

## Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Pekanbaru

---

M. Zainuddin

Program Studi Ilmu Pemerintahan - Universitas  
Abdurrah, Pekanbaru  
jay\_sazain@yahoo.com

### Abstrak

Gelandangan dan pengemis merupakan penyakit masyarakat yang selalu ada di setiap kota besar, demikian halnya dengan Kota Pekanbaru. Di Pekanbaru, penanganan gelandangan sudah dilakukan oleh pemerintah, namun tidak mencapai hasil yang maksimal. Gelandangan dan pengemis tetap saja ada berkeliaran di pusat kota. Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah selalu menjadi bumerang, gelandangan terus 'bertunas'. Hal ini bermakna bahwa strategi yang dibuat tidak tepat sasaran dan tidak tepat guna. Pendekatan represif dan pemberian pelatihan kemampuan personal untuk menghadapi dunia kerja kepada objek masalah telah dilakukan, namun efek kegiatan tersebut tidak berhasil untuk jangka panjang, melainkan hanya untuk jangka pendek saja. Pemerintah Kota Pekanbaru belum melakukan strategi dengan pendekatan berbasis akar masalahnya yakni keluarga. Untuk itu, tawaran solusi yang diberikan adalah penanganan dengan pendekatan family-centered intervention.

Kata kunci: kebijakan, pendekatan masalah, gelandangan, pengemis

### PENDAHULUAN

Pendapat klasik tentang kebijakan pemerintahan telah dikemukakan oleh Dunn (1998) sebagai *choice to do or not to do*. Barangkali dilema seperti inilah yang sering dihadapi oleh setiap pemerintah kota dalam menghadapi penyakit masyarakat, termasuk penanganan gelandangan dan pengemis. Demikian juga bagi pemerintah Kota Pekanbaru. Jika gelandangan dan pengemis dibiarkan berada di setiap tengah dan sudut kota, maka akan dianggap pemerintah sudah melakukan kebijakan dengan hanya diam saja.

Sebaliknya, jika berbuat, maka konsep penanganannya masih belum ada yang tepat. Hal ini terbukti dengan tetap adanya gelandangan dan pengemis hingga sekarang di setiap kota. Apakah memang kasus ini tidak bisa diselesaikan dengan baik? Permasalahan tersebutlah yang mau diulas dalam makalah ini.

Fokus analisa pada makalah ini adalah ingin mengetahui kebijakan pemerintah kota dalam menangani gelandangan dan pengemis. kemudian, apa efek dari kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah kota terhadap perkembangan gelandangan dan pengemis? Makalah ini akan memberikan rekomendasi positif bagi pemerintah kota bahwa apakah kebijakan tersebut perlu ditingkatkan, diperbaiki, atau bahkan menjadi bumerang bagi pemerintah kota dalam menangani gelandangan dan pengemis tersebut, sehingga dianggap perlu untuk mencari alternatif kebijakan yang lain.

Tepat masa kepemimpinan Herman Abdullah sebagai Walikota Pekanbaru, Pemerintah Kota Pekanbaru menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial. Kebijakan mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dijalankan secara terperinci. Demikianlah semestinya dengan kebijakan yang ada dalam perda tersebut. Roh dari perda tersebut adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Undang-undang tersebut mewajibkan kepada setiap pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kesejahteraan kepada masyarakat yang memiliki ketunaan dalam sosial, termasuk gelandangan dan pengemis.

Ada dua masalah sosial yang serius dan masih dihadapi Indonesia adalah kemiskinan dan pengangguran (Suharto, 2008). Dua masalah sosial ini hampir meliputi semua ibukota provinsi dan kota-kota lain di Indonesia termasuk Kota Pekanbaru. Metode penanganannya juga bervariasi, mulai dengan cara yang persuasif hingga represif.

Berdasarkan Data Badan Pusat Statistik (2014) Kota Pekanbaru, pada tahun 2013 jumlah penduduk miskin sebanyak 29.700 jiwa atau sekitar 3,63 persen dari jumlah penduduk lebih kurang 800.000 jiwa. Berdasarkan data dari Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, jumlah anak terlantar menurut jenis kelamin pada tahun 2013 sebanyak 5.640 jiwa. Pada tahun 2014 masih dengan jumlah yang sama yaitu sebanyak 5.640 jiwa.

