

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kemiskinan merupakan salah satu fenomena yang sering terjadi bahkan mengakar terutama di Negara berkembang, salah satunya Indonesia. Fenomena kemiskinan ini mengakibatkan berbagai macam persoalan yang beruntun kepada masalah-masalah selanjutnya seperti adanya gelandangan dan pengemis di tengah masyarakat, dari akibat masalah kemiskinan ini. Fenomena gelandangan dan pengemis ini merupakan buntut dari angka kemiskinan yang cukup tinggi di Indonesia, dari segi sosial bisa dilihat bahwa fenomena ini sudah sangat mengakar terutama di kota-kota besar, bahkan di daerah sekalipun.

Persoalan fenomena gelandangan dan pengemis yang mengakar di masyarakat bisa disebut dengan Penyandangan Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). PMKS merupakan tanggungjawab besar bagi pemerintah untuk menuntaskan fenomena sosial tersebut sebelum menjadi lebih kompleks. Dalam menuntaskan masalah tersebut Kementerian Sosial menjadi perwujudan tugas yang dibentuk oleh pemerintah Indonesia dalam menangani masalah kesejahteraan masyarakat dan PMKS penyelesaian serta penuntasannya berada dibawah naungan Kementerian Sosial (Kemensos).

Kementerian Sosial dalam menangani masalah kesejahteraan sosial seperti fenomena gelandangan dan pengemis telah banyak sekali menggunakan model kebijakan untuk menangani Gelandangan dan pengemis diantaranya, seperti dikembangkan dan dibukanya Program Lokarya, LIPOSOS (Lingkungan Pondok Sosial), Transmigrasi daerah, membuka Pemukiman dan lain sebagainya. Namun seiring berkembangnya zaman model penanganan diatas masih belum memberikan perubahan yang signifikan terhadap angka gelandangan dan pengemis diberbagai daerah di Indonesia. Masih banyak eks gelandangan dan pengemis yang kembali ke jalanan setelah di rehabilitasi karena kebutuhan ekonomi mereka yang tidak tercukupi terlebih lagi banyak program-program yang kurang pembaharuan dalam waktu yang cukup lama.

Kementrian Sosial melalui Direktorat Jendral Rehabilitasi Sosial, Tuna Sosial, dan Korban Perdagangan Orang mengeluarkan program penanganan baru yang dinamai “Program Desaku Mananti: rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis Terpadu Berbasis Desa”. Program Desaku Menanti berangkat dari konsep gotong royong serta kesetiakawanan sosial dengan menyentuh aspek preventif, rehabilitative serta jaminan sosial bagi para eks gelandangan dan pengemis di berbagai daerah di Indonesia. Gelandangan dan pengemis merupakan cermin dari fenomena kemiskinan sesungguhnya, sehingga pemerintah melalui

program tersebut bertujuan mengentaskan masyarakat dibawah garis kemiskinan. Program Desaku Menanti merupakan program rehabilitasi sosial gepeng terpadu yang berbasis desa secara terpadu, target dari program ini merupakan gelandangan dan pengemis yang terlantar dan di bina secara terpadu dengan kegiatan berupa preventif, rehabilitatif, serta supportif yang dilakukan bersamaan melalui pemberdayaan berbasis desa dengan jaminan perlindungan sosial yang menjadikan masyarakat dan juga desa sebagai potensi serta sumber kesejahteraan sosial (Tursilarini & Balai, 2018).

Kota Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang belum terbebas dari belenggu permasalahan Gelandangan dan pengemis. Kota Yogyakarta dalam upaya pengentasan gepeng merujuk pada Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Produktif. Dalam Perda ini terdapat beberapa muatan terkait dengan upaya pengentasan gelandangan dan pengemis seperti: Upaya Preventif pada pasal 8, Upaya koersif pada pasal 9, Upaya Rehabilitasi pada pasal 10, dan Upaya Reintegrasi Sosial pada pasal 13. Dalam Perda ini pada Pasal 20 dijelaskan bahwa pembiayaan kegiatan penanganan gelandangan dan pengemis dibebankan kepada APBD Provinsi, APBD Kabupaten/Kota maupun sumber lain yang sah, sehingga kegiatan maupun program penanganan gelandangan dan pengemis menjadi kewajiban setiap daerah di lingkup DIY, tak terkecuali Kota Yogyakarta sesuai dengan sistematika peraturan yang berlaku.

Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir angka gelandangan dan pengemis di Provinsi DIY, masih menunjukkan angka yang belum terlalu baik mengingat terjadinya fenomena gelandangan dan pengemis merupakan salah satu produk kemiskinan di DIY, angka tertinggi ada pada tahun 2017 gelandangan dan pengemis ada di angka 406 (236 Gelandangan dan 170 pengemis). Terlihat grafik 3 tahun terakhir (2019,2020,2021) bahwa tren angka gelandangan dan pengemis di DIY masih berada pada angka serta grafik yang sama, tetapi angka ini terlihat cukup signifikan karena di rasa meningkat dari angka di tahun 2018, terlihat bahwa terdapat *trend* meningkatnya gelandangan dan pengemis ada di tahun 2019 di bandingkan grafik tahun 2018 yang terlihat cukup turun secara signifikan dari tahun 2017. Dapat dilihat pula peningkatan gepeng di DIY sangat tinggi terlihat di tahun 2017 tercatat ada 170 pengemis serta 236 gelandangan, bila dibandingkan dengan tahun 2018 yang melesat turun ke angka 134 untuk pengemis dan 190 untuk gelandangan. Meski demikian kenaikan angka kecil tersebut telah menunjukkan bahwa Provinsi DIY dinilai masih belum efektif dalam menangani fenomena Gepeng di DIY, Terlihat pula pada tahun 2021 Angka gelandangan dan pengemis di DIY Masih sama dengan dengan jumlah Gepeng di Tahun 2019, berkaitan dengan hal tersebut terlihat bahwa masih belum signifikannya penanganan gepeng di wilayah DIY, maka dari itu Pemerintah Provinsi bekerja sama dengan pemerintah Kota/Kabupaten berusaha meningkatkan kinerja baik itu melalui program

serta kebijakan demi menangani fenomena gelandangan dan pengemis, sehingga terselenggarakannya kesejahteraan sosial di lingkup Provinsi DIY.

Tabel 1. 1 Angka Gelandangan dan Pengemis di DIY dalam Kurun 5 Tahun Terakhir

Kategori	Jumlah Per-Tahun				
	2017	2018	2019	2020	2021
Gelandangan	236	190	197	N/A	197
pengemis	170	134	147	N/A	147

Sumber: Website Dataku/ Bappeda.Jogjaprov.go.id (di akses 23/11/2021 13.14)

Guna menangani masalah gelandangan dan pengemis terutama di DIY, Kementerian Sosial melalui Dinas Sosial DIY menerapkan sebuah program yang dinamakan ‘Program Desaku Menanti’. Gunungkidul merupakan daerah khusus yang dipilih sebagai tempat dilaksanakannya program Desaku Menanti yang dikeluarkan oleh Kementerian Sosial melalui Dinas Sosial DIY sebagai salah satu upaya nyata pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menangani gelandangan dan pengemis (GEPENG) di tengah masyarakat. Pada tahun 2015 kebijakan Desaku Menanti diberlakukan di wilayah Kabupaten Gunungkidul tepatnya di Padukuhan Dogu, Kalurahan Nglanggeran, Kapanewon Patuk, Kabupaten Gunungkidul sebagai lokasi rumah hunian bagi 21 keluarga Gepeng yang tersebar di DIY sebagai upaya pemerintah agar gepeng hidup mandiri. Namun keadaan ini berbanding terbalik dengan kondisi di lapangan bahwa proses pembangunan serta rumah hunian yang tidak layak pemukiman karena berlokasi di bawah tebing ditambah banyak sekali carut marut

pengelolaan program hunian tetap Desaku Menanti di Gunungkidul, sehingga program yang di usung oleh Kementerian Sosial melalui Dinas Sosial DIY menjadi program yang dikategorikan sebagai program gagal.

