

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian ini dilakukan tidak terlepas dari hasil penelitian-penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebagai bahan perbandingan sekaligus pedoman peneliti. Berikut hasil-hasil penelitian terdahulu yang dijadikan perbandingan sekaligus pedoman, tidak terlepas dari tema penelitian yaitu tentang implementasi penanganan pada pengemis dan Gelandangan:

1. Syahira Layali, Anis Fuad, Ika Arinia Indriyany. (2018). “Implementasi Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Anak Jalanan Gelandangan Pengemis dan Pengamen di Kota Tangerang. <http://eprints.untirta.ac.id/id/eprint/965>

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Penelitian ini menggunakan teori Van Meter dan Carl Van Horn. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 masih mengalami beberapa kendala khususnya pada sumberdaya manusia, anggaran, sarana dan prasarana yang terbatas, Sikap tegas pelaksana menjadi kendala yang tentunya menjadi hambatan dalam implementasi perda ini. Belum optimalnya variabel-variabel berimplikasi pada ketidakserasian program atau kurang bersinerginya program- program yang ada di tingkat implementator.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan diteliti yaitu, terletak pada teori yang di gunakan dan lokus pada penelitian, dan juga pada peraturan perda yang berlaku, jika penelitian tersebut mengacu tentang Pembinaan Anak Jalanan, maka penelitian yang akan diteliti mengacu pada Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum dan Kesejahteraan Masyarakat, Persamaan dengan penelitian ini terletak pada fokus penelitian yaitu Pengemis dan Gelandangan.

2. Andi Rahmadi, Mega Yolanda, Dinda Sandy. (2014) “Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum Di Kota Probolinggo (Studi Pemberdayaan Pengamen Dan Pengemis)”.

<https://jiana.ejournal.unri.ac.id/index.php/jiana/article/view/8006>

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi, dan dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan peraturan daerah masih belum berjalan dengan maksimal, dalam konteks jaminan dan perlindungan anak Pemerintah telah menerbitkan berbagai regulasi yang menjamin perlindungan anak jalanan, pemahaman terhadap kebijakan pemerintah terhadap pentingnya pemberdayaan anak dan perlindungan anak yang dirasakan belum mencukupi dari segi perekonomian. Penelitian ini memberikan saran agar disediakan balai dan instruktur pelatihan agar kegiatan pembinaan dan pemberdayaan kepada pengamen, pengemis lebih efisien serta kenyamanan terhadap pengendara motor jalan maupun masyarakat umum dan juga perlu ada koordinasi dengan kepolisian dalam penindakan dan pemberian sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi di Kota Probolinggo.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan diteliti yaitu, terletak pada penelitian terdahulu tanpa menggunakan bentuk teori dan lokus penelitian. Persamaan dengan penelitian ini terletak pada kebijakan yang diambil yaitu tentang ketertiban umum dan pada fokus yang sama pengamen dan pengemis.

3. Asrul Nurdin (2013) “Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah No 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Dan Pengamen Di Kota Makassar”. [oai:repository.unhas.ac.id:123456789/6042](https://oai.repository.unhas.ac.id/123456789/6042)

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif yaitu memberikan gambaran atau penjelasan tentang prosedur perolehan data penelitian kualitatif, data diperoleh dari wawancara, observasi, dan arsip. Hasil-hasil penelitian yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti dianalisis

secara kualitatif melalui reduksi data yang sesuai dengan hal-hal pokok pada fokus penelitian dan mengerucut pada permasalahan utama yang ingin dijawab pada penelitian ini, dengan Teori yang digunakan adalah David L. Wimer dan Aidan R.Vining.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pengimplementasian peraturan daerah no 2 tahun 2008 di kota Makassar, pemerintah kota Makassar telah melakukan beberapa program pembinaan berupa pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan, dan usaha rehabilitasi sesuai dengan arah pembinaan yang tertuang pada peraturan daerah no 2 tahun 2008 di kota Makassar. selanjutnya melakukan pemberdayaan kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan diteliti yaitu, terletak pada teori yang di gunakan dan lokus pada penelitian, dan juga pada peraturan perda yang berlaku, jika penelitian tersebut mengacu tentang Pembinaan Anak Jalanan, maka penelitian yang akan diteliti mengacu pada Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum dan Kesejahteraan Masyarakat, Persamaan dengan penelitian ini terletak pada fokus penelitian yaitu Pengemis dan Gelandangan.

