

## **Implementasi Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Anak Jalanan Gelandangan Pengemis dan Pengamen di Kota Tangerang**

**Syahira Layali, Anis Fuad, Ika Arinia Indriyani**

Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa  
slayali4@gmail.com, anis.fuad@untirta.ac.id, ikaarinia@fisip-untirta.ac.id

**Abstract :** *Tangerang City Regional Regulation Number 5 Of 2012 on the development of street children, homeless, beggars, and street singers is made to provide a livelihood and a decent life for street children, homeless, beggars, and street singer by making various efforts to improve the welfare, one of which is by fostering. The fostering that want to be implemented by Regional Service Office Of Tangerang City is done through the social welfare service and rehabilitation program which is expected to solve and minimize the problem of social welfare. This research aims to describe the implementation of Tangerang City Regional Regulation Number 5 Of 2012 on the development of street children, homeless, beggars, and street singers. This research applies quantitative method with case study. This research use Van Meter and Carl Van Horn theory. This research results concluded that the implementation of Tangerang City Regional Regulation Number 5 Of 2012 still experience some obstacles, especially on limited human resources, budget, facilities, infrastructures, and the assertive attitude of the executors. The non-optimal variable have implications on the program's lack of compability or lack of synergy that exist in the implementation level.*

**Keywords:** *Implemention, Regional Regulation, Social Welfare.*

**Abstrak :** Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen ini dibuat untuk memberikan penghidupan dan kehidupan yang layak bagi anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen dengan melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan salah satunya dengan pembinaan. Pembinaan yang ingin dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Tangerang diharapkan mampu untuk memecahkan dan meminimalisir masalah kesejahteraan sosial. Penulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan Implementasi Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di Kota Tangerang. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Penelitian ini menggunakan teori Van Meter dan Carl Van Horn. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 masih mengalami beberapa kendala khususnya pada sumberdaya manusia, anggaran, sarana dan prasarana yang terbatas, Sikap tegas pelaksana menjadi kendala yang tentunya menjadi hambatan dalam implementasi perda ini. Belum optimalnya variabel-variabel berimplikasi pada ketidakserasian program atau kurang bersinerginya program-program yang ada di tingkat implementator.

**Kata kunci :** Implementasi, Peraturan Daerah, Kesejahteraan Sosial

## Pendahuluan

Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 tahun 2012 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen merupakan salah satu dari rangkaian perda yang diterbitkan oleh Kota Tangerang sebagai bagian dari penanggulangan masalah-masalah sosial. Keberadaan perda ini diawali dengan gagasan utama Walikota Tangerang saat periode 2003-2013 yaitu H. Wahidin Halim (sekarang Gubernur Banten). Peraturan daerah kota tangerang nomor 5 tahun 2012 (selanjutnya disebut dengan Perda 5/2012) tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen diinisiasi karena banyaknya laporan dan aduan dari masyarakat Kota Tangerang kepada Walikota Tangerang akibat munculnya berbagai fenomena masalah kesejahteraan sosial.

Fenomena keberadaan anak jalanan, gelandangan pengemis dan pengamen tidak jauh dari efek magis kota-kota besar (seperti Kota Tangerang) yang selalu menawarkan perbaikan hidup dan perputaran uang yang menjanjikan. Kota Tangerang merupakan salah satu daerah yang memiliki letak strategis karena berdekatan dengan Ibukota Negara, DKI Jakarta. Letak geografis Kota Tangerang yang strategis tersebut mendorong pertumbuhan aktivitas industri, perdagangan dan jasa yang merupakan basis perekonomian Kota Tangerang menjadi semakin pesat. Hal tersebut dimanfaatkan oleh sebagian masyarakat sekitar maupun masyarakat dari luar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan, salah satunya dengan cara mengemis, mengamen maupun menggelandang di Kota Tangerang.

