

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang**

Kesejahteraan sosial merupakan sebuah keadaan dimana kondisi kehidupan masyarakat berada dalam keadaan sejahtera. Keadaan sejahtera dapat dilihat dari terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat terutama kebutuhan pokok yang menjadi kebutuhan utama bagi setiap orang. Peningkatan kesejahteraan sosial merupakan salah satu bentuk dari realisasi tujuan negara tertulis dalam pembukaan Undang- Undang Dasar tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Pada Undang- Undang Dasar tahun 1945 pasal 27 ayat 2 dan Pasal 34 ayat 1, berbunyi :

1. Pasal 27 ayat 2 : “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”
2. Pasal 34 ayat 1 : “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.”

Dapat dilihat dari pasal 27 ayat 2 dan pasal 34 ayat 1, dimana kedua pasal tersebut merupakan suatu bentuk usaha pemerintah dalam menjamin kesejahteraan sosial bagi warga negara Indonesia. Didalam menjalankan Undang-Undang Dasar tahun 1945 pada pasal tersebut, maka pemerintah merumuskan Undang-undang nomor 6 Tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan pokok kesejahteraan sosial. Dalam Undang-undang nomor 6 Tahun 1974 menyebutkan bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, material maupun

spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketenteraman lahir dan batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak atau kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Salah satu upaya peningkatan kesejahteraan sosial yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah adanya upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis. Dalam Peraturan Pemerintah nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, menyebutkan bahwa upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis bertujuan untuk menghentikan kegiatan gelandangan dan pengemis yang dilakukan masyarakat, mencegah meluasnya pengaruh yang disebabkan oleh gelandangan dan pengemis, memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis, pengembangan kemampuan gelandangan dan pengemis agar memiliki kemampuan guna mencapai taraf hidup serta penghidupan yang layak sesuai harkat martabat manusia.

Dalam kerangka ini pemerintah daerah Kabupaten Demak sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang menyebutkan adanya pelimpahan sebagian tugas pemerintah pusat kepada daerah, maka Pemerintah daerah Kabupaten Demak merumuskan Peraturan Daerah nomor 2 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Dalam peraturan daerah tersebut, menyebutkan bahwa penyakit masyarakat merupakan perbuatan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan atau meresahkan masyarakat dan dapat merugikan

masyarakat, sehingga dapat menimbulkan gejolak sosial yang pada akhirnya dapat mengancam keamanan dan ketertiban dalam lingkungan masyarakat. Peraturan ini juga menyebutkan bahwa penanggulangan penyakit masyarakat bertujuan untuk menanggulangi, membina, mengawasi dan menindak lanjuti dalam rangka mencegah meluasnya perbuatan yang bertentangan serta melanggar peraturan perundang- undangan dan kesusilaan yang berlaku di masyarakat.

Ruang lingkup penyakit masyarakat dalam Peraturan Daerah nomor 2 tahun 2015 meliputi :

1. Minuman keras.
2. Gelandangan dan pengemis.
3. Pelacuran.
4. Perjudian.

Peraturan Daerah Kabupaten Demak nomor 2 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat, mempunyai beberapa ruang lingkup salah satunya adalah gelandangan dan pengemis. Menurut peraturan daerah ini, gelandangan adalah setiap orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan berkeliaran, sedangkan pengemis adalah setiap orang yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta- minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Dalam mengatasi permasalahan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak, maka pemerintah melaksanakan upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis.

Peraturan Daerah nomor 2 tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat, menyebutkan bahwa setiap orang dilarang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis, serta setiap badan dilarang mengkoordinasi atau menyediakan sarana dan prasarana yang digunakan sebagai tempat untuk menampung gelandangan dan pengemis. Jika terdapat pihak yang melanggar hal tersebut, maka harus dijatuhi sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku. Sanksi yang dijatuhkan dalam peraturan daerah ini antara lain :

1. Pidana kurungan selama 3 (tiga) bulan dan atau denda maksimal Rp.50.000.000,- bagi pihak yang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis.
2. Pidana kurungan selama 7 (tujuh) hari atau 3 (tiga) dan atau denda maksimal Rp.5.000.000,- bagi pihak atau badan yang mengkoordinasi atau menyediakan sarana dan prasarana yang digunakan sebagai tempat penampungan gelandangan dan pengemis.

Dalam implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis, pemerintah daerah Kabupaten Demak melaksanakan beberapa tindakan antara lain:

1. Penertiban.
2. Pembinaan.

Penertiban gelandangan dan pengemis merupakan tindakan pemerintah dalam rangka melakukan tindakan preventif maupun represif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bertujuan untuk menghentikan seluruh kegiatan yang berhubungan dengan gelandangan dan pengemis, sedangkan pembinaan adalah suatu upaya penanggulangan yang dilaksanakan oleh pemerintah yang bertujuan

untuk mengurangi kegiatan gelandangan dan pengemis dengan cara melakukan bimbingan dan pengarahan secara sadar untuk memperbaiki pola kehidupan gelandangan dan pengemis.

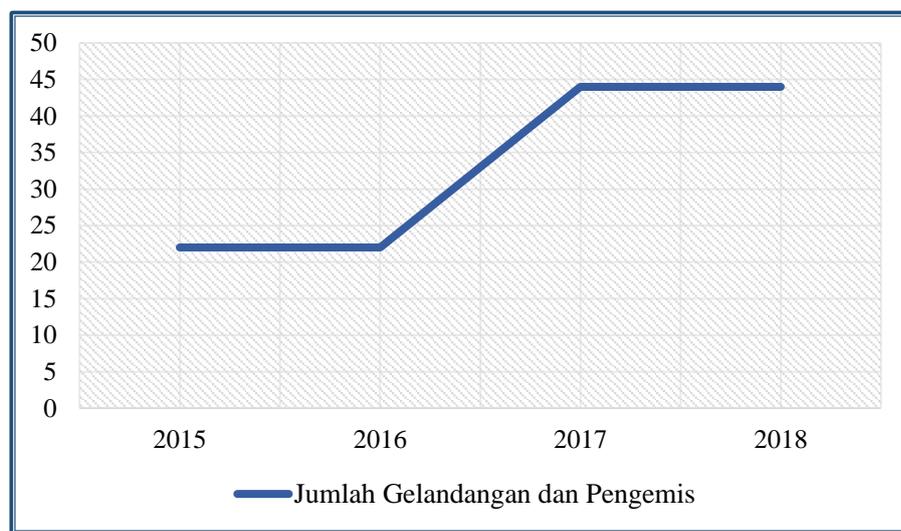
Dalam implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak, pemerintah daerah memberi kewenangan kepada Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) dan Dinas Sosial P2PA (Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anaka). Satpol PP mempunyai tugas untuk melaksanakan penertiban sedangkan Dinas Sosial P2PA mempunyai tugas untuk melaksanakan penertiban dan pembinaan.

Penertiban oleh Satpol PP dilaksanakan melalui patroli wilayah yang dilakukan oleh tim patroli wilayah. Untuk patroli wilayah di sekitar daerah perkotaan dilaksanakan Satpol PP setiap hari atau selama 24 (dua puluh empat) jam, sedangkan untuk patroli wilayah diluar daerah perkotaan dilaksanakan sebanyak 4 (empat) kali dalam sebulan. Dalam penertiban oleh Dinas Sosial P2PA dilaksanakan melalui razia PGOT (Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar) yang dibantu oleh Satpol PP, TNI dan Kepolisian. Razia PGOT dilaksanakan sebanyak 6 (enam) kali dalam setahun.

Upaya pembinaan dilaksanakan oleh Dinas Sosial P2PA pada UPTD rumah pelayanan sosial. Dalam upaya pembinaan, UPTD rumah pelayanan sosial memberikan beberapa pelayanan kepada kelayan (penerima manfaat) antara lain pelayanan permakanaan, pelayanan bimbingan mental, pelayanan bimbingan psikologi, pelayanan bimbingan olahraga, pelayanan bimbingan rebana, pelayanan kesehatan dan pelayanan pemakaman.

Upaya- upaya tersebut tentunya bertujuan untuk mengatasi permasalahan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak, namun masih terdapat kecenderungan kenaikan gelandangan dan pengemis. Berikut data jumlah gelandangan dan gelandangan di Kabupaten Demak :

**Grafik 1 . 1**  
Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak Tahun 2015-2018



Sumber : Data PMKS Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah

Dapat dilihat dari grafik 1.1 bahwa jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak cenderung mengalami peningkatan. Pada tahun 2015 dan 2016 jumlah gelandangan dan pengemis sebanyak 22 (dua puluh dua) orang, kemudian pada tahun 2017 dan 2018 jumlah gelandangan dan pengemis mengalami peningkatan menjadi 44 (empat puluh empat) orang.

