

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Yogyakarta merupakan salah satu kota yang memiliki daya tarik tinggi yaitu memiliki sejarah kerajaan yang hingga kini masih berdiri, pusat pendidikan dan wisata. Yogyakarta yang dikenal sebagai Kota Pelajar, karena memiliki sejumlah perguruan tinggi ternama ini menyebabkan banyak mahasiswa berasal dari luar daerah datang dan menetap di Daerah Istimewa Yogyakarta. Tingkat pembangunan di Kota Yogyakarta ini pun semakin pesat seiring makin diminati oleh banyak wisatawan dari segala penjuru Indonesia maupun luar negeri.

Terkait dengan hal tersebut memicu tingkat pembangunan yang tinggi di Yogyakarta. Dalam suatu pembangunan sering diiringi oleh berbagai masalah sosial. Hal tersebut biasa terjadi di kota kota besar maupun kota yang memiliki tingkat pembangunan yang tinggi. Salah satu masalah sosial sangat berkaitan erat dengan kemiskinan. Permasalahan tersebut merupakan salah satu masalah sosial yang terjadi di Kota Yogyakarta sampai saat ini. Pada kenyataannya angka kemiskinan di Daerah Istimewa masih dapat dikatakan tinggi. Hasil survei Badan Statistik Yogyakarta (BPS) mengenai garis kemiskinan di Yogyakarta. Jumlah penduduk miskin pada Maret 2014 di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat 544,87 ribu jiwa sedangkan pada Maret 2015 terdapat 550,23 ribu jiwa, maka selama setahun terjadi

peningkatan sebesar 5,34 ribu jiwa. Kemiskinan sering disebut salah satu faktor pendorong seseorang/individu atau kelompok untuk melakukan kegiatan mengemis atau menggelandang di kota besar salah satunya 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 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 Kota Yogyakarta pada umumnya (Wibowo 2012:25).

Untuk mengatasi masalah sosial gelandangan dan pengemis, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta membuat kebijakan Perda No 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Pengertian gelandangan dan pengemis dalam Perda No 1 Tahun 2014 yaitu (1) gelandangan adalah orang orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum, (2) pengemis adalah orang orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Dalam Perda

ini menjelaskan berbagai larangan untuk tidak melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis di tempat umum di seluruh wilayah Yogyakarta. Gelandangan dan pengemis yang berada di wilayah Yogyakarta bukan hanya berasal dari pemukiman miskin yang ada di wilayah Yogyakarta melainkan juga sengaja datang dari wilayah lain untuk mencari penghidupan atau sekedar lari dari rumah atau lingkungannya dan datang ke Yogyakarta.

Tidak bisa dipungkiri, hingga saat ini masih banyak gelandangan dan pengemis yang dapat ditemui baik di jalan-jalan maupun di tempat-tempat wisata di Kota Yogyakarta. Pemerintah telah meluncurkan berbagai upaya untuk menanggulangnya, namun faktanya masih banyak gelandangan dan pengemis yang beroperasi khususnya di Kota Yogyakarta. Perda ini secara garis besar menjelaskan mengenai penyelenggaraan serta prosedur penanganan gelandangan dan pengemis serta ancaman pidana dan denda kepada siapapun yang memberikan uang atau barang kepada pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta. Berikut ini tabel data jumlah gelandangan dan pengemis dari tahun 2013 – 2015 di Kota Yogyakarta.

Tabel 1.1 Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta Tahun 2013-2015

Tahun	2013	2014	2015
Jumlah	350 Jiwa	311 Jiwa	252 Jiwa

Sumber data : Dinas Sosial DIY

Angka gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta dapat dikatakan turun tiap tahunnya, dibuktikan pada tahun 2013 terjadi penurunan angka gepeng dari 350 jiwa menjadi 311 jiwa. Setelah diberlakukannya Perda No 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, angka gepeng memang menurun tapi tidak secara signifikan.

