

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Berdasarkan data yang dimiliki Dinas Sosial DIY selama bulan ramadhan 2016 jumlah gelandangan dan pengemis (gepeng) yang masuk ke wilayah DIY mencapai 300 orang. Jumlah tersebut mengalami peningkatan dibandingkan dengan bulan-bulan biasa yang angkanya mencapai 200 orang. Dengan berkembang gelandangan dan pengemis maka patut diduga menimbulkan keresahan akan gangguan keamanan dan ketertiban, yang pada intinya juga mengganggu stabilitas pembangunan ( Dharma F.A.S. 2015).

Pengemis menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandang dan 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 (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis). “Ada tiga jenis kelompok Gepeng, yaitu mandiri, kedua yaitu Gepeng yang diorganisir oleh oknum tertentu, jenis Gepeng ini yang harus diantisipasi oleh Dinsos karena dapat berujung pada human trafficking, dan ketiga yaitu Gepeng yang berasal dari kampung yang memang turun-temurun menjadikan Gepeng sebagai profesi dan kebiasaan ([www.dprd-diy.go.id](http://www.dprd-diy.go.id)).

Permasalahan pengemis dan gepeng sebenarnya hanyalah turunan dari permasalahan kemiskinan. Selama persoalan kemiskinan belum teratasi, jumlah pengemis dan gepeng tidak akan berkurang malah jumlahnya akan semakin bertambah. Salah satu penyebab meningkatnya gelandangan dan pengemis adalah adanya kelompok orang yang melakukan urbanisasi dari desa ke kota namun belum memiliki tujuan yang jelas dan tidak direncanakan dengan baik. Secara garis besar jumlah gelandangan dan pengemis setiap tahun meningkat, apabila ditelisik dari tahun 2008 hingga tahun 2013. Jumlah gelandangan dan pengemis ini belum diklasifikasikan berdasarkan asal daerah dan jenis gelandangan nya sendiri.

Tabel 1.1

Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Provinsi D.I Yogyakarta

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>JUMLAH GEPENG</b>	535 Jiwa	846 jiwa	624 jiwa	451 jiwa	247 jiwa	350 jiwa

\*Diolah penulis dari data Satpol-PP dan Dinas Sosial.

Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi salah satu kehidupan nyata gelandang dan pengemis yang harus diperhatikan, Yogyakarta dengan keistimewaannya tetap berkuat dengan masalah-masalah sosial salah satunya masalah sosial yang akut dan benar-benar butuh perhatian khusus ialah gelandangan dan pengemis. Dengan realitas salah satu kota tujuan wisata dari berbagai Negara menjadikan penyebab otomatis munculnya gelandangan dan pengemis. Hal ini terbukti dengan dibentuk dan disahkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Fungsi dari Perda 1 Tahun 2014 ini juga untuk mencegah dan mengatasi Gepeng yang masih berkeliaran di perempatan di sejumlah sudut Kota di DIY yang pada dasarnya untuk mencapai tujuan visi dan misi Pemerintah Provinsi DIY sebagai Kota Seni yang memiliki nilai estetika dan memberikan kenyamanan bagi masyarakatnya ([www.dprd-diy.go.id](http://www.dprd-diy.go.id)). Regulasi ini lahir dilatar belakangi oleh kenyataan gelandangan yang dari hari ke hari semakin menjamur di Yogyakarta. Setelah dibentuk dan disahkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Dapat dilihat dari tidak berkurangnya jumlah gepeng di Yogyakarta. Bahkan dengan adanya perda tersebut kelompok gelandang dan pengemis menunjukkan cara transformasi yang mereka lakukan. Transformasi yang dimaksud ialah mereka berubah cara dan teknik dalam mendapatkan uang. Jika sebelumnya dengan cara meminta-minta dengan duduk di trotoar ataupun berjalan saat traffic light menunjukkan tanda berhenti, tetapi saat ini bertransformasi dengan teknik memainkan alat music. Terjadi dilematis dari Pemerintah Daerah untuk menertibkan gelandang dan pengemis dengan teknik tersebut. Sebab sebagian pengguna jalan merasa terhibur dengan music yang disuguhkan tersebut, sehingga untuk memberikan seribu ataupun dua ribu rupiah merasa tidak masalah.

