

## IMPLEMENTASI PERDA KOTA PONTIANAK NO. 01 TAHUN 2010 TENTANG KETERTIBAN UMUM DI KOTA PONTIANAK

AGUS SARWANTO<sup>1\*</sup>

NIM : E1011141040

Dr. H .Thamrin, MA<sup>2</sup>, Dr. Arifin, M.AB<sup>2</sup>

Email : [agusbilisehan@gmail.com](mailto:agusbilisehan@gmail.com) \*

1. Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura Pontianak
2. Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura Pontianak

### ABSTRAK

*Penelitian ini didasari pada permasalahan mengenai belum optimalnya pelaksanaan aturan terkait dengan larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak hal ini ditandai dengan masih ada pengemis yang berkeliaran di Kota Pontianak, belum optimalnya penyaluran komunikasi yang dilakukan pemerintah kepada pengemis, belum tercukupinya sumber daya yang tersedia dalam mendukung terlaksananya Perda terkait larangan mengemis di tempat umum. Tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Perda Kota Pontianak No.01 Tahun 2010 tentang Ketertiban Umum mengenai larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak. Dalam penelitian ini menggunakan teori George C. Edwards III dimana terdapat empat (4) faktor yang mempengaruhi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini apabila dilihat dari aspek komunikasi masih belum baik, ini dilihat dari belum optimalnya pemahaman yang jelas, seimbang dan, lancar antara implementor dan para pengemis, pada aspek sumber daya dilihat dari kurangnya anggota dari implementor serta fasilitas yang kurang memadai, Disposisi atau sikap pelaksana yang juga kurang berkomitmen dan kurang tugas dalam menegakkan aturan yang berlaku. Struktur birokrasi yang baik namun fregmentasi (penyebaran tanggungjawab) yang belum maksimal pada instansi terkait.*

*Kata Kunci: Implementasi kebijakan, Implementor, Pengemis, Komunikasi, Sumber daya, Disposisi/Sikap Pelaksana, Struktur Birokrasi.*

## **The Implementation of Pontianak City Regulation No.01 of 2010 concerning Public Order in the City of Pontianak**

**AGUS SARWANTO<sup>1\*</sup>**

**NIM : E1011141040**

Dr. H .Thamrin, MA<sup>2</sup>, Dr. Arifin, M.AB<sup>2</sup>

Email : [agusbilisehan@gmail.com](mailto:agusbilisehan@gmail.com)\*

1. Student of Public Administration Study Program of Social and Political Science of Tanjungpura University
2. Lecturer of Public Administration Study Program of Social and Political Science of Tanjungpura University

### **ABSTRACT**

*This research is based on the problem of the lack of optimal implementation of rules relating to the prohibition of begging in public places in Pontianak City. It is indicated that there are still beggars roaming the city of Pontianak, the communication channeling of the government to beggars is not optimal, there are not enough resources available to support the implementation of local regulations related to the prohibition of begging in public places. The purpose of this study is to find out and analyze the factors the influence the Implementation of Pontianak City Regulation No. 01 of 2010 concerning Public Order concerning the prohibition of begging in public places in Pontianak City. In this study using the theory of George C. Edwards III where the four (4) factors that influence, namely communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. This research is a descriptive study with a qualitative approach. Through the results of this study, if it is still seen from the aspect of communication still not good, this is seen from the not yet optimal, balanced, and smooth understanding between the implementor and the beggars, of the aspect of resources can be seen from the lack implementor members and inadequate facilities, dispositions or the attitude of the executor who is also less committed, and less responsible for the task of enforcing the applicable rules. A good bureaucratic structure but fragmentation (dissemination of responsibilities) that has not been maximized in the relevant agencies.*

*Keywords: Implementation, Implementers, Beggars, Communication, Resources, Former of Disposition, Bureaucracy Structure.*

## A. PENDAHULUAN

Pengemis merupakan suatu fenomena yang ada di masyarakat. Mereka selalu ada dan kemungkinan akan tetap ada di masa yang akan datang. Pengemis dicirikan dengan penampilan yang memprihatinkan seperti muka memelas, pakaian kumal, dan biasanya menampilkan kondisi badan yang cacat. Walaupun pemerintah terus berupaya untuk mengurangi jumlah pengemis, tampaknya tidak membawa dampak positif. Buktinya masih banyaknya pengemis yang masih beraktivitas.

Permasalahan pengemis ini merupakan permasalahan klasik yang terjadi di kota-kota besar maupun kota berkembang seperti Kota Pontianak dan sejauh sejauh ini belum ada solusi yang efektif dan efisien dalam menyelesaikan permasalahan ini dan lebih parahnya mengemis dipandang sebagian masyarakat sebagai sebuah pekerjaan yang menggiurkan penghasilannya, hal ini tentu menuai pro dan kontra pada masyarakat umumnya. Dengan beberapa alasan tersebut permasalahan ini penting untuk diteliti agar kedepannya tidak terjadi fenomena pengemis di Kota besar khususnya Kota Pontianak.

