

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 6  
TAHUN 2003 TENTANG LARANGAN  
GELANDANGAN DAN PENGEMIS SERTA PRAKTIK  
SUSILA DALAM RANGKA PENGAWASAN DAN  
PEMBINAAN PENGEMIS DI DINAS SOSIAL KOTA  
MEDAN**

**SKRIPSI**

**Oleh:**

**FITRI SANDY**

**NPM : 1403100174**

**Program Ilmu Administrasi Negara**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2018**

## PERNYATAAN KEASLIAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Dengan ini saya, **FITRI SANDY**, NPM : 1403100174 menyatakan dengan sungguh – sungguh :

1. Saya menyadari bahwa memalsukan karya ilmiah dalam segala bentuk dilarang oleh Undang – Undang, termasuk pembuatan karya ilmiah oleh orang lain dengan suatu imbalan. Memplagiat atau menjiplak serta mengambil karya orang lain adalah tindakan kejahatan harus dihukum menurut Undang – Undang yang berlaku.
2. Bahwa skripsi ini adalah hasil karya dan tulisan saya sendiri. Bukan karya orang lain atau karya plagiat serta karya jiplakan dari karya orang lain.
3. Bahwa didalam skripsi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu didalam naskah ini disebutkan dalam daftar pustaka.


Bila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, saya bersedia tanpa mengajukan banding menerima sanksi :

1. Skripsi saya beserta nilai – nilai hasil ujian saya dibatalkan.
2. Pencabutan kembali gelar kesarjanaan yang telah saya peroleh, serta pembatalan dan penarikan ijazah sarjana dan transkrip nilai yang telah saya terima.

Medan, 15 Maret 2018

Yang menyatakan,



  
FITRI SANDY

## BERITA ACARA PENGESAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Skripsi ini telah dipertahankan di depan Tim Penguji Ujian Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara oleh:

Nama : Fitri Sandy  
NPM : 1403100174  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Pada hari, Tanggal : Kamis, 22 Maret 2018  
Waktu : Pukul 08.00 s.d Selesai

### TIM PENGUJI

PENGUJI I : IDA MARTINELLY, S.H, M.M

PENGUJI II : MUJAHIDDIN, S.Sos, M.SP

PENGUJI III : Dr. ARIFIN SALEH., M.SP

### PANITIA UJIAN

Ketua

Dr. RUDIANTO, M.Si



Sekretaris

Drs. ZULFAHMI, M.I.Kom

## BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Telah selesai bimbingan diberikan dalam penulisan skripsi sehingga naskah skripsi ini telah memenuhi syarat dan dapat disetujui untuk dipertahankan dalam ujian skripsi oleh:

Nama : FITRI SANDY

NPM : 1403100174

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Judul Skripsi : **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 6  
TAHUN 2003 TENTANG LARANGAN GELANDANGAN  
DAN PENGEMIS SERTA PRAKTIK SUSILA DALAM  
RANGKA PENGAWASAN DAN PEMBINAAN  
GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI DINAS SOSIAL  
KOTA MEDAN**

Medan, 22 Maret 2018

PEMBIMBING

  
Dr. ARIFIN SALEH., M.SP

DISETUJUI OLEH  
KETUA PROGRAM STUDI

  
NALIL KHAIRIAH, S.IP, M.Pd

DEKAN



  
Dr. RUDIANTO, M.Si



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624567 - (061) 6610450 Ext. 200-201 Fax. (061) 6625474  
 Website: <http://www.umsu.ac.id> E-mail: [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)

*Agar Cepat dan Terpercaya*  
 agar mahasiswa surat ini agar disebutkan  
 nomor dan tanggalnya

Sk-5

**BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI**

Nama lengkap : Fitri Sandy  
 NPM : 14031001741  
 Jurusan : Ilmu Administrasi Negara  
 Judul Skripsi : Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis Serta Praktik Susila Dalam Rangka Pengawasan dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Dinas Sosial Kota Medan.

No.	Tanggal	Kegiatan Advis/Bimbingan	Paraf Pembimbing
1.	23 Januari 2018	Acc <del>Draf</del> wawancara Proposal	
2.	20 Februari 2018	- Perbaikan Latar Belakang Masalah - Perbaikan Sistematika Penulisan	
3.	23 Februari 2018	- Perbaikan Latar Belakang Masalah - Perbaikan BAB II	
4.	27 Februari 2018	Perbaikan BAB III	
5.	2 Maret 2018	Perbaikan BAB 3 dan BAB 4	
6.	3 Maret 2018	Perbaikan BAB 4.	
7.	6 Maret 2018	- Perbaikan BAB 5 - Perbaikan Abstrak - Perbaikan kesimpulan	
8.	8 Maret 2018	Perbaikan Penulisan.	
9.	17/3 2018	Acc Sidang Moga <del>Agus</del>	

Medan, 10 Maret 2018

Dekan,  
  
 Dr. Rudianto, M.Si

Ketua Program Studi,  
  
 Naili Khairiah, S.Ig.M-Pd

Pembimbing ke : .....

Dr. Arifin Saleh, M.Sp.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, taufik dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat beriringan salam juga penulis persembahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia dari alam kebodohan menuju alam yang penuh ilmu pengetahuan bagi kehidupan didunia maupun di akhirat.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menempuh ujian tingkat sarjana pendidikan S-1 Jurusan Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Penulis memilih skripsi ini berjudul : **“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktik Susila Dalam Rangka Pengawasan Dan Pembinaan Gelandangan Dan Pengemis Di Dinas Sosial Kota Medan”**. Penulis menyadari dalam menyelesaikan skripsi ini, telah banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada :

1. Teristimewa dan yang paling utama, kepada Ayahanda penulis Nasrul Tanjung serta Ibunda tercinta Susilawati yang telah memberikan kasih sayangnya berupa bimbingan, semangat serta doa yang tak berhenti mengiringi langkah penulis. Terimakasih atas pendidikan hidup dan pengorbanan yang telah mereka dedikasikan dengan ikhlas. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan limpahan rahmat-Nya.

2. Bapak Dr. Agussani, M.Ap selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Dr. Rudianto, M.Si selaku Plt Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Ibu Nalil Khairiah, S.Ip, M.Pd selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Serta
5. Bapak Dr. Arifin Saleh, M.SP selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu dan dengan kesabaran memberikan bimbingannya kepada penulis.
6. Dosen – dosen dan seluruh staff pengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah memberikan ilmu dan pengetahuan yang bermanfaat selama penulis mengikuti perkuliahan.
7. Kakak dan adik penulis Winda Isnaini, Dian Putri, Muhammad Faisal dan Iqbal Habibi yang selalu setia member semangat penulis dalam penulisan skripsi.
8. Sahabat yang penulis sayangi yaitu Rima Meilinda Siregar, Retno Widya Ningrum, Putri Fatinna Ziha dan Ulfa Mawaddah, yang tak kenal lelah, yang telah banyak menemani dan selalu memberi semangat kepada penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
9. Sahabat seperjuangan IAN A SORE dan IAN D Kebijakan Publik, khususnya Muhammad Arief Adillah, Ahmad Derajad Ritonga, Muhammad Khusairi dan Nesya Kharisma yang selalu memberikan semangat selama menyusun skripsi.

Akhirnya kepada seluruh pihak yang telah memberikan semangat dan dukungan kepada penulis yang tidak bisa disebutkan satu persatu, penulis

mengucapkan terimakasih yang sebesar– besarnya, semoga Allah SWT melimpahkan rahmat dan karunianya serta membalas segala budi baik yang diberikan kepada penulis. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Medan, Maret 2018

Yang menyatakan,

Penulis



## **ABSTRAK**

### **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2003 TENTANG LARANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS SERTA PRAKTIK SUSILA DALAM RANGKA PENGAWASAN DAN PEMBINAAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI DINAS SOSIAL KOTA MEDAN**

**OLEH:  
FITRI SANDY  
NPM: 1403100174**

Kota Medan sebagai kota besar ketiga di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari keberadaan gelandangan dan pengemis. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap. Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara untuk mengharapkan belas kasihan orang lain. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan dan untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota khususnya Dinas Sosial Kota Medan dalam menjalankan wewenangnya dan pola penyelesaian yang diterapkan. Metode penelitian yang akan digunakan dalam skripsi ini adalah metode deskriptif kualitatif. Analisis data yang digunakan dengan mengkaji hasil wawancara yang meliputi aspek-aspek strategi dalam sistem atau proses pelaksanaan kebijakan, tujuan dan sasaran yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan, proses pengawasan dan pembinaan serta sarana dan prasarana. Dari hasil kajian atau analisis data hasil wawancara tentang aspek-aspek tersebut maka diperoleh kesimpulan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan secara umum sudah berjalan dengan baik hanya saja masih terdapat kekurangan dan hambatan dalam pelaksanaannya karena di sebabkan oleh beberapa faktor seperti kekurangan pada fasilitas yang menghambat ke efektifitasan dalam penertiban, dana finansial yang belum jelas, komunikasi yang kurang efektif terhadap masyarakat, dan kebijakan yang belum pernah diperbaharui kembali.

*Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Larangan Gelandangan Pengemis, Pengawasan Pembinaan Gelandang dan Pengemis.*

## DAFTAR ISI

<b>PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xii</b>

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	4
C. Tujuan Penelitian.....	4
D. Manfaat Penelitian .....	5
E. Sistematika Penulisan .....	5

### **BAB II URAIAN TEORITIS**

A. Pengertian Implementasi .....	7
B. Pengertian Kebijakan .....	7
C. Pengertian Kebijakan Publik .....	8
1. Tujuan Kebijakan Publik .....	9
2. Ciri-ciri Kebijakan Publik.....	10
3. Jenis-jenis Kebijakan Publik.....	11
4. Proses Pembuatan Kebijakan Publik .....	12
D. Konsepsi Implementasi Kebijakan Publik.....	14
1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik.....	14

2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan.....	15
E. Konsepsi Gelandang dan Pengemis.....	20
1. Pengertian Gelandang dan Pengemis.....	20
2. Karakteristik Gelandangan.....	21
3. Karakteristik Pengemis.....	21
4. Faktor-Faktor Terjadinya Gelandangan dan Pengemis.....	23
5. Dampak Yang Ditimbulkan Oleh Permasalahan Gepeng.....	24
6. Program Pelayanan/Penanganan Gepeng.....	24
F. Konsepsi Pengawasan.....	26
1. Pengertian Pengawasan.....	26
2. Tujuan Pengawasan.....	26
3. Fungsi Pengawasan.....	26
4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pengawasan.....	27
5. Proses Pengawasan.....	27
6. Objek Pengawasan.....	28
7. SOP Pengawasan.....	29
8. Kriteria Pengawasan Yang Efektif.....	30
H. Konsepsi Pembinaan.....	30
1. Pengerian Pembinaan.....	30
2. Fungsi Pembinaan.....	31
3. Karakteristik Pembinaan.....	32
4. Proses Pembinaan.....	33
5. Strategi Pembinaan.....	35

6. Materi Pembinaan.....	36
--------------------------	----

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian .....	38
B. Kerangka Konsep .....	38
C. Defenisi Konsep .....	40
D. Kategorisasi .....	41
E. Narasumber .....	42
F. Teknik Pengumpulan Data .....	43
G. Teknik Analisis Data .....	44
H. Lokasi Dan Waktu Penelitian .....	47
I. Deskripsi Lokasi Penelitian .....	47
1. Sejarah Dinas Sosial Kota Medan.....	47
2. Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Medan .....	48
3. Visi dan Misi Dinas Sosial Kota Medan .....	50
4. Tugas Pokok Dan Fungsi Dinas Sosial Kota Medan .....	51

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Penyajian Data.....	56
B. Hasil Penelitian .....	58
C. Pembahasan .....	69

### **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	76
B. Saran .....	78

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 3.1 Kategorisasi.....	42
-----------------------------	----

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 3.1 Kerangka Konsep.....	39
Gambar 3.2 Bagan Struktur Organisasi Dinas Sosial.....	49

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kota Medan sebagai kota besar ketiga di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari keberadaan gelandangan dan pengemis. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.

Para gepeng dapat ditemui dipertigaan, perempatan, lampu merah, dan tempat umum, bahkan dikawasan pemukiman, sebagian besar dari mereka menjadikan mengemis sebagai profesi. Hal ini tentu sangat mengganggu pemandangan dan meresahkan masyarakat. Penyebab dari semua itu adalah jumlah pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan lapangan pekerjaan yang memadai dan kesempatan kerja yang tidak selalu sama dan faktor urbanisasi dengan maksud untuk merubah nasib, tapi sayangnya, mereka tidak membekali diri dengan pendidikan dan keterampilan yang memadai. Sehingga keadaan ini menambah tenaga kerja yang tidak produktif di Kota Medan.

Akibatnya, untuk memenuhi kebutuhan hidup, mereka bekerja apa saja asal mendapatkan uang termasuk meminta-minta (mengemis). Demi untuk menekan



biaya pengeluaran, mereka memanfaatkan kolong jembatan, stasiun kereta api, emperan toko, pemukiman kumuh, dan lain sebagainya untuk beristirahat. Keberadaan gepeng di perkotaan sangat meresahkan masyarakat, selain mengganggu aktifitas masyarakat di jalan raya, mereka juga merusak keindahan kota, dan tidak sedikit kasus kriminal yang dilakukan oleh mereka, seperti mencopet, mencuri dan sebagainya.

Dengan beberapa uraian dan fenomena-fenomena yang terjadi akan membuat permasalahan tersendiri dan permasalahan tersebut adalah dengan banyaknya gepeng terutama di pertigaan dan perempatan jalan dapat menimbulkan kemacetan bahkan dapat menimbulkan kecelakaan apabila gepeng itu tidak berhati-hati. Untuk lingkungan yang seharusnya bersih dari gepeng seperti kawasan pusat-pusat kota justru pada tempat-tempat tersebut menjadi ladang pencaharian bagi mereka karena tempat-tempat tersebut cukup strategis karena banyak orang dan kendaraan berlalu lalang. Permasalahan gepeng ini pun juga membuat masalah dalam penataan kota. Ini terlihat dengan adanya gubuk-gubuk liar pada lahan kosong yang seharusnya tempat tersebut dijadikan tempat sarana umum. sebab itulah apabila masalah gepeng tidak segera mendapatkan penanganan maka dampaknya akan merugikan diri sendiri, keluarga, masyarakat serta lingkungan sekitarnya.

Secara formal pemerintah Kota Medan telah mengambil sikap yang jelas terhadap masalah sosial gepeng. Dalam Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktik Susila, Pasal 2 disebutkan bahwa dilarang melakukan penggelandangan dan pengemisan

berkelompok atau perorangan atau dengan cara apapun dengan mempengaruhi/ menimbulkan belas kasihan orang lain, dilarang dengan sengaja menjerat orang lain seperti bayi, anak kecil, dan mendatangkan seseorang/ beberapa orang untuk maksud melakukan pengemisian. Dalam hal ini kinerja dari Dinas Sosial Kota Medan sangat penting untuk menekan jumlah gepeng di Kota Medan dengan melakukan pengawasan dan pembinaan sehingga gepeng di Kota Medan dapat terorganisir dengan baik.