Berdasarkan wawancara kepada Bapak Amin Subowo, S.Sos selaku kepala seksi kerjasama penyelenggaraan ketertiban umum Satpol PP Kabupaten Demak, terdapat beberapa lokasi yang sering ditemui adanya gelandangan dan pengemis, antara lain :

1. Masjid Agung Demak.
2. Makam Sunan Kalijaga.
3. Sekitar *traffic lamp*.

Dari pernyataan tersebut, maka penulis memilih lokasi penelitian di Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga karena kedua lokasi tersebut merupakan destinasi wisata religi di Kabupaten Demak. Masjid Agung Demak merupakan masjid tertua di pulau jawa, sedangkan Makam Sunan Kalijaga merupakan makam salah satu “*wali songo*” atau tokoh penyebar islam di pulau Jawa yaitu Raden Sahid yang kerap dipanggil Sunan Kalijaga. Kedua lokasi tersebut merupakan lokasi yang ramai pengunjung dimana jumlah pengunjungnya akan meningkat pada saat- saat tertentu antara lain pada saat malam Jum’at Kliwon, bulan Syawal dan bulan Dzhijjah.

Berikut gambar kondisi gelandangan dan pengemis di kawasan Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga :

**Gambar 1 . 1**  
Gelandangan dan Pengemis di Sekitar Masjid Agung Demak



Sumber : Dokumentasi Pribadi

**Gambar 1 . 2**  
Gelandangan dan Pengemis di Sekitar Makam Sunan Kalijaga



Sumber : Dokumentasi Pribadi

Banyaknya gelandangan dan pengemis di Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga disebabkan karena lokasi tersebut merupakan lokasi yang strategis

untuk melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis. Apalagi banyak pengunjung yang memiliki niat untuk bersedekah sesuai dengan ajaran islam yang menyebutkan bahwa sedekah mendatangkan pahala. Akibatnya banyak gelandangan dan pengemis yang mempunyai penghasilan tinggi yang kurang lebihnya mencapai Rp. 100.000,- dalam sehari yang menyebabkan mereka enggan untuk berhenti untuk melakukan kegiatan tersebut.

Permasalahan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak hingga saat ini belum bisa teratasi. Hal ini dapat dilihat dari walaupun sudah dilaksanakan implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan di Kabupaten Demak dengan pelaksanaan upaya penertiban dan pembinaan oleh pemerintah, namun pada kenyataannya jumlah gelandangan dan pengemis masih cenderung meningkat, selain itu adanya ketidaksadaran gelandangan dan pengemis dalam melakukan kegiatan tersebut menyebabkan banyak yang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis kembali walaupun sudah tertangkap dalam penertiban dan diberikan pembinaan.

Pelaksanaan patroli wilayah Satpol PP setiap harinya masih mencakup wilayah yang kurang luas dimana hanya dilaksanakan pada daerah perkotaan saja. Pelaksanaan patroli wilayah jarang sekali dilaksanakan di Makam Sunan Kalijaga yang merupakan kawasan ramai gelandangan dan pengemis, selain itu pelaksanaan razia PGOT oleh Dinas Sosial P2PA belum bisa mencakup seluruh wilayah Kabupaten Demak melainkan hanya mencakup wilayah perkotaan saja. Pada pembinaan di UPTD rumah pelayanan sosial, jumlah kelayan yang masuk selalu melebihi kuota yaitu sebanyak 30 (tiga puluh) orang hingga 50 (lima puluh) setiap

bulannya, sedangkan jumlah petugas di UPTD rumah pelayanan sosial hanya 10 (sepuluh) orang saja, sehingga jumlah petugas dirasa masih kurang untuk melakukan tugas dalam upaya pembinaan.

Berdasarkan masalah-masalah yang masih terjadi dalam implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang bagaimana implementasi dari kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di kabupaten Demak serta faktor apa saja yang menyebabkan yang mempengaruhi implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis, maka penulis memilih judul “Analisis Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak (Studi Kasus Pada Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis Di Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga)”.

## **1.2.Rumusan Masalah**

### **1.2.1.Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah, yaitu:

1. Jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak yang cenderung mengalami peningkatan tiap tahunnya.
2. Ketidaksadaran gelandangan dan pengemis dalam melakukan kegiatan tersebut walaupun sudah ditertibkan dan diberi pembinaan.
3. Cakupan wilayah penertiban yang dilaksanakan oleh Satpol PP dan Dinas Sosial P2PA masih kurang luas dimana hanya mencakup pada daerah perkotaan.
4. Jumlah kelayan yang masuk selalu melebihi kuota dimana mencapai 30 (tiga puluh) hingga 50 (lima puluh) orang setiap bulannya, sedangkan petugas pada UPTD rumah pelayanan sosial hanya berjumlah 10 (sepuluh) orang saja.

### **1.2.2.Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak?
2. Apa saja faktor pendorong penghambat implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak?

### **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.
2. Menganalisis faktor pendorong dan penghambat implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.

#### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Akademis, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan wawasan dan dapat menjadi sumber tambahan yang digunakan untuk menulis penelitian.
2. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi kritik dan saran terhadap pemerintah khususnya pemerintah Kabupaten Demak dalam implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis serta sebagai bahan pertimbangan dalam memperbaiki kekurangan implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis.
3. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan mampu menjadi sarana penyaluran aspirasi masyarakat khususnya dalam upaya pemerintah terhadap penanggulangan gelandangan dan pengemis.

## 1.4.Kajian Teori

### 1.4.1.Penelitian Terdahulu

Berikut paparan hasil penelitian terdahulu, dapat dilihat pada tabel 1.3. sebagai berikut:

**Tabel 1 . 1**  
Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Jurnal/ Tahun	Hasil
1.	Thabisani Ndlovu	<i>All poor together? Race and the stylistics of begging at traffic lights in Johannesburg / 2016.</i>	Rata-rata, pengemis kulit putih mendapatkan hasil yang lebih daripada pengemis kulit hitam. Hal ini terjadi terlepas dari gaya bahasa pengemis kulit putih yang menyarankan mereka sedang melakukan 'superioritas' atau 'kehormatan' dalam mengemis, sedangkan pengemis kulit hitam mengemis cenderung untuk mengadopsi strategi aktif dan nilai tambahnya ke jalanan.
2.	Ebenezer Owusu-Sekyere , Enock Jengre dan Eliasu Alhassan.	<i>Begging in the City: Complexities, Degree of Organization, and Embedded Risks / 2018</i>	Pengemis anak menggunakan strategi bervariasi untuk mendapatkan simpati publik. strategi mengemis anak diarahkan oleh pendamping yang merupakan orang dewasa serta menghitung uang hasil mengemis anak-anak. Mengemis telah semakin menjadi fenomena sosial dan ekonomi yang menengahi bagaimana mereka menghadapi tantangan kemiskinan dan mata pencaharian.
3.	Prashan Ranasinghe.	Refashioning vagrancy: a tale of Law's narrative of its imagination / 2015.	Gelandangan menempati tempat permanen. Namun, gelandangan bukan hanya fenomena sosial dan budaya, tetapi, pada kenyataannya, gelandangan merupakan fenomena hukum atau fakta hukum.

No.	Nama Peneliti	Judul Jurnal/ Tahun	Hasil
4.	Cristian P´erez Mu˜noz Doctoral Candidate dan Joshua D. Potter Post-Doctoral Fellow Jdpotte.	<i>Street-Level Charity: Beggars, Donors, and Welfare Policies Forthcoming in The Journal of Theoretical Politics / 2014.</i>	Secara khusus, berbagai kebijakan kesejahteraan sosial bisa secara langsung membentuk ukuran dan komposisi populasi pengemis di suatu negara juga sebagai motivasi dan sumber daya material yang tersedia bagi para masyarakat yang bersedekah.
5.	Katheryn A. Watson and Gary Ritchison.	<i>Effect of variation in nestling hunger levels on the begging behaviour of nestlings and the provisioning behaviour of adult American Kestrels / 2018.</i>	Respon orang untuk membasmi pengemis menunjukkan bahwa seleksi alam mungkin mendukung pengemis untuk mendapatkan lebih banyak makanan dan uang.
6.	Drs. Endang Erawan, M.Si, Dini Zulfiani, S.Sos. M.Si, dan Desi Alfiani	Implementasi Kebijakan Penertiban dan Penanggulangan Pengemis, Anak Jalanan Dan Gelandangan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Samarinda / 2018.	Banyak pengemis yang berada di Samarinda berasal dari daerah lain sehingga pemerintah daerah melakukan tindakan pemulangan ke daerah asal bagi para pengemis tersebut.

