

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Teori**

##### **2.1.1. Kebijakan Publik**

Secara umum, kebijakan publik lebih luas dari pada kebijakan sosial. Kebijakan transportasi, jalan raya, air bersih, pertahanan dan keamanan merupakan beberapa contoh kebijakan publik. Sedangkan kebijakan mengenai jaminan sosial, seperti bantuan sosial dan asuransi sosial yang umumnya diberikan bagi kelompok bagi kelompok miskin atau rentan, adalah contoh kebijakan sosial.

Sebagaimana dibahas secara lebih detail dalam buku penulis yang lain, Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial (Suharto. 2006a), kebijakan sosial sejatinya merupakan kebijakan kesejahteraan (*welfare policy*), yakni kebijakan pemerintah yang secara khusus melibatkan program-program pelayanan sosial bagi kelompok-kelompok kurang beruntung (*disadvantaged groups*), yakni para Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS), seperti keluarga miskin, anak terlantar, pekerja anak, korban HIV/AIDS, penyalahgunaan narkoba dan kelompok-kelompok rentan lainnya, baik secara ekonomi maupun psikososial.

Thomas R Dye (dalam Widodo 2007, 12-13) kebijakan publik sebagai “*whatever government choose to do or not to do*” (kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Dye mengatakan bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada

tujuannya (objektifnya) dan kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu. Dye mengemukakan dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen, yaitu (a) kebijakan publik, (b) pelaku kebijakan, dan (c) lingkungan kebijakan. Sedangkan menurut Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu.

Kebijakan publik menurut Friedrich (dalam Widodo 2007:13) sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

William N. Dunn (2003:109) mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, diformulasikan didalam bidang-bidang isu sejak pertahanan, energy dan kesehatan sampai ke pendidikan, kesejahteraan dan kejahatan.

Chief J.O. Udoji (dalam Wahab 2016:15) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large*” (suatu tindakan bersanksi

yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan memengaruhi sebagian besar warga masyarakat). Adapun kebijakan publik menurut Syafie (dalam Tahir, 2020:33-34) mendefinisikan “kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah”.

Istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya, atau seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Hal ini semakin jelas dengan adanya konsep kebijakan dari Anderson dalam Budi Winarno (2016:20) “kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.”

Menurut Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan disini adalah bahwa tahap

implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut (dalam Winarno, 2014: 149-150)

Dapat dipahami kebijakan merupakan keputusan yang diambil untuk digunakan dalam kegiatan pengambilan keputusan dan tujuan tercapainya suatu kebijakan. Kebijakan yang dipilih pemerintah dalam mengatasi ketertiban umum pada anak yang mengemis dalam memenuhi tercapainya suatu kebijakan yang dibuat oleh Sekda yakni pemerintah setempat mengambil langkah kebijakan Rangkap jabatan dengan tujuan tercapainya Tugas, Fungsi dan tanggung jawab pada setiap jabatan yang mengalami kekosongan dapat dilaksanakan dan dijalankan sesuai peraturan yang ada.

Berdasarkan dari beberapa teori diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu kebijakan atau tindakan yang dibuat oleh pemerintah atau pejabat publik yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Kebijakan Publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan ataupun tidak mengerjakan apapun padahal keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kebijakan Publik secara positif didasarkan pada hukum dan tindakan yang bersifat memerintah. Kebijakan publik bersifat memerintah mempunyai sifat memaksa secara sah.

### 2.1.2. Implementasi Kebijakan Publik

Widodo (2007:85) menjelaskan implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik sekaligus studi yang sangat penting. Bersifat penting karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan.

