

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Dasar

2.1.1 Kebijakan publik

Menurut W.I. Jenkins kebijakan publik merupakan rangkaian-rangkaian keputusan dimana keputusan tersebut yang selalu saling terhubung yang didapatkan dari satu aktor dan para pelaku politik, dimana tujuan tersebut yang telah disetujui dan dipilih beserta tata cara untuk mencapainya dalam keadaan tertentu, keputusan yang telah dicapai tersebut prinsipnya masih berada didalam batasan kewenangan kekuasaan dari para aktor-aktor politik (Wahab, 2017:15).

Kebijakan publik itu sendiri pada dasarnya adalah suatu aktifitas yang khusus (*a unique activity*), didalam pengertian ia memiliki ciri yang khas tertentu dimana tidak ditemukan didalam kebijakan-kebijakan jenis lainnya seperti berikut ini: (Wahab, 2017:17).

- 1) Kebijakan Publik yaitu suatu tindakan yang diperbuat secara dengan sengaja serta menuju pada tujuan tertentu, daripada sekedar bentuk sikap dan tidak yang menyimpang secara acak (*at random*), yang asal terbentuk serta secara kebetulan. Semisal sebuah peraturan dalam pembangunan atau peraturan sosial didalam sistem politik yang modern, bukan suatu perbuatan yang selalu serba kebetulan atau tindakan yang tidak beraturan, melainkan sebuah perbuatan yang sebelumnya telah disusun atau direncanakan (*by planed*).

Kebijakan diawal mulanya terbagi menjadi beberapa bagian yaitu tindakan-tindakan yang saling berkaitan, terhubung serta berpola, dimana hal itu menuju pada suatu tujuan tertentu yang telah dilaksanakan para pejabat atau aktor pemerintahan dan bukan suatu keputusan yang bisa berdiri dengan sendirinya seperti kebijakan dalam membuat Undang-Undang.

- 2) Kebijakan merupakan sesuatu yang dibentuk oleh Pemerintah diberbagai bidang tertentu seperti dalam menata perdagangan, menghapus kemiskinan, mengendalikan inflasi, dan menggalakkan perumahan bagi rakyat golongan berpenghasilan rendah.
- 3) Kebijakan Publik bisa berupa yang positif dan bisa pula berbentuk yang negatif. Kebijakan Publik yang berbentuk positif dapat merangkup berbagai tindakan-tindakan pemerintah yang dimana bentuknya dimaksudkan dapat mempengaruhi penyelesaian atas masalah yang sedang terjadi. Sedangkan kebijakan publik yang berbntuk negatif, kebijakan yang mungkin bisa meliputi keputusan para pejabat pemerintahan untuk tidak bertindak atau melakukan perbuatan apa pun dalam berbagai permasalahan padahal campur tangan dari pemerintah itu justru sebenarnya sangat dibutuhkan.

Menurut William Dunn (1995) Tahapan dari kebijakan publik itu sendiri yaitu:

(anggara 2018:120)

1. Tahapan Penyusunan Agenda Kebijakan

Agenda Setting merupakan suatu proses yang strategis dalam realitas kebijakan publik, saat proses ini ada tempat untuk memaknai persoalan publik serta prioritas

dalam agenda publik yang diperjuangkan. Dalam tahap penyusunan ada hal yang sangat penting dalam menentukan sebuah persoalan atau isu sosial yang nantinya dijadikan topik dalam agenda rencana pemerintahan. Tingkat urgensi serta esensi peraturan dan juga keterlibatan para pemangku kebijakan sesuatu yang harus diperhatikan saat penyusunan agenda kebijakan.

2. Tahapan Formulasi Kebijakan

Permasalahan yang telah masuk kedalam rencana kebijakan, yang selanjutnya dilakukan pembahasan oleh para pencetus kebijakan. Kemudian permasalahan tersebut didefinisikan yang bertujuan dalam mencari solusi masalah yang terbaik. Penyelesaian persoalan tersebut dapat berasal dari banyak hal alternatif atau pilihan kebijakan yang sebelumnya telah ada. Sementara saat perumusan tahapan-tahapan kebijakan, alternatif akan bersaing agar dapat dipilih sebagai kebijakan yang akan diambil untuk dijadikan solusi dalam memecahkan berbagai permasalahan tersebut.

3. Tahapan Adopsi

Legitimasi yang selalu bertujuan untuk selalu memberikan otorisasi pada tahap proses awal dari pemerintahan. Apabila pada tindakan legitimasi pada suatu dimasyarakat yang mengatur adalah kedaulatan rakyat, maka masyarakat akan menuruti petunjuk dari pemerintah, namun masyarakat juga harus mempercayai bahwa tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai sesuatu hal yang sah. Legitimasi bisa dikelola dengan melalui manipulasi simbol-simbol yang ada. Pada proses ini rakyat akan belajar dalam hal memberi dukungan pada pemerintahan.