No.	Nama Peneliti	Judul Jurnal/ Tahun	Hasil
7.	Dia Meirina Suri.	Analisis Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penertiban dan Pembinaan Gelandangan Dan Pengemis di Kota Pekanbaru / 2017.	Implementasi penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis ini dipengaruhi instansi pelaksana, kelambatan implementasi Karena sumber daya yang disediakan, tidak adanya panti sosial, lingkungan, kurangnya dukungan dari masyarakat.
8.	Novita Nur Syahroni dan Argo Pambudi.	Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Bantul / 2017.	Secara kuantitas kebijakan tersebut cukup efektif namun secara kualitas membutuhkan jangka waktu yang lama. Jika dilihat dari karakteristik kebijakannya, kebijakan tersebut sudah memiliki aturan yang jelas untuk dilaksanakan sedangkan jika dilihat dari lingkungan kebijakan, masyarakat sudah mulai terbuka dan menerima kebijakan tersebut, terlihat dengan adanya partisipasi masyarakat.
9.	Baktiawan Nusanto.	Program Penanganan Gelandaanga dan Pengemis di Kabupaten Jember/ 2017.	Peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis ini juga disebabkan oleh semakin meningkatnya jumlah angka kemiskinan di Kabupaten Jember

No.	Nama Peneliti	Judul Jurnal/ Tahun	Hasil
10.	Harya Nindya Wicaksono.	Analisis Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum (Studi Kasus pada Pengemis, Pengamen, Pedagang Asongan dan Penggelap Mobil di Kecamatan Kartosono Kabupaten Nganjuk)/ 2016.	Faktor lingkungan sosial masyarakat Kertosono kurang mendukung adanya kebijakan ini, selain lingkungan sosial masyarakat Kecamatan Kertosono, lingkungan sosial Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Nganjuk juga sedikit menghambat untuk pelaksanaan kebijakan ini. Dari segi lingkungan ekonomi tidak memberikan dampak yang signifikan pada implementasi kebijakan ini, temuan yang ada adalah adapun permasalahan pengemis, pengamen, pedagang asongan dan penggelap mobil yang ada apabila mereka memiliki kreativitas untuk mengelola uang mereka maka sebenarnya mereka tidak perlu untuk menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan dan penggelap mobil di Kecamatan Kertosono.

Dari beberapa penelitian terdahulu yang telah disebutkan, terdapat penelitian yang membahas tentang strategi-strategi mengemis tertulis dalam jurnal “*Categories of Street Beggars and Factors Influencing Street Begging in Central Tanzania*”. Terdapat juga jurnal yang membahas mengenai layanan-layanan yang diberikan kepada gelandangan. Dalam “*A psycho-social exploration of street begging*” menjelaskan tujuan dan keuntungan mengemis.

Terdapat pula jurnal yang membahas atau menganalisis mengenai kebijakan-kebijakan kesejahteraan sosial yang diberikan kepada gelandangan, masalah-masalah utama yang dirasakan oleh pengemis, implementasi kebijakan penertiban dan pembinaan gelandangan, peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis serta faktor sosial yang kurang mendukung kebijakan penanggulangan pengemis dan gelandangan.

Dalam penelitian ini, peneliti akan menganalisis mengenai bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis serta faktor apa saja yang dapat mendukung serta menghambat pelaksanaan kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak baik faktor yang timbul akibat pelaksana kebijakan (pemerintah) maupun penerima kebijakan (masyarakat).

#### **1.4.2.Administrasi publik**

Administrasi publik merupakan cara intensif untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Secara umum ilmu administrasi publik dapat didefinisikan sebagai proses kerja sama dari sekelompok manusia berdasarkan nilai-nilai pelayanan, rasionalitas yang tinggi, efektivitas, dan efisiensi terhadap sumber daya yang dimiliki organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Ilmu administrasi publik merupakan perpaduan beberapa disiplin, yaitu sosiologi, psikologi, politik, hukum administrasi, dan merupakan interaksi teori dan praktik (Basuki, 2018: 11).

Dalam administrasi publik terdapat tujuh perspektif dalam administrasi publik dalam administrasi publik, sebagai berikut :

1. Perspektif pluralis, yang cenderung mencurigai kekuasaan dan atau pemusatan kekuasaan atau pemusatan kekuasaan. Kekuasaan bagi kelompok pluralis harus berada di tangan warga negara (publik), kelompok kepentingan dan kelompok politisi.
2. Perspektif pilihan publik, bahwa komunitas merupakan badan fiksi yang terdiri dari berbagai individu yang dipandang sebagai anggotanya.
3. Perspektif utilitarian, yang berpendapat bagaimana mengupayakan kepentingan, kesenangan, dan kebahagiaan individu tanpa memerhatikan nilai-nilai dan konsep komunitas (etika dan manfaat lebih besar untuk kepentingan publik.
4. Perspektif altruisme, yakni suatu paham yang lebih mengutamakan kepentingan orang lain. Meskipun ini bermanfaat, tetapi dalam kenyataan sulit dibuktikan.
5. Perspektif legislatif, yakni suatu praktik pemerintahan yang demokratis yang modern adalah bersifat perwakilan dan bukan bersifat langsung. Publik dalam hal ini memberikan kewenangan kepada badan legislatif untuk mewakili kepentingan publik.
6. Perspektif pelayanan, bahwa publik adalah konsumen baik individu maupun kelompok yang harus mendapat pelayanan prima dari aparatur negara. Oleh karena itu, aparatur negara harus menjadi pembela konsumen atau masyarakat (publik) dan untuk itu bekerja secara profesional.

7. Perspektif sosial dan budaya, bahwa publik memiliki kekhususan atau terdapat perbedaan baik nilai, adat istiadat, kebiasaan maupun budayanya. Bahwa publik sebagai warga negara memiliki hak dan kewajiban yang sama dan harus dipenuhi (Basuki, 2018: 9).

Nilai-nilai yang terkandung dalam ilmu administrasi publik yang menjadi pedoman dalam berperilaku serta sebagai acuan kualitas minimal yang harus dicapai dalam penyelenggaraan administrasi publik, adalah :

1. Nilai pelayanan, merupakan suatu proses kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk memberikan bantuan baik berupa jasa atau barang seoptimal mungkin kepada pihak lain yang memerlukan baik diminta dan atau tidak diminta dengan tujuan kepuasan publik.
2. Nilai rasionalitas, suatu proses berpikir dan bertindak yang dilandasi akal sehat, perhitungan yang matang dan realistis dengan tujuan meningkatkan efektivitas dan efisiensi untuk tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
3. Nilai efektivitas, suatu proses kegiatan yang didasarkan upaya agar hasil dari kegiatan yang dilakukan memiliki nilai guna yang tinggi dan mampu memberikan nilai positif baik terhadap organisasi maupun masyarakat yang dilayani sebagai tujuan organisasi.
4. Nilai efisiensi, suatu pengertian yang menggambarkan perbandingan terbaik antara suatu usaha dengan hasilnya (Basuki, 2018: 18).

Administrasi publik bertujuan untuk memberikan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yang berorientasi kepada kepuasan

masyarakat. Dalam pelaksanaannya tentu harus didasari adanya suatu kebijakan publik agar tujuan, sasaran, tupoksi, target yang telah ditetapkan semakin jelas. Dalam ilmu administrasi publik terdapat dua konsentrasi yaitu manajemen publik dan kebijakan publik. Manajemen publik mempelajari tentang cara mengatur dan mengelola sumber daya yang ada serta berpotensi agar dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang publik atau jasa publik. Kebijakan publik mempelajari mengenai upaya dan pelaksanaan kebijakan publik, evaluasi dan penilaian dampak kebijakan publik, analisis terhadap kebijakan publik, dan sebagainya.

#### **1.4.3.Paradigma Adiministrasi Publik**

Menurut Henry dalam Thoha (2008:18) Untuk memahami lebih jauh tentang administrasi negara, sebaiknya dipahami lewat paradigma. Lewat paradigma ini akan diketahui ciri-ciri dari administrasi negara. Paradigma dalam administrasi negara amat bermanfaat, karena dengan demikian seseorang akan mengetahui tempat di mana bidang ini dipahami dalam tingkatannya yang sekarang ini. Nicolas Henry dalam Harbani Pasolong (2014: 28), mengemukakan lima paradigma administrasi publik, yaitu:

##### **1. Dikotomi antara Politik dan Administrasi (1900-1926).**

Fokus dari ilmu administrasi negara terbatas pada masalah- masalah organisasi, kepegawaian dan penyusunan anggaran dalam birokrasi dan pemerintahan. Sedangkan masalah-masalah pemerintahan, politik dan kebijaksanaan merupakan substansi ilmu politik.