Udoji (dalam Wahab, 2016:126) mengatakan bahwa *“the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or print in file jackets unless they are implemented”* (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu hal penting mungkin bahkan jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Smith dan Lamier (dalam Wahab, 2016:141) mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan dapat dianggap sebagai proses, keluran (*output*), dan hasil akhir (*outcome*). Berdasarkan dari logika pemikiran ini, maka implementasi kebijakan dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, serangkaian keputusan dan tindakan yang bertujuan melaksanakan keputusan pemerintah atau keputusan legislasi negara yang telah dibuat atau dirumuskan sebelumnya

Menurut Budi Winarno (2014:146-148) Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di berbagai actor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-

sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijaksanaan atau program-program implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (ouput) maupun sebagai suatu dampak (outcome). Misalnya, implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan. Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program.

Menurut Mazmanien dan Sabatier (dalam Widodo, 2007:87) mengatakan bahwa hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Selain itu Ripley dan Franklin (dalam Subarsono 2005:89) menuliskan bahwa:

“Proses implementasi melibatkan banyak aktor penting yang memiliki tujuan dan harapan yang tersebar dan bersaing yang bekerja dalam konteks campuran program pemerintah yang semakin besar dan kompleks yang membutuhkan partisipasi dari berbagai lapisan dan unit pemerintah dan yang dipengaruhi oleh faktor-faktor kuat diluar kendali mereka.”

Dari pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang meliputi beberapa bagian termasuk manusia, dana (uang), dan kemampuan berorganisasi yang dilakukan pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah

ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Pelaksana kebijakan merupakan suatu kegiatan yang menimbulkan hasil, dampak dan manfaat.

### **2.1.3. Model Implementasi Kebijakan Publik**

Para ahli kebijakan juga mengajukan beberapa model implementasi kebijakan untuk keperluan penelitian maupun analisis. Model-model yang digunakan untuk menganalisis permasalahan kebijakan yang semakin kompleks. Untuk itu diperlukan teori yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antara variabel yang menjadi fokus analisis.

Dalam pandangan Edward III (dalam Agustino, 2014:149-153) terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain, yakni: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

Menurut Grindle (dalam Tahir, 2020:118) mengemukakan teori implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Dalam teorinya itu Grindle mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Isi kebijakan menurut Grindle mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
3. Kedudukan pembuat kebijakan

4. Siapa pelaksana program

5. Sumber daya yang dikerahkan

Model pendekatan top-down yang dirumuskan oleh Van Metter dan Van Horn disebut dengan *A model of The Policy Imlementation*. Menurut Van Metter dan Van Horn (dalam agustino, 2008:142) terdapat 6 variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, diantaranya:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika hanya standar dan sasaran dari kebijakan memang realitis dengan sosiokultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka sulit untuk merealisasikan kebijakan publik hingga dapat dikatakan berhasil. Dalam melaksanakan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dapat dipertimbangkan.

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas

sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

### 3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik dan implementasi kebijakan ini akan banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat sasaran dengan agen pelaksananya. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksana

### 4. Sikap/Kecenderungan (*disposition*) Para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

### 5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

## 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implemementasi publik dalam perpektif yang ditawarkan olen Van Meter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implemementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Adapun model implementasi kebijakan yang akan digunakan penulis yaitu teori George C. Edward III yang berhubungan dengan pelaksanaan kinerja Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat terkait anak yang mengemis di lampu lalu lintas Kecamatan Pontianak Timur Menurut Edward III (dalam agustino, 2014:149-153) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Adapun empat variabel tersebut yaitu:

### 1. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang mereka kerjakan. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur variabel komunikasi, yaitu:

#### a. Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi didalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan. Adapun penyaluran komunikasi yaitu dari Satpol PP ke Dinas Sosial beserta instansi lainnya kepada anak-anak yang mengemis di Kecamatan Pontianak Timur yaitu bisa disampaikannya dengan cara melakukan sosialisasi.

#### b. Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bueuracrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam Implementasi Peraturan Ketertiban Umum terkait larangan anak mengemis, adapun kejelasan komunikasi disampaikan dengan cara bagaimana sosialisasi dilakukan kepada anak tersebut.

