

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan internasional yang termuat dalam Sustainable Development Goals (SDGs) yang merupakan wujud komitmen dari seluruh negara didunia untuk melaksanakan agenda 2030 yaitu pembangunan berkelanjutan. Target dan tujuan SDGs secara eksplisit dimaksudkan untuk mencapai hasil pembangunan yang telah ditetapkan. Salah satunya yaitu poin pertama SDGs tentang pemberantasan kemiskinan dan kelaparan “mengakhiri segala bentuk kemiskinan.” Terkait dengan tujuan SDGs tersebut, hal ini mempertegas posisi dan peranan sektor kesejahteraan sosial dalam pembangunan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menurunkan angka kemiskinan, baik dalam cakupan internasional, nasional, maupun regional.

Globalisasi diidentifikasi sebagai proses global dimana ekonomi, budaya, sosial, serta proses-proses politik dapat mempengaruhi kehidupan suatu negara bahkan ke dalam kehidupan masyarakatnya sehari-hari. terdapat 3 isu utama yang sedang melanda dunia yaitu kemiskinan, penciptaan lapangan kerja, serta penumbuhan gerakan solidaritas sosial nasional. Dari ke-3 isu besar ini terdapat 2 isu yang mengarah kepada masalah kesejahteraan sosial. Maka, banyak negara-negara di dunia yang menyelenggarakan pembangunan sosial untuk masyarakatnya dan tidak terkecuali di Indonesia.

Di Indonesia masalah kesejahteraan sosial dikenal sebagai PMKS atau Penyandang Masalah kesejahteraan Sosial. Kebijakan mengenai masalah kesejahteraan sosial termuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia (UU RI) Nomor 11 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Sosial (Permensos) Nomor 8 Tahun 2012 tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial oleh Kementerian Sosial yang terdapat 26 jenis PMKS yang digolongkan menjadi 5 kelompok besar, yaitu keterlantaran, kecacatan, kemiskinan, ketunasosialan, dan korban bencana.

Penyandang Masalah kesejahteraan Sosial (PMKS) merupakan masalah yang dialami oleh individu atau kelompok masyarakat karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, yang tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani, dan sosial) secara memadai dan wajar. Hambatan, kesulitan dan gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, keterbelakangan, keterasingan dan perubahan lingkungan yang kurang mendukung. Masalah kesejahteraan sosial sering menjadi sorotan pemerintah dalam pembangunan dengan membuat program untuk masyarakat.

Menurut Dinas Sosial Kabupaten Buleleng dalam situs websitenya mengatakan bahwa gelandangan dan pengemis merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai permasalahan seperti kemiskinan, pendidikan yang rendah, minimnya keterampilan untuk bekerja, tuna wisma, dan lain sebagainya. Artinya, gelandangan dan pengemis merupakan akumulasi dari tiga jenis kelompok besar (keterlantaran, kemiskinan, dan tuna sosial) sehingga menjadi salah satu prioritas penanganan

pemerintah dalam masalah kesejahteraan sosial baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Kepala Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah (Jateng), Harso Susilo S.T, M.M mengatakan bahwa penyebab masyarakat PMKS antara lain karena kemiskinan, keterlantaran, disabilitas, ketunaan, serta tindak kekerasan (dalam Gatra.com). Fenomena ini tidak jauh berbeda dengan isi Peraturan Menteri Sosial (Permensos) Nomor 8 Tahun 2012 tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dimana terdapat 5 isu besar masalah kesejahteraan sosial yaitu keterlantaran, kecacatan, kemiskinan, ketunasosialan, dan korban bencana. Isu tersebut juga berkaitan dengan munculnya fenomena gelandangan dan pengemis yang sering kita jumpai di jalanan.

Fenomena gelandangan dan pengemis pasti banyak kita temui terutama di wilayah perkotaan. Banyak faktor yang menyebabkan munculnya gelandangan dan pengemis seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Gelandangan dan pengemis juga merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai permasalahan seperti kemiskinan, kurangnya keterampilan dalam bekerja yang di miliki, pendidikan yang rendah, lingkungan, sosial budaya, kesehatan dan lain sebagainya. Selain itu, Permasalahan di lingkup pemerintahan juga mempengaruhi, masalah yang sering terjadi di pemerintahan seperti tindak KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang secara tidak langsung membuat masyarakatnya sengsara.

Gelandangan dan pengemis merupakan salah satu dari 26 jenis PMKS yang ditangani oleh pemerintah. Berikut merupakan data mengenai penyandang masalah

kesejahteraan sosial yang ada di Jawa Tengah per-Kabupaten atau Kota pada tahun 2016.

Tabel 1.1

Data Penyandang Masalah kesejahteraan Sosial (PMKS) di Jawa Tengah Tahun 2016

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah PMKS
1.	Kabupaten Pemalang	427084
2.	Kabupaten Batang	362445
3.	Kabupaten Cilacap	339991
4.	Kabupaten Kendal	336322
5.	Kabupaten Jepara	292730
6.	Kabupaten Wonogiri	250533
7.	Kabupaten Kebumen	198626
8.	Kabupaten Purbalingga	190388
9.	Kabupaten Sukoharjo	172214
10.	Kabupaten Tegal	168693
11.	Kabupaten Temanggung	163285
12.	Kabupaten Demak	157131
13.	Kabupaten Blora	146348
14.	Kabupaten Banyumas	135529
15.	Kabupaten Grobogan	133296
16.	Kabupaten Klaten	131543
17.	Kabupaten Magelang	131372
18.	Kabupaten Rembang	122971
19.	Kabupaten Purworejo	112794
20.	Kota Pekalongan	99420
21.	Kabupaten Banjarnegara	90171
22.	Kabupaten Sragen	82611
23.	Kabupaten Pekalongan	81148
24.	Kabupaten Semarang	80621
25.	Kabupaten Pati	77578
26.	Kabupaten Karanganyar	73074
27.	Kabupaten Boyolali	72668
28.	Kabupaten Wonosobo	66175
29.	Kabupaten Brebes	54761
30.	Kota Semarang	51223
31.	Kota Tegal	44408

32.	Kabupaten Kudus	30409
33	Kota Surakarta	19845
34.	Kota Salatiga	10443
35.	Kota Magelang	5040

Sumber : BPS Provinsi Jawa Tengah (diolah)

Data di atas menunjukkan bahwa Kabupaten Demak termasuk salah satu kabupaten yang memiliki total PMKS terbanyak di Jawa Tengah. Kabupaten Demak berada pada peringkat 12 dari 35 Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Penanganan permasalahan sosial yang tidak tuntas dapat memunculkan masalah kesejahteraan sosial yang semakin kompleks termasuk masalah gelandangan dan pengemis, hal ini terlihat dari banyaknya data masyarakat Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di atas. Dari data tersebut, menjadi salah satu alasan mengapa peneliti memilih Lokus di Demak.

Ada beberapa permasalahan sosial yang saling berkaitan. Akar permasalahan yang saling berkaitan didominasi oleh masalah kemiskinan. Kemiskinan dapat mendorong seseorang melakukan tindak kriminal seperti mencuri, dan merampok. Kemiskinan dapat memicu seseorang untuk berkecimpung di dunia gelap seperti prostitusi, serta perdagangan, penculikan, dan eksploitasi anak untuk mencari nafkah dengan menyuruh mereka untuk memintaminta (mengemis), jualan koran ditengah keramaian lalu-lintas, bahkan menggelandang di jalanan karena tidak mempunyai tempat tinggal. Maka dapat disimpulkan bahwa kemiskinan merupakan induk dari masalah sosial termasuk pergelandangan dan pengemisan.

Kebijakan pemerintah daerah yang menangani tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak terdapat pada Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Ruang lingkup penyakit masyarakat pada Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 terdapat pada Bab III Pasal 4 poin 1 yaitu: minuman keras, gelandangan dan pengemis, pelacur, dan perjudian. Penyakit masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat tersebut merupakan perbuatan yang dilarang.

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat pada Bab V Pasal 8 menyebutkan bahwa Barang siapa yang melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis di Kabupaten Demak diancam hukuman sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini. Pasal 9 menyebutkan bahwa Barang siapa yang mengkoordinasi atau menyediakan sarana dan prasarana yang digunakan sebagai tempat untuk menampung gelandangan atau pengemis dengan maksud untuk mengeksploitasi atau mengkaryakan diancam hukuman sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini. Dari kedua pasal tersebut, para gelandangan dan pengemis yang terjaring seharusnya mendapat ancaman hukuman, namun berdasarkan penjelasan dari Kasi Rehabsos Anak, Lansia, Tuna Sosial Dinas Sosial Kab. Demak, hingga sekarang belum ada tindakan sampai ke ranah hukum. Hal ini menjadi salah satu penyebab para gelandangan dan pengemis yang sudah terjaring dan dikebebasikan tidak ada rasa jera untuk mengulangi perbuatan itu kembali.

