

## Efektivitas Implementasi Kebijakan Tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru (Studi Gelandang dan Pengemis)

Vonny Aprilia Siregar<sup>1</sup> Dedi Kusuma Habiebie<sup>2</sup>

Program Studi Ilmu Administrasi Publik, Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Riau, Kota Pekanbaru, Provinsi Riau, Indonesia<sup>1,2</sup>  
Email: [vonnyaprilias6@gmail.com](mailto:vonnyaprilias6@gmail.com)<sup>1</sup> [dedi.kusuma@lecturer.unri.ac.id](mailto:dedi.kusuma@lecturer.unri.ac.id)<sup>2</sup>

### Abstrak

Ketertiban sosial adalah keadaan ketentraman sosial sesuai dengan norma-norma, nilai-nilai, tatanan agama dan budaya yang berlaku dimana pemerintah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan secara tertib, teratur, nyaman, dan tentram. Ketertiban sosial menandakan kehidupan sosial yang harmonis dan juga tertib sesuai dengan fungsi dan peran setiap masyarakat. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh masih banyaknya ditemukan gelandang dan pengemis yang ditemukan di tempat umum di Kota Pekanbaru yang menimbulkan permasalahan ketertiban sosial di tengah kehidupan masyarakat Kota Pekanbaru. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Efektivitas Implementasi Kebijakan Tentang Ketertiban Sosial Di Kota Pekanbaru (Studi Gelandang dan Pengemis). Penelitian ini dilakukan dengan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan bersifat analisis deskriptif. Dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Penelitian ini menggunakan teori Matland dalam Kadji (2015) dengan empat indikator yaitu: ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target, ketepatan lingkungan. Berdasarkan penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Efektivitas Implementasi Kebijakan Tentang Ketertiban Sosial Di Kota Pekanbaru (Studi Gelandang dan Pengemis) belum efektif. Faktor penghambat dalam efektivitas implementasi kebijakan tersebut yaitu lemahnya penegakan sanksi, kurangnya koordinasi antar pelaksana kebijakan, tidak adanya panti sosial khusus gepeng berusia produktif, target menolak untuk diintervensi, dan kurangnya partisipasi masyarakat akibat sosialisasi yang tidak merata sehingga hal tersebut memberikan pengaruh terhadap Efektivitas Implementasi Kebijakan Tentang Ketertiban Sosial Di Kota Pekanbaru (Studi Gelandang dan Pengemis).

**Kata Kunci:** Efektivitas Implementasi, Ketertiban Sosial, Gelandangan dan Pengemis



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

### PENDAHULUAN

Indonesia pada saat ini dilanda kemiskinan ekstrem dimana pada kondisi ini masyarakat tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar hidupnya secara sosial, ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan keterlibatan di masyarakat. Definisi kemiskinan adalah kehilangan kesejahteraan yang artinya kondisi serba kekurangan yang mengakibatkan seseorang tidak mampu mencapai derajat hidup layak. Secara umum kemiskinan adalah keadaan individu atau kelompok yang tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan sandang, pangan, papan dan pelayanan kesehatan. Kemiskinan merupakan permasalahan sosial yang menjadi akar dari banyaknya masalah yang berkenaan pada dampak negatif yang muncul dilingkungan masyarakat. Kelangkaan alat pemenuh kebutuhan dasar, sulitnya akses terhadap pekerjaan dan pendidikan dapat menyebabkan kemiskinan. Kemiskinan terjadi dikarenakan beberapa faktor diantaranya pengangguran dengan jumlah banyak, tingkat pendidikan rendah yang mengakibatkan seseorang tersebut tidak mempunyai ilmu pengetahuan dan keterampilan serta tidak memiliki pola pikir dan pandangan yang luas akibatnya mereka tidak mampu untuk memotivasi dan menata hidupnya ke standar kehidupan yang lebih layak. Hingga saat ini sudah banyak upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi masalah kemiskinan, namun belum ditemukan cara yang tepat dalam menangani kemiskinan padahal kemiskinan

dapat menyebabkan terganggunya kenyamanan dan masalah ketertiban sosial. Ketertiban sosial merupakan prosedur kemasyarakatan berbentuk pada hubungan dan kebiasaan untuk memperoleh tujuan dan sasaran dalam masyarakat. Ketertiban sosial ini adalah keadaan ketentraman sosial sesuai dengan norma-norma, nilai-nilai, tatanan agama dan budaya yang berlaku dimana pemerintah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan secara tertib, teratur, nyaman, dan tentram. Ketertiban sosial menandakan kehidupan sosial yang harmonis dan juga tertib sesuai dengan fungsi dan peran setiap masyarakat. Tertib sosial adalah gambaran kehidupan yang dinamis, terstruktur, dan aman yang terbentuk dari adanya keselarasan hubungan dalam interaksi sosial dilihat dari norma, tindakan, dan nilai sosial.

Peraturan terkait ketertiban sosial sangat penting adanya untuk menciptakan sebuah kenyamanan dan kedamaian di dalam lingkungan masyarakat serta untuk meminimalisir masalah ketertiban dan keamanan di masyarakat. Peraturan Daerah Kota Pekanbaru nomor 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial memiliki tujuan untuk meningkatkan usaha-usaha pengendalian dan berkesinambungan terhadap kesejahteraan sosial. Adapun target dari peraturan ini adalah terwujudnya sebuah ketentraman sosial yang sesuai dengan norma-norma, nilai-nilai tatanan agama dan budaya yang berlaku dimana pemerintah dan masyarakat melakukan kegiatan secara tertib, teratur, nyaman, dan tentram. Apabila nilai dan norma sosial tersebut dijalankan oleh masyarakat maka akan menciptakan ketertiban sosial di dalam masyarakat. Dalam Peraturan Daerah no 12 tahun 2008 ini mengatur tentang ketertiban sosial terkait Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah perorangan, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena sebab-sebab tertentu tidak dapat melaksanakan fungsi dan peran sosialnya sehingga tidak memenuhi kebutuhan minimum baik rohani, jasmani, maupun sosialnya. Keberadaan gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru berada di jumlah tertinggi dalam permasalahan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), serta permasalahan gelandang pengemis yang sampai saat ini masih menjadi permasalahan yang serius di Kota Pekanbaru diantara permasalahan ketertiban sosial, yang menimbulkan banyak sekali permasalahan sosial di kehidupan masyarakat Kota Pekanbaru yaitu masalah ketertiban, masalah lingkungan, masalah kependudukan, masalah keamanan dan kriminalitas. Berdasarkan hal tersebut maka peneliti tertarik mengambil studi terkait gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru.

