

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Berikut adalah beberapa pengertian kebijakan menurut para ahli yakni:

- a. Dye dalam Winarno (2012:20) mengatakankan bahwa, “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”.
- b. Rose dalam Winarno (2012:20) mengatakan bahwa kebijakan harus dipahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan serta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan sendiri”.
- c. Friedrich dalam Agustino (2008:7) mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.
- d. Anderson dalam Agustino (2008:7) mendefinisikan bahwa kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang

diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Berdasarkan pengertian kebijakan publik menurut para ahli di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Kebijakan Publik adalah suatu keputusan atau tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan dalam mencapai suatu tujuan tertentu. Dalam konteks penelitian ini peneliti melihat bahwa kebijakan publik dalam penelitian ini adalah program usaha kemandirian bagi gepeng yang merupakan sebuah bentuk program dari model rehabilitasi sosial berbasis masyarakat bagi gepeng oleh LKS dari pemerintah pusat yang dimaksudkan untuk penanggulangan dan pemberdayaan gepeng dan pemulung di Kota Bandar Lampung.

2. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Menurut Dunn (2003:22), proses kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis, aktivitas politis tersebut divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung yang diatur menurut urutan waktu. Tahap-tahap kebijakan menurut Dunn dalam Winarno (2012:35) adalah sebagai berikut:

- a) Tahap Penyusunan Agenda. Para pejabat menempatkan masalah pada agenda publik yang sebelumnya telah diseleksi kemudian baru masuk kedalam agenda kebijakan.

- b) Tahap Formulasi Kebijakan. Masalah yang telah masuk kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan, kemudian dicari pemecahan masalah tersebut.
- c) Tahap Adopsi Kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan kemudian dipilih salah satu alternatif kebijakan.
- d) Tahap Implementasi. Keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi atau agen-agen pemerintah ditingkat bawah.
- e) Tahap Evaluasi. Kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat mampu memecahkan masalah.

Laswel dalam Parsons (2011:81) berpendapat tahapan proses kebijakan terdiri dari: intelegensi, promosi, preskripsi, invokasi (*invocation*), aplikasi, penghentian (*termination*), dan penilaian (*appraisal*). Dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan secara umum bahwa tahap-tahap utama dari kebijakan publik ada 3 yakni formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dalam penelitian ini tahap implementasi yang akan lebih dibahas, karena fokus dari penelitian adalah implementasi dari Program Usaha Kemandirian bagi Gepeng dan Pemulung di Kota Bandar Lampung oleh LKS APIK Lampung.

B. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Berikut adalah pengertian implementasi kebijakan menurut beberapa ahli yakni:

- a. Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008:139) mengatakan implementasi adalah “Pelaksanaan keputusan kebijakan 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”.

- b. Meter dan Horn dalam Agustino (2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakkan.
- c. Ripley dan Franklin dalam Winarno (2012:148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian implementasi kebijakan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Di dalam proses kebijakan publik, hal yang paling penting adalah proses implementasi kebijakan, dimana suatu kebijakan yang dikatakan berhasil mencapai tujuannya adalah kebijakan yang diimplementasikan secara benar sehingga tujuan dari sebuah kebijakan tercapai, keberhasilan suatu implementasi dapat dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Dalam penelitian ini peneliti membahas mengenai proses implementasi dari Program Usaha Kemandirian bagi Gepeng dan Pemulung di Kota Bandar Lampung oleh LKS APIK Lampung, apakah implementasi dilaksanakan berhasil atau berjalan secara lancar atau tidak.

2. Model-model Pendekatan Implementasi Kebijakan

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan ada dua pendekatan dalam implementasi kebijakan yakni pendekatan *top down* dan *bottom up*. Pendekatan *top down* implementasi kebijakan yang dilakukan ternetralisir dan dimulai dari aktor-aktor tingkat pusat dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Beberapa ilmuwan yang menganut dan aliaran *top down* adalah Van Metter dan Van Horn, Mazmanian dan Sebatier, Edward III, serta Merilee S.Grndle dalam Agustino (2008:141).

a). Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Model ini disebut juga *A Model of The Policy Implementation*. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan akan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model proses implementasi yang diperkenalkan Van Meter dan Van Horn pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk mengukur dan menjelaskan hasil akhir dari kebijakan pemerintah, namun lebih tepatnya untuk mengukur dan menjelaskan apa yang dinamakan pencapaian program karena menurutnya suatu kebijakan mungkin diimplementasikan secara efektif, tetapi gagal memperoleh dampak substansial yang sesuai karena kebijakan tidak disusun dengan baik atau karena keadaan lainnya. Terdapat 6 variabel menurut Van Meter dan Van Horn yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi dalam Agustino (2008:141-144), yaitu:

- a. Ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara

spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan

b. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya.

d. Sikap / Kecenderungan para Pelaksana

Sikap/kecenderungan para Pelaksana, sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

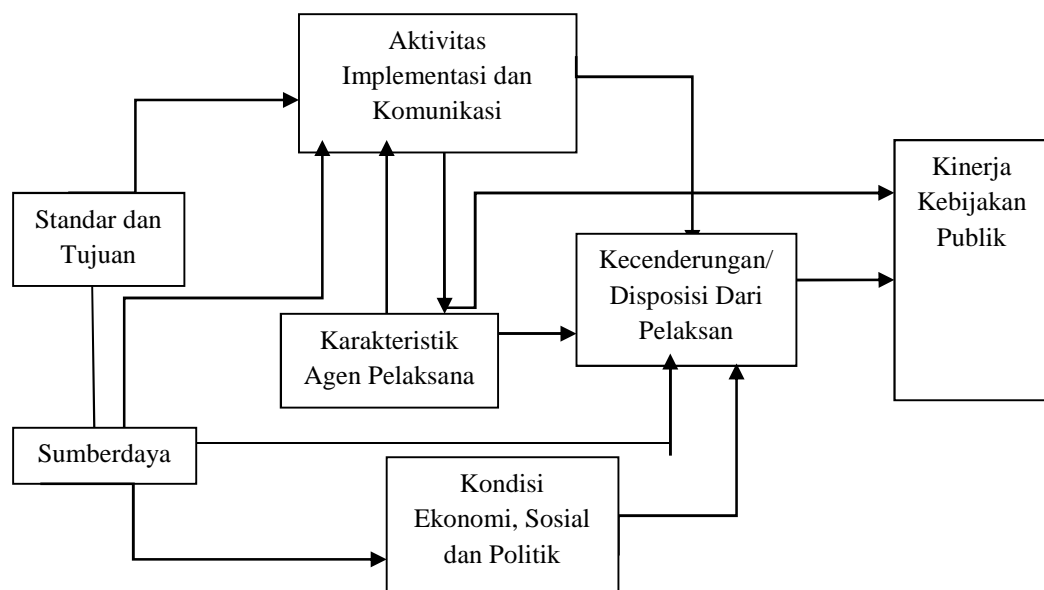
e. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksanaan

Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik, semakin baik komunikasi yang terjalin maka semakin kecil kesalahan-kesalahan yang terjadi dalam suatu proses implementasi.

f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik disebut sebagai lingkungan eksternal. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi. Keberhasilan implementasi dapat terjadi jika lingkungan eksternalnya kondusif oleh sebab itu lingkungan eksternal mempengaruhi keberhasilan dari implementasi kebijakan.

Gambar 1. Model pendekatan Van Meter Van Horn



Sumber: Van Meter dan Van Horn dalam Agustino(2008: 144)

b). Model Daniel Mazmanian dan Paul Sebatier

Model ini disebut *A Framework For Policy Implementation Analysis* dalam Agustino (2008:144), mereka berdua berpendapat bahwa peran penting dari

implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variable-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Menurut model ini, implementasi kebijakan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga variabel, yaitu:

1. Variabel independen: yaitu variabel mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
2. Variabel intervening: yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan.
3. Variabel dependen: yaitu variabel-variabel yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana

c). Model George C.Edward III

Model ini disebut *Direct and Indirect Impact on Implementation* dalam Agustino (2008:149). Dalam pendekatan ini terdapat 4 variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yakitu:

1. Komunikasi.

Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Hal ini akan berjalan bila komunikasi juga bejalan dengan baik, kebijakan yang dikomunikasikan harus

tepat, akurat dan konsisten. Indikator untuk menentukan keberhasilan variabel komunikasi adalah transmisi, kejelasan dan konsistensi.