Namun demikian, jumlah anak terlantar tersebut seharusnya dapat diimbangi melalui metode penanganan yang konkrit sehingga terjadi perubahan di masa mendatang. Upaya penanganan terhadap gelandangan

dan pengemis selama ini hanya sebatas penertiban (razia), pendataan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru (Satpol PP) kemudian diserahkan ke Dinas Sosial untuk diberikan pengarahan. Sedangkan bagi gelandangan dan pengemis yang berasal dari luar Kota Pekanbaru dilakukan pemulangan ke daerah asal dengan memberikan fasilitas transportasi.

Disamping itu, untuk kegiatan razia dan pemulangan gelandangan dan pengemis telah menghabiskan dana yang cukup besar. Selain itu, tidak terdapat panti sosial khusus menangani keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut. Sehingga penanganan gelandangan dan pengemis tidak dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Disamping itu pula, masih terdapat kelemahan dari segi strategi, pola dan model penanganan gelandangan dan pengemis tersebut.

Dari sudut pandang inilah, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mendalam tentang penanganan keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru. Menurut penulis, implementasi kebijakan terutama penanganan keberadaan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru beserta stakeholdernya belum maksimal, karena permasalahan ini tidak berkurang secara signifikan dari hasil kebijakan tersebut.

## **A. KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK**

Konsep kebijakan telah banyak diurai dan dijelaskan oleh para ahli kebijakan publik. Menurut Hoogerwerf (dalam Sjahrir, 1988) pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Anderson (1978) memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang

menyangkut: isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Santoso (1998) memisahkan berbagai pandangan tentang kebijakan publik ke dalam dua kelompok. Pemikiran pertama menyatakan bahwa kebijakan publik sama dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana yang diungkapkan oleh Dye (1978) bahwa "*Public policy is whatever government chose to do or not to do*" (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Meskipun memberikan pengertian kebijakan publik hanya memandang dari satu sudut saja (yakni pemerintah), namun apa yang diungkapkan oleh Dye telah memberikan nuansa terhadap pengertian kebijakan publik. Barangkali semua memahami bahwa semata-mata bukan merupakan keinginan pemerintah, akan tetapi masyarakatpun juga memiliki tuntutan-tuntutan (keinginan), sebab pada prinsipnya kebijakan publik itu adalah mencakup "apa" yang dilakukan, "mengapa" mereka melakukannya, dan "bagaimana" akibatnya (Gaffar, 1991).

Berdasarkan argumentasi tersebut, maka kebijakan public meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Di samping itu kebijakan publik adalah juga kebijakan-kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (Anderson, 1979). Implikasi pengertian dari pandangan ini adalah kebijakan publik :

1. Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan.
2. Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait.
3. Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu.
4. Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan publik setidaknya-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa (*otoratif*).

Selanjutnya Mazmanian dan Sabtier (dalam Wahab, Solichin Abdul, 1997) menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan adalah dengan memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/ dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan menurut George, C Edward III dalam *Implementing Public Policy* (1980) ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi.

Pertama, sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Kedua, komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain (Gie, 1982). Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan "bagaimana hubungan yang dilakukan".

Ketiga, disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Sunggono (1994) mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat menjadi penyebab keberhasilan dan kegagalan dalam implementasi suatu kebijakan yaitu: Pertama, informasi, sangat diperlukan sebagai sarana untuk penyatuan pemahaman, visi dan misi dari kebijakan yang dirumuskan. Informasi akan mengalir secara efektif jika sekelompok orang yang

bekerjasama saling peduli dan terbuka. Kekurangan informasi akan mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada objek kebijakan maupun kepada pelaksana dari isi kebijakan yang akan dilaksanakannya.