### c. Konsistensi

Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan. Dalam pelaksanaan Implementasi Peraturan Ketertiban Umum terkait larangan anak mengemis dilakukannya sosialisasi di lampu lalu lintas. Perintah yang dibuat harus sangat jelas dengan mengeluarkan surat perintah atau surat jalan kepada instansi yang akan ikut turun melakukan sosialisasi.

## 2. Sumber Daya

Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Adapun sumber daya meliputi:

### a. Staf

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

Sumber daya juga berpengaruh dalam melaksanakan kebijakan. Misalnya memperhatikan berapa banyak staff yang dibutuhkan bahkan memperhatikan kinerja dari staff tersebut dalam melaksanakan kegiatan yang berhubungan dengan ketertiban umum terkait larangan anak mengemis. Satpol PP dan Dinas Sosial harus memperhatikan apa saja yang menjadi kebutuhan dalam melaksanakan hal tersebut. Semua sumber daya sangat dibutuhkan agar isi kebijakan bisa dilakukan dengan baik.

b. Informasi

Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yang pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat didalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

Dalam pelaksanaan kebijakan peraturan ketertiban umum terkait larangan anak mengemis, para pelaksana kebijakan harus memahami apa yang akan dilakukan saat mereka melakukan tindakan dalam melaksanakan peraturan tersebut. Pentingnya diadakan rapat atau

apel sebelum melaksanakan kegiatan dengan tujuan agar kegiatan tersebut berjalan dengan baik dan lancar.

c. Wewenang

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangaan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.

Dukungan yang penuh diperlukan dalam keberhasilan untuk melaksanakan isi dari kebijakan tersebut. Seperti halnya melakukan kegiatan sosialisasi di lampu lalu lintas haruslah bersifat formal sesuai dengan SOP yang berlaku agar masyarakat mudah menerima peraturan yang sudah disosialisasikan oleh para pelaksana kebijakan.

d. Fasilitas

Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Keperluan dalam membenahi sarana dan prasarana untuk menangani anak-anak yang masih berada di jalan harus diperhatikan. Satpol PP

dan Dinas Sosial harus memperhatikan apa saja yang menjadi kebutuhan dalam melaksanakan hal tersebut salah satunya diperlukannya fasilitas dari kantor yakni kendaraan agar bisa melakukan kegiatan.

### 3. Disposisi/ sikap para pelaksana

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut

C. George Edward III adalah:

#### a. Pengangkatan birokrat

Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

Pemilihan personil pelaksana kebijakan harus bersikap konsisten dan tegas terhadap peraturan dan segala sesuatu yang terjadi dalam melaksanakan kebijakan. Hal nya dalam menangani anak yang masih mengemis di lampu lalu lintas. Dinas Sosial sebagai tempat pembinaan anak yang mengemis harus bersikap tegas dalam

memberikan arahan agar anak tersebut tidak berani kembali melakukan kegiatan mengemis.

b. Insentif

Edward mengatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak untuk kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

Insentif merupakan hal yang penting. Dengan adanya insentif akan membuat para pelaksana menjadi semangat. Dalam pelaksanaan kebijakan peraturan ketertiban umum ini, Satpol PP mendapatkan insentif yang dibayarkan lewat tunjangan.

4. Struktur Birokrasi

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut

tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi.

Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, adalah:

a. SOP

SOP merupakan suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).

SOP merupakan hal yang penting dan perlu diperhatikan dalam melaksanakan kegiatan. Dengan adanya SOP maka kegiatan menjadi lebih terarah. Hal ini menunjukkan pelaksana kebijakan memahami apa yang menjadi aturan dalam melaksanakan kegiatan mengenai ketertiban umum terkait larangan anak mengemis.

b. Pelaksanaan Fragmentasi

Upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja. Dalam melaksanakan kebijakan peraturan ketertiban umum terkait larangan anak mengemis tanggung jawab disebarkan kepada instansi lainnya. Seperti pada anak yang mengemis ketika mereka membutuhkan pekerjaan maka Dinas PUPR lah yang membantu dalam mencari pekerjaan tersebut.