2. Sumberdaya

Indikator keberhasilan sumberdaya adalah staf, dan informasi, wewenang dan fasilitas. Implementasi kebijakan agar berhasil harus dilaksanakan oleh staf yang memadai dan berkompeten, informasi yang jelas tentang cara melaksanakan kebijakan. Wewenang harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan serta fasilitas pendukung harus memadai agar implementasi kebijakan dapat berhasil.

3. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan.

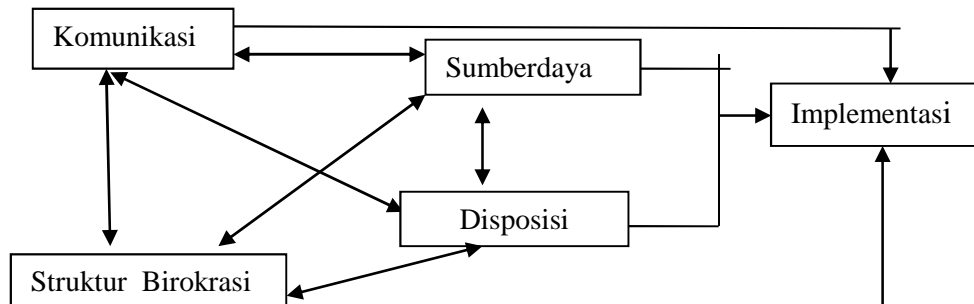
Implementasi kebijakan akan efektif bila para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan tapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Hal yang perlu dicermati dalam variabel ini adalah pengangkatan birokrat, dimana pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan harus orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang ditetapkan. Selanjutnya insentif, dengan cara menambahkan keuntungan bagi pelaksana kebijakan, akan mendorong mereka untuk melaksanakan kebijakan dengan baik.

4. Struktur birokrasi

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, oleh karna itu diperlukan struktur birokrasi yang kondusif agar tidak menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan cara melakukan koordinasi dengan baik dua karakteristik yang dapat mendorong

kinerja struktur birokrasi adalah *Standar Operating Procedures*(SOP) dan melaksanakan *fragmentasi*.

Gambar 2. Model Edward III



Sumber: George C.Edward III dalam Agustino(2008: 150)

d). Model Merilee S. Grindle

Model ini dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang diinginkan. Keberhasilan suatu implementasi dapat dilihat dari dua hal yakni:

- 1) Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakan.
- 2) Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu dampaknya terhadap masyarakat secara individu atau kelompok dan tingkat perubahan yang terjadi.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik juga menurut Grindle dalam Agustino (2008:154), ditentukan juga oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri yang terdiri atas konten dan konteks kebijakan:

- 1) Konten kebijakan, terdiri dari kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, tipe manfaat, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, sumber-sumber daya yang digunakan.
- 2) Konteks kebijakan, terdiri dari kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa serta tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

Berdasarkan beberapa uraian tentang model implementasi kebijakan tersebut, pada penelitian ini peneliti akan menganalisis pelaksanaan Program Usaha Kemandirian bagi Gepeng dan Pemulung di Kota Bandar Lampung menggunakan model implementasi yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn. Model ini memiliki keunggulan yakni dapat menawarkan kerangka berpikir untuk menjelaskan dan menganalisis proses implementasi kebijakan. Selain itu model ini juga memberikan penjelasan-penjelasan bagi pencapaian-pencapaian dan kegagalan program. Model ini menitikberatkan pada sikap, perilaku dan kinerja para perilaku di dalam implementasi kebijakan.

Alasan peneliti menggunakan model ini adalah karena variabel-variabel yang ditawarkan dianggap paling tepat untuk membantu menjawab permasalahan peneliti tentang implementasi Program Usaha Kemandirian bagi Gepeng dan Pemulung di Kota Bandar Lampung, alasan lainnya adalah karena model implementasi kebijakan publik ini merupakan model implementasi kebijakan *top down* yang mana pendekatan implementasi kebijakan tersebut dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun di ambil dari tingkat pusat, sesuai dengan jenis kebijakan atau program ini. Alasan lainnya

adalah karena model ini sangat familiar dan sering digunakan oleh kalangan mahasiswa Ilmu Administrasi Negara FISIP Univeritas Lampung sehingga nantinya akan sangat membantu dan memudahkan dalam proses perolehan informasi yang berkaitan dengan model tersebut. Model tersebut dapat menggambarkan implementasi program diberbagai tempat dan waktu.

