

## **Implementasi Kebijakan dalam Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Gresik**

**Mochamad Ujang Rudy Wasitho<sup>1)</sup>, Aris Sunarya<sup>2)</sup>, Sri Roekminiati<sup>3)</sup>**

<sup>1) 2) 3)</sup> Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Dr. Soetomo Surabaya

Email: mochamadujangrw@gmail.com

### **ABSTRAK**

Pemerintah Kabupaten Gresik melakukan berbagai langkah guna menertibkan gelandangan dan pengemis. Salah satu langkah yang diambil adalah membuat sebuah aturan, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 2 Tahun 2022 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Pelindungan Masyarakat. Aturan tersebut berisi tata cara penertiban yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gresik dalam mengatasi gelandangan dan pengemis. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi pelaksanaan tugas penertiban gelandangan dan pengemis oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik, serta menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi pelaksanaan penertiban tersebut. Untuk mengukur pencapaian sasaran atau tujuan kebijakan, penelitian ini menggunakan teori dari George C. Edward III, yang mencakup empat faktor utama yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Data dikumpulkan melalui studi lapangan yang mencakup observasi, wawancara, dokumentasi, dan reduksi data. Sumber informasi utama berasal dari wawancara langsung dengan narasumber terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik sudah efektif. Upaya tersebut didasarkan pada landasan hukum yang kuat, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 2 Tahun 2022. Penanganan yang dilakukan telah sesuai dengan SOP yang ada dan mencakup beberapa tahap, seperti penyuluhan, pembinaan, dan pengiriman ke Dinas Sosial untuk pembinaan lebih lanjut.

**Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Penertiban Sosial, Gelandangan, Pengemis**

### **Abstract**

*The Gresik Regency Government has taken various measures to manage vagrants and beggars. One of the steps taken is the establishment of a regulation, namely Gresik Regency Regional Regulation Number 2 of 2022 concerning Public Order and Peace as well as Community Protection. This regulation outlines the procedures for controlling vagrants and beggars implemented by the Gresik Regency Government. This study aims to describe the implementation of tasks related to controlling vagrants and beggars by the Civil Service Police Unit of Gresik Regency and to analyze the factors that support and hinder the implementation of these control efforts. To measure the achievement of the goals or objectives of the policy, this study employs the theory of George C. Edward III, which includes four key factors influencing the success of policy implementation: communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. This study uses a descriptive qualitative method. Data were collected through field studies, including observation, interviews, documentation, and data reduction. The primary sources of information were obtained through direct interviews with relevant informants. The results of the study show that the handling of vagrants and beggars by the Civil Service Police Unit of Gresik Regency has been effective. This effort is based on a strong legal foundation, namely Gresik Regency Regional Regulation Number 2 of 2022. The handling process has adhered to the existing SOP and includes several stages, such as counseling, guidance, and referral to the Social Services Department for further assistance.*

**Keywords: Policy Implementation, Social Control, Vagrants, Beggars**

## **A. LATAR BELAKANG**

Indonesia merupakan sebuah negara dengan jumlah penduduk yang sangat besar dan potensi sumber daya alam yang sangat melimpah. Namun, dengan begitu banyak potensi sumber daya alam, warga negaranya belum sepenuhnya sejahtera. Ketika melihat kenyataannya, bahkan bisa dikatakan bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia masih hidup di bawah garis kemiskinan. Berdasarkan fungsi pemerintah daerah, pemerintah daerah harus melaksanakan segala urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang lebih tinggi tingkatannya dengan meningkatkan laju pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

Untuk itu, pemerintah daerah harus dapat membina wilayah dan masyarakat. Di sisi lain, permasalahan gelandangan dan pengemis merupakan sebagian kecil masalah yang harus dibenahi oleh pemerintah daerah. Permasalahan ini mencerminkan kurang mampunya pemerintah dalam menyikapi kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan langkah-langkah dan program khusus untuk mengatasi masalah anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.

Kondisi perekonomian bangsa Indonesia yang setiap tahunnya mengalami pertumbuhan tidak serta-merta berdampak besar pada daya beli masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokok. Harga kebutuhan pokok yang semakin mahal menjadikan masyarakat kelas bawah kesulitan dalam memenuhi kebutuhan mereka akibat kurangnya pendapatan. Tidak terpenuhinya kebutuhan masyarakat secara layak mengakibatkan semakin banyaknya masyarakat fakir miskin yang memenuhi kebutuhan dengan berbagai cara, termasuk mengemis dan menggelandang.