Maka berkaitan dengan permasalahan program-program yang dinilai gagal, Pemerintah Kota Yogyakarta diharapkan mampu memberikan kontribusi serta menciptakan inovasi-inovasi program lainnya yang berkaitan dengan penanganan gelandangan dan pengemis sesuai dengan mandat Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Produktif. Dalam peraturan pada Pasal 13 disebutkan bahwa Pemerintah Kota serta Pemerintah Kabupaten diharapkan mampu membangun koordinasi bersama para stakeholder serta aktor-aktor pemerintahan bahkan bekerjasama dengan masyarakat berkaitan dengan pengentasan gelandangan dan pengemis dalam upaya Reintegrasi sosial para gepeng, sehingga berkaitan dengan hal ini para pemangku jabatan dituntut untuk bisa memberikan inovasi-inovasi konsep kebijakan baru yang sejatinya dapat terlaksanakan serta dapat mempertahankan konsistensi komitmen koordinasi antara aktor-aktor yang terlibat.

Collaborative governance merupakan tata kelola pemerintahan berbabsis kolaborasi yang mempertemukan antara pihak pemerintah, swasta dan masyarakat. Collaborative governanace muncul untuk merespon fenomena kegagalan implementasi kebijakan yang dimana sebagian besar kegagalan bersumber dari *budgetin cost* yang mahal dari

suatu produk kebijakan di tambah tingginya politisasi regulasi kebijakan yang akan di keluarkan dan implementasikan serta yang dikeluarkan oleh sebuah organisasi atau instansi tertentu. *Collaborative Governance* merupakan sebuah paradigma baru dalam memahami fenomena serta permasalahan yang terjadi di tengah masyarakat, konsep ini memahami dan memberikan gambaran dari multi aktor stakeholders dalam menangani dan memahami urusan-urusan publik. Setiap aktor yang melakukan kolaborasi biasanya memiliki karakteristik tertentu yang tidak dimiliki oleh aktor kebijakan lain (Dewi, 2019).

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menerapkan *Collaborative Governance* berkerjasama antar sektor terkait baik itu swasta, pemerintah dan masyarakat terkhususnya Kota Yogyakarta, dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Dinas Sosial Kota Yogyakarta bersama dengan TKSK se-Kota Yogyakarta akan terus meningkatkan koordinasi dalam penanganan gepeng terutama berkaitan dengan penjaringan Gepeng di Kota Yogyakarta. Forum Corporate Social Responsibility (CSR) Kesejahteraan Sosial DIY bersama dengan TSLP Kota Yogyakarta turut ambil bagian dalam program pengentasan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta, sejauh ini CSR Kesra DIY sudah bekerja sama dengan 35 perusahaan korporasi. Pemerintah Kota bersinergi dengan korporasi yang telah tergabung dalam Forum Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (TSLP) Kota Yogyakarta pada awal tahun 2020 mengadakan program forum

“Musrembang CSR 2020”, yang membahas terkait kolaborasi dalam rangka percepatan penanggulangan kemiskinan yang salah satunya membahas terkait keberadaan Gepeng di Kota Yogyakarta. *Outcome* dari acara musrembang ini adalah komitmen bersama antara stakeholder dalam menjunjung tinggi jaringan kerja sama untuk keberhasilan program/kegiatan TSLP Perusahaan dari berbagai lini sektor dengan Program pembangunan pemerintah Kota Yogyakarta dalam mewujudkan kesejahteraan di Kota Yogyakarta terutama di tengah Pandemi Covid-19 ini.

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengatasi gelandangan dan pengemis menjadi ketertarikan tersendiri bagi penulis untuk mencari tau apa saja upaya-upaya yang sudah dilakukan Pemkot Yogyakarta untuk menerapkan Collaborative Governance sebagai salah satu solusi kebijakan publik dalam pengentasan gelandangan dan pengemis. Penelitian ini menjadi penting karena beberapa kota ataupun daerah lain di pulau Jawa yang sudah berhasil menerapkan konsep *Collaborative Governance* ini sebagai salah satu upaya pengentasan gelandangan dan pengemis, sehingga hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman ataupun tolak ukur daerah lain terutama daerah yang masih memiliki angka PMKS yang tinggi sehingga menjadi acuan dalam menentukan kebijakan serta program terutama berkaitan dalam upaya pengentasan gelandangan dan pengemis. Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk mengangkat judul

**“COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM UPAYA
PENGENTASAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS (GEPENG)
DI KOTA YOGYAKARTA”.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan yang sudah di jelaskan diatas, maka perumusan masalah yang diambil oleh penulis yakni **“Bagaimana penerapan *Collaborative Governance* sebagai upaya pengentasan gelandangan dan pengemis (GEPENG) di Kota Yogyakarta?”**

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan bagaimana penerapan *Collaborative Governance* sebagai Upaya pengentasan gelandangan dan pengemis (GEPENG) di Kota Yogyakarta.

1.4 Manfaat Penelitian

1.3.1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran berkaitan dengan studi kebijakan publik terkait dengan membangun *Collaborative Governance* sebagai upaya pengentasan gelandangan dan pengemis di Indonesia terkhususnya di Yogyakarta, serta menjadikan tulisan ini sebuah karya pemikiran ilmiah kepada para stakeholder dan

aktor-aktor pemerintahan di tingkat kota/kabupaten maupun provinsi dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis.

1.3.2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan masukan serta kontribusi untuk penelitian selanjutnya serta dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam mengentaskan gelandangan dan pengemis (GEPENG) baik itu ditingkat Kota/Kabupaten maupun Provinsi

1.4. Tinjauan Pustaka

Sebagai tinjauan pustaka, penulis akan menjelaskan beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini. Tinjauan pustaka bertujuan untuk mencari hal berbeda dan menarik dari penelitian yang dilakukan oleh penulis. Dalam penelitian ini terdapat 15 literature review yang berbeda-beda dan akan diklasifikasi sebagai berikut:

Penelitian pertama yang berjudul “Evaluasi Program Desaku Mananti dalam Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padang” yang ditulis oleh Vania Cyntia, Ramadani Yusran (Cynthia & Yusran, 2021). Dalam penelitian ini hasil evaluasi dari program desaku mananti di Kota Padang yang berkaitan dengan penanggulangan gelandangan dan pengemis di nilai belum optimal, karena masih banyak warga binaan sosial yang belum mendapatkan pekerjaan, terlebih dalam penelitian ini dibahas mengenai bantuan sosial yang diberikan kepada eks gepeng (gelandangan dan pengemis) berupa bantuan usaha ekonomi, tetapi

melihat temuan yang ada bantuan tersebut malah banyak di belanjakan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Penelitian kedua yang berjudul “*Collaborative Governance* dan Social Capital : Peran Pemerintah dan Non-Pemerintah dalam Disaster Management di Daerah Istimewa Yogyakarta” yang ditulis oleh Prawira Yudha Pratama dan Achmad Nurmandi (Pratama & Achmad, 2020). Dalam penelitian ini membahas terkait keberhasilan koordinasi yang dilakukan oleh semua elemen baik itu NGOs, relawan dan pemerintah dalam menanggulangi bencana erupsi merapi yang salah satu di antaranya adalah keterbukaan informasi kepada masyarakat dan stakeholder terkait serta komitmen bersama antara aktor serta stakeholder, penduduk sekitar juga membentuk berbagai komunitas seperti Pasak Merapi dan Lingkaran Merapi guna mencegah bencana erupsi yang tidak diinginkan. Melalui penelitian ini dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* dapat diterapkan dalam menangani Disaster Management di DIY.