Nyatanya, mereka justru menjadi cermin kemiskinan kota karena tidak mampu beradaptasi dengan kehidupan kota metropolitan yang membutuhkan kemampuan dan keterampilan yang cukup memadai. Penyebab utama dari meningkatnya jumlah PMKS (khususnya anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen adalah kemiskinan. Jeffry Anwar yang dikutip oleh Yunan Setiawan menyebutkan:

“Kemiskinan telah melahirkan anak-anak yang melanjutkan hidup di jalanan. Efek ini disebabkan ketidakmampuan Pemerintah dalam mengurus warganya dalam meningkatkan kesejahteraan. Kewajiban negara dalam memenuhi kebutuhan pendidikan, ekonomi dan sosial di Indonesia masih sangat rendah serta ketimpangan ekonomi yang tidak merata berimplikasi pada tergiurnya masyarakat untuk mengais rezeki di jalanan dan tentunya melibatkan anak-anak mereka.” (Jawa Pos, 2016).

Secara tak langsung, efek domino keberadaan dan berkeliarnya anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen membuat suasana kota menjadi kumuh. Hal ini disebabkan kehidupan yang cenderung liar dan memiliki watak tidak produktif, enggan berubah dan merasa nyaman dalam kemiskinan karena mereka dengan mudah menghasilkan uang dari memintaminta, mengamen ataupun menggelandang di jalan protokol, dengan mengharapkan simpati dan rasa iba dari masyarakat.

Pemerintah Kota Tangerang dalam Perda 5/2012 memberikan mandat yang sangat khusus kepada Dinas Sosial Kota Tangerang sebagaimana dimaksud pada

Pasal 1 Angka 5, Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen bahwa Dinas yang memiliki tugas dalam pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen adalah Dinas Sosial Kota Tangerang.

Dalam perjalanannya, tak hanya Dinas Sosial Kota Tangerang yang dimandatkan, tetapi ada peran Satpol PP sebagai agen pelaksana dari kebijakan yang diatur dalam Perda 5/2012. Peran Satpol PP sendiri lebih banyak kepada penegakan hukum atas Perda dengan model kerjasama penindakan dengan Dinas Sosial dalam upaya menanggulangi masalah sosial yang ditimbulkan PMKS, lebih khusus oleh anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen.

Penelitian ini penting dilakukan untuk mengetahui bagaimana implementasi Perda 5/2012, dimana perda ini lahir sebagai upaya untuk menciptakan ketertiban serta ketentraman masyarakat dan diharapkan dengan adanya perda tersebut setidaknya dapat mengurangi atau bahkan menghilangkan aktivitas anak jalanan, gelandangan pengemis dan pengamen yang ada di jalan-jalan umum di Kota Tangerang.

### **Metode**

Penelitian yang berjudul Implementasi Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen di Kota Tangerang ini menggunakan metode penelitian kualitatif bersifat deskriptif. Adapun pendekatan yang digunakan pada

metode penelitian kualitatif ini adalah pendekatan studi kasus.

Informan kunci dalam penelitian ini adalah pelaksana kebijakan perda 5/2012 yaitu Dinas Sosial, serta informan lainnya yaitu Satuan Polisi Pamong Praja dan anak jalanan, gelandangan, pengemis, maupun pengamen di Kota Tangerang. Data akan dikumpulkan dengan cara mewawancarai para pegawai Dinas Sosial dan para PMKS khususnya anak jalanan, gelandangan, pengemis, maupun pengamen di Kota Tangerang. Selain itu juga digunakan data sekunder yang mendukung, serta dilakukan observasi lapangan.

Data yang diperoleh di lapangan akan dianalisis secara kualitatif, yaitu semua hasil wawancara, data sekunder, serta hasil pengamatan di lapangan akan ditarik kesimpulan dengan cara menjelaskan menjadi suatu kesimpulan.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975: 447). Terdapat 6 (enam) indikator dalam keberhasilan kebijakan dalam teori ini, antara lain : 1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan, 2) Sumber Daya, 3) Karakteristik Agen Pelaksana, 4) Sikap atau Kecenderungan (Disposisi) Para Pelaksana, 5) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana, dan 6) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