Dalam konteks permasalahan gelandangan dan pengemis yang dianggap menjadi penyebab utama munculnya kemiskinan, peningkatan angka penduduk miskin telah mendorong munculnya anak yang putus sekolah dan meningkatnya jumlah anak terlantar serta anak jalanan. Keberadaan mereka yang semakin banyak dirasakan semakin mencemaskan karena

mereka merupakan generasi penerus bangsa yang terabaikan.

Kabupaten Gresik merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur dengan kemajuan pembangunan dan infrastruktur yang lebih maju dibandingkan kota-kota di sekitarnya. Kondisi ini menjadi magnet bagi pengemis dan gelandangan, yang cenderung meningkat jumlahnya di Kabupaten Gresik. Mereka menjadikan tempat keramaian sebagai lokasi mencari uang dari belas kasih orang lain, biasanya di tempat-tempat seperti tempat peribadatan, pusat perbelanjaan, lampu lalu lintas, pasar, dan tempat-tempat ramai lainnya.

Berdasarkan hasil observasi awal, tempat-tempat strategis di Kabupaten Gresik, seperti jalan protokol antara lain Exit Tol Bunder, lampu merah Kebomas, lampu merah Sentolang, sepanjang Jalan GKB, dan sekitar wilayah kota, masih dapat ditemukan gelandangan dan pengemis yang berkeliaran meminta uang dari pengguna jalan.

Bukan hanya jumlah mereka yang bertambah, tetapi juga cara mereka memintaminta di jalan. Modus yang digunakan kini beraneka ragam, seperti meminta uang dengan dalih jasa membersihkan kendaraan atau menjual produk, namun ketika tidak terjual, mereka tetap meminta belas kasih berupa uang atau barang. Bahkan, pengemis yang menggunakan anak sebagai alat untuk menarik iba dari pengguna jalan semakin banyak dijumpai.

Hal yang miris belakangan ini menjadi sorotan media adalah praktik penyewaan anak untuk mengemis. Lebih memprihatinkan lagi, beberapa anak diberi obat penenang saat dibawa untuk mengemis, padahal obat penenang tersebut berbahaya bagi kesehatan anak. Gelandangan dan pengemis tidak hanya menjadi masalah kesejahteraan sosial, tetapi juga dianggap mengganggu kenyamanan dan merusak wajah tata kota Kabupaten Gresik. Tak jarang mereka juga dianggap sebagai masalah ketertiban dan keamanan yang mengganggu masyarakat di daerah tersebut.

Pemerintah Kabupaten Gresik melakukan berbagai langkah guna menertibkan gelandangan dan pengemis. Salah satu langkah tersebut adalah

dengan membuat sebuah aturan, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 2 Tahun 2022 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Pelindungan Masyarakat. Aturan tersebut berisi tata cara penertiban yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Gresik dalam mengatasi gelandangan dan pengemis. Untuk mewujudkan tujuan dari peraturan daerah tersebut, terdapat instansi pemerintah, yakni Satuan Polisi Pamong Praja, yang salah satu tugasnya adalah menangani masalah gelandangan dan pengemis yang jumlahnya semakin meningkat setiap tahunnya di Kabupaten Gresik.

Satuan Polisi Pamong Praja sebenarnya telah melakukan program pengentasan masalah ini, tetapi jumlah gelandangan dan pengemis dirasakan belum berkurang, bahkan cenderung bertambah. Adanya rumah singgah dan penampungan sementara bagi gelandangan dan pengemis juga merupakan salah satu terobosan baru sebagai upaya pemberdayaan. Selain itu, program pemenuhan pendidikan, pengembangan, dan pelatihan kreativitas sesuai bakat dan minat yang dimiliki gelandangan dan pengemis juga telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Gresik. Namun, semua program yang dirancang sebaik mungkin tidak akan berjalan maksimal tanpa kerja sama yang baik antara keluarga, masyarakat, dan lembaga sosial. Diperlukan dukungan dari semua pihak agar program pemberdayaan gelandangan dan pengemis ini dapat terlaksana dengan baik.

**Tabel 1.1. Data Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Gresik**

No	Tahun	Jumlah Gelandangan	Jumlah Pengemis
1	2021	36 orang	39 orang
2	2022	57 orang	51 orang
3	2023	83 orang	69 orang
4	2024	97 orang	84 orang

Sumber: Data Satpol PP Kabupaten Gresik, 2024

Masih tingginya angka gelandangan dan pengemis di Kabupaten Gresik menunjukkan perlunya peningkatan kinerja Bidang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, tidak hanya oleh Satuan Polisi Pamong Praja

Kabupaten Gresik yang berwenang menangani masalah ini.

## B. LANDASAN TEORITIS

### 1. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintah, bukan hanya dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat, atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi, atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt (1973) dalam Leo Agustino (2006:6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan.