Maraknya pengemis yang berkeliaran di Kota Pontianak, bukan sepenuhnya penduduk tetap Kota Pontianak, dari survei yang dilakukan oleh peneliti di kantor Satpol PP Kota Pontianak, di peroleh informasi bahwa hampir sebagian besar pengemis yang berhasil di tertibkan merupakan warga yang berasal dari luar Kota Pontianak bahkan berasal dari luar Provinsi Kalimantan Barat. Sebagian besar

pengemis ini berasal dari Jawa Timur dan lebih parahnya bahwa di sinyalir adanya jaringan dari para pengemis ini yang membuat masalah sosial ini sulit untuk diberantas.

Pemerintah Kota Pontianak menerbitkan Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 1 tahun 2010 tentang ketertiban umum. Dinas yang mempunyai kewenangan tentang kebijakan tersebut adalah Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Pontianak. Salah satu isi dari peraturan daerah tersebut yaitu pada pasal 41 ayat 1 poin b berbunyi “Setiap orang atau badan di larang meminta-minta belas kasihan orang lain atau mengemis di rumah ibadah, perkantoran, jalan umum, di persimpangan jalan yang termasuk daerah milik jalan yang terdapat traffict light, atau tempat umum lainnya di dalam wilayah daerah”. Dalam Perda tersebut juga terdapat ancaman bagi pengemis yang melanggar Perda tersebut pada pasal 45 yaitu ancaman hukuman paling lama 3 (tiga) bulan dan denda paling banyak sebesar Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Dalam Perda Kota Pontianak No. 01 tahun 2010 tentang ketertiban umum di sebutkan bahwa pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain.

Pengemis ini umumnya melaksanakan aktivitasnya pada malam hari karena saat malam hari sangat jarang di lakukan operasi penertiban oleh aparat yang bertugas sehingga para pengemis ini lebih leluasa dalam melaksanakan

aktivitasnya. Tentunya hal ini jelas mengganggu kenyamanan masyarakat dalam melakukan aktivitas sehari-hari di tempat yang sudah di sebutkan. Di tambah lagi adanya pengemis musiman yang hadir di waktu-waktu tertentu seperti di bulan ramadhan dan waktu-waktu penting lainnya membuat masyarakat semakin resah dengan masalah sosial tersebut.

Salah satu hal yang juga membuat permasalahan ini sulit untuk di hilangkan yaitu persepsi masyarakat tentang sedekah. Masyarakat menganggap pengemis merupakan salah satu sasaran mereka untuk di berikan sedekah baik dalam bentuk barang maupun uang, sehingga wajar saja jika kegiatan mengemis di minati oleh segolongan masyarakat yang tidak mau bersusah payah dalam mencari uang. Oleh karena itu pemerintah harus mencari cara bagaimana kebiasaan sedekah masyarakat ini bisa di alihkan kepada yang lebih positif daripada pengemis, karena jika hal tersebut di lakukan, secara tidak langsung masyarakat telah membantu dalam meminimalisir kegiatan mengemis tersebut. Dan didalam Perda Kota Pontianak tentang larangan mengemis di tempat umum ini, tidak terdapat poin yang menjelaskan ancaman bagi masyarakat yang memberi uang kepada pengemis, hal ini tentu menjadi salah satu penyebab menjamurnya pengemis yang ada di Kota Pontianak.

Keberadaan peraturan daerah tentang larangan mengemis di tempat umum ternyata masih belum efektif, terbukti masih maraknya pengemis yang masih leluasa melaksanakan aktivitasnya di Kota Pontianak. Lemahnya pengawasan oleh institusi terkait membuat masalah

pengemis ini menjadi persoalan yang tidak terselesaikan. Sejauh ini Peraturan Daerah No. 01 Tahun 2010 tentang ketertiban sosial baru sebatas sosialisasi, padahal perda ini sudah berlaku sejak delapan tahun lalu. Lemahnya komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap pengemis. Komunikasi menjadi hal yang masih belum teroptimalkan secara langsung oleh Satpol PP Kota Pontianak, komunikasi yang dilakukan antara pemerintah dengan pengemis dinilai masih belum menyeluruh, dari pra survey yang dilakukan oleh peneliti kepada beberapa pengemis di Kota Pontianak, masih ada pengemis yang belum paham bahwa mengemis itu dilarang dan terdapat juga pengemis yang sudah mengetahui namun tidak melalui komunikasi dari Satpol PP tetapi dari sesama pengemis itu sendiri. Disini pemerintah sulit untuk membangun jalinan komunikasi dikarenakan sosialisasi yang dilakukan terhadap pengemis tidak se-intens dan belum tersampaikan dengan baik. Tentunya hal ini akan berdampak pada kurang optimalnya pelaksanaan Perda mengenai larangan mengemis di tempat umum.

Peraturan daerah No. 01 Tahun 2010 belum memberikan efek jera terhadap para pengemis ini, perda ini tidak menegaskan adanya pemberian hukum/sanksi yang berat terhadap para pelaku pengemis yang telah melanggar perda No. 01 Tahun 2010, hal ini bisa dilihat saat para pengemis di razia mereka hanya diberikan pembinaan dan sosialisasi saja atau di pulangkan ke daerah masing-masing dan bagi pengemis yang bukan berasal dari Kota Pontianak akan dipulangkan ke daerah asal. Tentunya tindakan ini dirasa kurang tepat karena tidak menjamin para

pengemis untuk tidak melakukan aktivitasnya lagi, bisa saja mereka kembali ke Kota Pontianak dan melakukan aktivitasnya lagi sebagai pengemis.