Gelandang dan pengemis kerap disingkat menjadi “gepeng”. Kata gelandang memiliki arti senantiasa berkeliaran atau tidak pernah memiliki tempat tinggal untuk menetap sedangkan pengemis senantiasa meminta-minta di tempat umum dengan berbagai macam cara untuk mendapat rasa simpati dari orang lain. Gelandang dan pengemis ini adalah orang-orang tidak mampu yang menjalani kehidupan di kota-kota dan tidak memiliki pendidikan yang cukup, tidak mempunyai keahlian, dan tidak mempunyai modal berupa uang. Dalam peraturan daerah Kota Pekanbaru nomor 12 tahun 2008 tentang gelandang dan pengemis yang memiliki definisi yaitu:

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

Jumlah gelandang dan pengemis pada tahun 2022 yang dipulangkan ke daerah asalnya oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru dapat diketahui bahwa permasalahan terkait gelandang dan

pengemis di masyarakat tidak bisa untuk dipisahkan dalam kenyataan kehidupan masyarakat di berbagai kota besar di Indonesia termasuk Kota Pekanbaru. Kota Pekanbaru yang termasuk ke dalam kota dengan tingkat urbanisasi dan migrasi yang tinggi yang dikarenakan Kota sentra ekonomi terbesar di bagian timur pulau merupakan penyebab semakin meningkatnya jumlah gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru. Hal ini tentunya membuat masyarakat mengalami keresahan terkhusus pada pengguna jalan karena perempatan dan jalan-jalan pusat kota terutama di persimpangan lampu merah sering terdapat gelandang dan pengemis yang berkeliaran. Dalam Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial pada pasal 3 berisi larangan terhadap gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru. Isi larangan dalam peraturan tersebut yaitu:

1. Dilarang melakukan pengemisan di muka umum di depan umum dan di tempat umum di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyebrangan.
2. Dilarang bagi setiap orang memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandang dan pengemis di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyebrangan atau di tempat-tempat umum.
3. Dilarang bergelandang tanpa pencaharian ditempat umum di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyebrangan.

Sebagian masyarakat sudah mengetahui larangan perihal memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandang dan pengemis beserta dengan sanksi yang diberikan, akan tetapi masih banyak ditemukan persoalan mengenai masyarakat yang tidak mengetahui perihal larangan tersebut. Oleh sebab itu sampai saat ini masih banyak masyarakat yang memberikan sumbangan kepada gelandang dan pengemis atas dasar rasa kasihan serta banyak masyarakat yang beranggapan lebih baik tangan diatas dari pada tangan dibawah. Di dalam Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 di dalam Pasal 29 berisi sanksi terhadap gelandang dan pengemis serta masyarakat yaitu:

1. Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pasal 3 dan pasal 4 dalam Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/ atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah).
2. Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini adalah Pelanggaran.

Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru sebagai penegak hukum dalam peraturan ini masih belum bersikap tegas untuk menegakkan sanksi baik terhadap gelandang dan pengemis ataupun masyarakat itu sendiri. Gelandang dan pengemis yang terjaring serta tidak mengikuti pembinaan akan dipulangkan dengan membuat perjanjian untuk tidak kembali ke jalanan, akibatnya tidak timbul efek jera terhadap gelandang dan pengemis dan pada akhirnya mereka akan tetap berakhir di jalanan. Keberadaan gelandang dan pengemis berkaitan dengan budaya malas dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehingga mereka cenderung meminta-minta dan menunggu belas kasihan dari masyarakat. Penyebab seseorang tertarik menjadi gelandang dan pengemis dikarenakan mereka tidak perlu bersusah payah untuk bekerja sehingga saat ini banyak orang yang menjadikan hal ini sebagai profesi. Selain itu gelandang dan pengemis yang identik dengan kemiskinan akan cenderung mendorong seseorang untuk melakukan tindakan kriminal seperti mencuri dan menjambret.

Saat ini gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru semakin bertindak tidak sewajarnya, jika dahulu gelandang dan pengemis melakukan aksinya dengan cara membuat luka palsu atau berpura-pura cacat namun sekarang cara tersebut sudah kurang berlaku lagi untuk menarik perhatian orang-orang atau masyarakat agar mau memberikan uang kepada pengemis. Saat ini berbagai macam modus dan cara dilakukan pengemis untuk menarik

perhatian orang-orang untuk dapat memberikan uang, diantaranya pada saat ini modus pengemis yang banyak ditemukan adalah menjadi manusia silver, badut jalanan, manusia kemoceng, pengamen, pak ogah yang mengatur jalan tetapi membuat jalan menjadi macet, sampai hal yang paling miris yaitu dengan menggendong bayi untuk memunculkan rasa iba, dan saat ini banyak ditemukan pengemis yang meminta-minta dengan cara memaksa, tidak jarang pula ditemukan pengemis yang melakukan tindakan merusak kendaraan pengguna jalan yang tidak mau memberikan uang. Di Kota Pekanbaru keberadaan gelandang dan pengemis banyak ditemui di sejumlah titik persimpangan lampu merah, yang mana hal ini disebabkan persimpangan lampu merah menjadi tempat pemberhentian sementara pengguna jalan yang memungkinkan gelandang dan pengemis untuk mendapatkan uang.

Jumlah gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru masih tergolong sangat tinggi, dimana dapat diketahui pada titik-titik lokasi persimpangan yang terdapat banyak gelandang dan pengemis. Hal ini mengakibatkan gelandang dan pengemis yang berada di persimpangan lampu merah dapat mengganggu ketertiban umum yang dapat merugikan masyarakat dengan melahirkan banyak sekali masalah-masalah sosial di tengah kehidupan bermasyarakat di Kota Pekanbaru. Selain itu pengemis di Kota Pekanbaru tidak hanya banyak ditemui di persimpangan lampu merah saja melainkan langsung ke rumah masyarakat untuk meminta-minta. Dengan banyaknya jumlah Gelandang dan pengemis yang banyak ditemui di persimpangan lampu merah maupun di tempat umum dapat membuktikan bahwa gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru belum tertangani secara maksimal oleh Satpol PP Kota Pekanbaru dan Dinas Sosial Kota Pekanbaru. Jumlah gelandang dan pengemis akan semakin banyak ditemui pada hari sabtu dan minggu atau pada hari libur dikarenakan banyaknya kegiatan masyarakat yang menghabiskan waktu diluar rumah serta aman dari razia sehingga hal ini menjadi kesempatan yang baik bagi gelandang dan pengemis. Gelandang dan pengemis juga sering berkeliaran pada saat momen-momen tertentu yang membuat pendapatan mereka meningkat dari hari-hari biasa, contohnya pada pergantian tahun dan puncaknya pada bulan ramadhan dimana pada saat ini masyarakat ringan tangan untuk memberi sehingga momen ini dimanfaatkan oleh gelandang dan pengemis.

Sejalan dengan permasalahan gelandang dan pengemis yang masih banyak ditemukan tempat-tempat umum, bahkan pemerintah juga tidak menegakkan sanksi tegas terhadap gelandang dan pengemis yang tertangkap. Hal ini dapat menjelaskan bahwa implementasi dalam Peraturan Daerah nomor 12 tahun 2008 ini tidak berjalan secara baik. Walaupun peraturan ini telah berlaku sejak tahun 2008 diseluruh Kota Pekanbaru, namun tujuan utama dibuatnya peraturan ini belum mencapai kesuksesan. Hal ini dibuktikan dengan semakin banyaknya jumlah gelandang dan pengemis di setiap tahunnya dan semakin beragamnya jenis gelandang dan pengemis di jalanan Kota Pekanbaru untuk itu perlu melihat bagaimana efektivitas dalam implementasi peraturan daerah tersebut. Maka dengan diberlakukannya penelitian lebih lanjut akan diketahui seberapa jauh efektivitas implementasi terhadap gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru ini. Dari uraian yang telah peneliti paparkan maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Efektivitas Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru (Studi Gelandang dan Pengemis)". Tujuan Penelitian: Untuk mengetahui sejauh mana efektivitas implementasi kebijakan tentang ketertiban sosial pada gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam mengefektifkan implementasi kebijakan tentang ketertiban sosial pada gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru.

## METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif yaitu dengan memberi gambaran tentang masalah penelitian dan pemecahannya. Metodologi penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau pelaku yang diamati. Penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti, mengamati, dan memahami perilaku individu atau kelompok, dan fenomena sosial dalam kondisi alamiah, sehingga diperoleh data-data deskriptif dalam bentuk tulisan atau lisan yang kemudian diinterpretasi secara deskriptif. Dengan bertujuan untuk mendeskripsikan, menguraikan dan menggambarkan bagaimana efektivitas implementasi kebijakan tentang ketertiban sosial pada gelandangan dan pengemis oleh Dinas Sosial di Kota Pekanbaru dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru. Metode penelitian yang dibutuhkan dalam penelitian agar dapat berjalan dengan baik serta menghasilkan sebuah pencapaian yang diharapkan. Metode dalam penelitian ini yaitu metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Dalam penelitian ini penelitian dilakukan untuk memahami berbagai fenomena baru yang diperlukan ilmu pengetahuan melalui penelitian dengan metodologi yang tepat. Metode penelitian deskriptif adalah pencarian fakta interpretasi yang sesuai. Penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan, sikap, sudut pandang, serta proses yang sedang berlangsung dan pengaruh dari suatu fenomena. Dalam penelitian ini juga dapat memberikan sebuah gambaran yang nyata tentang bagaimana fakta atau keadaan nyata dilapangan.

Penentuan lokasi dimaksudkan untuk mempermudah dan memperjelas objek yang menjadi sasaran penelitian. Lokasi penelitian secara institusi berada di Dinas Sosial Kota Pekanbaru di Jl Parit Indah Jl Datuk Setia Maharaja No. 6, Simpang Tiga, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru, Riau dan di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja yaitu di Jl. Pepaya Jatirejo, Kecamatan Sukajadi, Kota Pekanbaru Riau. Untuk lokasi lapangan yang dipilih oleh peneliti adalah lokasi gelandangan dan pengemis yang sering ditemui di persimpangan lampu merah yaitu persimpangan lampu merah mall SKA, persimpangan lampu merah Arifin Ahmad, persimpangan lampu merah Tabek Gadang. Alasan peneliti memilih lokasi lapangan penelitian karena lokasi tersebut merupakan lokasi terbanyak ditemuinya gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru.

Dalam penelitian kualitatif, subjek penelitian disebut sebagai informan. Informan penelitian adalah orang yang dimanfaatkan untuk dapat memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar belakang penelitian. Informan dalam penelitian ini dapat berupa pernyataan, keterangan, atau data-data yang dapat membantu dalam memahami Efektivitas Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial pada Gelandang dan Pengemis. Oleh karena itu, informan dalam penelitian ini adalah orang-orang yang dianggap mengetahui secara pasti mengenai tujuan dalam penelitian ini. Adapun teknik penentuan informan pada penelitian ini yaitu menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu teknik pengambilan sample didasarkan atas tujuan dengan mempertimbangkan bahwa informan memahami masalah terkait data dan informasi yang tepat terkait penelitian ini. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini sebagai berikut: Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Pekanbaru; Analis Rehabilitasi Permasalahan Sosial Dinas Sosial Kota Pekanbaru; Kepala Seksi Kerja Sama Satpol PP Kota Pekanbaru; Penyidik Pegawai Negeri Sipil; Pengamat Perkotaan Kota Pekanbaru; Gelandang dan Pengemis; dan Masyarakat.

### **Jenis dan Sumber Data**

1. Data Primer. Data primer merupakan data yang diperoleh melalui wawancara secara langsung dengan informan yang berkaitan dengan Efektivitas Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial Di Kota Pekanbaru. Dalam hal ini data primer penulis dapatkan dari hasil wawancara langsung yaitu pada Dinas Sosial Kota Pekanbaru dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru serta melalui observasi atau pengamatan langsung terhadap gelandang dan pengemis yang melewati wilayah yang menjadi fokus dalam penelitian ini yaitu di titik terbanyak persimpangan lampu merah untuk mengetahui informasi lebih lanjut mengenai efektivitas Implementasi Kebijakan Tentang Ketertiban Sosial Di Kota Pekanbaru pada gelandang dan pengemis
2. Data Sekunder. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari sumber-sumber sekunder yang berfungsi sebagai pendukung data primer. Data sekunder yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung atau data yang telah tersedia dari pengumpulan instansi terkait dengan objek penelitian terdahulu, jurnal, buku-buku, internet, media massa dan sumber penelitian. Data ini diperoleh dari pendataan dokumen arsip-arsip, laporan lainnya yang relevan dengan Efektivitas Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru pada gelandang dan pengemis yang dihasilkan dari Dinas Sosial Kota Pekanbaru dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru yang didapat dari berbagai sumber seperti:

### **Teknik Pengumpulan Data**

1. Observasi. Dalam metode ini pengamatan merupakan teknik yang paling penting sebelum melakukan penelitian untuk memperoleh data, dengan metode observasi diperoleh pengamatan yang jelas untuk menghindari kesalahpahaman dengan objek, maka penulis mengamati secara langsung untuk mengetahui kejadian yang sebenarnya. Menurut Faisal dalam Sugiyono (2018) mengklasifikasikan observasi menjadi observasi berpartisipasi, observasi secara terang-terangan dan tersamar, serta observasi yang tak berstruktur. Dalam penelitian ini menggunakan observasi terang-terangan atau tersamar dengan pengumpulan sumber data menyatakan terus terang kepada sumber data. Kemudian data tersebut diteliti dan dipahami lebih dalam lagi secara berulang ulang agar mendapatkan data yang dirasa dibutuhkan dalam penelitian ini, data tersebut dikemas secara baik dan sederhana agar pembaca dapat lebih mudah memahami. Observasi merupakan pengamatan langsung yang dilakukan oleh peneliti dengan cara turun langsung ke lokasi penelitian untuk melihat apa yang terjadi serta untuk melihat fakta-fakta yang ada agar lebih mengetahui bagaimana Efektivitas Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial pada Gelandang dan Pengemis di Kota Pekanbaru.
2. Wawancara. Wawancara merupakan metode untuk mengadakan tanya jawab tatap muka dengan informan penelitian untuk memperkuat data terkait Efektivitas Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial pada Gelandang dan Pengemis di Kota Pekanbaru. Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, tetapi juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang mendalam. Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara secara sestruktur dimana pedoman wawancara telah ditentukan sebelumnya oleh peneliti.
3. Dokumentasi. Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan menggunakan catatan-catatan atau dokumen yang ada di lokasi penelitian atau sumber-sumber lain yang terkait dengan objek penelitian. Dokumentasi ialah peneliti mencari data dengan cara mengambil data berupa file, foto, dan lain sebagainya mengenai Efektivitas Implementasi

Kebijakan tentang Ketertiban Sosial pada Gelandang dan Pengemis di Kota Pekanbaru. Dokumentasi dalam penelitian ini peneliti peroleh dari dokumentasi publik yang diambil dan didapatkan langsung di lokasi penelitian yaitu pada Dinas Sosial Kota Pekanbaru dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru. Dokumen tidak sekedar mengumpulkan dan menulis atau melaporkan dalam bentuk kutipan tentang sejumlah dokumen, namun yang dilaporkan adalah hasil analisis terhadap dokumen-dokumen tersebut.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Efektivitas Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial Di Kota Pekanbaru pada gelandang dan pengemis Di Kota Pekanbaru**