Adapun menurut Carl Friedrich (1969) dalam Leo Agustino (2006:7), kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan, terutama di mana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan, sehingga kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Menurut Bridgman dan Davis (2005) dalam Edi Suharto (2007:3), kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai 'whatever government chooses to do or not to do'. Artinya, kebijakan publik adalah 'apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan'. Sedangkan menurut Hogwood dan Gunn (1990) dalam Edi Suharto (2007:4),

kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna ‘kebijakan’ hanyalah milik atau dominan pemerintah saja. Organisasi-organisasi non-pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (misalnya Karang Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluarga/PKK), dan lembaga-lembaga sukarela lainnya, juga memiliki kebijakan-kebijakan mereka sendiri.

Menurut Bridgman dan Davis (2004) dalam Edi Suharto (2007:5), kebijakan publik setidaknya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis (*hypothesis*).

Dalam kaitannya dengan definisi-definisi tersebut di atas, maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik, diantaranya:

- a) Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.
- b) Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah.
- c) Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud dikerjakan atau akan dikerjakan.
- d) Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun, padahal dalam

konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.

- e) Kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

## 2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat (Wibawa dkk., 1994). Grindle menyatakan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administrasi yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Grindle menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun, dan dana telah siap serta disalurkan untuk mencapai sasaran (Kamarudin, Haryati, 2017).

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan implementasi adalah aplikasi atau pelaksanaan. Ungkapan implementasi biasanya memunculkan gambaran tentang tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Proses urutan tindakan yang akan diambil setelah rencana dan kebijakan dibentuk, yang mencakup pengambilan keputusan, juga sering disebut sebagai implementasi. Suatu kebijakan berbeda dengan yang ada saat ini telah direncanakan. Hal itu disebabkan oleh distorsi implementasi kebijakan yang merupakan isu penting bagi para implementor untuk mengatasinya dengan harapan agar suatu desain kebijakan dapat diterapkan dengan sukses (Schneider dan Ingram, 2017). Secara etimologis, implementasi dapat didefinisikan sebagai usaha yang berhubungan dengan penyelesaian pekerjaan melalui penggunaan sarana untuk memperoleh hasil atau mencapai maksud yang diinginkan.

Van Horn dan Van Meter (Agustino, 2008) mendefinisikan implementasi

kebijakan sebagai suatu tindakan yang akan dilakukan baik oleh individu maupun kelompok, serta pejabat-pejabat pemerintah dan swasta yang ditujukan demi mencapai tujuan yang ditentukan oleh sebuah keputusan kebijakan. Mereka menekankan bahwa tahapan implementasi baru terjadi setelah prosedur legitimasi berhasil dan alokasi sumber daya serta pendanaan yang disepakati telah dimulai. Tahap implementasi kebijakan mengisyaratkan keinginan untuk berbuat sesuai dengan struktur implementasi. Suatu desain kebijakan yang berbeda dapat mempengaruhi implementasi dalam skala lebih luas.

Pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Grindle dikenal dengan “*Implementation as a Political and Administrative Process*.” Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (outcomes), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Pengukuran keberhasilan dapat dilihat dari dua hal, yaitu: Proses kebijakan, apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Selain itu, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan kebijakan yang terdiri dari kebijakan dan lingkungan implementasi. Isi kebijakan meliputi:

- a) *Interest affected*, yaitu kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.
- b) *Type of benefits*, yaitu jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan.
- c) *Extent of change envisioned*, yaitu seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi, sehingga harus mempunyai skala yang jelas.
- d) *Site of decision making*, yaitu letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

- e) Program *implementer*, yaitu implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten.
- f) *Resources committed*, yaitu sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.

Implementasi kebijakan juga erat kaitannya dengan wujud pelaksanaan dalam mempertanyakan kebijakan yang dilaksanakan untuk mewujudkan pembuatan prosedur implementasi kebijakan yang sesuai dengan alokasi sumber daya, agar pengimplementasiannya sesuai dengan evaluasi implementasi yang diterapkan (Nugroho, 2016). Inti permasalahan suatu implementasi kebijakan adalah bagaimana suatu kebijakan itu dibuat dan apakah keputusan dibuat sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Kontrol yang efektif harus dilakukan untuk melaksanakan langkah-langkah ini dan kemudian dievaluasi. Dalam melaksanakan suatu implementasi kebijakan, ada faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan untuk mengetahui apakah kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik atau tidak.