Kinerja Dinas Sosial dan Satpol PP sangat berarti bagi keberlangsungan penertiban para pengemis yang ada di Kota Pontianak. Sebagai upaya menciptakan ketertiban umum yang kondusif dalam memenuhi kewajibannya, berdasarkan hasil pra survey yang di lakukan oleh peneliti terdapat permasalahan yang menghambat terlaksananya Perda ini dengan baik yaitu kurangnya sumber daya yang tersedia seperti di Satpol PP Kota Pontianak jumlah personil yang ada hanya sekitar 103 orang dengan petugas lapangan hanya berjumlah 50-60 orang, hal ini tentunya akan berdampak pada kurang maksimalnya penertiban pengemis di Kota Pontianak, mengingat Kota Pontianak yang cukup luas wilayahnya yaitu 107,82 km<sup>2</sup>. Dalam perihal sumber daya juga, pada Dinas Sosial Kota Pontianak masih belum mempunyai tempat pembinaan bagi para pengemis ini, hal ini tentunya akan berpengaruh pada segi pembinaan bagi pengemis agar tidak melakukan aktivitasnya lagi.

Permasalahan pengemis ini sangat menarik untuk diteliti karena setiap tahunnya jumlah pengemis selalu bertambah disetiap kota termasuk Kota Pontianak, dan penghasilan pengemis yang cukup besar ditambah sulitnya pemerintah dalam menuntaskan permasalahan ini, tentunya ada faktor-faktor yang menyebabkan fenomena ini terus terjadi. Untuk itu peneliti mengambil permasalahan tersebut dengan harapan peneliti dapat memberikan informasi penting yang berkaitan dengan

permasalahan ini sehingga dapat dijadikan bahan referensi dalam mencari solusi dan memberikan tindakan dalam menyelesaikan permasalahan ini.

Peneliti sendiri menfokuskan pada faktor-faktor yang menyebabkan implementasi Perda Kota Pontianak No. 01 tahun 2010 tentang ketertiban umum di Kota Pontianak khususnya yang berkaitan dengan larangan mengemis di tempat umum belum berjalan dengan efektif. peneliti mengambil permasalahan tersebut dengan harapan peneliti dapat memberikan informasi penting yang berkaitan dengan permasalahan ini sehingga dapat dijadikan bahan referensi dalam mencari solusi dan memberikan tindakan dalam menyelesaikan permasalahan ini.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor apa saja yang menyebabkan implementasi Perda Kota Pontianak No. 01 tahun 2010 tentang ketertiban umum di Kota Pontianak khususnya yang berkaitan dengan larangan mengemis di tempat umum belum berjalan dengan efektif.

## **B. TINJAUAN PUSTAKA**

### **Kebijakan**

Kebijakan adalah tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai orientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat/publik.

### **Implementasi Kebijakan**

Implementasi Kebijakan adalah suatu rangkaian program atau kegiatan yang dibuat untuk melaksanakan semua keputusan yang sudah diambil atau ditetapkan dengan menggunakan berbagai sumber daya dalam suatu pola yang

terintegrasi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

### **Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah Naskah Dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan, yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan atau untuk mewujudkan kebijaksanaan baru, melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menetapkan sesuatu organisasi dalam lingkungan pemerintah daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

### **Pengemis**

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain

### **Teori Implementasi Kebijakan Publik**

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*). Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone (dalam Winarno, 2002:15) mengatakan bahwa “secara luas” kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dalam lingkungannya”. Thomas R. Dye (dalam Winarno, 2002:15) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Sedangkan menurut James Anderson (dalam Winarno, 2002:16) kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau

sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Selanjutnya Kartasamita (dalam Widodo, 2007:12-13) mendefinisikan kebijakan publik merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) Apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) Apa yang menyebabkan atau mempengaruhinya dan (3) Apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan publik hanya pemerintah lah yang secara sah dapat berbuat sesuatu kepada masyarakat atau sering disebut pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Berarti bukan tindakan golongan yang sengaja merebut posisi pemerintah dalam urusan Negara.

Dari beberapa pengertian kebijakan publik (*public policy*) di atas yang dipaparkan oleh beberapa ahli, maka bisa ditarik beberapa perbandingan yaitu kebijakan (*policy*) dan publik (*public*). Kebijakan dapat dinyatakan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh orang secara personal maupun kegiatan yang dilakukan oleh kelompok orang. Dari kegiatan ini harapannya adalah mengupayakan agar semuanya menjadi lebih baik. Sedangkan kata publik (*public*), merujuk pada pengertian umum, khalayak ramai dan masyarakat. Berarti usaha tadi yang dilakukan oleh individu atau kelompok dalam hal ini pemerintah semuanya ditunjukkan untuk orang banyak, umum, atau masyarakat.

Kebijakan yang baik tidak memiliki arti apa-apa jika tidak dapat diimplementasikan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur

kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Suatu kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan. Berbagai pihak (individu/pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta) dalam kebijakan tersebut guna mencapai tujuan yang diinginkan (Van Meter dan Van Horn dalam Wahab, 2008:65)

Maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktifitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapat suatu hasil yang sesuai dengan tujuan yang melalui proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan.