Tujuan dikeluarkannya Perda Nomor 2 tahun 2015 yaitu untuk menaggulangi, membina, mengawasi, dan menindak dalam rangka mencegah meluasnya perbuatan yang bertentangan dalam perda tersebut, pada topik

pembahasan ini yaitu segala sesuatu yang berkaitan dengan aktivitas menggelandang dan mengemis. Perda Nomor 2 tahun 2015 pada pasal 10, 11, dan 12 sudah dijelaskan bagaimana upaya penanggulangan gepeng seperti upaya penyuluhan, pembinaan, dan rehabilitasi. Selain upaya preventif dapat pula dilakukan upaya repressif dengan mengambil tindakan berdasarkan ketentuan dan prosedur hukum yang berlaku. Jika penanggulangan gepeng berhasil dituntaskan di Kabupaten Demak akan menjadikan wilayah yang bersih, nyaman, dan aman.

Fenomena gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak sering kita jumpai ditempat-tempat keramaian serta di sekitar Masjid Agung Demak, dan di pinggiran jalan lampu lalu lintas. Lampu lalu lintas yang terdapat banyak gelandangan dan pengemis salah satunya yaitu pada lampu lalu lintas Pasar Jebor dan Lampu lalu lintas pertigaan arah Demak-Jepara-Kudus. Ditempat inilah yang sering terjadi aktivitas mengemis dan menggelandang karena tempat tersebut merupakan tempat yang strategis serta persimpangan besar yang menuju kearah batas daerah-daerah yang dekat dengan Demak seperti ke arah Semarang, arah Jepara, dan arah Kudus.

Gambar 1.1

Gelandangan dan Pengemis di Pelataran Masjid Agung Demak



Sumber: Dinas Sosial P2PA Kabupaten Demak

Gambar 1.2

Gelandangan di Depan Masjid Agung Demak



Sumber: Media Satpol PP Kabupaten Demak

Gambar 1.3

Pengemis dan Pengamen di Lampu Lalu Lintas Pasar Jebor



Sumber: Dinas Sosial P2PA Kabupaten Demak

Sedangkan ditempat-tempat keramaian dapat dilihat pada tempat wisata dan tempat peribadatan seperti Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga. Pada hari-hari besar seperti Bulan Ramadhan, Lebaran, Grebeg besar, serta Hari jadi Kabupaten Demak populasi gelandangan dan pengemis akan meningkat. Pada saat itu, mereka akan memanfaatkan momen-momen tersebut untuk pengemis dan meminta-minta di tengah-tengah keramaian orang, fenomena ini disebut sebagai Gepeng musiman. Dimana terjadi peningkatan aktivitas mengemis dan menggelandang pada momen tertentu dan akan menurun dengan sendirinya jika keaaan tersebut selesai. Hal ini akan memberikan keuntungan bagi mereka karena tidak sedikit juga orang yang mau memberi dan mengasihi mereka sehingga sangat sulit mengetahui dengan pasti keberadaannya.

Penyebaran Gelandangan pengemis di Demak yang sudah dijelaskan sebelumnya juga menjadi alasan lain mengapa peneliti memilih Demak sebagai lokus tempat penelitian yaitu karena keunikan daerah yang dimiliki oleh Kab. Demak sendiri yaitu adanya tempat wisata religi seperti masjid agung Demak dan makam Sunan Kalijaga. Di tempat-tempat tersebut merupakan daerah yang banyak dikunjungi oleh peziarah dan gelandangan pengemis akan memanfaatkan momen-momen tersebut untuk pengemis dan meminta-minta di tengah-tengah keramaian dengan embel-embel sedekah. Selanjutnya yaitu karena Kabupaten Demak merupakan daerah yang strategis banyak dilalui oleh pengunjung baik dari jarak jauh maupun dekat. Demak merupakan jalur pantura dimana setiap kendaraan besar baik dari arah timur ke barat atau sebaliknya pasti melalui wilayah Demak.

Permasalahan lain mengenai penyebaran gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak adalah tidak sedikit gelandangan dan pengemis yang tiba-tiba jumlahnya menjadi banyak di momen-momen tertentu seperti Bulan Ramadhan, Hari Raya dan hari besar lainnya kejadian seperti ini sering disebut dengan gempeng musiman dimana keberadaan mereka tidak menetap di satu tempat saja artinya mereka akan berpindah dari satu daerah ke daerah lain yang dirasa tepat untuk mengemis dan menggelandang. Kejadian seperti itu silih berganti, terkadang aktivitas dan keberadaan mereka meningkat terkadang juga menurun (naik-turun). Hal ini tentu akan menyulitkan pendataan petugas lapangan terkait jumlah gelandangan pengemis yang sesungguhnya.

Permasalahan di atas, sejalan dengan pendapat P Lynch dalam Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dimana Lynch mengidentifikasi beberapa

persoalan mengenai tuna wisma salah satunya dijelaskan bahwa tuna wisma (gelandangan dan pengemis) mereka adalah orang-orang yang hidup dijalan tidak memiliki tempat tinggal tetap dan berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lain. Artinya keberadaan mereka sebenarnya sulit untuk terdata secara *real*. Hal ini akan mempersulit pendataan serta faktor penghambat dalam penelitian untuk mengetahui gambaran fenomena, jumlah gelandangan dan pengemis yang sesungguhnya.

Menurut Sri Kuntari dan Eny Hikmawati (2017) jika dilihat sepintas memang keberadaan gelandangan dan pengemis tidak menimbulkan permasalahan, namun apabila ditilik lebih lanjut dan dilakukan penelitian lebih dalam keberadaan gepeng secara umum dapat meresahkan masyarakat, menimbulkan gangguan kamtibmas, dan gangguan terhadap lingkungan jika keberadaan mereka akan terus bertambah serta tidak dilakukan perbaikan terhadap pelaksanaan kebijakannya. Penanggulangan gelandangan dan pengemis juga bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, menjamin kelangsungan hidup kelompok sasaran, memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian kelompok sasaran, dsb.

Oleh karena itu, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dikeluarkan untuk menanggulangi penyakit sosial masyarakat yang salah satunya yaitu penanguangan gelandangan dan pengemis di wilayah Kabupaten Demak. Upaya-upaya penanggulangan yang ada di dalam perda tersebut yaitu berupa upaya preventif (pencegahan), upaya represif, dan proses rehabilitasi sosial. Semua hal ini tertuang dalam BAB 5 pasal 10, pasal 11, dan pasal 12.

Upaya-upaya penanggulangan tersebut bertujuan agar tidak terjadi aktivitas pergelandangan dan pengemis serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang mampu menghargai diri dan lingkungannya, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuannya guna mencapai taraf hidup yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.

Usaha Preventif/pencegahan meliputi penyuluhan, pembimbingan, dan pemberian bantuan. Usaha Represif dilakukan jika sudah terjadi pelanggaran baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemis. Sedangkan usaha rehabilitasi berupa pemberian pelatihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan, serta pembinaan lanjut sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak. Rehabilitasi sosial bertujuan untuk mengembalikan kemampuan agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya kepada keadaan semula yang tadinya dalam keadaan baik, tetapi karena sesuatu hal kemudian menjadi tidak berfungsi sebagaimana mestinya.

Menurut Rizky Satiti Tinolah (dalam kebijakan dan manajemen publik, 2016) Ketidak berhasilan upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis yang peneliti simpulkan melalui elaborasi faktor yang dijelaskan, faktor-faktor ini umumnya dapat disebabkan karena kurangnya *resources* (anggaran, sarpras, alat, dll), Kurangnya kapasitas dan kapabilitas pelaksana (SDM), sosialisasi yang

kurang baik, Proses monitoring yang tidak berjalan dengan baik, serta ketidaksesuaian antara *planning* dengan pelaksanaan program.

Persoalan mengenai gelandangan dan pengemis jika tidak segera ditanggulangi akan menyebabkan beberapa permasalahan menurut Gerhard Yonatan (2017) diantaranya masalah lingkungan dimana gelandangan dan pengemis pada umumnya tidak memiliki tempat tinggal tetap, tinggal di wilayah yang sebenarnya dilarang dijadikan tempat tinggal, seperti: taman taman, bawah jembatan dan pingiran kali. Oleh karena itu suasana kota menjadi kotor dan kurang bersih. Kedua dapat menyebabkan masalah kependudukan, umumnya gelandangan dan pengemis yang hidupnya berkeliaran di jalan dan tempat umum, kebanyakan tidak memiliki kartu identitas (KTP/KK) dan sebagian besar dari mereka hidup bersama sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah.

Masalah lain yang muncul akibat adanya gelandangan dan pengemis jika tidak segera ditanggulangi yaitu masalah keamanan, ketertiban, dan kriminalitas. Maraknya gelandangan dan pengemis di suatu wilayah dapat menimbulkan kerawanan sosial serta mengganggu ketenangan masyarakat, keamanan, dan ketertiban di wilayah tersebut. Hal ini juga tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan/berujung pada tindak kriminalitas. Faktor penyebab dari kriminalitas yang dilakukan oleh gelandangan dan pengemis di tempat umum mulai dari pencurian, kekerasan hingga sampai pelecehan seksual. (Anggriana, T & Dewi, N 2016:37).