C. Tinjauan Tentang Program

Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah (UU. No.25 Tahun 2004). Menurut O. Jones, pengertian program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, beberapa karakteristik tertentu yang dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktivitas sebagai program atau tidak yaitu:

1. Program cenderung membutuhkan staf, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program.
2. Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program kadang biasanya juga diidentifikasi melalui anggaran.
3. Program memiliki identitas sendiri, yang bila berjalan secara efektif dapat diakui oleh publik.

Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperasionalkan. Program merupakan unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan. Di dalam program dibuat beberapa aspek, disebutkan bahwa di dalam setiap program dijelaskan mengenai:

1. Tujuan kegiatan yang akan dicapai.
2. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan.
3. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
4. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
5. Strategi pelaksanaan.

Dalam tahap pelaksanaan atau implementasi program, intinya menunjuk pada perubahan proses perencanaan pada tingkat abstraksi yang lebih rendah. Penerapan kebijakan atau pemberian pelayanan merupakan tujuan, sedangkan operasi atau kegiatan-kegiatan untuk mencapainya adalah alat pencapaian tujuan. Ada dua prosedur dalam melaksanakan program yakni merinci prosedur operasional untuk melaksanakan program dan merinci prosedur agar kegiatan-kegiatan sesuai dengan rencana (Suharto, 2014:79)

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa program adalah instrumen kebijakan yang berisi kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh instansi pemerintah untuk mencapai tujuan. Program yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Program Usaha Kemandirian bagi Gepeng dan Pemulung di Kota Bandar Lampung oleh LKS APIK Lampung.

D. Tinjauan Tentang Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan atau *empowerment* menurut Paul dalam Sugandi (2011:180) mengatakan bahwa pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan pada kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan, sedangkan Rappaport dalam Anwas (2013:49) menyatakan bahwa

pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai atau berkuasa atas kehidupannya. Memberdayakan masyarakat menurut Sugandi (2011:181) dapat dilihat dari 3 sisi, yaitu: *pertama* menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang, artinya bahwa setiap manusia memiliki potensi atau daya yang dapat dikembangkan.

Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat, artinya perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata dan menyangkut penyediaan berbagai peluang yang akan membuat masyarakat menjadi berdaya. *Ketiga*, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan harus mencegah yang lemah menjadi bertambah lemah oleh karna kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Melindungi yang lemah harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat mutlak diperlukan terutama bagi masyarakat miskin seperti dalam hal penelitian ini yakni pemberdayaan gelandangan dan pengemis.

Pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan agar masyarakat dalam hal ini adalah gepeng dapat mengembangkan potensi dalam diri mereka dan memanfaatkanya dan bukan membuat mereka menjadi tergantung pada berbagai program yang diberikan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Karena pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri. Dengan demikian tujuan akhirnya adalah untuk memandirikan

masyarakat, memampukan dan membangun kemampuan untuk memajukan diri kearah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan. Pemberdayaan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah program Usaha Kemandirian bagi Gepeng dan Pemulung di kota Bandar Lampung oleh LKS APIK. Program ini merupakan salah satu bentuk program pemberdayaan bagi gepeng dan pemulung yang dibuat oleh pemerintah pusat. Langkah-langkah yang perlu diperhitungkan dalam pemberdayaan lapisan masyarakat miskin menurut Moeljarto dalam Duadji (2013:70) adalah:

1. Pemberdayaan masyarakat prasyarat mutlak bagi upaya penanggulangan masalah kemiskinan.
2. Upaya-upaya memutuskan hubungan-hubungan yang bersifat eksploitatif terhadap masyarakat miskin.
3. Menanamkan rasa kesamaan.
4. Merealisasi perumusan pembangunan dengan melibatkan masyarakat miskin.
5. Pembangunan sosial dan budaya bagi masyarakat miskin
6. Redistribusi infrastruktur pembangunan yang lebih merata.