### **Hasil dan Diskusi**

Anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen yang marak berkeliaran di Kota Tangerang tidak semuanya berasal dari Kota Tangerang. Disaat hari tertentu jumlah gelandangan dan pengemis di Tangerang yang datang dari luar Kota Tangerang akan meningkat

drastis, sebagai contoh di Bulan Suci Ramadhan, Idul Fitri, baik dimasa Paskah dan hari Natal. Pada masa keagamaan dimana mayoritas umat akan melaksanakan ibadah dengan bersedekah, menjadi daya tarik bagi gelandangan dan pengemis berdatangan ke Kota Tangerang. Lebih jelasnya terkait data hasil operasi penegakan yang dilakukan oleh Satpol PP pada tahun 2017, dapat di lihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 1 Rekapitulasi Data Hasil Operasi Razia PMKS Tahun 2017**

Jenis PMKS	Jumlah	Asal	
		Warga Kota Tangerang	Bukan warga Kota Tangerang
Anak Jalanan	82	46	41
Gelandangan	14	8	6
Pengemis	210	115	94
Pengamen	180	96	80
<b>Jumlah</b>	<b>486</b>	<b>265</b>	<b>221</b>

Sumber: Data Dinas Sosial Kota Tangerang,2017

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa jumlah anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen yang ditertibkan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Tangerang pada Tahun 2017 sebanyak 486 (Empat Ratus Delapan Puluh Enam) orang. Asal-usulnya terbanyak berasal dari Kota Tangerang atau merupakan warga Kota Tangerang, hal ini di karenakan tingkat pengangguran Kota Tangerang masih tergolong tinggi, meski tiap tahunnya mengalami penurunan, akan tetapi penurunannya tidak signifikan.

Adapun TPT (tingkat pengangguran terbuka) Kota Tangerang pada tahun 2014-2017 dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2 Tingkat Pengangguran Terbuka Kota Tangerang Tahun 2014-2017**

Tahun	Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) (%)
2014	8,62
2015	7,81
2016	8,01
2017	7,00
<b>Rata-Rata</b>	<b>7,86</b>

Sumber: Data BPS Kota Tangerang, 2017

Tabel 2 menjelaskan bahwa pada Tahun 2015 Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Kota Tangerang menurun menjadi 7,81% dari tahun sebelumnya yaitu 8,62%. Sedangkan, pada Tahun 2017 TPT Kota Tangerang sebesar 7,00%. Hal ini mengartikan bahwa diantara 100 orang yang termasuk ke dalam angkatan kerja terdapat sekitar 7 orang yang tidak bekerja atau sedang mencari pekerjaan.

Kondisi ini memiliki korelasi yang luas pada aspek-aspek kependudukan lainnya antara lain kesempatan bekerja. Dari fenomena dan data yang telah dijelaskan diatas, tentunya penanganan dan pengendalian anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen merupakan salah satu pekerjaan utama yang sangat berat bagi Pemerintah Kota Tangerang.

Pemerintah Kota Tangerang menyadari bahwa negara memiliki kewajiban untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan setiap warga negara serta melindungi kelompok-kelompok masyarakat rentan yang hidup secara tidak layak dan bermartabat. Hal tersebut yang membuat Pemerintah Kota Tangerang menggagas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2012 tentang pembinaan

anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Perda 5/2012 ini di bentuk dalam rangka memberi arahan yang jelas dalam hal pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di Kota Tangerang. Pembinaan yang ingin dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Tangerang adalah dengan melalui program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial yang diharapkan mampu untuk memecahkan dan meminimalisir masalah kesejahteraan sosial dengan tujuan untuk mengembalikan keberfungsian sosial para anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen.

Sebagai acuan dari penyelenggaraan pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di Kota Tangerang, maka dalam pembahasan penelitian ini akan membahas fokus penelitian dengan menggunakan teori milik Van Meter dan Van Horn.

Ukuran dan tujuan kebijakan merupakan poin pertama dalam mengukur keberhasilan implemetasi kebijakan yang ada. Menilik pada kenyataan dan fakta yang terdapat dilapangan, agen pelaksana dalam hal ini Dinas Sosial telah memahami dan berupaya melaksanakan tujuan perda sesuai dengan standar yang ada, karena perda ini dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai pembinaan terhadap anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di Kota Tangerang.