Lokus paradigma ini adalah mempermasalahkan di mana seharusnya administrasi negara ini berada. Pada masa ini, dibedakan dengan jelas antara administrasi dan politik negara. Tonggak sejarah sebagai momentum dari fase ini adalah tulisan dari Frank J. Goodnow dan Leonald D. White. Di dalam bukunya *Politics and Administration*, ia berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain. Dua fungsi pokok yang dimaksud adalah politik dan administrasi. Menurut Goodnow dan pengikutnya, administrasi negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan.

## 2. Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927-1937).

Lokus dari administrasi negara tidak merupakan masalah dalam paradigma ini, yang dipentingkan fokusnya yaitu: "prinsip-prinsip administrasi" dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Pada masa ini (1927-1937), administrasi memiliki prinsip-prinsip yang jelas. Prinsipnya adalah administrasi negara dapat diterapkan di negara mana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi dan lainnya. Pada fase ini, administrasi negara mencapai puncak reputasinya. Beberapa karya yang menonjol dalam fase paradigma kedua ini, antara lain adalah:

1. *Creative Experince* oleh Mary Parker Follet (1930).
2. Willougby; *Principles of public Administration* (1927).
3. *Industrial and General Management* oleh Hendri Fayol (1930).
4. F.W. Taylor, *Principle of Scientific Management* (1911).

5. *Principles of Organization* oleh James D. Mooney dan Alan C Reiley (1939), dan
  6. puncak akhir dari fase ini adalah tahun 1937, saat itu Luther H Gulick dan Lyndall Urwick mengemukakan tulisannya "*Paper on the Science of Administration*."
3. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970).

Pada masa ini (1950-1970), Secara singkat dijelaskan bahwa fase paradigma ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini paling sedikit dalam hubungannya dengan focus keahliannya yang esensial. Dalam masa ini, ada dua perkembangan baru yang patut dicatat, yaitu:

- a. Tumbuhnya penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat epistemologis.
  - b. Timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai salah satu bagian dari ilmu administrasi.
4. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1954-1970).

Pada masa ini (1954-1970), administrasi negara telah berkembang sebagai ilmu administrasi. Perkembangan ini diawali dengan ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Sebagai suatu paradigma, pada fase ini ilmu administrasi hanya memberikan fokus, tetapi tidak pada locusnya. Usaha

pengembangan, terutama diperoleh dari pengaruh fakultas administrasi perusahaan (*school of business administration*) mempercepat proses mencari alternatif paradigma ilmu administrasi. Pada Tahun 1956 terbitlah jurnal *Administrative Science Quarterly*, sebagai sarana yang amat penting untuk menyuarakan pendapat dan konsepsi-konsepsi dari paradigma ini.

5. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi Negara (1970).

Masa ini terjadi setelah tahun 1970. pada masa ini, administrasi negara telah berkembang menjadi ilmu administrasi negara, yaitu merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan (*policy science*), dan ekonomi politik. Dalam waktu singkat, administrasi negara sebagai suatu bidang kajian telah menunjukkan warnanya sendiri. Beberapa departemen, fakultas dan akademi baru administrasi negara dan *public affairs* bermunculan. Salah satu trend dari pertumbuhan administrasi negara ini adalah terbentuknya asosiasi nasional dari fakultas-fakultas tersebut (*The National Association of School of Public Affairs and Administration*).

#### **1.4.4.Kebijakan Publik**

##### **1.4.4.1.Definisi Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan hasil interaksi intensif para aktor pembuat kebijakan berdasar pada fenomena yang harus dicarikan solusinya. Tidak hanya itu kebijakan publik kerap pula menyertakan partisipasi masyarakat guna menghasilkan keputusan yang terbaik. Namun tidak jarang kebijakan merupakan hasil karya yang bersifat tertutup. Dalam arti kata lain, kebijakan terjadi dalam konteks politik yang tidak demokratis sehingga keputusan sangat bersifat *top-down*. Ini bukan berarti di negara bersistem demokrasi, kebijakan tertutup tidak terjadi. Ada banyak cara yang dilakukan oleh para aktor pembuat kebijakan untuk menghasilkan keputusan-keputusan yang bersifat sempit untuk mempresentasikan kepentingan golongan, agama atau kepentingan politik tertentu. Akibatnya, kebijakan menjadi tidak bersifat publik lagi, meskipun terkadang harus dilaksanakan secara luas karena keputusan yang dibuat hanya mewadahi kepentingan segelintir orang saja (Leo, 2016: 1).

#### 1.4.4.2. Aktor-Aktor Kebijakan Publik

Menurut Leo pada buku Dasar-Dasar Kebijakan Publik Edisi Revisi tahun 2016, aktor kebijakan publik dibagi menjadi dua, yaitu :

##### 1. Aktor Negara

Aktor atau pejabat pembuat kebijakan adalah orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam memformulasi hingga menetapkan sebuah kebijakan. Aktor-aktor negara antara lain :

##### a. Lembaga legislatif

Peran utama lembaga legislatif adalah membuat legislasi atau produk hukum yang berupa produk kebijakan. Dalam menjalankan fungsi utamanya lembaga legislatif melakukan pembuatan dan formulasi kebijakan publik.

##### b. Lembaga eksekutif

Banyak analis yang mengatakan bahwa saat ini kita hidup dalam era yang disebut dengan “*executive-center era*”, dimana efektivitas pemerintah secara substansial sangat tergantung pada pemimpin eksekutif saja, baik dalam proses formulasi maupun dalam implementasi kebijakannya.

Sebagai contoh dalam proses perundang-undangan di Indonesia RUU bisa datang atas inisiatif presiden, DPR atau keduanya. Tetapi kebanyakan RUU yang terkait dengan perihal ekonomi (RAPBN) selalu datang dari inisiatif eksekutif.

c. Lembaga yudikatif

Lembaga yudikatif atau peradilan mempunyai wewenang untuk menentukan arah kebijakan publik. Lembaga yudikatif mempunyai wewenang untuk melakukan peninjauan ulang (*judicial review*).

2. Aktor Non-Negara

Aktor non-negara mempunyai peran untuk memberi masukan terhadap formulasi dan implementasi kebijakan publik melalui partisipasi yang diberikan dalam hal tersebut. Beberapa aktor non-negara antara lain :

a. Kelompok kepentingan dan kelompok penekan

Di negara maju atau negara berkembang kelompok kepentingan dan penekan mempunyai peran dan fungsi untuk mempertemukan kepentingan antara warga dengan aktor perumus atau pembuat kebijakan.

b. Partai politik

Partai politik merupakan suatu wadah atau sarana partisipasi warga negara dalam proses pembuatan (formulasi) dan pelaksanaan (implementasi) kebijakan.

c. Media massa

Di negara demokrasi liberal, media massa mempunyai pengaruh besar atas pelaksanaan urusan politik. Media massa mempunyai kemampuan untuk mendorong dan menggerakkan massa atau kelompok kepentingan untuk mengatur (*agenda setting*). Kemampuan tersebut dilakukan dengan cara mempublikasikan isu tertentu secara terus menerus dengan harapan

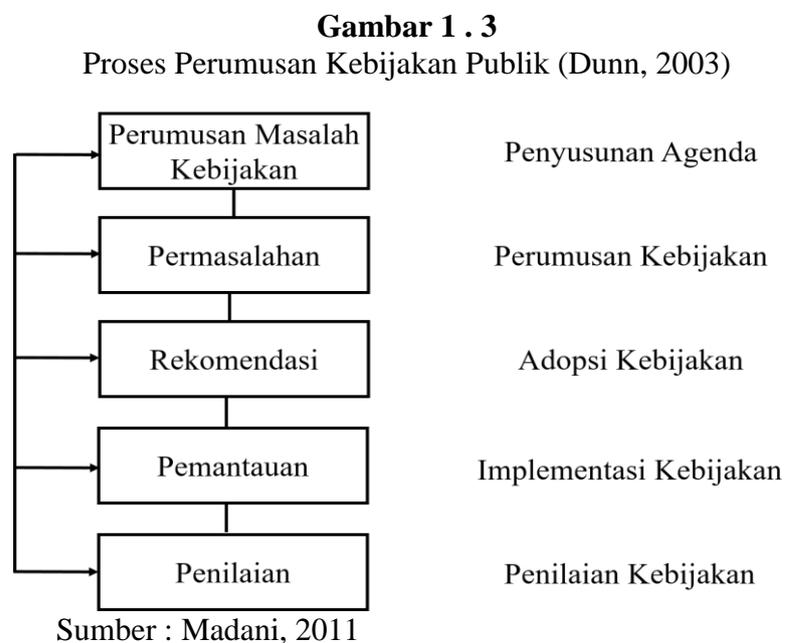
mengonsentrasikan perhatian pembaca, pendengar atau pemirsa tentang isu yang sedang diangkat.

d. Warga negara sebagai individu

Dalam pembahasan mengenai formulasi kebijakan, warga negara secara individu sering diabaikan. Ini karena kelompok penekan, kelompok kepentingan dan partai politik jauh lebih mengambil peran. Hal ini kurang baik karena kepentingan warga secara individu kerap terdistorsi oleh kepentingan kelompok atau partai sehingga terjadi perbedaan dalam harapannya.

