

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Gelandangan dan Pengemis menjadi masalah di Kota Yogyakarta terlihat dari jumlah Gelandangan dan Pengemis pada tahun 2012-2013 terjadi peningkatan kembali tercatat sebanyak 274 jiwa pada tahun 2012, sedangkan pada tahun 2013 sebanyak 300 jiwa. Hal ini dapat dijadikan salah satu pengukuran tingkat keefektifitasan pemberdayaan yang dilakukan pemerintah selama ini belum efektif. Dengan ini, perlu adanya upaya serius dalam hal penanganan serta penanggulangan dari pemerintah atau instansi terkait dalam meningkatkan kembali upaya-upaya pemberdayaan gelandangan dan pengemis. Perda Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, keputusan ini terlihat tegas sebagai manifestasi dari komitmen Pemerintah Yogyakarta untuk memajukan kesejahteraan sosial bagi setiap warganya serta melindungi kelompok-kelompok masyarakat yang rentan menjadi gelandangan dan pengemis.

Pengertian gelandangan dan pengemis pada Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014, 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 diwilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan

berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain. Permasalahan yang muncul bagi mereka yang tidak menempuh pendidikan formal, tanpa keahlian, tanpa jejaring dan tanpa memiliki modal serta semakin ketatnya cara memperoleh pekerjaan hal ini semakin sulit bagi mereka memperoleh pekerjaan. Mereka yang hidup kekurangan harus berfikir untuk memenuhi kebutuhan hidup. Gelandangan dan pengemis menjadi pilihan mereka yang memungkinkan karena pekerjaan tersebut tidak mempersyaratkan keterampilan khusus, persyaratan pendidikan maupun formal.

Hal inilah yang terjadi di Kota Yogyakarta kehadiran gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta menimbulkan berbagai masalah. Masalah umum gelandangan dan pengemis erat dengan masalah ketertiban dan keamanan di dalam masyarakat. Dengan berkembangnya gelandangan dan pengemis di duga akan memberikan peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban seperti pencurian, munculnya kantong-kantong hunian liar baik itu di pinggir jalan, kolong jembatan maupun diruang publik lainnya yang pada akhirnya akan mengganggu kenyamanan masyarakat Yogyakarta khususnya dan masyarakat luar Yogyakarta pada umumnya (Wibowo 2012:25). Dalam UUD 1945 pasal 34 bahwa '*Fakir miskin dan anak terlantar di pelihara oleh Negara*'. Namun pada kenyataannya pemerintah belum mampu mensejahterakan masyarakatnya sehingga menimbulkan persoalan sosial ditengah masyarakat yaitu adanya keberadaan gelandangan dan pengemis yang mengakibatkan ketidaktertiban umum, maka dengan itu

Kota Yogyakarta membuat kebijakan berupa peraturan daerah sebagai tindakan untuk mengatur masalah ketertiban sosial.

Hasil survei Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta bahwa *Pertama*, dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta masih minim fasilitas untuk menunjang keberlangsungan hidup manusia, selama tahun 2009-2013 IPM Kabupaten Bantul mengalami peningkatan 2,5% sedangkan Kota Yogyakarta Indeks Pembangunan Manusia terjadi peningkatan 2% dari tahun 2009-2012. Setidaknya ini dapat membuat Pemerintah Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta untuk lebih meningkatkan lagi IPM agar kesejahteraan masyarakat dapat terpenuhi. Kesejahteraan masyarakat bertujuan untuk mencapai kehidupan yang sejahtera (sandang, perumahan, pangan, Kesehatan, dan relasi-relasi sosial) dan untuk mencapai penyesuaian diri yang baik khususnya dengan masyarakat dilingkungannya. Hal ini akan mengurangi permasalahan sosial dilingkungan masyarakat. *Kedua*, dari segi laju pertumbuhan ekonomi yang berada di 76% pada Tahun 2013 menjadi kendala bagi masyarakat. Karena masih banyak masyarakat yang belum bekerja dan memilih menjadi gelandangan dan pengemis dapat dilihat dari angka pengangguran di Kabupaten Bantul tahun 2012 sebesar 28,075 jiwa dan 13,137 jiwa pada tahun 2014 di Kota Yogyakarta Ini menunjukkan masyarakat yang masih berusia produktif tidak memiliki pekerjaan sehingga tidak menghasilkan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Atas dasar kondisi itulah maka diperlukan sebuah penelitian untuk mengetahui Upaya

Pemerintah dalam melakukan pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis, Sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terpenuhi.

