

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang**

Suatu negara memiliki tujuan yang dijalankan oleh organisasi negara. Indonesia memiliki tujuan yang tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alenia ke 4 dan UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan sosial. Salah satu tujuan negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum. Pemerintah memiliki hak dan kewajiban untuk menjamin kesejahteraan sosial masyarakatnya. Pembangunan kesejahteraan sosial menjadi bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan nasional, kesejahteraan sosial memiliki peran aktif dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Dalam Permensos No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dijelaskan bahwa, kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Faktanya, masyarakat yang belum bisa memenuhi kebutuhan dasar di Indonesia masih banyak, sehingga menyebabkan kesulitan untuk mencapai kehidupan yang layak (Hakim, 2020: x-xi). Hingga saat ini masih banyak permasalahan terkait dengan kesejahteraan sosial khususnya permasalahan gelandangan dan pengemis.

Gelandangan dan pengemis menjadi suatu permasalahan sosial di bidang kesejahteraan yang masih menjadi sorotan publik dan perlu penanganan lebih ekstra dari seluruh pihak baik pemerintah maupun masyarakat. Gelandangan dan pengemis menjadi permasalahan sosial yang cukup serius dan sulit untuk

dipecahkan. Munculnya permasalahan gepeng menuntut suatu perhatian dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam penanggulangannya.

Keberadaan gelandangan dan pengemis terus meningkat disetiap waktu. Sulitnya mencari lapangan pekerjaan yang bermodalkan pendidikan rendah dan minim keterampilan. Keadaan fisik yang tidak sempurna, keterbatasan ketrampilan, rendahnya pendidikan, hingga tidak tersedianya ruang gerak untuk berkreasi dan berinovasi menjadi penyebab susahya memenuhi kebutuhan dasar seseorang (Zefianningsih dkk, 2016:9). Terbatasnya kesempatan ruang gerak bagi mereka yang akhirnya tidak dapat mengeluarkan mereka dari garis kemiskinan dan membuat mereka lebih memilih hidup menggelandang dan meminta-minta. Terutama mengingat adanya pandemi covid-19 yang telah mengubah *landscape* secara signifikan dalam dunia perekonomian membuat rasa keyakinan mereka meningkat. Adanya kemudahan dalam menemukan uang di kota besar tanpa bekal keterampilan dan pendidikan membuat ketertarikan tersendiri bagi mereka untuk mendatangi kota-kota besar untuk mengadu nasib. Pandemi covid-19 dirasa memberikan dampak terhadap meningkatnya jumlah gelandangan dan pengemis khususnya di Kabupaten Klaten.

Pada dasarnya gelandangan merupakan seseorang atau sekelompok orang yang berkumpul dan menghabiskan waktunya untuk melakukan kegiatan di jalanan, baik untuk mencari nafkah atau sekedar berkeliaran di jalanan dengan penampilan kusam dan tidak terurus. Mereka tidak memiliki tempat tinggal atau pekerjaan yang tetap, selain itu mereka berkeliaran di ruang publik dan hidup dalam kondisi yang tidak memenuhi standar kehidupan yang layak di lingkungan tersebut.

Gelandangan, pengemis dan anak jalanan banyak dijumpai di fasilitas-fasilitas umum, *traffic light* bahkan masuk ke dalam pemukiman warga. Sudut-sudut kota yang dirasa penuh dengan keramaian menjadi lokasi strategis bagi mereka untuk mangkal. Tentu keberadaan mereka mengganggu keamanan, ketenteraman, kenyamanan publik dan keindahan kota serta dapat menimbulkan berbagai masalah lalu lintas. Permasalahan gelandangan dan pengemis tidak hanya dipengaruhi oleh faktor ekonomi melainkan juga dengan sosial budaya, lingkungan serta masalah hukum dan kewarganegaraan. Adanya tuntutan pemenuhan kebutuhan sehari-hari sedangkan penghasilan mereka tidak seberapa ditambah dengan pendidikan yang rendah membuat mereka turun ke jalan.

Individu yang tidak memiliki tempat tinggal permanen atau pekerjaan di suatu wilayah tertentu serta menghabiskan waktu di jalanan merupakan gelandangan. Mereka juga hidup dalam keadaan yang tidak memenuhi standar kehidupan yang layak di masyarakat. Sedangkan, pengemis adalah orang yang menghasilkan uang dengan memohon bantuan kepada orang lain di depan umum karena berbagai alasan. Persebaran gelandangan dan pengemis di Kabupaten Klaten tidak hanya berasal dari dalam kabupaten melainkan juga dari luar Pulau Jawa.

Suatu permasalahan yang muncul harus ditangani secara cepat dan tepat. Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 disebutkan bahwa pembangunan kesejahteraan sosial diselenggarakan oleh negara secara terencana, terarah, dan berkelanjutan untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat serta memenuhi hak warga negara. Pemerintah melakukan penanganan terhadap suatu permasalahan yang ada melalui suatu kebijakan. Suatu kebijakan dapat berupa

peraturan yang dibentuk sedemikian rupa oleh Pemerintah. Untuk menangani masalah di atas, Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten membentuk Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Penanganan ini dilakukan untuk memberikan taraf hidup yang layak sesuai dengan harkat dan martabat manusia.