Penelitian ketiga yang berjudul “Dilema Kebijakan Penangan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta (Studi Kasus Perda DIY No.1 Tahun 2014)” yang ditulis oleh Jayyidan Falakhi Mawaza dan Zaenudin (Mawaza & Zaenudin, 2020). Penelitian ini membahas terkait dengan upaya-upaya preventif, koersif, rehabilitasi dan reintegrasi sosial yang sudah dilakukan oleh pemerintah DIY sebagai salah satu bentuk kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di DIY yang dianggap sebagai masalah publik jika melihat pada muatan Peraturan Daerah Provinsi

Yogyakarta No. 1 Tahun 2014. Penelitian ini membahas terkait dilema 4 aspek upaya penanganan gelandangan dan pengemis dalam muatan Perda tersebut, yang salah satunya dari segi koersif terkait pemidanaan gelandangan dan pengemis yang terciduk sedang melakukan aksi pengemis, ditambah setiap orang atau sekelompok orang yang ketahuan oleh petugas memberi uang pada aksi penggelandangan dan pengemis dikenai denda maupun pemidaan. Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa upaya yang harus dioptimalkan dalam penanganan gelandangan dan pengemis adalah aspek preventif sehingga di rasa para stakeholder dapat bekerja sama mengatasi akar masalah dari fenomena ini.

Penelitian keempat yang berjudul “Melawan Budaya Kemiskinan: Strategi Implementasi Perda Penanganan Gepeng di Daerah Istimewa Yogyakarta” yang ditulis oleh Bayu Mitra A. Kusuma dan Theresia Octastefani (Kusuma & Octastefani, 2020). Penelitian ini menjelaskan bahwa fenomena akar masalah gelandangan dan pengemis di Indonesia terkhususnya DIY, adalah tingkat kemiskinan serta angka kemiskinan yang tinggi mengingat banyak masyarakat yang taraf hidupnya belum tercukupi dan ini merupakan hal yang berurusan dengan kesejahteraan sosial. Penelitian ini menjelaskan bahwa budaya kemiskinan terutama di DIY sangat mengakar dan perlu perhatian serius oleh pemerintah, selain memberikan langkah strategis dengan menerbitkan muatan hukum Perda No.1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, pemerintah di tuntut untuk melihat bahwa fenomena penggelandangan serta pengemisan ini orientasi nya sudah menyimpang menjadi sebuah profesi baru yang menjajikan bahkan untuk memenuhi taraf hidup orang-orang miskin di DIY.

Penelitian kelima yang berjudul “Hasil dan Dampak Upaya Koersif dalam Penegakan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis” yang ditulis oleh Mutiaratih Larasati Jannati dan Johannes Sutoyo (Jannati & Sutoyo, 2017). Penelitian ini menjelaskan bahwa upaya koersif selalu menjadi alternative yang sering digunakan pemerintah dalam penanganan

gelandangan dan pengemis di Provinsi DIY, sejauh ini banyak sekali muatan dalam perda No. 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis yang belum terlaksana dan dinilai belum efektif karena tidak terlihat angka penurunan yang cukup signifikan sejak dikeluarkannya perda tersebut, masih ditemukan adanya masalah terkait dengan tempat rehabilitasi bagi pengemis di DIY, sehingga dapat dikatakan bahwa hasil kebijakan belum mencapai target serta hasil yang diharapkan terutama munculnya kriminalisasi terhadap beberapa kelompok masyarakat dengan atribut tertentu sehingga terjadinya kasus salah tangkap.

Penelitian keenam yang berjudul "*Dinamika Collaborative Governance dalam Studi Kebijakan Publik*" yang ditulis oleh Nii Luh Yulyana Dewi (Dewi, 2019). Penelitian ini membahas terkait hubungan antara aktor dalam kebijakan publik yang melahirkan konsep baru yang dinamakan *Collaborative Governance*. Nilai dasar yang coba diberikan oleh konsep ini adalah orientasi kolaborasi yang digunakan untuk menggambarkan kerjasama antar pihak secara formal, eksplisit, aktif dan berorientasi dalam manajemen dan kebijakan publik.

Penelitian ketujuh yang berjudul "*Collaborative Governance Dalam Penanggulangan Stunting di Desa Kalirandu, Kecamatan Petarukan, Kabupaten Pemalang*" yang ditulis oleh Evalia Nurnita Putridan Herbasuki Nurcahyanto (E. N. Putri & Nurcahyanto, 2021). Penelitian ini membahas terkait proses kolaborasi yang dilakukan para stakeholder

terkait yang berjalan cukup efektif dilihat dari penurunan angka stunting di Desa Kalirandu, selain penelitian ini juga membahas hambatan kolaborasi yang dilakukan oleh aktor-aktor terkait seperti diantaranya terbatasnya sumberdaya manusia, kurangnya komitmen dari kepada desa serta masalah pengungkahan data oleh pihak terkait.

Penelitian kedelapan yang berjudul “Smart Urban Service: Upaya Rehabilitasi dan Preventif Pengemis dan Gelandangan di Kota Yogyakarta” yang ditulis oleh Tiara Khairunnisa, Eko Priyo Purnomo, dan Lubna Salsabila (Khairunnisa et al., 2020). Penelitian ini membahas terkait upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Yogyakarta dalam melakukan pemberdayaan terhadap gelandangan dan pengemis yang melibatkan aktor-aktor lain seperti Satpol PP, Tim Dinas Sosial Kota Yogyakarta dan volunteer. Upaya preventive yang dilakukan oleh dinas terkait secara garis besar sudah berjalan dengan baik, tetapi masih minimnya SDM tenaga ahli untuk bidang psikologi, dan di tambah kurangnya inovasi program yang dikeluarkan oleh dinas terkait.

Penelitian kesembilan yang berjudul “Koordinasi Dalam Penanganan Gelandangan Pikotokik di Kota Bandung” yang ditulis oleh Andini Hening Safitri, Ida Widianingsih dan Mas Halimah (Safitri et al., 2017). Penelitian ini menjelaskan fenomena terkait masih kurangnya koordinasi oleh stakeholder serta aktor-aktor yang berkaitan dengan penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Bandung seperti komitmen pemimpin, masih terlihatnya keraguan terkait tujuan yang jelas

dan disepakati masing-masing pihak, kerangka kerja, dan kemampuan perwakilan juga kepemimpinan dalam tim yang dinilai masih belum terbentuk dengan baik.

Penelitian kesepuluh yang berjudul “Implementasi Prinsip Nilai dan Etika Pekerja Sosial dalam Penanganan Pengemis di IPSM Yogyakarta” yang ditulis oleh Novie Purnia Putri (N. P. Putri, 2019). Penelitian ini berfokus pada implementasi sikap yang diberikan para pekerja sosial dalam menghadapi para gelandangan dan pengemis, dalam penelitian ini terdapat hal-hal yang tidak sesuai penerapan prinsip etik yang harusnya diberikan kepada para gelandangan dan pengemis yang sedang di rehabilitasi. Banyak pekerja sosial yang melanggar Undang-Undang serta terlihat masih minimnya sinergitas dan koordinasi antara Dinas Sosial DIY dan IPSM serta masih sangat kurangnya *management care* dalam Kelompok Pekerja Sosial yang bekerja di IPSM Yogyakarta.

Penelitian kesebelas yang berjudul “Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Bagi Gelandangan dan Pengemis di Balai Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis di Pulau Jawa” yang ditulis oleh Eltiga Angga Putra Sihombing, Dwi Yuliani dan Windriyanti (Sihombing et al., 2020). Penelitian ini berfokus pada program dari tiap balai rehabilitasi sosial gelandangan di Pulau Jawa, hasil yang didapat ternyata program setiap balai di Pulau Jawa memiliki program yang berbeda-beda, seperti jenis pelatihan yang diberikan hingga bimbingan lanjutan yang diberikan setiap balai rehabilitasi. Sebagian besar program yang dilakukan sudah

terlaksana dengan baik, cukup sistematis dan terorganisir dengan baik serta sesuai dengan kebijakan baik rehabilitasi yang berlaku dan yang terpenting sesuai dengan kebutuhan WBS (Warga Binaan Sosial)

Penelitian kedua belas yang berjudul “Model Sistem Rujukan Gelandangan dan Pengemis di *Camp Assessment* Dinas Sosial DIY” yang di tulis oleh Asep Jahidin dan Sarif (Jahidin & Sarif, 2017). Penelitian ini berfokus kepada penerapan pola sistem rujukan yang dilakukan oleh Dinas Sosial DIY melalui *Camp Assessment*, proses rujukan yang dilaksanakan secara teknis terutama berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan bersama dengan para warga binaan sosial. Dalam jurnal ini juga dibahas terkait dengan faktor penghambat seperti proses birokrasi rujuk balik yang berpotensi berimplikasi pada penumpukan gepeng di *Camp Assessment*.