Tugas dan wewenang Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menangani serta pemberdayaan gelandangan dan pengemis merupakan kebijakan yang harus segera dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta Berdasarkan UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dalam Pasal 1 disebutkan bahwa “kesejahteraan sosial merupakan kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, sosial warga Negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Di samping itu juga dalam menangani gelandangan dan pengemis ini terdapat beberapa upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Menurut Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014, penanganan itu bersifat preventif, koersif, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial. Berikut ini data gelandangan dan pengemis yang tersebar di Kota Yogyakarta dalam kurun waktu Tahun 2010 – 2013, yaitu sebagai berikut:

Tabel 1.1 Jumlah Gelandangan dan Pengemis Kota Yogyakarta Tahun 2010 – 2013

Tahun	2010	2011	2012	2013
Jumlah	897 jiwa	451 jiwa	274 jiwa	300 jiwa

Sumber data : <http://www.kompasiana.com>24 oktober 2015 pukul 15.20Wib

Tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah gelandangan dan pengemis yang tersebar di Kota Yogyakarta berdasarkan data Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, jumlah gelandangan dan pengemis yang terjaring operasi penertiban pada tahun 2010 tercatat sebanyak 897 jiwa, jumlah tersebut terus

menurun dalam dua tahun terakhir. Pada tahun 2011 sebanyak 451 jiwa yang ditertibkan sedangkan tahun 2012 tercatat sebanyak 274 jiwa, peningkatan terlihat pada tahun 2013 dimana jumlah meningkat sebanyak 300 jiwa.

Salah satu upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta untuk memberdayakan gelandangan dan pengemis dengan cara *Camp assessment* ini untuk dapat mengetahui latar belakang keluarga, asal daerah, motivasi, umur, maupun pendidikan. Gelandangan dan pengemis yang berusia produktif akan dibekali dengan keterampilan, sedangkan yang masih berada di bawah umur akan dimasukkan ke rumah Perlindungan Sosial anak. Sementara bagi gelandangan dan pengemis yang telah lanjut usia akan dimasukkan ke panti-panti wreda, sedangkan khusus bagi gelandangan dan pengemis yang berasal dari luar daerah akan dikembalikan kedaerah asalnya (*KR, 31 Desember 2014*).

Berdasarkan fakta-fakta di atas, maka penelitian ini mengkaji tentang **Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis Oleh Pemerintah Kota Yogyakarta Berdasarkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014.**

1.1 Rumusan Masalah

1.2.1 Bagaimana Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis Oleh Pemerintah Kota Yogyakarta Berdasarkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 ?

1.2 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Untuk mengetahui Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis Kota Yogyakarta dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014.

1.3 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat positif dalam pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis serta diharapkan dapat dijadikan dasar dan bahan informasi untuk keperluan perkembangan ilmu pengetahuan bagi semua pihak.

1.4.2 Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah referensi tentang pemberdayaan gelandangan dan pengemis yang berada di wilayah Kota Yogyakarta, agar pemberdayaan yang akan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan terutama bagi Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta, serta sebagai bahan evaluasi dan pertimbangan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis agar lebih baik.