Model yang digunakan sebagai penelitian ini adalah model George C. Edward III (dalam Agustino Leo, 2008: 149-153) mengemukakan bahwa efektivitas suatu kebijaksanaan ditentukan oleh beberapa hal yaitu :

1. Komunikasi, kebijakan dalam hal ini yang terpenting adalah kejelasan dan konsistensi informasi karena suatu kebijaksanaan akan berimplikasi pada banyak pihak, terutama komunikasi antara aparat pemerintah atau birokrasi yang menyelenggarakan kebijaksanaan.
2. Sumber daya manusia, adalah mereka yang melaksanakan pekerjaan, dimana keberhasilan pelaksanaan pekerjaan memerlukan jumlah dan kualitas sumber daya yang sesuai, memiliki

wewenang dan tanggung jawab yang jelas serta fasilitas yang memadai.

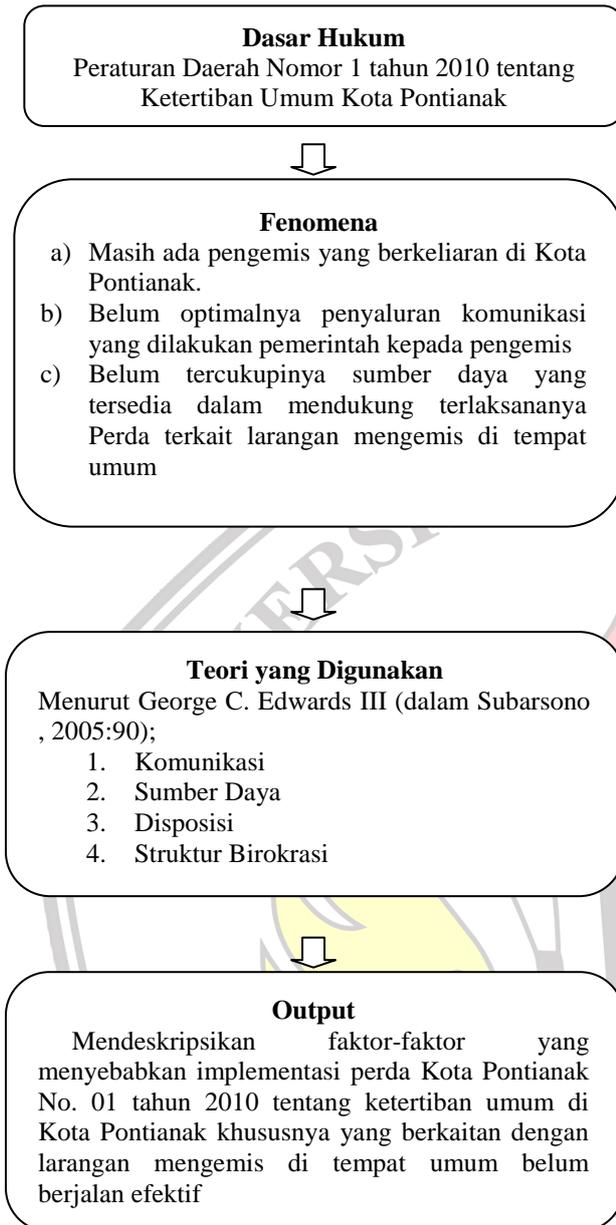
3. Disposisi, yaitu sikap dan komitmen pelaksana program atau aparat pemerintah atau birokrat terhadap kebijaksanaan yang sudah ditetapkan.
4. Struktur birokrasi, dimana harus mewisadahi proses kerja organisasi bersangkutan dan pengaruh lingkungan.

### **Kerangka Pikir**

Kerangka pikir penelitian berfungsi untuk menjelaskan hubungan antara *variable* yang akan diteliti. Pada dasarnya permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah implementasi Perda Kota Pontianak No.1 tahun 2010 tentang ketertiban umum di Kota Pontianak mengenai larangan mengemis di tempat umum. Karena tempat umum merupakan tempat yang di gunakan oleh seluruh masyarakat di suatu tempat sehingga seharusnya tempat ini harus bersih dalam artian tidak ada sesuatu yang membuat keresahan maupun gangguan yang di rasakan oleh masyarakat.

Menurut George C. Edward III (dalam Subarsono, 2005:90) bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, (4) struktur birokrasi. Berikut ini merupakan bagan kerangka penelitian:

**Gambar 1**  
**Kerangka Pikir Penelitian**



suatu lingkungan sosial yang terdiri atas pelaku, kejadian, tempat, dan waktu.

Langkah-langkah penelitian yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### 1. Studi Pendahuluan (pra survey)

Tahap awal dilakukan dengan studi pendahuluan ke lapangan. Studi pendahuluan ini bertujuan untuk mengetahui lokasi penelitian, informan yang dipilih, dan menemukan masalah yang sedang terjadi, studi pendahuluan ini peneliti lakukan di wilayah Kota Pontianak.

### 2. Membuat usulan penelitian

Setelah melakukan studi membuat usulan penelitian merupakan pedoman yang berisi rencana dalam melakukan langkah dan tahapan yang harus dilalui peneliti. Dalam pembuatan usulan penelitian ini harus di dahului studi pendahuluan yang berdasar pada masalah yang diangkat, setelah studi pendahuluan dilakukan maka pedoman penelitian harus dibuat dalam bentuk usulan penelitian dengan mengantisipasi berbagai sumber yang mendukung dan menghambat penelitian.

