

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masalah kependudukan merupakan salah satu sumber masalah sosial yang penting, karena penambahan penduduk dapat menjadi penghambat dalam pelaksanaan pembangunan, apalagi jika pertambahannya tersebut tidak terkontrol secara efektif. Akibat penambahan penduduk biasanya ditandai oleh kondisi yang serba tidak merata, terutama mengenai sumber-sumber penghidupan masyarakat yang semakin terbatas. Pertambahan jumlah penduduk tersebut disebabkan oleh tingkat kelahiran yang tinggi di bandingkan dengan tingkat kematian yang rendah, dan juga peluang kerja yang sangat kecil sebagai akibat dari perubahan era globalisasi menuju era pasar bebas yang menuntut setiap individu untuk memperjuangkan hidupnya.

Kota-kota besar selalu dipenuhi oleh masalah, salah satunya adalah kependudukan. Mulai dari kepadatan penduduk, lapangan pekerjaan, serta lahan pemukiman. Berbagai kebijakan pemerintah daerah telah diupayakan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut namun efektifitas masing-masing kebijakan masih dirasa kurang. Dan gelandangan merupakan salah satu pihak yang kerap dikenai efek peraturan daerah mengenai penataan kota yang cenderung membawa dampak yang tidak baik bagi mereka secara pribadi.

Ada berbagai alasan yang menjadikan seseorang memilih untuk menjalani hidupnya sebagai seorang gelandangan. Mulai dari permasalahan psikologis,

kerenggangan hubungan dengan orangtua, atau keinginan untuk hidup bebas. Namun alasan yang terbanyak dan paling umum adalah kegagalan para perantau dalam mencari pekerjaan. Cerita-cerita di kampung halaman tentang kesuksesan perantau kerap menjadi buaian bagi putra daerah untuk turut meramaikan persaingan di kota besar. Beberapa di antaranya memang berhasil, namun kebanyakan dari para perantau kurang menyadari bahwa keterampilan yang dimiliki adalah modal utama dalam perantauan. Sehingga mereka yang gagal dalam merengkuh impiannya, melanjutkan hidupnya sebagai gelandangan karena malu bila pulang ke kampung halaman.

Masalah kependudukan di Indonesia pada umumnya telah lama membawa masalah lanjutan, yaitu penyediaan lapangan pekerjaan. Dan bila kita meninjau keadaan dewasa ini, pemerataan lapangan pekerjaan di Indonesia masih kurang. Sehingga kota besar pada umumnya mempunyai lapangan pekerjaan yang lebih banyak dan lebih besar daripada kota-kota kecil. Hal inilah yang menjadi penyebab keengganan tunawisma untuk kembali ke daerahnya selain karena perasaan malu karena berpikir bahwa daerahnya memiliki lapangan pekerjaan yang lebih sempit daripada tempat dimana mereka tinggal sekarang. Mereka memutuskan untuk tetap meminta-minta, mengamen, memulung, dan berjualan seadanya hingga pekerjaan yang lebih baik menjemput mereka.

Kebijakan yang dilakukan pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah (Pemda) selama ini cenderung kurang menyentuh stakeholdernya, atau pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan dalam peraturan. Mengenai gelandangan, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2012 telah membuat Rancangan Peraturan Daerah tentang larangan penduduk untuk menjadi pengemis, pengamen, pedagang

asongan, pengelap mobil, maupun menjadi orang yang menyuruh orang lain melakukan aktivitas itu.

Hal ini secara langsung memberikan dampak besar bagi kaum tuna wisma mengingat para gelandangan belum dikenai mekanisme mengenai pelangsungan hidup mereka. Mekanisme yang mungkin agak baik adalah dibangunnya Panti Sosial penampung para gelandangan. Namun sekali lagi, efektifitasnya dirasa kurang karena Panti Sosial ini sebenarnya belum menyentuh permasalahan yang sebenarnya dari para gelandangan, yaitu keengganan untuk kembali ke kampung halaman. Sehingga yang terjadi di dalam praktek pembinaan sosial ini adalah para gelandangan yang keluar masuk panti sosial

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 34 Ayat (1) yang berbunyi, “Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara” sebenarnya menjamin nasib kaum ini. Namun perlakuan Pemda Kabupaten Jombang terhadap para gelandangan telah memperkosa kewibawaan UUD tersebut. Yang menjadi permasalahan adalah, tidak ada penanganan lebih lanjut mengenai kelangsungan hidup “anak negara” tersebut setelah diusir secara paksa dari kota. Pemerintah daerah seolah-olah “lepas tangan” dan menyerahkan hidup kaum gelandangan kepada diri mereka sendiri.¹

Kedua contoh di atas adalah bukti bahwa kebijakan pemerintah selama ini hanyalah kebijakan yang menyentuh dunia perkotaan secara makroskopis dan bukan mikroskopis. Pemerintah daerah cenderung menerapkan kebijakan-kebijakan yang tidak

¹Dikutip dari <http://eyesofbeltz.wordpress.com/2009/03/31/menilik-kaum-gelandangan-dan-permasalahannya/>. Akses hari Sabtu, tanggal 26 Mei 2012 jam 09.00 WIB

memberikan mekanisme lanjutan kepada para stakeholder sehingga terkesan demi menjadikan sesuatu lebih baik, mereka mengorbankan hak-hak individu orang lain.