Faktanya di lapangan masih saja ada gelandangan maupun pengemis yang melakukan aksinya di tempat-tempat umum seperti di alun-alun maupun di kawasan Malioboro Yogyakarta. Selain itu masih dapat kita jumpai masyarakat yang memberi uang kepada pengemis di tempat umum. Padahal dalam Perda tersebut pasal 22 telah disebutkan bahwa setiap orang dilarang memberi uang kepada gelandangan dan pengemis. Jika pasal tersebut dilanggar, maka konsekuensinya dijelaskan pada pasal selanjutnya yakni pasal 24 ayat 5 disebutkan bahwa setiap orang yang melanggar akan diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 10 hari dan atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.

Namun pada kenyataannya sejak diberlakukannya perda tersebut masih saja ada orang yang melanggarnya tapi tidak dikenakan hukuman. Masyarakat masih dengan leluasa memberikan uang kepada gepeng dengan berbagai alasan. Alasan yang paling umum adalah mereka merasa iba dan kasihan kepada gepeng, maka dari itu masyarakat masih memberinya uang walaupun mereka mengetahui ancaman yang akan mereka terima. Hal ini menjadi bukti bahwa ada atau tidak adanya Perda

tersebut tidak akan mempengaruhi keberadaan gepeng maupun masyarakat yang memberinya uang.

Hal ini tentunya masih dipertanyakan tentang kesiapan pemerintah dalam penanganan gelandangan dan pengemis secara serius. Ke-efektifan perda terhadap jumlah gelandangan pengemis yang masih berada di sekitaran ruang publik Kota Yogyakarta masih membutuhkan evaluasi terkait ketegasan dan keseriusan pemerintah dalam menangani kegiatan gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis masih menjadi topik yang penting dan aktual untuk diteliti karena dibalik berbagai upaya penanganan dan penanggulangannya yang dilakukan oleh pemerintah, namun gelandangan dan pengemis masih saja ada di Kota Yogyakarta. Dari permasalahan diatas perlu diadakan penelitian terhadap efektivitas kebijakan yang bertujuan untuk menilai apakah tujuan dari kebijakan yang dibuat pelaksanaannya telah tercapai atau tidak. Sehingga penulis ingin melakukan penelitian dan menguraikan mengenai **Efektivitas Program Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Peraturan Daerah D.I Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Efektivitas Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Bagaimana pelaksanaan kebijakan Perda No 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui permasalahan mengenai efektifitas kebijakan penertiban gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta

D. Kerangka Dasar Teori

Unsur yang paling penting dalam melakukan penelitian adalah teori, karena teori mempunyai peranan yang sangat besar dalam menjelaskan permasalahan atau fenomena yang terjadi. Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontak, definisi dan proposi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep (Sofyan Effendi, 21:1989).

Berikut ini dasar dasar teori yang akan dibahas dalam penelitian ini :

1. Kebijakan Publik

Secara etimologi istilah kebijakan berasal dari kata *Policy*. Seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Menurut PBB kebijakan itu diartikan sebagai pendanaan untuk bertindak, pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum ataupun khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat (Dr.Solichin Abdul Wahab, 2001:2).

Sedangkan publik didefinisikan sebagai masyarakat, misalnya *public relation* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat) dan lain lain. Arti dari publik itu sendiri adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai nilai norma yang mereka milik (Inu Kencana Syafie, 1999:18).

Kebijakan publik adalah jalan untuk mencapai tujuan bersama yang dicita citakan. Jika cita-cita bangsa indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut (Rian Nugroho Dwijowijoto, 2003:51). Sedangkan Menurut William N Dunn, kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan dengan dibuat oleh lembaga atau pejabat yang saling berhubungan yang menyangkut tugas pemerintah seperti pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas dan lain-lain (William N Dunn,2003:20).

Kebijakan publik menurut James Anderson dalam Budi Winarno adalah arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah area studi meliputi segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan mempunyai pengaruh terhadap kepentingan masyarakat secara luas (Budi Winarno, 2007:35).

