harus diadakan rehabilitasi sosial. Sasaran Usaha Rehabilitasi Sosial ini yaitu anak jalanan usia produktif, anak jalanan usia balita, anak jalanan usia sekolah, gelandangan psikotik, gelandangan usia lanjut, pengemis usia produktif, pengemis usia lanjut, dan pengemis Eks Kusta.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008, hal-hal yang dilakukan dalam Usaha Rehabilitasi Sosial yaitu;

1. Untuk anak jalanan yang berusia produktif bentuk rehabilitasinya berupa :
 - a. Bimbingan Mental Spiritual
 - b. Bimbingan Fisik
 - c. Bimbingan Sosial
 - d. Bimbingan dan pelatihan keterampilan
 - e. Bantuan Stimulasi Peralatan kerja
 - f. Penempatan
2. Untuk anak jalanan usia balita
 - a. Pendekatan kepada keluarga berupa pendampingan dan pemberian makanan tambahan

- b. Melakukan kegiatan Pendidikan Pra sekolah yang mencakup permainan alat, pengembangan bakat dan minat
3. Untuk anak usia sekolah:
- a. Bimbingan Mental Spiritual
 - b. Bimbingan fisik
 - c. Bimbingan social
 - d. Bimbingan Pra sekolah
 - e. Bantuan Stimulans beasiswa dan peralatan sekolah
 - f. Penempatan
4. Untuk gelandangan psikotik dilaksanakan dengan cara mengembalikan fungsi sosialnya dengan merujuk ke rumah sakit jiwa, dikembalikan kepada keluarga atau ke daerah asal yang dilaksanakan dalam bentuk kerja sama (kemitraan) dengan instansi terkait dan atau stake holder
5. Untuk gelandangan usia lanjut dilakukan dengan cara pembinaan keluarga berupa bimbingan dan motivasi agar tumbuh kesadaran dan percaya diri untuk tidak melakukan kegiatan sebagaimana gelandangan dan pengemis
6. Untuk pengemis usia produktif dilakukan dengan cara :
- a. Bimbingan mental spiritual
 - b. Bimbingan sosial

- c. Pelatihan keterampilan dan kewirausahaan
 - d. Bantuan stimulasi peralatan kerja dan atau modal usaha
 - e. Pengembalian dan atau pemulangan ke daerah masing-masing
7. Untuk pengamen yang melakukan aktifitas di jalanan dimaksudkankan untuk memberikan peluang dan penyaluran bakat seni, sehingga terciptnya keteraturan dan kedisiplinan hidup.

2.5 Kerangka Konseptual

Di dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 , telah diatur dengan rinci dan sangat jelas tentang langkah-langkah yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Makassar dalam memberikan pembinaan dan menangani masalah anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen yang saat ini masih menjadi fenomena di kota-kota besar termasuk Kota Makassar.

Sesuai dengan yang diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 bahwa program pembinaan terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen ini terdiri atas tiga program yaitu pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan, dan usaha rehabilitasi sosial. Dari program tersebut diharapkan mampu mengatasi masalah gelandangan dan pengemis untuk mewujudkan keseimbangan, keselarasan,

keserasian antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara, serta efektifnya kebijakan pemerintah daerah Kota Makassar dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Makassar.

Untuk itu penulis menggunakan menggunakan model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn. Adapun variabel-variabel implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yaitu; Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, disposisi atau sikap para pelaksana, dan lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Oleh sebab itu, kerangka konsep yang digunakan adalah sebagai berikut.

Gambar 1. Kerangka Konseptual