Sehingga, permasalahan mengenai gelandangan dan pengemis sangat penting untuk dilakukan, hal ini juga untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan menjamin hak-hak setiap penduduk agar terpenuhinya kebutuhan mereka baik kebutuhan materil, spiritual dan sosial untuk melaksanakan fungsi sosialnya. Maka, pertanyaan penelitian yang akan dijawab yaitu “mengapa program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak belum berhasil?.”

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, dapat teridentifikasi masalah-masalah yang akan muncul, diantaranya yaitu:

- 1) Upaya preventif penanggulangan gelandangan dan pengemis kurang di gencarkan dan tidak intensif sehingga menjadi salah satu penyebab timbulnya gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.
- 2) Upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis belum berjalan dengan optimal karena salah satunya yaitu kurangnya *resources* (anggaran, sarpras, dan alat), kemampuan SDM yang masih rendah, serta ketidak sesuaian antara *planning* dengan pelaksanaan program.
- 3) Gelandangan dan pengemis jika tidak segera ditanggulangi akan memunculkan permasalahan lain seperti masalah lingkungan, masalah kependudukan, masalah keamanan, ketertiban, dan tindak kriminalitas.
- 4) Kesulitan mendapatkan data mengenai gelandangan dan pengemis secara *real* dikarenakan jumlahnya yang naik-turun setiap saat atau sering disebut dengan gepeneg musiman.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi permasalahan di atas, beberapa hal yang menjadi rumusan masalah penelitian adalah:

- 1) Bagaimana pelaksanaan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak?
- 2) Bagaimana hasil evaluasi pelaksanaan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian mengacu pada hal-hal yang hendak dicapai dalam penelitian yang akan dilakukan. Maka, tujuan dari diadakannya penelitian ini adalah:

- 1) Mendeskripsikan pelaksanaan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.
- 2) Menganalisis Bagaimana hasil evaluasi pelaksanaan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Bagi kepentingan akademis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi para pembaca serta memberikan tambahan pengetahuan untuk perkembangan ilmu administrasi publik khususnya kebijakan publik dalam evaluasi kebijakan publik.

1.5.2 Manfaat Praktis

1. Bagi pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi atau masukan sebagai bahan kajian kepada instansi pemerintah (stakeholders) yang bersangkutan terkait upaya penanggulangan masalah sosial khususnya gelandangan dan pengemis yang terdiri dari 3 tahap yaitu preventif, represif, dan rehabilitasi sosial.

2. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dan informasi mengenai program penanggulangan gelandangan dan pengemis khususnya di wilayah Kabupaten Demak dan sekitarnya.

3) Bagi Peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi ide atau gagasan dalam melaksanakan penelitian yang terkait dengan evaluasi program penanggulangan gelandangan dan pengemis serta upaya-upaya penanggulangannya.

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Penelitian Terdahulu

Berdasarkan fokus dalam penelitian ini, diperlukan adanya penelitian-penelitian yang relevan yang sudah pernah dilakukan sebelumnya. Hal ini dirasa sangat penting karena penelitian-penelitian terdahulu akan mendasari penulisan

skripsi ini. Oleh karena itu, penelitian terdahulu yang digunakan dalam penelitian ini dapat memperkaya bahan kajian dan gagasan yang relevan dengan topik bahasan penelitian ini. Maka dari itu, diperlukan pemaparan lebih detail yang tertuang dalam matriks penelitian terdahulu yang terlampir.

Selain sebagai referensi untuk penulisan ini, penelitian-penelitian terdahulu digunakan sebagai pembanding antara tulisan penelitian ini dengan tulisan penelitian lainnya. Perbandingan antara tulisan penelitian ini dengan tulisan penelitian lainnya diantaranya yaitu waktu dimana penelitian dilakukan, penelitian ini dilakukan pada saat terjadi pandemi covid-19, ada perbedaan pada saat mengumpulkan data yaitu wawancara bisa dilakukan melalui daring karena pembatasan kegiatan diluar rumah, menjaga jarak dan tidak berkerumun pada saat melakukan penelitian di luar rumah. Sehingga metode pengumpulan data ada sedikit perbedaan antara penelitian sebelum pandemi dengan penelitian sedang terjadi dan setelah pandemi covid-19 ini melanda.

1.6.2 Administrasi Publik

Peraturan daerah nomor 2 tahun 2015 merupakan wujud kebijakan yang menjadi produk Pemerintah Kabupaten Demak sebagai pelaksana administrasi publik selalu hadir dalam seluruh aspek masyarakat, namun sering kali masyarakat tidak memahami pengertian administrasi publik itu sendiri. sejak lahir sampai meninggal dunia manusia pasti akan terus berurusan dengan administrasi publik, hal ini menjadi alasan bahwa pengertian administrasi publik merupakan hal yang penting untuk dipahami.

Adapun pengertian administrasi publik menurut Felix A Nigro dan L Loyd G Nigro (dalam Inu Kencana, 1999:25), adalah:

- 1) Administrasi publik adalah kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
- 2) Administrasi publik meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan diantara mereka.
- 3) Administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
- 4) Administrasi publik sangat berkaitan erat dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan Administrasi publik menurut Chandler dan Plano (dalam Keban, 2004:3) adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Kedua tokoh tersebut juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan.

McCurdy (dalam Keban, 2014: 3) dalam literturnya juga mengemukakan bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipal untuk melakukan berbagai fungsi negara. Dengan kata lain persoalan politik. Hal ini menunjukkan bahwa dunia administrasi sulit dipisahkan dari dunia

politik. Istilah administrasi publik sering kali digantikan oleh para ahli ilmu politik dengan istilah “birokrasi”.

Menurut Soetarto dan R. P. Soewarno (dalam Administrasi Publik, Damai Darmadi: 2009) beliau berpandangan bahwa administrasi merupakan suatu proses penyelenggaraan dan pengurusan segenap tindakan atau kegiatan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai sebuah tujuan.

Berdasarkan penjelasan mengenai administrasi publik di atas, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan proses dimana sumber daya dikelola oleh manusia dengan alat-alatnya melalui fungsi-fungsi administrasi dan manajemen untuk mencapai suatu tujuan negara. Administrasi publik juga dikatakan sebagai suatu metode untuk memerintah suatu negara. Namun administrasi publik tidak sebatas pengertian-pengertian yang tercantum di atas, administrasi publik tidak lepas dari pergantian nama yang tentunya memiliki maksud yang melatar belakangi perubahan tersebut. Selain itu, administrasi publik sebagai cara mengkolaborasikan bagan-bagan pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan bagi masyarakat dengan pembiayaan dan kepemimpinan dalam organisasi tersebut.

Berbicara mengenai pergantian nama administrasi publik maka tidak lepas dari pergeseran paradigma yang digunakan. Ketidak sesuaian paradigma dengan situasi yang terus berubah mengikuti perkembangan jaman akan memunculkan masalah baru, sehingga mendorong untuk menciptakan cara pandang baru. Pergeseran dan perkembangan paradigma dipelopori oleh Nicholas Henry (dalam

Keban, 2008) dan dikembangkan, yang mengelompokkan 6 perkembangan tentang keberadaan administrasi publik, yaitu:

a. Paradigma I: Dikotomi Politik Dan Administrasi (1900-1926).

Tokoh dari paradigma ini adalah Frank J Goodnow dan Leonard D White. Dalam paradigma ini diungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya terhadap kebijakan atau ekspresi rakyatnya sedang administrasi berkenaan dengan pelaksanaan dan pengimplementasian dari hal tersebut. Dijelaskan juga bahwa administrasi harus bebas nilai namun diarahkan untuk mencapai efektivitas dan ekonomi dari “*Government Burreaucracy*”. Sayangnya dalam paradigma ini hanya menekankan pada aspek “locus” saja yaitu Government Burreaucracy tetapi fokus yang harus dikembangkan dalam administrasi publik ini kurang dibahas secara jelas.

b. Paradigma II: Prinsip-Prinsip Administrasi (1927-1937).

Tokoh dari paradigma ini yaitu Willoughby, Gullick & Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh tokoh manajemen klasik seperti Fayol Dan Taylor. Disini diperkenalkan prinsip administrasi sebagai fokus administrasi publik. Prinsip tersebut biasa dikenal dengan istilah POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting) yang menurut mereka dapat diterapkan dimana saja termasuk di organisasi pemerintahan, atau bersifat universal. Ditambahkan pula pada paradigma ini bahwa fokus lebih ditekankan dari pada lokusnya.

c. Paradigma III: Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik (1950-1970).
Morstein-Marx seorang editor buku “Elements of Public Administration” tahun 1946 mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau realistik, sementara Herbert Simon mengarahkan kritiknya ketidak-konsistenan prinsip administrasi, dan menilai bahwa prinsip tersebut tidak berlaku universal, tetapi selalu dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu. Dalam paradigma ini dijelaskan bahwa administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan sedang fokusnya kabur karena administrasi Negara mengundang kelemahan. Sayangnya saat ini administrasi publik mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap disiplin ilmu yang dominan dalam dunia administrasi publik.

d. Paradigma IV: Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970).