4. Tahapan Evaluasi Kebijakan

Secara umum Evaluasi Kebijakan adalah suatu kegiatan yang akan mengaitkan estimasi atau memberi penilaian terhadap peraturan dimana didalamnya mencakup substansi, pelaksanaan (implementasi) serta dampaknya, oleh karena itu evaluasi juga dipandang sebagai bentuk dari kegiatan fungsional. Dimana yang memiliki arti evaluasi kebijakan tidak saja dilaksanakan disaat tahapan terakhir, namun hal itu juga dilaksanakan untuk semua proses pelaksanaan dari peraturan. Oleh sebab itu, evaluasi kebijakan juga mencakup tahapan pada perumusan masalah kebijakan yang ada, program yang direncanakan juga untuk menyelesaikan masalah yang terdapat pada kebijakan, implementasi, dan tahapan pada dampak dari kebijakan tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tercakup macam-macam kebijakan publik tentang peraturan pembentukan undang-undang dalam pasal 7 yang menjelaskan jenis dan susunan dari peraturan undang-undang yaitu:

- 1) Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- 2) Undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
- 3) Peraturan pemerintah.
- 4) Peraturan Presiden.
- 5) Peraturan Daerah

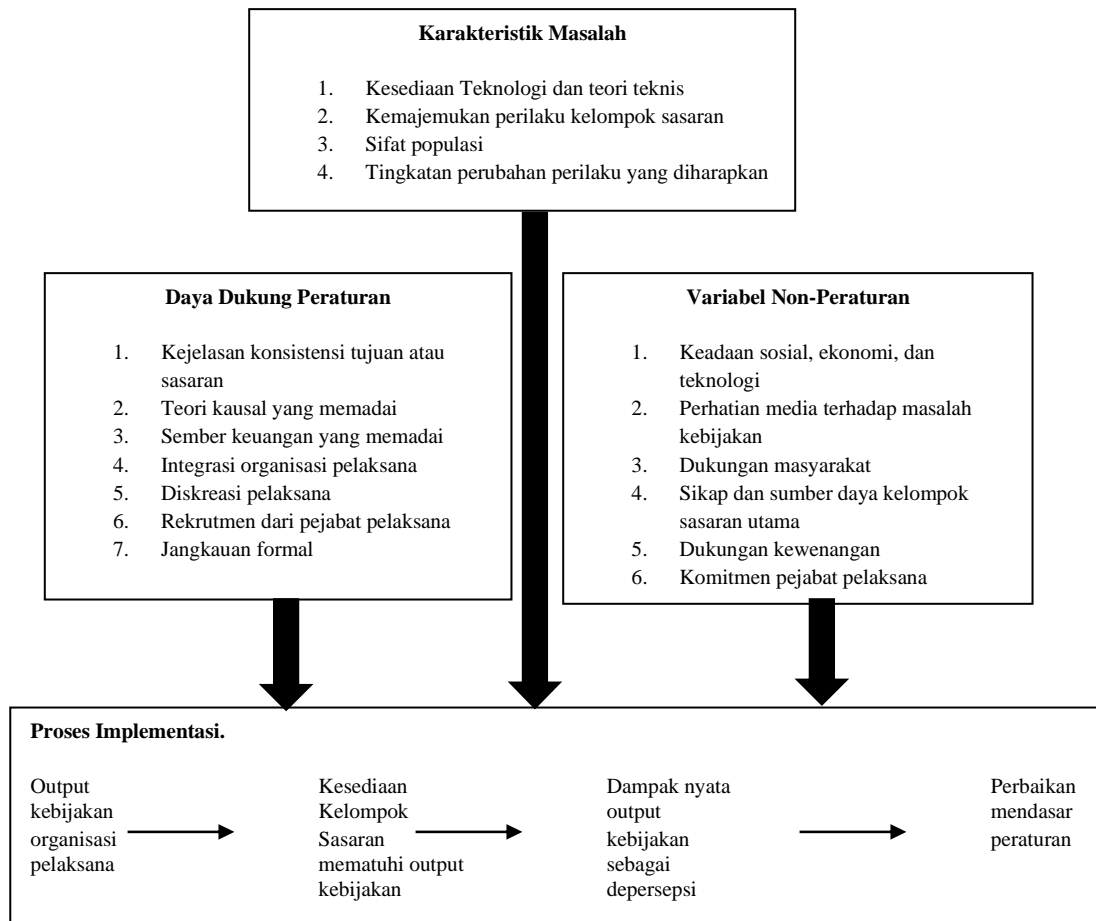
Berdasarkan hal itu dapat dilihat bahwa peraturan tersebut memiliki susunan yang diawali dari tingkatan kelurahan/desa sampai dengan ketinggian pusat.

2.1.2 Implementasi Kebijakan Publik

Wahab secara sederhana menyebutkan bahwa implementasi dari peraturan yaitu proses dalam menjalankan keputusan kebijakan, yang terbentuk dari Undang-undang, Keputusan Peradilan, Peraturan Pemerintah, Pemerintah Eksekutif, dan Dekrit Presiden, Wahab kembali mengatakan dalam pandangannya dari Pressman dan Wildavsky yang berpendapat mengenai kata kerja mengimplementasikan sudah sepatutnya terkait langsung dengan kata benda (Anggara, 2016:530). Sedangkan menurut Udoji pakar dari Afrika mengatakan pelaksanaan dari kebijakan adalah sesuatu hal yang penting bahkan bisa jauh lebih perlu daripada pembuatan peraturan. Kebijakan-kebijakan yang sudah di mimpikan atau rencana yang sudah matang akan tersimpan rapi didalam arsip kalo tidak segera di implementasikan.(Wahab, 2017:259)

Mazmanian dan Sabastier (1983) mengatakan, bahwa terdapat tiga sebab yang bisa mempengaruhi keberhasilan dalam menjalankan implementasi sebagai berikut: (1) karakteristik dari permasalahan (*tractability of the problems*); (2) karakteristik dari kebijakan/undang-undang (*ability of the statue to structure implementasion*); (3) lingkungan kebijakan (*nonstatutory variables affecting implementasion*).