Kedua, isi kebijakan publik, merupakan sarana untuk mengatasi permasalahan publik, maka isi dari kebijakan yang dimaksud akan mempengaruhi keberhasilan implementasinya. Isi kebijakan harus jelas dan tegas serta mengandung muatan-muatan politik yang mengakomodir kepentingan seluruh *stakeholders*.

Ketiga, dukungan, dimaksudkan dapat berupa dukungan fisik maupun non fisik. Dukungan yang disebutkan Jan Merse berkaitan dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu *stakeholders* dalam proses pelaksanaan program. Jadi program ini akan berlangsung secara berkelanjutan jika disukung oleh tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi, dalam berbagai tahapan yang ada, baik tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, pelaporan maupun evaluasi setiap program yang dikerjakan.

Keempat, pembagian potensi. Elemen pembagian potensi pada dasarnya berkaitan dengan kinerja koordinasi yang intensif antar pelaku yang ada, baik pihak pemerintah, swasta maupun masyarakat luas. Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, Solichin Abdul: 1991) mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-saha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (*target group*) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implementasi kebijakan negara.

Pendapat lainnya, Anderson (dalam Putra, 2003) juga mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari 4 aspek, yaitu Siapa yang mengimplementasikannya, hakekat dari proses administrasinya, kepatuhannya, dan efek atau dampaknya. Setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan akan membawa dampak tertentu terhadap kelompok sasaran, baik yang positif maupun yang negatif (Islamy dalam Putra, 2003). Ini berarti bahwa konsep dampak menekankan pada apa yang terjadi secara aktual pada kelompok yang ditargetkan dalam kebijakan. Jadi,

dengan melihat konsekuensi dari dampak maka dapat dijadikan sebagai salah satu tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan dan juga dapat dijadikan sebagai masukan dalam proses perumusan kebijakan yang akan meningkatkan kualitas kebijakan tersebut.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan *policy research* (penelitian kebijakan). Sebab, masalah-masalah sosial seperti gelandangan dan pengemis harus diselesaikan melalui kebijakan yang tepat, sesuai dengan konsep yang digunakan. Ada rekomendasi kebijakan yang akan disampaikan kepada para pemangku kebijakan tersebut setelah penelitian ini dilaksanakan. Desain penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan bentuk penyajian datanya adalah deskriptif.

Pengumpulan data atau informasi dalam penelitian ini menggunakan teknik *puposive sampling* dan partisipan. Penggunaan teknik ini dapat membantu peneliti untuk memilah siapa saja yang akan diwawancarai sesuai dengan tema penelitian ini. Sebab, tidak semua orang dapat memahami fenomena ini. Triangulasi data tetap dilakukan untuk melakukan cek ulang terhadap data yang disampaikan oleh informan. Hal ini akan dapat memudahkan peneliti untuk menganalisa data tanpa harus memperhatikan sisi lain dari informan utama.

## **PEMBAHASAN**

### **A. KARAKTERISTIK GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA PEKANBARU**

Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Gelandangan pengemis adalah seseorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis.

Penanganan masalah kesejahteraan sosial gelandangan dan pengemis memang merupakan dilema ekonomi dalam pengentasan kantong-kantong

kemiskinan di Kota Pekanbaru. Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru bekerjasama dengan Satpol PP dalam menanggulangi masalah gelandangan dan pengemis dalam rangka membantu mewujudkan program pemerintah Kota Pekanbaru dengan menertibkan keberadaan gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di persimpangan jalan, *trafficklight*, jembatan penyeberangan, rumah makan, tempat ibadah dan jalan-jalan protokol.

Keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru dengan berbagai modus operandi lebih disebabkan oleh beberapa faktor seperti kemiskinan, pendidikan rendah, sosial budaya, masalah keluarga, kemalasan dan lain-lain. Dampak dari meningkatnya gelandangan dan pengemis berakibat pada munculnya berbagai tindak kriminal, ketidaknyamanan warga, mengganggu keteriban lalu lintas, kebersihan dan keamanan kota.