Kebijakan tersebut perlu dilihat lagi implikasinya di lapangan. Setiap kebijakan perlu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah dapat menyelesaikan permasalahan, namun bisa juga sebaliknya. Untuk itu, diperlukan penelitian mendalam guna mengevaluasi kebijakan tersebut. Harapannya dapat memunculkan inovasi terhadap kebijakan-kebijakan sehingga dapat diterapkan dan diimplementasikan dengan baik.

Implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang terarah, terlihat dan melibatkan pengelolaan masukan untuk menghasilkan keluaran atau *outcome* bagi Masyarakat (Akib, 2010). Suatu kebijakan dapat dilaksanakan setelah ditetapkannya tujuan dan sasaran kebijakan, disusunnya program kegiatan, tersedianya dana untuk disalurkan kepada pelaksana. Dalam Perda No. 3 Tahun 2018 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis telah jelas tertulis tujuan, sasaran serta program kegiatan. Namun, untuk menilai keberhasilan suatu implementasi kebijakan perlu memperhatikan faktor kepatuhan, rutinitas, serta kinerja dan dampak.

Dalam hal ini, Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DISSOSP3APPKB) menjadi

pelaksana Perda No. 3 Tahun 2018. Sehingga memiliki andil besar dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Klaten. Disamping itu, DISSOSP3APPKB dan Satpol PP dalam menangani permasalahan ini dibantu oleh berbagai instansi dan Aparat kepolisian terkait.

Penanggulangan gelandangan dan pengemis yang tertulis dalam Perda Nomor 3 Tahun 2018 melalui usaha preventif, represif, rehabilitatif dan reintegrasi sosial, masih belum menyentuh pada permasalahan yang ada. Usaha preventif merupakan usaha pencegahan yang terorganisir meliputi penyuluhan, bimbingan, pelatihan, dan pendidikan, pemberian bantuan sosial, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada gelandangan dan pengemis. Di dalam pasal 8 dijelaskan lebih lanjut mengenai upaya preventif di antaranya adalah pelatihan keterampilan, magang, perluasan lapangan pekerjaan, peningkatan derajat kesehatan, peningkatan pendidikan, penyuluhan dan edukasi masyarakat, pemberian informasi melalui baliho di tempat umum, bimbingan sosial dan bantuan sosial. Berdasarkan upaya-upaya preventif yang telah disebutkan di atas, hanya beberapa hal yang telah dilakukan oleh pemerintah yaitu penyaluran bantuan sosial, peningkatan derajat kesehatan melalui Kartu Indonesia Sehat (KIS), pelatihan keterampilan serta peningkatan pendidikan dengan adanya Kartu Indonesia Pintar (KIP). Usaha yang kedua yaitu usaha represif dimana usaha ini dimaksudkan untuk mengurangi atau menghilangkan pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya dalam masyarakat. Dalam pasal 10 disebutkan beberapa upaya represif di antaranya adalah razia, penampungan sementara, dan pelimpahan. Razia dilakukan tiga bulan sekali oleh Satpol PP yang bekerja sama dengan beberapa pihak salah satunya

DISSOSP3APPKB. Dalam pasal 14 disebutkan bahwa gelandangan dan pengemis yang telah dikembalikan kepada keluarganya akan diberikan bantuan sosial yang jenis dan jumlahnya ditetapkan oleh bupati, namun untuk hal ini belum diterapkan oleh pemerintah kecuali memang gelandangan dan pengemis tersebut masuk kedalam daftar penerima bantuan dari pemerintah pusat dalam hal ini adalah Kementerian Sosial. Selanjutnya adalah upaya rehabilitatif dimana upaya ini merupakan upaya lanjutan dari upaya represif. Gelandangan dan pengemis yang terjaring razia akan dibimbing serta diberikan perawatan serta motivasi sebagaimana yang tertuang di dalam pasal 15. DISSOSP3APPKB memiliki Rumah Singgah untuk merehabilitasi awal gelandangan dan pengemis dengan kurun waktu yang telah ditentukan. Yang terakhir yaitu upaya reintegrasi sosial dimana bertujuan agar gelandangan dan pengemis dapat menjalankan fungsi-fungsi sosial sebagaimana masyarakat pada umumnya. Upaya reintegrasi sosial dijelaskan dalam pasal 18 hingga 21 di antaranya adalah akan diberikan bimbingan resosialisasi, koordinasi dengan daerah asal, pemulangan ke daerah asal serta akan dilakukan pembinaan lanjutan. Meskipun telah dijelaskan secara rinci upaya-upaya pengendalian seperti apa yang harus dilakukan oleh pemerintah, namun berdasarkan wawancara dengan salah satu staff Bidang Rehabilitasi Sosial DISSOSP3APPKB Kabupaten Klaten masih terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaannya seperti meningkatnya jumlah gelandangan dan pengemis saat pandemi, kurangnya sarana prasarana dan tenaga kesehatan yang mengharuskan adanya kerjasama dengan pihak lain. Kebijakan tidak berjalan sesuai rencana,

artinya kebijakan tersebut belum sesuai dengan apa yang diinginkan. Masih terdapat beberapa upaya yang belum dilaksanakan dengan semestinya.