1.5 Kerangka Dasar Teori

1.5.1 Kebijakan Publik

Ada beberapa macam definisi dari kebijakan publik (*public policy*) yang dikemukakan para ahli. Misalnya kita dapat melihat pengertian kebijakan publik menurut Howlett dan Ramesh (1995) Kebijakan Publik adalah keputusan Negara atau Pemerintah (sebagai pemegang kekuasaan) untuk *me-manage* kehidupan publik (sebagai lingkungan) agar dapat mencapai visi bangsa. Kebijakan Publik didefinisikan sebagai fenomena kompleks yang terdiri dari sejumlah keputusan yang dibuat oleh individu atau organisasi. Kebijakan Publik sering dibentuk oleh kebijakan-kebijakan awal dan sering kali sangat terkait dengan keputusan lain yang terlihat tidak terkait.

Menurut Thomas R. Dye (dalam Winarno, 2012:20) mengatakan bahwa memahami kebijakan publik adalah melalui apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selain itu kebijakan publik diartikan sebagai apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah melakukannya, dan apa perbedaan yang dibuatnya. Berdasarkan sejarah tentang studi kebijakan publik, Raksasatya (dalam Jones O. Charles, 1963:60) menyimpulkan bahwa kebijakan publik pada dasarnya memiliki 3 elemen, yaitu :

- a. Identifikasi dan tujuan yang ingin dicapai.
- b. Taktik atau strategi dari beberapa langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

- c. Penyediaan berbagi *input* untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik maupun strategi tersebut di atas.

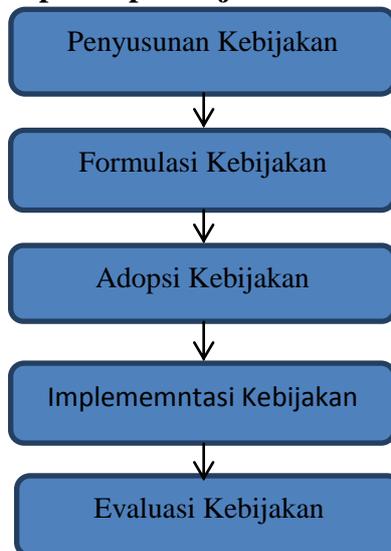
Dari tiga elemen dalam kebijakan publik tersebut terlihat dengan jelas bahwa pada dasarnya kebijakan publik adalah sebuah sikap dari pemerintah yang berorientasi pada tindakan.

Sementara itu, Amir Santoso dengan dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam bidang kebijakan publik menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori. *Pertama*, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. *Kedua* menurut Amir Santoso berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi ke dalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan. Para ahli yang termasuk ke dalam kubu yang pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian. Dengan kata lain, menurut kubu ini kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang

sebagai proses perumusan implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu kedua ini diwakili oleh Presman dan Wildavsky (dalam, Amir,2007:5) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Gambar 1.1

Tahap-tahap Kebijakan Publik



Sumber: William Dunn (1999).

1. Tahap Penyusunan Kebijakan

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan dan pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan

masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia, pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan (William Dunn, 1999 24:25).

1.5.2 Pemberdayaan Masyarakat

1. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan atau *Empowerment* berasal dari kata daya (*power*) daya dalam arti kekuatan. Secara konsep pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan, dengan kata lain

memberdayakan atau *empower* adalah memampukan dan memandirikan masyarakat. Menurut Merrian Webster dan Oxford English Dictionary (dalam Hutomo 2002:2), kata *empower* mengandung dua pengertian, yaitu :

- a. *To give power* atau *authority to* atau memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain.
- b. *To give ability* atau *enable* atau usaha untuk memberi kemampuan atau keperdayaan.

2. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Ginandjar Kartasasmita (dalam Mardikanto, 2015:35) ada tiga konsep pendekatan dalam pemberdayaan masyarakat, yaitu:

1. Upaya itu harus terarah (*targetted*). Ini yang secara populer disebut pemihakan, ini ditujukan langsung kepada yang memerlukan dengan program yang dirancang untuk mengatasi masalahnya dan sesuai kebutuhannya.
2. Program ini harus langsung mengikutsertakan atau bahkan dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi sasaran. Mengikutsertakan masyarakat yang akan dibantu mempunyai beberapa tujuan, yakni supaya bantuan tersebut efektif karena sesuai dengan kehendak dan kemampuan serta kebutuhan mereka. Selain itu sekaligus meningkatkan keberdayaan (*empowering*) masyarakat dengan pengalaman dalam

merancang, melaksanakan, mengelola dan mempertanggungjawabkan upaya peningkatan diri dan ekonominya.

