

# **Peran Lingkungan Melalui Dukungan Masyarakat dan Pejabat Publik Terhadap Implementasi Kebijakan Penanganan PGOT (Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar)**

**Emiraldo Win Pazqara<sup>1\*</sup>, E. Gudonohadi<sup>2\*</sup>**

\*Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Wijayakusuma, Purwokerto

*E-mail:*

[emiraldowinp@unwiku.ac.id](mailto:emiraldowinp@unwiku.ac.id)

## **ABSTRAK:**

Penulisan karya ilmiah ini bertujuan untuk mengangkat bahasan mengenai peran lingkungan melalui dukungan masyarakat dan pejabat publik dalam mempengaruhi implementasi kebijakan penanganan PGOT (Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar) di Kabupaten Banyumas. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Dari hasil analisis dapat dikonfirmasi bahwa kebijakan penanganan PGOT di Kabupaten Banyumas mendapatkan respon positif dari lingkungan yakni masyarakat dan pejabat pemerintah. Sehingga dengan adanya dukungan yang kuat dari lingkungan menjadikan kebijakan penanganan PGOT di Banyumas yang dikukuhkan melalui Perda nomor 16 tahun 2015 tentang penyakit masyarakat semakin baik dalam menekan persoalan sosial di wilayah Kabupaten Banyumas.

**Kata Kunci:** Lingkungan, Kebijakan, PGOT

## **ABSTRACT**

*Writing this scientific paper aims to raise the discussion about the role of the environment through the support of the community and public officials in influencing the implementation of policies for handling PGOT (Beggars, Homeless and Abandoned People) in Banyumas Regency. The method used in this research is descriptive qualitative with data collection through interviews, observation and documentation. From the results of the analysis, it can be confirmed that the policy for handling PGOT in Banyumas Regency received a positive response from the environment, namely the community and government officials. So that with strong support from the environment, the policy for handling PGOT in Banyumas which was confirmed through Perda number 16 of 2015 concerning community diseases is getting better in suppressing social problems in the Banyumas Regency area.*

**Keywords:** Environment, Policy, PGOT

## **PENDAHULUAN**

Beragam permasalahan yang muncul di suatu wilayah memicu dibuatnya suatu kebijakan sebagai formula atau obat yang diharapkan dapat menanggulangi atau setidaknya meminimalisasi dampak dari permasalahan tersebut. Hal itu merupakan wujud tanggung jawab moral dari pemangku kepentingan (*stakeholders*) sebagai bentuk kepedulian dan perhatian terhadap urusan dan kepentingan warga masyarakat. Dengan

demikian diharapkan kedekatan antara masyarakat dengan *stakeholders* akan tetap terjaga dengan baik melalui kebijakan-kebijakan yang populis dan berpihak kepada masyarakat itu sendiri.

Sebagai salah satu permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah, kemiskinan merupakan fenomena yang cenderung kompleks karena berdampak ke segala aspek. Beragam sudah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan, mulai dari BOS untuk pendidikan, BLT, Raskin, Pemberdayaan UMKM, sampai kenaikan gaji buruh (Sartono dan Pazqara, 2017:1). Hal ini menunjukkan adanya upaya serius bagi pemerintah untuk berupaya memecahkan permasalahan yang dianggap menjadi momok sedari awal negara Indonesia berdiri.

Salah satu dari sekian banyak dampak dari kemiskinan adalah munculnya fenomena PGOT (Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar), yang menurut Banfield (dalam Nur melalui situsnya <http://id.netlog.com/ArifNoer/blog/blogid=5682>) kemunculan PGOT ini diinisiasi oleh tingkah laku dan budaya masyarakat kelas bawah yang tercermin melalui sikap pasrah, malas, tidak ingin berinovasi atau melakukan perubahan untuk perbaikan hidup, serta tidak mau berusaha dan cenderung ingin meraih kesenangan hidup secara instan. Maka dari itu perilaku yang terlihat dalam profesi seperti pengemis, gelandangan, pengamen dan yang sejenisnya tersebut mencerminkan perilaku miskin yang disebut dengan penyakit masyarakat, yang notabene perilaku tersebut banyak dijumpai di lingkungan masyarakat kelas bawah.