Maksud dan tujuan Perda 5/2012 adalah untuk mendorong, mendukung, meningkatkan, memberdayakan dan mengembangkan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen

agar dapat kembali menjadi manusia yang bermartabat serta bermanfaat.

Jika dilihat dari indikator ukuran dan tujuan kebijakan, implementasi perda 5/2012 dinilai masih belum maksimal, walaupun tujuan dari perda sendiri sangat bagus dan dirasa cocok atau relevan diterapkan di Kota Tangerang. Namun ukuran dan tujuan terlalu ideal atau bahkan terlalu utopis untuk dilaksanakan di level implementator, maka akan sulit untuk merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

Perda 5/2012 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di Kota Tangerang dalam ukuran dan tujuan kebijakan dinilai oleh beberapa pihak sudah sangat baik namun sulit untuk direalisasikan karena terlalu utopis.

Selain itu, Dinas Sosial memiliki kendala lain dalam mengimplementasikan perda 5/2012, salah satunya adalah Sumber Daya. Terkait sumber daya anggaran yang dimiliki Dinas Sosial, minim dan terbatasnya anggaran, secara tak langsung berimplikasi pada pola pembinaan yang ada. Dari 2 (dua) model pembinaan yaitu Rehabilitasi dan Pemberdayaan, tentunya tidak dapat berjalan secara maksimal.

Sumber daya anggaran, dinas sosial menganggarkan program terkait kesejahteraan sosial pada tahun 2017 sebesar Rp. 2.293.697.809 (dua miliar dua ratus sembilan puluh tiga juta enam ratus sembilan puluh tujuh ribu delapan ratus sembilan rupiah).

Sejatinya, anggaran merupakan komponen penting dalam implementasi dan pelaksanaan program kegiatan yang dilakukan oleh SKPD-SKPD. Tidak

terkecuali pada Dinas Sosial Kota Tangerang, anggaran yang tidak sesuai dengan jumlah anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen membuat program dan kegiatan berjalan sangat lambat. Hal tersebut dapat tercermin pada Tabel 3 angka 1 yang memberikan alokasi anggaran untuk pemberdayaan PMKS dan Fakir Miskin tidak menjadi prioritas dari Dinas Sosial.

Menilik fakta di lapangan, kebutuhan akan dana pemberdayaan sangat penting dibutuhkan karena hal tersebut berkaitan dengan program dan tujuan yang telah tercantum dalam Perda 5/2012.

Alokasi pemberdayaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen sendiri dititikberatkan pada penanganan program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial. Karena kategori ini yang sering dijumpai dan diikutkan ke Panti Rehabilitasi yang dimiliki oleh Dinas Sosial Kota Tangerang. Pada dasarnya, penanganan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen dengan menggunakan model pemberdayaan merupakan salah satu solusi terbaik.

Anggaran tetaplah menjadi batu sandungan dalam pelaksanaan program ini. "Dengan alokasi dana yang kurang dari Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) agak kurang mungkin kami bisa melakukan pelatihan pemberdayaan sampai dengan 3 atau 5 kali", ujar Masyati Yulia. (Wawancara dengan Masyati Yulia, tanggal 28 Juni 2018 Pukul 10.00 di kantor Dinas Sosial Kota Tangerang.

Berbicara tentang sumber daya manusia yang saat ini ada pada Dinas Sosial Kota Tangerang, hanya berjumlah 40 orang secara tak langsung menjadi faktor penghambat implementasi perda

5/2012. Hal ini diperparah dengan belum dibangunnya pengembangan SDM berdasarkan jenjang kompetensi dan kualifikasi pekerjaan.

Realisasi di lapangan menunjukkan bahwa banyak aparatur sipil yang bertugas sebagai implementator tidak ditempatkan sesuai dengan latar belakang pendidikan akademis dengan kompetensi yang sesuai dengan bidang pekerjaannya.