Gambar 2.1 Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier



(Sumber: Anggara, 2018:258)

Grindle dan Quade mengatakan bahwa dalam mengukur suatu kinerja dari implementasi kebijakan publik diharuskan memperhatikan variable dari kebijakan, lingkungan serta organisasi. Perhatian itu perlu diarahkan sebab memperoleh kebijakan yang tepat saat pemilihan, masyarakat bisa ikut berpartisipasi dalam memberikan dukungan yang optimal dengan harapan menghasilkan tujuan yang diharapkan. Lingkungan kebijakan itu bergantung pada perilaku yang positif ataupun

negative, apabila didalam lingkungan dilihat dari sisi positif terhadap peraturan maka akan mempengaruhi kesuksesan dalam melaksanakan Implementasi kebijakan, namun jika lingkungan melihat dari sisi negatif maka akan terjadi benturan dari perilaku sehingga proses dari pelaksanaan ini terancam tidak bisa berhasil. (Anggara, 2018:261).

Meskipun dalam pelaksanaan implementasi kebijakan sudah dirancang sedemikian baik, ada beberapa hal yang membuat kebijakan implementasi tersebut gagal yaitu: (hanif nurcholis & enceng 2019).

- 1) Kebijakan yang direncanakan spesifikasinya kurang lengkap, yang dimaksud bahwa kebijakan yang telah dibuat tidak terperinci secara lengkap yang berakibat dimana para pelaksananya bingung dan mengartikan pemahaman mereka masing-masing.
- 2) Badan Intansi yang ditunjuk untuk menjalankan kebijakan tidak sesuai dengan bidangnya contohnya peranturan perihal pemberantasan buta huruf yang diserahkan kepada pemerintahan desa.
- 3) Ditemukannya tujuan yang saling berlawanan dalam pelaksanaannya, banyak badan instansi yang mempunyai tujuan yang berbeda atau tidak searah.
- 4) Penghasilan yang tidak sesuai. Para aktor kebijakan berfikir tentang upah tambahan/insentif yang diterima saat melaksanakan kebijakan tidak sebanding dengan jerih payahnya mereka.

- 5) Keterbatasan keahlian. Para pelaksana kebijakan yang bekerja tidak sesuai dengan bidangnya kemampuannya. Para pejabat kebijakan harus memiliki kemampuan tertentu.
- 6) Sumber Daya Administrasi yang terbatas.
- 7) Kegagalan dalam komunikasi.

2.1.3 Evaluasi kebijakan

Hanif Nurcholis dan Enceng dalam bukunya mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan merupakan sebuah penilaian yang sepenuhnya dari *input*, *proses*, *outputs*, dan *outcomes* dari kebijakan pemerintah. Saat melaksanakan evaluasi akan memperoleh hasil temuan apakah Kebijakan yang sedang dilaksanakan berhasil mencapai sasaran dari tujuannya atau bahkan gagal. Evaluasi sering digunakan untuk menilai seberapa jauh kinerja dan akuntabilitas pelaksana dari kebijakan. Disamping itu juga, evaluasi dimanfaatkan sebagai umpan balik para perumus dan pembuat kebijakan dengan tujuan penyempurnaan kebijakan yang selanjutnya. (Nurcholis & Enceng, 2019)

Secara umum terdapat tiga dimensi utama yang harus didapatkan informasinya dari studi evaluasi kebijakan publik. (Anggara, 2018).

- 1) Evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan

Evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan, adalah melakukan evaluasi terhadap kinerja bagi mereka yang bertanggung jawab pada saat mengimplementasikan kebijakan dengan demikian dapat menemukan jawaban

serta informasi tentang kinerja implementasi, efisiensi, serta efektifitas yang saling terhubung.

2) Evaluasi Kebijakan dan Dampaknya

Evaluasi kebijakan dan akibatnya, yaitu melakukan evaluasi terhadap kebijakan serta kandungan yang terdapat dalam programnya sehingga menemukan informasi tentang kegunaan (efek) dari peraturan, akibat (*outcome*) kebijakan, kesesuaian kebijakan/program dengan target yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan).

3) Dimensi Kajian pada Studi Evaluasi

Palumbo mengatakan bahwa didalam dimensi kajian saat studi evaluasi mencakup semua siklus didalam proses kebijakan, yang berawal pada saat penyusunan bentuk dari kebijakan, kemudian diimplementasi, sampai kebijakan selesai diimplementasikan.

Terdapat empat tipe evaluasi yang dikemukakan oleh Fiancé (Nurcholis & Enceng, 2019b)

- 1) Evaluasi Kecocokan (*appropriateness*), adalah evaluasi yang memberi penilaian pada kebijakan apakah kebijakan yang saat ini sudah ditetapkan itu memang layak untuk diteruskan, atau justru dilakukan pergantian melalui peraturan yang baru, dan apakah peraturan tersebut layak dilaksanakan oleh pemerintah daerah, atau bahkan oleh swasta.
- 2) Evaluasi Efektivitas, adalah evaluasi yang membuat penilaian terhadap peraturan, apakah kebijakan pada saat ini yang berlaku sudah memperoleh

hasil atau sudah memberi dampak yang sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan.