## C. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif, penyelesaian masalah dengan menggambarkan fakta yang ada dilapangan mengenai Implementasi kebijakan larangan mengemis di tempat umum secara factual dan akurat. Suatu penelitian kualitatif dieksplorasi dan diperdalam dari suatu fenomena sosial atau

### 3. Melakukan penelitian

Melakukan penelitian dilakukan untuk mengambil data-data yang diperlukan baik data skunder maupun data primer, data primer adalah data yang dikumpulkan langsung oleh peneliti dilapangan sedangkan data skunder adalah data yang dikumpulkan oleh peneliti dari orang lain atau sumber-sumber data yang ada seperti data dari instansi pemerintahan (Satpol PP Kota Pontianak dan Dinas

Sosial Kota Pontianak) dan informan yang memberikan informasi yang dapat dipercaya.

#### **4. Membuat laporan penelitian**

Laporan penelitian ini dibuat berdasarkan data-data yang diperoleh pada saat penelitian, hasil penelitian tersebut dibuat dalam bentuk sebuah tulisan (skripsi).

#### **5. Melakukan wawancara dengan subjek penelitian.**

Melakukan wawancara dengan Kepala Bidang Penyelidikan dan Penyidikan Sat-Pol PP Kota Pontianak, Kepala Seksi Penyandang Disabilitas Lensia dan Orang Terlantar, anggota Satpol PP Kota Pontianak, serta beberapa pengemis yang ada di Kota Pontianak.

Adapun tempat penelitian yang diteliti penulis adalah di Kota Pontianak. Adapun subjek yang dimintai keterangan dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala Bidang Penyelidikan dan Penyidikan Sat-Pol PP Kota Pontianak.
2. Kepala Seksi Penyandang Disabilitas Lensia dan Orang Terlantar
3. Anggota Satpol PP Kota Pontianak
4. Beberapa pengemis yang berada di Kota Pontianak

Teknik pengumpulan data lebih banyak pada wawancara mendalam dan dokumentasi. Teknik analisis data meliputi reduksi data, berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting dan dicari tema serta polanya. Kemudian penyajian data penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan

antar kategori, flowchart, dan sejenisnya, dan terakhir verifikasi data yaitu penarikan kesimpulan. Teknik keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan uji kredibilitas data.

#### **D. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN**

##### **1. Gambaran Umum Kota Pontianak**

Kota Pontianak merupakan ibukota Provinsi Kalimantan Barat dengan luas 107,82 km<sup>2</sup>. Kota Pontianak dilintasi oleh garis khatulistiwa dengan ketinggian berkisar antara 0,10 meter sampai 1,50 meter di atas permukaan laut. Kota Pontianak dipisahkan oleh Sungai Kapuas Besar, Sungai Kapuas Kecil dan Sungai Landak dengan lebar 400 meter, kedalaman air antara 12 s/d 16 meter, sedangkan cabangnya mempunyai lebar 250 meter. Struktur tanah merupakan lapisan tanah gambut bekas endapan lumpur Sungai Kapuas. Lapisan tanah liat baru dicapai pada kedalaman 2,4 meter dari permukaan laut.

##### **2. Gambaran Umum Dinas Sosial Kota Pontianak**

Visi yang dimiliki oleh Dinas Sosial Kota Pontianak yaitu “Terwujudnya Pelayanan Sosial di Kota Pontianak”. Berdasarkan Tugas Pokok dan Fungsi serta dilandasi oleh visi, maka misi Dinas Sosial Kota Pontianak 2015- 2019 adalah meningkatkan pelayanan kesejahteraan sosial di Kota Pontianak dan Meningkatkan Kesejahteraan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kota Pontianak.

### 3. Gambaran Umum Satpol PP Kota Pontianak

Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pontianak terletak di jalan Zainuddin No. 36, Pontianak Kota, Kota Pontianak, Kalimantan Barat 78243. Berdasarkan peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2010 tentang satuan polisi pamong praja, tugas pokok Satpol PP Kota Pontianak adalah menegakkan perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat

#### E. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### 1. Komunikasi

Menurut George C. Edward III (dalam Agustino Leo, 2008: 149-153), yang mengatakan bahwa yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah komunikasi. Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi dapat ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang di komunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Komunikasi merupakan salah satu aspek yang terpenting dalam sebuah

implementasi kebijakan. Komunikasi penting dilakukan agar ada kejelasan arah, tujuan dan tindakan yang akan dilakukan berkaitan dengan Implementasi Kebijakan larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak. Keadaan seperti ini penting karena mempengaruhi efektifitas dan keharmonisan gerak langkah dari para pelaksana kebijakan. Partisipasi dan keterlibatan intensif dari berbagi elemen dan publik oleh karena hal itu menyediakan waktu dan kesempatan bagi terbukanya kesempatan umum, dukungan, dan keterlibatan umum yang luas akan sangat mempengaruhi tingkat kesulitan implementasi kebijakan.