Tetapi di satu sisi jika berpedoman pada Perda tersebut, hal ini dianggap sebagai kegiatan pengemisan. Dalam pasal 1 ayat 6 Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014 disebutkan bahwa “pengemisan adalah tindakan meminta-minta yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang

dengan berbagai alasan cara dan alat untuk mengharapkan belas kasihan orang lain”. Walaupun telah ada pengaturan yang cukup tegas yang dibentuk oleh pemerintah Kota Yogyakarta, namun hingga saat ini jumlah gelandangan dan pengemis di Yogyakarta terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Untuk itu perlu dilakukannya upaya penanggulangan gelandang dan pengemis, oleh karena itu peneliti tertarik untuk mengetahui “Implementasi Kebijakan Peraturan daerah nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan Gelandangan dan pengemis di daerah Istimewa Yogyakarta dengan studi kasus panti sosial bina Karya kota yogyakarta.

## **B. Rumusan Masalah**

- 1. Mengapa Gelandangan dan Pengemis menjadi masalah utama di Daerah Istimewa Yogyakarta?*
- 2. Apakah yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta ?*

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Peraturan daerah nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan Gelandangan dan pengemis di daerah Istimewa Yogyakarta dengan studi kasus panti sosial bina Karya kota yogyakarta ?
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peraturan daerah nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan Gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan studi kasus panti sosial bina Karya Kota Yogyakarta ?

## **A. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoritis

Sebagai bahan referensi bagi semua pihak yang berkepentingan baik itu penulis maupun pembaca sebagai pengetahuan mengenai Implementasi Kebijakan Peraturan daerah nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan Gelandangan dan pengemis di daerah Istimewa Yogyakarta dengan studi kasus panti sosial bina Karya kota yogyakarta.

## 2. Manfaat praktis

Sebagai bahan masukan bagi instansi terkait dalam mengatasi dan memberdayakan gelandangan dan pengemis khususnya pembinaan yang dilakukan di Panti Sosial Bina Karya Yogyakarta serta dapat sebagai bahan penambah wawasan dan pengetahuan serta kemampuan menganalisa terhadap Implementasi Kebijakan Peraturan daerah nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan Gelandangan dan pengemis di daerah Istimewa Yogyakarta dengan studi kasus panti sosial bina Karya kota yogyakarta ?

### **D. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka teori dasar merupakan uraian tentang berbagai konsep teori yang dibutuhkan dan relevan dengan penelitian sebagai kejelasan titik tolak suatu landasan berpikir dalam memecahkan masalah, memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan dari sudut mana masalah penelitian disorot.

#### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan public merupakan realitas social sejak manusia menyadari bahwa mereka memiliki tujuan hidup yang sama namun kepentingan yang berbeda dan bervariasi. Namun kajian ini kurang mendapat perhatian untuk dibahas dan dikembangkan oleh ilmuwan politik, setidaknya sampai akhir tahun 1960-an. Baru pada awal 1970-an, studi ini mengalami perkembangan yang sangat pesat. Tidak seperti bidang ilmu yang lain, dialog antara upaya membangun konsep dengan perkembangan fenomena kebijakan public terjadi dalam intensitas yang tinggi. Istilah kebijakan publik adalah terjemahan istilah bahasa inggris “public policy”. kata “policy” ada yang menerjemahkan menjadi

“kebijakan” (Samodra Wibawa, 1994; Muhadzir Darwin, 18) dan ada juga yang menerjemahkan menjadi “kebijaksanaan” (Analisis Kebijakan Publik. Lembaga Administrasi Negara. 2008:4). Meskipun belum ada “kesepakatan”, apakah policy diterjemahkan menjadi “Kebijakan” ataukah “kebijaksanaan”, akan tetapi tampaknya kecenderungan yang akan datang untuk policy digunakan istilah kebijakan, maka public policy diterjemahkan menjadi “kebijakan publik”. sedangkan arti kata “public” adalah umum, masyarakat atau negara. Jadi, pengertian publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan bersih berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki (Margono, Bambang. dkk. 2003: 6-7).