Dilansir dari portal berita Provinsi Jawa Tengah pada 5 Maret 2023, anggota Pansus V DPRD Kabupaten Klaten melakukan studi banding ke Kabupaten Sukoharjo membahas mengenai penanganan permasalahan sosial. Rombongan Pansus V DPRD diketuai oleh Drs. Sriyanto. Mereka melakukan kunjungan ke Kabupaten Sukoharjo bermaksud untuk mengetahui lebih jauh mengenai cara mengatasi berbagai permasalahan sosial termasuk gepeng dan anak jalanan. “Klaten merupakan kabupaten yang diapit oleh dua kota besar yaitu Surakarta dan Yogyakarta dimana kedua kota besar tersebut telah menerapkan perda tentang Penanggulangan gelandangan dan pengemis, membuat potensi munculnya gelandangan dan pengemis di Kabupaten Klaten cukup tinggi. Para gelandangan dan pengemis yang ditemui di wilayah Kabupaten Klaten diperkirakan berasal dari luar daerah yang telah menerapkan perda Penanggulangan gelandangan dan pengemis. Sehingga apabila tidak segera diberikan payung hukum, keberadaan gelandangan dan pengemis dikhawatirkan semakin banyak,” tambahnya. Plt. Asisten satu setda Pemkab Sukoharjo Joko Indriyanto S. Sos mengungkapkan, “Kabupaten Sukoharjo telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum. Penanganan PGOT di Kabupaten Sukoharjo saling terkait dan saling bekerjasama antar OPD-OPD terkait dengan yayasan swasta dan kedepannya perlu adanya kerjasama hukum dengan daerah kabupaten sekitar khususnya dalam Penanggulangan gelandangan dan pengemis antar wilayah se solo raya.” Dengan demikian, dapat dilihat bahwa pemerintah

daerah Kabupaten Klaten masih kesulitan dalam melakukan penanganan permasalahan sosial seperti gelandangan dan pengemis, meskipun Kabupaten Klaten sendiri telah memiliki perda yang mengatur gelandangan dan pengemis. Hal ini disebabkan Kabupaten Klaten berada di tengah-tengah antara daerah-daerah yang berpenduduk besar serta penegakkan hukum yang tegas dan dengan permasalahan sosial yang cukup besar pula, sehingga Kabupaten Klaten menjadi tempat perpindahan yang tepat bagi para gelandangan dan pengemis. Wilayah Kabupaten Klaten sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Gunungkidul, sebelah utara Boyolali, sebelah timur Sukoharjo dan sebelah barat Sleman.

Keberadaan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Klaten menyebabkan ketidaknyamanan bagi masyarakat terhadap aktivitas PGOT baik pengamen, pengemis, manusia silver maupun badut jalanan, hal ini sesuai dengan adanya aduan yang dilayangkan masyarakat kepada Satpol PP, (dilansir dari situs web resmi Satpol PP Kabupaten Klaten pada 4 Juli 2023). Selain itu terdapat aduan terhadap maraknya pengamen dan pengemis hingga meresahkan pengguna jalan, (dilansir dari berita posjateng pada 4 Juli 2023). Plt Kepala Bidang Penegakan Perda dan Perbu, Satpol PP dan Damkar Klaten, Sulamto menyebutkan bahwa “terdapat gelandangan dan pengemis yang bersarang di GOR Gelarsena dan gedung Museum Monumen Juang yang meresahkan hingga mengganggu kenyamanan warga, dua orang sudah diamankan dan lima orang lainnya kabur” (Timlonet 2022). Dilain tempat, terdapat tujuh PGOT yang diamankan Satpol PP terdiri dari eman orang dewasa dan satu anak-anak. Mereka diketahui sedang menggelandang dan



menempati kios PKL serta menggunakan fasilitas toilet secara tidak sopan hingga meresahkan masyarakat sekitar dan pengelola taman (Murianews, 2022).

Berdasarkan uraian di atas, sangat terlihat jelas mengenai pentingnya permasalahan gelandangan dan pengemis untuk segera ditangani, karena dapat mengganggu keindahan, keamanan, kenyamanan masyarakat dalam melakukan aktivitas, selain itu nantinya permasalahan ini dapat mempengaruhi permasalahan pembangunan kesejahteraan sosial di Kabupaten Klaten. Untuk itu penulis akan melakukan analisis kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Klaten. Hal ini dilakukan sebagai salah satu upaya untuk menganalisis apakah kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis yang selama ini sudah ada telah mampu beralan maksimal, sehingga mampu mengembalikan mereka ke dalam kehidupan yang bermartabat.

## **1.2.Rumusan Masalah**

Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penanggulangan gelandangan dan Pengemis?

## **1.3.Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

- a. Mengetahui sejauh mana implementasi kebijakan pemerintah dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 3 Tahun 2018

- b. Sebagai sumber informasi dan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang akan mengkaji mengenai persoalan-persoalan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pemerintah dalam menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis baik di Kabupaten Klaten atau wilayah lain.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini harapannya akan memberikan manfaat di antaranya adalah:

##### **1.4.1. Manfaat Akademis**

Manfaat akademis yang diperoleh dari penelitian ini yaitu:

- a. Sebagai penambah pengetahuan mengenai Implementasi kebijakan Penanggulangan gelandangan dan pengemis sesuai Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 3 Tahun 2018.
- b. Sebagai rujukan penelitian terhadap peneliti yang memilih tema serupa.

##### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Manfaat Praktis yang diperoleh dari penelitian ini yaitu:

- a. Sebagai bahan masukan dalam penyaluran lapangan pekerjaan maupun tenaga kerja.
- b. Sebagai solusi untuk mengatasi berbagai kendala yang dialami dalam Penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Klaten.

#### **1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis**

##### **1.5.1. Implementasi Kebijakan**

Kebijakan pada hakikatnya adalah kumpulan tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola, yang mengarah pada tujuan-tujuan tertentu yang dilakukan oleh

pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang terpisah (Solichin, 2021:21). Solichin (2021) juga mengungkapkan bahwa pemerintah sebenarnya menjalankan kebijakan tersebut di dalam bidang-bidang tertentu. Misalnya dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis.

Para ahli mengemukakan bahwa suatu kebijakan yang telah dibuat harus diimplementasikan (Akib, 2010:2). Keputusan yang diambil oleh pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan apabila tidak dilaksanakan secara efektif. Implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang bersifat publik dan melibatkan pengelolaan output untuk mencapai keluaran atau hasil bagi masyarakat. Menurut Grindle (dalam Akib, 2010) Implementasi merupakan penentu utama dalam tahapan suatu kebijakan. Proses suatu implementasi akan berjalan ketika telah tersusunnya tujuan, sasaran dan program kegiatan, tersediannya dana dan tersalurkannya dana untuk pencapaian sasaran kebijakan.

Menghubungkan tujuan dan praktik kebijakan dengan hasil tindakan pemerintah dikenal sebagai implementasi kebijakan. Hal ini sesuai dengan pemikiran Van Meter dan Van Horn, bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (Akib, 2010:2). Terdapat lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi menurut Van Meter dan Van Horn yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik (Joko Pramono, 2022:8).

Suatu kebijakan harus diimplementasikan sebab adanya masalah yang memerlukan solusi untuk mengatasi serta menyelesaikannya. Edward III menghadirkan pendekatan terkait implementasi dengan merumuskan faktor yang menghambat serta mendorong keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Faktor tersebut di antaranya adalah komunikasi, sumber daya, sikap penyelenggara atau birokrasi dan struktur organisasi serta tata aliran kerja birokrasi (Akib, 2010:2). Empat hal tersebut yang dapat mendorong sekaligus menjadi sumber masalah dalam implementasi kebijakan, sehingga perlu ada dalam implementasi kebijakan. Menurut pandangan Edward III (dalam Joko Pramono, 2022) sumber daya yang penting mencakup, staff, keahlian, kewenangan serta fasilitas yang memadai untuk melaksanakan tugas dan memberikan pelayanan-pelayanan publik.

Teori keberhasilan implementasi menurut Grindle (dalam Joko, 2022) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Menurut Grindle (dalam Joko, 2022) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan adalah jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan siapa pembuat kebijakan, pelaksana program, sumber daya yang dihasilkan. Sementara, konteks implementasinya adalah kekuasaan, kepentingan, dan strategi

aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap. Kekhasan model Grindle berasal dari pemahamannya yang menyeluruh terhadap konteks kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan pelaksana, penerima implementasi, potensi perselisihan antar aktor implementasi, dan keadaan seputar sumber daya yang diperlukan untuk implementasi.

Keberhasilan implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Joko Pramono, 2022) dipengaruhi oleh tiga variabel, yaitu karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute of structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori model implementasi kebijakan dari Ripley dan Franklin. Alasan memilih model implementasi kebijakan Ripley dan Franklin adalah karena beberapa dimensinya menyentuh dasar-dasar pembuatan kebijakan itu sendiri, model ini lebih melihat proses dan dampak yang dihasilkan sehingga model ini lebih cocok untuk mengevaluasi bagaimana birokrasi dalam mengimplementasikan kebijakan. Ripley dan Franklin dalam Akib (2010:3) menyebutkan bahwa untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan perlu didasarkan pada tiga aspek, yaitu:

1. Kepatuhan (*compliance*)

Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari tingkat kepatuhan birokrat terhadap birokrasi di atasnya atau pembuat kebijakan tersebut. Selain itu, kepatuhan birokrasi terhadap isi yang ada di dalam peraturan daerah atau kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, tingkat kepatuhan birokrasi atau aparat terhadap

pedoman yang terkandung di dalam peraturan daerah atau kebijakan menjadi aspek yang sangat penting.

Dengan adanya kepatuhan terhadap kandungan dalam peraturan daerah yang ada, maka implementasi kebijakan telah merujuk kepada pedoman dari kebijakan yang sesungguhnya. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan tersebut telah dilaksanakan dengan benar, untuk mencapai maksud dan tujuan kebijakan tersebut.

2. Lancarnya rutinitas fungsi (*smoothly functioning routines*)

Kelancaran rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi menjadi penentu dari keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Dalam pengimplementasian kebijakan, kelancaran rutinitas dapat mencapai output atau outcome yang diinginkan dari suatu kebijakan.

3. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki (*desired performance in and impacts*)

Berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dipengaruhi oleh kinerja dan dampak atau manfaat yang dikehendaki dari seluruh kebijakan yang ada. Menurut Ripley and Franklin dalam (Akib, 2010), dua komponen keberhasilan implementasi adalah realisasi kinerja kebijakan dapat diartikan sebagai pencapaian hasil implementasi dalam jangka waktu tertentu, sedangkan realisasi dampak kebijakan, lebih memungkinkan tercapainya hasil implementasi dengan kurun waktu yang panjang.

Menurut Islamy (dalam Joko Pramono, 2022) setiap implementasi kebijakan selalu menghasilkan dampak tertentu pada kelompok sasaran, bisa positif (*intended*) atau bisa juga negatif (*unintended*). Setelah dirumuskan, Sebagian besar

kebijakan negara tidak mampu diimplementasikan, dan hanya sebagian kecil yang mampu (Joko Pramono, 2022).

Kebijakan yang telah diimplementasikan hasilnya dapat sesuai dengan harapan pembuat kebijakan namun juga bisa sebaliknya. Implementasi kebijakan harus dievaluasi dengan melihat program yang telah dijalankan dan dampaknya terhadap sasaran kebijakan baik individu, kelompok maupun masyarakat. Keberhasilan penerapan kebijakan terlihat dengan terciptanya perubahan yang dapat diterima oleh kelompok sasaran.

### **1.5.2. Kesejahteraan Sosial**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “sejahtera” berarti aman, sentosa dan makmur; selamat (terlepas) dari segala gangguan, kesukaran dan sebagainya. Kesejahteraan sosial merupakan situasi warga negara yang makmur secara sosial, terwujudnya segala keperluan, serta terhindar dari berbagai persoalan sosial. Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 pasal 1 ayat 1).

Suatu masyarakat dapat berkembang dan memenuhi kewajiban sosialnya apabila masyarakat perlu mempunyai akses terhadap kebutuhan hidup yang layak. Hal ini dapat disediakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah melalui layanan sosial seperti jaminan sosial, pemberdayaan sosial, rehabilitasi sosial dan perlindungan sosial. (Hakim, 2020:1).

Menurut Edi Suharto (2007:3-4), kesejahteraan sosial mengandung empat makna: 1) kondisi sejahtera, 2) pelayanan sosial, 3) tunjangan sosial dan 4) proses atau usaha terencana. Selain itu, Huda (2009:72) mengutip penjelasan Midgley dimana kesejahteraan sosial adalah suatu kondisi yang harus memenuhi tiga syarat utama: 1) masalah sosial dapat dikelola dengan baik, 2) keperluan dapat terpenuhi, dan 3) peluang-peluang sosial terbuka secara maksimal.

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah individu, keluarga, atau kelompok Masyarakat yang tidak mampu memenuhi kewajiban sosialnya karena suatu hambatan, tantangan, atau gangguan. Akibatnya, kebutuhan dasar mereka baik fisik, spiritual dan sosial tidak dapat dipenuhi secara memadai dan merata. Hambatan, tantangan, dan gangguan ini dapat berbentuk kekurangan, ketidakpedulian, serta kelemahan (Hakim, 2020:2).

### **1.5.3. Penelitian Sebelumnya**

Penelitian sebelumnya (*state of the art*) merupakan kajian peneliti melalui penelitian yang telah ada sebelumnya sebagai bahan atau acuan penulis dalam melakukan penelitian. Penelitian sebelumnya juga dapat digunakan sebagai pembandingan antara penelitian yang lain dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Penelitian-penelitian sebelumnya yang digunakan sebagai acuan penulis memiliki topik mengenai Penanggulangan gelandangan dan pengemis. Fokus kepada implementasi kebijakan pemerintah dalam Penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Klaten. Penelitian sebelumnya yang dijadikan bahan acuan penulis sebagai berikut:



1. Penelitian Zainuddin Idrus yang dilakukan pada tahun 2018 dengan judul “Implementasi Kebijakan Penanganan Anak Jalanan di Dinas Sosial Kota Malang.” Hasil penelitiannya yaitu penanganan anak jalanan yang dilakukan oleh dinas sosial kota malang masih terdapat beberapa kendala dari keberadaan anak jalannya sendiri. Pembeda penelitiannya yaitu Penelitian tersebut berfokus pada penanganan anak jalanan dan lokasi penelitian di Kota Malang.
2. Penelitian Welda Damayanti pada tahun 2017 yang berjudul “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015.” Hasil dari penelitian tersebut adalah kebijakan yang digunakan untuk menangani gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak dengan penanganan Tuna Sosial/PMKS dilakukan melalui dua pendekatan, kelembagaan dan non-kelembagaan selain itu, Pemerintah meningkatkan pembinaan PMKS dan memberikan program PKH, P2FM, dan UEP Melalui KUBE untuk memberdayakan gelandangan dan pengemis purna bina. Pembeda dari penelitian ini yaitu penelitian tersebut membahas mengenai upaya pemerintah dalam penanganan tuna sosial/PMKS melalui pelatihan, dan pemberdayaan, serta lokasi penelitian tersebut di Kabupaten Demak.
3. Penelitian dari Chitrasari, N., Rahmawati, R., & Maisaroh, I dilakukan pada tahun 2012 yang berjudul ”Kinerja Dinas Sosial Kota Cilegon dalam Penanggulangan gelandangan dan Pengemis di Kota Cilegon.” Penelitian tersebut mendapatkan hasil kinerja Dinas Sosial Kota Cilegon belum memiliki panti rehabilitasi serta sarana dan prasarana dalam menangani gelandangan dan

pengemis di Kota Cilegon. Pembeda penelitiannya adalah penelitian tersebut lebih berfokus kepada kinerja dari Dinas Sosial serta lokasi penelitiannya terletak di Kota Cilegon.

