

**EVALUASI PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KOTA  
PEKANBARU NOMOR 12 TAHUN 2008 TENTANG KETERTIBAN  
SOSIAL (Studi Kasus Penanganan Gelandangan dan Pengemis  
Di Kota Pekanbaru)**

Oleh:

**Muhammad Adriansyah**

**Dosen Pembimbing: Dr. Febri Yuliani, S.Sos. M.Si**

Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Riau  
Kampus Bina Widya Panam, Pekanbaru 28293, Telp/fax (0761)63277

*Agency Service Integrated Investment (BPT-PM) is a Agency or a Organization technical for service permit and non-permit. In this activity publication permitted. BPT-PM Pekanbaru City tried give priority to services they have implement with easy strategies, fast, transparently, and definitely, also development capability organization for service permit. Goal and target BPT-PM Pekanbaru city attempt to improving quality of services more prime for realize Pekanbaru city be investment gates with target BPT-PM. Inovation in service permit aim for facilitate, simplify, and improve access service so as be expected can push the community in business world for handle and have letter business trading.*

*This results use theory of strategies innovation by Suwarno (2008) that innovation in public service born in form and initiative, also through method partnerships on delivery of public services, and procurement, or forming institution services for improve effectivity services.*

*Outcome research strategies innovation in implementation services business trading at Pekanbaru city already going well so evidenced with accepted appreciations in public services of BPT-PM Pekanbaru city. But in improving and push business owner with scale addition capital with SIUP type mini doesn't optimal yet, that be affected by culture factor or habits and character business owner (low exploit technology) at once as business they are doesn't have and look after permit in operate business, low socialization and information publish permit business trading is directly, either through discussion or anything. So knowledge of that information very limited.*

***Key Words: Public Services , Letter Business Trading(SIUP), Innovation***

## PENDAHULUAN

Pertumbuhan penduduk yang cepat dan tidak terkendali dan arus urbanisasi yang tinggi dengan tidak disertai dukungan kesiapan sumber daya alam, sumber daya manusia yang andal, dan lingkungan maupun budaya menjadi penyebab terjadinya gelandangan dan pengemis, apabila banyaknya para pendatang yang datang dari desa ke kota hanya bermodal 'nekat' mencoba mencari peruntungan di kota-kota besar.

Keharusan dalam memenuhi kebutuhan dasar hidup bagi sebagian orang dan rendahnya berbagai keterampilan sosial dibidang fisik, mental, sosial merupakan wahana bagi penumbuhan, peningkatan dan pengembangan harga diri, kepercayaan diri, integritas diri, kesadaran dan tanggung jawab sosial telah membuat sebagian orang untuk memilih alternatif melalui 'jalan pintas' dengan menjadikan gelandangan dan mengemis sebagai pekerjaan dalam memenuhi kebutuhan dasar hidup tersebut.

Fenomena gelandangan dan pengemis sudah menghiasi 'wajah kota' atau bagian dari kehidupan kota-kota besar. Di kota Pekanbaru keberadaan gelandangan dan pengemis (Gepeng) yang berada di tempat-tempat umum berakibat munculnya masalah sosial ditengah kehidupan bermasyarakat, seperti terganggunya ketentraman sosial sesuai dengan norma-norma, nilai-nilai dan tatanan agama serta budaya yang berlaku pada masyarakat, masalah lingkungan (tata ruang), munculnya masalah kependudukan, masalah sosial lainnya, maraknya gelandangan dan pengemis di suatu wilayah dapat menimbulkan kerawanan sosial, seperti mengganggu keamanan dan ketertiban di wilayah tersebut.

Keberadaan gelandangan dan pengemis yang semakin 'merajalela' di Kota Pekanbaru, jelas meresahkan kenyamanan masyarakat, khususnya pengguna jalan, karena gelandangan dan pengemis ini sering berkeliaran di perempatan dan jalan-jalan pusat kota dengan bertindak tidak sewajarnya, mereka melakukan aksinya dengan berbagai cara, mulai dari mengamen dengan alat musik seadanya, membersihkan kaca mobil yang berhenti, ada juga yang meminta-minta dengan memaksa, serta memasuki restoran atau rumah makan meski dilarang pengelola.