Proses komunikasi yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Pontianak dengan memberikan sosialisasi masih belum optimal. Satpol PP Kota Pontianak sendiri sudah merasa sosialisasi yang mereka lakukan berjalan dengan baik. Namun, masih ada pengemis yang belum pernah mendapatkan informasi dari Satpol PP Kota Pontianak terkait larangan mengemis di tempat umum, untuk itu sosialisasi yang merata dibutuhkan kepada pengemis supaya memperoleh informasi yang akurat dan jelas. Sosialisasi yang dilakukan hendaknya menyampaikan seluruh informasi sejelas-jelasnya agar kegiatan sosialisasi tersebut efektif. Jika masih ada pihak-pihak yang merasa belum jelas dan belum mengetahui dengan informasi yang disampaikan berarti kejelasan informasi yang diberikan masih kurang Sementara itu dari kejelasan informasi, Satpol PP memberikan teguran maupun tindakan dengan cara memulangkan pengemis yang berasal dari luar Kota Pontianak, jika yang berasal dari Kota Pontianak tindakan yang dilakukan yaitu mengirimkan surat pemberitahuan kepada Kepala Desa/Ketua

RT tempat pengemis berasal untuk selanjutnya diberikan nasehat agar tidak mengulangi perbuatannya, namun pada kenyataannya kejelasan informasi yang diberikan belum sepenuhnya diterima oleh pengemis, karena para pengemis ini masih saja melakukan aktivitasnya di Kota Pontianak sehingga informasi yang diberikan masih menimbulkan ketidakjelasan yang dirasakan oleh *target group*.

## 2. Sumber Daya

Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan adalah salah satunya disebabkan oleh sumber daya yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup, tetapi diperlukan kecakapan staf berdasarkan dengan keahlian dan kemampuan yang merupakan kualitas dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang di inginkan oleh kebijakan itu sendiri.

Sumber daya manusia dalam melaksanakan kebijakan larangan mengemis di tempat umum dinilai masih sangat minim. Berdasarkan hasil wawancara Kepala Bidang Penyelidikan dan Penyidikan Sat-Pol PP Kota Pontianak mengatakan jika petugas lapangan yang ada berjumlah 50-60 orang saja dengan keseluruhan anggota Satpol PP yaitu 103 personil, padahal berdasarkan peraturan Kemendagri, jumlah ideal yang seharusnya dimiliki oleh Satpol PP berjumlah sekitar 250-300 orang.

Selain sumber daya manusia yang tidak kalah pentingnya adalah sumber daya anggaran dan sumber daya fasilitas

merupakan sumber daya yang mempengaruhi efektifitas kebijakan. Anggaran difungsikan untuk membiayai operasionalisasi pelaksanaan kebijakan yaitu sosialisasi tentang kebijakan larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak. Sumber daya fasilitas yang dimiliki oleh Satpol PP Kota Pontianak hanya terdapat 14 buah kendaraan (mobil patroli 5 buah, mobil dalmas 1 buah, pick up 1 buah, motor 6 buah), sementara wilayah operasional Satpol PP dalam melakukan operasi penertiban mencakup 6 wilayah kecamatan. Berdasarkan wawancara kepada pihak Satpol PP Kota Pontianak, fasilitas yang tersedia belum mencukupi standar dalam menunjang penertiban pengemis di Kota Pontianak di tambah belum adanya tempat pembinaan pengemis yang disediakan oleh Dinas Sosial Kota Pontianak.

Jika tidak didukung dengan sumber daya yang cukup maka kebijakan larangan mengemis di Kota Pontianak tidak akan berhasil dan sukses. Dukungan berbagai kombinasi sumber daya yang cukup dalam setiap tahapan pelaksanaan kebijakan ini harus dipersiapkan secara matang dan baik.

## 3. Disposisi / Sikap Pelaksana

Menurut George C. Edward III (dalam Agustino Leo, 2008: 149-153) Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan dapat dilihat melalui pemahaman dan pendalaman, arah respon kebijakan, tindakan pelaksana kebijakan. Jika pelaksanaan kebijakan ingin berjalan efektif maka para pelaksana yang tidak hanya mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Disposisi merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan sikap para pelaksana untuk melaksanakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan dapat diwujudkan. Disposisi ini akan muncul diantara para pelaksana, sehingga yang diuntungkan tidak hanya organisasinya saja tetapi juga dari sikap pelaksana tersebut.

Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan menjadi tidak efektif.

Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja penerapan aturan tentang larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak. Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat Kota Pontianak memiliki sikap kondusif terhadap kebijakan, sehingga dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Keberhasilan implementasi Perda tersebut tidak hanya ditentukan oleh Satpol PP Kota Pontianak dan Dinas Sosial Kota

Pontianak sebagai implementor melainkan dipengaruhi juga oleh sikap para pengemis untuk mematuhi aturan yang ada.

Sikap dari pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kewajiban sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkahlaku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Berdasarkan hasil penelitian berupa wawancara kepada salah satu anggota Satpol PP Kota Pontianak, didapat informasi bahwa respon para pimpinan Satpol PP masih kurang memperhatikan terkait aturan ini, dalam pelaksanaannya pula ternyata masih ditemukan anggota Satpol PP yang belum mengetahui secara detail mengenai aturan larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak.

Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.