Dengan demikian kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan dan program publik, sedangkan

pengetahuan dalam kebijakan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna bagi proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijaksanaan.

Dalam penelitian ini lebih menekankan pada efektivitas pelaksanaan kebijakan berikut ini teori implementasi kebijakan untuk mendukung dari teori penelitian ini.

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan sebuah kebijakan yang telah dibuat untuk mencapai target yang telah ditentukan. Peter de Leon dan Linda de Leon menyatakan bahwa ada tiga generasi studi implementasi kebijakan. Generasi pertama adalah Graham T. Allison dalam studinya tentang keputusan dan implementasi kebijakan Misil Kuba. Dengan pendekatan itu, implementasi kebijakan, setidaknya tidak ada kesenjangan antara keputusan dan implementasi kebijakan. Generasi kedua dikembangkan Woodrow Wilson yakni mempercayai bahwa implementasi kebijakan adalah proses top – down, karena struktur hirarki birokrasi atau kita mungkin menyebutnya sebagai persektif pelaksanaan top-down, persektif tersebut mempercayai bahwa tugas birokrasi adalah untuk mengimplementasikan kebijakan yang diputuskan institusi politik oleh para aktor. Kemudian generasi ketiga dikembangkan oleh Malcolm L. Goggin yang mempromosikan ide bahwa perilaku sebagai variable dari pengimplamentasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan bermuara kepada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat. Tujuan kebijakan pada prinsip adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (action) intervensi itu sendiri. Pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling* jadi, ketika kebijakan sudah di buat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Inti permasalahan dalam implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan sumber daya tersedia. Keharusan implementasi *good governance* khususnya pada elemen ‘penyesuaian prosedur implementasi dengan sumber daya yang digunakan’ (Riant nugroho, 2014 ; 218).

Dalam kenyataan yang terjadi saat ini implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan kebutuhan dasar serta implementasi kebijakan yang dilaksanakan melibatkan instansi yang bertanggung jawab untuk kebijakan tersebut. Model Merilee S. Grindle, menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat *implemenbility* dari kebijakan tersebut.

Dalam penelitian ini akan menggunakan ukuran dari efektivitas untuk mengetahui seberapa efektivitas Perda no 1 tahun 2014. Berikut ini pembahasan mengenai efektivitas :

2. Efektivitas Kebijakan

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai.

Pengertian menurut Susanto, “Efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi” (Susanto, 1975:156). Menurut pengertian Susanto diatas, efektivitas bisa diartikan sebagai suatu pengukuran akan tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya secara matang agar hasil yang diharapkan dapat berjalan dengan baik. “Efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai” Pendapat tersebut menyatakan bahwa efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target yang telah ditetapkan sebelumnya oleh lembaga atau organisasi dapat tercapai. Hal tersebut sangat penting peranannya di dalam setiap lembaga atau organisasi dan berguna untuk melihat perkembangan dan kemajuan yang dicapai oleh suatu lembaga atau organisasi itu sendiri. Setiap organisasi atau lembaga di dalam kegiatannya menginginkan adanya pencapaian tujuan. Tujuan dari suatu lembaga akan tercapai segala kegiatannya dengan berjalan (Sedarmayanti, 1995:61).

Menurut pendapat Mahmudi dalam bukunya “*Manajemen Kinerja Sektor Publik*” mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut: “Efektivitas

merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”. Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa efektivitas mempunyai hubungan timbal balik antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output*, maka semakin efektif suatu program atau kegiatan. Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kebijakan tersebut telah gagal, namun ada kalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu (Mahmudi, 2005:92).

Efektivitas pelaksanaan kebijakan merupakan pengukuran terhadap tercapainya tujuan kebijakan yang telah dirumuskan sebelumnya. Efektivitas implementasi kebijakan berkaitan dengan sejauh mana implementasi yang dilakukan mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan.