Penelitian ketiga belas yang berjudul “Upaya Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) Sebagai Penyandangan Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Yogyakarta” Yang ditulis oleh Zainal Fadri (Ramdhani & Ramdhani, M, 2017). Penelitian ini berfokus pada model upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta seperti, pendekatan panti, liponsos, *transit home*, pemukiman dan transmigrasi. Dalam tulisan ini dijelaskan bahwa model-model penanganan ini dapat direalisasikan apabila terkoordinasinya faktor-faktor pendukung seperti, pihak pemerintah, pihak organisasi non pemerintah (LSM) yang berupa advokasi dan berita acara, terutama yang terpenting peran serta dari pihak masyarakat berupa dukungan penuh sekaligus

sebagai pelaku utama dalam menanggulangi gepeng di wilayah Yogyakarta.

Penelitian keempat belas yang berjudul “*Collaborative Governance* dalam Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pada Dinas Sosial Kabupaten Bandung” yang ditulis oleh Ai Nunung (Nunung, 2021). Pada penelitian ini temuan yang didapat terkait dengan terbukanya *Collaborative Governance* sebagai model kerangka kerja, hasil dari model tersebut bahwa terjadi pengatan kerangka kerja yang tepat bagi organisasi di Dinas Sosial Kabupaten Bandung yang diharapkan sasaran target dan tujuan SPM diharapkan dapat dioptimalkan pencapaiannya bagi organisasi.

Penelitian kelima belas yang berjudul “Melacak Akar Permasalahan Gelandangan dan Pengemis (GEPENG)” yang ditulis oleh Sri Kuntari dan Eny Hikmawati (Kuntari & Hikmawati, 2017). Pada penelitian ini terlihat bahwa akar permasalahan Gepeng di Dusun Muntlgunung, Desa Tlanyar Barat, Kecamatan Kubu adalah sangat rendahnya tingkat pendidikan serta kurang strategisnya kondisi geografis yang kurang menguntungkan keluarga di Dusun ini sehingga mereka berada dalam lingkup kemiskinan, terlebih dalam jurnal ini dibahas bahwa masih banyak faktor lain yang menjadi alasan utama akar permasalahan fenomena ini seperti kurangnya semangat juang, mudah menyerah, sehingga mereka memutuskan untuk pergi ke Kota dengan tujuan menjadi pengemis dengan hidup menggelandang selama hidup di Kota.

Tabel 1. 2 Ringkasan Penelitian Terdahulu

No	Jenis Pengelompokan	Judul	Jurnal/Volume	Link
1.	Collaborative Government	Dinamika <i>Collaborative Governance</i> dalam Studi Kebijakan Publik	Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial/Vol 3	https://journal.uindiknas.ac.id/
		<i>Collaborative Governance</i> Dalam Penanggulangan <i>Stunting</i> di Desa Kalirandu, Kecamatan Petarukan, Kabupaten Pemasang	Journal Of Public Policy And Management/Vol 10	journal.unismuh.ac.id/index.php/jppm
		Evaluasi Program Desaku Mananti dalam Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Padang	Jurnal Manajemen dan Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)/Vol 3	http://jmiap.ppj.unp.ac.id/
		<i>Collaborative Governance</i> dan Social Capital : Peran Pemerintah dan Non-Pemerintah dalam Disaster Management di Daerah Istimewa Yogyakarta	Jurnal tata Sejuta/Vol 6	http://ejournalstiamataram.ac.id/

		<i>Collaborative Governance</i> dalam Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pada Dinas Sosial Kabupaten Bandung	Jurnal Ilmiah Indonesia/Vol.6	https://www.jurnal.syntaxliterate.co.id/index.php/syntax-literate/article/view/3139
2.	Pengentasan Gelandangan dan Pengemis (GEPENG)	Smart Urban Service: Upaya Rehabilitasi dan Preventif Pengemis dan Gelandangan di Kota Yogyakarta	Jurnal Moderat/Vol 6	https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat
		Hasil dan Dampak Upaya Koersif dalam Penegakan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis	Indonesian Journal of Criminology/Vol 13 Published By Universitas Indonesia	https://www.neliti.com/journals/jurnal-kriminologi-indonesia?page=2
		Melawan Budaya Kemiskinan: Strategi Implementasi Perda Penanganan Gepeng di Daerah Istimewa	Welfare : Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial/Vol 7	http://ejournal.uin-suka.ac.id/dakwah/welfare

		Yogyakarta		
		Dilema Kebijakan Penangan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta (Studi Kasus Perda DIY No.1 Tahun 2014)	Spirit Publik/Volume 15	https://jurnal.uns.ac.id/spirit-publik
		Implementasi Prinsip Nilai dan Etika Pekerja Sosial dalam Penanganan Pengemis di IPSM Yogyakarta	Islamic Management and Empowerment Journal (IMEJ)/Vol 1	http://e-journal.iainsalaitiga.ac.id/index.php/imej
		Koordinasi Dalam Penanganan Gelandangan Pikotokik di Kota Bandung	Jurnal Administrasi Negara/Vol 2	https://jiana.ejournal.unri.ac.id/index.php/JIANA
		Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Bagi Gelandangan dan Pengemis di Balai Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis di Pulau Jawa	Jurnal Ilmiah Rehabilitasi Sosial/Vol.2	https://jurnal.poltekesos.ac.id/index.php/rehsos/article/view/310

		Model Sistem Rujukan Gelandangan dan Pengemis di <i>Camp Assessment</i> Dinas Sosial DIY	Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial/Vol.6	http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/empati/article/view/9781
		Upaya Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) Sebagai Penyandangan Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Yogyakarta	Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam/Vol.10	https://journal.uinmataram.ac.id/index.php/komunitas/article/view/1070
		Melacak Akar Permasalahan Gelandangan dan Pengemis (GEPENG)	Jurnal Media Informasi Penelitian Kesejahteraan Sosial/Vol.41	http://ejournal.kemensos.go.id/index.php/mediainformasi/article/view/2272

Sumber: Diolah Oleh Penulis (2021)

Dari pemaparan Studi Pustaka yang dijabarkan oleh penulis, dapat dilihat bahwa perbedaan penelitian-penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis terletak pada variable penelitiannya, peneliti ingin mengkaji serta meneliti tentang bagaimana penerapan *Collaborative Governance* dalam Upaya Pengentasan Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) di Kota Yogyakarta. Sedangkan pada penelitian sebelumnya banyak peneliti yang hanya membahas terkait penerapan Collaborative government tetapi dikaitkan dengan variable yang berbeda seperti penanggulangan stunting, pengembangan Desa Budaya, serta

mengkaji dinamika *Collaborative Governance* sebagai bentuk kebijakan publik secara umum, dan belum meneliti seperti apa collaborative government bila dikaitkan sebagai kebijakan publik dalam menangani fenomena Gelandangan dan Pengemis (gepeng) terutama di Kota Yogyakarta.

1.5. Kerangka Teori

1.5.1. *Collaborative Governance*

1) Definisi Governance

Sebelum membahas lebih dalam terkait *Collaborative Governance*, perlu dijelaskan terlebih dahulu mengenai *Governance*. *Governance* merupakan tatanan pengelolaan pemerintah yang dilakukan secara kolektif bersama dengan lembaga non pemerintah bersama dengan masyarakat guna mencapai pemerintah yang baik. Sehingga konsep dari *governance* sendiri adalah memberikan kesempatan bagi pihak diluar pemerintah dalam hal ini swasta dan masyarakat turut berpartisipasi aktif guna mewujudkan pemerintahan yang baik atau *Good Governance*. Langkah lain yang dilakukan pemerintah dalam mewujudkan *Good Governance* adalah dengan mengembangkan konsep kebijakan baru yang bekerjasama atau membangun sebuah kolaborasi dengan beberapa sektor dalam pelaksanaannya yang disebut dengan *Collaborative Governance*.