4. Harya Nindya Wicaksono (2016) “Analisis Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomer 8 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum (Studi Kasus Pada Pengemis, Pengamen, Pedagang Asongan Dan Pengelap Mobil Di Kecamatan Kertosono Kabupaten Nganjuk)”.

<https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/publika/article/view/13842>

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik penentuan informan secara purposive. Data diperoleh dari wawancara, observasi serta dokumentasi, menggunakan Teori Model Implementasi Van Meter & Van Horn.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dari segi standar, tujuan dan sasaran kebijakan bahwa tujuan kebijakan ini masih belum tercapai sepenuhnya. Kemudian dari segi sumber daya, masih terdapat beberapa kendala pada sumber

daya manusia dan waktu, sedangkan sumber daya anggaran sudah cukup baik. Kemudian sukarnya koordinasi antar agen pelaksana mengakibatkan implementasi kebijakan ini tidak dilakukan secara menyeluruh. Dari segi lingkungan sosial, ekonomi dan politik, bahwa lingkungan sosial masyarakat di Kecamatan Kertosono kurang mendukung akan kebijakan ini. Kemudian dari segi Disposisi bahwa intensitas disposisi implementor masih minim dapat dilihat dari pelaksanaan kegiatan yang minim.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan diteliti yaitu, terletak pada teori yang digunakan dan lokus pada penelitian, dan juga pada peraturan perda yang berlaku, Persamaan dengan penelitian ini terletak pada fokus penelitian yaitu Pengemis dan Gelandangan.

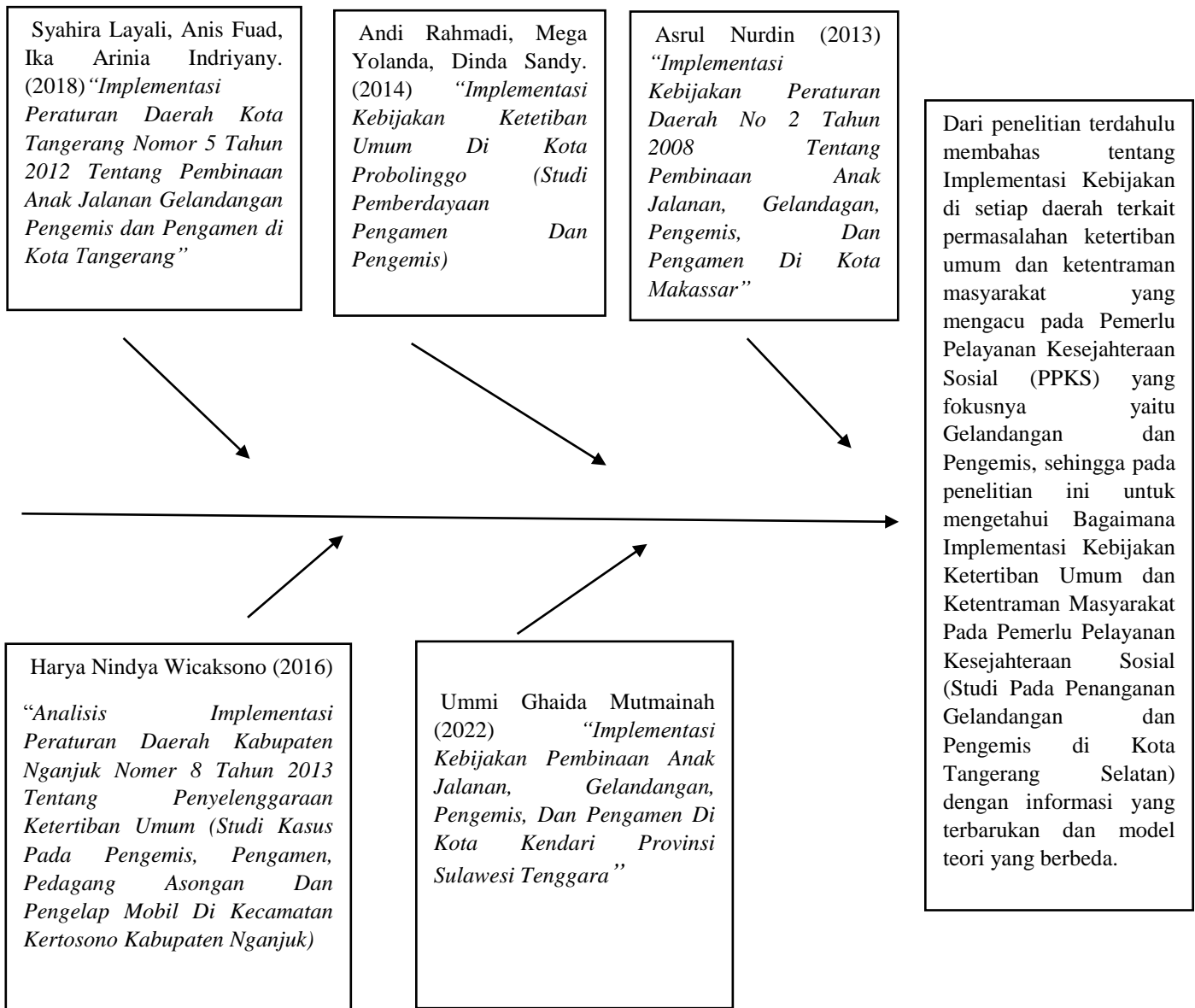
5. Umami Ghaida Mutmainah (2022) "Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Dan Pengamen Di Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara". <http://eprints.ipdn.ac.id/id/eprint/8972>