4. Penelitian dari Diah Puspita Wijayanti dan Eny Kusdarini pada tahun 2022 yang memiliki judul “Penanggulangan pengemis, gelandangan, orang terlantar dan anak jalanan bagian dari upaya Satpol PP Kabupaten Klaten.” Penelitian tersebut mendapatkan hasil upaya-upaya yang dilakukan oleh Satpol PP dalam menegakkan peraturan daerah yang berkaitan dengan PGOT dan anak jalanan serta menyebutkan keterbatasan Satpol PP dalam menangani permasalahan tersebut antara lain adalah sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana. Perbedaan penelitiannya terletak pada penelitian ini lebih berfokus kedalam upaya yang dilakukan oleh Satpol PP.

Kedudukan penelitian ini terhadap penelitian-penelitian di atas adalah sebagai pembaharu penelitian yang sudah ada. Penelitian mengenai penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Klaten melalui Perda Nomor 3 Tahun 2018 sebelumnya telah dilaksanakan oleh Diah Puspita Wijayanti pada Tahun 2022. Perbedaan dengan penelitian ini adalah penelitian ini lebih membahas penanggulangan secara umum dan menyeluruh yang dilakukan oleh para pelaksananya. Sedangkan, penelitian sebelumnya lebih berfokus pada penanggulangan yang dilakukan oleh Satpol PP Kabupaten Klaten.

### **1.6.Operasionalisasi Konsep**

Kosep-konsept utama penelitian ini:

- a) Implementasi Kebijakan, merupakan pelaksanaan suatu kebijakan baik berupa peraturan, perundang-undangan maupun perintah atau putusan. Implementasi bukan hanya mengenai perilaku dari implementor dalam melaksanakan program yang dapat menciptakan ketaatan pada suatu kelompok sasaran, melainkan juga mengenai perilaku seluruh pihak yang dapat menimbulkan dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Implementasi Pelaksanaan dapat dipahami sebagai proses, hasil, akibat serta sejauh mana maksud dan tujuan kebijakan yang telah ditentukan benar-benar tercapai. Suatu implementasi kebijakan dapat dikatakan berhasil apabila dampak yang ditimbulkan dirasakan secara langsung oleh masyarakat.
- b) Kesejahteraan Sosial, merupakan kondisi dimana terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial bagi masyarakat sehingga tercipta kehidupan yang layak, mampu mengembangkan diri serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Pemerintah memiliki tanggungjawab terhadap kesejahteraan sosial masyarakat.
- c) Penanggulangan gelandangan dan pengemis, merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah guna mengembalikan gelandangan dan pengemis pada taraf hidup yang semestinya. Melalui Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018, Pemerintah Kabupaten Klaten berupaya mencegah dan menanggulangi adanya gelandangan dan pengemis. Penanggulangan gelandangan dan pengemis yang dimaksud di dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

adalah usaha-usaha preventif, responsif, represif dan rehabilitatif dengan tujuan mencegah dan menghentikan terjadinya gelandangan, pengemis, dan anak jalanan serta pengaruhnya agar tidak meluas ke masyarakat, sehingga individu tersebut dapat hidup layak dan menunjang harkat dan martabat manusia.

Dari berbagai konsep tersebut, penelitian tentang implementasi kebijakan yang dimaksud (Perda Nomor 3 Tahun 2018) diteliti melalui beberapa fenomena (“indikator”) yaitu:

- 1) Upaya Preventif, merupakan upaya pencegahan kemunculan gelandangan dan pengemis yang dilakukan melalui beberapa upaya dibawah ini:
  - a) Pelatihan ketrampilan, magang dan perluasan kesempatan kerja;
  - b) Peningkatan derajat kesehatan;
  - c) Peningkatan pendidikan;
  - d) Penyuluhan dan edukasi masyarakat;
  - e) Pemberian informasi melalui baliho di tempat umum;
  - f) Bimbingan sosial; dan
  - g) Bantuan sosial.
- 2) Upaya Represif, merupakan langkah awal penanggulangan untuk pengurangan dan/atau peniadaan gelandangan dan pengemis yang disangka melakukan penggelandangan dan pengemisan, di antaranya adalah:
  - a) Razia;
  - b) Penampungan sementara; dan
  - c) Pelimpahan

- 3) Upaya Rehabilitatif, merupakan upaya penanggulangan lanjutan bagi gelandangan dan pengemis yang telah terjaring oleh Pemerintah, yang dilakukan melalui beberapa aspek dibawah ini:
  - a) Motivasi dan diagnosa psikososial;
  - b) Perawatan dan pengasuhan;
  - c) Bimbingan mental spiritual;
  - d) Bimbingan fisik;
  - e) Bimbingan sosial dan konseling psikososial;
  - f) Pelayanan aksesibilitas;
  - g) Bantuan dan asistensi sosial;
  - h) Bimbingan resosialisasi;
  - i) Bimbingan lanjut; dan
  - j) Rujukan
- 4) Upaya Reintegrasi Sosial, merupakan upaya pengembalian gelandangan dan pengemis kepada keluarga atau ke daerah asal, di antaranya adalah:
  - a) Bimbingan resosialisasi;
  - b) Koordinasi dengan Pemerintah Daerah asal;
  - c) Pemulangan ke daerah asal; dan
  - d) Pembinaan lanjutan.