Berdasarkan uraian konsep diatas peneliti mendeskripsikan permasalahan mengenai kinerja Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat terkait larangan anak untuk mengemis dilampu lalu lintas Kecamatan Pontianak Timur. Adapun masalah yang terjadi peneliti analisis melalui 4 variabel yang dikemukakan oleh George C. Edward III, yaitu:

- 1) komunikasi, 2) sumber daya, 3) disposisi/sikap para pelaksana, 4) dan struktur birokrasi. Peneliti menilai bahwa teori yang dikemukakan oleh George C. Edward III sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Dengan memakai teori ini, peneliti merasa masalah yang terjadi mampu untuk menjawab persoalan dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat terkait larangan anak untuk mengemis dilampu lalu lintas Kecamatan Pontianak Timur.

## **2.2.Pengemis**

Realitas kehidupan sosial tidak luput dengan perilaku dan pola dari masyarakat itu sendiri. Salah satunya adalah pengemis atau sebagian orang menyebutnya dengan “Gepeng” Gelandangan dan Pengemis. Adapun pengertian pengemis menurut Kuswanto (2007:87) adalah “Orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan minta-minta dimuka umum dengan beebagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain”

Pengemis adalah orang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Menurut Dimas Dwi Irawan, khusus untuk kata pengemis lazim digunakan untuk sebutan bagi orang yang membutuhkan uang, makan, tempat tinggal, atau hal lainnya dari orang yang ditemuinya dengan cara meminta. Berbagai atribut mereka gunakan, seperti pakaian compang-camping dan lusuh, topi, gelas plastik, bungkus permen, atau kotak kecil untuk menempatkan uang yang mereka dapatkan dari meminta-minta.

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

1. Mengemis karena tak mampu bekerja. Pada kategori ini dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai kelainan fisik pada anggota tubuhnya. Misalnya tak mampu bekerja karena tidak memiliki tangan, kaki, lumpuh, buta dan lain-lain.
2. Mengemis karena malas bekerja, Pengemis malas bekerja inilah yang menyebabkan jumlah pengemis di Indonesia sangat banyak. Pengemis pada kategori ini, orangnya mempunyai anggota tubuh yang sangat lengkap namun dihindangi penyakit malas. Pengemis semacam inilah yang harus diberantas oleh pemerintah.

3. Mengemis karena menginginkan jabatan, Pengemis semacam inilah yang merusak atau menghambat pembangunan di Indonesia. Mereka yang tergolong pada kelompok ini mengemis pada atasannya dengan berbagai cara untuk memperoleh *job* atau jabatan. Ada yang selalu bersilaturahmi ke rumah atasannya, ada yang selalu memberikan hadiah kepada atasannya, ada juga yang gila hormat kepada atasannya, dan lain sebagainya.

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

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

1. Mengemis karena yang bersangkutan tidak berdaya sama sekali, Mengemis dikarenakan tidak berdaya baik dari segi maateri, karena caacat fisik, tidak berpendidikan, tidak punya rumah tetap atau gelandangan, dan orang lanjut usia miskin yang sudah tidak punya

saudara sama sekali. Mengemis menjadi bentuk keterpaksaan. Tak ada pilihan lain.