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan cara mengkaji unsur-unsur yang saling terkait kemudian mendeskripsikannya dan mengungkap fenomena secara kontekstual melalui pengumpulan data. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, dokumentasi dan wawancara dengan pihak-pihak terkait, dengan menggunakan Teori George C. Edwards II. Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Kendari dalam pembinaan anak jalanan belum maksimal. Keterbatasan anggaran dan jumlah pekerja sosial yang sangat minim adalah faktor utamanya.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan diteliti yaitu, terletak pada teori yang digunakan dan lokus pada penelitian, dan juga pada peraturan perda yang berlaku, jika penelitian tersebut mengacu tentang Pembinaan Anak Jalanan, maka penelitian yang akan diteliti mengacu pada Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum dan Kesejahteraan Masyarakat, Persamaan dengan penelitian ini terletak pada fokus penelitian yaitu Pengemis dan Gelandangan.

Berikut diagram fishbone yang mencakup penelitian terdahulu dan rancangan penelitian ini agar mudah dipahami serta tujuan dari skripsi ini:

**Gambar 2. 1 Diagram Fishbone**



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

## **2.2 Kajian Teori**

### **2.1.1 Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, sebuah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan asar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan pemerintah untuk menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah atau persoalan yang didalamnya terdapat tujuan dan rancangan rencana program yang akan dilaksanakan, Adapun beberapa teori-teori menurut para ahli, yaitu:

Menurut Keban yang dikutip oleh Yulianto Kadji (2015) menjelaskan bahwa: “Public Policy dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya”.

Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan yang dikemukakan oleh (Riant 2018) bahwa kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu nilai-nilai tertentu, dan praktek-praktek tertentu.

Menurut B. Guy Peters dalam (Suaib, Hermanto, A. Sakti R. S. Rakia, Arie Purnomo 2022) kebijakan publik adalah sebuah kumpulan atau pedoman kegiatan pemerintah, yang dilakukan secara langsung ataupun melalui agen milik pemerintah yang dapat mempengaruhi kehidupan warga negara.

Dye (Ali, Faried. dkk 2012) ada beberapa unsur dalam suatu Kebijakan, yaitu:

- Adanya kehendak, keinginan atau kemauan untuk melakukan sesuatu atau keinginan untuk tidak melakukan sesuatu
- Adanya kewenangan untuk melakukan peraturan dan jika perlu adanya Tindakan pemaksaan, bahwa untuk mencapai kehendak yang diinginkan diperlukan nya kegiatan pengaturan artian yang seluas luasnya.
- Pernyataan didasarkan pada otoritas, berarti ada kewenangan yang dimiliki atau yang melekat pada diri seseorang sebagai pemilik atau pemegang kekuasaan dan kewenangan pada suatu system seperti Lembaga atau organisasi.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa Kebijakan Publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh Negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara, Kebijakan Publik adalah strategi untuk mengatur masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan.

Setelah tahapan pada kebijakan publik, terdapat beberapa pengertian Implementasi Kebijakan menurut para ahli, yaitu: Menurut Nurdin Usman yang dikemukakan oleh (Agustian 2019) implementasi bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan. Guntur Setiawan yang dikemukakan oleh (Agustian 2019) berpendapat, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.

Adiwisatra yang dikutip oleh Yulianto Kadji (2015) mengatakan, bahwa: “Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi ‘macan kertas’ apabila tidak berhasil dilaksanakan”. Selanjutnya, masih menurut Adiwisatra (2006) bahwa: berbeda dengan formulasi kebijakan publik yang 47 mensyaratkan rasionalitas dalam

membuat suatu keputusan, keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pembuatan keputusan, seperti halnya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Walaupun sebuah kebijakan diambil secara tepat, tetapi kemungkinan kegagalanpun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya tidak tepat. Bahkan sebuah kebijakan yang handal sekalipun jika diimplementasikan secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya.