Dari hasil observasi penulis terhadap seorang gelandangan, sehari-hari ia bergelandangan, berkeliaran seperti di taman kota dan pinggiran-pinggiran toko. Untuk kehidupan sehari-hari, ia makan dari sisa-sisa makanan di tempat-tempat pembuangan sampah, bahkan *tak* segan-segan ia meminta uang kepada orang lain. Kemudian, penulis mengamati yang menjadi tempat-tempat untuknya mengemis seperti rumah makan dan restoran, kedai kopi, tempat ibadah dan tempat-tempat keramaian. Di sana, penghasilan mereka lumayan menggiurkan. Untuk hari-hari libur, mereka bisa mendapatkan uang lebih dari Rp 500.000,- /orang. Pada hari lain, mereka mendapatkan rata-rata di bawah Rp 100.000,- /hari untuk setiap orangnya.

Dari pengamatan penulis, jumlah gelandangan dan pengemis lebih banyak beroperasi pada hari sabtu dan minggu atau hari libur. Karena pada hari-hari tersebut kegiatan masyarakat Kota Pekanbaru banyak menghabiskan waktu di luar rumah, seperti *shopping* ke mall. Disamping itu, pada hari sabtu dan minggu atau hari libur tersebut, merupakan hari yang aman dan nyaman dari penertiban dan razia oleh Satpol PP. Oleh sebab itu, keadaan tersebut menjadi peluang besar bagi gelandangan dan pegemis beroperasi di jalanan.

Disamping itu, jumlah gelandangan dan pengemis yang menggunakan modus berkeliling dari satu tempat ke tempat lain seperti toko-toko, rumah makan, dan warung emperan lebih banyak dibandingkan dengan jumlah gelandangan dan pengemis yang biasa beroperasi seperti di simpang lampu merah, jembatan penyeberangan. Modus seperti ini lebih banyak dilakukan



pada malam hari. Karena pada malam hari banyak makan emperan yang berjualan makanan dan minuman, seperti cikapundung dan pecel lele.

Modus operasi yang dilakukan oleh gelandangan dan pengemis sangat beragam, seperti memanfaatkan orang cacat, buta, tidak ada kaki dan tangan, dan adapula yang menggunakan modus dengan mengataskan sebuah organisasi sosial (LSM) seperti panti sosial anak yatim, atau lembaga-lembaga yang tidak jelas keberadaannya atau keberadaannya tidak berada di wilayah Kota Pekanbaru tetapi berada di luar wilayah Kota Pekanbaru. Modus operasi yang mengataskan sebuah organisasi tertentu tersebut menggunakan sebuah bentuk proposal yang dijalankan oleh beberapa orang. Gelandangan dan pengemis seperti ini biasanya beroperasi dari rumah ke rumah. Mereka tidak hanya meminta uang bahkan apa saja yang bisa masyarakat berikan kepada mereka, seperti beras, susu, minyak dan lain-lain.

Dari penelitian dan pengamatan penulis, keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru pada umumnya bukan karena faktor kemiskinan saja, tetapi lebih dikarenakan oleh penyakit mental, malas, serta faktor dan budaya masyarakat yang memiliki rasa empati, keramah-ramahan, rasa hiba dan kasihan yang tinggi kepada gelandangan dan pengemis, sehingga mereka merasa nyaman dengan pekerjaan tersebut.

Karakteristik kehidupan dan penghidupan gelandangan dan pengemis pada umumnya berkisar pada kenyataan bahwa:

1. Kehilangan harga diri, penyakit mental, kehilangan kepercayaan diri dan disiplin diri, sehingga melakukan tindakan pergelandangan dan pengemisan.
2. Kehilangan kesadaran dan tanggung jawab sosial sehingga tersisih dari tata pergaulan dalam masyarakat luas.
3. Minim pendidikan, tidak mempunyai keterampilan dan atau keterampilannya tidak sesuai dengan kebutuhan ketenagakerjaan di daerah perkotaan.
4. Tidak mempunyai pekerjaan tetap dan layak sebagai lahan mata pencaharian.
5. Tidak mempunyai tempat tinggal atau tempat tinggal tidak layak huni.