2. Mengemis seperti sudah menjadi kegiatan ekonomi menggiurkan. Mulanya mengemis karena unsur kelangkaan asset ekonomi. Namun setelah beberapa tahun walau sudah memiliki asset produksi atau simpanan bahkan rumah dan tanah dari hasil mengemis tetapi mereka tetap saja mengemis. Jadi alasan mengemis karena tidak memiliki asset atau ketidakberdayaan ekonomi, untuk tipe pengemis ini tidak berlaku lagi. Sang pengemis sudah merasa keenakan. Tanpa rasa malu dan tanpa beban moral didepan masyarakat.
3. Mengemis musiman, misalnya menjelang dan saat bulan Ramadhan, hari idul fitri, dan tahun baru. Biasanyaa mereka kembali ketempat asal setelah mengumpulkan sejumlah tertentu. Namun tidak tertutup kemungkinan terjadinya perubahan statuss dari pengemis temporer menjadi pengemis permanen.
4. Mengemis karena miskin mental. mereka ini tidak tergolong miskin sepenuhnya. Kondisi fisik termasuk pakainnya relatif prima. Namun ketika mengemis, posturnya berubah 180 derajat; apakah dilihat dari kondisi luka artifisial atau baju yang kumel. Maksudnya agara membangun raasa belas kasihan orang lain. Pengemis seperti ini tergolong individu yang sangat malas bekerja. Dan potensial untuk menganggap mengemis sebagai bentuk kegiatan profesinya.

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

Adapun kriteria dan karakteristik pengemis yaitu:

- a. Mata pencarian tergantung pada belas kasihan orang lain.
- b. Berpakaian kumuh, compang-camping, dan tidak wajar
- c. Berada ditempat-tempat umum
- d. Memperalat sesame untuk merangsang belas kasihan orang lain

Adapun karakteristik pengemis:

- a. Anak sampai usia dewasa (laki-laki atau perempuan)
- b. Meminta-minta dirumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan, lampu lalu lintas, pasar, tempat ibadah dan tempat umum lainnya
- c. Bertingkah laku untuk mendapat belas kaasih, berpura-pura sakit, merintih dan kadang mendoakan, sumbangan untuk organisasi tertentu
- d. Biasanya mempunyai tempat tinggal tententu atau tetap, membaur pada penduduk pada umumnya.

**Tabel 2.1**  
**Hasil Penelitian Yang Relevan**

Peneliti dan Tahun Penelitian	Judul, Metode Penelitian dan Teori yang digunakan	Masalah	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan Penelitian
Besse Ernianti, 2019	Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teori yang digunakan yaitu Teori implementasi kebijakan Charles O. Jones	Penanganan anak jalanan dan pemenuhan hak-hak anak belum melekat dalam diri anak jalanan. Kebijakan yang ada untuk menangani anak jalanan tidak terjadi diskriminasi dan marginalisasi anak jalanan yang semakin menjauhkan mereka dari hak-hak yang semestinya mereka peroleh.	Implementasi pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial Kota Makassar sudah melakukan tugasnya dengan baik	Persamaan: Metode yang digunakan sama-sama menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan Perbedaan: Lokasi yang dijadikan penelitian berbeda dan teori yang digunakan berbeda
Jonathan Tribuwoni, 2017	Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, gelandangan, pengemis	Kurangnya ketersediaan ruang atau rumah untuk menampung gelandangan dan pengemis	Implementasi kebijakan pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan	Persamaan: Metode yang digunakan sama-sama menggunakan metode penelitian

	dan pengamen di Kota Makassar (studi kasus pada sinas sosial kota makassar Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif		pengamen yang diatur dalam Peraturan Walikota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 belum mampu diterapkan secara efektif.	deskriptif dengan pendekatan kualitatif Perbedaan: Teori yang digunakan serta lokasi yang dijadikan penelitian berbeda
--	---	--	--	--

### 2.3. Alur Pikir Peneliti

Alur pikir peneliti ini adalah alat berpikir dalam penelitian, Untuk mengetahui bagaimana alur berpikir peneliti dalam menjelaskan permasalahan penelitian maka dibuatlah kerangka pikir sebagai berikut:

Kerangka pikir merupakan alur fikir penulis dalam menjelaskan suatu permasalahan. Permasalahan yang diangkat oleh penulis yaitu Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat terkait larangan anak untuk mengemis dilampu lalu lintas Kecamatan Pontianak Timur. Peraturan Daerah Kota Pontianak ini dimaksudkan untuk landasan hukum yang tegas dan jelas dalam menangani permasalahan terkait larangan anak untuk mengemis dilampu lalu lintas

Kecamatan Pontianak Timur. Untuk itulah perlu adanya implementasi terhadap peraturan ini agar terjadi ketertiban di Kota Pontianak terutama Kecamatan Pontianak Timur dan dapat membuat efek jera terhadap anak-anak yang masih melakukan kegiatan mengemis dilampu lalu lintas. Peraturan Daerah Kota Pontianak ini dimaksudkan untuk meningkatkan upaya pengawasan masyarakat terhadap anak, penertiban jalan agar tidak ada anak yang mengemis lagi secara menyeluruh, terpadu, dan koordinasi.

Melihat pada kenyataan dilapangan, Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak ini tidak berjalan dengan baik karena masih terdapat beberapa permasalahan yang bertentangan dengan maksud dan tujuan peraturan tersebut yang seharusnya mendapatkan perhatian dari pihak pemerintah. Fakta dilapangan menunjukkan bahwa masih terdapat anak-anak yang mengemis. Sosialisasi yang dilakukan Satpol PP dan Dinas Sosial Kota Pontianak masih belum mendapatkan hasil yang sempurna. Bahkan sosialisasi tersebut tidak lagi dijalankan beberapa bulan terakhir ini. Hal ini menyebabkan bahwa anak-anak leluasa untuk kembali mengemis ke lampu lintas terutama di Kecamatan Pontianak Timur dikarenakan tidak adanya pengawasan dari pihak yang berkewajiban. Hal ini harus kembali diperhatikan oleh Pemerintah khususnya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pontianak

Implementasi diharapkan dapat mencapai tujuan-tujuan yang sudah direncanakan, banyak teori yang mengenai implementasi kebijakan yang bisa digunakan untuk mencapai tujuan yang diharapkan dalam implemetasi kebijakan. Dari beberapa teori tersebut yang dirasakan cocok dengan penelitian