Dinas Sosial Kota Medan merupakan unsur pelaksana otonomi daerah yang dipimpin oleh kepala dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada walikota melalui sekretariat daerah. Dinas Sosial Kota Medan mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan daerah di bidang sosial berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kesejahteraan gepeng antara lain “ UU nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial pasal 1 disebutkan bahwa Kesejahteraan Sosial merupakan kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga Negara agar hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”.

Dinas Sosial Kota Medan sebagai pusat kegiatan pelayanan sosial seharusnya bukan hanya melakukan pendataan terhadap gepeng yang terjaring razia lalu melepaskannya kembali tetapi memberikan pelayanan sosial berupa pemenuhan kebutuhan dasar seperti makanan dan tempat tidur, pelayanan juga diberikan dalam bentuk pembinaan keterampilan yang bertujuan mengembangkan minat bakat yang dapat digunakan dalam membantu diri , lingkungan dan keluarganya.

Memberikan rehabilitasi sosial yang meliputi: pembinaan fisik, mental, mengubah sikap dan tingkah laku dan rasialisasi, serta pembinaan lanjut bagi masalah gepeng agar mampu berperan aktif dalam kehidupan masyarakat. Serta melakukan pengawasan secara bertahap terhadap gepeng yang telah mendapatkan pembinaan agar tidak kembali lagi menggelandang dan mengemis di jalanan.

Berdasarkan masalah gelandangan dan pengemis diatas, maka penulis ingin meneliti tentang pengawasan dan pembinaan gelandangan dan pengemis dengan judul: **“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis Serta Praktik Susila Dalam Rangka Pengawasan dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis Di Dinas Sosial Kota Medan”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas maka perumusan masalah penelitian ini adalah “Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis Serta Praktik Susila Dalam Rangka Pengawasan dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis Di Dinas Sosial Kota Medan? ”

## **C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian tentunya mempunyai orientasi atau tujuan yang hendak dicapai. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi peraturan daerah nomor 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan

dan pengemis serta praktik susila dalam rangka pengawasan dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Dinas Sosial Kota Medan.

## **2. Manfaat Penelitian**

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

### **a. Praktis**

Diharapkan dengan adanya penelitian ini maka dapat memberi suatu masukan khususnya pada Dinas Sosial Kota Medan dalam melaksanakan pengawasan dan pembinaan gelandangan dan pengemis.

### **b. Akademis**

- 1) Sebagai bahan referensi bagi penelitian selanjutnya untuk memperdalam penelitian mengenai larangan ge;andangan dan pengemis di Kota Medan
- 2) Bagi penulis, selain sebagai syarat menyelesaikan pendidikan, juga dapat menambah ilmu pengetahuan bidang ilmu Administrasi Kebijakan Publik. Dengan melakukan penelitian, diharapkan dapat memberikan pengalaman yang berguna bagi peneliti untuk dapat berfikir secara analisis dan dinamis di masa yang akan datang.

## **D. Sistematika Penulisan**

**BAB I** : Berisikan pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan .

**BAB II** : Berisikan uraian teori yang menguraikan pengertian implementasi , pengertian kebijakan, pengertian kebijakan publik, cirri-ciri kebijakan

publik, proses kebijakan publik, faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan kebijakan, pengertian implementasi kebijakan publik, teori pendekatan implementasi kebijakan, pengertian gelandangan dan pengemis, pengertian pengawasan, pengertian pembinaan

**BAB III** : Berisikan metode penelitian yang menguraikan, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, kategorisasi, kerangka konsep, definisi konsep, narasumber, dan lokasi penelitian.

**BAB IV** : Analisis hasil penelitian menguraikan penyajian data, analisis data.

**BAB V** : Penutup, kesimpulan dan saran-saran.

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

## **BAB II**

### **URAIAN TEORITIS**

#### **1. Pengertian Implementasi**

Menurut Wahab (2008:140) implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang. Namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif penting atau keputusan-keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin dicapai dan berbagi cara untuk mengatur proses implementasinya.

Menurut Susilo (2007:174) menyatakan implementasi merupakan suatu penerapan, ide, konsep, kebijakan atau inovasi dalam suatu tindakan praktis, sehingga memberikan dampak baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan, maupun nilai dan sikap.

Pengertian implementasi yang dikemukakan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya.

#### **2. Pengertian Kebijakan**

Menurut Dye (2005:17) kebijakan adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang baik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan

berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

Menurut Dunn (2003:20) kebijakan adalah suatu daftar pilihan tindakan yang saling berhubungan yang disusun oleh instansi atau pejabat pemerintah antara lain dalam bidang pertahanan, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan pengadilan kriminalitas dan pembangunan perkotaan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian pilihan yang mempunyai hubungan satu sama lain dan kebijakan adalah suatu strategi dan tindakan seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai satu tujuan. Di dalam pilihan itu juga termasuk keputusan untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan itu semua tergantung manfaat dan kerugiannya.

### **3. Pengertian Kebijakan Publik**

Menurut Thomas Dye (2012:5) menyatakan bahwa kebijakan publik ialah “*whatever governments choose to do or not to do*” (pilihan tindakan apa pun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah). Definisi ini menekankan bahwa dimana pilihan tindakan yang dilakukan pemerintah dan tindakan yang tidak dilakukan oleh pemerintah merupakan suatu kebijakan publik yang mempunyai pengaruh dampak terhadap masyarakat.

Menurut Abidin (2012:07) kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah, sehingga salah satu ciri kebijakan “*what government do or not to do*” kebijakan dari pemerintahlah yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun tidak dilakukan pemerintah yang terstruktur agar mencapai tujuan untuk menyelesaikan masalah publik.

Islamy (2003:20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

- (1) Kebijakan publik dalam bentuk perdana berupa penetapan-penetapan tindakan pemerintah
- (2) Kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata
- (3) Kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu
- (4) Kebijakan publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

#### **a. Tujuan Kebijakan Publik**

Fungsi utama dari Negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hal ini berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu;

- 1) Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator)
- 2) Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (Negara sebagai stimulator)
- 3) Memadukan berbagai aktifitas (Negara sebagai coordinator)



- 4) Menunjuk dan membagi benda material dan non material (Neara sebagai distributor).

**b. Ciri-ciri kebijakan publik**

Ciri adalah keterangan yang menunjukkan sifat khusus dari sesuatu, orang mengenal sesuatu berdasarkan keterangan tersebut. Demikian pula dengan kebijakan publik tanpa mengetahui sifat khusus atau ciri-ciri dari kebijakan, sulit membedakan antara kebijakan dengan keputusan, tetapi tidak semua keputusan merupakan kebijakan.

Menurut Anderson ( 2003: 22 ) mengemukakan beberapa ciri-ciri dari kebijakan publik sebagai berikut:

- (1) *Public policy is purposive, goal-oriented behaviour rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan publik harus ada tujuannya. Artinya, pembuatan suatu kebijakan publik tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada Kebijakan.
- (2) *Public policy consists of courses of action – rather than separate, discrete decision, or actions – performed by government officials.* Artinya suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan lain. Namun, ia berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada implementasi, interpretasi, dan penegak hukum.
- (3) *Policy is what government do – not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau di kehendaki untuk dilakukan pemerintah.

(4) *Public policy may either negative or positive.* Kebijakan dapat berbentuk negative atau melarang dan juga dapat berupa pengarah untuk melaksanakan atau menganjurkan.

(5) *Public policy is based on law and is authoritative.* Kebijakan harus berdasarkan hukum, sehingga mempunyai kewenangan memaksa masyarakat mengikutinya.

### **c. Jenis Kebijakan Publik**

Menurut James E. Anderson (2012:22), kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut :

#### *(1) Substantive Policies and Procedural Policies.*

*Substantive Policies* adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Misalnya : kebijakan politik luar negeri, kebijakan di bidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substansi policies* adanya pokok masalahnya (*subject matter*) kebijakan. *Procedural Policies* adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.

#### *(2) Distributive, Redistributive, and self Regulatory Policies.*

*Distributive Policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi

kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak di antara kelas-kelas dan kelompok penduduk. *Self Regulatory Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelanggaran perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

(3) *Material Policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

(4) *Publik Goods and Private Goods Policies*

*Publik Goods Policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dari pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak.

(5) *Private Goods Policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.

#### **d. Proses Pembuatan Kebijakan Publik**

Menurut Dunn (2003:26) terdapat lima tahapan dalam proses pembuatan kebijakan publik, yaitu:

(1) Perumusan Masalah

Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (agenda setting). Perumusan masalah dapat membantu menemukan

asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosa penyebab-penyebab, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, merancang peluang-peluang kebijakan baru.

#### (2) Peramalan

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi dimasa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternative, termasuk tidak melakukan sesuatu. Tahap ini disebut juga dengan tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan plausible, potensial dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau diusulkan mengenai kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam penyampaian tujuan dan mengestimasi kelayakan politik dari berbagai pilihan.

#### (3) Rekomendasi

Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya dimasa mendatang telah diestinasikan melalui peramalan, ini membantu pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian mengenai eksternalitas dan akibat ganda.

#### (4) Pemantauan

Pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap implementasi kebijakan.

(5) Evaluasi

Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidak sesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan, jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan.

#### **4. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Tangkilisan (2003:01) Implementasi kebijakan adalah tahapan pembuatan keputusan di antara pembentukkan sebuah kebijakan-kebijakan seperti halnya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, pengeluaran sebuah peraturan eksekutif, kelolosan keputusan pengadilan atau keluarnya standard peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupan.

Menurut Tachjan (2006:25) implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Dari defenisi diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sasaran kebijaksanaan, aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya mendapatkan suatu hasil yang sesuai

dengan tujuan atau sasaran yang ditetapkan. Keberhasilan dari implementasi kebijakan publik dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output) yaitu : tercapai atau tidaknya suatu tujuan-tujuan yang ingin dicapai.

## **5. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

Keberhasilan implementasi dapat dipengaruhi faktor-faktor yang memiliki keterkaitan satu sama lain. Ada banyak faktor-faktor yang mempengaruhi, Model George C Edwards III (2006:150) memaparkan pendapatnya sebagai berikut:

### **a. Komunikasi**

Untuk menuju implementasi kebijakan yang diinginkan, maka pelaksana harus mengerti benar apa yang harus dilakukan untuk kebijakan tersebut. Selain itu yang menjadi sasaran kebijakan harus diberi informasi mengenai kebijakan yang akan diterapkan mulai dari tujuan dan sasarannya. Maka dari itu sosialisasi kebijakan sangat diperlukan untuk menunjang keberhasilan dari implementasi kebijakan. Sosialisasi bisa dilakukan dengan berbagai cara antara lain dengan media masa, elektronik, sosial dll.

Komunikasi akan terwujud baik jika ada faktor-faktor yang menjadikan komunikasi tersebut berjalan baik. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variable komunikasi antara lain

- 1) *Transmisi*, penyaluran komunikasi yang baik akan menghasilkan komunikasi yang baik pula.
- 2) *Kejelasan*, komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas dan mudah dimengerti agar mudah melakukan tindakan.

3) *Konsistensi*, perintah yang diberikan untuk pelaksanaan suatu kebijakan haruslah tetap pada pendirian awal dan jelas.

b. Sumber daya

Selain informasi yang mampu menjadikan kebijakan berhasil adalah sumber daya yang dimiliki oleh implementator. Sumber daya pendukung dapat berupa sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Tanpa adanya sumber daya maka kebijakan tidak akan berjalan dengan semestinya. Bahkan kebijakan tersebut akan menjadi dokumen saja.

c. Disposisi

Disposisi adalah sikap dari pelaksana kebijakan, jika pelaksana kebijakan ingin efektif maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakan. Faktor-faktor mengenai disposisi implementasi kebijakan oleh George C. Edward III (2006: 152-153).

1) Pengangkatan birokrat

Disposisi atau sikap para pelaksana akan mengakibatkan permasalahan yang akan timbul pada implementasi kebijakan jika personilnya tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan atau pengangkatan personil untuk melaksanakan kebijakan adalah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, khususnya pada kepentingan masyarakat.

## 2) Insentif

Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah para pelaksana cenderung melakukan manipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingannya sendiri. Manipulasi insentif yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu akan menjadi faktor pendukung yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan tugasnya dengan baik. Hal ini dilakukan untuk memenuhi kepentingan pribadi dan organisasi.

### d. Strukur birokrasi

Birokrasi merupakan struktur yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan, karena mempunyai pengaruh yang besar untuk mewujudkan keberhasilan kebijakan. Ada dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja birokrasi menurut George C Edward III (2006:153) yaitu:

#### 1) *Standard Operational Procedures (SOP)*

SOP adalah suatu kegiatan yang dilakukan secara rutin oleh para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrat) berdasarkan dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan masyarakat) dalam pekerjaannya.



## 2) Fragmentasi

Fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas kerja kepada beberapa pegawai dalam unit- unit kerja, untuk mempermudah pekerjaan dan memperbaiki pelayanan.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dalam penelitian ini penelitian dapat menjelaskan variabel-variabel keberhasilan implementasi kebijakan sebagai berikut:

### 1. Isi kebijakan (*content of policy*), yang mencakup:

- a) Kepentingan kelompok sasaran atau target *groups* termuat dalam isi kebijakan. Dalam pengertian ini, kebijakan dibuat untuk memenuhi kebutuhan oleh masyarakat atau kelompok untuk memecahkan masalah yang terjadi di kehidupannya. Oleh karena itu dalam suatu masyarakat atau kelompok banyak sekali masalah yang membelenggu dan butuh kebijakan yang dibuat pemerintah. Disini kebijakan yang sangat dibutuhkan harus terlaksana agar mengeluarkan masyarakat dari masalah tersebut.
- b) Jenis manfaat yang diterima oleh target *group*. Suatu kebijakan adalah upaya untuk memperbaiki keadaan, jika keadaan yang diterima masyarakat atau kelompok tidak jauh berbeda dari sebelumnya, maka manfaat dari kebijakan tersebut tidak ada.
- c) Perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan. Kebijakan publik yang berhasil bukan dinilai dari isinya yang prestisius namun implementasinya

di lapangan. Apakah mampu membawa perubahan yang baik atau malah sebaliknya.