Untuk mengukur efektivitas secara rinci David Krech, Richard S. Cruthfield dan Egerton L. Ballahey dalam Sudarwan danim memberikan kriteria umum antara lain sebagai berikut (Danim, 2004:119-120):

- a. Jumlah hasil yang dapat dikeluarkan, artinya hasil tersebut berupa kuantitas atau bentuk fisik dari organisasi, program atau kegiatan. Hasil dimaksudkan dapat dilihat dari perbandingan (*ratio*) antara masukan (*input*) dengan keluaran (*output*).

- b. Tingkat kepuasan yang diperoleh, artinya ukuran dalam efektivitas ini dapat kuantitatif (berdasarkan pula jumlah atau banyaknya) dan dapat kualitatif (berdasarkan pada mutunya).
- c. Produk kreatif, artinya penciptaan hubungannya kondisi yang kondusif dengan dunia kerja, yang nantinya dapat menumbuhkan kreativitas dan kemampuan.
- d. Intensitas yang akan dicapai, artinya memiliki ketaatan yang tinggi dalam suatu tingkatan intens sesuatu, dimana adanya rasa saling memiliki dengan kadar yang tinggi.

Membahas masalah ukuran efektivitas memang sangat bervariasi tergantung dari sudut terpenuhinya beberapa kriteria akhir. Menurut pendapat Cambell yang dikutip oleh Richard M. Steers menyebutkan beberapa ukuran dari pada efektivitas, yaitu (Richard M Steers, 1995:47):

- a. Kualitas artinya kualitas yang dihasilkan oleh organisasi
- b. Produktivitas artinya kuantitas dari jasa yang dihasilkan
- c. Kesiagaan yaitu penilaian menyeluruh sehubungan dengan kemungkinan dalam hal penyelesaian suatu tugas khusus
- d. Efisiensi merupakan perbandingan beberapa aspek prestasi terhadap biaya untuk menghasilkan prestasi tersebut
- e. Penghasilan yaitu jumlah sumber daya yang masih tersisa setelah semua biaya dan kewajiban dipenuhi
- f. Pertumbuhan adalah suatu perbandingan mengenai eksistensi sekarang dan masa lalunya
- g. Stabilitas yaitu pemeliharaan struktur, fungsi dan sumber daya sepanjang waktu
- h. Kecelakaan yaitu frekuensi dalam hal perbaikan yang berakibat pada kerugian waktu
- i. Semangat Kerja yaitu adanya perasaan terikat dalam hal pencapaian tujuan, yang melibatkan usaha tambahan, kebersamaan tujuan dan perasaan memiliki
- j. Motivasi artinya adanya kekuatan yang muncul dari setiap individu untuk mencapai tujuan

- k. Kepaduan yaitu fakta bahwa para anggota organisasi saling menyukai satu sama lain, artinya bekerja sama dengan baik, berkomunikasi dan mengkoordinasikan
- l. Keluwesan Adaptasi artinya adanya suatu rangsangan baru untuk mengubah prosedur standar operasinya, yang bertujuan untuk mencegah keterbekuan terhadap rangsangan lingkungan (dalam Steers, 1985:46-48).

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauh mana organisasi, program/ kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal. Studi tentang efektivitas bertolak dari variabel-variabel artinya konsep yang mempunyai variasi nilai, dimana nilai-nilai tersebut merupakan ukuran daripada efektivitas. Hal ini sejalan dengan pendapat Sudarwan Danim dalam bukunya "*Motivasi Kepemimpinan dan Efektivitas Kelompok*" yang menyebutkan beberapa variabel yang mempengaruhi efektivitas, yaitu (Danim, 2004:121-122):

a. Variabel bebas (*independent variable*)

Yaitu variabel pengelola yang mempengaruhi variabel terikat yang sifatnya *given* dan adapun bentuknya, sebagai berikut:

1. Struktur yaitu tentang ukuran
2. Tugas yaitu tugas dan tingkat kesulitan
3. Lingkungan yaitu keadaan fisik baik organisasi, tempat kerja maupun lainnya
4. Pemenuhan kebutuhan yaitu kebutuhan fisik organisasi, kebutuhan di tempat kerja dan lain-lain

b. Variabel terikat (*dependent variable*)

Yaitu variabel yang dapat dipengaruhi atau dapat diikat oleh variabel lain dan berikut adalah contoh dari variabel terikat, yaitu:

- 1) Kecepatan dan tingkat kesalahan pengertian
- 2) Hasil umum yang dapat dicapai pada kurun waktu tertentu.

c. Variabel perantara (*interdependent variable*)

Yaitu variabel yang ditentukan oleh suatu proses individu atau organisasi yang turut menentukan efek variabel bebas (Danim, 2004:121-122).

Pendapat Duncan yang dikutip Richard M. Steers mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut:

- a. Pencapaian Tujuan
- b. Integrasi
- c. Adaptasi (Duncan, dalam Steers 1985:53).

Berdasarkan ukuran efektivitas di atas, maka keterkaitan antara variabel yang mempengaruhi Efektivitas terdapat tujuh indikator yang sangat mempengaruhi terhadap efektivitas. Tujuh indikator tersebut, sangat dibutuhkan dalam menerapkan sistem informasi. Hal tersebut dapat dilihat dari :

1) Pencapaian tujuan

Pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian

bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu : (1) kurun waktu pencapaiannya ditentukan, (2) sasaran merupakan target yang kongkret, (3) dasar hukum.

2) Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi terdiri dari beberapa faktor, yaitu : (1) prosedur (2) proses sosialisai.

3) Adaptasi

Adaptasi adalah proses penyesuaian diri yang dilakukan untuk meyelaraskan suatu individu terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungannya. Adaptasi terdiri dari beberapa faktor, yaitu : (1) peningkatan kemampuan (2) sarana dan prasarana (Duncan, dalam Steers 1985:53).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka pengukuran merupakan penilaian dalam arti tercapainya sasaran yang telah ditentukan sebelumnya dengan menggunakan sasaran yang tersedia. Jelasnya bila sasaran atau tujuan telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya adalah efektif. Jadi, apabila suatu tujuan atau sasaran itu tidak sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, maka tidak efektif. Efektivitas merupakan fungsi dari manajemen, dimana dalam sebuah efektivitas diperlukan adanya prosedur, strategi, kebijaksanaan, program dan pedoman. Tercapainya tujuan itu

adalah efektif sebab mempunyai efek atau pengaruh yang besar terhadap kepentingan bersama.

Berikut ini merupakan teori dan pembahasan mengenai pelayanan sosial gelandangan dan pengemis guna untuk memperkuat teori dari penelitian.

3. Pelayanan Sosial Gelandangan dan Pengemis

Dalam kehidupan sehari-hari kita sering mendengar yang disebut pelayanan, baik itu pelayanan di rumah sakit, sekolah, rumah ibadah, bahkan di tempat-tempat perbelanjaan sekalipun. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 2001 : 646), Pengertian pelayanan adalah 1. Perihal atau cara melayani 2. Usaha melayani kebutuhan orang lain dengan mengharapkan imbalan (uang atau jasa) 3. Kemudahan yang diberikan sehubungan dengan barang dan jasa. Dari pengertian tersebut kita dapat menarik kesimpulan bahwa pelayanan itu merupakan suatu kegiatan yang diberikan seseorang atau lembaga untuk memenuhi kebutuhan orang lain. Pelayanan sosial meliputi kegiatan-kegiatan atau intervensi-intervensi terhadap kasus yang muncul dan dilaksanakan secara individu, kelompok dan masyarakat serta memiliki tujuan untuk membantu individu, kelompok, dan lingkungan sosial dalam upaya mencapai penyesuaian dan keberfungsian yang baik dalam segala bidang kehidupan di masyarakat, yang terkandung dalam pelayanan dapat dikatakan adanya kegiatan-kegiatan yang memberikan jasa kepada klien dan membantu mewujudkan tujuan-tujuan mereka.