Paradigma ini administrasi publik mulai mencari induk baru yaitu ilmu administrasi. Paradigma ini juga berorientasi pada pengembangan secara ilmiah dan mendalam tentang prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya. Kemudian ditahun 1960-an muncul pengembangan organisasi dalam ilmu administrasi sehingga ilmu administrasi publikpun segera mengikutinya. Semua fokus yang dikembangkan tersebut diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya fokus

tidak hanya didunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik karena itu lokusnya menjadi tidak jelas.

e. Paradigma V: Administrasi Publik Sebagai Administrasi Publik (1970-Sekarang)

Nicholas Henry membuat pernyataan bahwa paradigma ini telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokusnya dalam hal ini adalah teori organisasi, manajemen, dan kebijakan publik. Sedangkan lokusnya adalah masalah dan kepentingan publik, urusan publik, serta kebijakan publik.

f. Paradigma VI: *E-Governance* (1990-Sekarang)

Pada Paradigma Sebelumnya Nicholas Henry membuat pernyataan bahwa paradigma ini telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokusnya dalam hal ini adalah teori organisasi, manajemen, dan kebijakan publik. Sedangkan lokusnya adalah masalah dan kepentingan publik, urusan publik, serta kebijakan publik. Konsep ini dapat didefinisikan sebagai pelaksanaan kekuasaan atau wewenang oleh para pemimpin politik untuk kesejahteraan warga negara atau rakyatnya, di mana ada beberapa sektor masyarakat memegang kekuasaan, dan memberlakukan serta menyebarluaskan kebijakan publik yang secara langsung memengaruhi manusia dan institusi. interaksi, dan pembangunan ekonomi dan sosial (Tamayao, 2014).

Dalam ilmu administrasi publik terdapat dua konsentrasi yaitu manajemen publik dan kebijakan publik. Dalam penelitian ini fokus terhadap kebijakan publik

dimana termasuk dalam paradigma administrasi publik ke-6. Kebijakan publik sangat berkaitan dengan suatu keputusan. Keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan hanya dapat dibuat oleh pembuat keputusan. Keputusan yang dimaksud ialah kebijakan publik yang akan dibahas selanjutnya.

1.6.3 Kebijakan Publik

Istilah kebijakan atau *policy* merupakan suatu istilah yang sudah tidak asing lagi dalam kehidupan sehari-hari. Menurut Jones (dalam Winarno, 2012:16) istilah kebijakan digunakan dalam praktik sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Sedangkan Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa saja yang telah dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan maupun untuk tidak dilakukan. Yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan maupun tidak dilakukan akan memiliki pengaruh atau dampak yang sama besarnya. Kebijakan publik ini bukan hanya keinginan pemerintah semata-mata tetapi ketika pemerintah melakukan suatu tindakan harus ada tujuan. Dalam hal ini, pemerintah memiliki wewenang menggunakan keputusan seperti halnya membiarkan sesuatu terjadi dalam mengatasi persoalan publik.

Menurut Wilson (dalam Wahab, 2012: 13) merumuskan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah tertentu, langkah-langkah yang telah diambil untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang terjadi (atau tidak terjadi).

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008:40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Berdasarkan beberapa pendapat dari berbagai ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh pembuat kebijakan yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut Wiliam N Dunn (dalam Winarno, 2012:36), yaitu:

a) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives* atau *policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut

diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

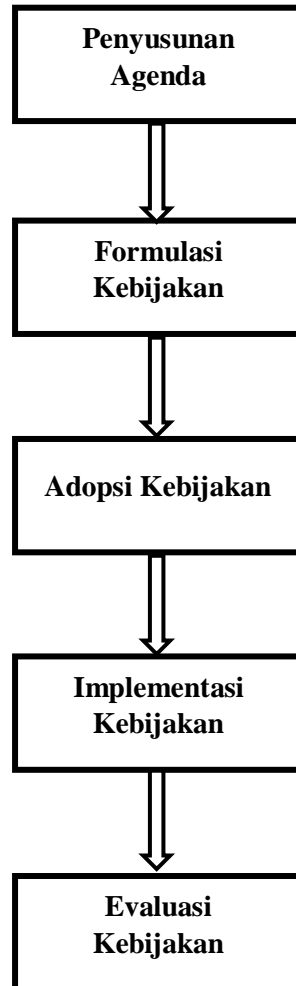
d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Gambar 1.4
Tahapan Penyusunan Kebijakan Menurut William Dunn



Sumber : William N Dunn (dalam Budi Winarno, 2007: 32-34)

1.6.4 Evaluasi Kebijakan

Menurut Anderson (dalam Winarno, 2008:226) mendefinisikan evaluasi kebijakan secara umum dapat dilakukan sebagai kegiatan-kegiatan yang menyangkut penilaian suatu kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, an dampak pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2008:166) evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang

berbeda, tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Spaulding (dalam Leo Agustino, 2016:167) evaluasi kebijakan merupakan tahap memahami dan memberi batasan evaluasi sebagai kegiatan yang dilakukan untuk tujuan pengambilan keputusan yang kemudian menghasilkan rekomendasi guna perbaikan kebijakan. Sedangkan evaluasi kebijakan publik menurut William N Dunn (2000:608) merupakan salah satu dari proses ataupun siklus kebijakan publik setelah perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan monitoring maupun pengawasan terhadap implementasi kebijakan.

Dari beberapa penjelasan ahli di atas mengenai evaluasi kebijakan publik dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan kegiatan yang dilakukan untuk pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakannya maupun terhadap hasil (outcome) atau dampak (impact) dari bekerjanya suatu kebijakan, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil dimasa yang akan datang.

Ada beberapa tahapan untuk melakukan kegiatan evaluasi yaitu:

1. Menetapkan apa yang akan dievaluasi, yaitu:
 - Mengidentifikasi program/kegiatan/objek yang akan dievaluasi
 - Menjelaskan uraian program/kegiatan/objek evaluasi
 - Menentukan fokus yang menjadi perhatian s.d informasinya

2. Menyusun rencana evaluasi, yaitu:
 - Menyusun pertanyaan evaluasi
 - Menetapkan informasi yang diperlukan untuk pertanyaan
 - Menentukan kriteria-kriteria evaluasi
 - Menentukan bagaimana, dimana, kapan, dari siapa informasi didapat
 - Mengidentifikasi hambatan pelaksanaan evaluasi
3. Pengumpulan data, yaitu:
 - Mengidentifikasi informasi
 - Memilih instrumen dalam mendapatkan informasi
 - Menguji instrumen
 - Menyusun kembali instrumen sebagai perbaikan
4. Analisis dan presentasi data, yaitu:
 - Menyusun metode analisis dan presentasi data
 - Membuat kesimpulan analisis
 - Membuat laporan hasil evaluasi
 - Mempresentasikan dan melaporkan secara tertulis
5. Pengambilan keputusan, yaitu:
 - Menentukan pilihan rekomendasi
 - Mengidentifikasi area evaluasi

Dalam kajian studi evaluasi kebijakan terdapat dimensi-dimensi yang meliputi sebagai berikut:

- a) **Evaluasi proses** pembuatan kebijakan atau sebelum kebijakan dilaksanakan.

- b) **Evaluasi desain kebijakan**, untuk menilai alternatif yang dipilih sudah merupakan alternatif yang paling hemat dengan mengukur hubungan hubungan antara biaya dan manfaat
- c) **Evaluasi legitimasi kebijakan**, untuk menilai derajat penerimaan suatu kebijakan atau program oleh masyarakat atau *stakeholders* atau kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut.
- d) **Evaluasi formatif**, dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung. Tujuan evaluasi formatif adalah untuk mengetahui sebuah program diimplementasikan dengan tepat dan kondisi apa yang tepat untuk diupayakan dalam meningkatkan keberhasilannya. Serta dapat dilaksanakan untuk alasan lain misalnya pemenuhan kelengkapan sarana dan prasana, keperluan pembentukan hukum dan kebijakan, atau evaluasi kegiatan sebagai bagian dari pelaksanaan evaluasi yang lebih lengkap.
- e) **Evaluasi sumatif**, dilakukan pada saat kebijakan telah implementasikan dan memberikan dampak. Tujuan evaluasi sumatif adalah untuk mengukur efektivitas kebijakan atau program memberikan dampak yang nyata pada masalah yang ditangani.