## **B. STRATEGI PEMERINTAH KOTA PEKANBARU DALAM MENANGGULANGI GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA PEKANBARU.**

Ada dua instansi pemerintah yang harus berperan dalam hal penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru, yakni Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru. Kedua instansi ini berperan sesuai tupoksi yang ada di lingkungan pemerintah Kota Pekanbaru. Aturan main dalam bekerja kedua instansi tersebut adalah Perda tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru. Program utama yang dijalankan oleh Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru adalah : Pertama, merumuskan dan melaksanakan penyiapan bahan dan peralatan kerja dengan cara merinci jenis dan jumlah peralatan kerja yang diperlukan di tempat kerja agar mudah diambil dan digunakan. Kedua, merumuskan dan melaksanakan penyusunan rencana kerja dengan cara merinci menjadwalkan kegiatan yang akan dilaksanakan, serta melaksanakan evaluasi pelaksanaan tugas agar dapat diketahui hasil yang dicapai dari kegiatan yang dilaksanakan, sesuai/belum dengan rencana kerja dan tolok ukur keberhasilan tugas yang telah dibuat. Ketiga, merumuskan dan melaksanakan inventarisasi, identifikasi data dan penyandang tuna sosial (eks WTS, gelandangan, pengemis dan waria). Keempat, merumuskan dan melaksanakan pencegahan, penertiban bekerjasama dengan pihak terkait, penyiapan bahan pembinaan, bimbingan, konsultasi teknis dan pemberian bantuan usaha ekonomi produktif, dan melaksanakan rehabilitasi sosial bagi penyandang tuna sosial (eks WTS, gelandangan, pengemis dan waria)

Upaya untuk mencegah tuna sosial (gelandangan dan pengemis) adalah dengan cara melakukan sosialisasi kepada semua unsur seperti tokoh masyarakat, masyarakat umum, RT, dan RW. Adapun bentuk sosialisasi yang telah dilakukan adalah dengan memberikan surat himbauan, menyebarkan berita di media massa dan *leaflet*, iklan televisi, papan reklame, dan spanduk.

Kegiatan sosialisai tentang Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial tersebut telah berlangsung pada tahun 2008 hingga tahun 2010. Sedangkan pada tahun 2011 hingga 2015, Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru masih melakukan sosialisasi hanya ditujukan kepada pengguna jalan raya. Sehingga, sosialisasi Perda Nomor 12 tahun 2008 yang dilakukan sangat menyita waktu yang cukup lama.

Sedangkan permasalahan sosial seperti gelandangan dan pengemis perlu penanganan yang konkrit. Upaya membina, mengembalikan ke daerah asal, razia rutin, dan kegiatan ofensif lainnya sangat jarang dilakukan oleh dinas terkait.

Penanganan dan upaya-upaya Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dalam menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis dapat dilihat dalam proram jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Rencana kegiatan tersebut termuat dalam rencana strategis Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru tahun 2012-2017.

Dinas sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru melakukan pemantauan, yakni melakukan razia, penertiban, pendataan dan pengarahan bekerjasama dengan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru. Dalam kegiatan razia tersebut, gelandangan dan pengemis yang berasal dari luar Kota Pekanbaru dipulangkan ke daerah asalnya. Hanya saja jumlah gelandangan dan pengemis yang dipulangkan ke daerah asal tidak sebanding dengan jumlah yang terjaring pada saat razia. Hal ini disebabkan karena banyak juga gelandangan dan pengemis yang berasal dari Kota Pekanbaru.

Berdasarkan data dari Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, telah dilakukan bimbingan dan pelatihan terhadap gelandangan dan pengemis dengan kisaran 20 sampai dengan 50 orang. Artinya, jumlah gelandangan dan pengemis yang mendapat bimbingan dan pelatihan tidak sesuai dengan jumlah yang terjaring dalam razia atau penertiban yang telah dilakukan, yakni sebanyak 50 hingga 100 orang. Sedangkan anggaran dana yang digunakan untuk kegiatan bimbingan dan pelatihan sangat besar.