Tak hanya pada sumber daya manusia, hambatan lain yang dimiliki oleh Dinas Sosial adalah sumber daya sarana dan prasarana penunjang perda 5/2012 yang masih belum memadai. Poin keterbatasan yang cukup terlihat adalah hanya adanya sebuah rumah singgah sebagai sarana untuk menampung sementara para anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen.

Melihat kapasitas dari rumah singgah yang ada, yaitu hanya dapat menampung 30 (tiga puluh) orang, sangat tidak mungkin pelaksanaan pembinaan dapat berjalan secara optimal dan maksimal. Karena, bila jumlah mereka telah memenuhi kuota di rumah singgah, pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen akan dilakukan di Panti Sosial Bina Karya Pangudi Luhur, milik Kementerian Sosial RI. Hal ini yang membuat Dinas Sosial Kota Tangerang memerlukan kerja ekstra, karena secara tak langsung memerlukan koordinasi tambahan untuk menampung anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen dengan mentrasfer mereka ke pihak Kementerian Sosial RI.

Berlanjut pada karakteristik agen pelaksana, sikap yang kompeten dan tegas sebagai agen pelaksana kebijakan (implementor) dalam kenyataannya belum sesuai dengan apa yang



diharapkan. Pelaksana masih kurang tegas dalam mengimplementasikan perda 5/2012. Hal tersebut ditunjukkan ketika anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen yang telah terjaring penertiban dan dikumpulkan di rumah singgah hanya diberikan pembinaan dan motivasi saja, tidak ada pemberian modal usaha bagi mereka. "Kegiatan pembinaan dilakukan selama 3 hari, setelah mengikuti serangkaian kegiatan, tidak ada pemberian modal usaha, biasanya kami akan kembali ngamen lagi". Ujar Gebi. (Wawancara dengan Gebi, anak jalanan, tanggal 12 Mei 2018 Pukul 13.00 WIB)

Dalam wawancara diatas dapat diketahui bahwa Dinas Sosial telah melakukan kegiatan pembinaan sesuai dengan tugasnya, namun kegiatan tersebut tidak begitu dirasakan manfaatnya oleh Gebi. Alasannya karena setelah dilakukan pembinaan, para anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen tidak diberikan modal usaha agar mereka bisa hidup secara mandiri, melainkan hanya diberikan pembinaan dan motivasi saja. Meskipun dalam perda 5/2012 sudah di atur tentang pemberian modal usaha bagi anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Selain itu menurutnya, agen pelaksana dirasa masih kurang tegas dan serius dalam mengimplentasikan perda.

Hal ini secara tak langsung berimplikasi pada 2 (dua) hal, yaitu munculnya potensi anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen untuk kembali ke jalanan serta disimpanginya ketentuan Pasal 7 ayat (1) Perda 5/2012. Potensi kembalinya mereka ke jalanan tentunya dapat dilihat pada bagian sebelumnya ketika wawancara dengan pengamen, Gebi yang

mengatakan bahwa kehidupan di jalanan lebih menyenangkan karena mendapatkan uang dan penghasilan yang lebih banyak tanpa harus bersusah payah.

Selain itu, ketentuan Pasal 7 ayat (1) Perda 5/2012 mengamanatkan implementor untuk menjalankan kegiatan pemberdayaan sebagaimana yang berbunyi: Kegiatan pemberdayaan sebagaimana dimaksud pada dalam pasal 6 ayat (1) dilaksanakan melalui:

1. Pelatihan keterampilan berbasis rumah tangga;
2. Pelatihan kewirausahaan;
3. Pemberian bantuan modal usaha ekonomi produktif (UEP);
4. Pembentukan kelompok usaha bersama (KUBE);
5. Pengembangan kelompok usaha bersama (KUBE).

Dalam pasal tersebut, pemberdayaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen harus dijalankan melalui kegiatan berbasis keterampilan, kewirausahaan, pemberian bantuan modal usaha, pembentukan kelompok usaha bersama maupun pengembangan kelompok usah bersama. Namun hal nyata terjadi bahwa setelah selesai mengikuti kegiatan pembinaan dan pelatihan keterampilan, para anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen tidak diberikan modal usaha agar kedepannya mereka dapat hidup secara mandiri, mereka hanya diberikan keterampilan kerajinan tangan, seperti pembuatan bros, gantungan kunci, souvenir dan lain sebagainya.