3. Menggunakan pendekatan kelompok, karena secara sendiri-sendiri masyarakat miskin sulit dapat memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya, dan juga lingkup bantuan menjadi terlalu luas kalau penanganannya dilakukan secara individu. Pendekatan kelompok adalah yang paling efektif dan di lihat dari penggunaan sumber daya juga lebih efisien.

Banyak pengertian tentang pemberdayaan yang dikemukakan oleh para ahli, semua kebijakan tersebut mengarah pada bagaimana meningkatkan taraf kehidupan masyarakat agar lebih sejahtera. Berikut beberapa para ahli yang memberikan pengertian tentang pemberdayaan masyarakat antara lain :

Menurut Prijono dan Pranarka (1996), manusia adalah subyek dari dirinya sendiri. Proses pemberdayaan yang menekankan pada proses memberikan kemampuan kepada masyarakat agar menjadi berdaya. Mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya. Lebih lanjut dikatakan bahwa pemberdayaan ditujukan pada kelompok atau lapisan masyarakat yang tertinggal.

Adapun Menurut Sumodinigrat (dalam Mardikanto, 2015:33) bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat lewat perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Adapun pemberdayaan masyarakat senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat sebagai pihak yang diberdayakan dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan.

Selanjutnya, Menurut Dhal (dalam Mardikanto, 2015:34) pemberdayaan yang berasal dari kata *empowerment*. Sangat berkaitan dengan kekuatan atau kekuasaan (*power*). Karena itu pemberdayaan dapat diartikan sebagai upaya meningkatkan “kekuatan” atau kemampuan seseorang untuk mempengaruhi pihak lain yang sebenarnya tidak dikehendaki oleh pihak yang lainnya lagi.

Subejo dan Narimo (dalam Mardikanto, 2015:32) mengartikan pemberdayaan masyarakat merupakan upaya yang disengaja untuk memfasilitasi masyarakat lokal dalam merencanakan, memutuskan dan mengelola sumber daya lokal yang dimiliki melalui *collective action* dan *networking* sehingga pada akhirnya mereka memiliki kemampuan dan kemandirian secara ekonomi, ekologi dan sosial.

Sementara, menurut Word Bank (2001) mengartikan pemberdayaan masyarakat sebagai upaya untuk memberikan kesempatan dan kemampuan kepada kelompok masyarakat (miskin) untuk mampu dan berani bersuara (*voice*) atau menyuarakan pendapat, ide atau gagasan-gagasannya, serta kemampuan keberanian untuk memilih (*choice*)

sesuatu (konsep, metode, produk, tindakan, dan lain-lain) yang terbaik bagi pribadi, keluarga dan masyarakatnya.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan Upaya untuk meningkatkan kekuatan serta kemampuan untuk mampu dan mandiri dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Adapun upaya yang dapat dilakukan dalam proses pemberdayaan adalah dengan menciptakan suasana yang memungkinkan untuk masyarakat dapat berkembang, memberikan bantuan seperti dana, pelatihan, sarana prasarana, dan juga dengan cara melindungi kelompok yang lemah atau kurang beruntung dari persaingan tidak seimbang dengan cara membentuk kemitraan (Sumodiningrat, 1999:255). Unsur yang paling penting dalam pemberdayaan adalah penguatan dan pengakuan posisi seseorang terhadap hak dan kewajiban yang dimiliki. Dalam hal ini seseorang dituntut untuk menyadari dan memperjuangkan apa yang menjadi hak dan kewajibannya, walaupun proses tersebut membutuhkan bantuan pihak lain untuk mendampingi, poin penting dalam pemberdayaan masyarakat adalah mengutamakan usaha sendiri. Untuk lebih memperlancar proses pemberdayaan ada beberapa hal yang harus dibangun dalam setiap kegiatan pemberdayaan, yaitu:

- a. Pertemanan dan Kesetaraan.
- b. Partisipasi.