### **2.1.2 Dimensi Implementasi Kebijakan**

#### **1. Model Van Meter dan Van Horn**

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan A Model of the Policy Implementation (Aan 2017). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau permofmansi suatu pengejewan paham kebijakan yang pada dasarnya secara senaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik, pelaksana bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel-variabel tersebut yaitu:

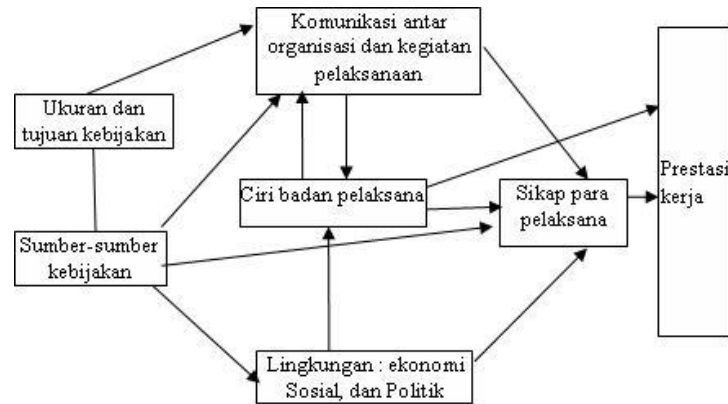
- a. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan, standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan menimbulkan



multipretasi dan menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.

- b. Sumber Daya, Implementasi Kebijakan perlu nya dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*human resource*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resource*)
- c. Kondisi ekonomi, sosial dan politik. Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- d. (disposition) dari pelaksana/ impiementor, pada poin ini mencakup 3 (tiga) hal, yakni: (a) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan. (b) kognisi, pemahaman terhadap kebijakan. (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor
- e. Hubungan Antar Organisasi, dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dan Kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- f. Karakteristik Pelaksana, mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

**Gambar 2. 2 Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn**



*Dikutip oleh (Amanda 2016)*

## 2. Model Mazmanian dan Sabatier

Model yang kedua adalah model menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang dikemukakan oleh (Syahrudin 2017) menjelaskan implementasi sebagai usaha untuk menjalankan putusan kebijakan. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yakni:

### 1) Variabel independent

mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenan dengan indikator dukungan teori dan teknologi, keragaman perilaku kelompok sasaran, tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki, variabel ini disebut juga dengan karakteristik dari masalah.

### 2) Variabel intervening

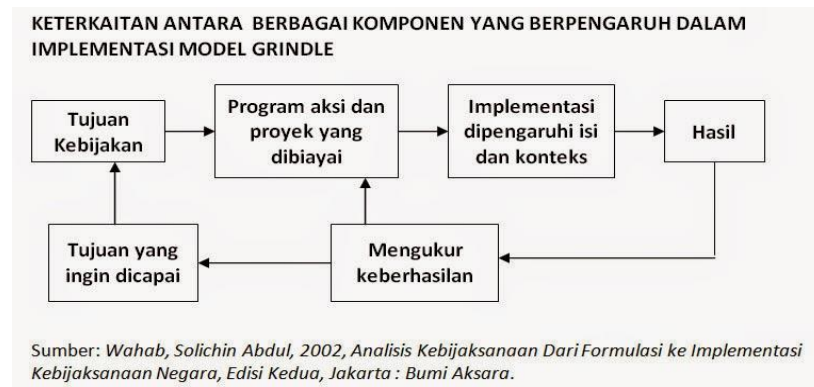
kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber daya dan dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan implementor kebijakan serta keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di

luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana.

### 3) Variabel dependen

Yaitu suatu tahap proses implementasi kebijakan publik yang menggunakan 5 (lima) tahapan, yang terdiri dari: Pertama, pemahaman tentang lembaga/badan pelaksana dalam bentuk tersusunya kebijakan pelaksana. Kedua, hasil yang nyata,. Ketiga, penerimaan atas hasil nyata Ke-empat, kepatuhan terhadap objek. kelima, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan suatu kebijakan yang bersifat mendasar.(A 2020)

**Gambar 2. 3 Model Implementasi Kebijakan Menurut Mazmian dan**



### Zabatier

Mazmanian dan Zabatier yang dikemukakan oleh (A 2020) sebagaimana terlihat pada gambar di atas mengungkapkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi setidaknya oleh tiga variabel yaitu; (1) karakteristik masalah, (2) karakteristik kebijakan, (3) lingkungan kebijakan.