- 3) Evaluasi Efisiensi, adalah evaluasi yang melakukan penilaian pada kebijakan yang berdasarkan tolak ukur dari ekonomis, yang menilai sampai dimanakah tingkat manfaat dari kebijakan tersebut dibandingkan dengan sumber daya dan biaya yang telah dikeluarkan.
- 4) Evaluasi Meta, adalah evaluasi yang membuat penilaian pada proses untuk evaluasi itu sendiri. Apakah evaluasi yang dilaksanakan oleh lembaga yang bertanggung jawab sudah profesional? apakah evaluasi yang sedang terlaksana itu sensitif pada keadaan sosial, kultural, dan lingkungan? Apakah evaluasi tersebut memberikan hasil laporan yang dapat mempengaruhi pilihan-pilihan manajerial?

Evaluasi merupakan proses yang mendasarkan diri pada tingkat disiplin ketat dan tahapan waktu. karena sebab itu kita harus (1) membentuk sebuah skema umum penilaian dan (2) membentuk seperangkat instrument yang diantaranya yaitu parameter dan indikator. Skema umum penilaian terdapat empat aspek yang diantaranya adalah *input*, *proses*, *output* dan *outcome*, untuk seperangkat instrument diantaranya terdiri dari parameter dan indikatornya sebagai berikut:

- 1) *Input*, merupakan masukan yang dibutuhkan saat pelaksanaan kebijakan.
- 2) *Proses* merupakan bagaimana suatu peraturan ditransformasikan dalam sistem pelayanan langsung kepada warga negara.
- 3) *Outputs* (hasil), adalah dampak dari terlaksananya kebijakan tersebut.

- 4) *Outcomes* (dampak), apakah sesuatu terjadi saat melaksanakan peraturan tersebut berdampak nyata terhadap golongan yang menjadi target sasaran dari tujuan peraturan tersebut.

Sedangkan yang menjadi seperangkat instrument dimana yang mencakup parameter dan indikatornya yaitu:

- 1) Input, indikator-indikatornya sebagai berikut:
 - a. Sumber daya pendukung seperti sumber daya manusia, keuangan, sarana dan prasarana.
 - b. Sebagai dasar pendukung seperti teknologi dan peralatan.
- 2) Proses, indikator-indikatornya terdiri dari:
 - a. Tepat sasaran atau gagal?
 - b. Efisien atau tidak?
 - c. Tepat guna atau tidak?
- 3) *Outputs* (hasil), indikator-indikatornya terdiri dari:
 - a. Tepat tidaknya target yang dituju.
 - b. Berapa besar sasaran yang tercover.
 - c. Seberapa banyak peningkatan kelompok target yang ditangani.
 - d. Seberapa besar target atau golongan yang terlibat
- 4) *Outcomes* (dampak), indikator-indikatornya terdiri dari:
 - a. Ada atau tidaknya perubahan pada target/sasaran.
 - b. Seberapa besar perubahan pada target/kelompok.

- c. Seberapa cepat perubahan yang terjadi pada golongan yang dijadikan target sasaran dibandingkan dengan tujuan yang ingin dicapai.

Tabel 2.1 Tabel indikator kebijakan

| NO | Indikator | Fokus penilaian |
|-----------|------------------|---|
| 1 | Input | <p>a. Berapakah sumber daya manusia, uang, dan infrastruktur pendukung lain yang diperlukan?</p> <p>b. Apakah sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan memadai?</p> |
| 2 | Proses | <p>a. Bagaimana efektifitas dan efisiensi metode yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut?</p> <p>b. Bagaimanakah sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat?</p> |
| 3 | Outputs | <p>a. Berapa orang yang berhasil mengikuti program/kebijakan tersebut?</p> <p>b. Apakah hasil atau produk yang dihasilkan dari sebuah kebijakan publik?</p> |
| 4 | Outcomes | <p>a. Apakah dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan?</p> <p>b. Adakah dampak negatifnya? Seberapa jauh dampak negatifnya tersebut?</p> <p>c. Berapa banyak dampak positif yang dihasilkan?</p> |

(Sumber: Nurcholis, Enceng dan Amin, 2017:7.24)

William N. Dunn mengatakan bahwa evaluasi dari peraturan bertujuan dalam mencukupi akuntabilitas publik sebab sebuah kajian evaluasi harus sanggup untuk memenuhi esensi akuntabilitas tersebut yaitu: (Anggara 2018:p.212)

- 1) Memberikan Eksplansi yang logis atas realitas dari terlaksananya sebuah rencana atau peraturan.

- 2) Mengukur Kepatuhan, yaitu sanggup melihat keselarasan diantara pelaksanaan dari standar dan prosedur yang sudah ditentukan.
- 3) Melakukan Auditing dengan tujuan melihat apakah hasil dari peraturan tersebut sampai dengan tepat pada target yang telah dituju, atau adakah kejadian kebocoran dan penyalahgunaan pada penggunaan anggaran, dan adakah terjadi pelanggaran atau tidak dari pelaksanaan program dan tujuannya.
- 4) *Akunting* adalah sesuatu yang melihat dan mengukur penyebab sosial ekonomi dari peraturan tersebut seperti, Seberapa jauh program yang dimaksud sanggup meningkatkan penghasilan pada warga negara, apakah dampak yang terjadi sudah seperti yang direncanakan atau yang ditargetkan.