E. Tinjauan Tentang Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) serta Pemulung

Menurut PP No. 31 Tahun 1980, pengertian gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta hidup mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Sedangkan pengertian pemulung adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan cara

memungut dan mengumpulkan barang-barang bekas yang berada di berbagai tempat pemukiman penduduk, pertokoan dan atau pasar-pasar yang bermaksud untuk didaur ulang atau dijual kembali, sehingga memiliki nilai ekonomis. Pengertian gepeng berdasarkan Perda No. 3 Tahun 2010, Gelandangan adalah seseorang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai norma kehidupan yang layak dalam masyarakat, tidak mempunyai mata pencaharian dan tidak mempunyai tempat tinggal tetap. Pengemis adalah seseorang atau kelompok dan atau bertindak atas nama lembaga sosial yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-meminta di jalanan dan atau ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Berdasarkan pengertian gepeng dari berbagai sumber di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa gelandangan adalah seseorang yang hidup dengan tidak layak dan berkelana, tidak memiliki pekerjaan serta tempat tinggal yang tetap, sedangkan pengemis adalah seseorang atau sekelompok orang yang pekerjaannya meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara agar mendapat belas kasihan dari orang lain. Berdasarkan hal tersebut, yang menjadi objek atau sasaran dalam Program Usaha Kemandirian dan penelitian ini adalah gepeng yang ada di Kota Bandar Lampung. Ciri-ciri dari gepeng yaitu :

- 1) Tidak memiliki tempat tinggal.
- 2) Hidup di bawah garis kemiskinan.
- 3) Hidup dengan penuh ketidakpastian.
- 4) Memakai baju yang compang camping.
- 5) Tidak memiliki pekerjaan tetap yang layak,

- 6) Tuna etika, dalam arti mereka bertindak sesuka hati mereka dan tidak peduli pada norma-norma yang ada.
- 7) Meminta-minta di tempat umum.
- 8) Meminta-minta dengan cara berpura-pura atau sedikit memaksa, disertai dengan tutur kata yang mengundang iba orang lain.

Tetapi secara spesifik, menurut Sianipar (2011:8-9) gepeng dapat digambarkan sebagai berikut:

a) gelandangan adalah anggota masyarakat yang hidup dalam kondisi tanpa:

- Kartu tanda penduduk (KTP)
- Tempat tinggal yang pasti/tetap
- Penghasilan yang tetap
- Rencana hari depan anak-anaknya maupun hari depan dirinya

b) Pengemis adalah anggota masyarakat yang hidup dalam kondisi

- Mata pencariannya tergantung pada belas kasihan orang lain
- Berpakaian kumuh dan compang-camping
- Berada ditempat-tempat ramai/strategis
- Memperalat sesama untuk mendapatkan belas kasihan orang lain.