Dengan menganggap seseorang atau suatu kelompok tertentu sebagai teman yang setara mampu menumbuhkan kepercayaan diri dan kepercayaan terhadap pendamping. Sedangkan pendekatan partisipatif sendiri membuka peluang bagi kelompok sasaran untuk menentukan sendiri kegiatan yang akan dilakukan. Dengan keadaan yang demikian akan memudahkan bagi kelompok sasaran dan pendamping untuk bekerja sama untuk memudahkan terlaksananya kegiatan pemberdayaan (Tjandraningsih, dalam Mardikanto, 2015:33).

Menurut Mardikanto dan Soebiato (2015:30-32) upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu:

Pertama, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena jika demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu dengan mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata dan menyangkut penyediaan berbagai masukan

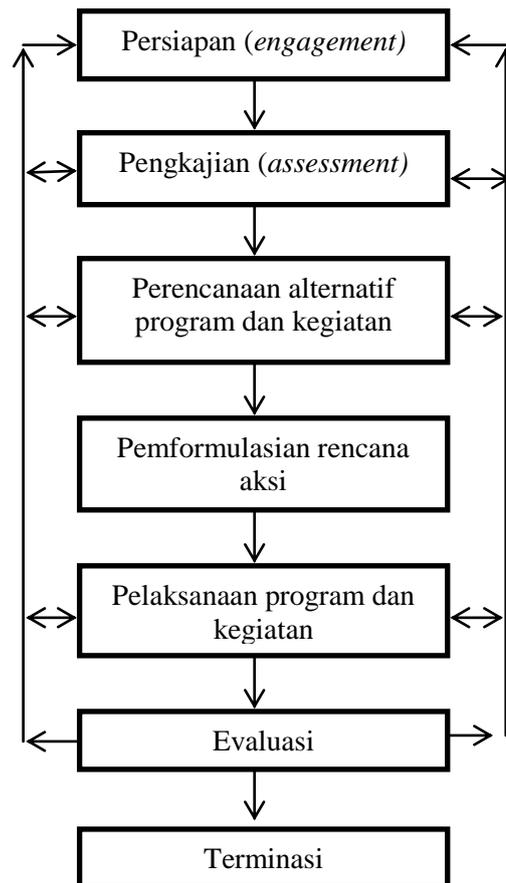
(*input*) serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi berdaya.

Ketiga, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi karena hal itu, justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah.

3. Tahapan Pemberdayaan

Selanjutnya, menurut Adi (2003:26) tahapan pemberdayaan adalah sebagai berikut :

Gambar 1.2. Tahap Pemberdayaan



Sumber: Isbandi Rukminto Adi (2004).

Adapun untuk memperjelas maksud dari gambar diatas, maka akan diuraikan dibawah ini:

1) Tahap persiapan (*engagement*)

Pada tahapan ini ada dua tahap yang harus dikerjakan yaitu, pertama menyiapkan petugas atau tenaga pemberdayaan masyarakat yang juga bisa dilakukan oleh *community worker*

hal ini diperlukan untuk menyamakan persepsi antara anggota tim mengenai pendekatan apa yang akan dipilih, penyiapan tugas lebih diperlukan lagi bila dalam proses pemberdayaan masyarakat tenaga yang dipilih memiliki latar belakang yang berbeda antara satu sama lain seperti: pendidikan, agama, suku dan sastra. Dan tahapan kedua penyiapan lapangan yang pada dasarnya diusahakan secara non direktif.