### 3. Model Hoogwood & Gun (Yulianto 2015)

Model ketiga adalah Model yang diketengahkan oleh Brian W. Hoogwood & Lewis A. Gun (1978), yang menegaskan bahwa: untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu (Asna 2010)

- a. Syarat Pertama, Berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar,
- b. Syarat Kedua, Apakah untuk melaksanakannya tersedia cukup waktu dan sumber daya yang memadai,
- c. Syarat Ketiga, Apakah perpaduan sumber daya yang diperlukan benar-benar ada,
- d. Syarat Keempat, Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausal yang andal,
- e. Syarat Kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi, dengan asumsinya, bahwa semakin sedikit hubungan "sebab-akibat", semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai,
- f. Syarat Keenam, Apakah hubungan saling ketergantungan kecil, Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif
- g. Syarat Ketujuh, Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan, bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar,
- h. Syarat Kedelapan, Komunikasi dan koordinasi yang sempurna, dan
- i. Syarat Kesembilan, Bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

#### 4. Model Grindle (Yulianto 2015)

Model keempat adalah model Merilee S. Grindle (1980), yang menegaskan bahwa : “Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil, tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiaayaan cukup, selain dipengaruhi oleh Content of Policy (isi kebijakan) dan Contyex of Implementation (konteks Implementasi Kebijakan Hubungan Kausal Hubungan Sebab Akibat Perpaduan Sumber Daya Saling Ketergantungan Sepakat terhadap Tujuan Deskripsi Tugas Komunikasi dan Koordinasi Kewenangan Jaminan Kondisi Eksternal Waktu dan Sumber Daya 60 implementasi)”. Content of Policy (Isi kebijakan) yang dimaksud meliputi (Haryati Kamarudin 2017)

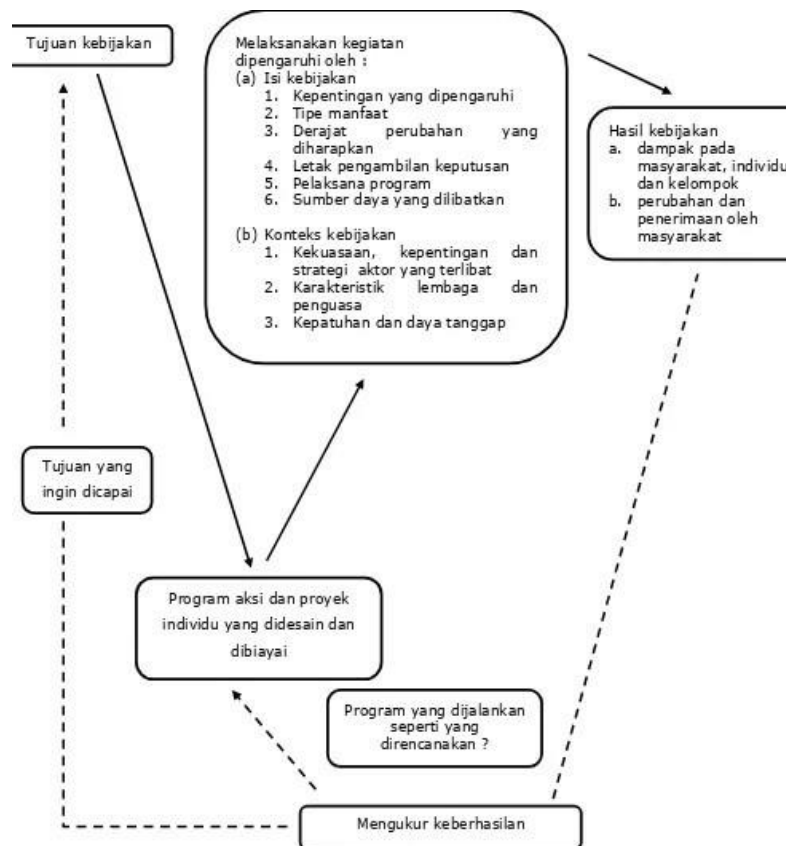
1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan (interset affeted),
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan, dampak positif apa yang dihasilkan (type of benefit),
3. Derajat perubahan yang diinginkan, seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas (extent of change envisioned),
4. Kedudukan pembuat kebijakan, letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan (site of decision making),
5. Pelaksana program, implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten, (program implementors), dan
6. Sumber daya yang dikerahkan, maksudnya adalah sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik (resources commited).