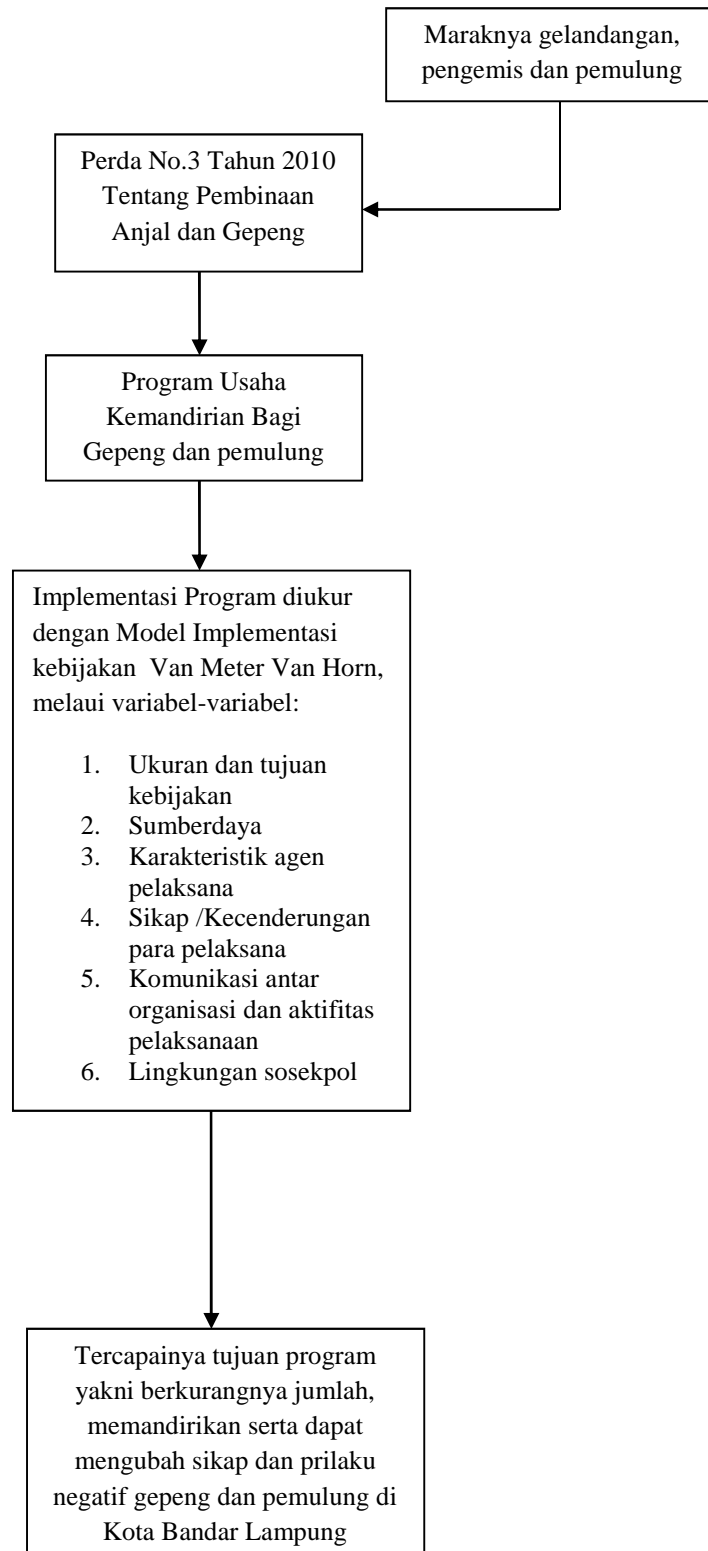
F. Kerangka Pikir

Semakin banyaknya jumlah gepeng dan pemulung di Indonesia terutama pada saat bulan Ramadhan dan Hari Raya, menyebabkan banyak dampak negatif. Dampak dari masalah sosial tersebut yakni munculnya ketidakteraturan sosial, yang ditandai dengan kesemerautan atau ketidaktertiban, ketidaknyamanan, ketidakamanan dan mengganggu keindahan kota. Dampak negatif seperti masalah

ketertiban dan keamanan inilah yang menjadi masalah fundamental, karena hal ini akan mengganggu atau menghambat pembangunan yang berlangsung. Oleh sebab itu penanggulangan keberadaan gepeng dan pemulung sangatlah diperlukan. Untuk penyelesaian permasalahan sosial ini, peran pemerintah sangatlah dibutuhkan, yakni melalui kebijakan.

Terkait masalah ini pemerintah pusat melalui Kementerian Sosial mengeluarkan model Rehabilitasi Sosial Berbasis Masyarakat bagi Gepeng dan Pemulung oleh LKS yang mengacu pada PP No. 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gepeng dan pemulung, dibuatlah program rehabilitasi bagi gepeng dan pemulung. Salah satu program rehabilitasi sosial tersebut terdapat program pemberdayaan, yakni Program Usaha Kemandirian bagi Gepeng dan Pemulung. Program inilah yang diterapkan di Bandar Lampung dan bertujuan untuk mengurangi jumlah, mengubah sikap dan perilaku negatif serta untuk memandirikan gepeng dan pemulung di Kota Bandar Lampung.

Acuan dari program tidak hanya PP No. 31 tahun 1980, tetapi juga Perda No. 3 tahun 2010 Kota Bandar Lampung tentang Pembinaan Anjal dan Gepeng, sebagai penguat dari PP tersebut. Tujuan suatu program dapat tercapai jika pengimplementasiannya berjalan secara lancar dan tidak ada faktor-faktor yang menghambat jalannya implementasi program. Dalam penelitian ini, ukuran keberhasilan implementasi program di lihat melalui variabel-variabel dalam model Van Meter dan Van Horn. Agar mempermudah memahami kerangka pikir, bisa dilihat dari gambar berikut:

Gambar 3. Kerangka Pikir

Sumber: diolah oleh peneliti