2) Pengkajian (*assessment*)

Proses pengkajian dapat dilakukan secara individu melalui tokoh-tokoh masyarakat. Dalam hal ini petugas harus berusaha mengidentifikasi masalah kebutuhan yang dirasakan dan juga sumber daya yang memiliki klien atau lebih tepatnya jika menggunakan teori SWOT, dengan melihat kekuatan (*Strength*), kelemahan (*Weaknesses*), kesempatan (*Opportunities*), dan ancaman (*Treath*).

3) Perencanaan alternatif program dan kegiatan

Pada tahapan ini petugas sebagai agen perubah secara partisipatif mencoba melibatkan warga untuk berfikir tentang masalah yang mereka hadapi dan bagaimana mengatasinya. Dalam konteks ini masyarakat diharapkan dapat memikirkan beberapa alternatif program dan kegiatan yang dapat dilakukan.

4) Pemformulasian rencana aksi

Pada tahap ini petugas membantu masing-masing kelompok untuk memformulasikan gagasan mereka dalam bentuk tulisan, terutama bila ada kaitan dengan pembuatan proposal kepada penyandang dana.

5) Pelaksanaan program atau kegiatan

Dalam upaya pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat peran masyarakat sebagai kader diharapkan dapat menjaga keberlangsungan program yang telah dikembangkan. Kerjasama antara petugas dan masyarakat merupakan hal penting dalam tahapan ini karena terkadang sesuatu yang sudah direncanakan dengan baik melenceng atau kembali pada tahap-tahap awal.

6) Evaluasi

Evaluasi sebagai proses pengawasan dari warga dan petugas terhadap program pemberdayaan masyarakat yang sedang berjalan sebaiknya dilakukan dengan melibatkan warga. Dengan adanya keterlibatan warga tersebut diharapkan dalam jangka waktu yang pendek bisa terbentuk suatu system komunitas untuk pengawasan secara internal dan untuk jangka panjang dapat membangun komunitas masyarakat yang lebih mandiri dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.

7) Terminasi

Tahapan terminasi merupakan tahapan keputusan secara formal dengan komunitas sasaran. Dalam tahapan ini diharapkan petugas tidak meninggalkan komunitas secara tiba-tiba walaupun proyek harus segera berhenti. Petugas tetap harus melakukan kontak meskipun tidak secara rutin namun, secara perlahan-lahan mengurangi kontak dengan kelompok sasaran (Ibandi, 2004:56).

Tujuan utama pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat khususnya kelompok lemah yang memiliki ketidakberdayaan baik karena kondisi internal (misalnya persepsi mereka sendiri) maupun kondisi eksternal (misalnya ditindas struktural tidak adil).

Tujuan pemberdayaan masyarakat adalah :

1. Mendorong, memotivasi meningkatkan kesadaran akan potensinya dan menciptakan iklim atau suasana untuk berkembang.
2. Memperkuat daya, potensi yang dimiliki dengan langkah-langkah positif dalam memperkembangkannya.
3. Penyediaan bahan masukan dan pembukaan akses peluang.
Upaya yang pokok dilakukan agar peningkatan taraf pendidikan, derajat kesehatan, akses kepada modal, teknologi

tepat guna, informasi lapangan kerja dan pasar dengan fasilitas-fasilitasnya.

Dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain, pemberdayaan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

4. Upaya Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis

Sedangkan Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis adalah seorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis disebabkan karena tidak memiliki tempat tinggal serta tidak mempunya memenuhi kebutuhan hidup.

Adapun dalam pemberdayaan gelandangan dan pengemis upaya yang dapat dilakukan sebagai berikut (Perda Daerah DIY No.1 Tahun 2014) :

1. Upaya Preventif
 - a. Pelatihan keterampilan, magang dan perluasan kesempatan kerja
 - b. Peningkatan derajat kesehatan
 - c. Fasilitas tempat tinggal
 - d. Peningkatan pendidikan
 - e. Penyuluhan dan edukasi masyarakat
 - f. Pemberian informasi melalui baliho di tempat umum