Penelitian ini mengkaji tentang Efektivitas Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial Di Kota Pekanbaru pada gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru, dalam hal ini peneliti menggunakan teori dari Matland dalam Kadji (2015) yang mana terdapat beberapa hal yang perlu dipenuhi untuk menilai keefektifan implementasi kebijakan, teori ini memiliki empat indikator penting yang harus dilihat untuk menilai keefektifan implementasi kebijakan sebagai berikut: Ketepatan Kebijakan; Ketepatan Pelaksanaan; Ketepatan Target dan Ketepatan Lingkungan

#### **Ketepatan Kebijakan**

Dalam suatu kebijakan ketepatan kebijakan dapat diartikan sebagai suatu tolak ukur bagaimana suatu kebijakan tersebut dinilai apakah tepat atau tidak dan apakah suatu kebijakan tersebut memang benar-benar diperlukan untuk masyarakat banyak atau tidak. Seperti halnya dalam kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru khususnya pada gelandang dan pengemis ini. Menurut Richard Matland ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan dengan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan, apakah kebijakan tersebut telah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan, apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan. Seperti yang kita ketahui saat ini permasalahan gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru yang semakin menjamur dan sangat meresahkan masyarakat di Kota Pekanbaru, dengan adanya kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru ini diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru. Kebijakan tentang Ketertiban sosial di Kota Pekanbaru ini dikeluarkan untuk mengatur permasalahan-permasalahan gelandang dan pengemis yang mengganggu ketertiban Umum di Kota Pekanbaru. Kemudian untuk melihat sejauh mana kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru ini dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan, maka dari itu peneliti ingin melihat sejauh mana ketepatan pada setiap indikator di dalam kebijakan ini dapat memecahkan masalah yang ingin diselesaikan yang akan dijelaskan sebagaimana berikut:

1. Gelandang dan Pengemis. Dalam kebijakan ini mendefinisikan gelandangan sebagai orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap serta mengembara ditempat umum, pengemis yaitu orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain sedangkan gelandangan dan pengemis adalah orang yang hidup bergelandang sekaligus mengemis. Dengan adanya definisi gelandang dan pengemis diatas maka seperti yang kita ketahui saat ini gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru yang sesuai dengan definisi di dalam peraturan tersebut memang benar dan

tepat, namun pada saat ini banyak sekali ditemukan pengemis yang memanfaatkan hal tersebut sebagai mata pencaharian. Gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru pada saat ini banyak yang menjadikan gepeng atau gelandang dan pengemis menjadi sebuah mata pencaharian bagi mereka untuk bisa mendapatkan uang. Pengemis di Kota Pekanbaru bahkan mempunyai tempat tinggal yang layak dan kebutuhan hidup mereka yang tercukupi. Pada saat ini permasalahan yang banyak ditemukan adalah pengemis yang memanfaatkan dan menjadikan hal tersebut sebagai mata pencaharian mereka sedangkan kebanyakan diantara mereka adalah orang-orang yang hidup dengan keadaan yang berkecukupan serta sehat secara rohani maupun jasmani, meskipun demikian hal tersebut tidak mampu membuat mereka untuk mampu mencari mata pencaharian lain yang lebih layak selain turun ke jalanan.

2. Larangan. Larangan di dalam kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru yang memuat larangan terhadap gelandang dan pengemis untuk tidak melakukan pengemisan ditempat umum, di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan penyebrangan serta larangan terhadap masyarakat yaitu dilarang bagi setiap orang untuk memberikan sumbangan dalam bentuk uang ataupun barang kepada gelandang dan pengemis di tempat-tempat umum. Dengan adanya sebuah larangan bagi gelandang dan pengemis serta masyarakat di dalam kebijakan ini memang diperlukan untuk bisa membantu upaya penegakan terhadap kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru. Selain hal tersebut dengan adanya sebuah larangan adalah untuk bisa melindungi gelandang dan pengemis itu sendiri dan menciptakan lingkungan masyarakat yang tertib serta nyaman. Sebuah larangan diperlukan untuk mengatasi gelandang dan pengemis yang berada dipersimpangan lampu merah dan mengganggu kenyamanan berlalu lintas. Selanjutnya masyarakat yang menjadi peran penting agar gelandang dan pengemis tidak tetap berada di jalanan yaitu dengan cara tidak memberikan uang kepada gelandang dan pengemis yang berada di persimpangan lampu merah tersebut. Dalam menangani permasalahan gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru dengan adanya sebuah larangan tepat adanya. Sementara itu berdasarkan temuan peneliti kenyataan yang terjadi pada saat ini larangan yang diberikan kepada gelandang dan pengemis serta masyarakat masih belum menimbulkan dampak yang maksimal.
3. Prinsip-Prinsip Penanganan Gelandang dan Pengemis. Salah satu isi dari kebijakan ini adalah prinsip-prinsip penanganan gelandang dan pengemis, yang pada dasarnya dalam menangani gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru harus sesuai dengan prinsip-prinsip penanganan gelandang dan pengemis. Berdasarkan hal tersebut terdapat prinsip-prinsip penanganan gelandang dan pengemis diantaranya yaitu prinsip penerimaan gelandang dan pengemis apa adanya, prinsip tidak menghakimi, prinsip individualisme, prinsip kerahasiaan, prinsip partisipasi, prinsip komunikasi, dan prinsip kesadaran diri. Oleh karena itu dengan adanya prinsip-prinsip penanganan gelandang dan pengemis diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru. Dalam menangani gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru prinsip-prinsip penanganan gelandang dan pengemis sangat diperlukan, hal ini dikarenakan setiap gelandang dan pengemis memiliki permasalahan yang berbeda-beda. Berdasarkan hal tersebut maka dalam menangani setiap gelandang dan pengemis mereka tidak bisa disamaratakan dalam hal penanganannya, dengan menggunakan prinsip-prinsip penanganan gelandang dan pengemis maka akan dicari dan diberikan solusi untuk bisa mengatasi permasalahan yang mereka alami sehingga pada akhirnya mereka tidak kembali bergelandang atau mengemis ke jalanan.