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu provinsi yang memiliki nama besar di Indonesia dimana khususnya di kota Yogyakarta ini dijadikan sebagai pusat segala aktivitas ekonomi, sosial dan budaya. Seperti halnya kota-kota lain yang sedang berkembang di seluruh dunia, Kota Yogyakarta juga merasakan fenomena yang serupa. Perkembangan pesat, seperti berdirinya kantor-kantor, pusat perbelanjaan, sarana perhubungan, pabrik, sarana hiburan dan sebagainya tak pelak mendorong para urban untuk mengadu nasib. Bagi mereka yang mempunyai bekal ilmu pengetahuan dan keterampilan yang cukup bukan tidak mungkin mereka mampu bertahan di wilayah ini. Tapi sebaliknya, bagi mereka yang belum beruntung bukan tidak mungkin pula mereka menyambung hidupnya dengan menjadi gelandangan atau pengemis.

Salah satu jenis dari penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) adalah gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis tampaknya menjadi rona tersendiri dan tak pernah pupus mencoreng wajah perkotaan tak terkecuali di kota Yogyakarta. Terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial dan satu ini timbul sejumlah pertanyaan siapa yang salah dan siapa yang bertanggung jawab mengentaskan mereka dari lembah kemiskinan. Sampai saat ini para gelandangan dan pengemis belum banyak tersentuh program-program yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat tetapi jika mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945 pasal 27 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Menurut Justin M. Sihombing², munculnya gelandangan secara struktural dipengaruhi oleh sistem ekonomi yang menimbulkan dampak berupa terasingnya sebagian kelompok masyarakat dari sistem kehidupan ekonomi. Kaum gelandangan membentuk sendiri sistem kehidupan baru yang kelihatannya berbeda dari sistem kehidupan ekonomi kapitalistis. Munculnya kaum gelandangan ini diakibatkan oleh pesatnya perkembangan kota yang terjadi secara paralel dengan tingginya laju urbanisasi.

Masalah sosial gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan (kota-kota besar). Salah satu faktor yang dominan mempengaruhi perkembangan masalah ini adalah kemiskinan. Masalah kemiskinan di Indonesia berdampak negatif terhadap meningkatnya arus urbanisasi dari daerah pedesaan ke kota-kota besar, sehingga terjadi kepadatan penduduk dan daerah-daerah kumuh yang menjadi pemukiman para urban tersebut. Sulit dan terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia, serta terbatasnya pengetahuan dan keterampilan menyebabkan mereka banyak yang mencari nafkah untuk mempertahankan hidup dengan terpaksa menjadi gelandangan atau pengemis. Berikut ini data gelandangan dan pengemis yang tersebar di Daerah Istimewa Yogyakarta.

² Justin M. Sihombing, 2005. *Kekerasan Terhadap Masyarakat Marginal*. Narasi, Yogyakarta: hal. 79

Tabel 1.1. Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008 – 2012

Jumlah Gelandangan dan Pengemis di DIY	2008	2009	2010	2011	2012
	800 jiwa	1.248 jiwa	515 jiwa	451 jiwa	247 jiwa

Sumber data : Dinas Sosial Provinsi DIY2011

Seperti halnya yang dialami oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta jumlah gelandangan yang semakin meningkat dari tahun ke tahun. Untuk mengetahui jumlah gelandangan di Daerah Istimewa Yogyakarta, inilah data dari tahun 2008 – 2012 rata-rata per tahun mengalami kenaikan sebesar 14,9 persen. Hal ini disebabkan karena belum terdatanya tahun 2008 lalu sehingga di tahun 2009 mengalami kenaikan signifikan dan angka sementara tahun 2009 mengalami penurunan 56 persen dibandingkan tahun sebelumnya, tetapi menurun kembali hingga 58,73 persen pada tahun 2011 diikuti tahun 2012.

Gelandangan merupakan sekelompok masyarakat yang terasing, karena mereka ini lebih sering dijumpai dalam keadaan yang tidak lazim, seperti di kolong jembatan, di sepanjang lorong-lorong sempit, di sekitar rel kereta api ataupun di setiap emper-emper toko, dan dalam hidupnya sendiri mereka ini akan terlihat sangat berbeda dengan manusia merdeka lainnya.³

Peran pemerintah dalam menangani masalah sosial gelandangan sangat penting, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen keempat. Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen keempat berbunyi :

³Entang Sastraatmadja, 1987. *Dampak Sosial Pembangunan*. Bandung: Angkasa, hal. 23.

“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal ini memberikan pengertian bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberantas pengangguran dan harus mengusahakan supaya setiap warga negara dapat memperoleh pekerjaan dengan upah yang layak untuk hidup.

Sedangkan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen keempat yang berbunyi

“Fakir miskin dan anak terlantar di pelihara oleh negara”.

Pasal tersebut memberikan pengertian pula bahwa tujuan negara sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, adalah negara tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar.

Sampai saat ini gelandangan dianggap sebagai perbuatan pidana. Hal ini tercerminkan dari bunyi Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai berikut :

Ayat (1) Barang siapa bergelandangan tanpa mata pencaharian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan kurungan paling lama tiga bulan.

Ayat (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama enam bulan.

Pasal di atas jelas menganggap gelandangan sebagai suatu tindakan yang melanggar hukum. Akan tetapi pemerintah tidak dapat menyikapi masalah sosial gelandangan itu hanya dengan memberikan hukuman karena masalah sosial gelandangan merupakan tanggung jawab pemerintah, sesuai yang diamanatkan Pasal 27 ayat (2) dan 34 ayat (1) UUD 1945. Untuk itu, perlu adanya campur tangan Pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk

menanggulangi masalah gelandangan di wilayah administrasinya. Salah satunya dapat dilakukan dengan cara merumuskan kebijakan untuk menanggulangi masalah gelandangan tersebut. Karena semua masalah yang timbul merupakan agenda tetap pemerintah untuk mendapatkan penyelesaiannya dengan menuangkannya melalui kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah

Kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menangani gelandangan sendiri juga dibuat berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya. Yaitu Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kesejahteraan gelandangan antara lain; UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Beberapa peraturan perundangan tersebut diatas merupakan kebijakan publik (public policy) atau yang sering disebut kebijakan negara, karena kebijakan itu dibuat negara. Bila dikaitkan dengan tujuan kebijakan, maka yang hendak dicapai adalah untuk mewujudkan kehidupan yang sejahtera untuk kaum marginal di Indonesia.

Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif. Sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori yakni tuntutan-tuntutan kebijakan (policy demands), keputusan-keputusan kebijakan (policy decisions), pernyataan-pernyataan kebijakan (policy statements), hasil-hasil kebijakan (policy outputs), dan dampak-dampak kebijakan (policy outcomes).⁴

⁴ Budi Winarno, 2002. *Kebijakan dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo, hal. 19.

Kebijakan negara yang dibuat para legislator pusat seperti undang-undang berlaku secara nasional dan terkadang dalam implementasinya di daerah akan dijalankan sesuai dengan kondisi daerah itu. Sebagai contoh, suatu Pemerintah Propinsi membuat aturan yang berlaku untuk daerahnya saja (Peraturan Daerah). Peraturan Daerah memang penting, dibuat untuk mengatur daerahnya, termasuk untuk mengatur masalah-masalah sosial seperti pemukiman kumuh, pengemis dan gelandangan, urbanisasi, pengangguran dan mungkin masalah anak jalanan dan anak terlantar.

Dari beberapa sifat kebijakan publik diatas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiadakan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan melalui program-program agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya. Tetapi pada kenyataanya tidak semua program Dinas Sosial berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan dan direncanakan.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dimana pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Maka dengan adanya indikasi tersebut Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta yang menagani masalah sosial khususnya gelandangan akan sangat berperan sekali dalam mengatasi masalah gelandangan yang semakin lama semakin rumit. Masalah gelandangan tidak hanya menjadi masalah bagi pemerintah pusat saja, tetapi juga pemerintah daerah.

Untuk menangani berbagai permasalahan tersebut, maka Dinas Sosial DIY bekerja sama dengan UPT Dinas Sosial yaitu Panti Sosial Bina Karya yang khusus menangani masalah gelandangan, pengemis, pemulung dan eks penderita sakit jiwa. Diharapkan nantinya dengan program-program yang dilakukan di panti tersebut dapat memberikan solusi demi menekan jumlah gelandangan dan mengembalikan mereka untuk hidup normal dan layak di dalam masyarakat

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis mengambil judul skripsi “Implementasi Program Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Untuk Mengatasi Gelandangan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012. Sehingga pada akhirnya melalui proses identifikasi masalah sosial khususnya gelandangan, yang dilakukan di Panti Sosial Bina karya tersebut dapat menggambarkan sejauh mana tingkat implementasi program terhadap masalah tersebut.

B. Rumusan Masalah

Gelandangan merupakan salah satu fenomena kemiskinan sosial, ekonomi dan budaya, sehingga menempatkan mereka pada lapisan sosial yang paling bawah ditengah-tengah masyarakat kota, sehingga mereka perlu diberikan perhatian yang sama untuk mendapatkan penghidupan dan kehidupan yang layak.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut. “Bagaimana implementasi program penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) untuk mengatasi gelandangan di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012” ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian.

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui program-program yang telah dikeluarkan Dinas Sosial Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Panti Sosial bina Karya DIY dalam mengatasi masalah gelandangan di Daerah Istimewa Yogyakarta dan implementasinya.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi program penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) khususnya gelandangan di Daerah Istimewa Yogyakarta pada Tahun 2012.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut

a. Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah

Memberikan informasi yang bermanfaat, yang dapat dijadikan acuan bagi pengambil keputusan, terutama dalam menangani permasalahan sosial gelandangan di daerahnya.

2. Bagi Mahasiswa

Dapat menambah wawasan dan pengetahuan serta kemampuan menganalisis terhadap kenyataan yang ada mengenai penanggulangan permasalahan sosial gelandangan.

b. Manfaat Teoritis

1. Menambah kepustakaan dan dapat juga digunakan sebagai referensi untuk penelitian yang sejenis.
2. Sebagai bahan acuan untuk mengkaji dan menganalisis tentang pengimplementasian kebijakan dan program yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatasi masalah gelandangan di daerahnya.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan teori-teori yang digunakan di dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Kerangka dasar teori yang disebut juga acuan pustaka merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjalankan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan pada konsep dan definisi tertentu. Di dalam sebuah penelitian, teori merupakan unsur penting yang mempunyai peranan dalam menjelaskan permasalahan-permasalahan yang ada.

Menurut Saifudin Azwar, MA. :

“Teori adalah serangkaian pernyataan yang saling berhubungan yang menjelaskan mengenai sekelompok kejadian”.⁵

Menurut Masri Singarimbun dan Sofian Effendi :

⁵ Saifudin Azwar, MA.,1998, Metode Penelitian, Jakarta, Pustaka Pelajar Offset, hal. 39.

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena social secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”.⁶

1. Implementasi Program

Pengertian Kebijakan publik (*public policy*) menurut R.C. Chandler dan J.C. Plano mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik. Atau menurut A. Hoogerwerf yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah unsur penting dari politik, dapat diartikan sebagai usaha pencapaian tujuan-tujuan tertentu menurut urutan waktu tertentu.⁷ Jadi kebijakan publik itu diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.

Sedangkan Thomas R Dye menyatakan bahwa kebijakan public adalah apapun juga dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or no to do*).⁸ Jadi kebijakan public itu diarahkan pada apa sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.

Berdasarkan sejarah tentang perkembangan study kebijakan public pada dasarnya memiliki 3 elemen, yaitu :

- a. identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
- b. taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan

⁶ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, 1989, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, hal. 37.

⁷ Inu Kencana Safiie, 1998, , *Manajemen Pemerintahan*, Jakarta, PT Pertja, hal 86

⁸ *Loc-cit*

- c. penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik maupun strategi diatas.

Dilihat dari ketiga elemen dalam kebijakan public tersebut terlihat dengan jelas bahwa pada dasarnya kebijakan public adalah sebuah sikap dari pemerintah yang berorientasi pada tindakan.

Dengan demikian kebijakan public berimplikasi sebagai berikut⁹ :

- a. bahwa kebijakan public itu bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Bahwa kebijakan public tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks formal, namun juga harus diimplementasikan secara nyata.
- c. Bahwa kebijakan public tersebut harus memiliki tujuan dan dampak hak jangka panjang maupun jangka pendek yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu.
- d. Dan pada akhirnya segala proses yang ada di atas adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam prakteknya memang kebijakan public dapat saja dipengaruhi oleh para actor dan factor lain di luar pemerintah, akan tetapi berbicara mengenai kebijakan public maka kita tidak akan lepas dari pembahasan mengenai serangkaian aktifitas yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan fungsinya, serta maksud dan keputusan politik yang mempengaruhi dibalik aktifitas serta keputusan tersebut.

⁹ Fadilah Putra dan H. Muchxin, 2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Malang, Averroes Press, hal 28.

Implementasi berarti mewujudkan suatu rencana ke dalam tindakan implementasi melibatkan usaha dari pembuat kebijakan untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran. Pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya secara tepat. Untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan public, maka ada dua langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan turunan dari kebijakan public tersebut.

Daniel A Mazmanian dan Paul A Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan menyatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan.¹⁰

Dari berbagai uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu tindakan pelaksanaan dari kebijakan yang dilakukan baik individu atau pemerintah dan swasta yang berbentuk program yang telah ditetapkan dengan menggunakan berbagai macam sumber daya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Untuk lebih memahami pentingnya implementasi kebijakan maka dikembangkan beberapa model implementasi kebijakan, yaitu model implementasi menurut Van Meter dan Van Horn, model Grindle dan model Sabatier dan Mazmanian.yang dikembangkan adalah yang disebut

a. Model Van Meter dan Van Horn

¹⁰ Solikhin Abdul Wahab, 1997, *Analisis Kebijakn dan Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, hal.65

Model yang dikembangkannya disebut *A Model of Policy Implementation Process* (Model Proses Implementasi Kebijakan) yang dipengaruhi oleh :

1. Jumlah masing-masing perusahaan yang akan dihasilkan
2. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Jadi, tingkat keberhasilan implementasi akan lebih tinggi jika perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang menjalankan program di lapangan relative lebih tinggi.¹¹

b. Model Grindle

Implementasi Kebijakan menurut Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya dimensi analisis dalam suatu organisasi, yakni tujuan, pelaksanaan tugas, dan kaidah organisasi dengan lingkungan. Ide Dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah tersedia, maka implementasi kebijakan dilakukan. Isi kebijakan mencakup (1) kepentingan yang dipengaruhi kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, (6) sumber daya yang dikerahkan. Sedangkan konteks implementasi mencakup: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang

¹¹ Samudra Wibowo dan Yuyun Purbokusumo, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.

terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa, (3) kepatuhan dan daya tanggap.⁸

c. Model Sabatier dan Mazmanian

Implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yaitu: (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasikan kebijakan, (3) faktor-faktor di luar peraturan. Sabatier dan Mazmanian mengatakan bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksananya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksana, petunjuk teknis). Oleh karena itu model ini disebut *model top down*.⁹

Dilihat dari kompleksitasnya, implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya actor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut saling berinteraksi satu sama lain.

Untuk itu untuk mengidentifikasi dan menguji implementasi program PMKS di Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta ini digunakan model Grindle. Karena dari pelaksanaan Implementasi Program Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) untuk mengatasi gelandangan di Daerah Istimewa Yogyakarta perlu adanya pengujian kepentingan yang dipengaruhi program, jenis manfaat yang akan dihasilkan oleh program tersebut. Selain itu perlu adanya pengukuran derajat perubahan yang

⁸ *Ibid* hal. 22

⁹ Solihin Abdul Wahab, 1997, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 76-81

diinginkan oleh program tersebut. Dari sekian banyak program juga perlu adanya pengukuran tingkat keberhasilan program yang melibatkan kedudukan pembuat kebijakan, siapa pelaksana program, dan sumber daya yang dikerahkan.

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.¹²

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 finansial. Sumberdaya adalah

¹² *Ibid.* hal. 90-92.

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 persepektif 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 implementasi¹³ 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.

¹³ Erwin Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, 2012, *Implementasi kebijakan Publik*, Gava Media, Yogyakarta, hal. 85-87

2. 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 dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar. Hambatan, kesulitan dan gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, ketunaan 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 :

- a. 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.

- b. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan lembaga dengan maksud untuk menghilangkan pergelandangan dan pengemis 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 pengemisian.

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;
- (e) Diberikan pelayanan kesehatan;

- 3) Pelimpahan.

- c. 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.

Pasal 2 Undang-Undang No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, yang berbunyi :

“Kesejahteraan sosial ialah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketenteraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik- baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.”

Pasal tersebut menjelaskan bahwa untuk mewujudkan tata kehidupan yang tenteram lahir batin yang dapat dirasakan oleh masing- masing individu, golongan, ataupun masyarakat, mereka harus mempunyai kemampuan untuk bekerja dalam upaya memenuhi kebutuhan hidupnya, baik materiil maupun spiritual tanpa adanya hambatan fisik, mental dan sosial.

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 :

2.1. Fungsi penyembuhan dan pemulihan (kuratif/remedial dan rehabilitatif).

1. Fungsi penyembuhan dapat bersifat represif artinya bersifat menekan agar masalah sosial yang timbul tidak makin parah dan tidak menjalar;
2. Fungsi pemulihan (rehabilitatif) terutama untuk menanamkan dan menumbuhkan fungsionalitas kembali dalam diri orang maupun anggota masyarakat;

2.2. Fungsi penyembuhan dan pemulihan bertujuan untuk meniadakan hambatan - hambatan atau masalah sosial yang ada.

1. Fungsi pencegahan (preventif).

Dalam hal ini meliputi langkah-langkah untuk mencegah agar jangan sampai timbul masalah sosial baru, juga langkah-langkah untuk memelihara fungsionalitas seseorang maupun masyarakat.

2. Fungsi pengembangan (promotif, developmental).

Untuk mengembangkan kemampuan orang maupun masyarakat agar dapat lebih meningkatkan fungsionalitas mereka sehingga dapat hidup secara produktif.

3. Fungsi penunjang (suportif).

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.¹⁴

e. Kriteria Usaha Kesejahteraan Sosial

Pasal 2 ayat (2) UU. No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, yang berbunyi :

“Usaha kesejahteraan sosial adalah semua upaya, program dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan, membina, memelihara, memulihkan, dan mengembangkan kesejahteraan sosial”.

4. Undang-Undang No. 6 tahun 1974 Tentang ketentuan Pokok kesejahteraan Sosial Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang Kesejahteraan Sosial yaitu Undang-Undang No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 1974 tersebut diatur pula tentang tugas dan usaha pemerintah di bidang kesejahteraan sosial.

f. Tugas Pemerintah di bidang kesejahteraan sosial meliputi :

¹⁴ T.Sumarnonugroho.1991. *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*. Yogyakarta: Hanindita, Hal. 43

1. Menentukan garis kebijaksanaan yang diperlukan untuk memelihara, membimbing, dan meningkatkan usaha kesejahteraan sosial;
 2. Memupuk, memelihara, membimbing dan meningkatkan kesadaran serta rasa tanggung jawab sosial masyarakat;
 3. Melakukan pengamanan dan pengawasan pelaksanaan usaha-usaha kesejahteraan sosial.
- g. Usaha-usaha pemerintah di bidang kesejahteraan sosial meliputi :
1. Bantuan sosial kepada warga negara baik secara perorangan maupun kelompok yang mengalami kehilangan peran sosial atau menjadi korban akibat terjadinya bencana, baik sosial ataupun alamiah, atau peristiwa-peristiwa lain. Kehilangan peran sosial disini maksudnya adalah hilangnya kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk secara aktif turut serta dalam penghidupan bersama;
 2. Pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial melalui penyelenggaraan suatu sistem jaminan sosial;
 3. Bimbingan, pembinaan, dan rehabilitasi sosial, termasuk di dalamnya penyaluran ke dalam masyarakat;
 4. Pengembangan dan penyuluhan sosial untuk meningkatkan peradaban, perikemanusiaan dan kegotongroyongan.

3. Gelandangan

1. Pengertian Gelandangan

Gelandangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai pengertian sebagai berikut :

1. Berjalan kesana sini tidak tentu tujuannya; berkeliaran; bertualangan.
2. Orang yang tidak tentu tempat kediaman dan pekerjaannya.¹⁵

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan 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.

Departemen Sosial Republik Indonesia lebih memandang gelandangan sebagai orang yang tak mampu beradaptasi dengan lingkungannya (masyarakat). Menurut mereka gelandangan adalah mereka yang karena sesuatu sebab mengalami ketidakmampuan mengikuti tuntutan perkembangan tata kehidupan masyarakat zamannya, sehingga hidup terlepas dari aturan-aturan masyarakat yang berlaku dan membentuk kelompok tersendiri dengan tata kehidupan yang tidak sesuai dengan ukuran martabat manusiawi masyarakat sekeliling (lingkungannya).¹⁶

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

¹⁵ WJS. Poerwadarminto, 1990. *Kamus Umum bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, hal. 216

¹⁶ Balai Penelitian Kesejahteraan Sosial, 1979 hal 1

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 misalnya¹⁷

2. Faktor Penyebab Munculnya Gelandangan

Keadaan sosial ekonomi yang belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang baik, menyeluruh dan merata dapat berakibat meningkatnya gelandangan dan pengemis terutama di kota-kota besar. Menurut Noer Effendi, munculnya gelandangan juga dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu :

a. Faktor eksternal, antara lain :

¹⁷ Sarlito Wirawan Sarwono. 1978. *Masalah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, hal. 49

- 1) Gagal dalam mendapatkan pekerjaan.
- 2) Terdesak oleh keadaan, seperti tertimpa bencana alam, perang, dll
- 3) Pengaruh orang lain.

b. Faktor internal, antara lain:

- 1) Kurang bekal pendidikan dan keterampilan
- 2) Rasa rendah diri, rasa kurang percaya diri
- 3) Kurang siap untuk hidup di kota besar
- 4) Sakit jiwa, cacat tubuh¹⁸

Menurut Buku Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis Tahun 2005, selain faktor eksternal dan faktor internal, ada pula beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu :

- a. Tingginya tingkat kemiskinan. Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
- b. Rendahnya tingkat pendidikan. Tingkat pendidikan yang rendah dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
- c. Kurangnya keterampilan kerja. Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.

¹⁸ Tadjuddin Noer Effendi 1993. *Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan*. Yogyakarta: Tiara Wacana.hal. 114

d. Faktor sosial budaya.

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu :

- a. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.
- b. Sikap pasrah pada nasib. Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.

(3) Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang.

Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.¹⁹

3. Ciri-ciri Gelandangan

- a. Anak sampai usia dewasa, tinggal disembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya dikota-kota besar;
- b. Tidak mempunyai tanda pengenalan atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas atau liar;

¹⁹ Dirjen Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Depsos RI, 2005 hal 7-8

- c. Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.²⁰

4 Panti Sosial Bina Karya Daerah Istimewa Yogyakarta

Panti Sosial Bina Karya merupakan Unit Pelayanan Teknis Dinas Sosial DIY yang bertugas dalam pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah sosial khususnya gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa (Psikotik) terlantar. Pelaksanaan kegiatannya meliputi bimbingan fisik, mental, sosial dan ketrampilan, resosialisasi dan pembinaan lanjut agar warga binaan sosial yang telah dibina dapat berperan aktif kembali dalam kehidupan bermasyarakat.

1. Visi, Misi dan Tujuan

- a. Visi

Terwujudnya kesejahteraan sosial bagi gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa sebagai sumber daya yang produktif.

- b. Misi

1. Meningkatkan harkat dan martabat serta kualitas hidup gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa sebagai warga masyarakat yang memiliki hak dan kewajiban yang sama
2. Memulihkan kemauan dan kemampuan gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa sebagai sumber daya yang produktif

²⁰ Dokumen Bagian Sosial Pemprov, 2003

3. Mengembangkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam penanganan gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa sebagai upaya memperkecil kesenjangan sosial

c. Tujuan

1. Pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi gelandangan dan pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa
2. Memberikan bimbingan fisik, mental, sosial dan ketrampilan sebagai bekal kemandirian gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa
3. Memandirikan gelandangan, pengemis pemulung, maupun eks penderita sakit jiwa

E. Definisi Konsepsional.

1. Implementasi Program adalah kegiatan yang timbul sesudah disahkan pedoman-pedoman kebijakan yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat
2. Program Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial adalah program stimulant untuk mengatasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar yang dikelola oleh Dinas Sosial

3. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma 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 Panti Sosial Bina Karya adalah Unit Pelayanan Teknis Dinas Sosial DIY yang bertugas dalam pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah sosial khususnya gelandangan, pengemis, pemulung maupun eks penderita sakit jiwa (Psikotik) terlantar

F. Definisi Operasional.

1. Bentuk-bentuk Program Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 khususnya mengenai program-program dalam upaya mengatasi dan menangani gelandangan Adapun program-program Panti Sosial Bina Karya Yogyakarta adalah :

1.1. Program Bimbingan Fisik, Mental Sosial dan Rohani yaitu program untuk membina dan membimbing warga binaan sosial agar mampu mengembalikan kepercayaan diri sesuai dengan harkat, martabat, dan agamanya sebagai Warga Negara Indonesia.

1.2. Program Bimbingan Ketrampilan yaitu program bimbingan untuk mendidik serta melatih warga binaan sosial agar memiliki ketrampilan sesuai dengan hakekatnya yang memadai sebagai bekal untuk bekerja di masyarakat sehingga diharapkan setelah keluar dari Panti Sosial Bina Karya tidak lagi berada di jalanan.

1.2.1. Ketrampilan Dasar

- a. Pertanian
- b. *Home industry* olahan pangan
- c. *Home industry* kerajinan

1.2.2. Ketrampilan pilihan

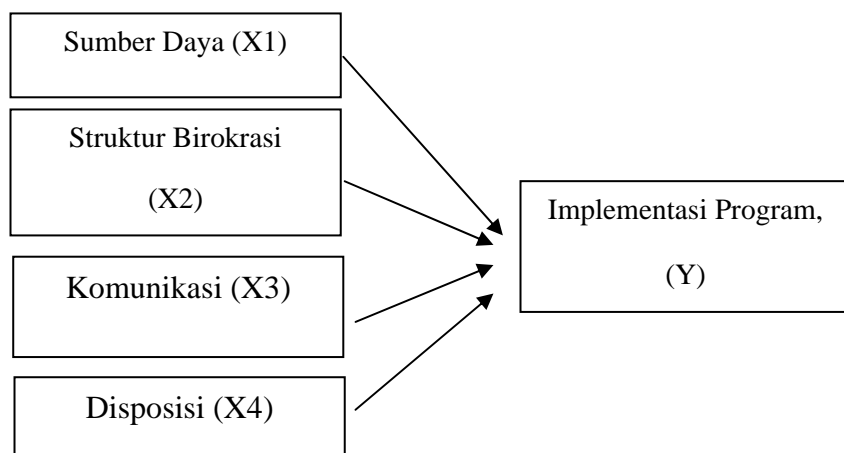
- a. Ketrampilan las
- b. Ketrampilan batu dan kayu
- c. Ketrampilan menjahit

1.3. Bimbingan Lanjut

- a. Konsultasi psikolog dan pemeriksaan kesehatan
- b. Prabimbingan
- c. Praktek bimbingan kerja

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Program

Suatu program dirumuskan dan dibuat bukan sekedar untuk dijadikan rencana, namun harus diimplementasikan untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut. Ada 4 (empat) faktor yang mempengaruhi dalam implementasi program penanganan PMKS untuk mengatasi gelandangan di DIY, ke empat tersebut adalah :



- 2.1.Sumber daya (Sumber daya manusia, sumber daya alam, dana, sarana dan prasarana)
- 2.2.Struktur Birokrasi
- 2.3.Komunikasi
- 2.4.Sikap Pelaksana/ Disposisi

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian.