### 1.4.4.3. Proses perumusan kebijakan

Dijelaskan oleh Dun (2003:25) dalam Maduni, 2011 proses perumusan kebijakan publik selalu diawali oleh serangkaian kegiatan yang saling bertautan dan berhubungan antara satu dengan yang lain. Proses tersebut terdiri dari kegiatan penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dapat digambarkan bahwa proses kebijakan tersebut melalui visualisasi sebagai berikut :



Setelah kebijakan publik dibuat, maka implementasi kebijakan harus dilaksanakan agar kebijakan tersebut dapat terlaksana, proses implementasi kebijakan tentu harus berjalan sesuai aturan agar tujuan kebijakan dapat dilaksanakan.

## **1.4.5. Implementasi Kebijakan**

### **1.4.5.1. Model Implementasi George C. Edward III dalam Purwanto, 2009.**

Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Edward menunjuk empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi.

Empat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

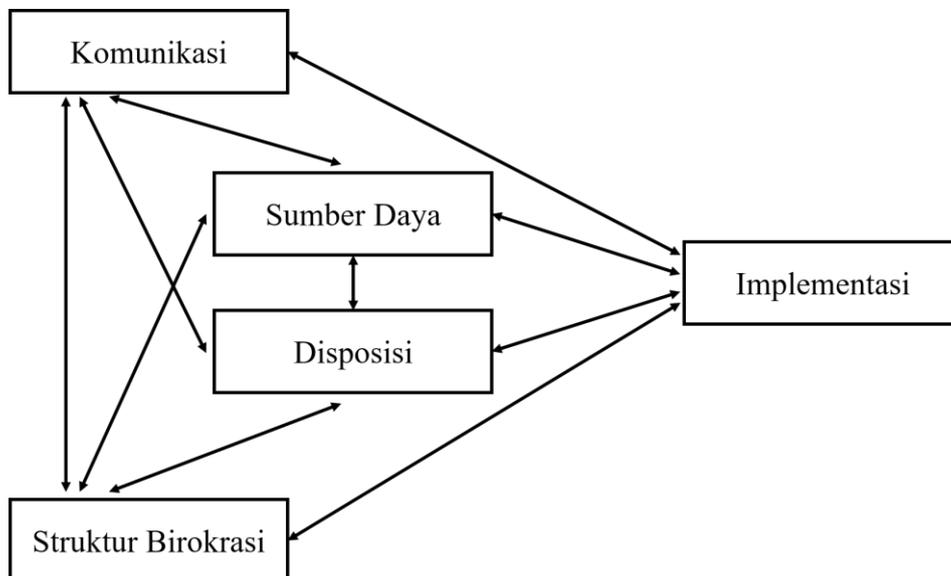
1. Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Tujuan dan sasaran dari program/ kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program . Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dan mengaplikasikan program dan kebijakan dalam dalam ranah yang sesungguhnya
2. Sumber daya , yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementator yang dapat melingkupi seluruh kelompok sosial. Sumber daya finansial adalah atas sebuah program atau kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa keandalan implementator, kebijakan menjadi kurang energik dan

berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan, sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program atau kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

3. Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementator kebijakan atau program. Karakter yang penting dimiliki implementator yang memiliki komitmen tinggi dan jujur dan akan senantiasa bertahap diantara hambatan yang ditemui dalam program atau kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah program yang telah digariskan dalam *guideline program*. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap tahap program secara konsisten . sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program atau kebijakan.
4. Struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan, Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *standard operating procedur (SOP)* yang dicantumkan dalam *guideline program* atau kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapa pun karena kan menjadi acuan dalam bekerjanya implementator. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit,

panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dan hal ini hanya dapat lahir jika struktur didesain secara ringkas dan fleksibel menghindari “virus weberian“ yang kaku terlalu hierarkis dan birokratis.

**Gambar 1 . 4**  
Model Implementasi Menurut George C. Edward III



Sumber : Purwanto, 2009

Model implementasi dari Edward ini dapat digunakan sebagai alat mencitra implementasi program di berbagai tempat dan waktu . Artinya empat variabel yang tersedia dalam model dapat digunakan untuk mencitra fenomena implementasi kebijakan publik.

#### **1.4.5.2. Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn dalam Purwanto, 2009**

Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan, beberapa variabel yang ditetapkan antara lain :

1. Standar dan sasaran kebijakan, Standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah ataupun panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga diakhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.
2. Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran yang telah ditetapkan.
3. Sumber daya merujuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan.
4. Komunikasi antar badan pelaksana merujuk pada mekanisme program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan seperti seberapa sering rapat rutin diadakan. Tempat dan waktu komunikasi antar organisasi juga merujuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program atau kebijakan.
5. Karakteristik badan pelaksana, merujuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang.

6. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik, merujuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi itu sendiri.
7. Sikap pelaksana, merujuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan.

**1.4.5.3. Model Komunikasi dari Implementasi Kebijakan antar pemerintah (The Communication Model of Intergovernmental Policy Implementation) – Goggin, Bowman, Lester dan O’Tole, Jr (Dalam Purwanto, 2009: 44)**

Model Goggin hendak mencoba membuat teori yang general yang selama ini dianggap sulit untuk dilakukan. Goggin memanfaatkan konsep komunikasi sebagai jalan alternative untuk membuat teori implementasinya. Teori ini diyakininya mampu memuaskan kepentingan implementasi baik secara teori maupun empiric dalam berbagai tingkatan pemerintahan: federal, Negara dan tingkat level. Dalam model ini Goggin menjelaskan :

*State Implementation*

*State implementation* adalah sebuah proses, sebuah seri dari keputusan Negara dan aksi langsung untuk mengambil keputusan yang telah diputuskan yang merupakan mandate Negara federal menjadi dampak *stae implementation* yang sering disamakan dengan kepatuhan negara- negara (bagian) atau kepuasan berdasar waktu dari persyaratan- persyaratan prosedural dari sebuah hukum.

Termasuk juga dalam pengertian ini adalah merujuk kepada kepatuhan dan dipastikan tidak terdapat modifikasi atau pembangkangan yang bertentangan dengan tujuan pembuatan hukum tersebut. Ciri penting dari proses *state implementation* adalah adanya tepat waktu dan kepuasan kinerja dari tugas penting yang ditentukan berhubungan dengan pencapaian tujuan dari hukum.

Model komunikasi yang dikembangkan menjelaskan dua hal yaitu *outputs* dan *outcomes*. *Outputs* merujuk kepada eksistensi tujuan- tujuan program telah memuaskan. *Outcomes* adalah perubahan- perubahan pada masalah masyarakat yang lebih luas bahwa program ini diharapkan untuk mengoreksi. Objek dari model komunikasi secara actual adalah trio item: *the implementation process, the outputs of the implementation program, dan outcomes that are eventually produced.*

1. *Federal- Level Inducements and Constraint* (Rangsangan dan Paksaan pada Tingkat Negara Bagian)

Goggin memasukkan rangsangan dan paksaan pada tingkat negara bagian berdasarkan dua aspek yaitu isi dan bentuk kebijakan. Isi dan bentuk dari kebijakan pemerintah nasional yang berupa status keputusan, pemerintah eksekutif, keputusan hukum, atau regulasi administrative berdampak pada pilihan- pilihan dan perilaku dari level kondisi implementator.

2. *State- and Local- Level Inducements and Constraints* (Rangsangan dan Paksaan pada Tingkat Negara dan Lokal)

Rangsangan dan paksaan yang menentukan pada level negara bagian dan lokal adalah sebuah komponen dari model yang menekankan pada pentingnya pengetahuan politik tingkat negara bagian dan lokal (organisasi- organisasi kepentingan pada level ini) dalam hal memahami bagaimana dan mengapa implementasi seharusnya dilakukan.

3. *Decisional Outcomes and State Capacity* (Hasil Kebijakan dan Kapasitas Negara Bagian)

Model komunikasi mendudukan pembuat kebijakan dalam *pivotal role* (peran yang sangat penting. Mereka menerima dan mengevaluasi dari arus informasi yang dikirim dari negara federal, negara bagian dan tingkat lokal. Mereka harus secara cermat meneliti informasi tersebut baik yang dari atas maupun dari bawah. Dua hal harus ada sebelum kebijakan diimplementasikan.

Pertama, kebijakan untuk memproses kebijakan harus dibuat. Ini bukanlah hal yang sederhana, karena harus memperhatikan perbedaan-perbedaan yang beragam dari kondisi tingkat pemerintahan di level bawah yang akan menjalankan kebijakan.