Alasan yang melatarbelakangi tidak terealisasinya kegiatan pemberdayaan ini, karena anggaran yang tersedia tidak sesuai dengan jumlah anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen

yang ada, sehingga membuat program dan kegiatan berjalan sangat lambat. Melihat fenomena tersebut, tentunya implementasi perda masih belum maksimal, dimana hal tersebut memungkinkan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen yang telah diberikan pembinaan akan turun lagi ke jalan, tentu hal itu dapat menghambat pencapaian tujuan dari Perda 5/2012.

Ditinjau dari aspek karakteristik agen pelaksana merupakan salah satu faktor yang menentukan sukses atau gagalnya tujuan kebijakan. Pada dasarnya, implementator harus memiliki sikap tegas dalam menghadapi masalah-masalah yang ingin diatasi, sehingga tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dapat terlaksana dengan baik. Namun dalam perda 5/2012 karakteristik agen pelaksana dalam hal ini Dinas Sosial belum tegas dalam mengimplementasikan perda.

Sayangnya, agen pelaksana dirasa masih kurang tegas dan serius dalam mengimplentasikan perda. Misalnya, ketika para anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen yang telah terjaring penertiban, mereka akan cenderung kembali lagi melakukan aktivitas dijalan dan tidak diberikan sanksi tegas, padahal dalam perda sudah jelas tertulis sanksi hukuman bagi pelanggaran perda.

Substansi hukum yang sudah cukup baik belum diimbangi dengan budaya hukum dari aparat penegak hukum dalam menegakkan perda. Karena ketegasan dan konsistensi dari Dinas Sosial, Satpol PP, Kepolisian serta penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) harus dilakukan secara

terkoordinasi dan berkesinambungan sesuai tugas dan wewenang yang ada sehingga tercipta penegakan perda secara optimal.

Karakteristik agen pelaksana juga secara tak langsung berkaitan dengan disposisi atau sikap pelaksana. Hal ini penting untuk digarisbawahi karena ketiadaan disposisi atau sikap pelaksana juga akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila implementator tidak memiliki keinginan untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karenanya, pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

Dari hasil observasi, implementasi perda 5/2012 sudah didukung oleh kecenderungan yang baik antar pelaksana. Secara umum Dinas Sosial menerima dan setuju dengan adanya kebijakan ini, karena manfaatnya besar untuk kesejahteraan sosial. Dinas Sosial berkeinginan dan mulai mampu untuk menerapkan program pembinaan kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Terdapat beberapa kendala yang menghambat proses implementasi, kendala tersebut berasal dari keterbatasan sumber daya yang dimiliki Dinas Sosial baik anggaran, sarana prasarana maupun manusia. Hal ini berimplikasi pada sikap dan kecenderungan Dinas Sosial dalam mengimplementasikan perda.

Bidang Pemberdayaan Sosial maupun Bidan Rehabilitasi Sosial hanya dapat melakukan pelatihan pemberdayaan tidak lebih dari 5 (lima) kali dalam setahun. Agar tetap melaksanakan amanat Perda 5/2012, Dinas Sosial



berkoordinasi dengan Panti Sosial Pangudi Luhur, milik Kementerian Sosial RI. Dinas Sosial tidak lepas tanggung jawab dalam melakukan tugasnya di bidang sosial. Anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen yang tidak dapat tertangani oleh Dinas Sosial karena berbagai hal salah satunya keterbatasan sumber daya, akan dikirim ke Panti Sosial Bina Karya Pangudi Luhur, milik Kementerian Sosial untuk diberikan pelatihan, pemberdayaan maupun bimbingan lanjutan.