- d) Ketepatan sebuah program. Sebuah program kebijakan harus tepat agar nanti dalam implementasinya berhasil sesuai dengan harapan. Tepat disini meliputi, tepat sasaran, tepat kebutuhan, tepat lingkungan dan tepat guna.
  - e) Rincian implementor kebijakan. Kebijakan yang sudah dibuat tidak bisa dinilai keberhasilannya tanpa ada implementor atau pelaksananya. Karena peran implementor sangat penting, tanpa mereka implementasi kebijakan tidak berjalan. Implementor tak cuma satu tapi ada beberapa, maka harus lengkap karena masing-masing mempunyai peran dan fungsi yang berbeda yang saling melengkapi.
  - f) Dukungan dari sumber daya yang memadai. Sumber daya manusia (implementor) harus memadai dan tahu peran dan fungsinya secara baik agar tidak keliru. Selain itu sumber daya modal harus sesuai kemampuan agar tidak terjadi kekurangan uang untuk menunjang implementasi kebijakan.
2. Lingkungan implementasi (*context of implementation*), mencakup:
- a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat didalam implementasi kebijakan. Dalam hal ini para aktor kebijakan yang jumlahnya lebih dari satu pasti memiliki pemikiran yang beraneka ragam. Sehingga masing-masing memiliki kepentingan dan strategi yang berbeda. Karena mereka terikat pada jabatan yang mereka

punya. Sehingga berdampak pada kebijakan yang dibuat. Besar kecilnya tersebut ditentukan oleh jabatan yang mereka duduki.

- b) Karakteristik institusi dalam rezim yang sedang berkuasa. Dalam politik negara nama rejim itu tergantung pada penguasa negara yang sedang menjabat. Maka perilaku dan sifat pemimpin negara dapat dilihat pada kebijakan yang dibuat. Dalam suatu rezim, institusi selaku kaki tangan kepala negara maka akan sangat nurut dengan kepala negara dan sistem yang ditentukan kepala negara.
- c) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. Dalam implementasi kebijakan publik, masyarakat juga mempunyai peran penting untuk menentukan keberhasilan kebijakan tersebut. Karena perilaku masyarakat (kelompok sasaran) sangat menentukan.

Dari teori George C. Edwards III mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, peneliti akan menggunakan teori milik George C. Edward III untuk landasan teori penelitian ini. Selain lebih cocok menggunakan model George C. Edwards III , teori ini memiliki kelebihan yaitu lebih mudah dan jelas untuk digunakan untuk pembahasan penelitian ini.

## **6. Konsepsi Gelandangan dan Pengemis**

### **a. Pengertian Gelandangan dan pengemis**

Gepeng merupakan singkatan dari kata gelandangan dan pengemis. Peminta-minta, musafir, pekerja jalanan, dan sebagainya. Dalam kamus umum bahasa Indonesia, pengemis diartikan “orang minta-minta”, yang asal katanya dari kemis (W.J.S. Poerwadarminta, 2006:866)

Menurut PP 31/1980, gelandangan adalah 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. Pengemis adalah orang-orang yang dapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Tiga gambaran umum tentang gependang, yaitu:

- (1) Sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakat
- (2) Orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai
- (3) Orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan

**b. Karakteristik gelandangan**

- (1) Laki-laki atau perempuan yang tinggal di sembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar
- (2) Tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas/ liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya.
- (3) Tidak mempunyai pekerjaan yang tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.

**c. Karakteristik pengemis**

- (1) Laki-laki/ perempuan
- (2) Meminta-minta di rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan ( lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah dan tempat umum lainnya.
- (3) Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan, berpura-pura sakit, merintah dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, dan sumbangan untuk organisasi tertentu.
- (4) Biasanya mempunyai tempat tinggal, membaaur dengan penduduk pada umumnya.

Menurut Engkus Kuswarno dalam buku dasar-dasar patologi social (2004) membagi tiga katagori pengemis, yaitu:

- (1) Pengemis berpengalaman, yaitu pengemis yang menetapkan kehidupan sebagai peminta-minta. Sebenarnya mereka masih memiliki peluang lain, tetapi mengemis sudah menjadi pilihan dalam pekerjaannya sehingga sulit untuk dilepaskan karna sudah menjadi kebiasaan baginya.
- (2) Pengemis kontemporer, yaitu mengikuti perkembangan kebutuhan kekinian, hidup untuk hari ini atau dalam taraf jangka pendek, misalnya untuk kehidupan sehari-hari. Pengemis model in terbagi dua, yaitu kontinu dan temporer.
  - (a) Pengemis kontinu, yaitu aktifitas mengemis dilakukan terus menerus untuk memenuhi kebutuhan hidup. Ada kontinu tertutup dan kontinu terbuka. Kontinu tertutup artinya sulit untuk menemukan alternatif kehidupan lain dikarnakan beberapa factor, seperti memiliki

kekurangan fisik atau cacat. Adapun kontinu terbuka masih memiliki peluang untuk mencari penghidupan selain mengemis.

(b) Pengemis temporer, aktifitas pengemis hanya bersifat sementara sehingga sering disebut pengemis musiman. Umumnya pengemis ini melakukan aktifitas mengemis pada waktu tertentu untuk mencari tambahan penghasilan

(3) Pengemis berencana, yaitu melakukan kegiatannya untuk tujuan atau rencana tertentu, misalnya di tabung atau digunakan untuk membeli sesuatu yang dijadikan infestasi seperti emas.

**d. Faktor-faktor penyebab terjadinya gelandangan dan pengemis, yaitu:**

- 1) Kemiskinan, kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak
- 2) Pendidikan, pada umumnya tingkat pendidikan gelandangan relative rendah sehingga menjadi kendala untuk memperoleh pekerjaan layak
- 3) Keterampilan kerja, pada umumnya gelandangan tidak memiliki keterampilan yang tidak sesuai dengan tuntutan pasar kerja
- 4) Rendahnya harga diri, rendahnya harga diri kepada sekelompok orang mengakibatkan tidak memiliki rasa malu untuk minta-minta
- 5) Sikap pasrah pada nasib, mereka menganggap bahwa kemiskinan adalah kondisi mereka sebagai gelandangan adalah nasib sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan

- 6) Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang. Ada kenikamatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandangan karna merasa tidak terikat oleh peraturan dan norma yang ada kadang-kadang membebani mereka.
- 7) Kesehatan, gelandangan dan pengemis termasuk katagori warga Negara dengan tingkat kesehatan fisik yang rendah. dikarnakan rendahnya gizi makanan dan terbatasnya akses pelayanan kesehatan.

**e. Dampak yang ditimbulkan oleh permasalahan gelandangan dan pengemis adalah sebagai berikut:**

- 1) Masalah lingkungan, gelandangan dan pengemis pada umumnya tidak memiliki tempat tinggal tetap, tinggal di wilayah yang sebenarnya dilarang dijadikan tempat tinggal, seperti taman-taman, bawah jembatan , dan pinggiran kali. Oleh karna itu, kehadiran mereka di kota-kota besar sangat mengganggu ketertiban umum, ketenangan masyarakat dan kebersihan dan keindahan kota.
- 2) Masalah kependudukan, gelandangan dan pengemis yang hidupnya berkeliaran di jalan dan tempat umum, tidak memiliki kartu identitas (KTP, KK) yang tercatat dikelurahan (RT/RW) setempat dan sebagian besar mereka hidup bersama sebagai suami istri tanpa ikatan pernikahan yang sah.
- 3) Masalah keamanan dan ketertiban, maraknya gelandangan dan pengemis di suatu wilayah dapat menimbulkan kerawanan sosial serta mengurangi keamanan dan ketertiban di daerah tersebut.

#### **f. Program pelayanan/penanganan gelandangan dan pengemis**

Ada banyak program-program yang diberikan pemerintah dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis ini. Kebijakan-kebijakan dari pemerintah dalam membatasi gelandangan dan pengemis untuk berada di tempat-tempat umum juga merupakan salah satu programnya. Namun pada umumnya program ini dapat membuat efek jera terhadap para gelandangan dan pengemis masyarakat menginginkan satu program yang benar-benar pro dengan rakyat dalam mengentaskan masalah ini juga bagaimana untuk mengembangkan masyarakat miskin untuk dapat hidup sejahtera, agar masalah gelandangan dan pengemis ini tidak terulang, berikut adalah beberapa program yang telah ada, anatar lain:

- 1) Panti merupakan bentuk penanganan gelandangan dan pengemis dengan menyediakan sarana tempat tinggal dalam satu atap yang dihuni oleh beberapa keluarga
- 2) Lingkungan pondok sosial (liposos) merupakan bentuk penanganan gelandangan dan pengemis yang lebih mengedepankan sistem hidup bersama di dalam lingkungan sosial sebagaimana layaknya kehidupan masyarakat pada umumnya
- 3) Transit home merupakan penanganan gelandangan dan pengemis dengan menyediakan tempat tinggal yang permanen di lokasi tertentu.
- 4) Transmigrasi merupakan bentuk penanganan gelandangan dan pengemis dengan menyediakan fasilitas tempat tinggal baru di lokasi lain terutama di luar kota medan. Dan beberapa kebijakan pemerintah seperti larangan mengemis di tempat umum, oprasi yustisi di kota medan bagi orang-orang



yang tidak memiliki KTP yang berpotensi menjadi gelandangan dan pengemis, dan program-program lainnya, program lain adalah dalam bentuk penguatan ekonomi keluarga dan peningkatan pendidikan.

## **7. Konsepsi Pengawasan**

### **a. Pengertian pengawasan**

George R. Teri (2006: 395) mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan. Maksudnya mengavaluasi prestasi kerja dan apabila perlu. Menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Siagian (1990: 107) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah di tentukan sebelumnya.

Jadi pengawasan adalah sebagai suatu usaha sistematis oleh menejemen untuk membandingkan kinerja standart, rencana atau tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu untuk mengambil tindakan penyembuhan yang diperlukan untuk melihat bahwa sumber daya manusia digunakan dengan seefektif dan seefisien mungkin didalam mencapai tujuan.

### **a. Tujuan pengawasan**

Usman (2001: 400) menyatakan tujuan pengawasan, yaitu:

1. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan.

2. Mencegah terulang kembalinya kesalahan-kesalahan yang di lakukan dalam penyampaian kinerja yang baik
3. Meningkatkan kinerja

Pencapaian tujuan agar sesuai dengan yang diharapkan maka fungsi pengawasan harus dilakukan sebelum terjadinya penyimpangan-penyimpangan sehingga lebih bersifat mencegah dibandingkan dengan tindakan pengawasan yang sesudah terjadinya penyimpangan.

#### **b. Fungsi pengawasan**

Menurut Ernie dan Saefulah (2005: 12), fungsi pengawasan, yaitu:

- 1) Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai dengan indikator yang ditetapkan
- 2) Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan
- 3) Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan

#### **c. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan**

Menurut Mulyadi (2007: 770), mengemukakan beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan, yaitu:

- 1) Perubahan yang selalu terjadi baik dari dalam maupun dari luar organisasi
- 2) Kompleksitas organisasi memerlukan pengawasan formal karena adanya desentralisasi kekuasaan
- 3) Kesalahan penyimpangan yang dilakukan anggota organisasi memerlukan pengawasan

#### **d. Proses pengawasan**

- 1) Menetapkan standart, control standart adalah target yang menjadi acuan perbandingan untuk kinerja dikemudian hari. Standart yang ditetapkan untuk tujuan pengawasan harus diekspresikan dalam acuan yang yang dapat diukur, strategi pengawasan harus konsisten dengan tujuan organisasi. Dalam penentuan standart diperlukan pengidentifikasian indikator-indikator kinerja. Indikator kinerja adalah ukuran kinerja yang menyediakan informasi yang berhubungan langsung dengan objek yang diawasi
- 2) Mengukur kinerja, adalah aktivitas konstan dan kontiniu bagi sebagian besar organisasi. Agar pengawasan berlangsung efektif, ukuran-ukuran kinerja harus valid.
- 3) Membandingkan kinerja dengan standart, tahap ini dimaksudkan dengan membandingkan hasil pekerjaan dengan standart yang telah di tentukan. Melalui laporan tertulis, baik laporan rutin maupun laporan khusus.
- 4) Membutuhkan kebutuhan korektif, berbagai keputusan menyangkut tindakan korektif sangat bergantung pada keahlian-keahlian analitis dan diagnotis pemimpin, selain membandingkan kinerja dengan standart, pemimpin dapat memilih tindakan: mempertahankan status quo (tidak melakukan apa-apa), mengoreksi penyimpangan, atau mengubah standart. Tindakan perbaikan diartikan sebagai tindakan yang diambil untuk menyesuaikan hasil pekerjaan yang nyata yang menyimpang agar sesuai dengan standart atau rencana yang ditetapkan sebelumnya

#### **e. Objek Pengawasan**

Yaitu hal-hal yang harus diawasi dalam pelaksanaan suatu rencana. Objek pengawasan ini banyak macamnya, tergantung dari program atau kegiatan yang dilaksanakan. Secara garis besar objek pengawasan dapat dikelompokkan menjadi 4, yakni :

- 1) Kuantitas dan kualitas program, yakni barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan atau program tersebut
- 2) Biaya program, dengan menggunakan tiga macam standart, yakni modal yang dipakai pendapatan yang diperoleh dan harga program
- 3) Pelaksanaan (implementasi) program, yaitu pengawasan terhadap waktu pelaksanaan, apakah sesuai dengan apa yang telah di tetapkan dalam perencanaan
- 4) Hal-hal yang bersifat khusus, yaitu pengawasan yang ditujukan kepada hal-hal khusus yang sudah ditetapkan

#### **f. Standart Operasi Prosedur Pengawasan**

- (1) Tahap penetapan standart, tujuannya adalah sebagai sasaran, kuota, dan target pelaksanaan kegiatan yang digunakan sebagai patokan dalam mengambil keputusan, bentuk standart yang umum yaitu, standart phisik, standart moneter, standart waktu.
- (2) Tahap penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan yang, digunakan sebagai dasar atau pelaksanaan kegiatan yang dilakukan secara tepat
- (3) Tahap pengukuran pelaksanaan kegiatan, beberapa proses yang diulang-ulang dan continue, pengamatanlaporan, metode, dan sampel

- (4) Tahap pembandingan pelaksanaan dengan standart dan analisa penyimpanan, digunakan untuk mengetahui penyebab terjadinya penyimpangan dan penganalisanya mengapa bisa terjadi demikian, juga digunakan sebagai alat pengambilan keputusan.
- (5) Tahap pengambilan tindakan koreksi, bila diketahui dalam pelaksanaannya terjadi penyimpangan, dimana perlu ada perbaikan dalam pelaksanaan.

**g. Kriteria Pengawasan yang Efektif**

- (1) Pengawasan harus mendukung sifat dan kebutuhan kegiatan (aktivitas)
- (2) Pengawasan perlu melaporkan setiap penyimpangan yang terjadi dengan segera
- (3) Pengawasan harus mempunyai pandangan kedepan
- (4) Pengawasan harus objektif, teliti sesuai dengan standart yang digunakan
- (5) Pengawasan harus luwes/ fleksibel
- (6) Pengawasan harus serasi dengan pola organisasi
- (7) Pengawasan harus ekonomis
- (8) Pengawasan harus mudah di mengerti
- (9) Pengawasan harus diikuti dengan perbaikan/ koreksi

**8. Konsepsi Pembinaan**

**a. Pengertian pembinaan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pembinaan berarti membina, memperbaharui atau proses, perbuatan, cara membina, usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik. Secara umum pembinaan diartikan sebagai

usaha untuk memberi pengarahan dan bimbingan guna mencapai suatu tujuan tertentu. Pembinaan merupakan hal umum yang digunakan untuk meningkatkan pengetahuan, sikap, kecakapan dibidang pendidikan, ekonomi, sosial, kemasyarakatan dan lainnya. Pembinaan menekankan pada pendekatan praktis, pengembangan sikap, kemampuan dan kecakapan.