Para ahli ilmu sosial berpendapat, ada beberapa faktor sosial budaya yang mengakibatkan seseorang menjadi gelandangan dan pengemis yaitu sulitnya mencari lapangan pekerjaan, rendahnya harga diri kepada sekelompok orang yang mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk minta-minta, sikap pasrah pada nasib, mereka menganggap bahwa kemiskinan adalah kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan, budaya kebebasan dan kesenangan hidup mengelandang ada kenikmatan tersendiri bagi orang yang hidup mengelandang.

Untuk menangani masalah ketertiban sosial dan kesejahteraan sosial gelandangan dan pengemis pemerintah Kota Pekanbaru telah mengeluarkan kebijakan dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah (Perda) Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial. Dalam implementasinya, usaha yang dilakukan Dinas Sosial dan Pemukiman Kota Pekanbaru sebagai pelaksana, disebutkan dalam peraturan daerah nomor 12 tahun 2008 tersebut dengan mengupayakan program dan

kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan, membina, memulihkan dan mengembangkan kesejahteraan sosial bagi gelandangan dan pengemis.

Usaha untuk melaksanakan ketertiban sosial dan kesejahteraan sosial dilaksanakan melalui potensi sumber kesejahteraan sosial melalui kemampuan yang dimiliki pemerintah daerah maupun dalam masyarakat baik manusiawi, sosial maupun alam yang dapat digali dan didayagunakan untuk menangani, mencegah, timbul dan berkembangnya masalah kesejahteraan sosial, dan meningkatkan taraf kesejahteraan sosial penyandang cacat sosial (gelandangan dan pengemis).

Untuk mencegah timbulnya pekerjaan gelandangan yang diorganisir, dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru tersebut, pasal 4 ditegaskan bahwa larangan bagi setiap orang atau kelompok melakukan usaha penampungan, membentuk dan atau mengorganisir gelandangan dan pengemis serta mengeksploitasi mereka yang bertujuan mencari keuntungan materi semata dengan memanfaatkan mereka, dan larangan

setiap orang atau badan dilarang menggunakan, menyediakan tempat/bangunan rumah/ pertokoan/ perkantoran untuk digunakan sebagai tempat penampungan gelandangan dan pengemis.

Meskipun, hingga kini Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 telah berjalan dalam kurun waktu kurang lebih delapan tahun, namun faktanya gelandangan dan pengemis masih ditemukan berkeliaran di tempat-tempat umum Kota Pekanbaru. Adanya indikasi tidak optimalnya pelaksanaan Perda No. 12 tahun 2008 oleh Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru disebabkan kurangnya koordinasi yang dilakukan dengan instansi Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan penindakan (razia) penertiban gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di tempat-tempat umum Kota Pekanbaru. Berikut jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru yang terjaring razia di Kota Pekanbaru pada tahun 2009-2014.

**Tabel 1**  
**Kondisi Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru Tahun 2009-2014.**

Tahun	Jumlah Gelandangan dan Pengemis (orang)	Gelandangan dan Pengemis Terjaring (orang)	Gelandangan dan Pengemis Dibina (orang)
2009	364	181	15
2010	247	178	20
2011	235	130	20
2012	221	141	20
2013	276	113	10
<b>Jumlah</b>	<b>1.343</b>	<b>743</b>	<b>95</b>

Sumber: Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 2014

Tindakan penindakan yang tidak dilakukan terhadap gelandangan dan pengemis yang kurang intensitasnya, antar lintas instansi dengan melakukan

razia ditempat-tempat umum dimana biasanya mereka melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis menjadi salah satu sebab tidak

terdatanya jumlah gelandangan dan pengemis sehingga tidak diperoleh data secara periodik dan valid. Pembinaan mental dan keterampilan yang diberikan pada gelandangan dan pengemis juga dinilai masih belum memadai, ditambah lagi minimnya sarana dan prasarana yang dimiliki pemerintah daerah Kota Pekanbaru seperti rumah singah/penampungan sebagai tempat penampungan sementara bagi gelandangan dan pengemis dalam rangka pemulihan mental dan pemberian keterampilan agar gelandangan dan pengemis dapat kembali melakukan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma sosial yang ada dimasyarakat.