Keberadaan gelandangan dan pengemis disebabkan oleh beberapa faktor seperti, keadaan pertumbuhan Kota Pekanbaru (kekayaan alam, ekonomi dan pembangunan infrastruktur yang berkembang), keadaan masyarakat yang baik, ramah tamah dan memiliki rasa iba dan empati yang tinggi. Di samping itu, rasa malas, penyakit mental, pendidikan rendah, dan faktor kemiskinan, pengangguran, tidak mau berusaha dan hasil yang diperoleh sangat lumayan. Sehingga gelandangan dan mengemis dijadikan sebagai pekerjaan tetap, bahkan ada orang tua yang memperkerjakan anak-anak di bawah umur untuk mengemis.

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) juga merupakan suatu instansi pemerintah yang berkewajiban menangani masalah gelandangan dan pengemis. Tugas dan wewenangnya yakni melakukan tugas pengawasan,

penertiban, razia dan pengamanan serta penangkapan terhadap pelanggaran-pelangaran yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan daerah, atau pengamanan terhadap aset-aset milik pemerintah seperti kantor walikota, kantor gubernur, rumah dinas dan sebagainya.

Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru sudah sering melakukan razia gelandangan dan pengemis di ruas jalan raya se Kota Pekanbaru. Razia dan patroli dilakukan untuk memantau dan mengontrol keadaan masyarakat yang menjadi objek permasalahan sosial seperti Pedagang Kaki Lima, Rumah Liar, razia Pekerja Seks Komersial (PSK), bangunan yang tidak memiliki izin mendirikan bangunan (IMB) termasuk pula para gelandangan dan pengemis.

Dalam melakukan tugas pokok dan fungsi, Satpol PP Kota Pekanbaru hanya melakukan razia, penertiban, pendataan dan menyerahkan kepada instansi yang terkait. Adapun tugas pokok dan fungsi dalam hal pembinaan gelandangan dan pengemis merupakan tanggung jawab Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru. Dapat dikatakan bahwa Satpol PP hanya bersifat membantu secara teknis untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru.

### **C. KONSEP SOLUSI: SUATU ALTERNATIF**

Ada beberapa konsep secara umum dalam hal penanganan kasus gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru, yakni melakukan tindakan *preventif*, *represif* dan *rehabilitatif*. Namun, tidak secara total konsep tersebut dijalankan oleh pemerintah Kota Pekanbaru. Keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru merupakan salah satu tantangan dalam mewujudkan cita-cita pemerintah kota khususnya dan masyarakat umumnya untuk mewujudkan tingkat kesejahteraan penduduk kota yang indah, tertib dan aman. Urbanisator yang datang dari daerah-daerah atau dari desa-desa untuk mencari penghasilan dengan keterampilan dan atau keterampilannya tidak sesuai dengan kebutuhan ketenagakerjaan di daerah kota membuat mereka tidak memperoleh apa yang diharapkan. Ada pula sebagian urbanisator atau pendatang yang dengan sengaja datang dari daerah lain untuk mengadu nasib menjadi pengemis sebagai mata pencaharian dan hidup menggelandangan di Kota Pekanbaru. Dengan demikian, keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut perlu ditangani secara konsepsional dan terprogram agar tidak terjadi kondisi yang lebih

rawan yang dapat mengganggu stabilitas keamanan dan ketertiban lingkungan.

Dalam penelitian ini, ada beberapa model penanganan gelandangan dan pengemis yang dapat diterapkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru terutama kepada Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru. Adapun model-model penanganan gelandangan dan pengemis tersebut (Suharto,2008) yaitu:

1. *Street-Centered Intervention* yaitu penanganan yang dipusatkan di jalan di mana gelandangan biasa beroperasi. Penanganan ini lebih bersifat tentatif dan hasilnya sangat sulit untuk diukur.
2. *Family-Centered Intervention* yaitu penanganan yang difokuskan pada pemberian bantuan sosial atau pemberdayaan keluarga. Keluarga menjadi pusat permasalahan dan pusat penyelesaian masalahnya. Jika keluarga mapan, maka anggota keluarganya juga pasti akan terbebas dari kasus gelandangan dan pengemis.
3. *Institutional-Centered Intervention* yaitu penanganan yang dipusatkan di lembaga (Panti), Rumah Singgah atau *Open House*. Untuk pendekatan ini dilakukan dengan cara represif terlebih dahulu. Objeknya perlu dikumpulkan secara paksa baru kemudian dikarantina di suatu tempat hingga diberikan pelatihan yang memadai untuk *skill* mereka.
4. *Community-Centered Intervention* yaitu penanganan yang dipusatkan di sebuah komunitas. Langkah awalnya adalah membentuk komunitas tanpa mengumpulkan mereka dengan cara mengkarantina. Komunitas tersebut diberikan keleluasaan untuk mengatur dan mengurus kelompoknya sendiri tetapi tetap dengan bimbingan dari pemerintah dan diberikan bantuan materiil oleh pemerintah.

Dari keempat model penanganan tersebut, penulis menyimpulkan bahwa dua model penanganan gelandangan dan pengemis yang telah diterapkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru yaitu: *street-centered intervention* dan *institutional-centered intervention*.

Pertama, *Street-Centered Intervention*. Kegiatan razia, pembinaan, pemulangan, dan tindakan di jalan atau tempat para gelandangan dan pengemis merupakan pendekatan *institutional-centered intervention* yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru. Pendekatan ini tidak

membuahkan hasil yang maksimal, karena intensitasnya yang dirasa kurang memadai.

Kedua, *Institutional-Centered Intervention*. Model ini merupakan penanganan yang dipusatkan di lembaga (panti), rumah singgah atau *open house*. Faktor kendala Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dalam menangani keberadaan gelandangan dan pengemis yakni belum tersedianya suatu lembaga/ panti sosial khusus gelandangan dan pengemis serta koordinasi dengan instansi terkait terutama Instansi Kepolisian. Keberadaan panti sangat minim, sehingga untuk melakukan pembinaan secara intensif dalam jumlah yang banyak sangat sulit untuk dilakukan.

Kedua pendekatan konsep tersebut penulis pandang tidak tepat untuk diterapkan untuk menanggulangi penyakit masyarakat seperti gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru. Gelandangan dan pengemis muncul sebagai akibat dari keluarga yang bermasalah. Permasalahan keluarga sangat kompleks, mulai dari pendidikan, ekonomi, hingga pada keharmonisan. Keluarga yang miskin, berpendidikan rendah dan ketidakharmonisan dalam keluarga memiliki efek yang sama besarnya dalam menyumbang angka gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru.

Jika keluarga adalah sumber terbesarnya, maka pemerintah harus merubah paradigma menyelesaikan masalah gelandangan dan pengemis ini. Selama ini, pendekatan yang dilakukan adalah dengan cara represif dan pembinaan pada objek masalah. Untuk masa yang akan datang, Pemerintah Kota Pekanbaru hendaknya melakukan penanggulangan gelandangan dan pengemis dengan pendekatan yang berbasis pada akar masalahnya, yakni keluarga.

*Family-Centered Intervention* merupakan pendekatan penanganan cocok untuk akar masalah keluarga yang menyebabkan banyaknya gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru. Pendekatan ini difokuskan pada pemberian bantuan sosial atau pemberdayaan keluarga. Bagi gelandangan dan pengemis yang berasal dari Kota Pekanbaru atau yang telah menetap, penanganannya dapat berupa pemberian bantuan sosial atau pemberdayaan keluarga miskin/tidak mampu. Dengan adanya bantuan atau pemberdayaan keluarga seperti pemberian modal usaha, keterampilan, pemberian alat-alat mesin jahit, dan lain-lain. Sehingga dapat membantu dalam rangka meningkatkan ekonomi dan pendidikan keluarga.

Model penanganan ini lebih fokus kepada keluarga. Hal ini disebabkan keluarga merupakan kunci utama penyebab terjadi permasalahan sosial

seperti gelandangan dan pengemis. Program pemberdayaan keluarga diharapkan akan mampu merubah keadaan hidup terutama masalah ekonomi. Apabila ekonomi keluarga telah terpenuhi tentunya kebutuhan untuk sandang, pangan dan papan akan terpenuhi pula. Sehingga akan memberikan suatu perubahan di dalam masyarakat untuk mereka hidup layak sesuai dengan norma serta budaya yang ada.