2.1.4 Peraturan Daerah

Peraturan Daerah menurut yang tertulis didalam Pasal 18 Ayat 6 UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah memiliki hak untuk menentukan kebijakan disetiap daerahnya, dimana daerah diberikan kewenang untuk membuat dan menjalankan peraturan diwilayahnya sendiri. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 perihal Pembentukan kebijakan dari undang-undang yang dimaksud dengan peraturan daerah dimana kebijakan dari undang-undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan kepala daerah.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah dibentuk dengan tujuan untuk menyelenggarakan otonomi daerah/provinsi/kabupaten/kota, tugas pembantu serta

merupakan penjabaran yang lebih lanjut dari kebijakan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan melihat ciri khas setiap daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang peraturan Pembentukan Peraturan Undang-Undang merupakan Landasan Yuridis pembentukan peraturan perundangan-undangan, yang ada ditingkat provinsi serta tingkat daerah. Undang-Undang ini berisikan dengan lengkap mengenai kebijakan, baik menyangkut sistem, jenis, asas serta materi muatan. Untuk proses pembentukannya diawali dengan perencanaan, persiapan, penyusunan, teknik, perumusan, pengesahan, pembahasan, pengundangan, maupun penyebarluasan, tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, baik ditingkat pusat dan ditingkat daerah, yang diatur berdasarkan dari proses pembentukan, hirarki dan jenis serta materi muatan kebijakan undang-undang.

Untuk menghasilkan peraturan undang-undang yang berkualitas, baik di tingkat pusat dan di tingkat daerah, kebijakan dari undang-undang tersebut setidaknya mencangkup tiga landasan tersebut yaitu:(ismatullah 2015:P.327).

- 1) Landasan Filosofis mengatakan dalam setiap undang-undang harus merujuk pada falsafah hidup bangsa. Apapun falsafah hidup bangsa tersebut, kebijakan yang sudah ditetapkan harus terdapat falsafah hidup dengan demikian kebijakan yang disahkan sesuai dengan moral.
- 2) Landasan Sosiologis mengatakan dalam setiap ketentuan yang terdapat didalam kebijakan tersebut harus disesuaikan dengan keyakinan umum ataupun kesadaran hukum dalam warga negara. Kebijakan yang sudah disahkan harus

disesuaikan dengan kebijakan hidup (*living law*) yang berada didalam lingkungan masyarakat.

- 3) Landasan Yuridis merupakan landasan hukum yang menjadi awal mula dari kewenangan dalam pembentukan kebijakan undang-undang. Artinya hanya sebagian badan atau pejabat memiliki kewenangan untuk menentukan suatu kebijakan sehingga terdapat aturan hukum yang merumuskan bahwa para pejabat serta badan memiliki wewenang untuk menetapkan peraturan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 perihal pembentukan dari peraturan undang-undang yang tidak memberikan pengertian yang jelas mengenai materi yang terdapat didalam peraturan provinsi dan materi yang dimuat dalam peraturan kabupaten/kota. Materi muatan suatu kebijakan didaerah harus mengandung asas-asas yaitu:

- 1) Asas Pengayoman, menyatakan bahwa untuk menciptakan ketentraman dimasyarakat. Dalam setiap muatan kebijakan daerah harus bermanfaat dalam memberikan perlindungan.
- 2) Asas Kemanusiaan, menyatakan dalam setiap muatan kebijakan daerah bisa menggambarkan perlindungan, menghormati hak asasi manusia serta martabat dan harkat setiap warga negara dan masyarakat Indonesia secara proposional.
- 3) Asas Kebangsaan, menyatakan dalam setiap muatan kebijakan daerah dapat menggambarkan watak dan sifat warga negara Indonesia yang pluralistik (Khebinekaan) tanpa menghilangkan dan selalu melindungi prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia.

- 4) Asas Kekeluargaan, menyatakan bahwa untuk mencapai hasil yang mufakat saat pengambilan keputusan. setiap muatan kebijakan daerah bisa menjadikan musyawarah sebagai solusinya.
- 5) Asas Kenusantaraan, menyatakan dalam setiap muatan kebijakan daerah untuk selalu memperhatikan kepentingan semua daerah yang di Indonesia dan materi muatan kebijakan daerah adalah bagian dari bentuk hukum nasional yang berlandaskan pada Pancasila.
- 6) Asas Bhineka Tunggal Ika, menyatakan dalam setiap muatan kebijakan daerah bisa memperdulikan keanekaragaman masyarakat, suku, agama, golongan, keadaan daerah dan kultur yang berkaitan dengan permasalahan yang sensitif dikehidupan bermasyarakat, berbangsa serta bernegara.
- 7) Asas Keadilan, menyatakan dalam setiap materi muatan kebijakan daerah bisa menggambarkan keadilan secara merata untuk setiap penduduk di Indonesia tanpa terkecuali.
- 8) Asas Kesamaan, menyatakan bahwa hukum pemerintahan dalam setiap muatan kebijakan daerah tidak diperbolehkan berisikan mengenai hal yang berupa perbedaan berlandaskan latar belakang, agama, golongan, ras, gender serta status sosial.
- 9) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum, menyatakan dalam setiap materi muatan kebijakan daerah mampu menghasilkan ketertiban didalam lingkungan warga negara melalui jaminan adanya kepastian hukum.

- 10) Asas Keseimbangan, Keresasian, dan Keselarasan, menyatakan bahwa antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan Bangsa dan Negara. Dalam setiap materi muatan kebijakan daerah mampu memberikan keseimbangan, keserasian dan kecocokan.
- 11) Asas Sesuai Substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan. Selain dari asas dan materi muatan yang diatas, DPRD dan Pemerintahan Daerah dalam menentukan kebijakan harus bisa memperhitungkan keistimewaan lokal/daerah sehingga memiliki daya saing dalam meningkatkan perkembangan ekonomi dan kesejahteraan penduduk daerahnya.