Sementara itu konteks implementasinya adalah:

- (1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat (*power interest strategies of actors involed*)
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa

yang sedang berkuasa sebagai lingkungan di mana implementasi kebijakan dijalankan, (*institution and regime characteristic*) dan 3) Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana, sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan (*compliance and responsiveness*)

**Gambar 2. 4 Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle**



Sumber: Merilee Grindle yang dikutip (Fajarwati and Rahmadilla 2022)

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan meliputi semua tindakan yang berlangsung antara pernyataan atau perumusan kebijakan dan dampak aktualnya. Implementasi kebijakan juga merupakan suatu sistem pengendalian untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan dari tujuan kebijakan. Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan

bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya tidak hanya terbatas pada proses pelaksanaan suatu kebijakan namun juga melingkupi tindakan-tindakan atau perilaku individu-individu dan kelompok pemerintah dan swasta, serta badan-badan administratif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dalam mencapai tujuan, akan tetapi juga mencermati berbagai kekuatan politik, sosial, ekonomi yang mempunyai pengaruh terhadap sasaran yang ingin dicapai. Dengan demikian, implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan itu.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka peneliti lebih tertarik untuk menganut model dan pandangan tentang implementasi kebijakan dari model Merilee S. Grindle (Yulianto 2015) karena penelitian ini lebih merujuk pada pihak eksternal untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan tersebut, maka model implementasi kebijakan menggunakan pendekatan *mix top down* dan *bottom up*. Menurut model ini, keberhasilan pengimplementasian kebijakan ditentukan oleh derajat implementability dari suatu kebijakan. Untuk itu, setiap kebijakan menurut Merilee S Grindle harus berisi: (1) kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, serta (6) sumber daya yang dikerahkan.

### **2.1.3 Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat**

Menurut Peraturan Daerah Kota Tangerang Selatan Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dapat melakukan nya dengan tentram, tertib, dan teratur. Terdapat 12 Kategori ketertiban dan ketentraman masyarakat, yaitu (1) Tertib jalan, angkutan jalan,

angkutan sungai dan perparkiran, (2) Tertib kebersihan, (3) Tertib jalur hijau, taman, dan tempat umum, (4) Tertib sungai, situ, saluran dan kolam, (5) Tertib lingkungan, (6) Tertib tempat usaha dan usaha tertentu, (7) Tertib tanah dan bangunan, (8) Tertib sosial, (9) Tertib Kesehatan, (10) Tertib tempat hiburan dan keramaian, (11) Tertib peran serta masyarakat, (12) Tertib Kependudukan.

Menurut Yahya (2013) Ketertiban umum adalah ketertiban yang ditentukan oleh peraturan yang sedang berlaku. Pelanggaran hanya terbatas pada peraturan yang sedang berlaku dan sanksinya pun sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan. Ketentraman dan Ketertiban menurut Ermayaa (2013) adalah suatu kondisi dimana masyarakat dan pemerintah dapat melakukan kegiatan secara aman, teratur, dan tertib. Namun dapat terganggu ketika terdapat pelanggaran yang dilakukan.

Menurut Labolo (2016) ketertiban dan ketentraman adalah suatu keadaan yang tenang dan berjalan secara teratur sesuai dengan aturan dan norma norma yang berlaku untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Dari pendapat para ahli dapat ditarik kesimpulan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah kondisi dimana pemerintah dan masyarakat menjalankan kehidupan dengan teratur, nyaman, dan tertib mengikuti peraturan yang sudah ada.

#### **2.1.4 Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial**

Kementrian sosial mengganti sebuah sebutan bagi penerima bantuan sosial, awal mulanya Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) kini menjadi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial. Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga memerlukan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani dan rohani maupun sosial secara memadai dan wajar, sebagaimana tertuang pada Permensos Nomor 5 Tahun 2019, yang termasuk golongan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS),



yaitu (1) Anak Balita Terlantar, (2) Anak Terlantar, (3) Anak Yang Berhadapan Dengan Hukum, (4) Anak Jalanan, (5) Anak dengan Kedisabilitas, (6) Anak yang Menjadi Korban Tindak Kekerasan, (7) Anak yang Memerlukan Perlindungan Khusus, (8) Lanjut Usia Terlantar, (9) Penyandang Disabilitas, (10) Tuna Susila, (11) Gelandangan, (12) Pengemis, (13) Pemulung, (14) kelompok Minoritas, (15) Bekas Warga Binaan Perasyarakatan, (16) Orang dengan HIV/AIDS, (17) Korban Penyalahgunaan NAPZA, (18) Korban Trafficking, (19) Korban Tindak Kekerasan, (20) Pekerja Migran Bermasalah Sosial, (21) Korban Bencana Alam, (22) Korban Bencana Sosial, (23) Perempuan Rawan Sosial Ekonomi, (24) Fakir Miskin, (25) Keluarga Bermasalah Sosial Psikologi, (26) Komunitas Adat Terpencil. (Permensos Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial) (BPPPS Kemensos 2020)