Pelayanan sosial itu sendiri merupakan suatu bentuk aktivitas yang bertujuan untuk membantu individu, kelompok, ataupun kesatuan masyarakat agar mereka mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhannya, yang pada akhirnya mereka diharapkan dapat memecahkan permasalahan yang ada melalui tindakan-tindakan kerjasama ataupun melalui pemanfaatan sumber-sumber yang ada di masyarakat untuk memperbaiki kondisi kehidupannya.

Menurut Alfred J. Khan, Pelayanan Sosial dibedakan dalam dua golongan, yakni :

1. Pelayanan–pelayanan sosial yang sangat rumit dan komprehensif sehingga sulit ditentukan identitasnya. Pelayanan ini antara lain pendidikan, bantuan sosial dalam bentuk uang oleh pemerintah, perawatan medis dan perumahan rakyat.
2. Pelayanan sosial yang jelas ruang lingkupnya dan pelayanan-pelayanannya walaupun selalu mengalami perubahan. Pelayanan ini dapat berdiri sendiri, misalnya kesejahteraan anak dan kesejahteraan keluarga, tetapi juga dapat merupakan suatu bagian dari lembaga-lembaga lainnya, misalnya pekerjaan sosial di sekolah, pekerjaan sosial medis, pekerjaan sosial dalam perumahan rakyat dan pekerjaan sosial dalam industri.

Pelayanan sosial dalam arti luas adalah setiap pelayanan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial manusia sedangkan

dalam arti sempit ialah pelayanan yang diberikan kepada sebagian masyarakat yang kurang atau tidak beruntung. Pelayanan sosial dalam arti sempit disebut juga pelayanan kesejahteraan sosial mencakup pertolongan dan perlindungan kepada golongan yang tidak beruntung seperti pelayanan sosial bagi anak yang terlantar, keluarga miskin, cacat dan sebagainya (Dwi Heru Sukoco, 1991:3).

Seperti yang dijelaskan diatas pelayanan sosial mencakup pelayanan terhadap anak terlantar, orang miskin, gelandangan dan pengemis guna untuk memperjelas teori dari pelayanan sosial terhadap gelandangan dan pengemis, Berikut ini pembahasan mengenai gelandangan dan pengemis dimuat dalam Perda DIY No 1 tahun 2014 berikut ini pengertian gelandangan dan pengemis:

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

2) Pengemis adalah orang orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Berikut ini upaya yang dilakukan guna melakukan penanganan gelandangan dan pengemis :

1. Upaya preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan sosial, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan.
2. Upaya koersif adalah tindakan pemaksaan dalam proses rehabilitasi sosial.
3. 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.
4. Reintegrasi Sosial adalah proses pengembalian kepada keluarga, dan/atau masyarakat sehingga dapat menjalankan fungsi-fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana masyarakat pada umumnya.
5. Rumah Perlindungan Sosial yang selanjutnya disebut sebagai (RPS) adalah sarana pembinaan dan perlindungan bagi gelandangan dan pengemis yang bersifat sementara sebelum mendapat pelayanan lanjutan melalui rujukan berdasarkan hasil identifikasi dan pemahaman masalah.

Upaya upaya tersebut dilaksanakan oleh dinas sosial sebagai pihak pelaksana dari kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis dalam pelayanan sosial.

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah bahwa dalam tahap ini berusaha untuk dapat menjelaskan mengenai pembatasan pengertian suatu konsep dengan konsep yang lainnya yang merupakan suatu abstraksi dari hal-hal yang di amati agar tidak terjadi kesalah pahaman. Dengan demikian definisi konseptual adalah definisi yang menggambarkan suatu abstraksi dari hal hal yang perlu diamati.