Secara Umum, Pengertian Kebijakan Publik adalah proses pembuatan kebijakan oleh pemerintah atau pemegang kekuasaan yang berdampak kepada masyarakat luas. Menurut Thomas R. Dye kebijakan publik adalah *“Public Policy is whatever the government choose to do or not to do”* (Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Yang artinya, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka tentunya ada tujuannya, karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah. apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, ini pun merupakan kebijakan publik, yang tentunya ada tujuannya (Analisis Kebijakan Publik. Lembaga Administrasi Negara. 2008:5).

Saat ini kebijakan publik merupakan salah satu cabang ilmu yang berkembang cukup pesat sejalan dengan kebutuhan masyarakat khususnya sektor public. Kebijakan public merupakan cabang studi yang bersifat multi disiplin dan

membutuhkan kontribusi-kontribusi ilmu dalam kenyataan sehari-hari. Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya adalah berusaha menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan mempelajari kebijakan publik maka kita dapat memahami isi kebijakan publik/kebijakan pemerintah, menilai dampak dari kekuatan-kekuatan lingkungan, menganalisa akibat dari pengaturan berbagai kelembagaan, proses-proses politik, meneliti akibat kebijakan publik terhadap sistem politik dan evaluasi dampak kebijakan terhadap negara.

a. Bentuk kebijakan publik

*Pertama*, kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah tujuan daripada sebagai pelaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. *Kedua*, kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. *Ketiga*, kebijakan bersangkutan dengan apa yang sengaja dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu misalnya dalam mengatur perdagangan, penanganan inflasi, dan berkaitan dengan unsur masyarakat atau rakyat. *Keempat*, kebijakan negara kemungkinan positif mungkin juga negatif. Dalam bentuk yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk menangani masalah-masalah tertentu, sementara dalam bentuk yang negatif. Kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak

melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan (Carl Friedrich, Dalam Solikhin Abdul Wahab 1977:7). Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perUndang-Undangan pasal 7 mengatur jenis dan hierarki Peraturan PerUndang-Undangan sebagai berikut (Rian Nugroho, 2009:199):

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. TAP MPR
- c. Undang-Undang/ Pengaturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketujuh jenis diatas mengatur tentang bentuk pertama kebijakan publik, yaitu peraturan perUndang-Undangan yang telah diubah secara “Nasional” sampai tingkat desa atau kelurahan adalah kebijakan publik karena mereka adalah aparat publik yang dibayar oleh uang publik melalui pemasukan pajak dan penerimaan negara lainnya, serta secara hukum formal bertanggung jawab kepada publik.

Jadi rentetan kebijakan publik sangat banyak, namun demikian dalam pemahaman kontinentals, dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu (Rian Nugroho, 2009:131) :

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu kelima peraturan yang disebut diatas.

2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk peraturan menteri, surat edaran menteri, peraturan Gubernur, peraturan Bupati dan peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) antar-Menteri, Gubernur, Bupati atau Wali kota.
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

b. Proses Kebijakan

Proses kebijakan merupakan keseluruhan aktivitas atau tindakan-tindakan dari mana kebijakan pemerintah itu dibuat. Memang tidak mudah membuat kebijakan publik yang baik dan benar serta dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

1. Terdapat isu atau masalah publik disebut isu apabila masalah bersifat strategis, yakni bersifat mendasar menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, biasanya berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh satu orang, dan memang harus diselesaikan.
2. Isu ini diangkat sebagai isu politik yang memang harus diselesaikan.
3. Isu ini diangkat sebagai agenda politik yang harus diselesaikan. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini

akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pimpinan negara.

4. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
5. Namun di dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan, di perlukan adanya tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru bagi penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar.
6. Implementasi kebijakan bermuara pada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri bermanfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
7. Di dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan outcome dalam bentuk impact kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Sesuai dengan kondisi dan potensi Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maka penerapan kebijakanpun tidak akan terlepas dari bagaimana kesadaran masyarakat dalam menerimanya dan peran pemerintah dalam mensosialisasikan kebijakan tersebut sehingga bisa berjalan secara efektif dan efisien.

## **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan suatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap suatu

kebijakan. Menurut Hoogerwarf, implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan yang dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih ( Hoogerwarf, 1983:157).

Van meter dan Van Horn merumuskan, proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat dan kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tunjangan-tunjangan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Solikin Abdul Wahab, 2001:65).

