

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Kebijakan Publik**

Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye (1978) merupakan subdisiplin yang tidak asing dibahas dalam kajian ilmu politik, yang telah melihat fenomena kebijakan yang diatur dan dibuat oleh pemerintah, kekuatan- kekuatan apa yang membentuk peraturan itu, dan bagaimana akibat yang ditimbulkan terhadap masyarakat (Kusumanegara, 2010). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kebijakan publik didefinisikan sebagai rangkian konsep dan prinsip yang menguraikan serta merencanakan pelaksanaan suatu pekerjaan serta bertindak. Pengertian dengan fokus pada tindakan pemerintah Thomas R. Dye mengemukakan kebijakan publik merupakan apapun pilihan pemerintah untuk melakukan tindakan maupun tidak melakukan tindakan (Kusumanegara, 2010).

Edward dan Sharkansky (1984) mendefinisikan kebijakan publik adalah apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah yang mencakup tujuan, maksud dari program pemerintah, pelaksanaan dan peraturan (Kusumanegara, 2010).

Thomas R. Dye (1992) dalam (Widodo, J. 2021) juga menjelaskan di dalam kebijakan publik memiliki tahapan dalam pembuatan kebijakan publik diantaranya :

1. Identifikasi Masalah, tahap ini dilakukan dengan mengenali tuntutan atau kebutuhan yang muncul terkait suatu permasalahan yang membutuhkan tindakan dari pemerintah.
2. Perumusan Kebijakan, proses ini mencakup inisiasi dan penyusunan rancangan kebijakan yang melibatkan berbagai pihak seperti organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, serta lembaga legislatif.
3. Sosialisasi Kebijakan, tahap ini merupakan periode di mana kebijakan diperkenalkan dan dikomunikasikan oleh aktor-aktor pemerintahan kepada pihak terkait.
4. Implementasi Kebijakan, pelaksanaan kebijakan dilakukan melalui mekanisme birokrasi, penggunaan anggaran publik, serta keterlibatan pihak-pihak yang terorganisasi dalam menjalankan kebijakan tersebut.
5. Evaluasi Kebijakan, proses ini dilakukan oleh lembaga pemerintah, konsultan eksternal, media, serta masyarakat guna menilai efektivitas dan dampak kebijakan yang telah diterapkan.

Berdasarkan beberapa pernyataan dari para ahli yang telah dijelaskan mengenai kebijakan publik, kebijakan publik merupakan sikap dan tindakan dari pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan suatu aturan-aturan yang dimana di dalamnya ditujukan untuk menyelesaikan suatu persoalan atau permasalahan yang sesuai dengan kepentingan masyarakat sebagai dampak dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Kebijakan publik juga berarti sebuah jalan dan langkah pemerintah untuk memperbaiki suatu sistem atau tatanan di masyarakat yang sesuai dengan kebutuhan juga kepentingan mereka. Kemudian pada intinya kebijakan merupakan keputusan-keputusan yang secara langsung dilakukan untuk mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia untuk kepentingan publik, yaitu masyarakat secara luas (Winarno, 2013).

Keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari sejauh mana masyarakat dapat diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pemerintah bertanggung jawab untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dengan merancang program yang terencana dengan baik serta menyusun struktur pelaksanaan yang efisien. Dalam pelaksanaannya, kebijakan melibatkan berbagai kegiatan dan program yang dirancang untuk menerapkan keputusan yang diambil. Proses ini melibatkan berbagai pihak, seperti pemerintah, masyarakat, dan lainnya (Wakhidah et al., 2024).

### **2.1.1 Analisis Kebijakan Publik William Dunn**

Analisis kebijakan publik merupakan suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan dengan cara kritis menilai dan mengkomunikasikan suatu pengetahuan tentang dan di dalam proses suatu kebijakan. Selain itu, analisis kebijakan publik merupakan teknik dan metode untuk mengumpulkan segala bentuk dari informasi yang relevan dengan kebijakan. Urgensinya adalah untuk menemukan suatu persoalan

dalam pengambilan keputusan kebijakan oleh para aktor-aktor politik di pemerintahan yang memiliki wewenang (Dunn dalam Nugroho, 2023).