4. Penertiban dan Pembinaan. Menurut Wibowo (2007) penertiban merupakan sebuah kegiatan yang bertujuan untuk mencapai suatu hal berupa tujuan yang lebih baik dengan cara proses pengaturan. Kegiatan penertiban dalam kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru ini bermaksud untuk mengatur serta menertibkan gelandang dan pengemis yang berkeliaran di jalanan terutama gelandang dan pengemis yang saat ini banyak berada di persimpangan lampu merah. Dengan adanya penertiban terhadap gelandang dan pengemis ini diharapkan dapat menertibkan gelandang dan pengemis yang mengganggu serta meresahkan masyarakat yang berkendara di jalanan. Selain itu dengan dilakukannya penertiban diharapkan gelandang dan pengemis tidak berada di jalanan terutama tidak berada di persimpangan lampu merah lagi. Sementara itu meski telah dilakukannya penertiban terhadap gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru hal ini tidak memberikan hasil yang benar-benar diinginkan, gelandang dan pengemis yang ditertibkan hanya akan tertib pada saat dilakukannya penertiban saja bahkan pada saat dilakukannya penertiban tidak jarang terdapat gelandang dan pengemis yang menolak atau berusaha menghindari penertiban yang sedang berlangsung. Namun setelah selesai dilakukannya penertiban gelandang dan pengemis akan tetap turun dan berada di jalanan. Selanjutnya yaitu perihal pembinaan, untuk memperoleh hasil yang lebih baik dalam menangani gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru dengan dilakukannya suatu usaha dan tindakan dengan melakukan kegiatan yang berdaya guna, melakukan perbaikan terhadap pola kehidupan yang direncanakan, dan berhasil untuk membangun sumber daya manusia yang berkualitas, merupakan tujuan dari dilakukannya sebuah pembinaan. Dalam menangani permasalahan gelandang dan pengemis pembinaan terhadap gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru sangat penting adanya. Pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru merupakan sebuah upaya-upaya yang dilakukan untuk bisa mengembalikan fungsi-fungsi sosial dari gelandang dan pengemis yang terjaring, sehingga pada akhirnya Dinas Sosial Kota Pekanbaru akan membantu gelandang dan pengemis tersebut sesuai dengan kebutuhan mereka.
5. Pelayanan Sosial. Pelayanan sosial yakni usaha-usaha yang dilakukan di bidang kesehatan, pendidikan, pengembangan dan ketenagakerjaan dalam bentuk kegiatan sosial yang dilaksanakan secara profesional. Selain itu pelayanan sosial merupakan suatu bentuk kegiatan yang bertujuan untuk bisa membantu individu atau kelompok untuk bisa memenuhi kebutuhan-kebutuhannya, sehingga pada akhirnya mereka bisa berkembang. Pelayanan sosial yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru yaitu berupa pelatihan, bimbingan fisik dan mental kepada gelandang dan pengemis serta keluarga dari gelandang dan pengemis tersebut yang juga diberikan bimbingan mental serta fisik. Selanjutnya Dinas Sosial Kota Pekanbaru juga memberikan bantuan usaha berupa modal kepada gelandang dan pengemis, selain itu gelandang dan pengemis yang berasal dari luar daerah akan dipulangkan ke daerah asalnya oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru yang bekerjasama dengan Dinas Sosial Provinsi Riau.
6. Panti Sosial. Panti Sosial adalah lembaga pelayanan kesejahteraan sosial yang memiliki tugas dan fungsi untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan memberdayakan penyandang masalah sosial ke arah kehidupan normatif secara fisik, mental dan sosial. Di Kota Pekanbaru sendiri sampai saat ini belum memiliki panti sosial yang mana Dinas Sosial Kota Pekanbaru saat ini hanya memiliki shelter sebagai tempat penampungan sementara. Di Kota Pekanbaru sendiri sampai saat ini belum memiliki panti sosial yang mana Dinas Sosial Kota Pekanbaru saat ini hanya memiliki shelter sebagai tempat penampungan sementara, sedangkan panti sosial berada di Dinas Sosial Provinsi. Sehingga gelandang dan pengemis terjaring terutama gelandang dan pengemis yang masih memiliki usia produktif

hanya bisa dibina di dalam shelter selama tujuh hari, dan untuk gelandang dan pengemis anak atau lansia dapat dirujuk ke panti sosial provinsi. Hal ini membuat Dinas Sosial Kota Pekanbaru mengalami kesulitan dalam menangani gelandang dan pengemis yang berusia produktif.

7. Ketentuan Pidana. Ketentuan pidana yang berisi sebuah norma larangan atau perintah yang memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana untuk pelanggaran terhadap ketentuan. Dengan adanya ketentuan pidana dapat mengatur kehidupan bermasyarakat agar dapat tercipta dan terpeliharanya ketertiban umum. Di dalam kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru terdapat ketentuan pidana berupa ancaman dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah). Tindak pidana ini dimaksud dalam kebijakan ini salah satunya tertuju pada gelandang dan pengemis yang bergelandang dan mengemis di tempat umum di jalan raya, jalur hijau, persimpngan lampu merah dan jembatan penyebrangan, serta masyarakat yang memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandang dan pengemis di di jalan raya, jalur hijau, persimpngan lampu merah dan jembatan penyebrangan. Penegakan hukum sesuai dengan kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru dapat diketahui bahwa penegakan perda sesuai dengan isi di dalam kebijakan ini tidak mungkin untuk dilakukan, salah satu alasannya yaitu menimbang rasa kemanusiaan. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa ketentuan pidana dalam kebijakan ini sudah tepat namun pihak yang berwenanglah yang tidak tegas dalam penegakan terhadap sanksi tersebut.
8. Implementor. Implementor dalam kebijakan adalah mereka yang secara resmi disahkan sebagai pelaksana kebijakan atau program di lapangan yang mempunyai tanggung jawab atas pelaksanaannya Implementor dalam kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru dalam menangani gelandang dan pengemis adalah Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru dan Dinas Sosial Kota Pekanbaru dan bekerja sama dengan pihak kepolisian. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru yang mempunyai tugas dalam menegakkan perda dan merupakan pihak yang turun secara langsung untuk menertibkan dan menangani gelandang dan pengemis yang berada di jalanan dikarenakan Satuan Polisi Pamong Praja merupakan pihak yang menyelenggarakan ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, selain itu Satuan Polisi Pamong Praja merupakan pihak yang memiliki ketahanan fisik dan mental yang kuat dan terlatih sehingga tepat dalam menangani berbagai ancaman dari gelandang dan pengemis yang berada di jalanan. Selanjutnya Dinas Sosial yang mempunyai tugas dalam melaksanakan urusan pemerintahan di bidang sosial, sehingga dalam menangani gelandang dan pengemis yang ada di Kota Pekanbaru peran Dinas Sosial Kota Pekanbaru sangat dibutuhkan untuk dapat menangani permasalahan gelandang dan pengemis yang ada di Kota Pekanbaru dengan kegiatan-kegiatan sosial dan pembinaan yang diberikan oleh tenaga-tenaga sosial yang ada Dinas Sosial. Maka dari itu implementor di dalam kebijakan ini dikatakan sudah tepat. Kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru sudah bermuatan dengan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan yakni permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru, dan sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan dan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan yaitu Pemerintah Kota Pekanbaru. Maka dari itu peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru pada gelandang dan pengemis sudah tepat kebijakan.