Selain itu, dengan minimnya tempat penampungan yang dimiliki pemerintah Kota Pekanbaru, sebagai upaya memaksimalkan rumah penampungan atau rumah kreatif sebagai wahana pembinaan bagi gelandangan dan pengemis dalam merefungsionalisasi gelandangan dan pengemis, diidentifikasi bahwa pemerintah Kota Pekanbaru khususnya Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru juga tidak pernah menggalakkan kerjasama dan mendorong pihak masyarakat seperti, yayasan sosial, Lembaga Swadaya Masyarakat atau pemerhati sosial dalam melakukan upaya penanganan bagi gelandangan dan pengemis.

Berdasarkan uraian yang dipaparkan di atas, maka diidentifikasi bahwa fenomena gelandangan dan pengemis yang 'menghiasi' Kota Pekanbaru, terutama diperempatan jalan umum, pasar dan sarana-sarana umum yang dijadikan tempat tinggal maupun untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup

(mengelandang dan mengemis) yang menimbulkan masalah sosial dalam kehidupan bermasyarakat seperti, ketertiban berlalu lintas, ketentraman dan kenyamanan dalam berkehidupan bermasyarakat serta lain sebagainya yang melanggar hukum, norma-norma, nilai-nilai sosial dan budaya dalam kehidupan bermasyarakat, antara lain diindikasikan disebabkan oleh;

1. Rendahnya koordinasi yang dilakukan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru bersama Satuan Polisi Pamong Praja dalam melaksanakan penindakan/razia atau dengan kata lain razia tidak dilakukan secara kontinyu antar lintas instansi tersebut terhadap gelandangan dan pengemis, konsekuensinya, pendataan gelandangan dan pengemis tidak secara periodik dan valid serta belum memadainya usaha penindakan/razia menyebabkan gelandangan dan pengemis tetap melakukan tindakan mengelandang dan mengemis ditempat-tempat umum kota Pekanbaru.
2. Dalam melakukan pembinaan, tidak semua gelandangan dan pengemis yang terjaring razia dilakukan tindakan pembinaan (tabel 1). Selain itu, indikasi usaha pembinaan mental dan keterampilan yang diberikan pada gelandangan dan pengemis juga dinilai masih belum memadai. Ditambah lagi minimnya sarana dan prasarana (rumah singah/penampungan sementara) yang dimiliki pemerintah daerah Kota Pekanbaru dibanding jumlah

gelandangan dan pengemis yang terjaring razia.

## **METODE**

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini mengandalkan hasil wawancara antara peneliti dengan informan, dengan penentuan informan pada Dinas Sosial dan Pemakaman Kot Pekanbaru (Kepala Dinas dan Kasi Rehabilitasi Tuna Sosial), gelandangan dan pengemis dan masyarakat Kota Pekanbaru sesuai informasi yang dibutuhkan. Selanjutnya observasi untuk melihat dan menganalisa kejadian-kejadian dilapangan, kemudian dengan menghubungkan wawancara, data atau laporan bertujuan untuk menggambarkan fenomena pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial pada kasus penanganan gelandangan dan pegemis di Kota Pekanbaru, kemudian data diolah melalui pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif.

## **HASIL**

### **A. Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial (Studi Kasus Penanganan Gelandangan dan Pegemis Di Kota Pekanbaru).**

Evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sejauh mana suatu program kebijakan dijalankan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. Tidak semua masalah publik dapat dipecahkan oleh program-program kebijakan atau dengan kata lain, tidak semua program kebijakan yang dijalankan meraih dampak yang diinginkan, bila kondisi seperti ini yang terjadi maka akan menimbulkan

pertanyaan, mengapa program kebijakan gagal meraih dampak yang diinginkan ? Evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik atau program yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan.

Mengacu pada teori yang dikemukakan Nurcholis (2005:146), evaluasi adalah proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Oleh karena itu harus membuat skema umum dalam penilaian dan membuat seperangkat instrument yang meliputi parameter dan indikator. Skema umum dalam evaluasi adalah input, proses, output dan outcomes.