Dengan demikian penelitian ini menggunakan evaluasi formatif dimana proses implementasi kebijakan dari Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang penanggulangan penyakit masyarakat sedang berjalan hingga saat ini. Tujuannya yaitu untuk menilai apakah program tersebut memberikan dampak sesuai yang diharapkan, serta apakah pelaksanaannya sesuai dengan standar yang ditetapkan,

sehingga kita dapat mengetahui kondisi apa yang tepat untuk diupayakan dalam meningkatkan keberhasilannya.

Aspek-aspek kinerja dalam evaluasi formatif yaitu:

- a) *Effort evaluation* yaitu mengevaluasi kecukupan input program
- b) *Performance evaluation*, yaitu mengkaji *output* dibandingkan *input* program
- c) *Effectiveness evaluation*, yaitu mengkaji apakah pelaksanaannya sesuai dengan sasaran dan tujuan
- d) *Effeciency evaluation*, yaitu membandingkan biaya dengan *output* yang dicapai
- e) *Process evaluation*, yaitu mengkaji metode pelaksanaan, aturan dan prosedur dalam pelaksanaan.

Pada dasarnya Evaluasi bertujuan untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyajikan informasi yang bermanfaat mengenai objek evaluasi, menilainya dengan membandingkannya dengan indikator dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi (Wirawan, 2012). Namun evaluasi tidak sekedar menghasilkan sebuah kesimpulan mengenai tercapai atau tidaknya suatu kebijakan serta apakah kebijakan tersebut mampu menyelesaikan permasalahan yang timbul atau tidak, namun evaluasi kebijakan secara umum dapat diartikan sebagai alat analisis dari hasil implementasi kebijakan. Sedangkan evaluasi sebagai kegiatan untuk memproduksi informasi terhadap dampak maupun manfaat dari hasil kebijakan tersebut. Hasil kebijakan dikatakan memiliki nilai jika

hasil tersebut mampu memberi sumbangan terhadap tujuan kebijakan. Sumbangan tersebut yaitu ketika kebijakan telah mencapai tingkat kinerja yang berguna bagi masyarakat, dan masalah-masalah dapat ditekan.

Dalam evaluasi juga dikenal dengan evaluasi program, dimana evaluasi program menurut Ralph Tyler (dalam Farida, 2008:7) mendefinisikan bahwa evaluasi program adalah proses untuk mengetahui apakah tujuan program sudah dapat terealisasi. Sedangkan Cronbach dan Stufflebeam menjelaskan evaluasi program adalah upaya menyediakan informasi untuk disampaikan kepada pengambil keputusan. Menurut Suharsmi Arikunto dan Cipi Safrudin (2004:14) mengatakan bahwa Evaluasi program adalah proses penetapan secara sistematis tentang nilai, tujuan, efektivitas atau kecocokan sesuatu sesuai dengan kriteria dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dari berbagai definisi mengenai konsep evaluasi program di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan evaluasi program adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu program pemerintah yang lahir dari suatu kebijakan, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif atau pilihan yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan sesuai dengan kriteria dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Ada beberapa model-model yang digunakan untuk mengevaluasi suatu program, berikut ini merupakan model-model evaluasi program yang dikemukakan oleh beberapa ahli yaitu:

1. Evaluasi Menurut William N Dunn

Model evaluasi ini dikemukakan oleh William N Dunn, dalam buku tulisan Nugroho yang diterbitkan pada tahun 2009 dijelaskan terdapat 6 kriteria untuk mengevaluasi suatu program yaitu:

1. Efektivitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter.
2. Efisiensi (efficiency) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalisme ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.
3. Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
4. Kesamaan (equity) erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.
5. Responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.
6. Ketepatan (appropriateness) adalah kriteria ketetapan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantif, karena pertanyaan tentang

ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara sama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

2. Evaluasi CIPP (Context, Input, Process, Product)

Model evaluasi program CIPP (Context, Input, Process, Product) dikembangkan oleh Stufflebeam pada tahun 1967 di Ohio State University. Evaluasi diartikan sebagai suatu proses mendeskripsikan, memperoleh dan menyediakan informasi yang berguna untuk menilai alternatif keputusan (Stufflebeam, 1973: 127). Model CIPP adalah model evaluasi yang memandang program yang dievaluasi sebagai sebuah sistem.

a) Evaluasi Konteks (Context)

Evaluasi konteks adalah upaya untuk menggambarkan dan merinci lingkungan kebutuhan yang tidak terpenuhi, populasi dan sampel yang dilayani, dan tujuan proyek.

b) Evaluasi Masukan (Input)

Evaluasi masukan mengarah pada pemecahan masalah yang mendorong diselenggarakannya program yang bersangkutan. Evaluasi masukan dalam Tayibnapi (2008:14) ini menolong mengatur keputusan, menentukan sumber-sumber yang ada, alternatif apa yang diambil, apa rencana dan strategi untuk mencapai kebutuhan.

c) Evaluasi Proses (Process)

Evaluasi proses dalam model CIPP menunjuk pada "apa" (what) kegiatan yang dilakukan dalam program, "siapa" (who) orang yang ditunjuk sebagai penanggung jawab program, "kapan" (when) kegiatan akan selesai. Evaluasi proses diarahkan pada seberapa jauh kegiatan yang dilaksanakan dalam program sudah terlaksana sesuai dengan rencana.

d) Evaluasi Hasil (Product)

Evaluasi ini merupakan tahap akhir evaluasi dan akan diketahui ketercapaian tujuan, kesesuaian proses dengan pencapaian tujuan, dan ketepatan tindakan yang diberikan, dan dampak dari program.

3. Evaluasi menurut Stake

Evaluasi ini dikenal dengan *Countenance Evaluation Model* dikembangkan oleh Stake (Dalam Mardiah & Syarifuddin, 2019), model Stake menekankan pada adanya pelaksanaan dua hal pokok, yaitu deskripsi (description) dan pertimbangan (judgments). Model ini juga membedakan adanya tiga tahapan dalam evaluasi program, yaitu *antecedents* (antecedents/context), *transaction* (transaksi/proses), dan keluaran (output-outcomes). Deskripsi (description) terdiri dari 2 aspek yaitu *instens* (goals) dan *observation* (effects) atau yang sebenarnya terjadi. Sedangkan pertimbangan (judgments) terdiridari 2 aspek juga yaitu *standard* dan *judgement*. Dalam model ini evaluasi, dilakukan dengan membandingkan antara satu program dengan program lain yang dianggap standar. Dalam ketiga tahapan di atas (*antecedents*, *transaction*, dan keluaran) data

dibandingkan tidak hanya untuk menentukan apakah ada perbedaan tujuan dengan keadaan yang sebenarnya tetapi juga dibandingkan dengan standar yang absolut untuk menilai manfaat program. Menurut Stake, suatu hasil penelitian tidak dapat diandalkan jika tidak dilakukan evaluasi.

4. Evaluasi menurut Hanley

Evaluasi ini sering disebut dengan *Illuminative Model* dikemukakan oleh Hanley pada tahun 1969 dan dikembangkan oleh Malcolm Parlett dan Hamilton tahun 1976. Model evaluasi ini lebih menekankan pada evaluasi kualitatif-terbuka (open-ended). Tujuan evaluasi ini adalah untuk mempelajari secara cermat dan hati-hati terhadap pelaksanaan sistem, faktor-faktor yang mempengaruhinya, kelebihan dan kekurangan sistem, dan pengaruh sistem tersebut. Hasil evaluasi lebih bersifat deskriptif dan interpretasi, bukan pengukuran dan prediksi. Model ini lebih banyak menggunakan *judgment*. Fungsi evaluasi adalah sebagai input untuk kepentingan pengambilan keputusan dalam rangka penyesuaian dan penyempurnaan sistem yang sedang dikembangkan. Objek evaluasi model ini mencakup latar belakang dan perkembangan sistem, proses pelaksanaan sistem, hasil dari sistem tersebut, hambatan yang dialami dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan, termasuk efek samping dari sistem itu sendiri. Pendekatan yang digunakan lebih menyerupai pendekatan yang diterapkan dalam bidang antropologi sosial, psikiatri, dan sosiologi. Cara-cara yang digunakan tidak bersifat standart, melainkan bersifat fleksibel dan selektif. Berdasarkan tujuan dan pendekatan evaluasi dalam model ini, maka ada tiga

fase evaluasi yang harus ditempuh, yaitu : *observe* (mengamati), *inquiry further* (menyelidiki lebih lanjut), dan *seek to explain* (berusaha menjelaskan).

Dari beberapa penjelasan di atas, penelitian ini menggunakan evaluasi menurut William Dunn, karena penelitian ini menggunakan evaluasi formatif, dimana evaluasi dilaksanakan ketika program ini masih berlangsung hingga saat ini di Kabupaten Demak. Ada 6 kriteria yang dikemukakan oleh Dunn yaitu: efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan dimana 6 kriteria ini dapat menjawab 5 aspek kinerja evaluasi formatif atau mengevaluasi program yang sedang berjalan saat ini untuk mengetahui seberapa jauh program yang dirancang dapat berlangsung, sekaligus dapat mengidentifikasi hambatan. Dengan diketahuinya hambatan dan hal-hal yang menyebabkan program tidak lancar, pengambil keputusan secara dini dapat mengadakan perbaikan yang mendukung kelancaran pencapaian tujuan program.