### **Ketepatan Pelaksanaan**

Indikator kedua untuk melihat suatu efektivitas implementasi kebijakan yaitu apakah dalam pelaksanaannya sudah tepat atau tidak. Menurut Richard Matland ketepatan pelaksanaan dapat dilihat dari bagaimana kerjasama yang dilakukan beberapa pihak. Pihak tersebut terdiri dari pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Selanjutnya dalam ketepatan pelaksanaannya implementor dari kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru ini diukur dari bagaimana kerjasama antara pemerintah, swasta, serta masyarakat sendiri. Dalam pelaksanaan kebijakan ini Satpol PP Kota Pekanbaru melakukan sosialisasi kepada masyarakat untuk tidak memberikan uang kepada gelandang dan pengemis, selain itu Satpol PP Kota Pekanbaru melaksanakan penertiban gelandang dan pengemis dengan melakukan razia yang bersifat monitoring yang dilakukan setiap hari. Selain itu Satpol PP Kota Pekanbaru juga melakukan razia yang bekerja sama dengan Dinas Sosial Kota Pekanbaru serta Dinas Perhubungan. Selanjutnya gelandang dan pengemis yang tertangkap akan dibawa ke kantor Satpol PP Kota Pekanbaru dan akan diberikan pembinaan oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru. Dinas Sosial Kota Pekanbaru dan Satpol PP Kota Pekanbaru tidak selalu melakukan kerja sama dalam pelaksanaannya. Satpol PP Kota Pekanbaru maupun Dinas Sosial Kota Pekanbaru dalam pelaksanaan penertiban dan pembinaan hanya dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi dari Satpol PP Kota Pekanbaru maupun Dinas Sosial Kota Pekanbaru. Kerjasama dalam pelaksanaan penertiban serta pembinaan di Kota Pekanbaru oleh Satpol PP Kota Pekanbaru dan Dinas Sosial Kota Pekanbaru belum berjalan dengan baik. Berdasarkan kebijakan tentang Ketertiban Sosial Satpol PP Kota Pekanbaru yang melaksanakan penertiban gelandang dan pengemis, setelah itu tindak lanjut dari razia yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Pekanbaru dikoordinasikan dengan Dinas Sosial Kota Pekanbaru untuk dilakukan pembinaan lebih lanjut. Sementara itu setelah Satpol PP Kota Pekanbaru melakukan penertiban tidak adanya koordinasi lebih lanjut dengan pihak Dinas Sosial Kota Pekanbaru, bahkan Dinas Sosial Kota Pekanbaru melakukan penertiban atau penjangkauan dengan bantuan dari Satgas Dinas Sosial Kota Pekanbaru. Ketepatan pelaksanaan kebijakan tentang ketertiban sosial pada gelandang dan pengemis masih belum tepat pelaksanaan, hal ini dapat dilihat dari kerjasama antara Satpol PP Kota Pekanbaru dengan Dinas Sosial Kota Pekanbaru belum berjalan baik. Selain itu penertiban yang dilakukan tidak maksimal karna bersifat memantau tanpa memberikan sanksi terhadap gelandang dan pengemis yang tertangkap. Pembinaan yang tidak dilakukan secara terus menerus serta tidak dilakukannya pengecekan ulang terhadap gelandang dan pengemis yang sudah dibina. Selanjutnya masih banyaknya masyarakat yang tidak mengetahui adanya larangan perihal memberikan uang dan barang kepada gelandang dan pengemis di tempat-tempat umum terutama di persimpangan lampu merah dan masih banyaknya gelandang serta pengemis di jalanan meskipun sudah ditertibkan dan diberikan pembinaan, hal inilah yang membuktikan bahwa ketepatan pelaksanaan dalam kebijakan ini belum tepat pelaksanaan.

### **Ketepatan Target**

Indikator ketiga yaitu ketepatan target. Target merupakan suatu hal yang hendak dicapai dalam suatu perencanaan. Menurut Richard Matland ada tiga hal yang dijadikan tolak ukur dalam ketepatan target. Pertama yang dilihat apakah target sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Kedua kesiapan dari semua pihak serta ada atau tidaknya konflik yang mana artinya ada atau tidaknya sebuah penolakan dari adanya kebijakan ini. Ketiga apakah kebijakan ini merupakan kebijakan baru atau hanya memperbaharui kebijakan yang telah ada sebelumnya. Target dalam kebijakan ini adalah untuk mewujudkan ketentraman sosial terutama untuk mengatasi permasalahan gelandang dan pengemis. Dari indikator

penelitian ini peneliti melihat target dari Satpol PP Kota Pekanbaru dan Dinas Sosial Kota Pekanbaru terkait kebijakan ini sehingga dapat membantu masyarakat Kota Pekanbaru terumata masyarakat Kota Pekanbaru yang masuk kedalam PMKS ini dapat kembali tumbuh dan berkembang menjadi masyarakat yang memiliki fungsi-fungsi sosial sebagaimana masyarakat pada umumnya. Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No 12 Tahun 2008 merupakan kebijakan lama yang sampai saat ini masih dipergunakan dalam penanggulangan permasalahan gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru. Jadi dapat disimpulkan bahwa kebijakan ini tidak bersifat baru dan tidak memperbaharui kebijakan sebelumnya. Target dalam kebijakan ini masih belum tepat target. Hal ini dapat dilihat dari target dalam kebijakan ini yaitu untuk bisa mewujudkan ketentraman sosial terutama untuk mengatasi permasalahan gelandang dan pengemis yang mengganggu ketertiban dan dalam pelaksanaan kebijakan ini tidak memiliki target dalam bentuk kuantitas atau angka. Sementara itu target dalam kebijakan ini tidak dapat tercapai disebabkan oleh gelandang dan pengemis yang menjadi sasaran dalam kebijakan ini melakukan penolakan dan tidak memiliki kesiapan serta adanya penolakan dari pihak yang menjadi sasaran. Selanjutnya kebijakan ini tidak bersifat baru dan tidak memperbaharui kebijakan sebelumnya.

### **Ketepatan Lingkungan**

Indikator keempat dalam mengukur efektivitas implemetasi kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru adalah ketepatan lingkungan. Menurut Richard Matland terdapat dua lingkungan dalam ketepatan lingkungan yaitu lingkungan internal kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan internal kebijakan yaitu interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait. Sedangkan lingkungan eksternal kebijakan yaitu terdiri dari persepsi masyarakat terhadap kebijakan, interpretasi masyarakat, serta media massa. Interaksi antara Dinas Sosial dengan Pemerintah Kota Pekanbaru berjalan dengan baik, dimana Pemerintah Kota Pekanbaru dengan Dinas Sosial Kota Pekanbaru sudah memiliki satu tujuan yaitu untuk dapat menangani permasalahan gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru, selanjutnya interaksi antara Dinas Sosial Kota Pekanbaru dengan Satpol PP Kota Pekanbaru juga berjalan dengan baik dimana Dinas Sosial Kota Pekanbaru dan Satpol PP Kota Pekanbaru melaksanakan usaha sesuai dengan tugas, pokok, dan fungsi dari masing-masing mereka. Selain itu interaksi antara Dinas Sosial dengan Kementerian Sosial juga berjalan dengan baik. Masyarakat menyambut baik dan mendukung dengan adanya kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru pada gelandang dan pengemis ini, hal ini dikarenakan kebijakan tentang ketertiban sosial ini sangat baik digunakan untuk mengatur orang-orang yang menyandang permasalahan sosial di perkotaan terutama di Kota Pekanbaru agar orang-orang yang menyandang permasalahan sosial tersebut tidak mengganggu ketertiban umum. Selain masyarakat media massa juga mengikuti perkembangan ini, dimana hal ini dibuktikan dengan dipublikasikannya informasi-informasi mengenai kebijakan pada gelandang dan pengemis melalui media massa. Adanya berita yang dipublikasikan oleh media massa ini maka informasi mengenai kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru ini tidak hanya diketahui oleh masyarakat tertentu, namun juga dapat diketahui oleh seluruh masyarakat Kota Pekanbaru maupun luar Kota Pekanbaru. Ketepatan lingkungan di dalam kebijakan tentang ketertiban sosial di Kota Pekanbaru dinilai sudah tepat lingkungan. Ditujukan dari hasil penelitian dan penjelasan mengenai lingkungan internal kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan meliputi interaksi dengan pihak-pihak terkait dengan pelaksana dalam kebijakan ini seperti pemerintah Kota Pekanbaru, Satpol PP Kota Pekanbaru, Dinas Sosial Kota Pekanbaru, masyarakat serta media massa yang mana interaksi diataranya berjalan dengan baik.