2.1.5 Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Sosial

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah maka pemerintahan Kota Batam mempunyai wewenang untuk mengelola dan mengurus diri sendiri termasuk dalam mengatur ketertiban sosial dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan dilingkungan penduduk. Untuk menciptakan ketertiban dimasyarakat tersebut diperlukan melakukan pembinaan mengenai norma dan nilai sosial sesuai adat budaya serta agama dengan tetap memperhatikan aspek-aspek dinamika sosial budaya yang bertumbuh sesuai dengan perkembangan zaman.

Berlandaskan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial menjadikanya upaya atau kegiatan pemerintah untuk menangani permasalahan sosial tersebut diantara pengemis, gelandangan dan anak jalanan. Untuk mencapai ketertiban sosial di Kota Batam yang telah direncanakan sangat

dipengaruhi oleh tingkat dari keterlibatan penduduk, dengan demikian kebijakan daerah ini adalah tanggung jawab dan milik seluruh golongan masyarakat di Kota Batam.

2.1.6 Gelandangan dan Pengemis

Menurut kamus besar bahasa Indonesia gelandangan merupakan mereka yang bergelandangan. Arti lainnya dari Gelandangan merupakan penduduk yang tidak tentu lokasi kediamannya, tidak ada pekerjaannya, mondar mandir dari satu tempat ketempat lain tanpa tentu tujuannya. Gelandangan menurut Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Sosial merupakan mereka yang hidup dengan kondisi yang tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan yang pantas didalam penduduk setempat serta tidak memiliki tempat untuk tinggal dan pekerjaan yang menetap didaerah tertentu serta kehidupan mereka selalu menjelajah ditempat umum.

Depertamen Sosial R.I (Republik Indonesia) mengatakan Gelandangan merupakan pendudukan yang keadaan hidupnya tidak mencapai norma-norma kehidupan yang selayaknya dikomunitas lokal, tidak memiliki lokasi untuk tinggal dan tempat kerja yang tidak menetap di suatu daerah, dan selalu berkeliaran ditempat umum karena berbagai alasan dan mereka yang selalu menginginkan belas kasihan dari warga yang mereka temui.

Pengertian Pengemis menurut Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial merupakan orang-orang yang memperoleh pendapatan melalui cara meminta-minta dimuka umum dengan bermacam cara dan alasan untuk

menginginkan belas kasihan dari orang lain. Sementara pengemis menurut kamus besar bahasa Indonesia merupakan orang-orang yang meminta-minta.

Definisi gelandangan menunjukkan bahwa mereka golongan dari kelompok yang lebih mulia dimana para gelandangan biasa memiliki pekerjaan tetapi tidak memiliki tempat tinggal permanen, berbanding terbalik dengan pengemis dimana pengemis hanya memohon berharap belas kasian dan kelompok para pengemis ini juga memiliki tempat tinggal yang permanen.

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa gelandangan tidak memiliki tempat tinggal permanen dan bekerja di beberapa daerah yang tinggal ditempat-tempat umum yang mengganggu ketertiban umum, sedangkan pengemis merupakan orang-orang yang menghasilkan uang melalui cara mengemis didepan umum dengan banyak cara, seperti memakai costum badut, bermain gitar dan mewarnai seluruh badan untuk mengharapkan belas kasian orang dan mengganggu ketertiban umum terutama di setiap persimpangan lampu merah.

2.1.7 Ciri-Ciri Gelandangan dan Pengemis

1) Tidak mempunyai tempat tinggal

Sebagian besar para pengemis dan gelandangan tidak mempunyai tempat tinggal yang tetap, biasanya mereka nongkrong dipos-pos yang kosong, dibawah jembatan, dipinggir rel kereta api dan digubuk-gubuk liar.

2) Hidup dibawah garis kemiskinan

Gelandangan dan Pengemis tidak mempunyai pendapatan yang stabil bahkan untuk memiliki makanan dan minuman setiap hari mereka harus mengemis dan mereka tidak dapat menjamin masa depan mereka.

3) Hidup penuh ketidakpastian.

Pengemis dan gelandangan yang berkeliaran setiap hari dijalanan sangat mengkhawatirkan ketika ada hal-hal yang tidak diharapkan seperti sakit mereka tidak akan dapat memperoleh asuransi kesehatan.

4) Mengemis ditempat umum seperti simpang lampu merah, terminal bus, stasiun kereta, toko-toko, rumah masyarakat dan lain-lainya.

5) Para pengemis dan gelandangan tidak mempunyai pekerjaan yang menetap.

2.2 Penelitian terdahulu

Adapun penelitian terdahulu pada penelitian ini yaitu:

- 1) Penelitian yang dilakukan oleh Lisa Yulianti Kusuma Anggarini yang berjudul Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah (perda) Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 Tentang penertiban dan Penangulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Samarinda, yang dimuat dalam jurnal Ilmu Administrasi Negara, volume 1, nomor 4, tahun 2013.ISSN.0000-0000. Metode dari penelitian memakai jenis Deskriptif Kualitatif. Berdasarkan hasil dari penelitian yang telah diuraikan di Samarinda sendiri para pengemis dan gelandangan yang terjaring akan dibawa kekantor satpol PP, disana para gelandangan akan diberi sanksi berupa denda dan sanksi administrasi, namun dengan penelitian yang dilakukan ditemukan kelemahan dari Peraturan Daerah ini sendiri dimana

pembinaan keterampilan bagi gelandangan dan pengemis sudah tidak dilaksanakan yang disebabkan oleh kekurangan anggaran, selain dari anggaran dalam proses penanggulangannya sendiri tidak adanya panti sosial khusus yang menampung para gelandangan dan dampaknya dari pelaksanaan ini sendiri belum mencapai target yang diharapkan pemerintah. (Yulianti 2013)