Terdapat 6 kriteria evaluasi yang dipakai dalam penelitian ini menurut William N Dunn yang akan dijelaskan pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.2
Kriteria Evaluasi Kebijakan Menurut William N Dunn

No.	Kriteria	Pertanyaan
1.	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
2.	Efisiensi	Seberapa banyak upaya yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?

3.	Kecukupan	Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah?
4.	Perataan	Apakah program tersebut di distribusikan merata kepada kelompok sasaran?
5.	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan dapat memuaskan semua pihak?
6.	Ketepatan	Apakah hasil yang dicapai bermanfaat?

Sumber: William N Dunn (dalam Nugroho, 2009:671)

Secara sederhana evaluasi pelaksanaan kebijakan publik merupakan salah satu dari kegiatan evaluasi lainnya yang berpengaruh cukup besar dalam pencapaian kinerja terhadap tujuan-tujuan. Oleh sebab itu, masing-masing parameter dikembangkan lagi pada penjelasan di bawah ini:

1) Efektivitas

Efektivitas berkaitan dengan apa saja hasil yang sudah dicapai dari program yang dilakukan. Fenomena yang dilihat dari efektivitas program adalah, pencapaian tujuan dari program yang dilaksanakan, serta berapa banyak waktu yang diperlukan untuk mencapai tujuan dari program yang dilaksanakan.

2) Efisiensi

Penilaian terhadap efisiensi dimaksudkan untuk menjawab banyak upaya yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Fenomena yang dilihat dari efisiensi program adalah berapa banyak biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan program tersebut, serta upaya apa saja yang dikeluarkan.

3) Kecukupan

Kecukupan berkaitan dengan seberapa jauh pemenuhan kelengkapan dan keperluan untuk melaksanakan program. Fenomena yang dilihat dari kecukupan program adalah ketersediaan sarana dan prasarana, serta ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan suatu program.

4) Perataan

Perataan biasanya disebut dengan kesamaan. Perataan disini memfokuskan kepada pendistribusian dari suatu jenis program yang diterapkan, misalnya apakah program yang dibuat ini sudah didistribusikan secara merata atau menyeluruh kepada kelompok sasaran yang ada di wilayah tersebut. Fenomena yang dilihat dari perataan program adalah luasnya jangkauan program yang dilaksanakan.

5) Responsivitas

Responsivitas berkaitan dengan tingkat keberhasilan program yang dilakukan dapat memuaskan kebutuhan atau harapan masyarakat dan atau kelompok sasaran. Fenomena yang dilihat dari responsivitas program adalah seberapa peka pemerintah dalam menangani suatu permasalahan, dan tingkat kepuasan masyarakat terhadap pembuat kebijakan (pemerintah).

6) Ketepatan

Ketepatan berkaitan mengenai apakah hasil yang dicapai mendatangkan manfaat. Fenomena yang dilihat dari ketepatan program adalah kemanfaatan program yang dirasakan oleh kelompok sasaran setelah program tersebut dilaksanakan.

1.6.5 Gelandangan dan Pengemis

Menyelesaikan permasalahan sosial memang sangat kompleks, dibutuhkan kerjasama yang serius antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Bagi Pemerintah mewujudkan kesejahteraan sosial merupakan suatu realisasi dari tujuan bangsa yang tertera dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan Negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pembangunan kesejahteraan sosial, negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terarah dan berkelanjutan.

Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang penanggulangan penyakit masyarakat menyebutkan bahwa 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 hidup berkeliaran. Sedangkan menurut Departemen Sosial R.I gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

Pengemis menurut Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang penanggulangan penyakit masyarakat 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. PP No. 31 Tahun 1980 menyebutkan bahwa Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belaskasihan orang lain

Dari pengertian di atas, maka gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan Pengemis adalah seorang yang tidak mempunyai penghasilan yang tetap, dan pada umumnya hidup dengan cara mengandalkan belas kasihan orang lain.

Gepeng (gelandangan dan pengemis) adalah seorang yang hidup mengelandag dan sekaligus mengemis. Karena tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolong jembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari. Gelandangan dan pengemis disebut sebagai salah satu penyakit sosial atau penyakit masyarakat (patologi sosial). Segala bentuk tingkah laku dan gejala-gejala sosial yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma-norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak bisa diintegrasikan dalam pola tingkah laku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat.

1.6.6 Konsep Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis

Berdasarkan peraturan daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak, penanggulangan adalah serangkaian perbuatan atau tindakan untuk mencegah, merintang, menolak, melarang dan memberantas sehingga tidak terjadi perilaku yang dikategorikan penyakit masyarakat. Penanggulangan gelandangan dan pengemis yang meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif.

Usaha penanggulangan ini bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia. (PP Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis).

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak, menyebutkan bahwa Preventif adalah usaha pencegahan secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan. Represif adalah usaha penindakan yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat.

Sedangkan rehabilitasi adalah usaha pemulihan keadaan yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyauran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warga Negara Republik Indonesia. Selain itu, ada juga berupa sanksi administratif serta hukum pidana jika pelanggaran yang dilakukan sangat berat.

1.6.7 Keberhasilan Program

Ripley dan Franklin (1986: 12) menyatakan bahwa untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan atau suatu program perlu didasarkan pada tiga aspek, aspek tersebut yaitu: pertama, tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi, sebagaimana diatur dalam undang-undang. Kedua, adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah. Ketiga, pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program terarah. Hal ini diperlukan untuk melihat kepatuhan kelompok sasaran. Oleh karena itu, teori ini dilihat dari perspektif perilaku, kepatuhan kelompok sasaran merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Haedar Akib (2010) dalam jurnal administrasi publik menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan atau program juga dapat dikaji berdasarkan proses implementasi (perspektif proses) dan hasil yang dicapai (perspektif hasil). Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya

sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain tata cara atau prosedur pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dinilai berhasil manakala programnya mem-bawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya. Dengan kata lain, implementasi kebijakan dapat dianggap berhasil ketika telah nampak konsistensi antara proses yang dilalui dengan hasil yang dicapai.

Edward III mengenai kriteria penting dalam implementasi kebijakan, dapat di kemukakan empat faktor sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang di-sampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada prosedur operasional standar yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

David C Korten (1984: 180) menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi

program. Tiga unsur tersebut yaitu Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat. Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana. Gagasan ini di teguhkan kembali oleh Atkisson (1991) tentang model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, organisasi pelaksana dan kelompok sasaran atau pengguna.

Sedangkan untuk kategori faktor-faktor yang menentukan mudah atau sulitnya suatu masalah yang dihadapi dalam melaksanakan suatu program maka dapat dilihat melalui: 1) kesukaran teknis yang dihadapi, 2) keberagaman perilaku kelompok sasaran, 3) persentase jumlah kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan 4) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

Dari beberapa penjelasan teori di atas, dapat disimpulkan bahwa penelitian ini mengguakan teori dari David C Korten (1980) yang menyatakan bahwa keberhasilan program tergantung pada kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana, dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana. Hal ini karena evaluasi digunakan untuk menilai apakah program penanggulangan gepeng di Kab. Demak apakah memberikan dampak sesuai yang diharapkan, serta apakah pelaksanaannya sesuai dengan standar yang ditetapkan, sehingga kita dapat mengetahui kondisi apa yang tepat untuk diupayakan dalam meningkatkan keberhasilannya.

1.7 Operasional Konsep

Operasional konsep menjelaskan pengertian dari konsep utama yang digunakan beserta kemungkinan-kemungkinan operasionalisasinya. Fenomena penelitian digunakan agar penelitian dapat berjalan sesuai dengan alur pikir peneliti dan memudahkan penerapan teori-teori yang digunakan tentang evaluasi program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.

Teori yang digunakan dalam penelitian dipilih karena dapat memudahkan dalam menilai keberjalanan suatu program dengan membandingkannya dengan indikator dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil suatu keputusan mengenai objek evaluasi. Adapun fenomena penelitian yang akan diamati yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak dengan menggunakan 3 indikator yang dikemukakan oleh David C Korten, yaitu:
 - 1) kesesuaian antara program dengan penerima manfaat
 - 2) kesesuaian program dengan organisasi pelaksana
 - 3) kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana

2. Hasil evaluasi pelaksanaan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak dengan menggunakan 6 kriteria evaluasi yang dikemukakan oleh Willian N Dunn, yaitu:
 - 1) Efektivitas Program

Apa saja Hasil yang sudah dicapai dari program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak. Adapun gejala yang diamati yaitu:

- a. Pencapaian tujuan program yang dilaksanakan
- b. Banyaknya waktu yang dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut

2) Efisiensi Program

Banyaknya usaha yang dikeluarkan untuk mencapai tujuan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak. Adapun gejala yang diamati yaitu:

- a. Banyaknya usaha yang dikeluarkan
- b. Banyaknya biaya yang dikeluarkan

3) Kecukupan

Pemenuhan kelengkapan dan keperluan untuk melaksanakan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak. Adapun gejala yang diamati yaitu:

- a. Ketersediaan sarana dan prasarana
- b. Ketersediaan sumberdaya

4) Perataan

Pendistribusian program secara merata/menyeluruh kepada gelandangan dan pengemis yang ada di wilayah Kabupaten Demak. Adapun gejala yang diamati yaitu:

- a. Luasnya jangkauan program yang dilaksanakan

b. Prosedur penerimaan gelandangan dan pengemis

5) Responsivitas

Seberapa jauh program penanggulangan gelandangan dan pengemis yang dilaksanakan pemerintah Kabupaten Demak dapat memuaskan banyak orang. Adapun gejala yang diamati yaitu:

- a. Kepuasan kelompok sasaran terhadap program yang dilakukan pemerintah.
- b. Tingkat perhatian/kepekaan pemerintah dalam merespon masalah gelandangan dan pengemis.