### **2.1.5 Pengertian Gelandangan**

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum. (BPPPS Kemensos 2020) Kriteria :

- a) tanpa Kartu Tanda Penduduk (KTP);
- b) tanpa tempat tinggal yang pasti/tetap;
- c) tanpa penghasilan yang tetap; dan
- d) tanpa rencana hari depan anak-anaknya maupun dirinya

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-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

Onghokam yang dikutip oleh (Mardiyati Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial and Kementerian Sosial Jalan

Kesejahteraan Sosial No 2015) gelandangan diartikan sebagai orang yang selalu mengembara, tidak mempunyai pekerjaan dan makan disembarang tempat. Ahli sosial lain yang mendefinisikan gelandangan adalah Sadli (1988), yaitu anggota masyarakat yang hidup dalam kondisi “serba tidak”, tidak memiliki KTP, tidak mempunyai tempat tinggal tetap, tidak mempunyai penghasilan tetap, tidak dapat merencanakan hari depan untuk diri dan anak-anak, tidak terjangkau pelayanan sosial (dalam Tateki dkk, 2009).

Definisi mengenai gelandangan dari beberapa ahli tersebut merupakan bentuk permasalahan sosial yang memerlukan penanganan secara holistik. Sudah banyak dilakukan upaya-upaya membantu mengatasi permasalahan gepeng dari pihak pemerintah dan swasta, Dinamakan gelandangan karena mereka hidup menggelandang tanpa pemukiman atau tempat tinggal yang jelas. (Mardiyati 2015)

### **2.1.6 Pengertian Pengemis**

Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan memintaminta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain. (BPPPS Kemensos 2020) Kriteria:

- a) mata pencariannya tergantung pada belas kasihan orang lain;
- b) berpakaian kumuh dan compang camping;
- c) berada ditempat-tempat ramai/strategis; dan
- d) memeralat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain

pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara/ alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain. (Anggriana and Dewi 2016)

Menurut Asrul Nurdin (2013) Gelandangan dan pengemis adalah salah satu kelompok yang terpinggirkan dari pembangunan, dan di sisi lain memiliki pola hidup yang berbeda dengan masyarakat secara umum. Mereka hidup

terkonsentrasi di sentra-sentra kumuh di perkotaan. Sebagai kelompok marginal, gelandangan dan pengemis tidak jauh dari berbagai stigma yang melekat pada masyarakat sekitarnya. Stigma ini mendeskripsikan gelandangan dan pengemis dengan citra yang negatif. Gelandangan dan pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum seperti : kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak dapat dipercaya, tidak teratur, penipu, pencuri kecil-kecilan, malas, apatis, bahkan disebut sebagai sampah masyarakat.