Thoha (1999:244) mengemukakan, yakni pembinaan merupakan suatu tindakan, proses, atau pernyataan dari suatu tujuan dan pembinaan menunjukan perbaikan atas sesuatu.

Jadi, pembinaan adalah segala usaha dan kegiatan mengenai perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, koordinasi, pelaksanaan, dan pengawasan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan dengan hasil yang maksimal. Untuk menghindari kepentingan individu dengan kepentingan organisasi, maka diperlukan pembinaan yang bermuatan suatu tugas, yakni meningkatkan disiplin dan motivasi. Masyarakat mengartikan peningkatan kepedulian untuk turut berpartisipasi dalam pembangunan sehingga pembinaan berfungsi untuk meningkatkan rasa kebangsaan dan disiplin kerja yang tinggi untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.

#### **a. Fungsi Pembinaan**

- 1) Memupuk kesetiaan dan ketaatan.
- 2) Meningkatkan rasa tanggung jawab, kesungguhan dan kegairahan bekerja.
- 3) Meningkatkan produktivitas kerja secara optimal.
- 4) Mewujudkan suatu layanan organisasi

- 5) Memperbesar kemampuan dan kehidupan melalui proses pendidikan dan latihan yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan organisasi (wadah yang ditentukan).

**b. Karakteristik Pembinaan**

Menurut French dan Bell yang dikutip oleh Miftah Thoha dalam bukunya Pembinaan Organisasi mengidentifikasi karakteristik pembinaan, yaitu :

- 1) Lebih memberikan penekanan walaupun tidak eksklusif pada proses organisasi dibandingkan dengan isi yang substantif.
- 2) Memberikan penekanan pada kerja tim sebagai suatu kunci untuk mempelajari lebih efektif mengenai berbagai perilaku.
- 3) Memberikan penekanan pada manajemen yang kolaboratif dari budaya kerja tim.
- 4) Memberikan penekanan pada manajemen yang berbudaya sistem keseluruhan.
- 5) Mempergunakan model “action research”.
- 6) Mempergunakan ahli-ahli perilaku sebagai agen pembaharuan atau katalisator.
- 7) Suatu pemikiran dari usaha-usaha perubahan yang ditujukan bagi proses-proses yang sedang berlangsung.
- 8) Memberikan penekanan kepada hubungan-hubungan kemanusiaan dan sosial.

Dengan memahami karakteristik diatas, membedakan setiap perubahan, pengembangan atau pembinaan yang dapat dijadikan suatu ukuran yang dapat membedakan antara pembinaan dengan usaha-usaha pembaharuan dan pembinaan lainnya.

### **c. Proses Pembinaan**

#### 1) Teknik Pembinaan

Teknik pembinaan merupakan suatu pekerjaan yang sangat kompleks, yang ditujukan untuk melaksanakan setiap kegiatan. Teknik yang dimaksud adalah bagaimana setiap pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya mempunyai hasil yang sempurna dengan mencapai efisiensi. Penggunaan daripada teknik ini tidak hanya untuk mencapai efisiensi, tetapi juga terhadap kualitas pekerjaannya dan keseragaman daripada hasil yang diharapkan. Teknik ialah berhubungan dengan cara atau jalan bagaimana suatu kebijakan itu dilakukan. Teknik pembinaan bertujuan untuk mengetahui secara pasti arus daripada informasi yang diperlukan, yang diperoleh dari suatu kegiatan pembinaan yang berwujud data-data, dimana setiap orang terlibat lebih mendetail dan telah dipraktekkan secara luas di dalam kegiatan pembinaan. Teknik-teknik dalam suatu pembinaan yang fokusnya luas dan pada umumnya berjangka panjang, seperti pendapat Mintzberg yang dikutip oleh Alfonsus Sirait dalam bukunya Manajemen menggambarkan empat cara mengenai teknik-teknik dalam suatu pembinaan, yaitu :

#### a) Teknik Adaptif (teknik yang berliku-liku).



Teknik yang sifatnya relatif dan terfragmentasi serta fleksibilitas, yakni suatu teknik yang mampu berjalan berliku-liku dalam menghadapi suatu hambatan.

b) Teknik Perencanaan (planning strategy).

Teknik ini memberikan kerangka pedoman dan petunjuk arah yang jelas. Menurut teknik ini perencana tingkat puncak mengikuti suatu prosedur sistematis yang mengharuskan menganalisis lingkungan dan lembaga/organisasi, sehingga dapat mengembangkan suatu rencana untuk bergerak ke masa depan.

c) Teknik Sistematis dan Terstruktur.

Teknik yang berdasarkan pilihan yang rasional mengenai peluang dan ancaman yang terdapat di dalam lingkungan dan yang disusun begitu rupa, supaya sesuai dengan misi dan kemampuan lembaga/organisasi.

d) Teknik Inkrementalisme Logis.

Merupakan suatu teknik perencanaan yang mempunyai gagasan yang jelas mengenai tujuan lembaga/organisasi dan secara informal menggerakkan lembaga/organisasi ke arah yang diinginkan. Dengan teknik ini paling sesuai dengan situasi tertentu untuk mendorong lembaga/organisasi secara tahap demi tahap menuju sasarannya.

Atas dasar itu, maka salah satu alternatif harus dipilih atau sudah menentukan pilihannya daripada beberapa alternatif itu.

#### **d. Strategi Pembinaan**

Strategi pembinaan adalah upaya menciptakan kesatuan arah bagi suatu organisasi dari segi tujuannya yang berbagai macam itu, dalam memberikan pengarahan dan mengarahkan sumber daya untuk mendorong organisasi menuju tujuan tersebut. Menurut Mintberg dalam bukunya *Strategy Making in Three Model* yang dikutip oleh Alfonsus Sirait dalam bukunya *Manajemen* mendefinisikan tentang strategi pembinaan adalah, bahwa: “Strategi pembinaan merupakan proses pemilihan tujuan, penentuan kebijakan dan program yang perlu untuk mencapai sasaran tertentu dalam rangka mencapai tujuan dan penetapan metode yang perlu untuk menjamin agar kebijakan dan program tersebut terlaksana”. (Sirait,1991:143).

Menurut Robert H. Hayes yang dikutip oleh Alfonsus Sirait dalam bukunya *Manajemen* mengidentifikasi lima ciri utama dari strategi pembinaan (*directing strategy*), yaitu :

- 1) Wawasan waktu (*time horizon*).

Strategi dipergunakan untuk menggambarkan kegiatan yang meliputi waktu yang jauh ke depan, yaitu waktu yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan tersebut dan juga waktu yang diperlukan untuk mengamati dampaknya.

- 2) Dampak (*impact*).

Dengan mengikuti suatu strategi tertentu, dampak akhirnya akan sangat berarti.

3) Pemusatan Upaya (concentration of effort).

Sebuah strategi yang efektif mengharuskan pusat kegiatan, upaya atau perhatian terhadap rentang sasaran yang sempit.

4) Pola Keputusan (pattern decision).

Keputusan-keputusan harus saling menunjang, artinya mengikuti suatu pola yang konsisten.

5) Peresapan.

Suatu strategi mencakup spektrum kegiatan yang luas mulai dari proses alokasi sumber daya sampai dengan kegiatan dalam pelaksanaannya.

**e. Materi Pembinaan**

Materi pembinaan mencakup mengenai pengaturan sumber-sumber yang diperlukan, antara lain: pegawai, biaya (money), peralatan (equipment), bahan-bahan/perlengkapan (material), waktu yang diperlukan (time will be needs), hal tersebut harus sudah tersedia bila diperlukan.

Materi pembinaan yang meliputi bagaimana mengalokasikan dalam pelaksanaan suatu kegiatan yang berhubungan dengan prosedur pengambilan keputusan dan cara-cara mengorganisasikannya, sehingga bahan-bahan pembinaan tersebut dapat di informasikan dalam pelaksanaannya. Materi pembinaan sangat diperlukan dalam persiapannya baik dalam bentuk standar atau formulir yang dapat digunakan untuk menggambarkan hal-hal yang penting dari pada kegiatan tersebut.

Menurut (Soewarno,1994:133) Materi adalah merupakan bentuk standar atau formulir lisan yang digunakan untuk menggambarkan hal-hal penting yang

dipraktekkan harus dengan jelas dan teliti, yang merupakan catatan informasi dalam bentuk standar yang penyampaianya diatur secara rapi sebagai dokumen informasi.

Jelasnya, hasil pembinaan dengan maksud/tujuan untuk mencapai tujuan organisasi itu adalah merupakan suatu pertimbangan yang pokok dalam halnya pengambilan keputusan, maka efisiensi sangat diperlukan, karena efisiensi merupakan perbandingan yang terbaik antar input dan output (hasil pelaksanaan dengan sumber-sumber yang dipergunakan) jadi tujuan hasil pembinaan adalah untuk mencapai efektif (berhasil guna) dan efisien (berdaya guna).

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif dengan pengolahan data kualitatif, yaitu metode yang digunakan untuk membedah suatu fenomenal dilapangan dan menjabarkan temuan dilapangan.

Menurut Moleong (2007:6) penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dll, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Jadi data deskriptif adalah sebuah indicator bagi normal-norma dan nilai-nilai kelompok serta kekuatan sosial lainnya yang menyebabkan perilaku manusia itu sendiri, sedangkan metode kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif yakni ucapan, tulisan, atau perilaku yang dapat diamati dari orang-orang ( subjek itu sendiri ).

Penelitian ini menggambarkan tentang bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis Serta Praktik Susila Dalam Rangka Pengawasan dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Dinas Sosial Kota Medan.

#### **B. Kerangka Konsep**

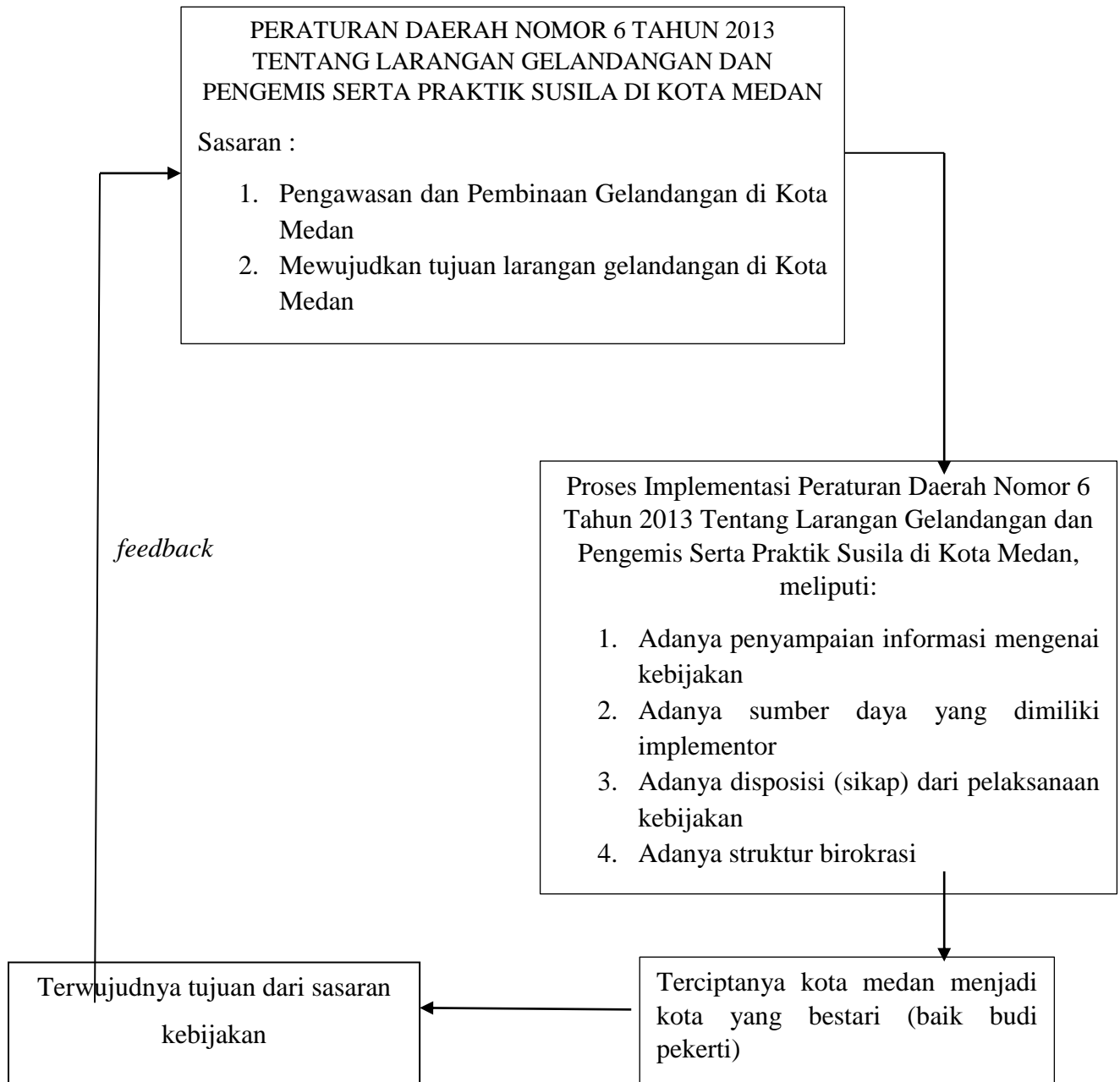
Sebagai dasar pijakan yang jelas dan pengembangan teori, maka konsep dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 1**

**KERANGKA KONSEP**

**Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Larangan**

**Gelandangan dan Pengemis Serta Praktik Susila di Kota Medan**



### **C. Defenisi Konsep**

Defenisi konsep adalah istilah dan defenisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak: kejadian keadaan, kelompok atau individu menjadi pusat perhatian ilmu sosial atau abstrak dari sejumlah karakteristik jumlah kejadian, keadaan kelompok atau individu tertentu.

Berkaitan dengan hal itu, maka dalam penelitian ini digunakan konsep-konsep sebagai berikut:

1. Implementasi merupakan suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.
2. Kebijakan adalah adalah suatu strategi dan tindakan seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai satu tujuan.
3. Kebijakan publik merupakan intervensi pemerintah yang memiliki serangkaian tujuan dalam memberikan batasan-batasan dikehidupan sosial masyarakat agar tidak terjadi kesimpangan perilaku didalam bermasyarakat.
4. Implementasi kebijakan publik merupakan tahapan untuk menjalankan suatu perundangan, peraturan dari suatu program pemerintah guna menginterfensi masyarakat dalam melakukan segala sesuatu didalam tatanan hidup masyarakat.
5. 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 diwilayah

tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang-orang mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.