Dari hasil penelitian yang di dapat, terdapat kendala yang dihadapi para implementor dalam melaksanakan aturan, salah satunya mengenai insentif atau motivasi kerja, karena sejauh ini belum

ada kreatifitas dalam memanipulasi kebijakan dalam bentuk program-program yang dapat memberikan semangat kerja pada petugas lapangan Satpol PP dalam menertibkan pengemis di Kota Pontianak.

#### 4. Struktur Birokrasi

Menurut George C. Edward III (dalam Agustino Leo, 2008: 149-153) struktur birokrasi dalam proses implementasi sangat diperlukan, karena ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi yang baik.

Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar. SOP (Standar Operasional dan Prosedur) menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Berdasarkan hasil wawancara kepada Kepala Seksi Penyidikan dan Penyeledikan Bidang Penegakan Perundang-Undangan Sat-Pol PP Kota Pontianak dapat diambil kesimpulan bahwa Perda terkait dengan larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak sudah memiliki SOP yang jelas dan didukung komitmen dari pihak Sat-Pol PP untuk melaksanakannya.

Sedangkan pelaksanaan fregmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja. Terkait masalah fregmentasi (penyebaran tanggungjawab) yang dilakukan oleh Sat-Pol PP Kota Pontianak melakukan

koordinasi pula dengan Dinas Sosial Kota Pontianak yang bertugas untuk melakukan pembinaan bagi para pengemis yang terjaring razia. Namun, dalam pelaksanaannya dari Dinas Sosial masih belum mampu melaksanakan pembinaan secara maksimal, hal ini disebabkan karena tempat untuk melakukan pembinaan bagi para pengemis ini masih belum ada, sehingga dari pihak Dinas Sosial hanya sekedar memulangkan para pengemis ini setelah melalui proses pendataan.

#### PENUTUP

##### 1. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat peneliti simpulkan kedalam faktor-faktor yang menyebabkan implementasi kebijakan mengenai aturan larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak belum berjalan dengan efektif, antara lain sebagai berikut :

##### a. Komunikasi

Pemahaman komunikasi yang jelas dan seimbang dalam pengimplementasian kebijakan ketertiban umum mengenai larangan mengemis di tempat umum masih belum berjalan efektif dan efisien, keterkaitan dengan penyaluran informasi dan konsistensi penyampaian antara pemerintah sebagai implementor dengan pengemis yang menjadi sasaran kebijakan dinilai masih terdapat miskomunikasi, seperti kurang meratanya penyaluran komunikasi pada implementor itu sendiri dan kurang maksimalnya penyaluran informasi bagi pengemis, sehingga informasi yang didapat dari pengemis bukan langsung didapat dari implementor melainkan dari pengemis yang lainnya. Butuhnya komunikasi yang jelas dan rutin baik kepada para implementor maupun kepada para pengemis serta pemahaman

dua arah yang baik akan menjadi faktor penentu komunikasi yang dijalankan.

#### **b. Sumber Daya**

Kemampuan dan ketersediaan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam menjalankan Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum mengenai larangan mengemis di tempat umum masih sangat minim, ini dikarenakan adanya jumlah personil yang ada di Sat-Pol PP hanya berkisar 103 orang padahal jumlah yang ideal menurut Kemendagri untuk Sat-Pol PP adalah sekitar 250-300 orang. Fasilitas yang ada juga tidak mencukupi dengan untuk mendukung penertiban di Kota Pontianak yang cukup luas .

#### **c. Disposisi / Sikap Pelaksana**

Dalam Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum mengenai larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak, sikap penolakan dan penerimaan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi berhasil atau tidaknya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Disposisi atau sikap implementor kebijakan terhadap aturan mengenai larangan mengemis di tempat umum sudah bisa dilihat dari masih lemahnya komitmen para agen pelaksana dalam menjalankan aturan yang sudah ditetapkan, hal ini diperparah dengan kurangnya motivasi para agen pelaksana karena tidak ada inovasi yang baik ataupun program yang dibuat untuk membantu pelaksanaan aturan, selain itu pelaksanaan Perda Ketertiban Umum mengenai larangan mengemis di tempat umum masih belum optimal. Lemahnya sanksi hukum yang diberikan kepada pengemis menjadi sebuah fenomena yang harusnya tidak terjadi.

#### **d. Struktur Birokrasi**

Struktur birokrasi terutama pada mekanisme yang dijalankan oleh Sat-Pol PP Kota Pontianak SOP nya sudah berjalan dengan baik dan terstruktur. Tetapi yang menjadi hambatan dalam masalah fregmentasi (penyebaran tanggungjawab), dalam hal ini Sat-Pol PP berkoordinasi dengan Dinas Sosial untuk melaksanakan pembinaan, namun dalam pelaksanaannya ternyata dari pihak Dinas Sosial belum mempunyai tempat yang digunakan untuk melakukan pembinaan sehingga membuat pelaksanaan aturan ini dari segi pembinaannya masih belum optimal.