Sebagai salah satu wilayah yang juga mengalami masalah penyakit masyarakat terkhusus gelandangan, pengemis, dan orang terlantar, Kabupaten Banyumas turut berupaya untuk menanggulangi dan menyelesaikan masalah tersebut sampai tuntas. Melalui upaya penertiban dan pembinaan yang dilakukan, Pemerintah Kabupaten Banyumas berkomitmen untuk memberikan kenyamanan dan ketenteraman serta keindahan wilayah, dan sekaligus sebagai bentuk advokasi atau dukungan terhadap upaya pengentasan kemiskinan. Adapun dasar hukum yang menjadi landasan kebijakan

ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 tahun 2015 tentang penyakit masyarakat.

Implementasi dari perda ini tentu diharapkan dapat menjadi solusi bagi masalah kemiskinan di Kabupaten Banyumas beserta dampak yang menyertainya. Oleh karena itu, selain adanya mekanisme koordinasi yang baik antara pihak-pihak terkait untuk mensukseskan perda ini, yang tidak kalah penting adalah peran dari variabel di luar kebijakan atau lingkungan melalui dukungan serta komitmen dari stakeholders serta masyarakat itu sendiri sehingga tujuan utama dari kebijakan ini dapat tercapai. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji tentang peran lingkungan melalui dukungan masyarakat dan pejabat publik dalam mempengaruhi implementasi kebijakan penanganan PGOT (Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar) di Kabupaten Banyumas.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Kebijakan Publik**

Dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, kita tidak dapat lepas dari Kebijakan Publik. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat kita temukan dalam bidang kesejahteraan sosial, bidang kesehatan, perumahan rakyat, pendidikan nasional dan bidang-bidang lainnya yang menyangkut hajat hidup masyarakat.

Dye dalam Syafi'ie (2006 : 105) memberikan definisi kebijakan publik sebagai "*whatever government choose to do or not to do*" yang berarti apapun yang dipilih oleh pemerintah, baik melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu.

Sementara Carl J. Frederich dalam Agustino (2008 : 7) memberikan pengertian bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang terdapat beberapa hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) sehingga kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Adapun RC Chandler dan JC Plano dalam Syafi'ie (2006 : 105) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik.

Menurut Keban (2004:20), bahwa “*Public Policy* dapat dilihat sebagai konsep filosofi, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja”. Selanjutnya dapat dijelaskan sebagai berikut: 1. Kebijakan sebagai suatu konsep filosofis merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan. 2. Sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi. 3. Sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan 4. Sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

## **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan wujud nyata dari suatu kebijakan, karena pada tahap ini suatu kebijakan tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil dari kebijakan, tapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakan yang telah dilaksanakan oleh masyarakat, namun juga ingin melihat seberapa jauh kebijakan tersebut dapat memberikan konsekuensi mulai dari hal yang positif maupun negatif kepada masyarakat (Didik Fatkhur Rohman dkk, 2013:963).

Mazmanian dan Sabatier (dalam Agustino, 2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai: “Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin

diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan. Pandangan mengenai model (teori) implementasi kebijakan banyak kita temukan dalam berbagai literatur.

Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari rangkaian proses kebijakan. Udoji dalam Wahab (2001:59) menyatakan bahwa “*the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blueprints file jackets unless they are implemented*”.

Winarno (2002:101) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Maka dari itu implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan itu sendiri. Kebijakan-kebijakan yang dirumuskan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik penetapan informan menggunakan metode *Purposive Sampling*.