6. Pengawasan adalah proses melalui menejer berusaha memperoleh keyakinan bahwa kegiatan yang dilakukan sesuai dengan perencanaannya.
7. Pembinaan adalah suatu proses atau pengembangan yang mencakup urutan-urutan pengertian, diawali dengan mendirikan, menumbuhkan, memelihara pertumbuhan tersebut yang disertai usaha-usaha perbaikan, menyempurnakan dan mengembangkannya.

#### **D. Kategorisasi**

Kategorisasi menunjukkan bagaimana caranya mengukur suatu variabel penelitian sehingga diketahui dengan jelas apa yang menjadi kategorisasi penelitian pendukung untuk analisis dari variabel tersebut. Adapun kategorisasi penelitian bisa di lihat pada table berikut ini :



**Tabel 3.1**  
**Kategorisasi Penelitian**

No	Konsep Teoritis	Kategorisasi
1	Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003	a. Adanya komunikasi b. Adanya sumber daya c. Adanya disposisi d. Adanya struktur birokrasi
2	Pengawasan dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis	a. Adanya prosedur b. Adanya strategi c. Adanya tujuan

**E. Narasumber**

Narasumber adalah orang yang memberikan informasi kepada peneliti dan orang yang berkompeten atau mengetahui informasi tentang implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis Serta Praktek Susila dalam rangka pengawasan dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Dinas Sosial Kota Medan. Adapun Narasumber dari penelitian ini adalah :

- a. Sekretaris Dinas Sosial Kota Medan

Nama Narasumber : FAKHRUDIN HARAHAHAP, SH.

NIP : 196504011985031011

Jenis Kelamin : Laki-laki

b. Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Medan

Nama Narasumber : ZAILUN, SH, M.AP.

NIP : 196008201986021001

Jenis Kelamin : Laki-laki

c. Staff Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Medan

Nama Narasumber : LAMO MAYJEN LBN. TOBING

NIP : 19380708200801001

Jenis Kelamin : Laki-laki

d. Gelandangan dan pengemis yang dibina di Dinas Sosial Kota Medan

1) Nama Narasumber : NUR FAJIRAH

Jenis Kelamin : Perempuan

2) Nama Narasumber : FARIDA

Jenis Kelamin : Perempuan

## **F. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data yang akurat dan relevan, dan dapat dipertanggung jawabkan maka penulis menggunakan beberapa teknik dalam pengumpulan data karena masing-masing mempunyai kelebihan, dan kekurangan. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini, yaitu:

d. Data Primer

Yakni pengumpulan data yang digunakan secara langsung pada lokasi penelitian atau objek yang akan diteliti atau data yang akan diperoleh dengan cara wawancara dengan informan yang telah ditentukan. Adapun data primer terdiri dari:

### 1) Wawancara

Wawancara yaitu Tanya jawab secara lisan antara dua orang atau lebih secara langsung dalam nmengenal informasi dengan jalan tatap mukaapa yang diperoleh keterangan atau penjelasan yang diperlukan melalui sumber yang berkompeten.

### 2) Observasi

Peneliti mengadakan pengamatan guna memperoleh data yang dibutuhkan sebagai bahan penelitian.

### b. Data Sekunder

Melalui studi kepustakaan penelitian menggunakan data-data yang relevan dengan permasalahan yang diteliti yang diperoleh dari buku dan referensi buku, serta naskah lain. Data yang diperoleh merupakan data sekunder dan digunakan sebagai pendukung dalam analisis.

## **G. Teknik Analisis Data**

Menurut Bogdan & Biklen dalam (Moloeng, 2005: 248) bahwa analisis data kualitatif adalah upaya untuk dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistensiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Setelah data yang terkumpul, proses selanjutnya adalah menyederhanakan data yang diperoleh ke dalam bentuk yang mudah dibaca, dipahami dan diinterpretasi yang pada hakekatnya merupakan upaya peneliti untuk mencari

jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisa secara kualitatif, artinya dari data yang diperoleh dilakukan pemaparan serta interpretasi secara mendalam. Data yang ada dianalisa serinci mungkin sehingga diharapkan dapat diperoleh kesimpulan yang memadai yang bisa digeneralisasikan.

Teknik analisa yang digunakan adalah dengan menggunakan model interaktif. Dalam model analisa ini ada tiga jalur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, tiga komponen pokok tersebut adalah: reduksi data, salinan data dan penarikan kesimpulan (Miles dan Huberman. 1992: 16-20), yang secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Reduksi Data

Reduksi data (*data reduction*) merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian serta penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data dilakukan peneliti dengan cara menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi oleh peneliti. Hasilnya data dapat disederhanakan, dan ditransformasikan melalui seleksi ketat, ringkasan serta penggolongan dalam satu pola.

b. Penyajian Data

Penyajian data (*data display*) adalah rakitan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan penelitian yang dilakukan, sehingga peneliti akan mudah memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan.

Dalam penyajian data peneliti mengumpulkan informasi yang tersusun yang memberikan dasar pijakan kepada peneliti untuk melakukan suatu pembahasan dan pengambilan kesimpulan. Penyajian ini, kemudian untuk menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang terpadu sehingga mudah diamati apa yang sedang terjadi kemudian menentukan penarikan kesimpulan secara benar.

c. Menarik Kesimpulan/Verifikasi

Penarikan kesimpulan (*conclusion drawing*) adalah suatu kegiatan konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi oleh peneliti selama penelitian berlangsung. Verifikasi itu mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran peneliti, suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau upaya-upaya yang luas untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain. Verifikasi dapat dilakukan juga untuk mendiskusikannya secara seksama, untuk saling menelaah antar teman sebaya (pergroup) dalam rangka mengembangkan consensus antar subyektif.

Menurut Miles dan Huberman (1992:15) proses penarikan kesimpulan dilakukan dari awal pengumpulan data, peneliti harus mengerti apa arti dari hal-hal yang ditelitinya, dengan cara pencatatan peraturan, pola-pola, pernyataan konfigurasi yang mapan dan arahan sebab akibat sehingga memudahkan dalam pengambilan kesimpulan.

Dalam penelitian ini teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

## 1) Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu (Moleong, 2005: 186). Metodewawancara sangat penting dalam mendukung pengumpulan data dalam penelitian kualitatif.

Metode wawancara dilakukan dengan pertimbangan (1) informasi yang diperoleh lebih mendalam karena peneliti mempunyai peluang untuk mengembangkan informasi, (2) melalui wawancara peneliti berpeluang untuk mengetahui pengawasan dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Dinas Sosial.

Wawancara yang digunakan dalam penelitian adalah wawancara terstruktur dan wawancara mendalam. Sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan yang utama sehingga wawancara mendalam sangatlah penting dalam penelitian kualitatif. Dalam wawancara mendalam, peneliti tidak hanya percaya begitu saja terhadap apa yang dikatakan informan, melainkan perlu mengecek kenyataan dari hasil wawancara kepengamatan yang ada di lapangan dan informasi dari informan lainnya.

## 2) Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti melalui pengamatan secara langsung dlapangan pada objek yang menjadi tema penelitian. Dalam metode observasi peneliti tidak mengabaikan kemungkinan

penggunaan sumber-sumber selain manusia seperti dokumen dan catatan-catatan dengan tujuan untuk melengkapi data yang diperoleh.

Menurut Lincoln dan Guba (2005: 174) bahwa alasan penggunaan metode pengamatan dalam penelitian kualitatif adalah (1) Teknik pengamatan ini didasarkan atas pengalaman secara langsung, (2) Teknik pengamatan memungkinkan melihat dan mengamatisendiri, (3) Pengamatan memungkinkan peneliti mencatat peristiwa dalam situasi yang berkaitan dengan pengetahuan proporsional maupun pengetahuan yang langsung diperoleh dari data, (4) Sering ada keraguan pada peneliti, (5) Teknik pengamatan memungkinkan peneliti mampu memahami situasi-situasi yang rumit, dan (6) Dalam kasus tertentu dimana teknik komunikasi lainnya tidak dapat dilakukan, pengamatan dapat menjadi alat yang bermanfaat.

### 3) Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah metode pencarian data mengenai hal hal atau variabel-variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, agenda, dan lain sebagainya (Arikunto, 1993: 234). Sedangkan menurut (Moleong, 2005: 217) dokumen sudah lama digunakandalam penelitian sebagai sumber data karena dalam banyak hal dokumen sebagai sumber data dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan, bahkan untuk meramalkan.

Metode dokumentasi digunakan untuk mencari data yang berupa catatan, dokumen, sebagai pelengkap data primer yang tidak ditemukan dilapangan.

## **H. Lokasi dan Waktu penelitian**

Adapun lokasi penelitian yang dilakukan bertempat di Dinas Sosial Kota Medan yang berada di jalan. Pinang baris, Medan Sunggal, Kota Medan. Waktu penelitian akan dilakukan di bulan Januari 21-28 Februari 2018.

## **I. Deskripsi Lokasi Penelitian**

### **1. Sejarah Dinas Sosial Kota Medan**

Kota Medan sebagai ibukota Provinsi Sumatera Utara merupakan pusat pemerintahan, pendidikan, kebudayaan, dan perdagangan yang terletak di Pantai Timur Sumatera dengan batas-batas wilayah, sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Selat Malaka,
- b. Sebelah Selatan, Timur dan Barat berbatasan dengan Kabupaten Deli Serdang.

Luas Wilayah Kota Medan adalah 265,10 km<sup>2</sup>, yang terdiri dari kecamatan dan 151 kelurahan dengan jumlah penduduk Kota Medan tahun 2012 berdasarkan data dari Kantor Badan Pusat Statistik Kota Medan adalah 2.132.061 jiwa dengan jumlah rumah tangga (Kepala Keluarga) sebanyak 472.202 Kepala Keluarga.

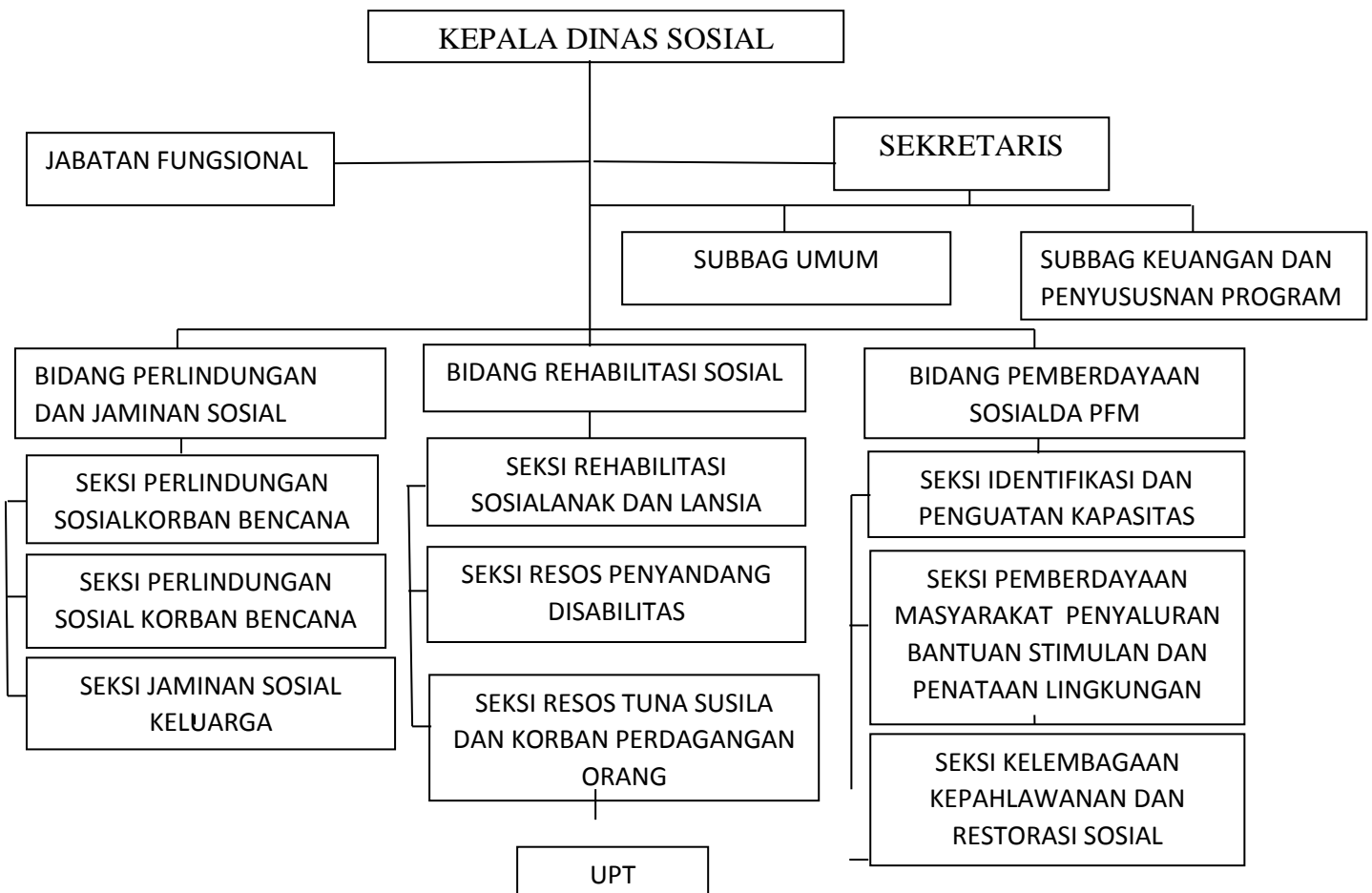
Dinas Sosial Kota Medan dibentuk berdasarkan peraturan daerah Kota Medan Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata kerja Perangkat Daerah Kota Medan yang merupakan tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dinas Sosial Kota Medan sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Medan yang melaksanakan kewenangan pemerintah di bidang sosial di Kota Medan sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 2 Tahun 2009 tentang Urusan Pemerintah Kota Medan.



## 2. Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Medan

Struktur organisasi dapat diartikan sebagai serangkaian hubungan antara individu-individu dalam suatu kelompok. Struktur ini kemudian digambarkan dalam bagan organisasi. Bagan Organisasi ini akan memperlihatkan garis-garis besar hubungan antara fungsi-fungsi dalam organisasi, arus tanggung jawab dan wewenang. Dalam pengertian luas, dapat diartikan bahwa struktur organisasi itu tergantung pada tugas-tugas yang dilaksanakan dan wewenang yang dipergunakan oleh individu-individu dari kelompok dalam mencapai tujuan yang telah dilaksanakan. Adapun struktur organisasi yang dimiliki sebagai berikut:

**Gambar 3.1**  
**Bagan Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Medan**



*Sumber : Dinas Sosial Kota Medan.*

- a) Susunan organisasi dinas sosial, terdiri atas:
  - 1) kepala dinas
  - 2) sekretaris, membawahkan:
    - a) sub bagian umum
    - b) sub bagian keuangan dan penyusunan program.
  - 3) bidang perlindungan dan jaminan sosial:
    - a) seksi perlindungan sosial korban bencana alam
    - b) seksi perlindungan sosial korban bencana sosial
    - c) seksi jaminan sosial keluarga.
  - 4) bidang rehabilitasi sosial:
    - a) seksi rehabilitasi sosial anak dan lanjut usia di luar panti dan/atau lembaga
    - b) seksi rehabilitasi sosial penyandang disabilitas di luar panti dan/atau lembaga
    - c) seksi rehabilitasi sosial, tuna sosial, dan korban perdagangan orang.
  - 5) bidang pemberdayaan sosial dan penanganan fakir miskin:
    - a) seksi identifikasi dan penguatan kapasitas
    - b) seksi pemberdayaan masyarakat, penyaluran bantuan stimulan, dan penataan lingkungan
    - c) seksi kelembagaan, kepahlawanan, dan restorasi sosial.
  - 6) UPT.