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi, implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor, sehingga pada akhirnya akan menghasilkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

### 3. Pengertian Penertiban

Penertiban merujuk pada serangkaian tindakan yang bertujuan untuk menyusun, mengatur, dan menata segala sesuatu agar berjalan dengan baik dan sesuai dengan aturan yang berlaku. Menurut Suryono (2019:45), penertiban adalah proses yang dilakukan untuk memastikan bahwa

kebijakan, peraturan, dan prosedur yang ada diterapkan dengan efektif dan efisien dalam masyarakat. Penertiban ini tidak hanya mencakup pengawasan terhadap pelaksanaan hukum, tetapi juga melibatkan upaya penyuluhan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya mematuhi peraturan yang ada. Dengan penertiban, diharapkan tercipta keteraturan sosial yang mendukung tercapainya tujuan pembangunan yang berkelanjutan.

Selain itu, penertiban juga berfungsi untuk mengurangi pelanggaran yang dapat mengganggu ketertiban umum. Menurut Wicaksono (2020:112), penertiban yang baik akan menciptakan lingkungan yang aman dan teratur dengan cara meminimalkan ketidaksesuaian antara pelaksanaan hukum dan praktik di lapangan. Hal ini sangat penting dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, penggunaan ruang publik, dan penyelenggaraan layanan masyarakat. Oleh karena itu, penertiban seringkali melibatkan pihak berwenang yang berfungsi sebagai pengawas, baik itu pemerintah, kepolisian, maupun lembaga lainnya yang berwenang untuk menegakkan aturan.

#### **4. Pengertian Gelandangan**

Peraturan Pemerintah RI Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan 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 tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sejalan dengan apa yang dikemukakan dalam peraturan pemerintah tersebut, Pemerintah Kabupaten Gresik dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 mengartikan gelandangan sebagai seseorang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat, tidak mempunyai mata pencaharian, dan tidak mempunyai tempat

tinggal yang tetap. Sedangkan menurut Sudarsono (1991:56), gelandangan merupakan mereka yang tidak memiliki tempat tinggal tetap, secara yuridis tidak berdomisili yang autentik. Selain itu, mereka tidak mempunyai pekerjaan tetap dan layak menurut ukuran masyarakat umumnya, juga mereka termasuk orang-orang yang tidak menetap, kotor, dan sebagian tidak mengenal nilai-nilai keluhuran.

Pada dasarnya, melakukan kegiatan menggelandang tersebut tidaklah mudah. Sepanjang hari, para gelandangan harus berjalan menelusuri sudut-sudut kota dan keramaian, berdiri di bawah panas sinar matahari, kehujanan, ataupun bersentuhan langsung dengan lingkungan yang kotor. Terkadang mereka juga harus mempertaruhkan nyawa ketika menggelandang di jalanan yang ramai; bahkan yang paling berat adalah menghilangkan rasa malu atau menjatuhkan harga diri sendiri dengan menggelandang, karena kegiatan tersebut selama ini dianggap masyarakat sebagai kegiatan yang memalukan dan tidak memiliki harga diri bagi yang melakukannya.

Menurut Artidjo Alkostar dalam Sudarsono (1991:59), faktor-faktor penyebab timbulnya gelandangan adalah sebagai berikut:

- a) Faktor intern meliputi sifat malas, tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat (adanya cacat fisik dan cacat-cacat psikis).
- b) Faktor eksternal terdiri dari faktor ekonomi, geografi, sosial, pendidikan, psikologis, kultural, lingkungan, dan agama.

Gelandangan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah seseorang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat, tidak mempunyai mata pencaharian, dan tidak mempunyai tempat tinggal yang tetap. Gelandangan yang dimaksudkan dalam penelitian ini merupakan gelandangan yang

menghabiskan waktunya di pinggiran jalanan Kabupaten Gresik.

## 5. Pengertian Pengemis

Pengertian pengemis menurut Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 adalah orang-orang yang memperoleh penghasilan dengan cara meminta-minta di muka umum menggunakan berbagai cara dan alasan, dengan tujuan untuk mengharapkan belas kasih orang lain. Pengemis seringkali tidak memiliki pekerjaan tetap dan bergantung pada sumbangan orang lain untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Dalam banyak kasus, mereka memilih untuk mengemis karena keterbatasan akses terhadap pekerjaan yang layak atau kondisi sosial ekonomi yang memaksa mereka untuk mengandalkan cara tersebut sebagai sumber penghasilan. Pengemis dapat ditemukan di berbagai tempat umum seperti jalanan, tempat-tempat keramaian, atau lokasi-lokasi strategis lainnya yang memungkinkan mereka untuk bertemu dengan banyak orang.

Pemerintah Kabupaten Gresik melalui Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 5 Tahun 2014 menjelaskan bahwa pengemis adalah seseorang atau kelompok dan/atau bertindak atas nama lembaga sosial yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta di jalanan dan/atau di tempat umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasih dari orang lain. Hal ini menunjukkan bahwa pengemis tidak hanya berasal dari individu, tetapi juga dapat melibatkan kelompok atau organisasi yang memanfaatkan praktik meminta-minta untuk kepentingan tertentu. Dalam konteks ini, pengemis menjadi bagian dari dinamika sosial yang mempengaruhi kondisi kehidupan masyarakat, serta menjadi perhatian bagi pemerintah dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan ketidaksetaraan sosial.