Muhajir Darwin yang mengemukakan, proses implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai benturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran (Muhajir Darwin, 1992:34).

Berdasarkan pendapat-pendapat para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Pengertian dari implementasi kebijakan publik juga dapat diartikan merupakan aktifitas pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan publik menjadi hasil-hasil yang bisa dilihat. Setelah kita mengetahui definisi dari implementasi kebijakan, maka untuk menambah penjelasan mengenai konsep ini, akan dipaparkan lebih lanjut mengenai proses implementasi kebijakan. Proses implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu, ataupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan termasuk di dalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan terhadap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil, seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi menurut George C. Edward III adalah implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi (Solihin Abdul Wahab, 1997:76).

#### 1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan masyarakat agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok-kelompok sasaran, sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan samar-samar atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

## 2. Sumber Daya

Meskipun isi kebijakan sudah dikomunikasikan, secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan dalam hal sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yaitu kompetensi implementor dan sumber daya financial. Sumberdaya adalah factor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa adanya sumber daya, kebijakan hanyalah tinggal di kertas dan dokumen saja.

## 3. Disposisi

Disposisi merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perpektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

## 4. Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur yang standar (standard operating procedures) yang disingkat SOP. SOP menjadi acuan bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red tape,

yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Dari sekian banyak implementasi program tentunya dapat dikatakan berhasil apabila mencapai tujuan yang diharapkan dan memperoleh hasil. Karena pada dasarnya suatu program dibuat untuk memperoleh hasil yang diinginkan agar dapat dinikmati atau dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Sebaliknya, bahwa proses implementasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Di Indonesia sendiri telah banyak contoh kegagalan implementasi kebijakan maupun program. Kegagalan implementasi yang terjadi di Indonesia tidak jauh berbeda dengan kegagalan yang di temukan di Negara lain. Setidaknya ada 6 (enam) factor yang menjadi penentu berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi (Erwin Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, 2012:85) yaitu:

1. Kualitas kebijakan atau program itu sendiri
2. Kecukupan input kebijakan atau program terutama yang terkait dengan anggaran
3. Ketepatan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan
4. Kapasitas implementor meliputi struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan dan sebagainya
5. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran
6. Kondisi lingkungan geografis, sosial, ekonomi dan politik di mana implementasi tersebut dilakukan.

Kesimpulannya, bahwa keberhasilan implementasi kebijakan akan berkesinambungan dengan implementasi program untuk mencapai tujuan dan maksud yang diinginkan khususnya program penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) harus memperhatikan aspek-aspek diantaranya isi kebijakan dan program, sikap pelaksana, sumber daya ( baik modal, waktu dan tenaga) serta komunikasi dan dukungan struktur birokrasi yang sistematis.

### **3. Gelandangan dan Pengemis**

Gelandangan dalam kamus besar bahasa indonesia mempunyai pengertian yaitu :

1. Berjalan kesana sini tidak ada tujuan, berpetualang dan berkeliaran di tempat umum.
2. Orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan (WJS. Poerwadarminto, 1990:216).

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang penanggulangan gelandang dan pengemis, yang berbunyi :

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma dan kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan 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.

Menurut Data Sensus Penduduk Indonesia tahun 1961, 1971, dan 1980, mendefinisikan gelandangan sebagai berikut. Gelandangan adalah mereka yang tidak memiliki tempat tinggal tetap, atau tempat tinggal “tetapnya” tidak termasuk dalam wilayah pencacahan atau blok sensus yang ada. Karena pada dasarnya blok sensus dan wilayah pencacahan sudah memasukkan semua tempat rumah tinggal yang lazim, maka gelandangan ialah mereka yang tidak tinggal di rumah tangga dan pemukiman yang ada.

Dalam pelaksanaan sensus pencacahan gelandangan ditujukan pada daerah - daerah bukan tempat tinggal tetapi merupakan tempat-tempat konsentrasi hunian orang-orang di bawah jembatan, di kuburan, di pinggir rel kereta api, di emper toko, di taman-taman atau daerah hunian gelandangan yang dikenali. Jadi menurut definisi ini gelandangan adalah orang-orang yang bertempat tinggal di kawasan-kawasan yang tidak layak untuk tempat tinggal.

Menurut Sarlito W. Sarwono, gelandangan adalah orang-orang miskin yang hidup di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tertentu yang sah menurut hukum. Orang-orang ini menjadi beban pemerintah kota karena mereka ikut menyedot dan memanfaatkan fasilitas perkotaan, tetapi tidak membayar kembali fasilitas yang mereka nikmati itu, tidak membayar pajak misalnya (Sarlito Wirawan Sarwono, 1978:49).

Gelandangan dan Pengemis pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua, yaitu mereka yang masuk dalam kategori menggelandang dan mengemis untuk bertahan hidup, dan mereka yang menggelandang dan mengemis karena malas

dalam bekerja. Gelandangan dan pengemis pada umumnya tidak memiliki kartu identitas karena takut atau malu dikembalikan ke daerah asalnya, sementara pemerintah kota tidak mengakui dan tidak mentolerir warga kota yang tidak mempunyai kartu identitas. Sebagai akibatnya perkawinan diluar pernikahan yang melanggar aturan dari pemerintah, yang sering disebut dengan istilah kumpul kebo. Praktek ini mengakibatkan anak-anak keturunan mereka menjadi generasi yang tidak jelas, karena tidak mempunyai akte kelahiran dan identitas yang jelas. Sebagai generasi yang frustrasi karena putus sekolah dan tidak dapat berkomunikasi dengan kerabatnya di desa.

Gelandangan dan pengemis adalah salah satu kelompok yang tersisihkan dari pembangunan dan pendidikan, dan di sisi lain memiliki pola hidup yang tidak jelas dan berbeda dengan masyarakat secara umum. Mereka hidup di lingkungan kumuh di perkotaan Sebagai kelompok marginal, gelandangan dan pengemis tidak jauh dari kalimat paling rendah di mata publik yang melekat pada masarakat umum sekitarnya. Stigma ini mendeskripsikan gelandangan dan pengemis dengan citra yang negatif. Gelandangan dan pengemis diartikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban di tempat umum seperti : kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak beretika, tidak dapat dipercaya, tidak teratur, penipu, pencuri kecil-kecilan, malas, apatis, bahkan disebut sebagai sampah masyarakat.

#### **4. Program Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)**

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau

gangguan, tidak bisa melakukan kegiatan sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (sandang, pangan dan papan) secara layak dan wajar. faktor, kesulitan dan gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, kebutaan sosial, keterbelakangan, keterasingan dan perubahan lingkungan (secara mendadak) yang kurang mendukung, seperti terjadinya bencana.

Adapun yang menjadi dasar yuridis dikeluarkannya Kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menangani gelandangan yaitu Peraturan Pemerintah tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatur usaha pemerintah untuk menangani masalah sosial gelandangan dan pengemis yang dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- b. Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan sehingga akan mencegah terjadinya :
  1. Pergelandangan dan pengemisan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;
  2. Meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemisan di masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan umum;

3. Pergelandangan dan pengemisan kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah di rehabilitasi dan ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun dikembalikan ke tengah masyarakat.

Usaha preventif bertujuan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis.

Usaha preventif ini dilakukan dengan cara :

- (a) Penyuluhan dan bimbingan sosial;
- (b) Pembinaan sosial;
- (c) Bantuan sosial;
- (d) Perluasan kesempatan kerja;
- (e) Pemukiman lokal;
- (f) Peningkatan derajat kesehatan.

- c. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan lembaga dengan maksud untuk menghilangkan pergelandangan dan pengemisan serta mencegah meluasnya di masyarakat. Usaha represif ini bertujuan untuk mengurangi dan /atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan.

Usaha represif ini dilakukan dengan cara :

1. Razia;
2. Penampungan sementara untuk diseleksi;

Setelah gelandangan tersebut dirazia dan diseleksi, maka tindakan selanjutnya adalah :

- (a) Dilepaskan dengan syarat;
- (b) Dimasukkan dalam panti sosial;
- (c) Dikembalikan kepada keluarganya;
- (d) Diserahkan ke Pengadilan;

### 3. Pelimpahan.

- B. Usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali ke daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah masyarakat, pengawasan serta bimbingan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara RI.

Usaha rehabilitatif ini bertujuan agar fungsi mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif ini dilakukan dengan usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, dan tindak lanjut, yang kesemuanya itu dilaksanakan melalui Panti Sosial. Adapun mengenai Standar Pelayanan Minimal Bidang Sosial untuk Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten, mengacu pada Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2008 yang mencakup jenis pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi merupakan pelayanan dalam rangka penanggulangan masalah sosial yang terdiri atas :

- a. Pelaksanaan program/kegiatan bidang sosial skala Provinsi;
- b. Penyediaan sarana dan prasarana sosial skala Provinsi;
- c. Penanggulangan korban bencana pada tahap tanggap darurat skala provinsi; dan
- d. Pelaksanaan dan pengembangan jaminan sosial bagi penyandang cacat fisik dan mental, serta lanjut usia tidak potensial terlantar yang berasal dari masyarakat rentan dan tidak mampu skala provinsi.

Kesejahteraan secara harfiah mengandung makna yang luas dan mencakup berbagai segi pandangan atau ukuran-ukuran tertentu tentang suatu hal yang menjadi ciri utama dari kata tersebut. Kesejahteraan bermula dari kata “sejahtera”, yang berarti aman, sentosa, makmur atau selamat artinya lepas dari segala macam gangguan dan kesukaran.

Kemudian istilah kesejahteraan ini sering dikaitkan dengan kesejahteraan sosial, yaitu suatu sistem yang terorganisasi di bidang pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga, yang bertujuan untuk menjamin kebutuhan ekonomi manusia, standar kesehatan dan kondisi kehidupan yang layak, mendapatkan kesempatan yang sama dengan warga negara lainnya, peningkatan derajat harga diri, kebebasan berpikir dan melakukan kegiatan tanpa gangguan sesuai dengan hak-hak asasi seperti yang dimiliki sesamanya.

Untuk mencapai tujuan yang dicapai untuk mengatasi berbagai masalah sosial maka pemerintah melalui Dinas Sosial di tiap-tiap daerah melaksanakan program yang secara berkesinambungan yang dinamakan Program Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dimana di dalam program tersebut

terdapat beberapa kegiatan yang memuat berbagai strategi untuk mengatasi masalah sosial khususnya gelandangan.

d. Fungsi Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Fungsi penyembuhan dan pemulihan (kuratif/remedial dan rehabilitatif).
- b. Fungsi penyembuhan dapat bersifat represif artinya bersifat menekan agar masalah sosial yang timbul tidak makin parah dan tidak menular;
- A. Fungsi pemulihan (rehabilitatif) terutama untuk menanamkan dan menumbuhkan fungsionalitas kembali dalam diri orang maupun anggota masyarakat;
- B. Fungsi penyembuhan dan pemulihan bertujuan untuk meniadakan hambatan - hambatan atau masalah sosial yang ada.
- C. Fungsi pencegahan (preventif).
- D. Dalam hal ini meliputi langkah-langkah untuk mencegah agar jangan sampai timbul masalah sosial baru, juga langkah-langkah untuk memelihara fungsionalitas seseorang maupun masyarakat.
- E. Fungsi pengembangan (promotif, developmental).
- F. Untuk mengembangkan kemampuan orang maupun masyarakat agar dapat lebih meningkatkan fungsionalitas mereka sehingga dapat hidup secara produktif.
- G. Fungsi penunjang (suportif).
- H. Fungsi ini menopang usaha-usaha lain agar dapat lebih berkembang. Meliputi kegiatan-kegiatan yang dapat memperlancar keberhasilan

program-program lainnya seperti bidang kesehatan, kependudukan dan keluarga berencana, pendidikan, pertanian dan sebagainya (T.Sumarnonugroho, 1991:43).

#### **E. Definisi Konsepsional**

Definisi Konsep adalah salah satu cara untuk menjelaskan suatu batasan antara konsep yang satu dengan konsep yang lainya supaya tidak terjadi keganjilan dalam pemahaman. Definisi konsep biasanya dipergunakan untuk menjelaskan makna dari kata-kata yang tertera dalam judul. Berikut pengertian konseptual dalam pembahasan ini yaitu:

1. Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang diambil guna merespon tuntutan yang datang dari aktor kebijakan maupun dari lingkungan yang berada dimana kebijakan tersebut diformulasikan.
2. Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan atau penerapan isi atau substansi keputusan melalui serangkaian aktivitas dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan yang tertuang dalam keputusan ini.
3. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma dan kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
4. 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.

## **F. Definisi Operasional**

Definisi operasional adalah bagaimana cara mengukur atau melihat sesuatu variabel sehingga penelitian benar-benar terarah dengan baik dan jelas. Adapun definisi operasional yang digunakan sebagai berikut.

Untuk menilai sejauh mana Implementasi kebijakan peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta peneliti menggunakan pengukuran variable yang digunakan oleh Van Meter dan Van Horn, variabel tersebut adalah:

1. Isi kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta
  - a. Ukuran-ukuran dasar penanganan gelandangan dan pengemis
    1. Sasaran dan standar kebijakan
    2. Isi kebijakan preventif penanganan gelandangan dan pengemis
  - b. Pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis
  - c. Pembinaan lanjutan terhadap gelandangan dan pengemis
    1. Kebijakan refresif penanganan gelandangan dan pengemis
    2. Kebijakan rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis
    3. Menurunnya jumlah gelandangan dan pengemis
  - d. Sumber-sumber kebijakan program
    1. Sumber daya manusia
    2. Sumber dana
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan
  - a. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
  - b. Karakteristik badan-badan pelaksana

- c. Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosiasal dan politik
- d. Kecenderungan pelaksana program.

## **G. Metode penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah analisis deskriptif-kualitatif. Penelitian deskriptif adalah studi untuk menemukan fakta dengan implementasi yang tepat, melukiskan atau menggambarkan informasi apa adanya sesuai dengan variabel-variabel yang diteliti sesuai dengan keadaan saat ini. Penelitian deskriptif bermaksud membuat penyadaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi tertentu (Dr. Husaini Usman, M.Pd dan Purnama Setiady Akbar M.Pd, 2000:4).

Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah metode pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau pelaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh) (Lexy Moleong, 2002:5). Dengan demikian pendekatan kualitatif hanya meneliti data yang berbentuk kata-kata dan biasanya merupakan proses yang berlangsung lama. Penelitian kualitatif lebih banyak ditujukan pada pembentukan teori sumatif berdasarkan dari konsep-konsep yang timbul dari data empiris. Dalam penelitian kualitatif, peneliti merasa tidak mengetahui apa yang

tidak diketahuinya, sehingga disain penelitian yang dikembangkan selalu merupakan kemungkinan yang terbuka akan berbagi perubahan yang diperlukan dan lentur terhadap kondisi yang ada dilapangan pengamatan.

## **2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana penelitian dilakukan. Penetapan lokasi penelitian merupakan tahap yang sangat penting dalam penelitian kualitatif, karena dengan ditetapkannya lokasi penelitian berarti objek dan tujuan sudah ditetapkan sehingga mempermudah penulis dalam melakukan penelitian. Lokasi ini bisa di wilayah tertentu atau suatu lembaga tertentu dalam masyarakat. Untuk memperoleh data primer, lokasi penelitian dilakukan di Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, Panti Sosial Bina Karya DIY. Dengan alasan instansi tersebut sebagai pelaksana program Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menangani gelandangan.

Sedangkan untuk melengkapi data primer yang diperlukan, peneliti juga melakukan penelusuran data sekunder melalui pengamatan terhadap gelandangan yang telah mendapat penanganan dari Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta. Fokus penelitian menyatakan pokok permasalahan apa yang menjadi pusat perhatian atau tujuan dalam penelitian. Dalam penelitian ini yang menjadi fokus kajian dalam penelitian adalah :

- a. Kebijakan dan program yang telah dikeluarkan Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatasi gelandangan dan implementasi program tersebut.
- b. Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi program tersebut.

### **3. Analisis Data**

Setelah data terkumpul dari hasil pengamatan data, maka diadakan suatu analisis data untuk mengolah data yang ada. Analisis data adalah proses pengorganisasian dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data (Ronny Hanitijo Soemitro, 1982:10).

Keempat komponen itu saling mempengaruhi dan mempunyai keterkaitan. Pertama-tama peneliti melakukan penelitian di lapangan dengan mengadakan wawancara atau observasi yang disebut tahap pengumpulan data. Karena data yang dikumpulkan banyak maka diadakan reduksi data. Setelah direduksi kemudian disajikan data, selain itu pengumpulan data juga digunakan untuk penyajian data. Apabila ketiga tahapan tersebut selesai dilakukan, maka diambil suatu kesimpulan atau verifikasi.

#### **4. Sumber Data**

Sumber data penelitian adalah subjek dari mana data diperoleh (Suharsimi Arikunto, 2002:107). Sumber data dalam penelitian ini adalah :

##### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan atau dari masyarakat. Untuk mendapatkan data primer tersebut, penulis menggunakan cara, yaitu dengan :

1. Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung dengan yang diwawancarai. Wawancara itu dilakukan oleh kedua belah pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan, dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. Wawancara dilakukan dengan gelandangan yang sudah kembali ke masyarakat mengenai asal mereka, faktor yang membuat mereka mengelandang, dan juga wawancara dilakukan dengan pimpinan dan staf Bagian sosial Dinas Sosial Daerah Istimewah Yogyakarta, serta pimpinan dan staf Panti Sosial Bina Karya, serta beberapa gelandangan yang ada di Panti Sosial Bina Karya.
2. Observasi langsung teknik ini digunakan untuk melengkapi data-data yang belum terjaring melalui penggunaan metode wawancara. Observasi langsung dilakukan dengan kegiatan pemusatan perhatian terhadap suatu obyek dengan menggunakan seluruh alat indra. Jadi mengobservasi dapat dilakukan melalui penglihatan,

peraba dan pengecap (Suharsimi Arikunto, 2002:133). Observasi langsung ini dilakukan di Dinas Sosial Daerah Istimewah Yogyakarta dan Panti Sosial Bina Karya.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan (Ronny Hanitijo Soemitro, 1982:10).

Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dengan cara :

1. Penelitian Kepustakaan yaitu suatu metode pengumpulan data dengan cara menggunakan dan mempelajari literatur buku – buku kepustakaan yang ada untuk mencari konsepsi - konsepsi, teori -teori yang berhubungan erat dengan permasalahan.
2. Dokumentasi yaitu metode yang digunakan untuk mencari data mengenai hal - hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, legger, agenda dan lain sebagainya.

**5. Teknik Pengumpulan Data**

Data dalam penelitian ini dikumpulkan dengan berbagai cara yang disesuaikan dengan informasi yang diinginkan, antara lain dilakukan dengan :

a. Wawancara

Wawancara itu dilakukan oleh dua orang atau lebih, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan, dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut

untuk memperoleh informasi yang diperlukan. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan melalui wawancara sederhana dengan gelandangan didalam panti dan gelandangan yang sudah kembali ke masyarakat mengenai asal mereka, sebab-sebab mereka menggelandang, serta keadaan keluarganya. Wawancara juga dilakukan dengan pimpinan dan staf Bagian Sosial Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, pimpinan dan staf Panti Sosial Bina Karya, dan pimpinan serta beberapa gelandangan yang ada di Panti Sosial Bina Karya.

b. Observasi Langsung

Observasi langsung teknik ini digunakan untuk melengkapi data-data yang belum terjaring melalui penggunaan metode wawancara dalam mencari data. Observasi langsung dilakukan dengan kegiatan pemusatan perhatian terhadap suatu obyek dengan menggunakan seluruh alat indra. Jadi mengobservasi dapat dilakukan melalui penglihatan, peraba dan pengecap (Suharsimi Arikunto, 2002:133). Observasi langsung ini dilakukan di Dinas Sosial Daerah Istimewah Yogyakarta dan Panti Sosial Bina Karya.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah metode yang dilakukan oleh peneliti dengan menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku-buku, majalah, dokumen, peraturan-peraturan, foto, notulen rapat, catatan harian, dan sebagainya. Dalam penelitian ini dokumen diperoleh

dari buku-bukuliteratur tentang masalah sosial gelandangan, peraturan perundangundangan, yaitu:

1. UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial,
2. UUD 1945 Pasal 34 Ayat 1
3. Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.
4. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008 tentang Dinas Daerah Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Anak Yang Hidup di Jalan
5. Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis.