### **3. Visi dan Misi Dinas Sosial Kota Medan**

Adapun yang menjadi visi dan misi Dinas Sosial Kota Medan

Visi : Perluasan, Perlindungan Kerja dan Pengentasan Kemiskinan dalam Masyarakat menuju Medan Kota Sejahtera.

Misi :

- a) Meningkatkan dan mengembangkan kualitas sumber daya manusia
- b) Meningkatkan kualitas pengelolaan lembaga-lembaga sosial
- c) Meningkatkan penanganan masalah-masalah kesejahteraan sosial
- d) Meningkatkan rasa nilai-nilai kejuangan dan kesetiakawanan sosial
- e) Meningkatkan pengawasan terhadap pelaksanaan undian pengambilan/pengumpulan uang

### **4. Uraian Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Sosial Kota Medan**

#### **a. Kepala Dinas Sosial Kota Medan**

- 1) Dinas mempunyai tugas dan kewajiban membantu Wali Kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan bidang sosial
- 2) Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Dinas menyelenggarakan fungsi :
  - a) perumusan kebijakan urusan pemerintahan bidang sosial;
  - b) pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan bidang sosial;
  - c) pelaksanaan evaluasi dan pelaporan urusan pemerintahan bidang sosial;
  - d) pelaksanaan administratif dinas sesuai dengan lingkup tugasnya;
  - e) pelaksanaan tugas pembantuan berdasarkan atas peraturan perundang-undangan; dan

- f) pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya.

**b. Sekretaris Dinas Sosial Kota Medan**

Sekretariat merupakan unsur staf pada Dinas yang dipimpin oleh Sekretaris, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas.

1. Sekretariat mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas lingkup kesekretariatan yang meliputi pengelolaan administrasi umum, keuangan dan penyusunan program serta fasilitasi pengoordinasian penyusunan kebijakan dan pelaksanaan tugas Dinas.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sekretariat menyelenggarakan fungsi, dengan rincian :
  - a) Perencanaan program dan kegiatan kesekretariatan dengan mempedomani Rencana Umum Kota, RENSTRA dan RENJA Dinas untuk terlaksananya sinergitas perencanaan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
  - b) Pelaksanaan penyusunan bahan kebijakan, Standar Operasional Prosedur (SOP), Standar Pelayanan, Standar Kompetensi Jabatan, Analisis Jabatan, Analisis Beban Kerja, Evaluasi Jabatan, LAKIP dan standar lainnya lingkup kesekretariatan untuk terselenggaranya aktivitas dan tugas secara optimal dan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
  - c) Pengoordinasian penyusunan rumusan kebijakan, bahan rencana program dan kegiatan, Standar Operasional Prosedur (SOP), Standar Pelayanan, Standar Kompetensi Jabatan, Analisis Jabatan, Analisis Beban Kerja,

Evaluasi Jabatan, LAKIP dan standar lainnya lingkup Dinas untuk terselenggaranya tugas dan kegiatan berdasarkan peraturan perundang-undangan;

- d) Fasilitasi, supervisi dan pengintegrasian pelaksanaan tugas Bidang meliputi rumusan kebijakan, bahan rencana program dan kegiatan, Standar Operasional Prosedur (SOP), Standar Pelayanan, Standar Kompetensi Jabatan, Analisis Jabatan, Analisis Beban Kerja, Evaluasi Jabatan, LAKIP dan standar lainnya lingkup Dinas sesuai dengan usulan Bidang berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- e) Pendistribusian tugas, pembimbingan, penilaian, penghargaan dan penegakan / pemrosesan kedisiplinan pegawai (*reward and punishment*) lingkup kesekretariatan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk kelancaran tugas;
- f) Pelaksanaan pelayanan administrasi kesekretariatan meliputi keuangan, perlengkapan, penyusunan program dan kegiatan, LAKIP, analisis jabatan, analisis beban kerja, evaluasi jabatan, kepegawaian, analisa peraturan, tata naskah dinas, penataan kearsipan, kerumahtanggaan, kehumasan, dan umum lainnya lingkup Dinas agar terciptanya pelayanan administrasi yang cepat, tepat dan lancar;
- g) Pelaksanaan survei kepuasan masyarakat atas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Dinas berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- h) Pengendalian, evaluasi, dan penilaian lingkup kesekretariatan meliputi unsur pelaksanaan perencanaan, unsur pelaksanaan perumusan kebijakan,

unsur pelaksanaan tugas, dan unsur-unsur lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan;

- i) Pelaksanaan perumusan kebijakan dan penyelenggaraan kebijakan lainnya berdasarkan peraturan perundang – undangan;
- j) Penyampaian laporan hasil pelaksanaan tugas sebagai pertanggungjawaban kepada atasan; dan
- k) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Dinas terkait dengan tugas dan fungsinya.

**c. Bidang Rehabilitasi Sosial**

Bidang Rehabilitasi Sosial merupakan unsur lini pada Dinas yang dipimpin oleh Kepala Bidang, yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas melalui Sekretaris.

1. Bidang Rehabilitasi Sosial mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas di lingkup rehabilitasi sosial.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bidang Rehabilitasi Sosial menyelenggarakan fungsi :
  - a) Perencanaan program dan kegiatan Bidang dengan mempedomani Rencana Umum Kota, RENSTRA dan RENJA Badan untuk terlaksananya sinergitas perencanaan berdasarkan peraturan perundang-undangan
  - b) Pelaksanaan penyusunan bahan kebijakan, Standar Operasional Prosedur (SOP) dan standar lainnya lingkup Bidang untuk terselenggaranya aktivitas dan tugas secara optimal dan berdasarkan peraturan perundang-undangan

- c) Pendistribusian tugas, pembimbingan, penilaian, penghargaan dan penegakan / pemrosesan kedisiplinan pegawai (*reward and punishment*) lingkup Bidang berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk kelancaran tugas
- d) Pengoordinasian penerbitan rekomendasi untuk rehabilitasi bagi penyandang disabilitas dan korban penyalahgunaan Napza
- e) Pembinaan pengembangan serta pengendalian usaha-usaha pelayanan dibidang rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis, wanita tuna susila, eks narapidana dan waria dan korban tindak kekerasan
- f) Pengoordinasian pemulangan warga negara migran korban tindak kekerasan dari titik debarkasi di Kota untuk dipulangkan ke daerah asalnya
- g) Pengoordinasian pelaksanaan bimbingan terhadap usaha-usaha kesejahteraan sosial dibidang rehabilitasi pelayanan sosial
- h) Pengoordinasian kerjasama dan kemitraan dengan instansi/lembaga atau pihak ketiga dibidang pelayanan rehabilitasi sosial
- i) Penyusunan bahan pengendalian, evaluasi, dan penilaian lingkup Seksi meliputi unsur pelaksanaan perencanaan, unsur pelaksanaan perumusan kebijakan, unsur pelaksanaan tugas, dan unsur-unsur lainnya yang dikoordinasikan oleh Kepala Bidang berdasarkan peraturan perundang-undangan

- j) Penyusunan bahan pelaksanaan perumusan kebijakan dan penyelenggaraan kebijakan lainnya berdasarkan peraturan perundang – undangan
- k) Penyampaian laporan hasil pelaksanaan tugas sebagai pertanggungjawaban kepada atasan
- l) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Dinas terkait dengan tugas dan fungsinya.



## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Hasil Penelitian

##### 1. Penyajian Data

Pada bab ini membahas dan menyajikan data yang diperoleh selama penelitian berlangsung. Data yang diperoleh berupa hasil wawancara dari narasumber, yaitu: Sekretaris, Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial, Petugas PMKS, Petugas URC di Dinas Sosial Kota Medan.

Adapun keadaan fisik/ gambaran di Dinas Sosial Kota Medan terkait dengan fasilitas Dinas antara lain disajikan dalam tabel berikut ini :

**Tabel 4.1**

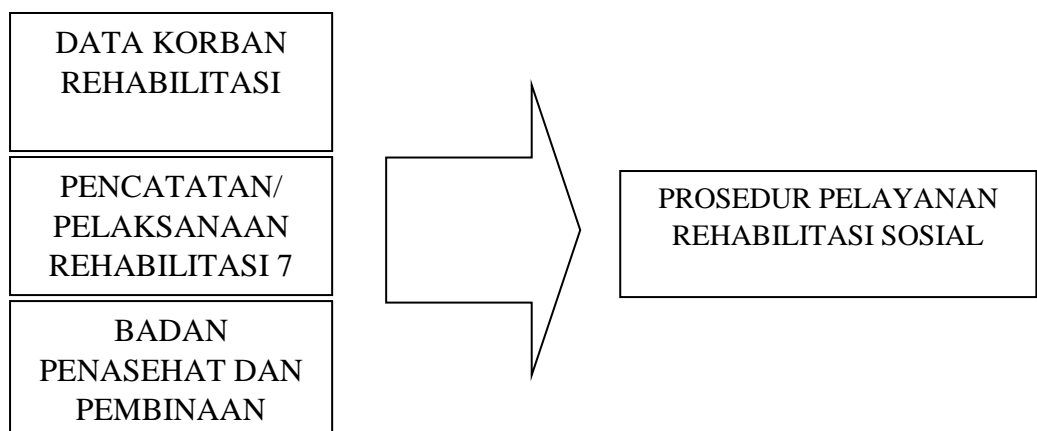
**Fasilitas Dinas Sosial Kota Medan**

<b>Fasilitas</b>	<b>Jumlah</b>
Ruang Kepala Dinas	1
Ruang Sekretaris	1
Ruang Rehabilitasi Sosial	1
Ruang Pegawai	1
Ruang Tata Usaha	1
Loket Pelayanan Bagi Masyarakat	1

*Sumber : Dinas Sosial Kota Medan 2018*

Adapun prosedur pelayanan Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dapat kita lihat dari tabel dibawah ini :

**Tabel 4.2**  
**Prosedur Pelayanan Rehabilitasi Sosial**



*Sumber : Dinas Sosial Kota Medan 2018*

Adapun kesiapan pihak-pihak Dinas Sosial Kota Medan dalam merealisasikan penegakan peraturan daerah no.6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktek tuna susila dapat kita lihat dari tabel berikut ini :

**Tabel 4.3**

**Tabel Data Hasil Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Dinas Sosial Kota Medan**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Penertiban Gelandangan dan Pengemis</b>	<b>Perempuan</b>	<b>Laki-Laki</b>
2015	133	47	86
2016	157	63	94
2017	240	110	130

*Sumber : Dinas Sosial Kota Medan 2018*

## **B. Pembahasan**

Dari hasil wawancara dengan para narasumber di Dinas Sosial Kota Medan penulis dapat menyajikan datanya meliputi aspek-aspek sebagai berikut:

### **1. Komunikasi**

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Rabu 21 Februari 2017 pukul 11:00 wib dengan Fakhruddin, SH selaku sekretaris di Dinas Sosial Kota Medan dalam kaitannya dengan cara pemerintah menyampaikan Perda no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis. Beliau mengatakan cara menyampaikan informasi tersebut dengan cara mengumpulkan para gepeng yang terjaring razia lalu membacakan isi perda tersebut beserta sanksi-sanksi yang di

dapat jika melanggar peraturan tersebut. Dan untuk masyarakat diberikan himbauan-himbauan bahwasanya gelandangan dan pengemis dilarang.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Kamis 22 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Zailun ,SH,M.AP selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Medan dalam kaitannya dengan cara pemerintah menyampaikan Perda no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis. Beliau mengatakan tidak ada cara penyampaian khusus terhadap perda tersebut kepada para gepeng namun setiap ada gepeng yang terjaring razia dikumpulkan lalu kita akan membacakan isi di dalam perda tersebut dan sanksi-sanksi jika melanggarnya.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 26 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Lamo Mayjen LBN. Tobing selaku staff rehabilitasi sosial di Dinas Sosial Kota Medan. di Dinas Sosial Kota Medan dalam kaitannya dengan cara pemerintah menyampaikan Perda no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis. Beliau mengatakan bentuk penyampaian informasi kepada para gepeng dengan cara membacakan isi perda tersebut kepada gepeng dan sanksi-sanksi nya agar para gepeng tidak melanggarnya lagi.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 27 Februari 2017 pukul 12:00 wib dengan Nur Fajirah selaku Gepeng di Dinas Sosial Kota Medan dalam kaitannya dengan cara pemerintah menyampaikan Perda no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis. Beliau mengetahui bahwa mengemis dijalanan dilarang tetapi tidak mengetahui adanya perda no.6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila di Kota Medan.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 27 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Farida selaku gepeng di Dinas Sosial Kota Medan dalam kaitannya dengan cara pemerintah menyampaikan Perda no 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis. Beliau mengatakan mengetahui adanya perda larangan gepeng namun dikarenakan sulitnya ekonomi gepeng ini tidak menghiraukan larangan tersebut

Analisis berdasarkan Peraturan Daerah nomor 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila sebagaimana hasil wawancara yang diuraikan diatas, maka apabila dianalisis hasil wawancara tersebut untuk penyampaian tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila seharusnya informasi/ sosialisasi lebih di tingkatkan lagi tidak hanya di bacakan kepada gepeng yang terjaring razia saja namun membuat reklame larangan gepeng dan tujuannya dibuat larangan gepeng tersebut beserta sanksi-sanksi yang akan diberikan apabila melanggarnya. Diletakkan di tempat-tempat yang banyak terdapat gepeng agar masyarakat mengetahui bahwa adanya perda larangan gepeng.

Menurut Edwards III (2006:150) untuk menuju implementasi kebijakan yang diinginkan, maka pelaksana harus mengerti benar apa yang harus dilakukan untuk kebijakan tersebut. Selain itu yang menjadi sasaran kebijakan harus diberikan informasi mengenai kebijakan yang akan diterapkan mulai dari tujuan dan sasarannya. Maka dari itu informasi/ sosialisasi kebijakan sangat diperlukan untuk menunjang keberhasilan dari implementasi kebijakan. Sosialisasi bisa dilakukan dengan berbagai cara antara lain dengan media masa, elektronik, sosial, dan lain-

lain. Kemudian dilakukan evaluasi dalam melakukan pengawasan dan pembinaan gelandangan dan pengemis di Dinas Sosial Kota Medan

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa cara pemerintah menyampaikan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 masih perlu adanya penyampaian informasi/ sosialisasi agar keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang diharapkan.