Kebijakan sosial terhadap gelandangan dan pengemis tersebut perlu juga dilihat dari sisi budaya atau struktur sosial yang ada dalam masyarakat. Dari dua pendekatan yang harus diselesaikan menurut Eitzen (dalam Soetomo, 2011), yakni *person blame approach* dan *system blame approach*, dapat dikatakan bahwa pemerintah telah melakukan tahap pertama saja yakni *person blame approach*. Namun tetap saja tidak berhasil.

Masalah sosial terjadi karena ada sesuatu yang “salah” dalam kehidupan sosial. Untuk mendiagnosis masalah sosial berarti mencari apa dan siapa yang dianggap “bersalah” dalam realitas kehidupan sosial tersebut. Untuk penanganan masalah sosial yang lebih komprehensif kedua pendekatan tersebut dapat digunakan secara bersama-sama dalam mendiagnosis masalah. Apabila sumber masalah berasal dari level sistem, maka pemecahan masalahnya tidak akan efektif jika penanganan pada individu penyandang masalah. Kesan efektifnya hanya berjangka waktu pendek. Sumber masalah utama tidak atau belum tersentuh, maka dalam jangka panjang masalahnya akan muncul kembali. Seperti analogi, ibarat seorang pasien hanya diberi obat penghilang rasa sakit atau obat panas. Apabila sumber penyakitnya belum ditangani atau dihilangkan, maka rasa sakitnya akan datang kembali setelah habis masa kerja obatnya (Zainuddin, 2016).

## **PENUTUP**

Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis masih bersifat normatif lazimnya sebagai pemerintah yang kurang kreatif. Pendekatan represif dan pembinaan langsung kepada objek masalah terus dilakukan, sehingga efek kegiatan tersebut tidak berhasil untuk jangka panjang, melainkan hanya untuk jangka pendek saja. Pemerintah Kota Pekanbaru belum melakukan strategi dengan pendekatan berbasis akar

masalahnya yakni keluarga. Sebaiknya, dalam hal merumuskan suatu kebijakan terlebih dahulu melakukan pengkajian yang lebih intensif, professional, dan menggunakan pendekatan yang proporsional untuk jangka panjang, sehingga suatu kebijakan (peraturan daerah) yang dibuat dapat lebih aplikatif dan responsif serta dapat diterapkan secara maksimal, sehingga hasilnya dapat tepat guna dan tepat sasaran.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Anderson, JE. (1979). *Public Policy Making*. New York: Holt.
- Dunn, WN. (1998). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik.*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, TR. (1978). *Understanding Public Policy*, New York: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Easton, DA. (1953). *The Political System*, New York: Knopf.
- Edwards III, GC. (1980). *Implementing Publik Policy*. Quartely press.
- Islamy, MI. (1997). *Prinsip-Prinsip Kebijakan Negara*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Jones, CO. (1991). *Pengantar Kebijakan Publik (terjemahan)*. Jakarta: Rajawali Press.
- Meter, DSV and Hor, CEV. (1978). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework Administration & Society*. Sage Publication.
- Putra, Fadillah. 2003. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Surabaya: Pustaka Pelajar.
- Soetomo. (2011). "Efektivitas Kebijakan Sosial dalam Pemecahan Masalah Sosial". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 15. Nomor 1.
- Suharto, E. (2007). *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.



Wahab, AS. (1997). *Analisa Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi aksara.

Zainuddin, M. (2016). *Konsekuensi Penutupan Lokalisasi Teleju di Pekanbaru*. Proceeding Semnas 2 Fisip Unand. Padang: Fisip Unand.

Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Pekanbaru. (2010). *Pekanbaru Dalam Angka*.

Dinas Sosial & Pemakaman Kota Pekanbaru. (2015). *Jumlah Anak Terlantar Binaan Panti Sosial*.