Berdasarkan kerangka teori yang telah diuraikan didepan, berikut ini beberapa konsep yang berhubungan dengan penelitian :

1. Kebijakan

Teori implementasi kebijakan yang digunakan adalah teori dari Riant Nugroho yaitu implementasi kebijakan adalah tindakan (action) intervensi itu sendiri. Pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling* jadi, ketika kebijakan sudah di buat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Dalam pelaksanaan kebijakan dinas sosial DIY berperan sebagai pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis. Untuk mengetahui seberapa efektif pelaksanaan kebijakan, berikut konseptual mengenai

efektivitas kebijakan Perda No 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta peneliti lebih menekankan dengan menggunakan efektivitas sebagai ukuran untuk sejauh mana kebijakan tersebut dalam pelaksanaannya.

2. Efektivitas

Dalam konseptual efektivitas ini menggunakan dari teori Mahmudi dan Duncan dalam Richard M.Steers karena sesuai dengan arah penelitian.

Menurut pendapat Mahmudi “Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan” . Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa efektivitas mempunyai hubungan timbal balik antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output*, maka semakin efektif suatu program atau kegiatan. Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kebijakan tersebut telah gagal, namun ada kalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu. Dalam penelitian ini penekanan efektivitas kebijakan Perda No 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis menggunakan tiga ukuran yang dikemukakan Duncan dalam Richard M.Steers dalam mengukur seberapa efektivitas kebijakan yaitu pencapaian tujuan, integrasi dan adaptasi.

3. Pelayanan Sosial

Teori yang digunakan dalam pelayanan sosial ini menggunakan teori dari Dwi Heru Sukoco yaitu, Pelayanan sosial dalam arti luas adalah setiap pelayanan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial manusia. Pelayanan sosial dalam arti sempit disebut juga pelayanan kesejahteraan sosial mencakup pertolongan dan perlindungan kepada golongan yang tidak beruntung seperti pelayanan sosial bagi anak yang terlantar, keluarga miskin, cacat dan sebagainya . Dalam penelitian ini Dinas Sosial bertindak sebagai pelayanan sosial dalam melaksanakan kebijakan Perda No 1 tahun 2014. Bertindak sebagai pelaksana pencapaian tujuan, integrasi dan Adaptasi kebijakan.

F. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini lebih mengacu kepada ukuran efektifitas yang digunakan dalam mengukur efektivitas kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis. Berikut ini beberapa indikator untuk definisi operasional dari Efektivitas kebijakan penertiban gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta 2016 meliputi :

1. Pencapaian Tujuan
 - a. Kurun waktu pencapaiannya ditentukan
 - b. Sasaran merupakan target yang kongkret
 - c. Dasar hukum
2. Integrasi
 - a. Prosedur

b. Proses sosialisasi

3. Adaptasi

a. Peningkatan kemampuan

b. Sarana dan prasarana

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif dimana dalam penelitian ini akan dilukiskan atau digambarkan keadaan objek atau peristiwa tanpa suatu maksud untuk mengambil suatu kesimpulan yang berlaku secara umum. Sifat penelitian ini pada umumnya adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada. Misalnya tentang situasi yang dialami, pandangan sifat yang nampak atau tentang suatu proses sedang berlangsung, pengaruh yang sedang bekerja, kelakuan yang sedang muncul, kecenderungan-kecenderungan yang menampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya (Winarno Surachman,1980:132).

2. Unit Analisis

Sesuai dengan pembahasan yang telah menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini maka kemudian dari unit analisisnya adalah Dinas Sosial Kota Yogyakarta yang dianggap relevan atau tepat dalam mendapatkan sumber data. Dan dari data tersebut diperoleh dari pegawai yang bersangkutan yang menangani permasalahan penanganan gelandangan dan pengemis yang berada di Dinas Sosial Kota Yogyakarta.

3. Jenis Data

a. Data primer

Merupakan data yang dapat diperoleh secara langsung yaitu dalam proses wawancara berupa keterangan dari pihak-pihak yang berhubungan dengan permasalahan yang ada didalam penelitian ini. Data primer tersebut diperoleh dari Dinas Sosial Kota Yogyakarta serta masyarakat sebagai data pendukung penelitian.