### **2. SARAN**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, peneliti sangat perlu untuk memberikan masukan agar kedepannya Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Umum mengenai larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak dapat berjalan dengan baik. Adapun saran yang dapat diberikan oleh peneliti sebagai suatu masukan kepada implementor adalah sebagai berikut :

#### **a. Komunikasi**

Faktor komunikasi mengenai Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Umum mengenai larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak peneliti menyarankan agar Sat-Pol PP Kota Pontianak perlu melakukan penyaluran komunikasi yang baik secara rutin dan jelas kepada para personil Sat-Pol PP itu sendiri maupun bagi para pengemis guna meningkatkan pemahaman maupun ketaatan terhadap aturan yang sudah ditetapkan.

#### **b. Sumber Daya**

Saran peneliti dalam Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Umum mengenai larangan mengemis di tempat

umum di Kota Pontianak pada faktor Sumber Daya Manusia (SDM) adalah menambah personil pada bidang Pengawasan dan Penindakan pengemis yang jumlah tenaga kerjanya tidak seimbang mengingat Kota Pontianak yang wilayahnya cukup luas. Untuk penambahan personil, Sat-Pol PP Kota Pontianak dapat melakukan konsolidasi kepada Pemkot dalam masalah ini.

#### c. Disposisi / Sikap Pelaksana

Dalam menjalankan Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Umum mengenai larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak, peneliti menyarankan untuk meningkatkan komitmen pada agen pelaksana dalam menjalankan aturan yang sudah ditetapkan serta membuat program-program inovasi yang baik dan kreatif guna meningkatkan motivasi bagi para agen pelaksana untuk dapat menjalankan aturan dengan maksimal.

#### d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang dimiliki oleh Sat-Pol Kota Pontianak dalam menjalankan Implementasi Kebijakan tentang Ketertiban Umum mengenai larangan mengemis di tempat umum di Kota Pontianak berjalan sudah cukup baik dengan SOP nya yang sudah terstruktur. Pada hasil penelitian menyatakan bahwa masih dalam hal fregmentasi (penyebaran tanggungjawab). Saran peneliti agar setiap instansi yang diberi tanggungjawab baik dari Sat-Pol PP Kota Pontianak yang bertugas melakukan pengawasan dan penindakan serta Dinas Sosial Kota Pontianak yang bertugas melakukan Pembinaan untuk dapat memaksimalkan perannya serta memaksimalkan perangkat-perangkat yang diperlukan guna mendukung terlaksananya aturan

mengenai larangan mengemis di tempat umum.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku :

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Jones, Charles O, 1991. *Pengantar Kebijaksanaan Publik* , Jakarta, Rajawali Press.
- Koentjaraningrat. 1992. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia.
- Nawawi, Hadari, 1991. *MSDM (untuk bisnis yang kompetitif)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Santosa, Pandji, 2008. *Administrasi Publik, Teori dan Aplikasi Good Governance*, Bandung, PT. Refika Aditama.
- Satori, D Jam'an dan Komariah, Aan. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Alfabeta: Bandung.
- Soenarko, 1998, *Public Policy, Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*, Surabaya, CV. Papyrus.
- Subarsono, A. G. 2005. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori , dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Sugiyono. 2010. *Memahami penelitian kualitatif*. Alfabeta: Bandung.
- Tachjan. 2006. *Impelementasi Kebijakan*. AIPI: Bandung.
- Wahab, Solichin Abdul, 2008., *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi*

*Kebijaksanaan Negara*, Jakarta,  
Bumi Aksara

Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Bayumedia Publishing:Malang.

Winarno, Budi. 2002. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*. Media pressindo: Yogyakarta.

Singarimbun Masri dan Effendi Sofian, 1989, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, anggota IKAPI :Jakarta,

Nawawi, Hadari, 1991. *MSDM (untuk bisnis yang kompetitif)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

#### **Dokumen Pemerintah**

Peraturan Daerah No. 01 tahun 2010 tentang ketertiban umum

#### **Rujukan Elektronik**

Prihatini, Dina. 2016. “*Pengemis di Pontianak raup Rp 2.7 juta per Bulan*” diakses dari

<https://news.okezone.com/read/2016/03/29/340/1348365/>

**[pengemis-di-pontianak-raup-rp2-7-juta-per-bulan](#)** pada hari Kamis, 25 Oktober 2017 pukul 12.21 WIB

Zulham, Rizky. 2017. “*Warga keluhkan banyak pengemis berkeliaran di Pontianak saat ramadhan*” diakses dari

<http://pontianak.tribunnews.com/2017/06/17/warga-keluhkan-banyak-pengemis-berkeliaran-di-pontianak-saat-ramadan>

**[pada hari Kamis, 25 Oktober 2017 pukul 01.41 WIB](#)**

<http://dinsos.pontianakkota.go.id> di akses pada hari kamis, 25 Januari 2019

<http://satpolpp.pontianakkota.go.id> di akses pada hari kamis, 25 Januari 2019

[www.pontianakkota.go.id/](http://www.pontianakkota.go.id/) di akses pada hari kamis, 25 Januari 2019

#### **Skripsi**

Nurdin , Asrul. 2013. “*Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah No. 02 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar*”. Skripsi. Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Hasnuddin Makassar

Nurfaiqoh . 2010. “*Analisis Implementasi Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 08 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum mengenai Larangan Mengemis, Mengamen, dan Berjualan Asongan di Kecamatan Cengkareng Kotamadya Jakarta Barat*”. Skripsi. ) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa