

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.

Kebijakan yang dilakukan pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah (Pemda) selama ini cenderung kurang menyentuh *stakeholder*, atau pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan dalam peraturan. 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

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu provinsi yang memiliki nama besar di Indonesia ini dijadikan sebagai pusat segala aktivitas ekonomi, sosial dan budaya. Seperti halnya daerah -kota lain yang sedang berkembang di seluruh dunia, DTY 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 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.

Justin M. Sihombing menyatakan bahwa;

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.¹

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

¹ Justin M. Sihombing, 2005. Kekerasan Terhadap Masyarakat Marginal. Narasi, Yogyakarta: hal. 79

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 Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta

Tabel 1.1
Data Penyandang Masalah Sosial di DIY

No	Jenis PMKS	Tahun 2008
1	Anak Balita terlantar	5.731
2	Anak Terlantar	36.468
3	Anak Jalanan	1.200
4	Anak Nakal	844
5	Tuna Susila	876
6	Gelandangan	800
7	Pengemis	448
8	Penyandang Cacat	36.281
9	Korban Penyalahgunaan Napza	2.161
10	Korban Tindak Kekerasan	8.808
11	Bekas Warga Binaan LK	2.767
12	Orang dengan HIV/AIDS	646
13	Lanjut Usia Terlantar	21.941
14	Wanita Rawan Sosial Ekonomi	2.499
15	Pekerja Migran bermasalah	1.489
16	Korban Bencana Sosial	23
17	Keluarga Miskin dan Fakir Miskin	262.770 KK, 157.484 KK
18	Keluarga Berumah Tidak Layak Huni	28.519 KK
19	Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis	3.368 KK
20	Keluarga Rentan (Hampir Miskin)	153.008 KK

Sumber: Rencana Strategis (Renstra) SKPD Dinas Sosial Provinsi DIY tahun 2009-2013

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.

Tabel 1.2.
Jumlah Gelandangan dan Pengemis Tahun 2009-2012

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

Sumber Data: Dinas Sosial DIY tahun 2011

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.²

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.

² Entang Sastraatmadja, 1987. Dampak Sosial Pembangunan. Bandung: Angkasa, hal. 23.

Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen keempat berbunyi:

“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. 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 di atas 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*).³

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.

³ Budi Winarno, 2002. Kebijakan dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo, hal. 19.

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 didiamkan 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 kenyataannya 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 telah menetapkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Anak Yang Hidup di Jalan yang pada Pasal 43 ayat (3) dinyatakan bahwa “setiap orang dilarang memberikan bantuan uang di jalan atau tempat umum kepada anak yang hidup di jalan”. Selanjutnya pada awal tahun 2014 Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis. Penjelasan Pasal 12 ayat (2) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “Unit Pelaksana Teknis Daerah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang rehabilitasi sosial gelandangan pengemis” adalah unit kerja di bawah Dinas Sosial yang melakukan upaya-upaya pemberdayaan gelandangan psikotik.

Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta yang menangani masalah sosial khususnya gelandangan dan pengemis akan sangat berperan sekali dalam mengatasi masalah gelandangan dan pengemis yang semakin lama semakin rumit. Dalam Pasal 22 Perda tersebut dinyatakan bahwa:

- (1) Setiap orang/lembaga/badan hukum dilarang memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum.
- (2) Pemberian uang dan/atau barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disalurkan melalui lembaga/badan sosial sesuai peraturan perundang-undangan

Klausul menarik perhatian publik tentang larangan memberi uang kepada gelandangan dan pengemis. Jika seseorang melanggar ketentuan tersebut dijatuhi sanksi berupa pidana penjara 10 hari dan denda Rp 1 juta. Kepala Dinas Sosial (Dinsos) DI Yogyakarta, Drs. Untung Sukaryadi, M.M., menyatakan, perda tersebut efektif berlaku mulai 1 Januari 2015. Adapun tujuan penetapan larangan memberi uang kepada gepeng untuk menciptakan Yogyakarta yang nyaman dan aman, untuk mendukung penyelenggaraan pariwisata yang bebas dari gangguan gepeng. Dia mengatakan, peraturan daerah tersebut proses sosialisasinya dianggap cukup memadai sejak setahun silam, baik sosialisasi terbatas di tingkat draf akademik, pembahasan di legislatif maupun pasca perda disahkan oleh DPRD.⁴

⁴ <http://www.pikiranrakyat.com>, "Pemberi Uang untuk Gepeng Dikenakan Denda Rp 1 Juta" 10 April, 2015 - 14:53 WIB



Gambar 1.1.
Papan Larangan Pemberian Uang kepada Gelandangan dan Pengemis

Perbuatan memberi adalah suatu ibadah antara sesama manusia yang di anjurkan oleh Islam. Memberi dalam permasalahan ini dapat disebut dengan infak. Dalam terminologi syari'at Islam, infak berarti mengeluarkan sebagian harta atau pendapatan untuk kepentingannya yang diperintahkan ajaran Islam.⁵ Berinfak tidak dibatasi kapan saja, di mana saja bahkan kepada siapa saja, termasuk kepada anak jalanan, gelandangan maupun pengemis. Ketika memahami konsep infak yang dianjurkan oleh Islam dan mengamati Pasal larangan tersebut, sekilas terdapat kontradiksi di antara keduanya.

Dinas Sosial berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008 tentang Dinas Daerah dinyatakan bahwa Dinas Sosial mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang sosial, dan kewenangan dekonsentrasi serta tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dalam hal Dinas Sosial melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 22 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

⁵ Sulaiman Rasjid, Fiqh Islam, Cet ke-37, Bandung : Sinar Baru Algensido, 2004, hlm. 206.

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.

1. Bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta.?
2. Apakah faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian.

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014.

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 dan kemiskinan di daerahnya.

2. Bagi Mahasiswa

Dapat menambah wawasan dan pengetahuan serta kemampuan menganalisis terhadap implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014.

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 implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014.

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”.⁶

Menurut Masri Singarimbun dan Sofian Effendi :

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena social secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”.⁷

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan keputusan untuk semua orang dalam hal ini pengertian publik adalah umum. Dalam pengambilan keputusan ini melalui proses dan pemilihan alternatif-alternatif yang cukup banyak dengan menimbang segala akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut.

Menurut Carl Friedrich Kebijakan adalah:

“Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya

⁶ Saifudin Azwar, MA.,1998, Metode Penelitian, Jakarta, Pustaka Pelajar Offset, hal. 39.

⁷ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, 1989, Metode Penelitian Survey, LP3ES, Jakarta, hal. 37.

mencari peluang-peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.⁸

Menurut Bill Jenkins Kebijakan adalah:

“Sekelompok keputusan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor menyangkut pemilihan tujuan tertentu dimana keputusan-keputusan ini, pada prinsipnya harus berada dalam rentang kesanggupan aktor-aktor ini untuk mewujudkannya.”⁹

Segala sesuatu yang menjadi keputusan pemerintah dapat dikatakan suatu kebijakan yang mempunyai tujuan awal yang mulia yaitu mensejahterakan rakyat. Tetapi pada kenyataannya di lapangan kebijakan lebih banyak menguntungkan penguasa dan melalaikan kepentingan rakyat. Kebijakan publik merupakan janji maupun upaya jawaban dari penguasa terhadap tuntutan rakyat akan kebaikan nasib mereka. Karena masyarakat umumnya memerlukan kebijakan yang tepat. Untuk mendapatkan keputusan atau kebijakan yang baik perlu mengadakan observasi terhadap masalah yang dihadapi, hal ini ditempuh untuk ketetapan sasaran.

a. Ciri-ciri 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

⁸Carl Friedrich, dalam Solikhin Abdul Wahab, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Bina Aksara, Jakarta, 1977, hal 3

⁹ Bill Jenkins, dalam Michael Hill, The Policy Process, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993, (Diterjemahkan oleh Muhammad Zaenuri dalam Proses Formulasi Kebijakan Publik).

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.¹⁰

Kebijakan publik lebih merupakan keputusan pemerintah selaku institusi atau sebagai lembaga dan bukan merupakan keputusan individu-individu yang duduk di dalam pemerintahan. Tapi tidak sedikit dari sebuah keputusan individu yang duduk di pemerintahan di atas dinamakan kebijakan publik yang bertujuan menguntungkan diri pribadi.

b. Tipe-tipe Model Kebijakan

Setiap orang menggunakan model secara konstan. Setiap orang dalam kehidupan pribadinya dan bisnisnya secara khusus menggunakan model untuk membuat keputusan. Adapun model-model kebijakan publik sebagai berikut:

1. Model Deskriptif

¹⁰ Carl Friedrich, Dalam Solikhin Abdul Wahab, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Bina Aksara, Jakarta, 1977, hal 7.

Model-model kebijakan dapat dibandingkan dan dikonstruksikan dari berbagai dimensi yang paling penting diantaranya adalah membantu membedakan tujuan. Bentuk ekspresi dan fungsi metodologis dan model. Dua bentuk utama model kebijakan adalah deskriptif dan normatif. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan atau memprediksikan sebab dan konsekwensi-konsekwensi dari pilihan-pilihan kebijakan.

2. Model Normatif

Sebaliknya, tujuan model normatif bukan hanya untuk menjelaskan dan atau memprediksikan tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa (*utility*) diantara beberapa jenis model-model normatif yang membantu menentukan tingkat kapasitas pelayanan yang optimal (model antri), waktu pelayanan dan waktu yang optimal (model pengganti), pengatur volume dan waktu yang optimum (model inventaris) dan keuntungan yang optimum pada investasi publik (model biaya-manfaat). Masalah-masalah keputusan normatif biasanya dalam bentuk: mencari nilai-nilai variabel yang terkontrol (kebijakan) yang akan menghasilkan manfaat yang terbentur (nilai), sebagaimana terukur dalam variabel keluaran yang rendah diubah oleh pembuat keputusan.

3. Model Verbal

Model verbal (verbal model), diekspresikan dalam bahasa sehari-hari, bukannya bahasa logika simbolis dan matematika, dan mirip dengan yang kita terangkan sebelumnya sebagai masalah-masalah substantif. Dalam menggunakan model verbal analisis bersandar pada penilaian nalar menghasilkan argumen kebijakan, bukannya dalam bentuk nilai-nilai angka pasti.

4. Model-simbolis

Model simbolis menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan diantara variabel-variabel kunci yang dipercaya meniru suatu masalah.

5. Model Prosedural

Model prosedural (prosedural model) menampilkan hubungan yang dinamis diantara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan. Prediksi-prediksi dan solusi optimal diperoleh dengan mensimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan yang mungkin yang tidak dapat diterangkan secara baik karena data-data yang diperlukan tidak tersedia.

6. Model sebagai pengganti dan Prespektif

Dimensi terakhir yang paling penting dari model kebijakan berhubungan dengan asumsi mereka. Model kebijakan lepas dan tujuan atau bentuk ekspresinya dapat dipandang sebagai pengganti (*surrogest*) atau sebagai (*perspektif*)¹¹

¹¹ William N Dunn, Pengantar Analisis, Kebijakan Publik, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hal 232-241

7. Model Teori Pilihan Kolektif

Pentingnya tujuan dalam kebijakan negara hampir tidak dipungkiri.

Yang penting dalam pengambilan keputusan publik adalah pilihan nilai-nilai yang akan digunakan untuk mengukur struktur program¹²

8. Model Pilihan Publik

Maksud dari teori pilihan publik adalah tentang determinasi kebijakan untuk menolak setiap pandangan tradisional semacam itu sebagai upaya mengejar kepentingan publik.¹³

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan proses kegiatan antar aktor yang terlibat. Implementasi bukanlah merupakan proses mekanis dimana sikap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan. Sesuai apa yang diformulasikan dalam kebijakan, Hal tersebut sesuai dengan pendapat 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 pembenturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.¹⁴

Akan tetapi banyak sekali kebijaksanaan yang didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya sangat layak akan tetapi ternyata menemui kesulitan

¹² Karl D. Jackson, Dalam John Anderson, *Bisnis and Politics*, bab II Oxford University Press, Singapore 1992 (diterjemahkan Muhammad Zaenuri dalam *Proses dan Formulasi Kebijakan Publik*), hal 38

¹³ Ibid, hal 44

¹⁴ Muhajir Darwin, Hasil Loka karya, *Analisa Kebijakan Sosial*, UGM, Yogyakarta, 1992., hlm 34.

ketika harus dipraktekkan di dalam lapangan. Selama proses implementasi beragam interpretasi dan asumsi atas tujuan, target dan strategi pencapaian tujuan dapat berkembang bahkan dalam lembaga implementasi selalu melakukan diskresi atau keleluasaan dalam mengimplementasikan kebijaksanaan. Hal ini dilakukan karena kondisi sosial ekonomi maupun politik masyarakat yang tidak memungkinkan sehingga kebijakan yang seharusnya tinggal dilaksanakan akhirnya banyak menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijaksanaan.

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerwerf : Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih.¹⁵

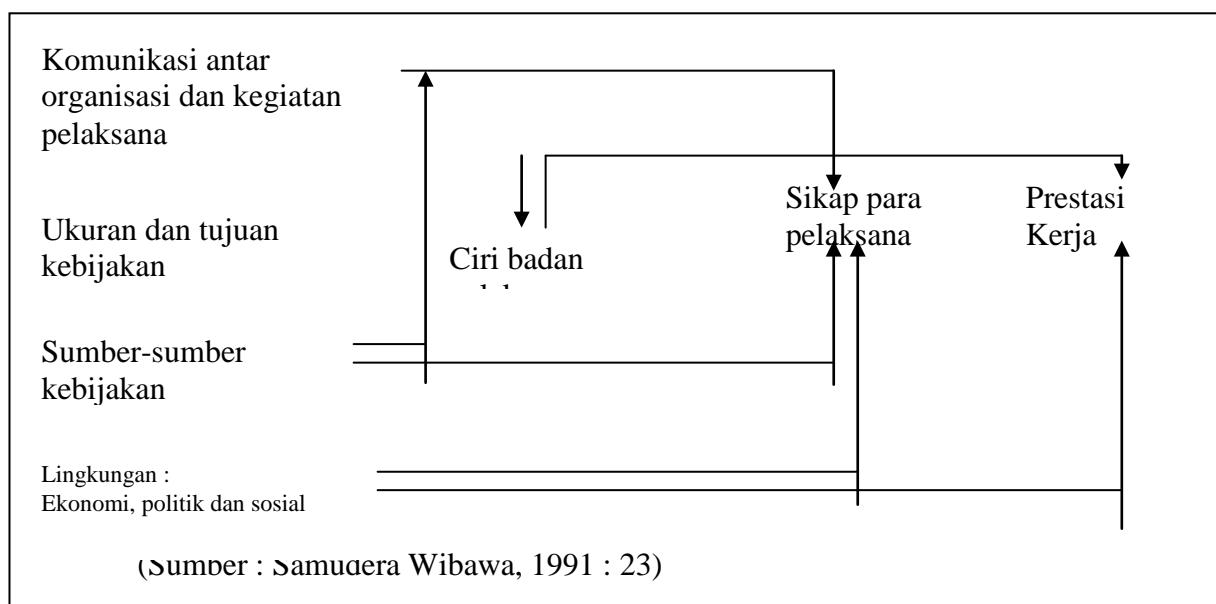
Jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah/ pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam kebijakan suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dari tindakan-tindakan yang harus dijalankan, umpamanya dalam bentuk tata cara yang harus diikuti di dalam pelaksanaan patokan-patokan yang harus disediakan pada keputusan-keputusan pelaksanaan/ proyek. Proyek yang konkrit yang akan dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu yang pada akhirnya

¹⁵ Hoogerwerf, Ilmu Pemerintahan, Erlangga, 1983, hal 157.

berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa variabel-variabel kebijakan bersangkut paut dg tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana meliputi sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran, akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana mengantarkan pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan¹⁶. Untuk lebih jelas model dari Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut:

Gambar 2.1
Model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn



¹⁶ Samudera Wibawa, 1991, Kebijakan Publik dan Analisa, Intermedia. Jakarta. hlm 66.

Apabila pelaksanaan suatu kebijakan menemui kegagalan dalam arti tujuan tidak tercapai sesuai dengan yang diharapkan, maka timbullah pertanyaan tentang sebab-sebabnya. Pengetahuan tentang sebab-sebab itu dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya kebijaksanaan itu dilaksanakan.

Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan maksud yang telah ditetapkan, maka seharusnya memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan kebijakan yang harus dipatuhi. Dalam hal ini Hoogerwef mengutip pendapat Marse yang menyatakan :

Sebab musabab kegagalan suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, banyaknya dukungan dari pelaksanaan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan dan pembagian potensi-potensi yang ada.¹⁷

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dilakukan, sehingga untuk mewujudkan proses implementasi kebijakan dengan baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Kesulitan dalam implementasi juga seringkali disebabkan adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan, misalnya antara daerah Kabupaten/Kota dan daerah Propinsi. Dalam usaha memahami pelaksanaan kebijakan perlu diidentifikasi mengenai faktor-faktor yang akan mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh para pelaksana dan prosedur implementasi dalam organisasi.

¹⁷ Ibid, hal 6

Dengan melihat berbagai pendapat dari para ahli tentang implementasi kebijakan seperti yang diuraikan diuraikan di muka terdapat beberapa kesamaan dalam pendekatan implementasi. Hal ini terlihat karena ada elemen yang sama sekali terminologi yang dikemukakan berlainan.

Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan jika memenuhi lima kriteria keberhasilan. Menurut Nakamura memiliki tujuan sebagai berikut¹⁸:

- a. Pencapaian tujuan kebijakan
- b. Efisien
- c. Kepuasan kelompok sasaran
- d. Daya tanggap klien
- e. Sistem pemeliharaan

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Efisiensi kebijaksanaan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Kepuasan kelompok sasaran memberi nilai arti pada pelaksanaan program karena

¹⁸ Solichin Wahab. Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Bumi Aksara. Jakarta. 1991. hal. 43

kelompok sasaran inilah yang terkena dampak langsung dari program yang dilaksanakan.

Untuk itu untuk mengidentifikasi dan menguji implementasi kebijakan mengatasi kemiskinan di Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta ini digunakan model Van Meter dan Van Horn. Karena dari pelaksanaan Implementasi kebijakan Penanganan gelandangan dan pengemis 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 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.

Implementasi kebijakan Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis dalam penelitian ini adalah sesuai dengan pasal 1 ayat 1 yang dimaksud penanganan adalah suatu proses atau cara serta tindakan yang ditempuh melalui upaya preventif, koersif, rehabilitatif, dan reintegrasi sosial dalam rangka melindungi dan memberdayakan gelandangan dan pengemis.

Upaya koersif adalah tindakan pemaksaan dalam proses rehabilitasi sosial. Upaya rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, perawatan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali

baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut sehingga para gelandangan dan/atau pengemis memiliki kemampuan untuk hidup secara layak dan bermartabat sebagai Warga Negara Republik Indonesia. Reintegrasi Sosial adalah proses pengembalian kepada keluarga, dan/atau masyarakat sehingga dapat menjalankan fungsi-fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana masyarakat pada umumnya.

Partisipasi dan peran serta aktif dari masyarakat merupakan daya tanggap yang positif untuk mendukung keberhasilan kebijakan karena masyarakat, ikut memiliki terhadap kebijakan dan ikut bertanggung jawab dengan berhasil tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan. Sistem pemeliharaan dimaksudkan untuk keberlangsungan dan kelancaran suatu kebijakan yang dilaksanakan. Dengan pemeliharaan yang intensif dan kontinyu maka suatu kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan.

Edward III¹⁹ mengungkapkan bahwa ada empat hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

1. Komunikasi, sebagai upaya penyampaian suatu pesan dari komunikator sehingga menimbulkan dampak tertentu terhadap komunikan. Dalam implementasi kebijakan komunikasi difungsikan untuk menghubungkan antar aparat pelaksana ataupun penyampaian pesan dari pemerintah kepada publik.
2. Sumber daya, dukungan sumber daya sangat diperlukan untuk implementasi kebijakan. Dimana sumber daya tersebut berupa sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksana kebijakan atau sumber dana untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan yang mutlak diperlukan.
3. Sikap pelaksana, sikap dari pelaksana ikut menentukan terlaksana atau tidaknya suatu kebijakan mengingat peranannya sebagai implementor

¹⁹ Ibid. hal. 47

sehingga kemampuan dari aparat pelaksana perlu ditingkatkan sehingga keberhasilan kebijakan dapat lebih mudah tercapai.

4. Organisasi pelaksana, sebagai wadah untuk menjalankan dan mengkoordinasikan setiap pelaksana dan jelas atau tidaknya suatu kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn²⁰ faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah:

1. Sasaran dan standar kebijakan
Suatu kebijakan haruslah memiliki sasaran dan standar yang akan dicapainya. Standar dan sasaran menjelaskan rincian tujuan kebijaksanaan secara menyeluruh. Melalui penentuan standar dan sasaran akan diketahui keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai.
2. Sumber Daya
Kebijakan menentu ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya dapat berupa dan intensif lain yang akan mendukung implementasi secara efektif.
3. Pola komunikasi inter organisasi yang jelas
Implementasi yang efektif selalu akan menentut standar dan sasaran kebijakan yang jelas. Kejelasan itu ditunjang dengan pola komunikasi inter organisasi yang jelas sehingga tujuan yang akan dicapai tersebut dapat dipahami oleh para pelaksana kebijakan.
4. Karakteristik badan pelaksana
Berkaitan dengan karakteristik birokrasi pelaksana meliputi norma, dan pola hubungan yang potensial maupun aktual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi.
5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik
Menurut model ini, kondisi sosial, ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektif implementasi kebijakan.

Disamping itu implementasi kebijakan banyak pula dipengaruhi oleh isi atau muatan kebijakan dan konteks politik atau karakteristik rezim atau sistem politik atau lingkungan organisasi yang dapat menjadi faktor-faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan kebijakan itu. Banyak contoh diberbagai macam organisasi dimana penerapan kebijakan gagal karena isi kebijakan yang kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan stakeholders organisasi. Banyak contoh pula penerapan

²⁰ Ibid, hal 42.

kebijakan yang gagal karena konteks atau lingkungan yang lebih memberi kekuasaan kepada sekelompok elit untuk mengambil keuntungan sendiri dari kebijakan itu. Jadi pelaksanaan kebijakan banyak dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content*) dan lingkungan (*context*) yang dapat mendukung ataupun menghambat pelaksanaan kebijakan itu.

Selanjutnya Grindle merinci masing-masing faktor utama tersebut dalam berbagai faktor yang lebih spesifik. *Content of Policy* terdiri dari beberapa faktor yaitu, *pertama*, kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*) oleh kebijakan yang bersangkutan. Jika kebijakan sesuai dengan kepentingan masyarakat maka akan mudah diimplementasikan sesuai dengan kepentingan masyarakat (*implementable*). Sebaliknya jika bertentangan dengan kepentingan kelompok masyarakat tertentu, maka akan sulit diimplementasikan (*unimplementation*); *kedua*, tipe manfaat diperoleh dari kebijakan (*type of benefits*). Tingkat keberhasilan kebijakan dipengaruhi oleh kejelasan dari manfaatnya. Jika kebijakan tersebut bermanfaat bagi masyarakat, terutama bila manfaatnya jelas dan dapat segera dinikmati maka akan implementable ; *ketiga*, luasnya perubahan yang diharapkan (*extent of change envisioned*). Semakin banyak perubahan yang dirasakan oleh kelompok sasaran untuk mengadopsi suatu program, maka semakin sulit program itu diimplementasikan; *keempat*, pusat-pusat pengambilan keputusan (*site of decision making*). Kebijakan akan implementable bila pengambilan keputusan melibatkan sedikit pelaku (sentralis/pusat) dan sebaiknya menjadi unimplementable bila dilakukan di banyak tempat dan oleh banyak pelaku ; *kelima*, pelaksana-pelaksana kebijakan (*implementators*). Sebagai kunci mudah sulitnya implementasi adalah implementator program. Bila didukung oleh

implementor yang berkemampuan memadai dalam jumlah yang cukup dan komitmen tinggi, maka kebijakan tersebut akan implementable; *keenam*, sumber-sumber yang digunakan (*resources comitted*). Modal, tanah, peralatan, teknologi dan sumber daya lainnya turut mempengaruhi proses implementasi.

Context of Policy meliputi 3 faktor penting yaitu, *pertama*, kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat. (*power, interest and strategies of actors involved*). Implementasi kebijakan dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu yang melibatkan banyak kepentingan, baik di pusat maupun di daerah, di lingkungan politisi, birokrat, kekuatan-kekuatan sosial atau bisnis dalam masyarakat. Masing-masing dalam kadar tertentu memiliki kekuasaan dan strategi sendiri-sendiri untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. Masing-masing kepentingan tersebut seringkali bertentangan antara satu dengan yang lain sehingga terjadi konflik kepentingan. Oleh karena itu “siapa mendapat apa” akan ditentukan oleh kekuatan dan strategi masing-masing pihak dalam upaya meraih kepentingan-kepentingannya; *kedua*, karakteristik lembaga atau rejim (*institution and regim characteristic*). Kebijakan publik dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu dan sistem ekonomi tertentu. Lembaga pelaksana juga mempunyai karakteristik tertentu yang bervariasi dalam hal tingkat profesionalisme, misi dan orientasi dan sebagainya. Semua ini saling berinteraksi membentuk lingkungan yang ikut mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu karakteristik lembaga dan rezim serta interaksi berbagai kepentingan yang terjadi harus mendapat perhatian dalam analisis implementasi; *ketiga*, ketaatan dan daya tanggap (*compliance and*

responsiveness). Keberhasilan implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh konsistensi dan ketaatan para pelaksana kebijakan terhadap tujuan yang telah ditetapkan serta daya tanggap atau (*responsiveness*) untuk memenuhi kebutuhan publik. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana para aparat pelaksana mau dan mampu memahami tuntutan masyarakat, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan yang berkembang di masyarakat serta berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat.

Berbagai pendapat lain tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi juga dikemukakan oleh beberapa ahli Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa standar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan, komunikasi antar organisasi dan pelaksana kegiatan, karakteristik pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik serta disposisi pelaksana dalam faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari performansi kebijakan tersebut. Performansi kebijakan itu sendiri meliputi pencapaian tujuan, peningkatan kemampuan pemerintah di unit-unit lokal untuk merencanakan dan memobilisasi sumber daya, peningkatan partisipasi masyarakat serta peningkatan akses fasilitas pemerintah.²¹

2. Program Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

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

²¹ Solicin, Op.Cit, hal 79.

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 keluargakeluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;

2. Meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemis di masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan umum;
3. Pergelandangan dan pengemis 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 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;
- (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.

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.²²

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”.

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 :

²² 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 dan Pengemis

1. Pengertian Gelandangan

Pasal 1 ayat (1) Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan

Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan penggelandangan adalah suatu tindakan pengembaraan yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu, serta hidupnya berpindah-pindah di tempat umum. Sedangkan gelandangan psikotik adalah gelandangan yang mempunyai gangguan jiwa.

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.²³

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).²⁴

²³ WJS. Poerwadarminto, 1990. Kamus Umum bahasa Indonesia, Balai Pustaka, hal. 216

²⁴ Balai Penelitian Kesejahteraan Sosial, 1979 hal 1

Dalam pelaksanaan sensus pencacahan gelandangan ditunjukkan 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.²⁵

Pasal 1 ayat (5) Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan 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.

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. menggambarkan bagaimana gelandangan dan pengemis yang masuk dalam kategori orang miskin di

²⁵Sarlito Wirawan Sarwono. 1978. Masalah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia. Jakarta: Sinar Harapan, hal. 49

perkotaan sering mengalami praktek diskriminasi dan pemberian stigma yang negatif. Dalam kaitannya dengan ini, Sarlito menyebutkan bahwa pemberian stigma negatif justru menjauhkan orang pada kumpulan masyarakat pada umumnya.²⁶ 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 dilakukan tanpa menggunakan aturan dari pemerintah, yang sering disebut dengan istilah kumpul kebo (*living together out of wedlock*). Praktek ini mengakibatkan anak-anak keturunan mereka menjadi generasi yang tidak jelas, karena tidak mempunyai akte kelahiran. Sebagai generasi yang frustrasi karena putus hubungan dengan kerabatnya di desa. Gelandangan dan pengemis adalah salah satu kelompok yang terpinggirkan dari pembangunan, dan di sisi lain memiliki pola hidup yang berbeda dengan masyarakat secara umum. Mereka hidup terkonsentrasi di sentra-sentra kumuh di perkotaan. Sebagai kelompok marginal, gelandangan dan pengemis tidak jauh dari berbagai stigma yang melekat pada masarakat sekitarnya. Stigma ini mendeskripsikan gelandangan dan pengemis dengan citra yang negatif.

²⁶ Ibid

Gelandangan dan pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum seperti : kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak dapat dipercaya, tidak teratur, penipu, pencuri kecil-kecilan, malas, apatis, bahkan disebut sebagai sampah masyarakat.

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:²⁷

a. Faktor eksternal, antara lain :

- 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

²⁷ Tadjuddin Noer Effendi 1993. Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan. Yogyakarta: Tiara Wacana.hal. 114

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.
- 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.
- c. 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.²⁸

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;
- c. Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.²⁹

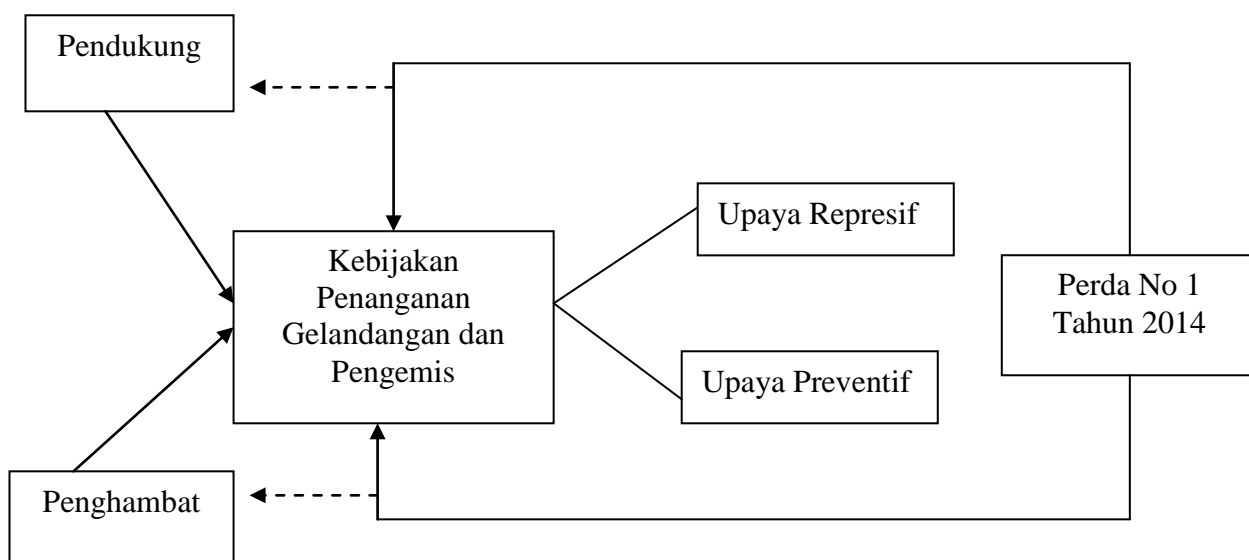
Pandangan semacam ini mengisyaratkan bahwa gelandangan, pengemis dan pengamen dianggap sulit memberikan sumbangsih yang berarti terhadap pembangunan kota karena mengganggu keharmonisan, keberlanjutan, penampilan, dan konstruksi masyarakat kota. Hal ini berarti bahwa gelandangan, pengemis dan pengamen tidak hanya menghadapi kesulitan hidup dalam konteks ekonomi, tetapi juga dalam konteks hubungan sosial budaya dengan masyarakat kota. Akibatnya komunitas gelandangan, pengemis dan pengamen harus berjuang menghadapi kesulitan ekonomi,