- 2) Penelitian yang dilakukan oleh Erfinandus G.Setiawan dan kawan-kawan, yang berjudul Pembinaan Anak Jalanan Melalui *Home Shelter* “Griya Baca“ Kota Malang sebagai Upaya Menuju Kota Layak Anak yang dimuat dalam jurnal Ilmu Administrasi publik, volume 1, nomor 1, tahun 2016, ISSN 2541-2515. Hasi dari penelitian ini sendiri yaitu bagaimana penanganan anak jalanan melalui program Griya Baca dimana proses penanganannya sendiri dimulai dari tahap penjangkauan, tahap pengkajian masalah anak jalanan, tahap persiapan pemberdayaan, tahap rujuk pemberdayaan kemudian tahapan yang akhir yaitu pengakhiran. Secara umum program dari Griya Baca sendiri sudah terlaksana dengan baik dimana program sudah terkonsep dan visi misi yang rutin setiap tahunnya, namun ada hal yang menjadi kekurangan dari program ini sendiri yaitu kurang adanya kerjasama terkait berbagai program dan kurang adanya pemateri dari pelaksanaan program ini sehingga menghambat hasil yang maksimal dan teralisasi dengan baik program ini.(Erfinandus G.Setiawan 2016)
- 3) Penelitian yang dilakukan oleh Suranto, Anditia Galih S, yang berjudul Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kota Yogyakarta Ditinjau Dari Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 yang dimuat

dalam jurnal Hukum Kebijakan Publik, volume 1, nomor 1, tahun 2017, ISSN 1978-7367. Penelitian ini termasuk penelitian empiris. Penelitian ini sendiri dalam menangani para gelandangan dan pengemis menggunakan dua tahap penanganan yaitu dengan tahap penertiban dan tahap penanganan. Dalam tahap penanganan sendiri telah terdapat perda yang mengatur dimana larangan kepada pengendaraan atau masyarakat dalam memberikan sumbangan yang berupa uang ataupun yang berbentuk barang terhadap para gelandangan serta pengemis yang termuat dalam pasal 25 nomor 1 tahun 2014, namun lemahnya penengakan ancaman membuat perda ini tidak berjalan dengan efektif dimana partisipasi masyarakat dalam hal ini sangat dibutuhkan. Dari hasil penelitian ini kesadaran masyarakat yang masih rendah akan hukum dan denda serta sanksi pidana juga belum diterapkan. (Suranto 2017)

- 4) Penelitian yang dilakukan oleh Effnuz Al-Anba, Drs. R. Slamet Santoso M. Si yang berjudul Evaluasi Kebijakan Penanganan Gelandangan (Studi kasus Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan, Anak Jalanan, dan Pengemis di Kota Semarang) yang dimuat dalam jurnal Ilmu Sosial dan Politik, volume 10, nomor 1, tahun 2021. Penelitian ini memakai metode dari kualitatif dengan jenis pendekatan deskriptif. Dalam penelitian ini ditemukan beberapa permasalahan yang menghambat berjalannya perda dengan baik dimana penanganan gelandangan terkendala dari sumber daya, kordinasi yang masih kurang, faktor waktu dimana perda sering kali terhenti karena keraguan dari implementator pelaksana

Peraturan Daerah. Penulis sendiri menyarankan akan adanya evaluasi yang lebih komprehensif, adanya pelatihan bagi implementator.(Effnuz Al Anba 2021)

- 5) Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Adriansyah yang berjudul Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial (Studi Kasus Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kota Pekanbaru) yang dimuat dalam jurnal Ilmu Administrasi Negara volume 4, nomor 1, tahun 2017. Penelitian ini memakai pendekatan kualitatif dengan metode jenis deskriptif hasil penelitiannya sendiri adalah Dinas Sosial Pekanbaru sendiri sudah tercukupi dalam hal sumber daya manusia dengan sistem pengetahuan yang memadai namun terkendala dengan tidak memadainya rumah rehabilitas, usaha represif sendiri yang digunakan dalam menangani gelandangan dan pengemis tidak berjalan secara optimal. Untuk dampak sendiri dari perda yang telah berjalan selama 8 tahun belum berdampak banyak baik untuk masyarakat dan gelandangan serta pengemis sendiri, menurut peneliti hal ini juga didasari dari masyarakat yang tidak adanya sanksi atau denda bagi kalangan yang memberi. (Muhammad Adriansyah 2017)
- 6) Penelitian yang dilakukan oleh Milla Anggraeni Rahayu Buwono yang berjudul Evaluasi Penertiban Anak Jalanan di Kota Samarinda (Peraturan Daerah nomor 16 tahun 2002 tentang Penertiban dan Penanggulangan Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan) yang dimuat dalam jurnal Administrasi Negara volume 4, No 2, tahun 2016. Metode yang digunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif.