Penelitian adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Prof. Dr. Winarno Surachmad, penelitian deskriptif adalah :

“Penyelidikan yang memberikan beberapa kemungkinan untuk masalah yang actual dengan jalan mengumpulkan, menganalisa data yang diperoleh selama penelitian di lapangan”²¹

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).²²

Dengan demikian pendekatan kualitatif hanya meneliti data yang berbentuk kata-kata dan biasanya merupakan proses yang berlangsung lama.

²¹ Winarnop Surachmad, 1990, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Bandung, Tarsito, hal.33

²² Lexy Moleong. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya, hal. 5.

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. Alasannya karena instansi-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. Sumber Data.

Sumber data penelitian adalah subjek dari mana data diperoleh.²³

Sumber data dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer

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

- a. Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung dengan yang diwawancarai.
- b. Observasi atau yang disebut pula pengamatan, meliputi kegiatan pemusatan perhatian terhadap suatu obyek dengan menggunakan seluruh alat indra. Jadi mengobservasi dapat dilakukan melalui penglihatan, peraba dan pengecap.²⁴

2. Data Sekunder

²³ Suharsimi Arikunto. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.hal 107.

²⁴ *Ibid* hal. 133

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan.²⁵ Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dengan cara :

- a. 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.
- b. 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.

4. Teknik Pengumpulan Data

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

1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan yang dilakukan dengan maksud tertentu. Wawancara itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan, dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut.

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

²⁵ Ronny Hanitijo Soemitro. 1982. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 10.

dengan pimpinan dan staf Bagian Sosial Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, pimpinan dan staf Panti Sosial Bina Karya, dan pimpinan dan PSBK Kota Yogyakarta serta beberapa gelandangan yang ada dip anti sosial bina karya dan PSBK

2. Observasi

Observasi atau yang disebut pula pengamatan, meliputi kegiatan pemusatan perhatian terhadap suatu obyek dengan menggunakan seluruh alat indra. Jadi mengobservasi dapat dilakukan melalui penglihatan, peraba dan pengecap. Observasi dilakukan melalui pengamatan dan pencatatan sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti.

Pengamatan dalam penelitian ini dilakukan terhadap program sosial gelandangan. Pengamatan ini dilakukan untuk mengetahui apakah program yang telah dikeluarkan oleh Dinas Sosial Provinsi daerah Istimewa Yogyakarta benar-benar dapat mengatasi masalah sosial gelandangan demi.

3. 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-buku literatur tentang masalah sosial gelandangan, peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang No. 6 Tahun 1974, Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun

1980, dan dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Kuisisioner

Teknik pengumpulan data dengan menggunakan serangkaian daftar pertanyaan baik yang telah disusun yang harus dijawab oleh responden secara tertulis. Dalam kuisisioner pada penelitian ini diberikan kepada para klien atau peserta program penanganan PMKS khususnya gelandangan yang ada di Pantai Sosial Bina Karya daerah Istimewa Yogyakarta. Pada akhirnya akan digunakan untuk menganalisa seberapa besar manfaat implementasi program yang telah mereka ikuti.

H. 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 kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.²⁶

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

²⁶ *Ibid* hal.103

digunakan untuk penyajian data. Apabila ketiga tahapan tersebut selesai dilakukan, maka diambil suatu kesimpulan atau verifikasi.

Untuk mendapatkan data – data yang diperlukan maka sampel yang diambil adalah mereka yang terkait dengan implementasi program penanganan gelandangan yaitu :

1. Kepala Panti sebanyak 1 orang
2. Kepala Seksi Perlindungan dan Rehabilitasi Sosial sebanyak 1 orang
3. Kepala Sub. Bag. Tata Usaha sebanyak 1 orang
4. Koordinator Jabatan Fungsional atau Pekerja Sosial sebanyak 3 orang
5. Warga Binaan Sosial A sebanyak 4 orang

Begitu juga menurut J. Suprpto, pengambilan sampel tidak harus 10% atau 5%, yang penting minimal 30 elemen responden yang diambil²⁷. Dalam penelitian ini penulis hanya mengambil sampel sebanyak 10 orang narasumber untuk diwawancarai dan pengisian kuisioner sebanyak 20 orang dari Warga Binaan Sosial terkait. Alasannya penarikan sampel dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu yang berhubungan dengan maksud dan tujuan penelitian itu serta mengingat populasi yang hendak diteliti memiliki karakteristik yang berbeda dalam tugas maupun wewenang. Sedangkan dari warga binaan panti sendiri kami hanya mengambil 4 sampel saja untuk diwawancarai, karena tidak semua responden dari warga binaan paham dan mengerti dalam berkomunikasi

²⁷ Suprpto, 1997, *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan*, Jakarta< Rineka Cipta, hal. 239

dengan baik terkait dengan latar belakang pendidikannya seperti tidak lancar dalam baca dan tulis.

Dengan demikian nantinya penelitian ini akan terisi kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan yang berasal dari wawancara, dokumentasi, observasi dan kuisioner.