2) Definisi *Collaborative Governance*

Collaborative Governance merupakan sebuah konsep kebijakan baru yang menyatukan para pemangku kepentingan publik dan swasta dalam suatu forum dengan lembaga publik untuk terlibat dalam pengambilan keputusan yang berorientasi pada permasalahan yang terjadi. Menurut (Ansell & Gash, 2008) definisi *Collaborative Governance* adalah sebagai berikut:

“A governing arrangement where one or more publik agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement publik policy or manage publik programs or assets.”

Pendapat diatas menyatakan bahwa aspek kolaborasi penyelenggaraan pemerintah lebih pada aspek perumusan serta implementasi kebijakan publik atau program dari lembaga pemerintahan. Lalu berkaitan dengan praktiknya kolaborasi penyelenggaraan pemerintah juga harus menjunjung tinggi nilai konsensus tiap aktor atau stakeholder yang terlibat dalam proses kolaborasi tersebut. Kolaborasi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang dibutuhkan saat ini terutama dalam hal implementasi kebijakan publik. Menurut (Nunung, 2021) *Collaborative Governance* merupakan instrument yang digunakan mengatasi suatu

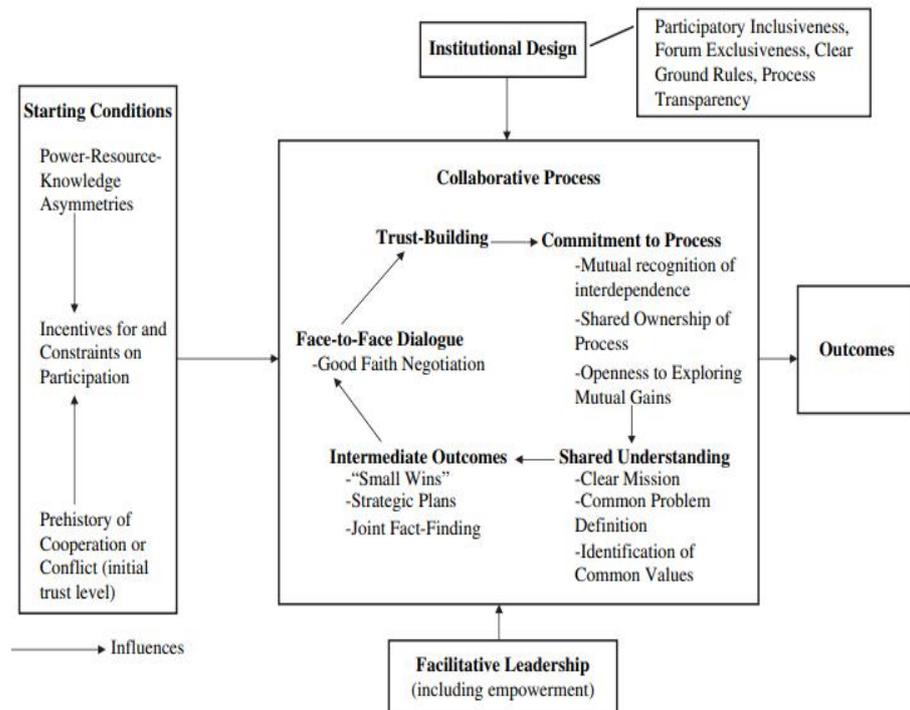
masalah publik serta menciptakan kepemilikan bersama terhadap masalah publik yang dihadapi.

Definisi lain yang dinyatakan oleh Emerson, Nabatchi & Balogh (2012) terkait dengan collaborative government, yang digambarkan dan dinamai sebagai collaborative government regime (CGR). Teori proses kolaborasi menjelaskan secara rinci bagaimana proses kolaborasi yang dinamis dan memiliki siklus proses kolaborasi yang terdiri dari 1) dinamika kolaborasi 2) tindakan-tindakan kolaborasi dan 3) dampak sementara serta adaptasi semstara pada proses kolaborasi.

3) Variable utama dalam *Collaborative Governance*

Ansell dan Gash menjelaskan tahapan-tahapan proses dari *Collaborative Governance* dalam menjalankan praktik kerjasama dan kolaborasi. Berikut merupakan bagan dari model proses *Collaborative Governance* dari teori Ansell dan Gash:

Gambar 1. 1 Proses Collaborative Governance



Sumber: Ansell dan Gash (2007)

Menurut (Ansell & Gash, 2008) model *Collaborative Governance* terdiri dari empat variable utama, yaitu:

1. *Starting Condition* atau kondisi awal. Dalam variable ini kondisi awal proses kolaborasi adalah membangun kepercayaan relasi antar aktor-aktor stakeholder yang memiliki latar belakang yang berbeda, sehingga terkadang dalam proses ini ada sebuah bentuk distrust atau ketidakpercayaan bahkan sifat antagonism antar stakeholder.
2. *Facilitative Leadership* atau kepemimpinan fasilitatif. Variable ini merupakan unsur penting yang membawa para

pemangku kepentingan untuk menetapkan aturan dasar dalam proses kolaborasi, membangun kepercayaan memfasilitasi dialog antar stakeholder, serta menentukan keuntungan bersama. Kepemimpinan dalam proses kolaborasi sangat penting untuk merangkul, memberdayakan, melibatkan, bahkan memobilisasi para aktor stakeholder untuk bergerak maju melakukan kolaborasi. Menurut Gash terdapat tiga komponen penting dalam proses kepemimpinan kolaboratif atau *collaborative leadership* diantaranya yaitu, Kemampuan secara kredibilitas dalam pengelolaan teknis atau juknis, Manajemen yang mampu atau cukup dalam proses kolaborasi, hingga Memastikan bahwa kolaborasi tersebut diberdayakan untuk membuat keputusan meyakinkan serta kredibel bagi para aktor stakeholder yang terlibat.

3. *Institutional Design* atau Desain Institutional. Variable ini mengacu pada aturan dasar dalam proses kolaborasi yang secara kritis menjadi dasar legitimasi procedural dalam proses kolaborasi. Dalam proses kolaborasi ini pemerintah di tekankan untuk bersikap inklusif dan menggunakan orientasi yang bersifat konsensus. Sehingga kolaborasi yang dilakukan akan dikategorikan berhasil bilamana

seluruh aktor yang terlibat dalam proses kolaborasi bersifat inklusifitas dan transparan.

4. *Collaborative Process* atau Proses kolaborasi. Variable ini menggambarkan kolaborasi sebagai tahapan dalam perkebangan serta tahapan dalam mencapai kesepakatan. Ada 3 tahapan proses kolaboratif yang meliputi Dialog tatap muka (*Face to face*), Membangun kepercayaan antar aktor stakeholder (*Trust Building*), Saling bertukar pikiran antar aktor stakeholder (*Share Understanding*), dan teralhir Hasil keputusan sementara.