Dalam menangani permasalahan kesejahteraan sosial khususnya gelandangan dan pengemis, pemerintah Kabupaten Klaten membuat Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Dalam menyusun kebijakan tersebut, pemerintah memiliki tujuan pokok untuk

pencegahan dan penanganan kemunculan gelandangan dan pengemis; pemberdayaan gelandangan dan pengemis; pengembalian gelandangan dan pengemis dalam kehidupan yang bermartabat; serta menciptakan ketertiban umum.

Tujuan tersebut tentunya akan tercapai dengan adanya keseriusan dari pemerintah dan dukungan dari masyarakat. Dengan uraian demikian, peneliti akan memfokuskan kepada bagaimana implementasi penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Klaten. Setelah itu, barulah mencoba menemukan faktor-faktor krusial dengan memakai gagasan dari Ripley dan Franklin, di antaranya adalah:

- 1) Kepatuhan
- 2) Terwujudnya Rutinitas Fungsi
- 3) Kinerja dan Dampak yang diharapkan

### **1.7. Metode Penelitian**

Peneliti akan menjelaskan berbagai macam sumber data yang akan mendukung tulisan peneliti. Peneliti juga menjelaskan mengenai alasan peneliti mencantumkan lokasi penelitian sebagai objek penelitian. Peneliti akan menjelaskan mengenai teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data serta menganalisis data yang telah ditemukan.

#### **1.7.1. Desain Penelitian**

Penelitian ini akan dilakukan dengan metode kualitatif dengan desain penelitian studi kasus. Penelitian studi kasus memfokuskan pada satu fenomena saja yang dipilih. Studi kasus dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten

Klaten Nomor 3 Tahun 2018 yang mengatur tentang penanganan gelandangan dan pengemis.

### **1.7.2. Situs Penelitian**

Penelitian ini akan dilakukan di Kabupaten Klaten di antaranya adalah Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DISSOSP3APPKB), Satuan Polisi Pramong Praja Kabupaten Klaten serta tempat umum yang terdapat gelandangan dan pengemis.

### **1.7.3. Subjek Penelitian**

Dalam penelitian kualitatif, terdapat beberapa istilah yang digunakan dalam subjek penelitian. Salah satunya adalah informan, sebab subjek penelitian tersebut memberikan informasi mengenai obyek penelitian (Afifuddin dan Saebani, 2009:88).

Sehubungan dengan penelitian ini mengenai implementasi Penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Klaten. maka yang dijadikan informan sebagai subjek penelitian adalah:

1. Bapak Anung Widiatmoko, S.KM. sebagai ketua subkoordinator bidang Rehabilitasi Sosial Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DISSOSP3APPKB) Kabupaten Klaten

2. Bapak Sulamto, S.IP., M.H sebagai kepala Bidang Penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Satuan Polisi Pramong Praja Kabupaten Klaten

#### **1.7.4. Jenis Data**

Jenis data dalam penelitian ini adalah data kualitatif. Data ini berisi analisa kondisi saat ini pada organisasi sehingga membantu peneliti dalam menentukan permasalahan. Primer yang diperoleh langsung oleh informan. Selain itu, dalam penelitian ini juga menggunakan data sekunder yang didapatkan melalui pihak kedua berupa buku, jurnal, serta literatur lainnya.

#### **1.7.5. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari informan melalui wawancara yang dilakukan dengan subkoordinator bidang Rehabilitasi Sosial Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DISSOSP3APPKB) Kabupaten Klaten dan Satuan Polisi Pramong Praja. Serta observasi yang dilakukan di lampu merah simpang empat Karangwuni. Sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari studi dokumen dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini.

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

Dalam suatu penelitian diperlukan adanya suatu data sebagai hasil akhir dari penelitian. Untuk itu perlu dilakukan teknik pengumpulan data agar data yang didapat merupakan data konkrit. Teknik pengumpulan data tersebut antara lain:



## 1. Observasi

Observasi (pengamatan) merupakan pengamatan fenomena-fenomena yang sedang diselidiki. Dalam penelitian ini metode observasi yang digunakan untuk mengumpulkan data-data adalah sebagai berikut:

- a. Mengamati lokasi yang sering menjadi tempat berkumpulnya gelandangan dan pengemis yaitu lampu merah simpang empat Karangwuni.
- b. Mengamati kinerja Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DISSOSP3APPKB) dan stakeholder terkait lainnya dalam melakukan Penanggulangan gelandangan dan pengemis.