## 2. Sumber Daya

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Rabu 21 Februari 2017 pukul 11:00 wib dengan Fakhruddin, SH selaku sekretaris di Dinas Sosial Kota Medan beliau mengatakan sumber daya pendukung yang diberikan pemerintah belum memadai karna belum mempunyai rumah panti, rumah panti masih bergabung dengan Dinas Sosial provinsi. Namun Dinas Sosial Kota Medan sudah membuat DED dan sudah disetujui oleh DPR dan Walikota 2019 akan di bangun rumah panti Dinas Sosial.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Kamis 22 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Zailun ,SH,M.AP selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan sumber daya pendukung yang diberikan pemerintah belum memadai karna kurangnya dana untuk kebutuhan pembinaan sosial gepeng serta belum tersedianya rumah panti untuk penampungan para gepeng yang akan di bina

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 26 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Lamo Mayjen LBN. Tobing selaku staff rehabilitasi sosial di Dinas

Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan sumber daya manusia yang melaksanakan kebijakan ini sudah baik dalam melaksanakan tugasnya namun saranan dan prasarana yang di berikan pemerintah belum memadai seperti belum adanya rumah panti di Dinas Sosial Kota Medan.

Analisis berdasarkan Peraturan Daerah nomor 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila sebagaimana hasil wawancara yang diuraikan diatas, maka apabila dianalisis hasil wawancara tersebut untuk sumber daya pendukung dapat berupa sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor sudah melaksanakan tugas pokok dan fungsi dengan baik. Fasilitas yang ada untuk menjalankan perda ini tergolong belum memadai, Fasilitas yang dimiliki oleh Dinas Sosial Kota Medan yaitu berupa mobil yang digunakan untuk melakukan razia kelapangan dan alat-alat untuk administrasi kantor namun Dinas sosial Kota Medan belum memiliki panti rehabilitasi khusus untuk gelandangan dan pengemis.

Menurut Edwards III (2006:150) untuk menuju implementasi kebijakan yang diinginkan, maka pelaksana harus mengerti benar apa yang harus dilakukan untuk kebijakan tersebut. Selain itu yang menjadi sasaran kebijakan harus adanya sumber daya yang dimiliki oleh implementator. Sumber daya pendukung dapat berupa sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Tanpa adanya sumber daya maka kebijakan peraturan daerah nomor 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis tidak akan berjalan dengan semestinya. Bahkan kebijakan tersebut akan menjadi dokumen saja.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sumber daya pendukung seperti sumber daya manusia dan sumber daya finansial sangatlah penting untuk sasaran kebijakan larangan gelandangan dan pengemis namun fasilitas di Dinas Sosial Kota Medan masih belum lengkap dikarenakan belum ada rumah panti rehabilitasi sosial untuk menampung para gelandangan dan pengemis di Kota Medan

### 3. Disposisi/ Sikap

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Rabu 21 Februari 2017 pukul 11:00 wib dengan Fakhruddin, SH selaku sekretaris di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan upaya yang dilakukan adalah sosialisasi dalam bentuk himbauan, yang himbauannya kita buat ke kecamatan- kecamatan maupun ke kelurahan- kelurahan, ke tim-tim kita, rekan- rekan kita, kita himbau kepada masyarakat bahwa gelandangan dan pengemis itu adalah sebuah profesi yang tidak layak dilakukan, dan apabila kita merazia mereka, itu salah satu upaya kita untuk mengangkat harkat dan martabat mereka. bukan untuk menjatuhkan atau menghalang-halangi profesi yang mereka lakukan dan Dinas Sosial membentuk tim URC (unit reaksi cepat) begitu ada sesuatu di lapangan tangkap. Agar tidak memberikan kesempatan kepada para gepeng berkeliar dijalanan

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Kamis 22 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Zailun ,SH,M.AP selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan upaya yang dilakukan seperti melakukan razia gepeng, memberikan pembinaan sosial di panti rehabilitasi

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 26 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Lamo Mayjen LBN. Tobing selaku staff rehabilitasi sosial di Dinas



Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan upaya yang dilakukan sejauh ini memberikan pembinaan sosial kepada para gepeng yang terjaring razia, memberikan bekal keterampilan seperti sablon, membuat kerajinan keset agar tidak mengemis dan menggelandang dijalanan lagi. Serta dukungan masyarakat seperti melapor kepada dinas sosial kalau menjumpai gepeng yang mengganggu, dengan sistem laporan online.

Analisis berdasarkan Peraturan Daerah nomor 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila sebagaimana hasil wawancara yang diuraikan diatas, maka apabila dianalisis hasil wawancara tersebut untuk disposisi/ sikap dari para implementor dapat ketahui bahwasanya kinerja implementor sudah cukup baik seperti sosialisasi yang dilakukan oleh dinas sosial sudah cukup bagus, dapat dilihat dari banyaknya pihak yang terlibat, tidak hanya dinas sosial sendiri, tetapi juga melibatkan perangkat-perangkat daerah yang memberikan informasi juga secara langsung kepada warga didaerahnya masing-masing. Dan komitmen dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Menurut Edwards III (2006:150) untuk menuju implementasi kebijakan yang diinginkan, Disposisi/ sikap dari pelaksana kebijakan jika ingin efektif maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakan kebijakan. Maka dari itu Dinas Sosial Kota Medan komitmen dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi agar pelaksanaan kebijakan berjalan dengan efektif

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Disposisi/ sikap dari para implementor sudah cukup baik. memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi. Serta komitmen dalam menjalankan tugasnya.

#### 4. Struktur Birokrasi

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Rabu 21 Februari 2017 pukul 11:00 wib dengan Fakhruddin, SH selaku sekretaris di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan struktur birokrasi di Dinas Sisial sudah berjalan dengan baik, sosialisasi yang dilakukan harus secara menyeluruh dan seluruh anggota harus diberitahu, dimana setiap regu harus saling berkoordinasi dengan baik dan maksimal dalam melaksanakan peraturan daerah no.6 tahun 2003 ini tentang larangan gelandangan dan pengemis dimana semua yang terjaring oleh URC akan ditindak tegas, didata dan diberi sanksi apabila kedapatan kembali kejalan lagi.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Kamis 22 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Zailun ,SH,M.AP selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan struktur birokrasi di Dinas Sosial dalam melaksanakan tugasnya sudah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Dinas Sosial Kota Medan. Dinas Sosial Kota Medan mengkoordinasi pelaksanaan kebijakan ini melalui Bidang Pelayanan Sosial , yang dipimpin oleh kepala bidang dan didalamnya terdapat 3 seksi namun seksi yang terkait langsung dengan perda ini yaitu seksi rehabilitasi sosial yang memiliki staf 3 orang. Kepala dinas selaku pengawas terlaksananya perda ini juga cukup aktif dan pro terhadap program program yang ada tidak hanya memonitoring kepala dinas juga terkadang ikut turun langsung kelapangan.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 26 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Lamo Mayjen LBN. Tobing selaku staff rehabilitasi sosial di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan struktur birokrasi di Dinas Sosial sudah berjalan dengan baik sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang diberikan oleh Dinas Sosial.

Analisis berdasarkan Peraturan Daerah nomor 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila sebagaimana hasil wawancara yang diuraikan diatas, maka apabila dianalisis hasil wawancara tersebut untuk struktur birokrasi yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan, pembagian tugas dan koordinasi struktur birokrasi sudah dilaksanakan dengan baik hanya saja perda tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila belum ada perbaikan sehingga kinerja dari birokrat terbatas.

Menurut Edwards III (2006:150) untuk menuju implementasi kebijakan yang diinginkan, struktur birokrasi yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan, mempunyai pengaruh yang besar untuk mewujudkan keberhasilan kebijakan. Ada dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja birokrasi yang baik yaitu SOP suatu kegiatan yang dilakukan secara rutin oleh para pelaksana kebijakan/administratur/birokrat berdasarkan dengan standar yang ditetapkan dalam pekerjaannya. dan Fragmentasi suatu penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas kerja kepada beberapa pegawai dalam unit- unit kerja, untuk mempermudah pekerjaan dan memperbaiki pelayanan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa struktur birokrasi di Dinas Sosial Kota Medan sudah sesuai dengan SOP yaitu kegiatan yang dilakukan secara rutin

oleh para pelaksana kebijakan/administratur/birokrat berdasarkan dengan standar yang ditetapkan dalam pekerjaannya. dan Fragmentasi yaitu penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas kerja kepada beberapa pegawai dalam mengkoordinasi unit- unit kerja, untuk mempermudah pekerjaan dan memperbaiki pelayanan. Namun hanya saja kurangnya pembaruan terhadap perda larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila sehingga kinerja dari birokrat terbatas.

#### 5. Prosedur

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Rabu 21 Februari 2017 pukul 11:00 wib dengan Fakhruddin, SH selaku sekretaris di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan prosedur yang ada di Dinas Sosial Kota Medan yaitu dengan cara merazia para gepeng melalui tim URC yang akan melakukan pengawasan dan penangkapan para gepeng lalu setelah dikumpulkan di Dinas Sosial selanjutnya dilakukan pendataan dengan meminta ktp lalu dilepaskan dengan syarat membuat surat pernyataan kalau mereka melanggar lagi akan dimasukan ke panti rehabilitasi sosial. Usia 60 keatas di kirim ke panti jompo, usia dibawah 12 tahun di kirim ke panti asuhan dan lebihnya dimasukan ke panti rehabilitasi. Namun ketersediaan sarana dan prasarana di Dinas Sosial Kota Medan belum memadai karna terhambat oleh biaya untuk keseharian gepeng seperti makan nya dan sebagainya. Dan kegiatan yang diberikan Dinas Sosial ceramah agama agar menumbuhkan kesadaran masyarakat bahwasanya mengemis itu dilarang di agama mana pun, lalu memberi pembinaan keterampilan seperti menjahit.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Kamis 22 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Zailun ,SH,M.AP selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan prosedur di Dinas Sosial yaitu dengan cara melakukan razia yang dilakukan tim URC lalu dilakukan pendataan oleh petugas di Dinas Sosial, namun banyak juga gepeng yang sulit untuk di data karna tidak mempunyai KTP, terkadang sengaja ditinggalkan di rumah agar tidak ditahan. Kalau mereka mempunyai keluarga akan dipulangkan ke keluarga nya tapi jika tidak ada akan masuk kan ke panti untuk selanjutnya dilakukan pembinaan. Untuk ketersediaan sarana dan prasarana belum memadai karna gepeng yang dibina juga semakin meningkat. Untuk kebutuhan makan mereka sehari-hari juga dana nya masih kurang. Dan kegiatan yang diberikan dalam pembinaan gepeng di Dinas Sosial Kota Medan berupa ceramah agama, lalu memberi keterampilan seperti menjahit agar menjadi bekal untung gepeng yang usia produktif.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 26 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Lamo Mayjen LBN. Tobing selaku staff rehabilitasi sosial di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan prosedur di Dinas Sosial dengan cara tim URC akan merazia para gepeng lalu dilakukan pendataan namun banyak juga gepeng yang sulit untuk di data karna tidak mempunyai KTP, terkadang sengaja ditinggalkan di rumah. Kalau mereka mempunyai akan dipulangkan ke keluarga nya tapi jika tidak ada akan dimasuk kan ke panti untuk selanjutnya kita lakukan pembinaan. Untuk ketersediaan sarana dan prasarana belum memadai karna gepeng yang kita bina juga semakin meningkat. Untuk pembinaan dan kebutuhan

makan mereka sehari-hari dananya masih kurang. Dan kegiatan yang diberikan Dinas Sosial berupa ceramah agama, lalu memberi keterampilan seperti menjahit agar menjadi bekal untuk gepeng yang usia produktif.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 27 Februari 2017 pukul 12:00 wib dengan Nur Fajrah selaku Gepeng di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan prosedur di Dinas Sosial Kota Medan mereka akan di minta ktp sama pegawai nya kalau sudah di kasih ktp baru dilepaskan dengan surat perjanjian kalau mengulangi nya lagi akan di masukan ke panti rehabilitasi sosial. Sarana dan prasarana di Dinas Sosial sudah memadai mereka diberikan pembinaan di panti. Dan kegiatan yang diberikan berupa ceramah keagamaan, diberikan keterampilan menjahit.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 27 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Farida selaku gepeng di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan prosedur di Dinas Sosial Kota Medan mereka di minta ktp oleh pegawai nya dan di data baru dilepaskan dengan surat perjanjian kalau mengulangi nya akan dimasukan ke panti rehabilitasi sosial. Sarana dan prasarana di Dinas Sosial sudah memadai mereka diberikan pembinaan di panti. Dan kegiatan yang diberikan berupa ceramah keagamaan, dan diberikan keterampilan menjahit.

Analisis berdasarkan Peraturan Daerah nomor 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila sebagaimana hasil wawancara yang diuraikan diatas, maka apabila dianalisis hasil wawancara tersebut untuk prosedur pelaksanaan-pelaksanaan kebijakan sudah dilaksanakan dengan baik

oleh implementor namun kurangnya sarana dan prasarana di Dinas Sosial Kota Medan membuat pekerjaan para birokrat terhambat.

Menurut Ida Nuraida (2008:35), Prosedur adalah urutan langkah-langkah (atau pelaksanaan-pelaksanaan pekerjaan), di mana pekerjaan tersebut dilakukan, berhubungan dengan apa yang dilakukan, bagaimana melakukannya, bilamana melakukannya, di mana melakukannya, dan siapa yang melakukannya. Prosedur di Dinas Sosial sudah dilakukan dengan baik dengan melakukan pengawasan bertahap dan melakukan pembinaan sesuai dengan SOP. Namun sarana dan prasarana di Dinas Sosial Kota Medan kurang memadai sehingga terhambatnya kinerja implementor.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa prosedur kegiatan di Dinas Sosial belum terlaksana dengan baik dikarenakan kurangnya sarana dan prasarana di Dinas Sosial sehingga terhambatnya kinerja implementor terhadap sasaran kebijakan.