#### **1. Input.**

Input merupakan masukan yang diperlukan untuk menjalankan sebuah kebijakan/program (penanganan gelandangan dan pengemis), yang meliputi; Sumber daya utama (SDM Pelaksana dan Anggaran/ Dana) dan sarana prasarana pendukung program/kegiatan.

Sumber daya utama penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru adalah sumber daya pelaksana dalam melaksanakan penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru. Sumber daya pelaksana yang memadai dengan didukung pengetahuan akan tugas akan berpengaruh terhadap penanganan gelandangan dan pengemis itu sendiri.

Dari hasil penelitian bahwa secara kualitas di lihat dari tingkat pendidikan personil/pegawai Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru mampu atau memiliki pengetahuan yang memadai untuk mengerjakan tugas

yang diberikan. Selin itu secara kuantitas Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru telah menambah personil dengan membentuk tim dalam melakukan penertiban pada gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di tempat-tempat umum Kota Pekanbaru.

Akan tetapi, penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) di Kota Pekanbaru masih terkendala anggaran sehingga Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru tidak dapat untuk mengalokasikan anggaran dalam memulangkan gelandangan dan pengemis yang berasal dari berbagai daerah serta untuk melakukan pembinaan dalam memulihkan kesejahteraan gepeng (pelatihan dan keterampilan).

Selain itu, Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru di atas, masih terkendala dengan tidak memadainya rumah rehabilitasi/rumah singgah dalam mendukung penanganan gelandangan dan pengemis (pemulihan mental dan keterampilan) untuk mendukung operasional penangananan gelandangan dan pengemis dalam menjalankan rehabilitasi.

## 2. Proses

Proses yaitu bagaimana sebuah kebijakan/program di di transformasikan ke masyarakat dalam bentuk penangan gelandangan dan pengemis. Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008, bahwa penanganan adalah suatu proses atau cara melakukan tindakan preventif (pencegahan), represif dan rehabilitatif.

Tindakan pencegahan (*preventif*) bertujuan untuk menghambat dan/atau

membatasi tumbuh dan berkembangnya gelandangan dan pengemis . Tindakan pencegahan tersebut dapat dilakukan apabila masyarakat memiliki kesadaran dan berpartisipasi dalam menegakkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 dengan tidak memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di tempat atau jalan-jalan umum Kota Pekanbaru.

Dari hasil penelitian diketahui bahwa masyarakat umumnya telah mengetahui tentang larangan bagi setiap orang dan sanksi yang akan diberikan, namun kesadaran dan sikap sebagian masyakat tetap memberikan sumbangan dengan dasar kesihan dan rasa kemanusiaan bahwa mereka membutuhkan. Selain itu, sosialisasi larangan dalam mencegah perkembangan gepeng, telah dijalankan melalui pampflet yang berisi larangan dan sanksi hukum bagi setiap orang yang memberikan sumbangan, kecuali atas izin aparatatur pemerintahan kelurahan setempat untuk suatu kegiatan. Namun, di jalan-jalan umum Kota Pekanbaru seperti persimpangan pasar pagi arengka, simpang lampu merah jalan H.R Soebrantas maupun rumah makan di tepi jalan umum dan beberapa titik lainnya, masih ditemukan masyarakat yang memberi sumbangan.

Usaha *represif* atau penindakan yang dilakukan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru untuk meniadakan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru dilakukan melalui upaya :

- Pembentukan Tim Reaksi Cepat (TRC) petugas penertiban dari Dinas Sosial dan Pemakaman

Kota Pekanbaru yang beranggotakan 12 orang dan dibagi dalam 2 (dua) shif dan melakukan patroli sebanyak 4 kali dalam 1 bulan.

- Pembantuan tugas penertiban atau Razia antar lintas instansi (Satpol PP dan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru) yang dilakukan 4 bulan sekali, baik itu pembantuan razia yang dilakukan oleh Satpol PP sendiri atau pun bersama Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru.
- Penertiban dilakukan secara kontinyu, yaitu sebanyak 4 bulan sekali (Satpol PP dan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru), dan 4 kali dalam 1 bulan (Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru).