- g. Bimbingan sosial
- h. Bantuan sosial
- 2. Upaya Koersif
 - a. Penertiban
 - b. Penjangkauan
 - c. Pembinaan di RPS
 - d. Pelimpahan
- 3. Upaya Rehabilitasi
 - a. Motivasi dan diagnosa psikososial
 - b. Perawatan dan pengasuhan
 - c. Pelatihan vokasional
 - d. Bimbingan mental spiritual
 - e. Bimbingan fisik
 - f. Bimbingan sosial dan konseling psikososial
 - g. Pelayanan aksesibilitas
 - h. Bantuan dan asistensi sosial
 - i. Bimbingan resosialisasi
 - j. Bimbingan lanjut
 - k. Rujukan
- 4. Upaya Reintegrasi Sosial
 - a. Bimbingan resosialisasi
 - b. Koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota
 - c. Pemulangan
 - d. Pembinaan lanjutan

1.6 Definisi Konsepsional

- 1.6.1 Kebijakan publik adalah keputusan yang ditetapkan oleh Negara atau Pemerintah dalam situasi khusus serta strategi untuk mewujudkan misi dan visi Negara atau Pemerintah demi kepentingan seluruh masyarakat.
- 1.6.2 Pemberdayaan Masyarakat adalah suatu proses atau upaya untuk mendorong dan memotivasi serta membangkitkan potensi yang dimiliki agar dapat memperbaiki keadaan untuk meningkatkan taraf kehidupan serta memihak kepada yang lemah dan kurang mampu.

1.7 Definisi Operasional

Dalam penelitian ini untuk mengetahui bagaimana upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam hal ini Dinas Sosial Tenaga kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta dalam Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis Tahun 2014. Dalam hal ini Definisi Operasional yang digunakan penulis merujuk pada Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Sehingga dalam penelitian ini menggunakan beberapa indikator untuk menganalisis Upaya Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis. Adapun alasan penggunaan dari beberapa indikator tersebut yaitu, beberapa indikator yang digunakan sudah menjawab dari rumusan masalah yang ingin dikaji oleh peneliti. Adapun indikatornya adalah sebagai berikut :

- 1.7.1 Upaya Preventif dalam Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis
 - a. Penyuluhan, bimbingan latihan dan pendidikan Gelandangan dan Pengemis.
 - b. Pemberian bantuan sosial Gelandangan dan Pengemis.
 - c. Pengawasan serta pembinaan lanjut Gelandangan dan Pengemis.
- 1.7.2 Upaya Koersif dalam Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis
 - a. Penertiban.
 - b. Penjangkauan.
 - c. Pembinaan.
 - d. Pelimpahan.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Metode penelitian ini yang akan digunakan yaitu metode pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data secara induktif, dan menafsirkan makna data (Creswell 2010).

Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, peneliti dapat mengetahui upaya pemberdayaan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta tahun 2014.

1.8.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kota Yogyakarta, khususnya pada Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta dari obyek penelitian lapangan dengan cara mengumpulkan data-data yang berhubungan dengan judul peneliti dan permasalahan yang diangkat. Dalam hal ini data diperoleh secara langsung dari narasumber di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

1.8.3 Jenis Data

Menurut Sugiyono (2011) mengatakan bahwa pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan sumber primer dan sekunder. Sumber primer yaitu data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data sedangkan sumber sekunder tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data. Adapun data primer dan sekunder sebagai berikut :

1) Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber yang diteliti melalui studi lapangan. Dalam hal ini data primer diperoleh langsung dari responden mengenai Upaya Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta dalam Perda Nomor 1

Tahun 2014. Pengambilan data primer dilakukan dengan wawancara terhadap narasumber di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta (Djuandi dan Fauzan, 2012:165).