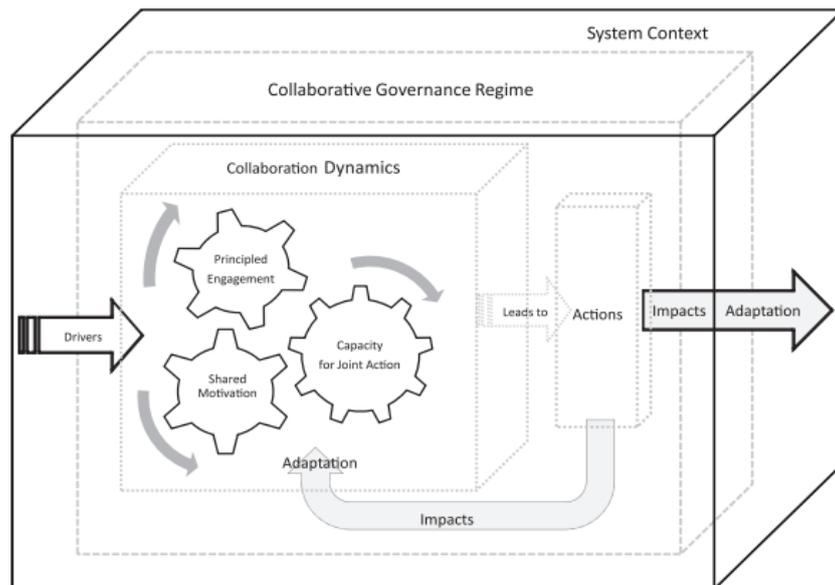
Menurut penjelasan diatas pelaksanaan *Collaborative Governance* ditandai dengan adanya interaksi yang berkualitas anatar para aktor kebijakan sehingga berdasarkan proses tersebut maka terbentuklah sebuah komitmen atau kepercayaan antar aktor stakeholder. Adanya bentuk komitmen dan kepercayaan dalam proses kolaborasi dapat mengurangi bahkan menghilangkan kendala *distrust* dalam proses kolaborasi. Sehingga hasil akhir dari sebuah kolaborasi diharapkan secara tepat dapat terus diberdayakan sehingga dapat menjadi solusi utama dalam menyelesaikan permasalahan yang ada di tengah masyarakat.

4) Teori Emerson (Kolaborasi Pemerintahan Kerangka Integratif)

Pada teori proses kolaborasi yang digambarkan oleh Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012), yaitu teori proses collaborasi atau Collaborative Governance Regime (CGR). Dalam teori ini dijelaskan bahwa proses kolaborasi terjadi secara dinamis antar pihak yang menghasilkan tindakan-tindakan dan dampak yang sebelumnya diadaptasi dari dampak sementara dari proses kolaborasi. Berikut merupakan model gambar dari model proses *Collaborative Governance Regime* (CGR) dari teori Emerson:

Gambar 1. 2 Teori Collaborative Governance menurut Emerson

Figure 1
The Integrative Framework for Collaborative Governance



Sumber: Emerson, Nabatchi, & Balogh. (2012)

Menurut teori Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012) *collaborative governance regime* (CGR) atau proses kolaborasi terdiri dari 3 komponen utama yaitu:

1. Dinamika Kolaborasi

Dalam tahapan dinamika kolaborasi beberapa menggambarkan proses kolaborasi sebagai tahapan awal linier yang terjadi, pada dinamika kolaborasi Emerson berfokus pada 3 komponen yaitu antara lain : Penggerak prinsip bersama (Principled engagement), motivasi bersama (Shared motivation) dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama (capacity for joint action), dalam dinamika kolaborasi beberapa hal yang menjadi serangkaian elemen kunci seperti dialog tatap muka, membangun kepercayaan, memiliki pemahaman bersama, dalam kaitannya sebagai penggerak prinsip bersama. Motivasi bersama dalam proses kolaborasi sangat diperlukan sebagai upaya membangun komitmen antar aktor stakeholder. Tujuan dari adanya kolaborasi sebagai sebuah kapasitas untuk melakukan tindakan bersama yaitu untuk menghasilkan outcome yang tidak hanya dicapai oleh satu aktor saja. Sehingga ada kombinasi 4 elemen penting dalam melakukan tindakan

bersama diantaranya: 1) Prosedur dan kesepakatan institusi, kepemimpinan, pengetahuan dan sumber daya.

2. Tindakan-tindakan kolaborasi

Tindakan kolaborasi merupakan hasil utama dari proses kolaborasi linier yang didasarkan pada dinamika kolaborasi yang sudah dibangun. Tindakan kolaborasi harus disusun dengan perumusan tujuan yang jelas dan tidak secara eksplisit terjadi, tujuan dari proses kolaborasi bisanya dijabarkan secara luas, semisal seperti pemberdayaan masyarakat, monitoring sistem atau kebijakan, dan lain sebagainya.

3. Dampak sementara serta adaptasi dari proses kolaborasi

Dampak yang dimaksud dalam proses CGR adalah dampak sementara yang dihasilkan dan ditimbulkan selama proses kolaborasi berlangsung. Dampak yang dihasilkan melalui proses CGR akan menghasilkan umpan balik atau *feedback*, yang kemudian diadaptasi oleh aktor yang menjalankan kolaborasi dan diterapkan dalam kolaborasi itu sendiri. Adaptasi dampak yang baik sekiranya dapat dilakukan oleh semua aktor stakeholder, artinya tidak ada pengaruh dominan kepentingan satu organisasi diatas kolaborasi yang terjalin. Sehingga kolaborasi yang ada dapat terjaga dan

memiliki kemajuan yang dipengaruhi oleh keterbukaan antar organisasi itu sendiri.

1.5.2. Gelandangan dan Pengemis

Kata gelandangan dan pengemis sering disingkat sebagai ‘Gepeng’. Gepeng (Gelandangan dan pengemis) adalah seseorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis (Rahayu, 2018). Gepeng merupakan kosa kata umum yang merujuk pada singkatan atau akronim dari ‘Gelandangan dan Pengemis’, gepeng merujuk pada istilah sehari-hari yang digunakan dalam topik pemberitaan media masa, juga sebagai istilah dalam pembetulan kebijakan pemerintah yang merujuk pada gelandangan dan pengemis.

Gelandangan dan pengemis adalah orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang berkembang dalam masyarakat setempat dibarengi dengan hidup yang tidak terkecukupi serta tidak memiliki tempat untuk menetap. Gelandangan sendiri dimaknai sebagai orang-orang yang menjalani kehidupan dalam keadaan ketidakserasian nilai dan norma dalam suatu lingkungan masyarakat (Mawaza, 2020). Kosa kata lain untuk penyebutan gelandangan dan pengemis di tengah masyarakat adalah tunawisma.

Definisi gelandangan dan pengemis menurut Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 1980 adalah sebagai berikut :

“Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.”

1) Ciri-ciri Gelandangan dan Pengemis

Menurut (Ramdhani & Ramdhani, M, 2017) terdapat beberapa ciri-ciri dari gelandangan dan pengemis, diantaranya yaitu:

- a) Hidup penuh ketidakpastian. Gepeng (gelandangan dan pengemis) biasanya hidup mengelandangan dan mengemis setiap harinya sehingga kondisi tersebut sangat memperhatikan, ditambah jika mereka sakit tidak bisa mendapat jaminan sosial, akses untuk berobat dan hal lain seperti masyarakat pada umumnya.
- b) Tidak memiliki tempat tinggal. Banyak dari gelandangan dan pengemis tidak memiliki tempat tinggal atau rumah. Mereka hanya mengembara di tempat umum seperti pinggir jalan sepi, membangun hunian sementara bahkan jauh dari kata layak di seberang rel kereta api bahkan di bawah kolong jembatan.