Hasil dari penelitian ini sendiri Dimana untuk pelaksanaannya dari peraturan daerah sendiri sudah terlaksana cukup baik tetapi masih ditemukan beberapa faktor yang membuat penanganan untuk jalanan belum efektif dimana prasarana dan sarana yang masih kurang dimana hanya sebagian dari anak jalanan yang dibawa ke dinas, orang tua yang masih banyak melakukan eksploitasi terhadap anak-anak dibawah umur, budaya lama masyarakat yang selalu memberikan sumbangan yang berupa uang terhadap anak-anak jalanan, persoalan ini menjadi penghambat dari satpol PP melakukan penertiban hal ini peneliti menyarankan dimana satpol PP lebih tegas dalam menindak anak jalanan, pemerintah daerah untuk menindak orang tua secara tegas dan memberi sanksi karena telah memperkerjakan anak dibawah umur.(Buwono1 2016)

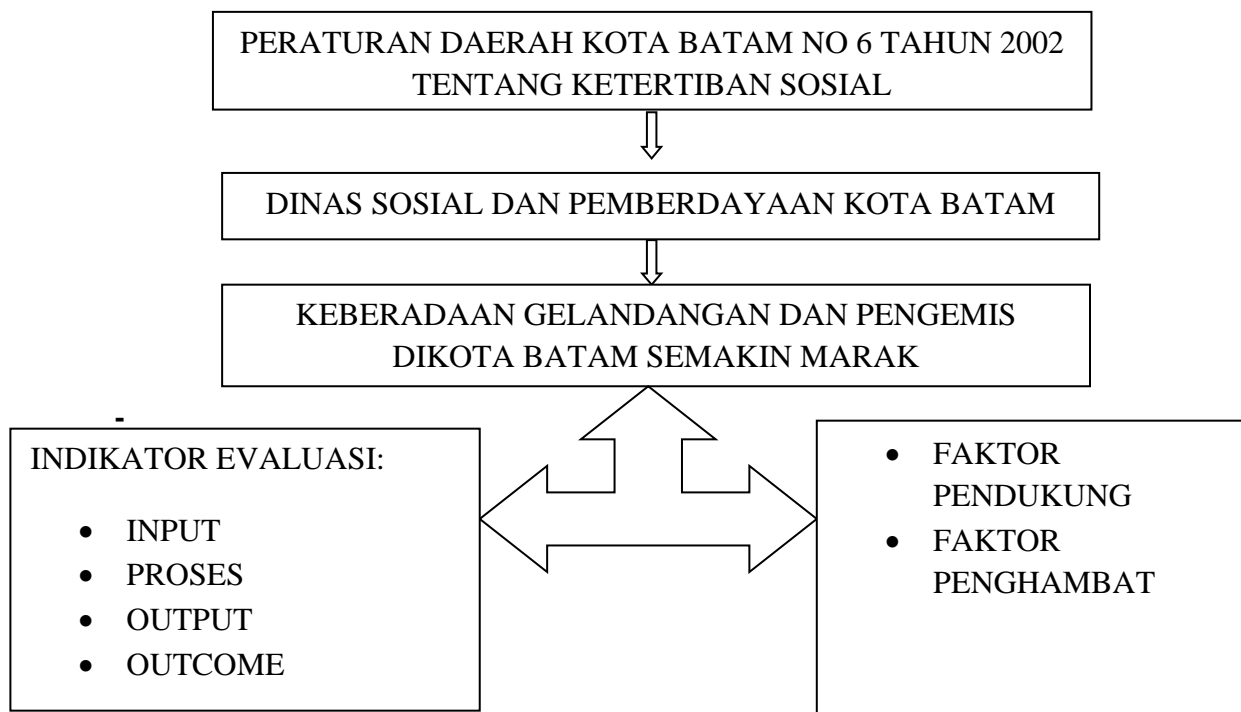
- 7) Penelitian yang dilakukan oleh Lenny husna dan Dedi Epriadi yang berjudul Analisis Kinerja Pemerintah Daerah dalam Penanganan Anak Terlantar Usia Sekolah yang dimuat dalam jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora volume 7, nomor 4 tahun 2020. Penelitian ini sendiri memakai metode pendekatan deskriptif kualitatif. Hasil untuk penelitian menunjukkan dimana pemerintahan kota batam sudah melaksanakan kinerjanya yang dimulai dari tahap pendataan anak terlantar, kemudian memberikan pelayanan sosial, dan melakukan pendampingan bagi anak yang terlantar. Penelitian ini juga menunjukkan bagaimana pemerintah menjalankan program dalam menangani anak terlantar dalam dua bentuk yaitu dengan pelayanan kelembangan dan pelayanan masyarakat. Untuk memperoleh hasil yang maksimal diharapkan pemerintah

lebih fokus terhadap permasalahan anak terlantar dan masyarakat dapat membantu pemerintah dalam menangani anak terlantar. (dedi epriadi 2020)

2.3 Kerangka Pemikiran

Menurut Uma Sekaran (1992) kerangka berpikir adalah model konseptual tentang bagaimana teori saling bersangkutan dengan bermacam-macam penyebab yang sudah diidentifikasi sebagai persoalan yang mendesak. Kerangka berpikir yang baik akan mendeskripsikan secara teoritis hubungan diantara variable yang akan dilakukan penelitian. Dengan demikian teoritis perlu diperjelaskan hubungan diantara variabel independen dan variabel dependen. Hubungan antar variable yang terjadi, selanjutnya akan dirumuskan kedalam susunan paradigma penelitian. Dengan demikian setiap penyusunan paradigma penelitian harus berdasarkan pada kerangka berpikir. (Pasalong, 2020:83)

Tabel 2.2 Kerangka Berfikir



(Sumber: peneliti, 2021)