²⁸ Dirjen Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Depsos RI, 2005 hal 7-8

²⁹ Ibid

sosial psikologis dan budaya. Namun demikian, gelandangan dan pengemis memiliki potensi dan kemampuan untuk tetap mempertahankan hidup dan memenuhi kebutuhan keluarganya. Indikasi ini menunjukkan bahwa gelandangan, pengemis dan pengamen mempunyai sejumlah sisi positif yang bisa dikembangkan lebih lanjut.

Dalam analisis data penulis tentang Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis mencakup



Gambar 1.1.
Skema Penelitian

E. Definisi Konsepsional

Definisi konsep adalah suatu usaha untuk menjelaskan suatu pembatasan antara konsep yang satu dengan yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman. Definisi konsep digunakan untuk menjelaskan makna kata-kata yang tertera dalam judul. Adapun batas pengertian konseptual dalam pembahasan ini adalah:

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 itu.
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 merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau dalam arti lain semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana suatu variabel dapat diukur. Dalam menganalisis data penulis menggunakan teori Van Meter dan Van Horn dengan menggunakan indikator sikap pelaksana program, hal ini termuat dalam definisi operasional. Adapun definisi operasional dari penyusunan skripsi mengenai implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi:

1. Isi Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis di DI. Yogyakarta
 - 1.1. Ukuran-ukuran dasar penanganan gelandangan dan Pengemis
 - 1.1.1 Sasaran dan standar kebijakan
 - 1.1.2. Isi Kebijakan Preventif penanganan gelandangan dan pengemis
 - 1) Pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis
 - 2) Pembinaan lanjutan terhadap gelandangan dan pengemis
 - 1.1.3. Kebijakan refresif penanganan gelandangan dan pengemis
 - 1.1.4. Kebijakan Rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis
 - 1.1.5 Menurunnya jumlah gelandangan dan pengemis
 - 1.2. Sumber-sumber kebijakan program
 - 1.2.1. Sumber daya manusia
 - 1.2.2. Sumber dana

2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

- 2.1. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- 2.2. Karakteristik badan-badan pelaksana
- 2.3. Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik
- 2.4. Kecenderungan pelaksana program

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 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”³⁰

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).³¹

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

³⁰ Winarno Surachmad, 1990, Pengantar Penelitian Ilmiah, Bandung, Tarsito, hal.33

³¹ Lexy Moleong. 2002. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Rosdakarya, hal. 5.

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. Alasannya karena instansi-instansi tersebut sebagai pelaksana program Penanganan masalah kemiskinan terkait dengan gelandangan dan pengemis. 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 pengemis 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.³²

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.
- 2) 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.³³

³² Suharsimi Arikunto. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.hal 107.

³³ Ibid hal. 133

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan.³⁴ 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.

4. Teknik Pengumpulan Data

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

a. 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

³⁴ Ronny Hanitijo Soemitro. 1982. Metodologi Penelitian Hukum. Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 10.

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

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.

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-buku literatur tentang masalah sosial gelandangan, peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial,
- 2) Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

- 3) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008 tentang Dinas Daerah
- 4) 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

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.³⁵

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.

³⁵ Ibid hal.103