- c) Hidup di bawah garis kemiskinan. Para gepeng tidak memiliki penghasilan tetap yang bisa menjamin kelangsungan kehidupan mereka di kemudian hari. Bahkan untuk kegiatan sehari-hari mereka harus memulung, mengemis bahkan meminta-minta, adapula terkadang yang sampai melakukan tindakan tercela seperti melakukan tindak kejahatan, mencuri, merampok, dan lain sebagainya yang berbentuk kriminal.
 - d) Memakai pakaian yang compang camping. Para gepeng biasanya tidak memakai pakaian yang layak seperti dasi, kaos oblong, melainkan mereka menggunakan pakaian yang kumal dan dekil.
 - e) Meminta-minta dengan cara berpura-pura atau memaksa, dan kadang disertai dengan tutur kata yang manis dan iba.
 - f) Meminta-minta di tempat umum. Seperti pinggir jalan raya, terminal bus, stasiun kereta api bahkan meminta hingga kerumah-rumah atau ditoko-toko.
- 2) Faktor musnuculnya gelandangan dan pengemis

Faktor-faktor yang melatarbelakangi munculnya gepeng (Gelandangan dan Pengemis) di sekitar masyarakat menurut (Ramdhani & Ramdhani, M, 2017), dapat disebabkan antara lain:

- a) Masalah kemiskinan

Masalah kemiskinan menjadi kontribusi terbesar dalam menciptakan gepeng di tengah masyarakat. Tingginya biaya taraf kehidupan biasanya menjadi alasan yang menyebabkan seseorang atau sekelompok orang tertentu menggelandang dengan alasan menutupi kebutuhan hidup sehari-hari. Kehidupan yang tidak tercukupi biasanya membuat seseorang lupa diri sehingga kadang perbuatan yang dilakukan tidak sejalan dengan norma kehidupan masyarakat yang berlaku, seperti meminta-minta dengan paksaan, mencuri, dan lain sebagainya.

b) Masalah pendidikan

Kurangnya pendidikan biasanya menyebabkan seseorang berbuat sesuatu dengan hanya mengandalkan ego pribadi tanpa menganalisa apakah hal tersebut dapat merugikan orang lain. Gepeng meminta-minta serta turun kejalan karena tidak adanya kemampuan dalam melihat keadaan sekitar apakah hal tersebut membuat orang atau sekelompok orang merasa tidak nyaman dengan tindakan yang mereka lakukan. Maka biasanya gepeng banyak yang berasal dari orang-orang yang putus sekolah atau bahkan tidak mengenyam pendidikan sama sekali.

c) Masalah keterampilan kerja

Masalah ini biasanya terdapat pada gepeng (Gelandnagan dan Pengemis) yang mencari peruntungan dari Desa ke Kota, tanpa memiliki pengalaman serat keterampilan yang memadai atau bahkan tidak memiliki keahlian yang sesuai dengan yang dibutuhkan, terlebih persaingan dunia kerja yang semakin ketat sehingga mengakibatkan orang-orang urban tidak terserap lapangan pekerjaan dan memutuskan untuk mengelandangan dan meminta-minta.

d) Tingginya Budaya Malas

Kebiasaan malas biasanya menjadikan salah satu faktor mengapa seseorang menjadi pengemis atau gelandangan. Kurangnya etos kerja seseorang mengakibatkan bergesernya nilai sosial yang ada di tengah masyarakat. Kemalasan dan tidak mau berusaha menjadikan gepeng nyaman hidup dalam rutinitas meminta-minta dan tak sedikit gepeng yang melakukan kegiatan tersebut secara terus menerus. Sehingga kebanyakan dari mereka hanya menjustifikasi diri pada level 'Pasrah pada nasib'.

e) Bebas dan senang dengan hidup menggelandang

Tidak sedikit gepeng yang menjadikan kegiatan meminta-minta atau menggelandangan menjadi kegiatan

utama dalam urusan mata pencarian. Banyak gepeng yang merasa enggan untuk berubah dan mengakibatkan banyaknya program-program dari pemerintah yang berjalan sia-sia dikarenakan memilih hidup bebas dijalankan dengan cara meminta-minta dengan alasan uang yang didapat lebih banyak dibandingkan dengan ikut pemberdayaan serta program dari pemerintah yang tidak tau kapan para gepeng ini mendapatkan penghasilan tetap.

f) Mengesampingkan urusan harga diri

Gepeng tidak segan-segan menadahkan tangan kepada orang lain meskipun terkadang mereka memiliki fisik yang memumpuni dan tidak memiliki kekurangan jika dilihat dengan kasat mata. Gepeng tidak memedulikan norma kesopanan dan kepatuhan dalam menjalankan aksi atau kegiatan mereka. Bahkan banyak sekali gepeng yang melakukan tipu muslihat seperti pura-pura cacat fisik, menggunakan bayi yang sebenarnya bukan bayi mereka, dan lain sebagainya demi mendapatkan keuntungan yang lebih besar selagi hal yang dilakukan menghasilkan uang.

1.6. Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan pemikiran penulis yang akan memaparkan konsep dari penelitian secara singkat dan jelas. Maka dari itu definisi konseptual dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.6.1. Collaborative Governance

Collaborative Governance merupakan sebuah gagasan proses kolaborasi dalam aspek perumusan serta implementasi kebijakan publik yang aktor didalamnya melibatkan pihak swasta, masyarakat dan pemerintah itu sendiri. Menurut teori Emerson *Collaborative Governance Regime* terdiri dari 3 variable utama yaitu Dinamika Kolaborasi, Tindakan-Tindakan Kolaborasi (*Principled engagement*), Dampak dan adaptasi hasil tindakan pada dinamika kolaborasi (*Impacts and adaptation for Collaborative Dynamics*). Variable ini merupakan hal utama untuk mengetahui seberapa efektif proses kolaborasi dalam memberikan dampak yang menguntungkan baik itu bagi pemerintah, swasta, lembaga dan juga masyarakat luas.

1.6.2. Gelandangan dan Pengemis

Gelandangan dan pengemis yang selanjutnya disingkat sebagai Gepeng merupakan seseorang atau sekelompok orang yang terbiasa hidup dengan ketidaksesuaian norma yang berlaku di kehidupan bermasyarakat dan biasanya tidak memiliki tempat untuk menetap serta menjadikan kegiatan meminta-minta menjadi sumber utama pendapatan sehari-hari. Salah satu faktor terbesar yang memunculkan fenomena gepeng adalah hidup dalam belengu kemiskinan dan tidak mau merubah peruntungan diri disertai tingginya rasa malas dalam berinovasi.

1.7. Definisi Operasional

Dalam mewujudkan *Collaborative Governance* sebagai upaya pengentasan gelandangan dan pengemis (GEPENG), penulis menggunakan teori dari Emerson, Nabatchi, & Balogh (2013). Dalam teori ini terdapat beberapa indikator yang harus dipenuhi pemerintah Kota Yogyakarta agar kebijakan ini dapat direalisasikan serta dapat secara efektif menanggulangi Gepeng. Indikator tersebut antara lain:

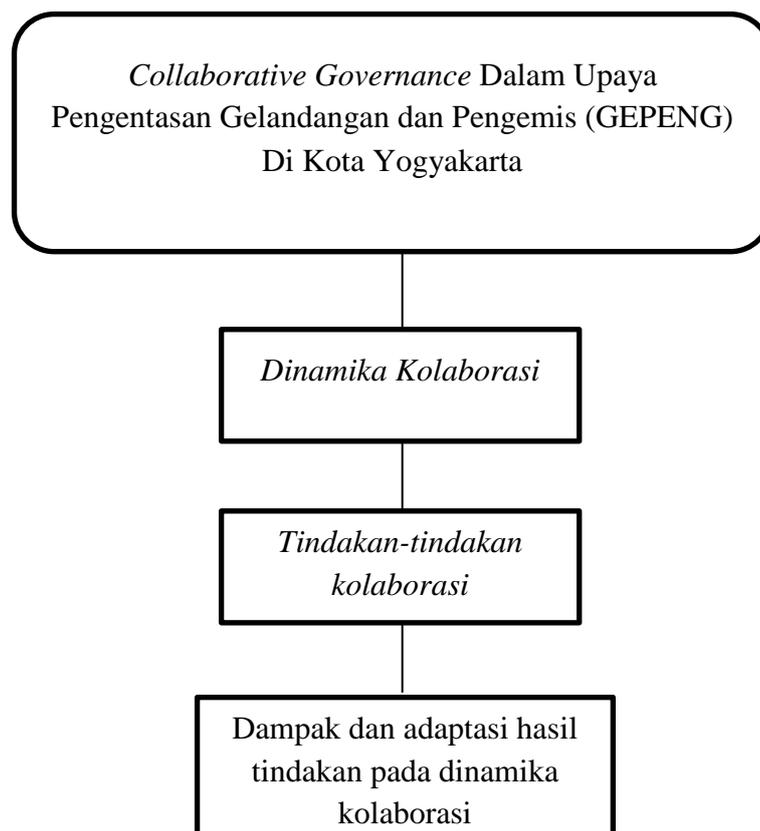
Tabel 1. 3 Definisi Operasional

Variable	Indikator	Parameter
Emerson, Nabatchi, & Balogh Menyebutkan beberapa Indikator dalam proses Collaborative Governance Regime (CGR)	Dinamika Kolaborasi	<ul style="list-style-type: none"> • Aktor-aktor yang terlibat dalam kolaborasi penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta • Mengungkapkan kepentingan serta membangun kepercayaan antar pemangku kepentingan. • Koordinasi dan sinergi kerjasama antara para pemangku kepentingan, baik itu pemerintah Kota Yogyakarta, Swasta terkait, dan masyarakat
	Tindakan-Tindakan Kolaborasi (<i>Principled engagement</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Keterlibatan masyarakat dalam penanganan gelandangan dan pengemis • Alur penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta

	<p>Dampak dan adaptasi hasil tindakan pada dinamika kolaborasi <i>(Impacts and adaptation for Collaborative Dynamics)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dampak kolaborasi terhadap angka gelandangan dan pengemis Di Kota Yogyakarta. • Adaptasi sistem kolaborasi yang terjalin berkaitan dengan penanganan gelandangan dan pengemis
--	---	--

1.8. Kerangka Berfikir

Bagan 1. 1 Kerangka Berfikir



1.9. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan sebuah cara sistematis yang digunakan dalam proses pengumpulan data, guna menjelaskan fenomena sosial yang diperoleh melalui identifikasi (Raco, 2018). Dalam penerapannya metode penelitian nantinya akan menjadi alat untuk memperoleh data dalam penelitian (Yusanto, 2020). Pada penelitian ini penulis akan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif.

1.9.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode pendekatan deskriptif yang merupakan sebuah metode dengan fokus penelitian mengenai penerapan *Collaborative Governance* dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis (GEPENG). Penelitian deskriptif kualitatif mencoba untuk menggali dan melihat secara menyeluruh sebuah fenomena serta menggali secara mendalam apa yang menjadi topik bahasan (Wahidmurni, 2017). Disini peneliti berperan sebagai instrument kunci untuk melihat serta menadalami fenomena sosial di lapangan dengan memanfaatkan segala indra dalam memperoleh data (Raco, 2018).

1.9.2. Data dan Sumber Data

a) Data Primer

Menurut (Hardani et al., 2020) data primer dalam suatu penelitian merupakan sebuah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama seperti wawancara, observasi, angket dan lain-lain.

Tabel 1. 4 Data Primer

No.	Data Primer	Sumber Data	Teknik Pengumpulan data
1	Bagaimana upaya awal yang dilakukan guna menerapkan <i>Collaborative Governance</i> sebagai salah satu bentuk kebijakan mengatasi Gelandangan dan pengemis, Serta Data Gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta.	Dinas Sosial Kota Yogyakarta dan Dinas Sosial DIY	Wawancara

2	Proses kolaborasi apa yang dilakukan bersama para Stakeholder guna mengatasi gelandangan dan pengemis, aktor-aktor mana saja yang terlibat	Dinas Sosial Kota Yogyakarta dan Dinas Sosial DIY,	Wawancara
3	Peran serta CSR atau Swasta serta bagaimana sistem kelembagaan dalam Proses Kolaborasi yang dilakukan bersama Pemerintah Kota Yogyakarta	Forum Corporate Social Responsibility (CSR) Kesejahteraan Sosial DIY Dan RS PKU Kota Yogyakarta	Wawancara

Sumber: Diolah Oleh Penulis (2021)

b) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung dan berupa dokumen, sumber berita, laporan, buku pedoman, atau pustaka yang relevan dengan penelitian yang dilakukan (Hardani et al., 2020).

Tabel 1. 5 Data Sekunder

No.	Data Sekunder	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
1	Rekap data Perlindungan dan rehabilitasi gelandangan dan pengemis	Panti Sosial Bina Karya (Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras)	Studi Pustaka
2	Rekap Data Tahunan Gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta	Dinas Sosial Kota Yogyakarta	Studi Pustaka

Sumber: Diolah Oleh Penulis (2021)

1.10. Teknik Pengumpulan Data

Menurut **Sugiyono (2014)** teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling penting dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian yang dilakukan adalah guna mendapatkan data. Maka berkaitan dengan hal tersebut dalam penelitian ini terdapat beberapa teknik pengumpulan data dan dijabarkan sebagai berikut :

1.10.1. Wawancara

Wawancara merupakan sebuah metode pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti melalui proses tanya jawab dengan informan sesuai dengan panduan yang telah disusun oleh penulis sebelumnya serta berdasarkan informasi yang ingin diperoleh pada penelitian terkait (Wiwin, 2018). Pada penelitian ini, penulis menggunakan metode wawancara yang bersifat terstruktur dan tertutup. Dimana narasumber yang diwawancarai adalah Dinas

Sosial DIY, Pihak Swasta dalam hal ini Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta dan Panti Sosial Bina Karya (Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras) sebagai tempat menaungi Gepeng di DIY, dan beberapa Warga Binaan Sosial sebagai data tambahan untuk melengkapi penelitian ini.

1.10.2. Dokumentasi

Data dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini guna menunjukkan kebenaran selama penelitian dilakukan, serta dapat memperkuat hasil penelitian. Teknik ini merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan data yang sudah ada baik itu dari organisasi atau perorangan. Data yang diperlukan dalam penelitian ini seperti data statistik, catatan penting dari lembaga maupun organisasi yang diperoleh dari aktor Pemerintah (Dinas Sosial), Swasta, dan Panti sosial selaku pihak terkait.

1.10.3. Studi Literatur

Studi Literatur merupakan sebuah kegiatan dengan membaca berbagai referensi seperti mengumpulkan data kepustakaan, mencatat temuan hingga mengolah data bahan penelitian yang didapatkan (Nurdi & Hartati, 2019). Data ini diperoleh melalui dokumen-dokumen Dinas Sosial, dan Panti Sosial, Artikel jurnal, *Website* Pemerintah Kota Yogyakarta serta berita yang berkaitan dengan penanganan Gelandangan dan pengemis (GEPENG) di Kota Yogyakarta.

1.11. Teknik Analisa Data

Dalam memahami masalah, peneliti menggunakan analisa kualitatif sehingga dalam menganalisa data peneliti dapat menarik kesimpulan sesuai dengan data yang di tampilkan (Nurdi & Hartati, 2019). Analisis data adalah proses pencarian serta penyusunan data secara sistematis sesuai dengan data yang dipeloh seperti hasil wawancara dan studi pustaka. Adapun dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik analisis kualitatif yang dimulai dari teknik pengumpulan data, reduksi data, penyajian data hingga penarikan kesimpulan. Berkaitan dengan penelitian ini data di peroleh dari Dinas Sosial DIY, Panti Sosial Bina Karya (Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras), serta pihak swasta terkait, lalu peneliti juga akan mewawancarai Warga Binaan Sosial dalam hal ini para Gelandangan dan Pengemis yang sedang di Rehabilitasi.

Tentunya sebagai data tambahan penulis juga akan memasukkan arsip Pemkot yang berkaitan dengan penanganan GEPENG di Kota Yogyakarta serta program apa yang dilakukan oleh OPD dan UPTD yang bekerjasama dengan swasta dan Lembaga dalam proses serta penerapan *Collaborative Governance* sebagai bentuk kebijakan dalam menangani fenomena GEPENG di Kota Yogyakarta. Kemudian data yang diperoleh akan diolah oleh peneliti. Langkah selanjutnya peneliti akan mengklasifikasi dan menganalisis data secara menyeluruh dan secara deskriptif dengan menjabarkannya hingga memperoleh sebuah kesimpulan.