## **Hambatan Dalam Mengefektifkan Implementasi Kebijakan Tentang Ketertiban Sosial Di Kota Pekanbaru Pada Gelandang dan Pengemis**

Penelitian yang dilakukan penulis mengenai Kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru pada Gelandang dan Pengemis masih ditemukan faktor-faktor yang menghambat dalam mengefektifkan Implementasi Kebijakan Tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru pada gelandang dan pengemis, adapun faktor-faktor penghambatnya adalah sebagai berikut:

### **Lemahnya Penegakan Sanksi**

Satpol Polisi Pamong Praja atau Satpol PP Kota Pekanbaru sebagai penegak perda dalam Peraturan Daerah No 12 Tahun 2008 Kota Pekanbaru masih belum melaksanakan penegakan sanksi hingga saat ini. Sampai saat ini Satpol PP Kota Pekanbaru belum melakukan penegakan sanksi, sanksi yang diberikan oleh Satpol PP Kota Pekanbaru hanya berupa kegiatan bersih-bersih lingkungan seperti membersihkan sampah atau membersihkan selokan di Sekitaran Kantor Satpol PP Kota Pekanbaru. Selain itu tidak ada peringatan atau sanksi tegas yang diberikan oleh Satpol PP Kota Pekanbaru kepada gelandang dan pengemis yang tertangkap berkali-kali oleh Satpol PP Kota Pekanbaru atau Dinas Sosial Kota Pekanbaru. Dengan lemahnya penegakan sanksi serta tidak adanya peringatan tegas yang diberikan oleh Satpol PP Kota Pekanbaru kepada gelandang dan pengemis yang sudah tertangkap sekali maupun berkali-kali, hal ini lah yang membuat tidak timbulnya efek jera terhadap gelandang dan pengemis sehingga pada akhirnya mereka tetap untuk tetap turun ke jalanan.

### **Kurangnya Koordinasi Antar Pelaksana Kebijakan**

Dalam Pelaksanaan kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru oleh Satpol PP Kota Pekanbaru dan Dinas Sosial Kota Pekanbaru, Satpol PP Kota Pekanbaru yang melaksanakan penertiban gelandang dan pengemis, setelah itu tindak lanjut dari razia yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Pekanbaru dikoordinasikan dengan Dinas Sosial Kota Pekanbaru untuk dilakukan pembinaan lebih lanjut. Sementara itu saat ini setelah Satpol PP Kota Pekanbaru melakukan penertiban tidak adanya koordinasi lebih lanjut dengan pihak Dinas Sosial Kota Pekanbaru, bahkan Dinas Sosial Kota Pekanbaru juga melakukan penertiban yang dilakukan oleh Satgas Dinas Sosial Kota Pekanbaru.

### **Tidak Adanya Panti Sosial Khusus Gepeng yang berusia produktif**

Pembinaan yang diberikan Dinas Sosial Kota Pekanbaru terhadap gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru masih bersifat Non Panti, saat ini Dinas Sosial Kota Pekanbaru hanya melakukan pembinaan selama 7 hari di shelter Dinas Sosial Kota Pekanbaru. Dinas Sosial Kota Pekanbaru menghadapi kendala pada tempat penampungan untuk gelandang dan pengemis yang berusia produktif, sehingga gelandang dan pengemis yang terjaring hanya dapat menerima pembinaan yang dilakukan di shelter Dinas Sosial Kota Pekanbaru selama 7 hari setelah itu gelandang dan pengemis dipulangkan dengan harapan mereka tidak akan kembali ke jalan lagi. Dengan tidak adanya Panti Sosial atau tempat khusus untuk menampung gelandang dan pengemis hal inilah yang menjadi faktor penghambat dalam mengefektifkan implementasi kebijakan.

### **Target Yang Menolak Untuk Diintervensi**

Target dalam kebijakan ini adalah untuk mewujudkan ketentraman sosial dan mengatasi permasalahan gelandang dan pengemis yang mengganggu ketertiban umum, dimana yang menjadi target dalam kebijakan ini adalah Gelandang dan Pengemis. Dalam pelaksanaan kebijakan Ketertiban Sosial ini gelandang dan pengemis menolak untuk

diintervensi atau diberikan tindakan. Dinas Sosial Kota Pekanbaru telah memberikan bantuan kepada gelandang dan pengemis namun mereka menolak untuk menerima bantuan serta menolak untuk diberikan pembinaan dan memilih untuk tetap kembali ke jalanan menjadi gelandang dan pengemis. Hal inilah yang menjadi salah satu penghambat dalam mengefektivkan implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru yaitu target yang menolak untuk diintervensi.

### **Kurangnya Partisipasi Masyarakat Akibat Sosialisasi Yang Tidak Merata**

Dalam kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru terdapat larangan terhadap masyarakat, adapun larangan yang terdapat di dalam kebijakan yaitu melarang masyarakat untuk memberikan uang kepada gelandang dan pengemis. Partisipasi masyarakat terhadap kebijakan ini masih kurang, masyarakat masih saja memberikan uang kepada gelandang dan pengemis yang berada di jalanan. Yang menjadi kendala adalah masyarakat yang sampai saat ini tidak memahami larangan di dalam kebijakan ini sehingga dengan kurangnya partisipasi dari masyarakat untuk tidak memberikan uang kepada gelandang dan pengemis menjadi salah satu faktor penghambat dalam mengefektivkan implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru. Yang menjadi hambatan dalam kebijakan ini ialah masyarakat yang masih memberikan uang kepada gelandang serta pengemis serta sosialisasi yang dilakukan tidak bersifat berkelanjutan. Sebagian dari masyarakat Kota Pekanbaru tidak mengetahui perihal larangan memberikan uang kepada gelandang dan pengemis di tempat-tempat umum yang berada di Kota Pekanbaru, dan jika masyarakat mengetahui mengenai larangan tersebut itu juga diketahui dari informasi dari mulut ke mulut dan tidak langsung mendapatkan sosialisasi dari Satpol PP Kota Pekanbaru ataupun Dinas Sosial Kota Pekanbaru. Dalam melaksanakan kebijakan sangat diperlukan partisipasi dari masyarakat. Saat ini Satpol PP Kota Pekanbaru dan Dinas Sosial Kota Pekanbaru masih kurang maksimal dalam melakukan sosialisasi dimana masih banyaknya ditemukan masyarakat yang tidak mengetahui larangan memberikan uang kepada Gelandang dan Pengemis. Hal ini juga yang menjadi faktor penghambat dalam mengefektivkan implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru akibat sosialisasi yang tidak merata.

### **KESIMPULAN**

Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru pada gelandang dan pengemis pada saat ini dapat disimpulkan belum efektif. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator pertama yaitu ketepatan kebijakan, kebijakan tentang ketertiban sosial ini sudah dirumuskan oleh lembaga terkait sesuai dengan permasalahan yang ada. Dimana kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru sudah bermuatan dengan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan yakni permasalahan gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru, dan sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan maka dalam ketepatan kebijakan dinilai sudah tepat. Kedua, ketepatan pelaksanaan pada kebijakan ini dinilai belum efektif. Bahwa dari Ketepatan Pelaksanaan dapat dilihat dari kurangnya kerjasama dan koordinasi antara Satpol PP Kota Pekanbaru dan Dinas Sosial Kota Pekanbaru, serta pelaksanaan yang masih belum maksimal dilihat dari banyaknya ditemukan gelandang dan pengemis yang berkeliaran meski sudah ditertibkan dan diberi pembinaan. Ketiga, Ketepatan Target belum efektif. Dimana target yang direncanakan diawal adalah untuk mewujudkan ketentraman sosial terutama untuk mengatasi permasalahan gelandang dan pengemis. Namun, setelah berjalannya kebijakan ini jumlah gelandang dan pengemis semakin bertambah serta target yang menolak untuk diintervensi.