Nama Data	Sumber data	Teknik pengumpulan data
Pelaksanaan Perda No 1 tahun 2017	Dinas Sosial	Wawancara
Upaya Perda No 1 tahun 2017	Dinas Sosial	Wawancara
Sosialisasi PERDA no 1 tahun 2014	Masyarakat & gepeng	Wawancara

b. Data sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang ada di Dinas Sosial dan Tenaga kerja dan ditunjang dengan adanya catatan, laporan, buku-buku, media massa dan dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

Nama data	Sumber data
Renstra Dins Sosial DIY 2012-2017	Dinas Sosial DIY
Pergub DIY no 36 tahun 2017	Birohukum.jogjaprov.go.id
Laporan Hasil Pendataan PMKS & PSKS TAHUN 2016	Dinas Sosial DIY

H. Teknik pengumpulan data

1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh kedua belah pihak, yaitu wawancara (*interviewer*) dengan teknik wawancara mendalam (*in-depthinterviewer*). Maksud mengadakan wawancara seperti yang ditegaskan oleh Lincon dan Guba antara lain: mengkontruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntunan dan lain-lain (Dr. Lexy J. Melong, M.A ,2002:135).

Bentuk percakapan formal menggunakan lembaran-lembaran yang sudah berisi garis pokok, topik atau masalah yang dijadikan pegangan dalam pembicaraan. Wawancara secara informal mengandung unsur spontanitas, kesantai dan tanpa pola atau arah yang ditentukan sebelumnya. Teknik wawancara yang digunakan yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu teknik wawancara terstruktur dan tidak struktur. Dalam penelitian yang berjudul Efektivitas Kebijakan Penertiban di Kota Yogyakarta 2016, peneliti ingin mengadakan wawancara yang dilakukan dengan pejabat atau pegawai yang berada Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Observasi

Obervasi adalah pengumpulan data melalui pengamatan secara langsung terhadap objek penelitian guna memperoleh gambaran yang lebih jelas. Observasi akan dilakukan di Dinas Sosial Kota Yogyakarta dengan tujuan untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan kurang optimal dan

mencari informasi faktor penghambat efektivitas pelaksanaan, serta mengetahui sejauh mana efektivitas kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di Dinas Sosial di Kota Yogyakarta.

3. Dokumentasi

Dalam (Sugiyono, 2010:95) mengemukakan bahwa, observasi merupakan suatu proses yang kompleks, suatu proses yang tersusun dari berbagai proses biologis dan psikologis. Dua di antara yang terpenting adalah proses-proses pengamatan dan ingatan. Dokumentasi adalah pengumpulan data dengan cara mengutip data atau dokumen-dokumen yang sudah ada di Dinas Sosial Kota Yogyakarta dokumen ini berupa arsip /dokumen, tulisan, catatan.

4. Teknik Analisis Data

Teknik Analisa Data dalam penelitian ini adalah Deskriptif Kualitatif adapun langkah kerja dari analisi data penelitian ini menggunakan analisa yang dipaparkan oleh (Miles dan Huberman dalam Muhammad Idrus, 2009:148-151) menyampaikan bahwa dalam menganalisis data terhadap empat langkah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pengumpulan data (data collection) adalah proses pengumpulan data-data sebanyak-banyaknya yang berkaitan dengan penelitian yang sedang dilaksanakan.

- b. Reduksi data (data reduction) adalah data diperoleh dari lapangan yang jumlahnya banyak untuk itu perlu diteliti dan dirinci lagi. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, dan memfokuskan pada hal-hal yang penting.
- c. Penyajian data (display data) adalah proses yang dilakukan setelah mereduksi data yang sering diwujudkan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antara kategori.
- d. Verifikasi (verification) adalah proses penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan awal bersifat sementara dan akan berubah jika ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data akan tetapi apabila kesimpulannya yang telah dikemukakan dianggap kredibel.