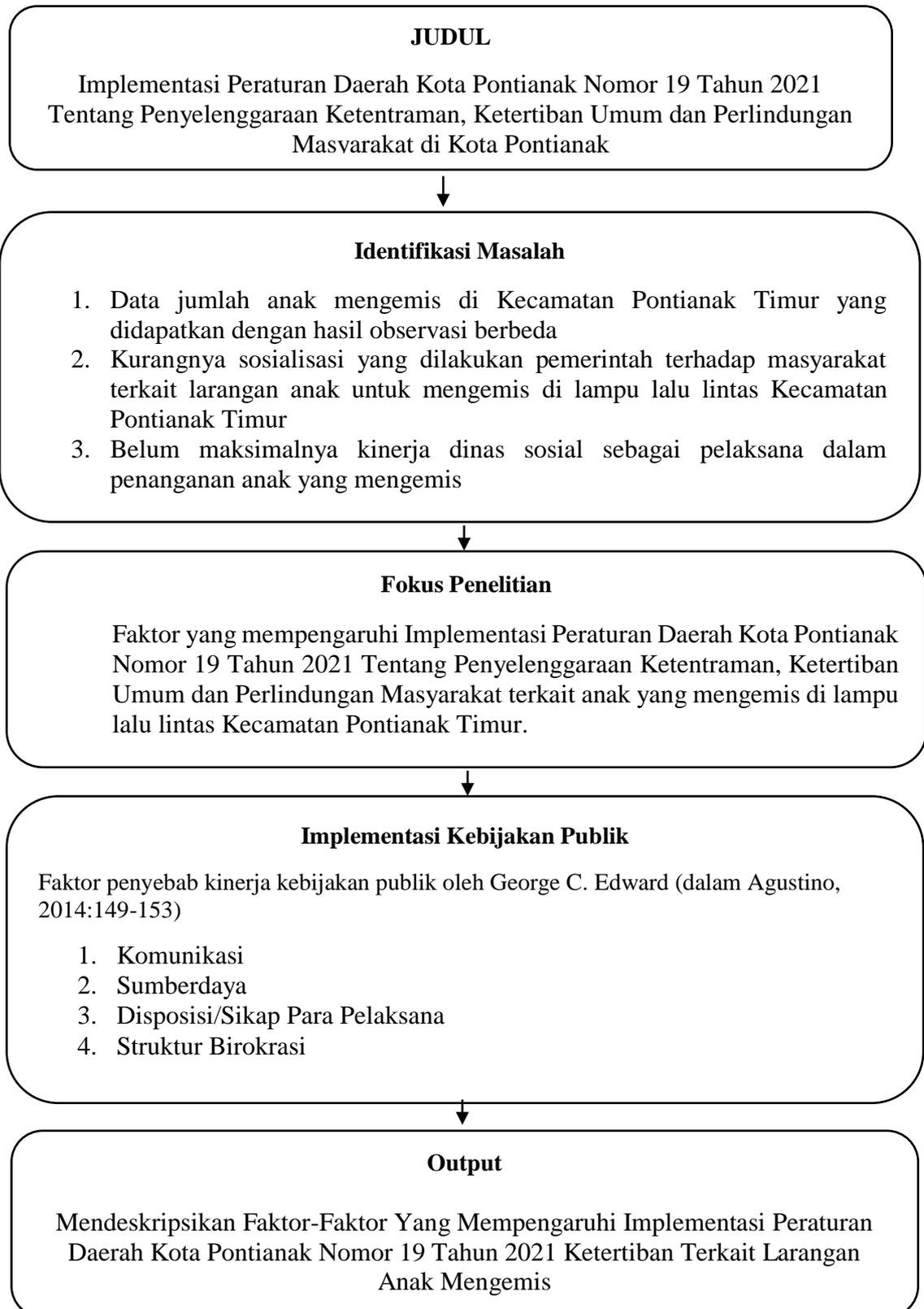
mengenai kinerja Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat terkait larangan anak untuk mengemis dilampu lalu lintas Kecamatan Pontianak Timur. Penulis mencoba mengkaji dan menggali bagaimana kinerja dari kebijakan tersebut. Maka dari itu untuk mengkaji masalah-masalah yang terjadi tersebut, penulis menggunakan George C. Edward III (dalam agustino, 2014:149-153) terdapat 4 variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, diantaranya:

1. Komunikasi
2. Sumberdaya
3. Disposisi/ Para Pelaksana
4. Struktur Birokrasi

Teori ini dipilih karena permasalahan faktor kinerja Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat terkait larangan anak untuk mengemis dilampu lalu lintas Kecamatan Pontianak Timur belum memenuhi beberapa tahap pada George C. Edwwaard III. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi terkait faktor yang mempengaruhi Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat terkait larangan anak untuk mengemis dilampu lalu lintas Kecamatan Pontianak Timur.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat melalui tabel berikut ini.

**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pikir Peneliti**



#### **2.4.Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan kerangka pikir yang dilandasi oleh kajian teoritis sebagaimana dipaparkan diatas, maka pertanyaan penelitian dapat diformulasikan sebagai berikut:

1. Bagaimana komunikasi Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat terkait anak yang mengemis dilampu lalu lintas Kecamatan Pontianak
2. Bagaimana sumber daya Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat terkait anak yang mengemis dilampu lalu lintas Kecamatan Pontianak Timur
3. Bagaimana disposisi/para pelaksana Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat terkait anak yang mengemis dilampu lalu lintas Kecamatan Pontianak
4. Bagaimana struktur birokrasi Implementasi Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat terkait anak yang mengemis dilampu lalu lintas Kecamatan Pontianak Timur