Namun dalam kenyataan dilapangan usaha represif yang dilakukan belum optimal atau mencapai hasil yang di harapkan hal tersebut diketahui dengan masih berkeliarannya gelandangan dan pengemis di perempatan jalan umum kota pekanbaru, bahkan usai dilakukan razia/ penertiban para gelandangan dan pengemis telah kembali berkeliaran pada lokasi tersebut. Hal tersebut diidentifikasi lemahnya usaha rehabilitatif yang dilakukan pda gelandangan dan pengemis sehingga mereka kembali pada kegiatan semula (mengelandang dan mengemis).

Usaha rehabilitasi sosial terhadap gelandangan dan/atau pengemis merupakan usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru

melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan berkelanjutan, sehingga dengan demikian para gelandangan dan/atau pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara Republik Indonesia.

Dari hasil penelitian, usaha rehabilitasi melalui pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis yang terjaring, dapat di simpulkan bahwa dalam melakukan usaha awal dari rehabilitasi tersebut Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru melakukan tahapan pembinaan dalam kurun waktu 5-7 hari, yaitu antara lain; pembinaan konseling, pembinaan mental, dan pembinaan hukum dengan melibatkan pemerintah Kota Pekanbaru dalam pembinaan mental, petugas kepolisian (Polrestabes Kota Pekanbaru) dalam pembinaan hukum dan pembinaan konseling yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru sendiri.

Tahapan yang paling substansi dalam usaha rehabilitasi terhadap gelandangan dan pengemis adalah pemberdayaan melalui pemberian pelatihan keterampilan terhadap gelandangan dan pengemis dengan tujuan agar gelandangan dan pengemis memiliki keahlian yang diharapkan dapat menjadikan mereka (gelandangan dan pengemis) lebih berdaya di masyarakat, atau dengan kata lain keahlian yang dimiliki dapat dijadikan sumber mata pencarian dalam memenuhi kebutuhan hidup, tidak mengelandang dan mengemis lagi.

Sebagaimana di sebutkan sebelumnya, dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008, Bab V ayat (4), tindak lanjut razia pada ayat (1) dan ayat (2) di koordinasikan dengan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru untuk melakukan pembinaan dan pelatihan (diklat) bagi gelandangan dan pengemis baik non panti maupun panti sosial milik pemerintah Daerah dan/atau panti swasta dan/ atau pengembalian bagi mereka yang berasal dari luar kota Pekanbaru.

Dari hasil penelitian diketahui usaha pelatihan (diklat) bagi gelandangan dan pengemis baik non panti maupun panti sosial milik pemerintah daerah dan/atau panti swasta dan/atau pengembalian bagi mereka yang berasal dari luar kota Pekanbaru belum memadai dan mendapat perhatian serius dari pemerintah Kota Pekanbaru terutama instansi terkait Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, dimana usaha rehabilitasi melalui pemberian diklat/pelatihan keterampilan tidak pernah dilakukan. Hal tersebut disebabkan tidak adanya panti khusus (rumah singgah) sebagai sarana pelatihan bagi gelandangan dan pengemis dengan tujuan pemberdayaan bagi gelandangan dan pengemis.

Alternatif lainnya, dengan tidak adanya panti, maka gelandangan dan pengemis yang terjaring hanya diberikan pembinaan non panti yang kemudian di pulangkan ke daerah asalnya bagi gelandangan dan pengemis yang bukan warga pekanbaru. Sedangkan warga pekanbaru dikembalikan kepada keluarga.

### 3. Output

Output merupakan hasil dari pelaksanaan kebijakan/ program untuk melihat sejauh mana pencapaian tujuan yang ditetapkan bagi kelompok sasaran (gelandangan dan pengemis). Dari hasil penelitian perkembangan jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru tidak menunjukkan penurunan yang signifikan. Selain itu, dilihat dari perkembangan gelandangan yang di jaring kemudian diberikan tindakan pembinaan juga tidak menunjukkan hasil yang optimal. Dimana gelandangan dan pengemis yang ditangkap tetap melakukan tindakan gelandangan dan mengemis.