### **2.1.7 Kerangka Berfikir**

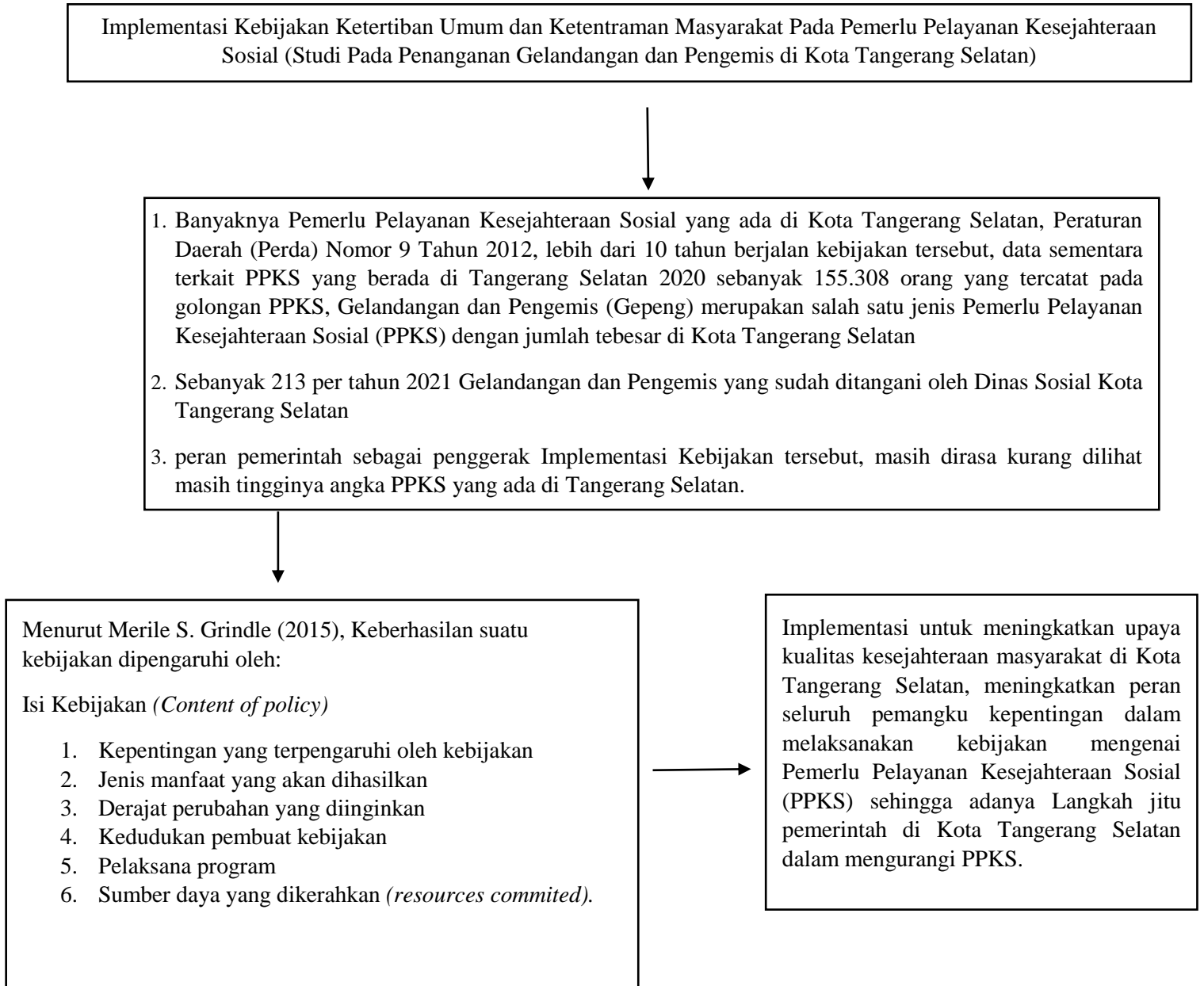
Model implementasi kebijakan publik menurut meriee S. Grindle yang dikenal sebagai “Implementation As a Political and Administrative process” berpendapat bahwa tolak ukur keberhasilan dari suatu kebijakan atau regulasi yang ditetapkan dapat dilihat melalui tercapai atau tidaknya tujuan dari implementasi program yang diraih (output).

Pengukuran kebijakan tersebut dapat ditentukan dari isi kebijakan (content of policy) yang memiliki cakupan : Kepentingan yang mempengaruhi, dalam poin ini akan ditinjau sejauh mana kepentingan para stakeholder yang terkait dalam Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Pada Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial yang memiliki pengaruh terhadap regulasi berbentuk Peraturan Daerah (Perda) Tangerang Selatan Nomor 9 Tahun 2012 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Tipe manfaat yang terdapat dalam suatu kebijakan/regulasi, pada poin ini adanya penekanan pada seberapa jauh keseriusan pemerintah dalam menangani PPKS baik dari pemerintah sebagai penyelenggara dan masyarakat sekitar daerah Kota Tangerang Selatan terkait Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Pada Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (Studi Pada Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Tangerang Selatan)

Derajat perubahan yang ingin dicapai, pada hal ini akan dilihat sejauh mana peran pemerintah dalam menangani kasus PPKS dari Peraturan Daerah

(Perda) Tangerang Selatan nomor 9 tahun 2012 tentang kebijakan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat. Letak pengambilan keputusan, dalam hal ini dilihat dari pengambilan keputusan untuk mendukung pelaksanaan Penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS), pelaksanaan program dalam hal ini, dilihat implementor dari proses implementasi sebuah regulasi. Dan sumber daya yang digunakan untuk mendukung agar proses dari suatu regulasi dapat berjalan secara efektif.

**Gambar 2. 5 Kerangka Berfikir**



Sumber : Hasil Olahan Penilit