## **PEMBAHASAN**

Untuk memperoleh gambaran tentang implementasi kebijakan penanganan PGOT di wilayah Kabupaten Banyumas, yang berkaitan dengan peran lingkungan yang mempengaruhi jalannya kebijakan, akan dijabarkan melalui item-item sebagai berikut:

## **a. Dukungan Publik**

Berdasarkan hasil penelitian, dari aspek lingkungan kebijakan, yang dilihat dari respon publik terkait suatu kebijakan, maka kebijakan pencegahan penyakit masyarakat khususnya penanganan PGOT di Kabupaten Banyumas dapat dikatakan mendapatkan dukungan yang cukup positif dari masyarakat utamanya mereka yang mengeluhkan keberadaan pengemis dan juga pengamen yang ada di jalan. Implementasi kebijakan pencegahan penyakit masyarakat khususnya penanganan PGOT yang berlandaskan pada aturan perda nomor 16 tahun 2015 di Kabupaten Banyumas mendapat dukungan yang cukup membanggakan dari masyarakat pengguna jalan yang menganggap dengan adanya sanksi tegas yang mengikat kedua belah pihak baik pemberi maupun peminta-minta akan memberikan efek jera. Termasuk dengan adanya sanksi tegas akan memberikan jaminan keamanan dari pengendara motor/mobil di jalan dari gangguan maupun tindak kriminalitas dari para PGOT tersebut.

Oleh karena itu dapat ditegaskan bahwa dukungan publik cukup positif dilihat dari sebagian besar masyarakat yang setuju dengan aturan khusus penanganan PGOT di Banyumas ini. Termasuk juga sudah terjalin kesepahaman antara masyarakat dengan pihak terkait untuk mensukseskan perda dimana masyarakat sudah mulai pro aktif melakukan pelaporan di satu sisi, dan di sisi lain pihak terkait memberikan kemudahan fasilitasi bagi masyarakat yang melakukan pelaporan dengan memanfaatkan perkembangan teknologi terkini sehingga pelaporan masyarakat akan lebih mudah ditindaklanjuti. Ini merupakan wujud komitmen pemerintah untuk melakukan pendekatan kepada masyarakat sekaligus sebagai wujud pemberian pelayanan prima dari pemerintah kepada masyarakat.

Namun adanya efek atau dampak dari diterapkannya aturan dalam perda ini semisal terjadinya mobilisasi PGOT ke wilayah lain merupakan suatu konsekuensi logis dari suatu kebijakan yang pasti akan selalu ada dan memberi warna terhadap kebijakan itu sendiri. Termasuk adanya penolakan dari sebagian kecil masyarakat,

khususnya mereka yang terdampak dari kebijakan tersebut yakni sasaran atau target kebijakan juga merupakan suatu hal yang wajar dan manusiawi karena pada dasarnya suatu kebijakan tidak akan menguntungkan semua pihak. Jadi ketika suatu kebijakan berbenturan dengan budaya atau adat yang sudah melekat erat di masyarakat, dan ketika suatu kebijakan mengganggu atau merugikan mata pencaharian masyarakat tertentu, maka akan mendapatkan resistensi dari masyarakat yang terdampak itu.

#### **b. Dukungan dan Komitmen dari Pejabat Atasan**

Diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2015 tentang Pencegahan Penyakit masyarakat di Kabupaten Banyumas diinisiasi dari MOU atau kesepakatan tentang Penanganan Permasalahan Pengemis, Gelandangan, Orang Terlantar (PGOT) dan Psikotik Secara Terpadu di Wilayah Perbatasan Jawa Barat Bagian Timur dan Jawa Tengah Bagian Barat yang merupakan hasil Rapat Koordinasi Teknis (Rakornis) antar kepala daerah pada tahun 2014 yang juga diikuti oleh Bupati Banyumas Achmad Husein.

Kesepakatan ini dibangun antara Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Barat diikuti oleh pemerintah kabupaten/kota dari masing-masing provinsi yakni sebanyak 19 pemerintah kabupaten/kota dan Pemerintah Kabupaten Banyumas adalah salah satunya. Adapun secara rinci pemerintah kabupaten/kota tersebut diantaranya adalah Pemkab Kuningan, Pemkab Indramayu, Pemkab Cirebon, Pemkot Cirebon, Pemkab Majalengka, Pemkab Subang, Pemkab Ciamis, Pemkot Banjar, dan Pemkab Pangandaran untuk wilayah Provinsi Jawa Barat. Adapun untuk Provinsi Jawa Tengah diantaranya adalah Pemkab Brebes, Pemkab Cilacap, Pemkab Tegal, Pemkab Pekalongan, Pemkab Banjarnegara, Pemkab Banyumas, Pemkab Purbalingga, Pemkab Pemalang, Pemkot Tegal dan Pemkot Pekalongan.

Bupati Banyumas sebagai pihak ke 17 bersama-sama dengan pihak lain yakni para kepala daerah lain menandatangani kesepakatan untuk membangun komitmen penanganan permasalahan PGOT dan psikotik jalanan di wilayah masing-masing. Adapun ruang lingkup dari kesepakatan bersama ini mencakup:

1. Bidang Kesehatan yaitu peningkatan pelayanan kesehatan dasar bagi Pengemis, Gelandangan, Orang Terlantar (PGOT) dan Psikotik Jalanan;
2. Bidang Sosial yaitu peningkatan pelayanan sosial bagi Pengemis, Gelandangan, Orang Terlantar (PGOT) dan Psikotik Jalanan;
3. Bidang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat yaitu penegakan Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah terkait dengan masalah Pengemis, Gelandangan, Orang Terlantar (PGOT) dan Psikotik Jalanan.

Dari kesepakatan yang dibangun Bupati Banyumas melalui Rakornis 2014 dan dukungan dari DPRD untuk penanganan PGOT menunjukkan komitmen mereka untuk mensukseskan penanganan penyakit masyarakat di Kabupaten Banyumas. Bukti dukungan tersebut diwujudkan dengan ditetapkannya Perda Nomor 16 Tahun 2015 tentang Pencegahan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Banyumas.

Wujud komitmen dan dukungan dari pejabat tinggi sangat penting tentunya bagi sebuah kebijakan sebagai penguat dari kebijakan tersebut. Diharapkan dengan adanya dukungan pejabat tinggi dengan legalitas yang dimilikinya, kebijakan penanganan PGOT di atas kertas tentunya tidak akan menemui hambatan dan tantangan yang berarti karena sudah menjadi komitmen dan tuntutan semua pihak dan elemen masyarakat yang didukung melalui suatu aturan khusus.

Kemudian terkait dengan dukungan pejabat publik terhadap kebijakan, maka kebijakan pencegahan penyakit masyarakat khususnya penanganan PGOT dalam bentuk aturan yaitu Perda Nomor 16 Tahun 2015 didukung oleh Bupati Banyumas dan DPRD Banyumas, sehingga kebijakan ini menjadi lebih kuat dan memenuhi unsur legal formal. Artinya ketika kebijakan ini diimplementasikan di lapangan maka tidak akan mudah digoyang dan dianulir oleh pihak-pihak tertentu yang tidak menyetujui kebijakan tersebut.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan penanganan PGOT di Kabupaten Banyumas mendapatkan respon positif dari masyarakat, termasuk mendapatkan dukungan dan komitmen dari pejabat pemerintah daerah dalam hal ini bupati dan anggota DPRD. Sehingga dengan adanya dukungan yang kuat dari lingkungan menjadikan kebijakan penanganan PGOT di Banyumas melalui Perda nomor 16 tahun 2015 menjadi semakin kuat dan efektif dalam menekan persoalan sosial di wilayah Kabupaten Banyumas.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Gava Media. Yogyakarta.
- Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penyakit Masyarakat.
- Rohman, Didik Fatkhur, *et al.* 2013. *Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Kependudukan Terpadu (Studi Kasus pada Disdukcapil Kota Malang)*. Jurnal Administrasi Publik (JAP). Vol. 1, No. 5. Hal. 963-964.
- Sartono & Emiraldo Win Pazqara. 2017. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Banyumas. Universitas Wijayakusuma. Purwokerto.
- Syafi'ie, Inu Kencana, *et al.* 2006. *Ilmu Administrasi Publik*, edisi kedua. PT Rineka Cipta. Jakarta.
- Wahab, Solihin Abdul. 2001. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. PT Bina Aksara, Jakarta.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses kebijakan Publik*. Media Pressindo. Yogyakarta.