Keempat, Ketepatan lingkungan dalam kebijakan ini sudah efektif, dibuktikan dengan interaksi di lingkungan internal kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan yang berjalan dengan baik. Kendala dalam mengefektivkan implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru pada gelandang dan pengemis ada lima kendala diantaranya adalah lemahnya penegakan sanksi, kurangnya koordinasi antar pelaksana kebijakan, tidak adanya Panti Sosial khusus gepeng yang berusia produktif, target yang menolak untuk diintervensi, kurangnya partisipasi masyarakat akibat sosialisasi yang tidak merata.

Berdasarkan penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan oleh peneliti terkait Efektivitas Impelementasi Kebijakan tentang Ketertiban Sosial di Kota Pekanbaru pada Gelandang dan Pengemis, penulis mencoba memberikan saran serta harapan yang dapat menjadi bahan evaluasi untuk menangani permasalahan gelandang dan pengemis di Kota Pekanbaru sebagai berikut: Kepada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru agar dapat melakukan penegakan Perda dengan cara memberikan sanksi terhadap gelandang dan pengemis serta masyarakat yang melanggar larangan di dalam kebijakan ini sehingga dapat menimbulkan efek jera terhadap pelanggar kebijakan. Kepada Pemerintah Kota Pekanbaru agar dapat membangun Panti Sosial untuk gelandang dan pengemis yang berusia produktif sehingga gelandang dan pengemis yang berusia produktif mempunyai tempat yang dapat menampung mereka sehingga akhirnya dapat mengembalikan fungsi sosial sebagai masyarakat pada umumnya. Kepada Satpol PP Kota Pekanbaru dan Dinas Sosial Kota Pekanbaru untuk dapat lebih mengoptimalkan koordinasi serta pelaksanaan dalam melakukan penertiban dan pembinaan kepada gelandang dan pengemis. Kepada Pemerintah Kota Pekanbaru, Satpol PP Kota Pekanbaru, dan Dinas Sosial Kota Pekanbaru untuk dapat lebih meningkatkan sosialisasi Perda di jalan atau lampu merah seperti membuat ikhlan suara pemberitahuan kepada masyarakat yang memberikan uang akan di beri sanksi atau membuat plang dan spanduk yang melarang masyarakat untuk memberi uang kepada gelandang dan pengemis.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Aan, Amustryna. I.N., & Kusworo, S. (2019). Efektivitas Kebijakan Sistem Pengelolaan Sampah Berbasis Bank Sampah Di Kecamatan Kadia Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara. *VISIONER. Jurnal Pemerintahan Daerah di Indonesia*, 11(4), 537-550
- Ade Fadillah FW Pospos. (2017). Fenomena Pengemis di Kota Langsa. Fenomena Pengemis di Kota Langsa (Kajian Terhadap Faktor-Faktor yang Menyebabkan Seseorang Menjadi Pengemis), 2 (2). 97-110
- Agustino, Leo. (2020). *Dasar Dasar Kebijakan Publik (Revisi kedua)*. Bandung: Alfabeta
- Dewi Anggraini. 2018. Evaluasi Program Pembinaan Gelandang dan Pengemis Terhadap Ketercapain Tujuan Program di Linkungan Pondok Sosial Kabupaten Jember. Universitas Jember. Jember.
- Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti. (2012) Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya Di Indonesia. *Online Public Acces Catalog*, 192-193
- Fahriadi. (2023). Kolaborasi Pemerintah Dalam Penertiban Dan Pembinaan Gelandang dan Pengemis Di kota Pekanbaru. *JLEB: Journal of Law Education and Business*, 1(2), 407-422. doi 10.57235/jleb.v1i2.1131
- Harahap, Nursapia. (2020). *Penelitian Kualitatif*, Medan : Wal ashri Publishing
- Hermana, D., Ulumudin, A., & Yudiardi, Y. (2019). *Kebijakan Publik*. Garut: Universitas Garut.
- I Putu Indra Paramarta. (2022). Implementasi Kebijakan Pengentasan Gelandang dan Pengemis Berbasis Desa Wisata di Kabupaten Karangasem Provinsi Bali. IPDN. Jatinangor

- Jumroh dan Pratama, Y. J. (2021). *Implementasi Pelayanan Publik: Teori dan Praktik*. Solok: Insan Cendekia Mandiri
- Kadji, Yulianto. 2015. *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik*. Gorontalo: UNG Pres.
- Lestari, N.L. N., & Hasim As'ari, H. (2022). Implementasi Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik di Kabupaten Siak. *PUBLIKA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, (8)1. 43-58
- Maya Rosmiyanti. 2021. *Implementasi Kebijakan Ketertiban Sosial Di Kota Batam (Studi Kasus Pada Kawasan Bebas Gelandang Dan Pengemis)*. Universitas Putera Batam.
- Mila Khasanah. (2020). Penegakan Hukum Pemerintahan tentang Ketertiban Sosial (Gelandang dan Pengemis) di Kota Pekanbaru tahun 2018 2019. *7(1)*.1-15.
- Nasution, Abdul. F. (2023). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. Harfa Creative.
- Patarai, M. I. (2020). *Kebijakan Publik Daerah Posisi dan Dimensinya Dalam Perspektif Desentralisasi Kebijakan*. Makassar: De La Macca
- Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial
- Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 156 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kota Pekanbaru
- Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 157 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kota Pekanbaru
- Pramono, Joko. (2020). *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Surakarta: UNISRI Press.
- Prasetya, F., dan Pangestuty, F. W. (2021) *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UB Press.
- Pratiwi, B. V., dan Jumiati, I. E. (2023). Implementasi Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Retribusi Parkir di Kawasan Serang (Studi Kasus Parkir di Kawasan Wisata Religi Banten Lama). *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 7(1), page: 1626-1835.
- Ravianto, J. (2018). *Produktivitas dan Pengukuran*. Jakarta: Binaman Askara.
- Srirahayu. Ani. (2018). *Ilmu Sosial dan Budaya Dasar*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Subianto, Agus. (2020). *Kebijakan Publik*. Surabaya: Brilliant
- Sueca, I. N. (2020). *Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan Dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan*. Medan: Sefa Bumi Persada.
- Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: PT Alfabet
- Sulistia Ningsih. 2022. Efektivitas Rehabilitasi Terhadap Gelandang dan Pengemis di Balai Panti Sosial Loka Bina Karya Dinas Sosial Kota Pekanbaru. UIN Suska Riau. Pekanbaru.
- Susilo Pujo Nugroho. 2019. Efektivitas Implementasi Kebijakan Menyalakan Lampu Utama Pada Siang Hari Bagi Pengendara Sepeda Motor Dalam Upaya Menekan Kecelakaan Lalu Lintas Di Kota Surabaya. Skripsi Thesis. Universitas Airlangga.
- Sutikno, S. M., & Hadisaputra, P. (2020). *Penelitian Kualitatif (Pertama)*. Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT).
- Thata, A.R., Natika, L., & Kusnadi, I.H. (2020). Efektivitas Program Pemberdayaan Nelayan Pada Dinas Perikanan Kabupaten Subang (Studi Kasus di Kecamatan Blanakan). *The Word of Business Administration Journal*, 2(1), 39-59.
- Tresiana, N., dan Duadji, N. (2021). *Implementasi Kebijakan Publik (Pentingnya Kapital Sosial dan Koproduksi)*. Bandar Lampung: Suluh Media
- Zainal Fadri. (2019). Upaya Penanggulangan Gelandang Dan Pengemis (Gepeng) Sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Yogyakarta. *Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam*. 10(1).