## C. METODE

### 1. Jenis Penelitian

Berdasarkan jenis penelitiannya, penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, yang bertujuan untuk mengetahui perkembangan sarana fisik tertentu atau frekuensi yang terjadi dalam suatu aspek fenomena sosial tertentu. Penelitian ini juga bertujuan untuk mendeskripsikan secara terperinci fenomena sosial tertentu melalui uraian dengan argumen yang jelas.

Menurut Husaini dan Purnomo (2019:130), pendekatan deskriptif kualitatif merupakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang diartikan dengan kata-kata menurut responden, sesuai dengan pertanyaan penelitian, yang kemudian dianalisis pula dengan kata-kata yang melatarbelakangi fenomena tersebut.

Oleh karena itu, penulis berusaha menggambarkan kondisi dan situasi yang timbul pada objek penelitian, sehingga dapat diperoleh kesimpulan yang jelas mengenai implementasi pelaksanaan tugas Satuan Polisi Pamong Praja dalam menertibkan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Gresik. Penelitian deskriptif biasanya dilakukan tanpa hipotesis yang dirumuskan secara ketat, meskipun dalam beberapa kasus, hipotesis dapat digunakan, tetapi bukan hasil uji secara statistik. Oleh karena itu, penelitian deskriptif bertujuan untuk menjabarkan atau menganalisis fenomena yang ada, dan sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif.

### 2. Fokus Penelitian

Penelitian ini berfokus pada tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik, untuk menertibkan gelandangan dan pengemis di tempat umum guna mewujudkan ketertiban sesuai Peraturan Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 mengatur penanggulangan gelandangan dan pengemis dengan pendekatan preventif, represif, dan rehabilitatif untuk mencegah pergelandangan dan pengemisan.

Mengacu pada teori implementasi kebijakan *top-down* Edward III, terdapat empat faktor utama yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

- a) Komunikasi: Mengharuskan adanya transmisi yang jelas, kejelasan pesan, dan konsistensi dalam komunikasi antara pembuat kebijakan dan implementor.
- b) Sumber Daya: Meliputi staf, informasi, wewenang, dan fasilitas yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.
- c) Disposisi: Sikap pelaksana yang positif atau negatif memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.
- d) Struktur Birokrasi: Menuntut adanya kerja sama antara banyak pihak dan dukungan struktur organisasi, termasuk SOP yang fleksibel dan fragmentasi yang tepat.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan penertiban gelandangan dan pengemis oleh Satuan Polisi Pamong Praja dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

### 3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat yang digunakan untuk mengamati objek penelitian, menggali informasi, dan mengambil data. Dalam penelitian ini, lokasi yang dijadikan tempat pengambilan informasi adalah Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik, yang terletak di Jalan Dr. Wahidin Sudirohusodo No. 102 B, Kecamatan Kebomas, Kabupaten Gresik.

Pemilihan lokasi ini didasarkan pada alasan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik merupakan Organisasi Perangkat Daerah yang menangani penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis di wilayah Kabupaten Gresik.

## D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

### 1. Implementasi Kebijakan dalam Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis

Dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan, pelaku kebijakan pasti akan

menemukan beberapa temuan yang terjadi di lapangan. Hal ini akan melandasi kebijakan untuk segera dianalisis dengan harapan dapat mencari solusi atas temuan yang didapatkan selama masa implementasi. Dalam hal ini, peneliti menggunakan teori implementasi yang dikemukakan oleh George C. Edward III, yang mencakup beberapa variabel, yaitu diantaranya:

#### a) Komunikasi

Implementasi kebijakan publik untuk mencapai keberhasilan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman, atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan. Berikut wawancara dengan Ibu Nuhaedah, S.Sos., MM., selaku Kabid Penegakan Peraturan Perundang-Undangan pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik:

*“Komunikasi itu penting, apalagi di lapangan, perintah harus jelas, agar tidak menyalahi prosedur. Anggota dibekali dengan Surat Perintah Tugas; selain itu, agar komunikasi berjalan lancar, setiap kegiatan diawali dengan apel pengecekan pasukan dan pengarahan pimpinan terlebih dahulu, pembagian tugas pada masing-masing anggota, kemudian diakhiri dengan doa, agar diberi kelancaran dalam bertugas. Setelah kegiatan pun, anggota Satuan Polisi Pamong Praja harus melaporkan hasil kegiatannya. Jadi, terkait implementasi penanganan gelandangan dan pengemis, sudah kita lakukan terhadap anggota yang ada di lapangan.”*

(Wawancara pada tanggal 13 Juli 2024).