Dalam hal ini, peneliti melakukan observasi secara langsung yaitu melakukan pengamatan di lampu merah atau tempat-tempat yang sering dijumpai gelandangan dan pengemis. Selain itu, peneliti melakukan pengamatan terhadap kinerja Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DISSOSP3APPKB). Peneliti melakukan observasi hanya sebagai pengamat fenomena yang diteliti.

## 2. Wawancara

Wawancara merupakan percakapan yang dilakukan dengan maksud tertentu. Percakapan tersebut dilakukan oleh dua orang yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan narasumber yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. Wawancara dilakukan dengan kepala bidang dan ataupun subkoordinator Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak

Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DISSOSP3APPKB) yang menangani gelandangan dan pengemis dan Kepala Bidang Penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Satuan Polisi Pramong Praja Kabupaten Klaten.

### 3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan pencarian buku-buku, jurnal, notulen rapat, agenda, dan lain sebagainya. Dalam dokumentasi yang diamati bukanlah benda hidup melainkan benda mati. Dokumen yakni sumber tertulis bagi informasi sejarah. Namun disisi lain, dokumen diperuntukkan bagi surat resmi dan surat negara. Dalam metode ini apabila terdapat keliruan sumber datanya tetap, tidak berubah.

#### **1.7.7. Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data merupakan proses mengatur kedudukan data, menyusunnya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian sehingga dapat ditemukan hipotesis seperti yang dilihat dari data. Dalam suatu penelitian, analisis dilakukan secara berkesinambungan sejak awal hingga akhir penelitian, baik dilapangan maupun diluar lapangan. Miles dan Huberman merumuskan teknik analisis data yang dikutip Moelong (2004:46) sebagai berikut:

1. Reduksi data, membuat abstraksi seluruh data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara dan pengkajian dokumen. Reduksi data merupakan analisis data dengan menajamkan, mengharapakan hal-hal penting, menggolongkan mengarahkan, membuang dan menyusun data agar lebih sistematis sehingga didapat kesimpulan yang bermakna.

2. Penyajian data, sekumpulan informasi yang ditarik kesimpulannya dalam pengambilan tindakan. Mengungkapkan seluruh data agar lebih mudah dibaca dan dipahami. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data menggunakan teks yang bersifat naratif. Data dapat menggambarkan bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.
3. Kesimpulan dan verifikasi, data yang telah disusun secara sistematis disimpulkan sehingga didapatkan makna dari data tersebut. Namun, kesimpulan tersebut masih bersifat sementara dan umum. Untuk mendapatkan kesimpulan yang teruji maka perlu dilakukan pencarian data lain yang baru untuk dilakukan pengujian kesimpulan terhadap implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Klaten.

#### **1.7.8 Kualitas Data**

Untuk mengetahui kualitas data perlu dilakukan teknik uji keabsahan data.

Uji keabsahan data tersebut dapat dilihat melalui berbagai kriteria di antaranya:

1. Kredibilitas, menjaga kepercayaan peneliti dengan cara:
  - a. Perpanjangan waktu observasi, lama peneliti dalam melakukan observasi dapat menentukan kualitas data yang didapat. Lama peneliti dalam melakukan pengamatan dilokasi dapat mendeteksi dan memperhitungkan kesalahan yang dapat mengotori data.
  - b. Kecermatan pelaksanaan pengamatan, pengamatan yang dilakukan secara berkala dapat menemukan unsur-unsur yang relevan dengan

permasalahan yang ada. Peneliti dapat lebih teliti dan rinci terhadap faktor-faktor yang dominan. Sehingga faktor yang muncul dapat ditelaah secara rinci hingga pemeriksaan pada tahap awal terlihat faktor yang telah dipahami.

- c. Menggunakan bahan referensi, referensi yang digunakan harus sesuai dengan sumber data. Pengecekan ulang terhadap sumber data yang dilakukan melalui perbandingan hasil wawancara dengan hasil pengamatan maupun literatur.
2. Keteralihan, melakukan uraian rinci dari data ke teori, sehingga pembaca laporan penelitian ini akan mendapatkan gambaran dengan jelas dan dapat menerapkannya pada kasus yang sejenis. Peneliti harus memberikan data penelitian dengan jelas dan akurat. Sehingga akan memberi masukan bagi siapa saja yang membaca dan akan merasa tertarik untuk mengaplikasikannya di tempat dan kasus lain.
3. Kebergantungan, mengusahakan proses penelitian tetap konsisten dengan meninjau ulang semua aktivitas penelitian terhadap data yang telah diperoleh dengan memperhatikan konsistensi dan realibilitas data. Apabila dalam beberapa pengulangan didapatkan data yang sama, maka data yang ada dapat dikatakan realibilitas.
4. Kepastian, mengusahakan data dapat dijamin kepercayaannya sehingga kualitas data dapat diandalkan dan dipertanggung jawabkan. Kepastian hasil peneliti dapat diakui oleh banyak orang secara objektif. Sehingga dibutuhkan beberapa narasumber sebagai informan dalam penelitian.

Dengan teknik pemeriksaan data yang telah diungkap kemudian dianalisis dengan membandingkan teori dari pendapat ahli. Untuk itu diharapkan tingkat kepercayaan, keteralihan, kebergantungan dan kepastian data dapat disajikan secara objektif dan dapat dipertanggung jawabkan.