6) Ketepatan

Manfaat apa yang akan dirasakan dari program penanggulangan gelandangan dan pengemis. Adapun gejala yang diamati yaitu:

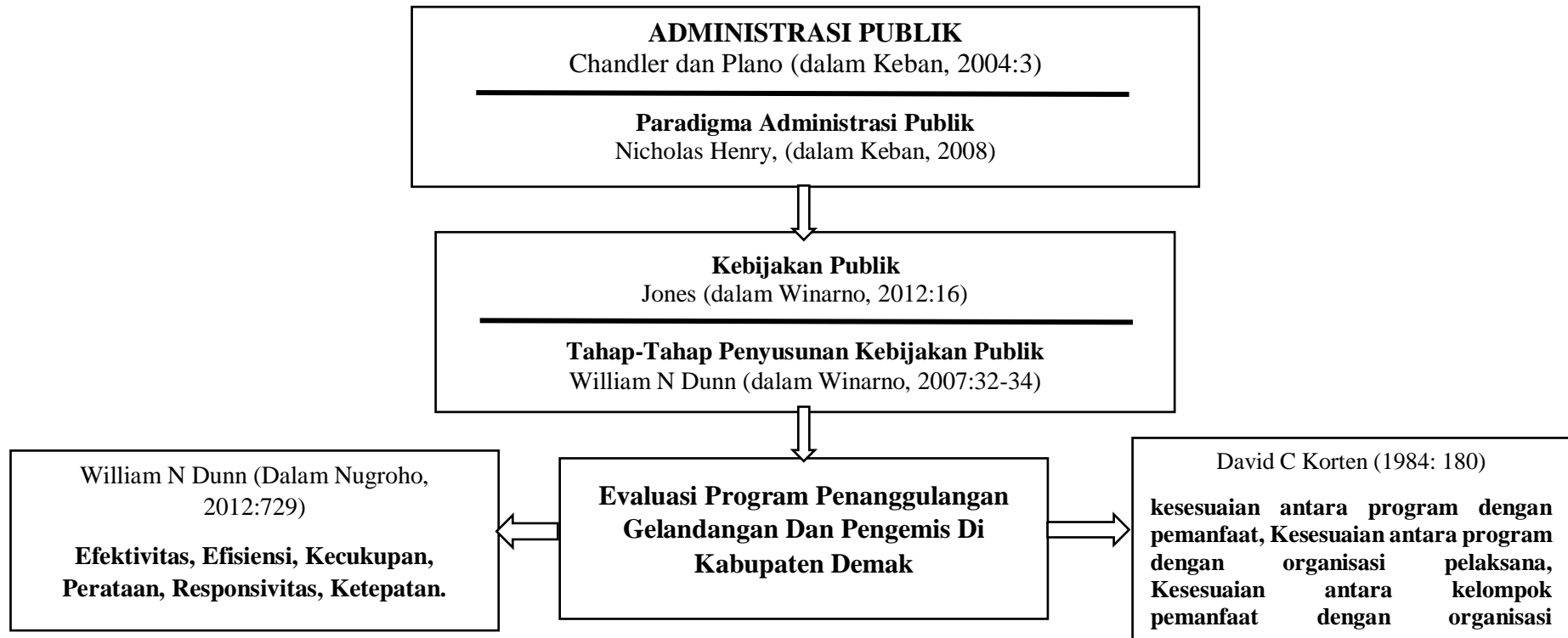
- a. Kemanfaatan program yang dirasakan oleh kelompok sasaran/penerima manfaat

Tabel 1.3
Fenomena Penelitian

No.	Fenomena Penelitian	Gejala yang Diamati	Sub Gejala
1.	Pelaksanaan Program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak	Program: Kesesuaian pelaksanaan program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran/pm	– Kesesuaian antara program dengan penerima manfaat
		Organisasi: Kesesuaian antara pelaksanaan program dengan kemampuan organisasi pelaksana	– Kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana
		Manfaat/benefit: Kesesuaian antara ketentuan organisasi yang melaksanakan program tersebut dengan manfaat yang dirasakan oleh kelompok sasaran/pm.	– Kesesuaian antara organisasi pelaksana dengan kelompok sasaran
2.	Hasil evaluasi pelaksanaan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak	Efektivitas Program: Apa saja hasil yang sudah dicapai dari program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak	– Pencapaian tujuan program yang dilaksanakan – Banyaknya waktu yang dikeluarkan untuk mencaai tujuan tersebut
		Efisiensi Program: Banyaknya usaha yang dikeluarkan untuk mencapai tujuan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.	– Banyaknya usaha yang dikeluarkan – Banyaknya biaya yang dikelarkan
		Kecukupan Program:	– Ketersediaan sumberdaya

		Pemenuhan kelengkapan dan keperluan untuk melaksanakan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.	– Ketersediaan sarana dan prasarana
		Perataan Program: Pendistribusian program secara merata/menyeluruh kepada gelandangan dan pengemis yang ada di wilayah Kabupaten Demak	– Luasnya jangkauan program yang dilaksanakan – Prosedur penerimaan penerima manfaat (pm)
		Responsivitas Program: Seberapa jauh program penanggulangan gelandangan dan pengemis yang dilaksanakan pemerintah Kabupaten Demak dapat memuaskan banyak orang.	– Kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah – Tingkat perhatian/kepekaan pemerintah dalam merespon masalah gelandangan dan pengemis
		Ketepatan Program: Manfaat apa yang akan dirasakan dari program penanggulangan gelandangan dan pengemis.	– Kemanfaatan program yang dirasakan oleh kelompok sasaran/pm

Gambar 1.5
Kerangka Pikir Teoritis



Sumber: Felix A Nigro dan Loyd G Nigro (dalam Inu kencana, 1999:25), Nicholas Henry, (dalam Keban, 2008), William N Dunn (Dalam Nugroho, 2012:729), David C Korten (1984: 180)

1.8 Metodologi Penelitian

Sugiyono (2016, halaman: 6) mengemukakan bahwa metode penelitian dapat diartikan sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan dapat ditemukan, dikembangkan, dan dibuktikan, suatu pengetahuan tertentu sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengantisipasi masalah dalam bidang pendidikan. Metode pada dasarnya yaitu cara-cara ilmiah yang sistematis dan logis untuk mencari dan mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu yang akan diteliti.

1.8.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi (1995:4-5) dibagi kedalam 3 golongan, yaitu:

1) Penelitian Eksploratif

Merupakan tipe penelitian yang berusaha menelusuri ada tidaknya masalah yang muncul.

2) Penelitian Deskriptif

Merupakan tipe penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan suatu gejala sosial tertentu, yang belum ada hipotesis namun sudah ada analisis meskipun belum begitu mendalam.

3) Penelitian Eksplanatori

Merupakan tipe penelitian yang sudah ada hipotesisnya, dan bertujuan untuk mengetahui besar-kecilnya hubungan dan pengaruh dari suatu

variabel lainnya untuk menguji penelitian yang akan diajukan guna diterima atau ditolak.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yaitu penelitian yang berusaha mengungkapkan suatu masalah atau peristiwa sebagaimana adanya sehingga bersifat sekedar untuk mengungkap fakta. Serta hasil dari penelitian ini ditekankan pada memberikan gambaran secara obyektif tentang keadaan sebenarnya dari obyek yang di teliti.

1.8.2 Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif yang menjadi instrumen penelitian adalah peneliti itu sendiri. Peneliti kualitatif sebagai *human instrument* yang berfungsi untuk menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, menganalisis data, menafsirkan data, serta sera membuat kesimpulan atas hasil temuannya. Oleh karena itu, peneliti kualitatif disebut sebagai *the researcher is the key instrument* atau peneliti merupakan instrumen kunci dalam penelitian kualitatif.