Dari hasil penelitian mengidentifikasi bahwa secara keberdayaan (mampu hidup tanpa mengemis) belum cukup berdaya atau dengan kata lain perkembangan tingkat kemampuan atau keterampilan gelandangan dan pengemis masih pada pekerjaan semula (mengelandang dan mengemis) untuk bertahan hidup maupun menjadikan hal tersebut sebagai profesi.

### 4. Outcomes

Outcomes (dampak), yaitu apakah suatu usaha pelaksanaan penanganan gelandangan dan pengemis berdampak nyata terhadap kelompok sasaran dan masyarakat Kota Pekanbaru dalam jangka waktu tertentu. Peraturan Daerah Kota Pekanbaru yang telah 'berjalan' selama 8 tahun hingga saat ini tidak berdampak terhadap kelompok sasaran (gelandangan dan pengemis) maupun masyarakat dari implementasi perda itu sendiri. Dari hasil penelitian sejauh ini, belum memadainya tindakan penanganan melalui upaya pencegahan (*preventif*), usaha penindakan/penertiban (*represif*)



dan rehabilitatif belum berdampak signifikan pada kelompok sasaran (gelandangan dan pengemis) maupun masyarakat.

Permasalahan yang belum dapat diuraikan hingga saat ini dan tidak sesuai dengan implementasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 dapat diidentifikasi antara lain, sebagai berikut :

- Tidak berdayanya gelandangan dan pengemis, konsekuensi dari tidak adanya pelatihan keterampilan secara khusus di rumah singgah atau panti khusus
- Kurangnya kesadaran atau sikap masyarakat yang tetap memberikan sumbangan, konsekuensi tidak berjalannya denda atau sanksi sebagaimana yang disebutkan dalam Perda No.12 Tahun 2008.
- Gelandangan dan pengemis dijadikan profesi pekerjaan (diidentifikasi dari ditemukannya gelandangan dan pengemis yang pura-pura cacat fisik), konsekuensi kurangnya penindakan dan budaya atau sebagian kebiasaan masyarakat memberikan sumbangan.

## **B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Gelandangan dan Pengemis Di Kota Pekanbaru.**

Faktor-Faktor yang mempengaruhi gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru dapat disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu sebagai berikut:

### **1. Dana dan Sarana**

Tidak bisa kita pungkiri dana adalah faktor terpenting untuk menjalankan penanganan gelandangan dan pengemis mulai dari penertiban,

pelatihan (diklat) dan pemulangan dan penyantunan gelandangan dan pengemis dengan tujuan kesejahteraan sosial yaitu mewujudkan, membina dan memulihkan.

Dari hasil penelitian belum memadainya alokasi dana yang memadai untuk penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) di Kota Pekanbaru, dan belum adanya rumah singgah/tempat penampungan gelandangan dan pengemis (gepeng) pasca razia yang menjadi permasalahan serius.

### **2. Penegakkan Hukum (Sanksi)**

Dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008, Bab III, Pasal 3 dan 4 disebutkan tentang larangan bagi setiap orang yaitu :

- Pasal 3 ayat (2), Dilarang bagi setiap orang memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyeberangan atau di tempat-tempat umum.
- Pasal 4 ayat (1) Setiap orang atau kelompok dilarang melakukan usaha penampungan, membentuk dan atau mengorganisir gelandangan dan pengemis serta mengeksploitasi mereka yang bertujuan mencari keuntungan materi semata dengan memanfaatkan mereka. Ayat (2) Setiap orang atau badan dilarang menggunakan, menyediakan tempat / bangunan rumah / pertokoan / perkantoran untuk digunakan sebagai tempat penampungan gelandangan dan pengemis.

Kemudian dalam Bab XII, Pasal 29 disebutkan ayat (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).

Dari hasil penelitian bahwa larangan bagi setiap orang dan sanksi yang akan diberikan tidak berjalan, dampaknya, hal tersebut membuat gelandangan dan pengemis semakin leluasa dengan terus mengharapkan masyarakat untuk memberikan sumbangan.

### **3. Sosial Ekonomi**

Tidak berdayanya gelandangan dan pengemis dengan tidak berdayanya kondisi sosial dan ekonomi gelandangan dan pengemis (gepeng) mempengaruhi gepeng tersebut untuk terus melakukan tindakan mengemis. Dari hasil penelitian, adanya gelandangan dan pengemis mengakui kondisi kebutuhan ekonomi membuat mereka melakukan pilihan untuk melakukan tindakan gelandangan dan pengemis.