Tabel 1.2
Data Primer Penelitian

Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
Program atau kegiatan dalam pemberdayaan	Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.	Wawancara
Tingkat kepuasan terhadap program pemberdayaan	Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.	Wawancara
Output dalam program pemberdayaan	Dinas Sosial, Tenaga kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.	Wawancara
Faktor pendorong dalam pemberdayaan gelandangan dan pengemis	Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.	Wawancara

2) Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui sumber lain yang berkaitan dan dapat menunjang penelitian ini, seperti melalui buku-buku, dokumen-dokumen resmi, data-data yang berkaitan dengan gelandangan dan pengemis serta surat kabar yang relevan dengan obyek penelitian ini.

Tabel 1.3
Data Sekunder Penelitian

Nama Data	Sumber Data
Laporan program atau kegiatan dalam pemberdayaan	Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.
Kebijakan dalam pemberdayaan gelandangan dan pengemis	Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.
Perda terkait pemberdayaan gelandangan dan pengemis	Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara

Dalam penelitian yang berjudul Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis Oleh Pemerintah Kota Yogyakarta Berdasarkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014, peneliti mengadakan wawancara atau tanya jawab secara langsung yang dilakukan dengan pejabat yang berwenang di Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta. Berikut daftar nama narasumber Pejabat yang berwenang dalam penelitian ini :

Tabel 1.4 Daftar Interview

NO	Nama	Jabatan
1	Nani Trisna Jaya	Kasi Rehabilitasi Masalah Sosial
2	Herawati	Pelaksana Kegiatan Sosial UPT Panti Karya Kota Yogyakarta
3	Wijarnati	Koordinasi Perawat dan Pemberdayaan UPT Panti Karya
4	Saputro	Pendamping Pembantu Pelaksana Kegiatan Sosial UPT Panti Karya
5	Dahriman	Tim Pemberdayaan dan Instruktur Pendidikan Keterampilan UPT Panti Karya

2. Dokumentasi

Pengumpulan data dengan cara menganalisis data-data tertulis dalam dokumen-dokumen strategis, seperti peraturan perundang-undangan serta data-data relevan yang berkaitan dengan program-program pemberdayaan.

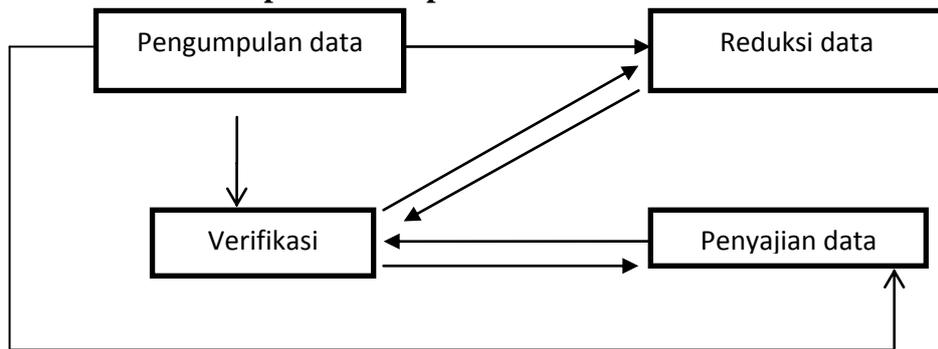
1.8.5 Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Data yang diorganisasi tersebut terdiri dari data serta dokumen yang didapatkan dan hasil wawancara. Analisis data dalam hal ini dengan mengatur mengurutkan,

mengelompokan dan mengkategorikan (Huberman dan Milles,1992:16).

Menurut Matthew dan Huberman analisis data dapat dilakukan dengan :

Gambar 1.3 Komponen-Komponen Analisa Data Model Kualitatif



Sumber: Matthew dan Huberman (1992).

1. Reduksi Data (pengumpulan data)

Ialah proses penilaian, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transparansi data yang berdasar data lapangan.

2. Penyajian Data

Menjadikan informasi yang terkumpul, tersusun sehingga memberi suatu kesimpulan dan pengambilan tindakan.

3. Verifikasi

Kegiatan untuk menyimpulkan catatan dari lapangan dimana data sebagai alat pencitraan yang ada dilapangan sehingga dari data tersebut dapat ditarik sebuah kesimpulan.