Ditinjau dari aspek komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, komunikasi dan koordinasi yang terjadi antar pelaksana belum berjalan dengan baik. Koordinasi dalam pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen dilakukan oleh pelaksana utama perda 5/2012 yaitu Dinas Sosial Kota Tangerang. Dalam perjalanannya, tak hanya Dinas Sosial Kota Tangerang yang dimandatkan, tetapi ada peran Satuan Polisi Pamong Praja. Peran Satpol PP sendiri lebih banyak kepada penegakan hukum atas Perda dengan model kerjasama penindakan dengan Dinas Sosial dalam upaya menanggulangi masalah sosial yang ditimbulkan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen.

Tidak hanya Satpol PP, keberadaan Panti Sosial Bina Karya Pangudi Luhur milik Kementerian Sosial RI juga turut serta dilibatkan. Masing-masing memiliki fungsi sebagai penegakan hukum dari Perda serta pembinaan lanjutan pasca penampungan sementara dari Dinas Sosial Kota Tangerang.

Pelaksanaan koordinasi dan komunikasi yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial dengan Satpol PP belum

berjalan dengan baik, meski Dinas Sosial dan Satpol PP saling membantu dalam kegiatan operasi penertiban yang dilaksanakan setiap 1 (satu) bulan sekali, sesuai dengan surat perintah yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial. Namun, seringkali Dinas Sosial tidak cepat tanggap dalam hal pembinaan pencegahan. Pembinaan pencegahan sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (2) adalah pemantauan, pengendalian dan pengawasan.

Pemantauan, pengawasan dan pengendalian anak jalanan, gelandangan pengemis dan pengamen di jalan umum, lebih sering dilakukan oleh Satpol PP. Terkadang Satpol PP melakukan operasi penertiban tanpa harus mendapatkan surat perintah dari Dinas Sosial, hal ini dilakukan agar ketertiban kota tetap kondusif dan penanganan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen segera ditindak.

Dalam upaya pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen, Dinas Sosial juga memiliki kerjasama dengan Panti Sosial Bina Karya Pangudi Luhur, milik Kementerian Sosial RI dalam hal pembinaan lanjutan. Panti sosial ini adalah media pembinaan lanjutan bagi anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen yang bersifat rehabilitatif seperti tertuang pada perda 5/2012. Jika kapasitas rumah singgah milik Dinas Sosial telah memenuhi kuota, maka anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen akan direkomendasikan untuk mengikuti pembinaan di Panti Sosial Bina Karya Pangudi Luhur.

Poin terakhir dari indikator untuk menilai implemmentasi kebijakan adalah pengaruh dari kondisi lingkungan sosial,

ekonomi dan politik. Hal tersebut menjadi penting karena tidak hanya implementator saja yang berperan dalam mencapai tujuan bersama dalam Perda 5/2012. Kondisi lingkungan ekonomi, politik serta peran dan partisipasi masyarakat juga tentunya menentukan implementasi perda ini.

Fakta terpenting yang menjadi hambatan dalam implementasi perda 5/2012 terletak pada aspek ekonomi dan politik, diantaranya mereka terpaksa untuk mengemis, mengamen maupun menggelandang karena tidak memiliki pekerjaan lain untuk memenuhi kebutuhannya sehari-hari. Selain itu terdapat tokoh informal yang mengendalikan dan mengatur anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di Kota Tangerang. Tokoh tersebut tak lain adalah preman atau koordinator lapangan maupun orang tua sebagai pelaku eksploitasi anak jalanan. Tokoh informal ini yang seringkali menghambat Satpol PP dan Dinas Sosial dalam mengimplementasikan Perda 5/2012. Ketika Satpol PP dan Dinas Sosial melakukan operasi penertiban, biasanya informasi tersebut sudah diketahui oleh tokoh informal, kemudian mereka menginstruksikan para anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen agar tidak turun ke jalan untuk sementara waktu.

Fakta lain yang menjadi penghambat dalam implementasi perda 5/2012 ini ada pada lingkungan sosial, seperti minimnya dukungan masyarakat terhadap perda 5/2012. Kemungkinan ini muncul disebabkan karena sikap dermawan atau rasa kemanusiaan yang masih tinggi dari masyarakat Kota Tangerang, sehingga banyak masyarakat

yang masih memberikan sumbangan atau uang kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen.