1.8.3 Situs Penelitian

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif merupakan sebuah penelitian yang menuntut studi langsung terhadap situs ilmiah sehingga dituntut untuk jujur dengan tidak melakukan memanipulasi latar (*setting*). Maka dari itu, penelitian ini mempunyai lokus yang berada di Kabupaten Demak dengan beberapa lokasi atau tempat seperti di pasar, jalanan, Dinas Sosial dan P2PA, Markas Satpol PP Kab.

Demak, Kantor Polisi Kab. Demak, serta tempat wisata di Kabupaten Demak. selain pada tempat-tempat tersebut terdapat satu tempat rehabilitasi dan pelayanan sosial yaitu Rumah Pelayanan Sosial “Sultan Fatah”

1.8.4 Subjek Penelitian

Penelitian kualitatif lebih fokus kepada representasi terhadap fenomena sosial. Data dan informasi harus ditelusuri seluas-luasnya sesuai dengan keadaan yang ada. Hanya dengan demikian, peneliti mampu mendeskripsikan fenomena yang di teliti secara utuh (Burhan Bungin, 2012:53). *Purposive* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu, misalnya orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan. *Snowball* adalah teknik pengambilan sampel sumber data yang pada awalnya jumlahnya sedikit, lama-lama menjadi besar (Sugiyono, 2009:300).

Menurut Burhan Bungin (2012:53), dalam prosedur penentuan informan yang paling penting adalah bagaimana menentukan informan kunci (key informan) atau situasi sosial tertentu yang sarat informasi. Informan kunci dalam penelitian ini yaitu Kepala Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak (Dinsos P2PA) Kabupaten Demak. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive* dengan mempertimbangkan orang yang dianggap paling tahu apa yang peneliti harapkan sehingga akan memudahkan peneliti untuk menjelajahi situasi sosial yang akan diteliti.

Informan yang dipilih dalam penelitian ini merupakan pihak-pihak yang berkaitan, berperan penting, serta paham dalam pelaksanaan program penanggulangan gempeng di Kabupaten Demak, maka informan yang dipilih yaitu:

- a) Kepala Dinas Sosial P2PA Kabupaten Demak
- b) Kepala rumah pelayanan sosial (Rumpelsos)
- c) Pekerja sosial (peksos) / relawan
- d) Gelandangan Dan Pengemis

1.8.5 Jenis Dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, maka jenis data yang mendukung dalam penelitian ini yaitu pertama data yang berbentuk teks yang didapatkan dari studi dokumentasi yang diambil melalui catatan-catatan, literatur, arsip, foto dan video, maupun teori yang diambil melalui buku maupun dan internet. Kedua yaitu berbentuk kata-kata yang dihasilkan dari proses wawancara antara peneliti dan informan.

Sedangkan sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini, yaitu

1. Data primer

Merupakan data yang diperoleh secara langsung dengan melakukan penelitian terhadap obyek penelitian melalui wawancara, serta observasi lingkungan. Data dapat berupa kata-kata, kalimat, maupun pernyataan dari informan

2. Data sekunder

Merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung dari objek penelitian. Data sekunder dapat diperoleh dari dokumen, kebijakan atau peraturan, buku, jurnal, dan lain-lain yang berhubungan langsung dengan penelitian ini.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, menggunakan beberapa teknik pengumpulan data, yaitu dengan cara:

1. Observasi

Menurut Nawawi dan Martin, observasi merupakan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap unsur-unsur yang tampak dalam suatu gejala dalam obyek penelitian. Pada penelitian ini, peneliti melakukan pengamatan langsung di tempat-tempat tertentu yang banyak terdapat gelandangan dan pengemis yaitu di lampu lalu lintas Pasar Jebor Demak, di lalu lintas Jogoloyo Demak, di lalu lintas SMP 1 Katonsari Demak, di lalu lintas Trengguli Demak, serta di unit pelayanan terpadu (UPTD) Rumah Pelayanan Sosial Sultan Fatah Kabupaten Demak yang melayani masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial. Dalam kondisi pembatasan sosial yang saat ini sedang diterapkan di Indonesia serta di Kabupaten Demak maka, observasi dilakukan dengan mematuhi protokol kesehatan yaitu *physical distancing* serta memakai perlengkapan yang dibutuhkan saat berada di luar rumah.

2. Wawancara

Wawancara merupakan metode pengambilan data dengan cara menanyakan pertanyaan kepada informan atau responden. Dalam penelitian ini, wawancara diarahkan kepada pihak yang berhubungan langsung yaitu pegawai Kepala Dinas Sosial P2PA Kabupaten Demak (atau diwakilkan), kepala UPTD Rumah Pelayanan Sosial Sultan Fatah Kabupaten Demak, pekerja sosial (peksos) atau relawan yang sedang bekerja di Rumah Pelayanan Sosial, dan gelandangan pengemis yang sedang di rehabilitasi di Rumah Pelayanan Sosial (Rumpelsos). Dengan melihat kondisi saat ini yaitu pandemi covid-19 maka agar tetap menjaga protokol kesehatan, kegiatan wawancara dapat dilakukan baik secara langsung tatap muka atau melalui daring/online sesuai perjanjian yang telah disepakati bersama.

3. Studi Pustaka

Merupakan teknik pengumpulan data yang diperoleh melalui membaca atau mempelajari literatur, laporan, jurnal, kebijakan atau peraturan, buku, maupun media cetak yang terkait dalam penelitian ini.

1.8.7 Analisis Dan Interpretasi Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan analisa deskriptif yang merupakan teknik analisa yang hanya memberikan informasi mengenai data yang diamati dan tidak bertujuan untuk menguji hipotesa serta menarik kesimpulan yang digeneralisasikan terhadap populasi. Tujuannya yaitu untuk menyajikan dan menganalisis data agar bermakna dan komunikatif sesuai dengan data yang dimiliki dan menyampaikan secara komunikatif dan bermakna sehingga menghasilkan informasi yang dapat membuktikan kebenarannya kepada khalayak umum.

Menurut Miles dan Huberman dalam Nasution (2003:120) terdapat beberapa tahapan dalam analisa data, yaitu:

I. Pengumpulan data

Peneliti akan mencatat semua data secara objektif dan apa adanya sesuai dengan hasil observasi dan wawancara dilapangan

II. Reduksi data

Proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyerdehanaan pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari hasil penelitian dilapangan. Hal ini dilakukan dengan cara menggolongkan, mengarahkan, maupun membuang data yang tidak perlu

III. Penyajian data

Kumpulan data atau informasi yang tersusun dan dan terkumpul serta dianggap penting dan memberikan keuntungan untuk mempermudah membantu merumuskan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan yang tepat.

IV. Menarik kesimpulan atau verifikasi

Dilakukan dengan cara mengumpulkan data baru dengan mencatat keteraturan, penjelasan inti, pola-pola yang terlihat serta alur sebab akibat. Ini merupakan langkah terakhir dalam analisa data kualitatif.

1.8.8 Kualitas Data

Penelitian kualitatif harus memiliki standar kredibilitas dan keabsahan data yang baik. Standar kredibilitas bertujuan untuk menunjukkan agar hasil penelitian kualitatif memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi sesuai dengan fakta yang ada

di lapangan. Teknik untuk menguji keabsahan data yang digunakan peneliti adalah teknik triangulasi, Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain, di luar data itu sendiri untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu, tekniknya dengan pemeriksaan sumber lainnya (Moleong, 2007:330). Teknik Triangulasi dapat dilakukan dengan cara observasi partisipatif, wawancara terstruktur, dan dokumentasi untuk mendapatkan data dari sumber yang sama (Sugiyono, 2012:241).

William Wiersma (dalam Sugiyono, 2019:368) menjelaskan triangulasi dalam pengujian kredibilitas diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai cara dan waktu, dengan demikian terdapat beberapa triangulasi yaitu:

1) Triangulasi sumber

Untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data yang diperoleh dari sumber berbeda. Selanjutnya, data dianalisis oleh peneliti dan menghasilkan kesimpulan yang selanjutnya dimintakan kesepakatan oleh informan atau sumber data.

2) Triangulasi teknik

Untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan mengecek data kepada sumber yang sama melalui teknik yang berbeda, bisa menggunakan wawancara, yang dilanjutkan dengan studi kepustakaan, dokumentasi, dan observasi.

3) Triangulasi waktu

Merupakan uji kredibilitas dengan sumber yang sama pada waktu yang berbeda. Karena waktu juga sering mempengaruhi kredibilitas data.

Dari ke-3 jenis triangulasi di atas, penelitian ini menggunakan triangulasi sumber, dimana dalam menguji validitas data peneliti tidak hanya mencari sumber informasi dengan mewawancarai satu informan saja, melainkan dengan melalui beberapa sumber (informan) yang relevan dengan konteks penelitian yang sama guna memperoleh informasi yang benar sesuai dengan fakta yang ada di lapangan.

Cara yang dapat dilakukan adalah:

1. Melakukan wawancara mendalam kepada informan
2. Informan dengan hasil observasi lapangan

Mengkonfirmasi hasil yang diperoleh kepada informan dari sumber-sumber lain.