Dari hasil wawancara di atas, dapat disimpulkan bahwa komunikasi mengenai penanganan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik sudah berjalan dengan baik.

b) Sumber Daya

Dalam implementasi kebijakan, harus ditunjang oleh sumber daya, baik sumber daya manusia, materi, maupun fasilitas. Sasaran, tujuan, dan isi kebijakan, meskipun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetap tidak akan berjalan efektif dan efisien jika implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Berikut wawancara dengan Bapak Achmad Junaedi, S.IP., selaku Kasi Pengawasan dan Penyuluhan pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik:

*“Terkait sumber daya dalam penanganan gelandangan dan pengemis, biasanya kami melibatkan instansi yang membidangi, dalam hal ini kami bekerja sama dengan Dinas Sosial. Jadi teknisnya begini, setiap hasil razia dan tangkapan dari Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik, setelah dilakukan pembinaan, biasanya kami kirimkan ke Dinas Sosial. Untuk fasilitas publik, sudah ada anggaran dari dinas untuk menunjang tugas dan fungsi kami dalam penegakan Peraturan Daerah.”* (Wawancara pada tanggal 13 Juli 2024).

Dari hasil wawancara di atas, dapat disimpulkan bahwa sumber daya dalam penanganan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik sudah berjalan dengan baik.

c) Disposisi

Disposisi dalam implementasi kebijakan mencakup karakteristik dan sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas, dan sifat demokratis. Implementor yang baik harus memiliki disposisi yang baik, sehingga mereka dapat menjalankan kebijakan dengan baik, seperti yang diinginkan dan ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan akan menjadi tidak efektif dan efisien jika memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan. Disposisi yang dibahas dalam penelitian ini adalah sikap kepatuhan terhadap tugas yang diamanatkan kepada implementor atau pelaksana kegiatan. Berikut wawancara dengan Bapak Sholikul Rahman, SH., selaku Penyidik pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik:

*“Jadi begini, sedikit saya jelaskan terkait disposisi, bahwa disposisi ini adalah salah satu syarat dalam pelaksanaan tugas. Jika kita melaksanakan tugas, harus ada disposisinya. Dalam hal ini, pimpinan memberikan disposisi kepada anggota untuk melaksanakan kegiatan penertiban gelandangan dan pengemis. Kemudian setelah disposisi ini diamanatkan kepada anggota yang ditunjuk, kegiatan penertiban siap untuk dilaksanakan. Dari disposisi inilah awal mula kegiatan ini berlangsung.”* (Wawancara pada tanggal 13 Juli 2024).

Dari hasil wawancara di atas, dapat disimpulkan bahwa disposisi mengenai penanganan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik sudah berjalan dengan baik.

d) Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu institusi yang paling sering, bahkan secara keseluruhan, menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan, dan sebagainya. Bahkan dalam kasus tertentu, birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Berikut wawancara dengan Bapak Pramudya Utomo, Bapak Hanafi, dan Bapak Diono, selaku Staf Layanan pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik:

*“Struktur birokrasi kita sudah mulai bagus, mas. Sudah ada peraturan mengenai SOP Satuan Polisi Pamong Praja yang digunakan sebagai pedoman kami dalam bertugas, dan dari struktur organisasi pun sudah diatur oleh Peraturan Bupati. Jadi, struktur birokrasi kita sudah cukup jelas. Terkait pelaksanaan implementasi penanganan gelandangan dan pengemis, terkadang tidak semua kita kirim ke Dinas Sosial; terkadang cukup pembinaan saja. Karena dari hasil pemeriksaan oleh petugas, ada rasa kemanusiaan juga, melihat dari latar belakang mereka, jadi tidak serta-merta langsung dikenakan sanksi.”*  
(Wawancara pada tanggal 13 Juli 2024).

Dari hasil wawancara di atas, dapat disimpulkan bahwa struktur birokrasi terkait penanganan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik sudah berjalan dengan baik, hal ini dibuktikan dengan adanya struktur organisasi yang sudah terbentuk dalam instansi pemerintahan, serta peraturan mengenai Standar Operasional Prosedur

dalam pelaksanaan tugas, sehingga pelaksanaan penertiban gelandangan dan pengemis sudah terukur dan terarah.