## 6. Strategi

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Rabu 21 Februari 2017 pukul 11:00 wib dengan Fakhruddin, SH selaku sekretaris di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan strategi yang digunakan Dinas Sosial Kota Medan dengan cara melakukan razia dadakan dan sering melakukan kerjasama dengan pihak-pihak kepolisian untuk merazia para gepeng, dan memberikan pembinaan di panti rehabilitasi sosial, serta membuat surat pernyataan kepada para gepeng kalau melanggar lagi akan diberikan sanksi pidana. Dan tindakan yang dilakukan terhadap gepeng yang sudah dibina namun masih kembali menggelandang dan

mengemis dijalanan Dinas Sosial akan menahan ktp gepeng dan memulangkannya kepada keluarganya serta membuat surat pernyataan kalau melanggar kita beri sanksi kurungan penjara 6 bulan atau denda Rp.5.000.000,00. Dan waktu pelaksanaan pembinaan tidak ada patokan waktu kalau sudah jera akan dilepaskan.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Kamis 22 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Zailun ,SH,M.AP selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan strategi yang dilakukan di Dinas Sosial yaitu sering melakukan patroli ke lapangan serta melakukan pembinaan dalam bentuk keterampilan untuk bekal para gepeng. Dan tindakan yang diberikan Dinas Sosial Kota Medan adalah memberikan sanksi denda atau kurungan penjara sesuai dengan perda yang berlaku. Serta waktu yang dibutuhkan untuk pengawasan dan pembinaan keterampilan 1 bulan saja.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 26 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Lamo Mayjen LBN. Tobing selaku staff rehabilitasi sosial di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan strategi yang dilakukan Dinas Sosial Kota Medan sering melakukan patroli ke lapangan, melakukan pembinaan dengan memberikan ceramah agama dan keterampilan untuk bekal para gepeng. Dan tindakan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Medan dengan memberikan sanksi denda atau kurungan penjara sesuai dengan perda yang berlaku. Serta waktu yang dibutuhkan untuk pembinaan keterampilan 1 bulan saja, kalau untuk pengawasan seperti patrol lapangan kita lakukan 1 bulan dua kali.



Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 27 Februari 2017 pukul 12:00 wib dengan Nur Fajirah selaku Gepeng di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan strategi yang digunakan dengan memberikan sanksi denda atau di penjara kalau melanggarnya lagi. Serta waktu yang dibutuhkan 1 bulan saja diberikan pembinaan.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 27 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Farida selaku gepeng di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan strategi yang digunakan dengan memberikan hukuman penjara dan denda. Serta waktu untuk pembinaan yang dilakukan selama 1 bulan.

Analisis berdasarkan Peraturan Daerah nomor 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila sebagaimana hasil wawancara yang diuraikan diatas, maka apabila dianalisis hasil wawancara tersebut untuk strategi mencapai suatu tujuan kebijakan belum terlaksana dengan efektif dikarenakan sejauh ini belum ada yang mendapat sanksi pidana padahal kenyataannya banyak gepeng yang bolak-balik terjaring razia dan mendapatkan pembinaan namun kembali menggelandang dan mengemis dijalanan.

Menurut Effendy, Strategi adalah perencanaan dan manajemen untuk mencapai tujuan, namun untuk mencapai tujuan tersebut, strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang memberikan arah saja melainkan harus mampu menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya. Strategi yang digunakan implementor kurang efektif dikarenakan para implementor kurang tegas dalam memberikan sanksi kepada sasaran kebijakan sehingga hukuman pidana yang

sudah di atur di dalam perda no.6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila hanya digunakan sebagai gertakan saja.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa strategi kebijakan tersebut tidak berjalan dengan efektif dikarenakan kurang tegasnya para implementor dalam memberikan sanksi pidana kepada gepeng yang sulit di atur.

## 7. Tujuan

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Rabu 21 Februari 2017 pukul 11:00 wib dengan Fakhruddin, SH selaku sekretaris di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan tujuan pengawasan dan pembinaan agar bisa mempunyai kehidupan yang layak dan tidak menggelandang dan mencari nafkah dengan cara mengemis lagi, serta menanamkan rasa malu pada diri mereka. Hambatan Dinas Sosial Kota Medan yaitu yang pertama sarana dan prasarana, yang kedua fasilitas, yang ketiga kesadaran masyarakat, pemerintah jadinya dibuat kucing-kicingan sama mereka, setelah sudah dibina dilepaskan lalu mereka kembali lagi mengemis di jalan. Saran dan harapan untuk Dinas Sosial Kota Medan ialah kesadaran masyarakat, jangan lah dibuat capek pemerintah. Walaupun itulah gunanya pemerintah, pemerintah siap untuk itu, Namun kerja pemerintah jadi itu-itu saja.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Kamis 22 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Zailun ,SH,M.AP selaku Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan tujuan pengawasan dan pembinaan yaitu agar para gepeng bisa hidup sepantasnya jangan luntang-lantung dijalan dan meninggalkan kebiasaan buruk mencari nafkah dengan mengharap belas kasihan orang lain. Hambatan Dinas Sosial Kota Medan ialah kurangnya kesadaran

masyarakat, sarana dan prasarana yang belum lengkap karna panti sudah tidak cukup lagi menampung para gepeng yang semakin banyak. Serta saran dan harapan Dinas Sosial Kota Medan berharap masyarakat juga bisa ikut bekerja sama dalam menegakkan peraturan daerah no.6 tahun 2003 ini, supaya peraturan ini kedepannya bisa lebih baik, dan untuk pihak – pihak atau instansi yang terkait juga bisa lebih giat lagi bekerja sama dalam mencapai tujuan dari peraturan daerah dan sarana dan prasarana di dinas sosial lebih di tingkatkan lagi agar bisa menampung gepeng yang semakin banyak.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 26 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Lamo Mayjen LBN. Tobing selaku staff rehabilitasi sosial di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan tujuan pengawasan dan pembinaan gepeng di Dinas Sosial Kota Medan agar para gepeng bisa hidup sepiantasnya tidak hidup dijalan dan meninggalkan kebiasaan buruk mencari nafkah dengan mengharap belas kasihan orang lain. Dan hambatan Dinas Sosial Kota Medan ialah sarana dan prasarana yang belum lengkap karna panti sudah tidak cukup lagi menampung para gepeng yang semakin banyak, dan kurangnya kesadaran dari diri gepeng. Serta saran dan harapan Dinas Sosial Kota Medan agar para gepeng dapat menjalankan hidupnya lebih layak tidak menjadikan mengemis sebagai suatu mata pencaharian, dan sarana dan prasarana di dinas sosial lebih di tingkatkan lagi agar bisa menampung gepeng yang semakin banyak.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 27 Februari 2017 pukul 12:00 wib dengan Nur Fajirah selaku Gepeng di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan tujuan pengawasan dan pembinaan supaya bisa bekerja yang bagus

tidak meminta-minta lagi di jalan. Saran dan harapan untuk Dinas Sosial Kota Medan agar semakin banyak yang bisa di bina biar tidak hidup di jalan lagi.

Berdasarkan hasil wawancara pada hari Senin 27 Februari 2017 pukul 10:00 wib dengan Farida selaku gepeng di Dinas Sosial Kota Medan. Beliau mengatakan tujuan pengawasan dan pembinaan agar bisa mempunyai keterampilan untuk bekal mencari uang tanpa harus mengemis lagi. Saran dan harapan untuk Dinas Sosial Kota Medan agar sarana dan prasarana nya lebih ditingkatkan lagi.

Analisis berdasarkan Peraturan Daerah nomor 6 tahun 2003 tentang larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila sebagaimana hasil wawancara yang diuraikan diatas, maka apabila dianalisis hasil wawancara tersebut untuk tujuan dikarnakan masih banyak kendala dikarnakan sarana dan prasarana yang belum lengkap di Dinas Sosial Kota Medan.

Menurut H.R. Daeng Naja, tujuan merupakan misi sasaran yang ingin dicapai oleh suatu organisasi di masa yang akan datang dan manajer bertugas mengarahkan jalannya organisasi untuk mencapai tujuan tersebut. Tugas mengarahkan jalannya kebijakan untuk mencapai tujuan pengawasan dan pembinaan sudah dilaksanakan dengan baik namun kurangnya kesadaran diri dari para gepeng di Kota Medan dan kurang lengkapnya sarana dan prasarana membuat belum tercapainya tujuan Dinas Sosial Kota Medan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tujuan kebijakan belum tercapai dikarnakan kurangnya sarana dan prasarana serta kurangnya kesadaran diri dari

para masyarakat untuk tidak kembali menggelandang dan mengemis lagi di jalan serta belum lengkapnya sarana dan prasarana pendukung.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan pengawasan dan pembinaan di Dinas Sosial Kota Medan secara umum dapat dikatakan belum optimal. terdapat kekurangan dan hambatan dalam pelaksanaannya karena di sebabkan oleh beberapa faktor seperti kurangnya fasilitas yang menghambat ke efektifan dalam penertiban, dana finansial yang belum jelas, komunikasi yang kurang efektif terhadap masyarakat, dan kebijakan yang belum pernah diperbaharui kembali.

Adapun kategorisasi yang menjadi tolak ukur dari beberapa pertanyaan ialah yang pertama adanya proses penyampaian informasi mengenai PERDA Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktik Susila. Proses komunikasi yang terjadi dalam implementasi kebijakan larangan gelandangan dan pengemis belum berjalan dengan baik, dikarnakan penyampaian informasi hanya diberikan kepada gepeng yang terjaring razia saja.

Kedua, sumber daya manusia dan sumber daya finansial sangatlah penting untuk sasaran kebijakan larangan gelandangan dan pengemis. untuk kompetensi implementor sudah melaksanakan tugas pokok dan fungsi dengan baik namun fasilitas di Dinas Sosial Kota Medan masih belum lengkap dikarnakan belum ada rumah panti rehabilitasi sosial untuk menampung para gelandangan dan pengemis di Kota Medan.

Ketiga, kinerja implementor sudah cukup baik, dapat dilihat dari banyaknya pihak yang terlibat, tidak hanya dinas sosial sendiri, tetapi juga melibatkan perangkat-perangkat daerah yang memberikan informasi juga secara langsung kepada warga didaerahnya masing-masing serta komitmen dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Keempat, struktur birokrasi di Dinas Sosial Kota Medan sudah sesuai dengan SOP yaitu kegiatan yang dilakukan secara rutin oleh para pelaksana kebijakan/administratur/birokrat berdasarkan dengan standar yang ditetapkan dalam pekerjaannya. dan Fragmentasi yaitu penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas kerja kepada beberapa pegawai dalam mengkoordinasi unit-unit kerja, untuk mempermudah pekerjaan dan memperbaiki pelayanan. Namun hanya saja kurangnya pembaruan terhadap perda larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila sehingga kinerja dari birokrat terbatas.

Kelima, prosedur kegiatan di Dinas Sosial Kota Medan sudah dilaksanakan dengan baik hanya saja kurangnya sarana dan prasarana di Dinas Sosial sehingga terhambatnya kinerja implementor terhadap sasaran kebijakan.

Keenam, strategi kebijakan larangan gelandangan dan pengemis serta praktik susila tidak berjalan dengan efektif dikarenakan kurang tegasnya para implementor dalam memberikan sanksi pidana kepada gepeng yang sulit di atur.

Ketujuh, tujuan kebijakan belum tercapai dikarenakan kurangnya kesadaran diri dari para masyarakat untuk tidak kembali menggelandang dan mengemis dijalan serta belum lengkapnya sarana dan prasarana pendukung.

## **B. Saran**

Adapun saran dari peneliti mengenai implementasi Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2003 tentang Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan adalah sebagai berikut :

1. Dengan dibuatnya Perda ini diharapkan mampu mengakomodir perkembangan Kota Medan
2. Sebaiknya pemerintah atau pihak yang terkait di lapangan bisa berkomunikasi yang lebih baik lagi dalam sosialisasi ataupun dalam menyampaikan himbauan agar lebih dimengerti oleh masyarakat. Dengan komunikasi yang lebih baik diharapkan hubungan antara pelaksana kebijakan dengan masyarakat bisa terjalin dengan baik sehingga tujuan dari kebijakan tersebut dapat dicapai.
3. Sebaiknya pemerintah dapat meningkatkan kuantitas dari pelaksana kebijakan serta mampu memaksimalkan pemanfaatan fasilitas dan finansial agar tujuan dari perda tersebut dapat tercapai.
4. Seyogyanya pemerintah dapat melengkapi fasilitas dan membangun panti guna kelancaran perda itu sendiri
5. Sebaiknya pemerintah melakukan revisi perda tersebut mengingat isi Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2003 tentang Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan yang kurang rinci serta adanya poin poin yang isinya masih dipertanyakan



6. Sebaiknya kualitas Semangat, tanggung jawab dari implementator lebih ditingkatkan lagi sehingga semua stakeholder mampu memaksimalkan peran masing-masing dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Abidin, Said Zainal, 2012, *Kebijakan public*, AIPI, Bandung.
- Anderson, James. E, 2003, *Publik Policy Making*, Houghton Mifflin Company, USE
- Daeng, Naja, H.R, 2005, *Hukum Kredit dan Bank Garansi*, PT. Citra Aditiya Bakti, Bandung
- Dunn, Wiliam. N, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Dye, Thomas. R, 2005, *Kebijakan dan Kebijakan Piblik*, Rosda Karya, Bandung.
- Edwards III . George, 2006, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly, Inc, Washington.
- Effendu, Muh, Arief, 2009, *The Power Of Corporate Governance, Teori dan Implementasi*, Salemba Empat, Jakarta
- Ernie, Saefullah, dkk, 2005, *Pengantar Manajemen*, Prenanda Media, Jakarta.
- Handayaniingrat, Soewarno, 1995, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Gunung Agung, Jakarta.
- Ida, Nuraida, 2008, *Manajemen Administrasi Perkantoran*, Kanisius, Yogyakarta
- Islamy, 2003, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Jamaludin, Adon Nasrullah, 2016, *Dasar-dasar Patologi Sosial*, CV.Pustaka Setia, Bandung.
- Kuswarno, Engkus, 2009, *Metode Penelitian Komunikasi*, Widya Padjajaran, Bandung.
- Moleong, Lexy, 2007, *Metodologo Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mulyadi, 2007, *Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen Edisi Ketiga*, Salemba Empat, Jakarta.
- Poerwadarminta ,W.J.S., 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

- Siagian, Sondang. P, 2005,*Fungsi-fungsi Manajerial, Edisi Revisi*, PT.Bumu Aksara, Jakarta.
- Silalahi, Ulbert, 2005,*Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi. Cetakan Keenam*, Sinar Baru Algensindo, Bandung.
- Sirait, Alfonsus, 1991, *Manajemen*, Erlangga, Jakarta.
- Susilo, Hartandi, 2007, *Analisis kebijakan Publik*, Aksara Baru, Jakarta.
- Tachjana, 2006,*Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI, Bandung.
- Tangkilisan, Hesel Nogi, 2003, *Kebijakan Publik Yang Membumi*. Lukman Offset YPAPI, Yogyakarta
- Terry, George. R, 2005. *Dasar-dasar Manajemen*, PT.Bumi Aksara, Jakarta.
- Thoha, Chabib, 1999, *Metodologi Pengajaran Agama*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Thoha, Mifta, 2008,*Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Prenadamedia Group, Jakarta
- Thoha, Mifta, 1989, *Pembinaan Organisasi Proses Diagnosa dan Intervensi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Usman, Rachmadi, 2001, *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Wahab, Solichin Abdul, 2008, *Analisis Kebijakan Edisi Kedua*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Winarno, Budi, 2012,*Kebijakan Publik*, Media Press, Jakarta.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

1. Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
2. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis
3. Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan.

### **C. Internet**

<http://m.analisadaily.com/read/medan-berpotensi-jadi-kota-gepeng/199070/2015/12/19>. Diakses pada tanggal 12 Desember 2015