Padahal, memberikan sumbangan kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen sama halnya dengan membiarkan mereka hidup di jalan. Larangan terhadap pemberian uang dan atau sumbangan dalam bentuk apapun kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen ini sejatinya telah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Perda 5/2012 yang berbunyi: "Setiap orang dilarang memberi uang dan/atau barang kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di jalan umum."

Larangan tersebut bertujuan untuk memotong hubungan, antara anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen kepada masyarakat yang memberikan bantuan secara langsung. Dengan adanya aturan ini, diharapkan jumlah anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen dapat berkurang akibat tidak adanya penghasilan dari hidup menggelandang, mengamen maupun mengemis. Pemerintah Kota Tangerang melalui peraturan daerah ini juga serius dalam memberikan sanksi bagi pelanggar perda. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) yang memasukkan ketentuan pidana yang berbunyi: "Pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 5.000.000 (Lima Juta Rupiah)."

Implementasi dari ketentuan pidana ini agak sulit untuk dilaksanakan, karena memang tidak semua orang menyadari dampak dari uang dan atau barang yang mereka berikan kepada anak jalanan,

gelandangan, pengemis dan pengamen. Sifat kedermawanan masyarakat justru dapat menjadikan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen malas untuk bekerja. Selain itu, dampak yang akan terlihat tentunya adalah kebiasaan untuk hidup mengemis, mengamen dan atau menggelandang dalam memenuhi kebutuhan hidupnya akan selalu bergantung kepada orang lain yang dimana secara tak langsung juga berimplikasi pada bertambahnya masalah-masalah sosial karena merebaknya kehidupan jalanan yang tentunya jauh dari kata tertib.

### Simpulan

Berdasarkan penjelasan keenam variabel tersebut menunjukkan bahwa perwujudan dan implementasi dari Perda 5/2012 masih belum berjalan secara optimal. Beberapa catatan penting permasalahan yang menjadi akar dari kendala-kendala yang ada tentunya membutuhkan perbaikan sehingga hambatan-hambatan yang ada baik dari sisi internal maupun eksternal implementator berkurang dan akan membawa dampak baik dengan tercapainya tujuan bersama yaitu keteraturan sosial dan ketertiban umum.

### Referensi

Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.

Policy. USA: Scott Foresman and Company.

Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy (Dinamika Kebijakan, Analisis*

Badan Pusat Statistik. 2016. *Kota Tangerang Dalam Angka Tahun 2016*. Kota Tangerang: Badan Pusat Statistik.

Badan Pusat Statistik. 2017. *Kota Tangerang Dalam Angka Tahun 2017*. Kota Tangerang: Badan Pusat Statistik.

Creswell, John W. 2014. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.

Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.

Friedman, Lawrence M. 2011. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media.

Friedrich, Carl J. 1963. *Man and His Government*. Newyork: McGraw-Hill.

Hidayat. 1978. *Peran Sektor Informal dalam Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Majalah Ekonomi dan Keuangan Indonesia. Vol.XXVI, No.4.

<https://dinsos.tangerangkota.go.id> , yang diakses pada 7 Maret 2018.

<https://www.pressreader.com/indonesia/jawa-pos/20160228/281547994970386> di akses pada tanggal 2 Juni 2018.

Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) Kota Tangerang Tahun 2016.

Kementerian Sosial RI. 2011. *Profil Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Indonesia*. Jakarta: Kemensos.

Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Edisi Ketiga, Revisi 2011. Penerbit PT. Elex Media Komputindo. Jakarta.

- Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 5 Tahun 2012 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen.
- Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.
- Suharto, Edi. 2006. Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial. Bandung: Refika Aditama.
- Syaukani, dkk. 2004. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soekanto, Soerjono. 2007. Sosiologi suatu Pengantar. Jakarta: P.T. Raja Grafindo.
- Sugiyono. 2010. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif & RND. Bandung: Alfabeta.
- Sulistiyani, Ambar Teguh. 2004. Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winarno, Budi. 2012. Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus. Yogyakarta : C A P S.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.