## 2. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan dalam Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis

Faktor-faktor yang mendukung dalam implementasi penanganan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik antara lain:

a) Jenis Manfaat yang Akan Dihasilkan

Manfaat dari kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis adalah untuk menciptakan ketertiban dan memberikan perlindungan kepada individu yang terlibat dalam kondisi tersebut. Manfaat ini dapat berupa pengurangan jumlah gelandangan dan pengemis di wilayah Gresik, peningkatan kualitas hidup mereka melalui bantuan sosial, dan pemenuhan kebutuhan dasar yang lebih baik.

b) Derajat Perubahan yang Diinginkan

Tujuan dari penanganan gelandangan dan pengemis adalah tercapainya perubahan dalam kondisi sosial dan ekonomi mereka, serta terciptanya lingkungan yang lebih tertib. Perubahan yang diinginkan melibatkan pengurangan jumlah gelandangan dan pengemis melalui program rehabilitasi dan reintegrasi sosial, yang memungkinkan mereka memiliki kehidupan yang lebih baik dan mandiri.

c) Tingkat Komitmen Aparat Terhadap Tujuan Kebijakan

Komitmen yang tinggi dari aparat, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja, sangat berpengaruh dalam keberhasilan implementasi kebijakan ini. Ketika aparat memiliki komitmen yang kuat terhadap tujuan kebijakan, seperti penertiban dan pemberdayaan gelandangan dan pengemis, maka kebijakan ini akan lebih efektif. Komitmen ini mencakup kesediaan untuk menjalankan tugas dengan penuh tanggung jawab,

konsistensi dalam melakukan tindakan, dan keinginan untuk menciptakan perubahan sosial yang positif.

d) Dukungan Publik terhadap Sebuah Kebijakan

Dukungan masyarakat terhadap kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis juga sangat penting. Apabila masyarakat memahami tujuan dari kebijakan ini dan menyadari manfaatnya, mereka akan lebih mendukung pelaksanaannya. Dukungan publik ini juga bisa berupa partisipasi aktif dalam membantu gelandangan dan pengemis melalui donasi atau program-program sosial yang mendukung keberlanjutan kebijakan.

### **3. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan dalam Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis**

Beberapa faktor penghambat yang dapat menghambat keberhasilan implementasi kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis antara lain:

a) Kekurangan Informasi

Salah satu hambatan utama adalah kurangnya informasi yang tepat dan akurat mengenai kondisi gelandangan dan pengemis di lapangan. Tanpa data yang lengkap tentang jumlah, kondisi, dan kebutuhan mereka, implementasi kebijakan menjadi sulit untuk dilaksanakan dengan efektif. Kekurangan informasi juga dapat menyebabkan salah sasaran dalam pemberian bantuan atau penanganan yang tidak sesuai dengan kebutuhan.

b) Ketidaktegasan Isi Kebijakan

Kebijakan yang tidak jelas atau ambigu dalam hal pelaksanaan dapat menimbulkan kebingungan di antara aparat pelaksana dan masyarakat. Ketidaktegasan isi kebijakan dapat menyebabkan kesalahan dalam penafsiran dan pelaksanaan, serta menurunkan efektivitas program. Misalnya, jika tidak ada pedoman yang

jelas mengenai siapa yang berhak mendapatkan bantuan atau bagaimana cara penanganan yang tepat, maka kebijakan ini bisa jadi tidak terlaksana dengan baik.

c) Kurangnya Dukungan Implementasi Kebijakan Publik

Faktor penghambat lainnya adalah kurangnya dukungan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Ini bisa berupa keterbatasan sumber daya, baik manusia maupun materi, serta kurangnya kerja sama antara instansi terkait, seperti Dinas Sosial, yang dapat mendukung keberhasilan penanganan gelandangan dan pengemis. Tanpa adanya dukungan yang cukup, baik dari instansi pemerintah maupun masyarakat, kebijakan ini bisa terhambat dan tidak berjalan sesuai harapan.

## **E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian, implementasi kebijakan penertiban gelandangan dan pengemis oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gresik dapat dikatakan cukup efektif. Faktor-faktor utama yang mendukung keberhasilan kebijakan ini antara lain komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Komunikasi yang jelas melalui Surat Perintah Tugas dan apel pengecekan pasukan memastikan setiap anggota mengetahui peran dan tanggung jawabnya. Kerjasama dengan Dinas Sosial juga memperkuat dukungan sumber daya dalam penanganan gelandangan dan pengemis, yang menciptakan dampak positif dalam menciptakan ketertiban dan kesejahteraan.

Disposisi aparat yang memiliki komitmen tinggi terhadap kebijakan ini juga berkontribusi pada keberhasilan implementasi. Mereka melaksanakan tugas dengan penuh tanggung jawab dan sikap kepatuhan terhadap prosedur yang ditetapkan. Struktur birokrasi yang jelas, melalui peraturan SOP, memperlancar

koordinasi antar instansi terkait, dan memastikan pelaksanaan kebijakan berjalan sesuai rencana.