Selain itu, berdasarkan pemberitaan media online seperti di kutip dari potretnews.com dan Riau Pos diatas (14/1/2016) dapat disimpulkan, adanya juga orang yang menjadikan gelandangan dan mengemis sebagai profesi. Artinya nilai sosial pada dirinya mereka (gelandangan dan pengemis) dimana mereka sehat jasmani tetapi melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan norma sosial.

### **4. Koordinasi Lintas Instansi**

Dari hasil penelitian (observasi dan wawancara) peran penanganan

gelandangan dan pengemis (gepeng) hanya terfokus pada instansi Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam tugas pembantuan penertiban, sedangkan pihak kepolisian Kota Pekanbaru kurang terlibat dalam mengawasi dan menertibkan keberadaan gepeng. Hal tersebut diidentifikasi disebabkan kurang koordinasi Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dengan aparat kepolisian, terutama dengan sumber daya yang dimiliki polisi minimal dapat membantu dalam memberikan laporan/informasi keberadaan gelandangan dan pengemis (gepeng).

Selain itu, kurangnya koordinasi dan kerjasama dengan antar instansi pemerintah Kota Pekanbaru, pemerintah Provinsi Riau dan panti-panti sosial milik swasta untuk tempat penampungan gelandangan dan pengemis (gepeng). Hal tersebut berguna untuk kesiapan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru pasca diadakannya razia atau untuk tempat pembinaan panti bagi gelandangan dan pengemis (gepeng) yang terjaring razia.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan peneliti tentang Evaluasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008, pada kasus pelaksanaan penanganan gelandangan dan pengemis dapat disimpulkan hasil penelitian bahwa penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) di Kota Pekanbaru belum mencapai hasil yang diharapkan sesuai amanah perda tersebut. Belum memadainya anggaran dan sarana pendukung pembinaan dan pelatihan

serta pemulihan dan pemulangan gepeng ke tengah masyarakat menjadi sebab tidak tercapinya tujuan kesejahteraan sosial gepeng. Selain itu, sikap masyarakat dan tidak adanya sanksi denda atau lainnya sesuai Perda No. 12 Tahun 2008, yang dijalankan instansi terkait menjadikan gepeng semakin marak dan leluasa dan menjadi Kota Pekanbaru sasaran bagi mereka yang mengangap gelandangan dan mengemis sebagai profesi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung. Alfabeta.
- Anggara, Sahya. 2012. *Ilmu Administrasi Negara. Kajian Konsep, Teori dan Fakta Dalam Menciptakan Good Governance*. Bandung. CV Pustaka Setia.
- Bungin, Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif*. Edisi Pertama. Jakarta. Kencana Preneda Media Group.
- Dunn, W.N. 2007. *Analisis Kebijaksanaan Publik*. Yogyakarta. PT. Hanandita Graha Widya.
- Nogroho Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta. PT Media Komputindo.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta. PT Media Komputindo.
- Nurcholis, Hanip. 2005. *Administrasi Pemerintah Daerah*. Jakarta. Pusat Penerbit Universitas Terbuka.
- Pasolong, Harbani, 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung. Alfabeta.
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Sudjana, Djudju. 2006. *Evaluasi Program Pendidikan Luar Sekolah*. Bandung.
- Sugiono. 2010. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung. Alfabeta.
- Suharno. 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Jakarta, Erlangga.
- Sujianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep Teori dan Praktik*. Riau. Alaf.
- Sumaryadi, I Nyoman. 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta. Citra Utama.
- Tangkilisan. H.N. 2008. *Kebijakan Publik, Konsep, Strategi dan Kasus Kerja Lukman Offse*. Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta. PT. Grafindo Persada.
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Surabaya. UMM Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Widoyoko, Eko Putro. 2009. *Evaluasi Program Pembelajaran*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Winarno, Budi, 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Media Persindo.

**Dokumen:**

Peraturan Daerah Kota Pekanbaru  
Nomor 12 Tahun 2008 tentang  
*Ketertiban Sosial.*