Kedua, kapasitas negara bagian. Model Goggin meyakini pentingnya perbedaan antara kebijakan dan aksi. Goggin mensugesti bahwa variasi kapasitas untuk menjalankan lintas negara, lintas program, atau lintas waktu juga berdampak pada pola implementasi yang seharusnya dijalankan.

Implementasi tidak hanya dipengaruhi oleh negara federal, negara bagian, atau tingkat lokal saja, tetapi juga oleh organisasi dan kapasitas lingkungan.

#### 4. *Feedback and Policy Redesign* (Umpan Balik dan Redesain Kebijakan)

Rangsangan dan paksaan dari berbagai tingkat pemerintahan akan memicu suatu adaptasi baru dari satu kebijakan ke kebijakan lain, dari satu waktu ke waktu yang lain. Individu dan organisasi public harus mampu belajar untuk memiliki kapasitas untuk belajar dan kemampuan untuk beradaptasi untuk perubahan yang tidak pasti. Perbedaan kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat memicu perubahan kebijakan yang cepat dan memicu konflik yang wajar. Koordinasi dan koorperasi dibutuhkan untuk mengetahui siapakah yang berhak untuk menjalankan kebijakan dan memiliki kekuatan lebih untuk mendesain ulang kebijakan tersebut.

Mungkinkah Model Goggin dapat Diadaptasi untuk Kajian Implementasi Kebijakan dalam Konteks Indonesia?

Model Goggin dapat diadaptasi untuk menilai sejauh mana efektifitas kebijakan di Indonesia. Istilah- istilah yang digunakan harus disesuaikan dengan tingkatan yang (hampir) serupa, seperti:

1. Negara federal dapat diartikan dengan pemerintah pusat,
2. Negara bagian dapat diartikan dengan kabupaten,
3. Tingkat lokal dapat diartikan dengan kecamatan/ desa.

Negara bagian (*state*) dalam konteks implementasi kebijakan di Indonesia sulit dicarikan pandanannya: apakah *state* (dalam konteks) Indonesia sama dengan

provinsi atau kabupaten? Istilah *state* tidak cocok dengan kedua istilah ini (provinsi dan kabupaten), karena memang negara bagian jelas memiliki kewenangan yang lebih luas ketimbang disamakan dengan provinsi atau kabupaten. Namun demikian, istilah *state* diatas nampaknya lebih sesuai jika disamakan dengan kabupaten. Hal ini karena pertama, dalam otonomi daerah peran pemerintah kabupaten dalam implementasi kebijakan lebih menonjol ketimbang provinsi. Kedua, pemerintah provinsi secara substantif merupakan kaki tangan pemerintah pusat yang dalam istilah Goggin menggunakan istilah *negar federal*. Oleh karena itu, jika istilah negara bagian disamakan dengan provinsi maka akan terjadi dua kali pengkajian yang memiliki fungsi sama yaitu sebagai pemerintah pusat. Dengan demikian istilah negara bagian dalam model Goggin lebih tepat bila diadaptasi dalam konteks Indonesia dengan pemerintah kabupaten.

#### **1.4.5.Kesejahteraan Sosial**

Dalam pelaksanaan kebijakan tentunya sangat memperhatikan dan mempertimbangkan kesejahteraan sosial masyarakat. Istilah kesejahteraan sosial bukanlah hal baru, baik dalam wacana global maupun nasional. Di Indonesia konsep kesejahteraan sosial juga telah lama dikenal. Kesejahteraan sosial telah ada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Undang-undang Republik Indonesia nomor 6 tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan pokok kesejahteraan sosial, merumuskan kesejahteraan sosial sebagai berikut :

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

Kesejahteraan mempunyai makna yang relatif berbeda (Edi: 2005), berikut makna- makna kesejahteraan :

1. Kondisi kehidupan atau keadaan sejahtera, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial.
2. Institusi, arena atau bidang kegiatan yang melibatkan lembaga kesejahteraan sosial dan berbagai profesi kemanusiaan yang menyelenggarakan usaha kesejahteraan sosial dan pelayanan sosial.
3. Aktivitas, yakni suatu kegiatan-kegiatan atau usaha yang terorganisir untuk mencapai kondisi sejahtera.

Secara umum istilah kesejahteraan sosial sering diartikan sebagai kondisi sejahtera (konsepsi pertama), yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat mendasar seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan dan perawatan kesehatan. Pengertian seperti ini

menempatkan kesejahteraan sosial sebagai tujuan akhir dari suatu kegiatan pembangunan. Menurut undang-undang nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, penyelenggaraan kesejahteraan sosial diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial :

- 1) kemiskinan.
- 2) ketelantaran.
- 3) kecacatan.
- 4) keterpencilan.
- 5) ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku.
- 6) korban bencana.
- 7) korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Adapun bentuk- bentuk dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:

a. Rehabilitasi sosial

Rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Seseorang yang mengalami disfungsi sosial antara lain penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, tuna susila, gelandangan, pengemis, eks penderita penyakit kronis, eks narapidana, eks pecandu narkoba, pengguna psikotropika sindroma ketergantungan, orang dengan HIV/AIDS (ODHA), korban tindak kekerasan,

korban bencana, korban perdagangan orang, anak terlantar, dan anak dengan kebutuhan khusus.

b. Jaminan sosial

Jaminan Sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Jaminan sosial bertujuan untuk menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi.

c. Pemberdayaan sosial.

Pemberdayaan Sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Pemberdayaan sosial dilakukan melalui peningkatan kemauan dan kemampuan, penggalan potensi dan sumber daya, penggalan nilai-nilai dasar, pemberian akses dan pemberian bantuan usaha.

d. Perlindungan sosial.

Perlindungan Sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial. Perlindungan sosial dilaksanakan melalui bantuan sosial, advokasi sosial, bantuan hukum.

### **1.5. Kerangka Pemikiran**

Permasalahan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak terjadi di Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga Kadilangu yang merupakan kawasan destinasi para peziarah yang datang di Kabupaten Demak. Adanya gelandangan dan pengemis tentu menimbulkan beberapa permasalahan, salah satunya mengganggu kenyamanan para pengunjung atau peziarah dan masyarakat, mengurangi keindahan dan ketertiban, meresahkan masyarakat sekitar, mengotori lingkungan, serta menimbulkan penyebaran penyakit menular masyarakat.

Banyaknya gelandangan dan pengemis disekitar kawasan Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga Kadilangu disebabkan ramainya peziarah yang datang di kawasan tersebut sehingga kawasan tersebut merupakan kawasan yang tepat untuk mendapatkan penghasilan yang lebih. Penyelesaian permasalahan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak diatasi dengan implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis. Implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak dilakukan dengan dua tahap yaitu :

#### **1. Penertiban gelandangan dan pengemis**

Penertiban gelandangan dan pengemis adalah upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengurangi banyaknya gelandangan dan pengemis bertujuan untuk menghentikan suatu kegiatan yang berhubungan dengan permasalahan tersebut.

## 2. Pembinaan gelandangan dan pengemis

Pembinaan merupakan suatu tindakan untuk melakukan bimbingan dan pengarahan secara sadar untuk memperbaiki pola kehidupan agar menjadi lebih tertata.

Implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis dapat dilakukan dengan menggunakan teori implementasi oleh George C. Edward III. Dalam teori implementasi yang dikemukakan oleh Edward III dalam Purwanto, 2009 menyebutkan terdapat empat faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis, antara lain :

### 1. Komunikasi

Komunikasi merujuk kepada komunikasi antara seluruh *stakeholder* dalam implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak, masyarakat sekitar dan gelandangan dan pengemis di kawasan Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga Kadilangu.

### 2. Sumber Daya

Sumber daya mencakup seluruh sumber daya yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial yang dibutuhkan.