Namun, terdapat beberapa faktor penghambat yang perlu diperbaiki. Kekurangan informasi mengenai kondisi gelandangan dan pengemis di lapangan menghambat tindakan yang tepat. Ketidaktegasan dalam isi kebijakan juga menjadi kendala, yang dapat menyebabkan kebingungan dalam pelaksanaan di lapangan. Selain itu, kurangnya dukungan dari instansi terkait turut memperlambat keberhasilan kebijakan ini.

Secara keseluruhan, meskipun kebijakan ini telah menunjukkan hasil yang baik, beberapa perbaikan diperlukan, terutama dalam hal pengumpulan informasi yang lebih akurat, penajaman isi kebijakan, dan peningkatan dukungan dari berbagai pihak agar implementasi kebijakan lebih optimal di masa depan.

## 2. Rekomendasi

Berdasarkan hasil temuan tersebut, beberapa rekomendasi dapat diusulkan diantaranya:

- a) Untuk mengatasi kekurangan informasi, perlu dilakukan pengumpulan data yang lebih akurat mengenai jumlah dan kondisi gelandangan dan pengemis. Hal ini dapat dilakukan melalui pendataan lapangan yang lebih intensif dan melibatkan pihak-pihak terkait, seperti Dinas Sosial dan LSM yang bergerak di bidang kesejahteraan sosial.
- b) Kebijakan terkait penanganan gelandangan dan pengemis perlu diperjelas dan disusun dengan lebih terperinci agar tidak ada kerancuan dalam pelaksanaannya. Penetapan pedoman yang jelas mengenai siapa yang berhak mendapatkan bantuan, serta prosedur penanganan yang harus diikuti, akan mengurangi potensi kebingungan di lapangan.
- c) Untuk memperkuat implementasi kebijakan ini, perlu ditingkatkan

koordinasi dan kerjasama antara Satuan Polisi Pamong Praja dengan instansi terkait lainnya, seperti Dinas Sosial dan lembaga sosial lainnya. Kolaborasi ini dapat mempercepat proses penanganan gelandangan dan pengemis serta memastikan bahwa mereka mendapat rehabilitasi sosial yang tepat.

- d) Dukungan masyarakat terhadap kebijakan ini perlu diperkuat dengan cara meningkatkan pemahaman dan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya penanganan gelandangan dan pengemis. Program-program sosial yang melibatkan masyarakat, seperti donasi atau kegiatan sosial lainnya, dapat membantu memperkuat keberlanjutan kebijakan ini.

## REFERENSI

- Agustino, L. (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.
- Alfaiz. T. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI dan Puslit.
- Anderson, J. E. (2014). *Public Policy Making*. Boston: Cengage Learning.
- Anggara, S. (2012). *Perbandingan Administrasi Negara*. Bandung: Pustaka Setia.
- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.
- Anggriani, S. (2018). Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Tuna Susila. *Jurnal Administrasi Publik*, 1(1), 56–67.
- Bambang. (2020). Peran Dinas Sosial dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Banda Aceh. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam*, 1(2), 561–578.
- Dye, T. (2005). *Kebijakan Publik*. Bandung: Rosda Karya.
- Edwards III, G. C. (2006). *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly, Inc.
- Kristanto, V. H. (2018). *Metodologi Penelitian Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah (KTI)*. Yogyakarta: CV. Budi Utama.
- Kuswarno, E. (2016). *Dasar-Dasar Patologi Sosial*. Bandung: CV. Pustaka Setia.

- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis*. USA: Sage Publications.
- Meleong. (2007). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nugrahani, F. (2014). *Metode Penelitian Kualitatif dalam Penelitian Pendidikan Bahasa*. Solo: Cakra Books.
- Nasution, C., Thamrin, H., (2016). Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Terhadap Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan. *Jurnal Administrasi Publik*, 2(1), 105–119.
- Nurmalisa, S. (2016). Kinerja Suku Dinas Sosial Dalam Menekan Angka Pengemis dan Gelandangan di Kota Administrasi Jakarta Barat Provinsi DKI Jakarta. *Jurnal Manajemen Pemerintahan*, 1(2), 29–31.
- Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Menteri Sosial Nomor 16 Tahun 2019 tentang Standar Nasional Rehabilitasi Sosial.
- Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.
- Peraturan Daerah Kab. Gresik No 2 Tahun 2022 tentang Ketenteraman dan ketertiban Umum Serta Pelindungan masyarakat.
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Jenis, Karakteristik, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Soendoro, E. (2009). *Jaminan Sosial Solusi Bangsa Indonesia*. Jakarta: Dino Progress Indonesia.
- Tangkilisan. (2003). *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: YPAPI
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