### 3. Disposisi

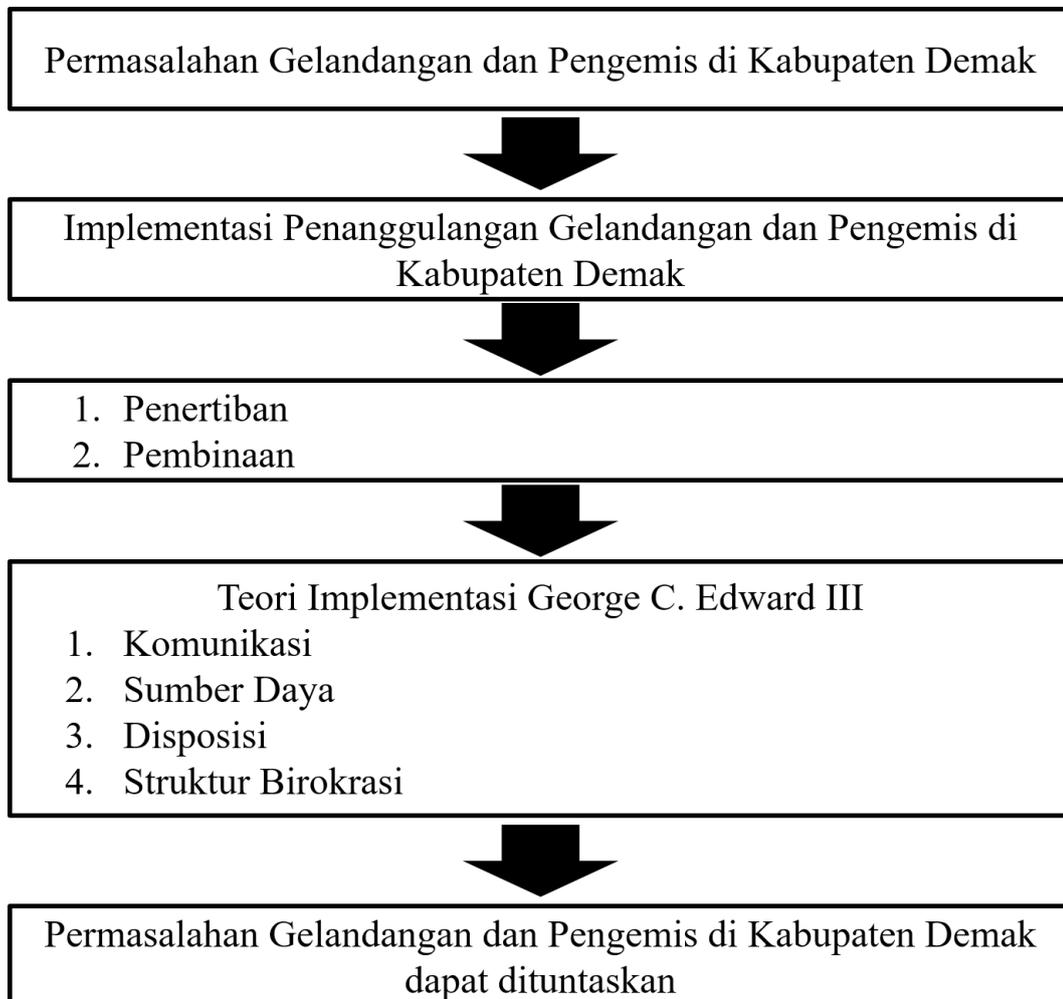
Disposisi mencakup karakteristik *stakeholder* implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak seperti tingkat komitmen pelaku kebijakan dalam implementasi kebijakan dan kedisiplinan pelaku kebijakan.

#### 4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah suatu bentuk pembagian tugas yang dilakukan oleh *stakeholder* implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak agar tiap bagian mempunyai peran yang optimal sehingga tujuan organisasi dapat tercapai.

Dengan adanya upaya- upaya implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak diharapkan dapat menuntaskan permasalahan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.

**Gambar 1 . 5**  
Model Kerangka Pemikiran



## 1.6. Fenomena Penelitian

Implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak adalah tindakan atau upaya yang dilakukan oleh pemerintah terkait yang bertujuan untuk terlaksananya kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak agar dapat mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten. Dalam implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak, pemerintah melaksanakan beberapa upaya, antara lain :

### 1. Penertiban gelandangan dan pengemis

Penertiban gelandangan dan pengemis adalah upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengurangi banyaknya gelandangan dan pengemis bertujuan untuk menghentikan suatu kegiatan yang berhubungan dengan permasalahan tersebut. Pembinaan dalam penelitian ini mencakup :

- a. Pelaksanaan penertiban gelandangan dan pengemis yang di Kabupaten Demak.
- b. Intensitas pelaksanaan penertiban gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.
- c. Lokasi pelaksanaan penertiban gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.
- d. Tujuan pelaksanaan penertiban gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.

## 2. Pembinaan gelandangan dan pengemis

Pembinaan merupakan suatu tindakan untuk melakukan bimbingan dan pengarahan secara sadar untuk memperbaiki pola kehidupan agar menjadi lebih tertata. Pembinaan gelandangan dan pengemis dalam penelitian ini mencakup :

- a. Pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.
- b. Proses atau tahapan dalam penerimaan gelandangan dan pengemis agar dapat diberikan upaya pembinaan.
- c. Pelayanan yang diberikan dalam pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.

Dalam implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak, dapat diukur melalui :

### 1. Komunikasi :

Komunikasi adalah suatu kegiatan dalam melakukan penyampaian informasi, baik ide, atau gagasan, dari satu pihak ke pihak lainnya agar informasi tersebut dapat diterima orang lain dan menyiptakan kesepahaman. Komunikasi dalam implementasi penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak merupakan hubungan yang dilakukan *stakeholder*, baik dengan sesama *stakeholder* (Dinas Sosial P2PA dan Satpol PP) maupun *stakeholder* dengan sasaran kebijakan (gelandangan dan pengemis) Komunikasi dalam penelitian ini mencakup pada :

- a. Koordinasi antar *stakeholder* kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak (Dinas Sosial P2PA dan Satpol PP).

- b. Komunikasi yang terjadi antara *stakeholder* (Dinas Sosial P2PA dan Satpol PP) dengan para gelandangan dan pengemis.
- c. Komunikasi yang terjadi antara *stakeholder* (Dinas Sosial P2PA dan Satpol PP) dengan masyarakat.

## 2. Sumber daya

Sumber daya merupakan suatu peluang atau potensi yang mendukung suatu kegiatan agar kegiatan tersebut dapat berjalan dan dapat mencapai tujuan. Sumber daya dapat berupa sumber daya manusia, sumber daya alam maupun sumber daya finansial. Sumber daya yang dibutuhkan dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak dapat berupa sumber daya manusia maupun sumber daya finansial yang ada. Sumber daya dalam penelitian ini mengarah pada:

- a. Kondisi sumber daya manusia dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.
- b. Kondisi sumber daya manusia sasaran kebijakan (gelandangan dan pengemis).
- c. Kondisi sumber daya finansial dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.

## 3. Disposisi

Disposisi adalah suatu kecenderungan atau kemauan pelaku kebijakan untuk melaksanakan suatu kebijakan agar kebijakan tersebut berjalan sesuai tujuan yang telah ditetapkan. Disposisi dalam implementasi penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak mencakup ketertiban,

ketegasan dan kemauan *stakeholder* dalam melaksanakan kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak. Disposisi dalam penelitian ini mencangkup pada:

- a. Sikap *stakeholder* dalam melakukan penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis.
- b. Proses Implementasi kebijakan penanggulangan geandangan dan pengemis dilakukan *stakeholder* dalam implementasi kebijakan penanggulangan pengemis di Kabupaten Demak.

#### 4. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi adalah suatu bentuk pembagian tugas yang dilakukan oleh organisasi agar tiap bagian mempunyai peran yang optimal sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Struktur birokrasi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak yang mencangkup tupoksi *stakeholder* serta SOP dalam pelaksanaan implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak. Struktur organisasi pada penelitian ini mencangkup pada:

- a. Struktur organisasi dalam pelaksanaan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.
- b. SOP dalam pelaksanaan implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis yang ada di Kabupaten Demak.

## **1.7. Metode Penelitian**

### **1.7.1. Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.

Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi yang timbul di masyarakat yang menjadi objek penelitian itu (Burhan, 2013: 48). Penelitian deskriptif mempelajari masalah- masalah yang ada dalam masyarakat serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi- situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan- kegiatan, sikap- sikap, pandangan- pandangan serta proses- proses yang sedang berlangsung dan pengaruh- pengaruh dalam suatu fenomena (Nazir, 2013: 43).

Penelitian kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, yaitu suatu data yang mengandung makna dimana makna merupakan data yang sebenarnya, data yang pasti dan merupakan suatu nilai balik data yang tampak (Afifuddin & Beni, 2009: 59). Penelitian Kualitatif adalah penelitian yang digunakan untuk meneliti kondisi objek alamiah, dimana peneliti merupakan instrument kunci, tehnik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis dan bersifat induktif, dan hasil penelitian lebih menekankan makna daripada generalisasi (Afifuddin & Beni, 2009: 57).

Peneliti memilih untuk menggunakan tipe penelitian deskriptif kualitatif karena tipe penelitian deskriptif kualitatif sesuai dengan tujuan penelitian ini, yaitu untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan

gelandangan dan pengemis di kabupaten demak, khususnya pada masjid agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga Kadilangu.

### **1.7.2.Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah di Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga. Selain itu Peneliti akan meneliti juga pada Satpol PP Kabupaten Demak dan Dinas sosial P2PA Kabupaten Demak sebagai lembaga atau instansi yang melaksanakan penertiban serta pembinaan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.

### **1.7.3.Subjek Penelitian**

Subjek Penelitian ini adalah Para Gelandangan dan Pengemis yang ada di sekitar Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga serta masyarakat yang tinggal di sekitar Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga selain itu peneliti juga meneliti beberapa instansi- instansi terkait yang mengimplementasikan kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak seperti Satpol PP Kabupaten Demak dan Dinas Sosial P2PA Kabupaten Demak.

### **1.7.4.Jenis Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu :

#### **1. Data Primer**

Data primer merupakan data yang didapat atau diperoleh oleh peneliti secara langsung dari sumber data tersebut yang dapat disebut dengan data asli.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh peneliti melalui berbagai macam sumber yang telah ada.

### **1.7.5.Sumber Data**

Adapun sumber- sumber data yang diperoleh peneliti dalam penelitian ini, antara lain:

#### 1. Data Primer

Dalam penelitian ini peneliti memperoleh data primer melalui observasi, wawancara langsung dan dokumentasi. Peneliti akan melakukan observasi untuk melihat kondisi yang ada pada lokasi penelitian selain itu peneliti juga akan melakukan dokumentasi dalam pelaksanaan penelitian ini. Peneliti akan melakukan wawancara kepada gelandangan dan pengemis yang ada di sekitar Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga, dimana dalam wawancara ini peneliti akan lebih menggali secara mendalam mengenai upaya penertiban gelandangan dan pengemis serta upaya apa saja yang dilakukan dalam penertiban dan pembinaan yang dialami oleh para gelandangan dan pengemis, selain itu peneliti akan mewawancarai gelandangan dan pengemis yang ada disekitar lokus penelitian mengenai alasan mereka melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis.

Dalam penelitian ini peneliti akan melakukan wawancara kepada masyarakat sekitar. Peneliti juga akan melakukan kegiatan wawancara kepada instansi- instansi terkait seperti Satpol PP Kabupaten Demak dan Dinas Sosial P2PA Kabupaten Demak sebagai instansi yang melakukan penertiban dan

pembinaan dalam implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis yang ada di Kabupaten Demak, wawancara yang dilakukan mengenai bagaimana proses penertiban gelandangan dan pengemis serta pembinaan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak, selain itu peneliti akan mewawancarai mengenai apa saja faktor pendorong dan penghambat implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder yang akan didapatkan peneliti untuk penelitian ini berasal dari surat kabar, artikel, jurnal, buku, laporan dan lain sebagainya.

### **1.7.6. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi, dokumentasi dan wawancara secara mendalam. Dalam penelitian ini peneliti akan mewawancarai *stakeholder* kebijakan yaitu Dinas Sosial P2PA dengan jumlah informan 2 (dua) orang dan Satpol PP dengan jumlah informan 2 (dua) orang, gelandangan dan pengemis sejumlah 6 (enam) orang (3 (tiga) orang di Masjid Agung Demak dan 3 (tiga) orang di Makam Sunan Kalijaga) dan masyarakat sejumlah 4 (empat) orang, dengan dipilihnya beberapa responden tersebut maka diharapkan dapat diketahui dengan jelas bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.

### **1.7.7. Metode Analisis Data**

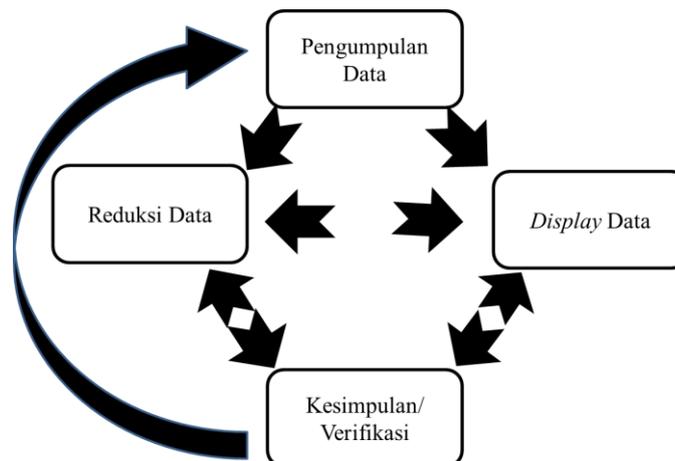
Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema,

prinsip pokok dari penelitian kualitatif adalah menemukan teori dari data. Menurut Bogdan dan Biken (Moloeng, 2005:248) Analisis data adalah upaya yang dilakukan dengan cara mengorganisasikan data, memilahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintensiskannya, mencari, dan menemukan pola, menemukan apa yang paling penting dan dipelajari serta memutuskan yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Dalam analisis data penelitian ini, peneliti menggunakan induktif analisis, induktif analisis merupakan analisis suatu penelitian yang didasarkan oleh data yang telah diperoleh peneliti. Dalam penelitian ini semua faktor baik lisan maupun tulisan dari sumber yang ada disajikan untuk menjawab semua pertanyaan-pertanyaan penelitian.

Berikut merupakan gambar tahapan beserta alur teknik analisis data dengan model interaktif yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman dalam Herdiansyah, 2010 : 164.

**Gambar 1 . 6**  
Komponen Analisis Data Model Interaktif Miles dan Huberman



Sumber : Herdiansyah, 2010

### **1.7.7.1. Pengumpulan Data**

Pengumpulan data pertama-tama dimulai dengan manggali data dari berbagai sumber, yaitu dengan wawancara, pengamatan, yang kemudian dituliskan dalam catatan lapangan dengan memanfaatkan dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto dan sebagainya. Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan tiga teknik yaitu dengan wawancara, observasi dan dokumentasi.

### **1.7.7.2.Reduksi Data**

Reduksi data menurut Miler dan Huberman adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian, pengabstraksian dan pentransformasian data kasar dari lapangan. Proses ini berlangsung selama penelitian dilakukan. Reduksi data berfungsi untuk menajamkan, menggolongkan, mengarahakan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi sehingga interpretasi bisa ditarik. Dalam proses reduksi ini, peneliti benar- benar mencari data yang benar- benar valid. Ketika peneliti menyangsikan kebenaran data yang diperoleh akan dicek ulang dengan informan yang dirasa penetili lebih mengetahui (Basrowi & Suwandi, 2008: 209).

### **1.7.7.3.Display Data**

*Display* data menurut Miler dan Huberman merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan untuk menarik kesimpulan dengan pengambilan tindakan (Basrowi & Suwandi, 2008: 209). Dalam penelitian peneliti menggunakan *display* data dengan teks naratif agar dapat memudahkan pembaca dalam menarik kesimpulan.

#### **1.7.7.4. Kesimpulan atau Verifikasi**

Kesimpulan atau verifikasi menurut Miler dan Huberman adalah sebagian dari satu kegiatan konfigurasi yang utuh. Kesimpulan- kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Dalam tahap ini, peneliti membuat rumusan proposisi yang terkait dengan prinsip logika, mengangkatnya sebagai temuan penelitian, kemudian dilanjutkan dengan mengkaji secara berulang- ulang terhadap data yang ada, pengelompokan data yang telah dibentuk, dan proposisi yang telah dirumuskan (Basrowi & Suwandi, 2008: 210).

#### **1.7.8. Keabsahan Data**

Keabsahan data dilakukan dengan triangulasi data. Triangulasi diartikan sebagai tehnik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan dari berbagai tehnik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada (Sugiyono, 2009: 241).

Menurut Sutopo (2002:7) triangulasi adalah cara yang paling umum digunakan bagi peningkatan validitas dalam penelitian kualitatif. Beberapa macam triangulasi data sendiri menurut Denzin dalam Moleong (2004 : 330) ada beberapa macam yaitu :

##### **1. Triangulasi Sumber (data)**

Triangulasi ini membandingkan dan mengecek suatu informasi yang diperoleh melalui sumber yang berbeda- beda dalam metode kualitatif.

##### **2. Triangulasi Metode**

Triangulasi ini menguji kebenaran data dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda.

### 3. Triangulasi penyidikan

Triangulasi ini bertujuan untuk keperluan pengecekan kembali kebenaran data. Dapat dilakukan dengan cara membandingkan hasil pekerjaan seorang analisis dengan analisis lainnya.

### 4. Triangulasi Teori

Triangulasi ini berdasarkan anggapan bahwa fakta tertentu tidak dapat diperiksa kebenarannya dengan satu atau lebih teori tetapi hal itu dapat dilakukan, dalam hal ini dinamakan penjelasan banding.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan tehnik triangulasi data dan triangulasi metode untuk menguji keabsahan data.