William N. Dunn (2018) dalam Fatmariyanti & Fauzi (2023) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang memanfaatkan berbagai metode penelitian dan argumentasi untuk menghasilkan serta memindahkan informasi terkait kebijakan, yang kemudian dapat digunakan pada tingkat politik untuk menyelesaikan masalah kebijakan publik. Dunn menyatakan bahwa analisis kebijakan merupakan “suatu kegiatan intelektual dalam konteks proses politik”.

Dunn (2003), analisis kebijakan dapat diharapkan menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang masuk akal terkait tentang fakta-fakta, nilai-nilai, dan tindakan-tindakan.

1. Nilai, yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi.
2. Fakta, yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai.
3. Tindakan, yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Untuk menjawabnya, analisis kebijakan dapat menggunakan salah satu atau kombinasi dari ketiga pendekatan ini, yaitu empiris, valuatif dan normatif. Ketiga pendekatan tersebut dapat dicermati dalam tabel berikut :

**Tabel 2. 1**  
**Tiga Pendekatan Analisis Kebijakan Publik**

Pendekatan	Pertanyaan	Tipe Informasi
Empiris	Adakah dan akankah ada (fakta)	<i>Deskriptif</i>
Valuatif	Apa manfaatnya (nilai)	<i>Evaluatif</i>
Normatif	Apakah yang harus diperbuat (aksi)	<i>Preskriptif</i>

- 1) Pendekatan Empiris, penekanan utamanya berfokus pada penjelasan mengenai berbagai macam sebab dan akibat yang muncul dari kebijakan publik tertentu. Di sini pertanyaan utama yang diajukan bersifat faktual misalnya, (apakah hal tersebut ada?) dan macam informasi yang dihasilkan bersifat deskriptif atau penjelasan. Analis misalnya, dapat mendeskripsikan, menjelaskan, atau meramalkan pengeluaran publik sebagai contoh untuk kesehatan, pendidikan atau jalan-jalan raya.
  
- 2) Pendekatan Valuatif, ditekankan pada penentuan nilai kebijakan dengan mengajukan pertanyaan terkait nilai/*value* dari kebijakan tersebut. Di sini pertanyaan berkenaan dengan nilai atau tipe informasi yang dihasilkan bersifat valuatif.

Sebagai contoh, setelah memberikan informasi deskriptif mengenai berbagai macam kebijakan perpajakan, analis dapat mengevaluasi berbagai cara yang berbeda dalam mendistribusikan beban pajak menurut konsekuensi etis dan moral mereka.

- 3) Pendekatan Normatif, ditekankan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan datang yang kemudian dapat menyelesaikan masalah-masalah publik, pertanyaannya berkenaan dengan tindakan (apa yang harus dilakukan?). Dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat preskriptif. Sebagai contoh, kebijakan jaminan pendapatan tahunan dapat direkomendasikan sebagai cara untuk menyelesaikan masalah tahunan.

Menurut Dunn, Analisis kebijakan akan tercapai ketika ketiga pendekatan tersebut tercapai, namun melampaui sebagian disiplin ilmu tradisional yang cenderung menghindari pendekatan valuatif dan normatif karena anggapannya memerlukan pemisahan. Preskripsi atau rekomendasi diidentikan dengan advokasi kebijakan, yang kerap kali dipandang sebagai cara untuk membuat tuntutan emosional dan keputusan ideologis atau untuk terlibat dalam aktivitas politik, ketimbang suatu cara untuk menghasilkan informasi kebijakan yang relevan dan argumen-argumen yang masuk akal mengenai solusi-solusi yang memungkinkan bagi masalah-masalah publik.

Analisis yang bersifat valuatif dan preskriptif mempunyai arah yang berlawanan dengan pengembangan ilmu pengetahuan. Kemajuan di dalam pengembangan analisis kebijakan sering dilihat sebagai hasil dari hubungan dengan ilmu pengetahuan sosial dan behavioral maupun ilmu pengetahuan fisik. Cara pandang tersebut sering lebih merupakan akibat dari penelitian terapan.

Dalam analisis kebijakan terdiri dari beberapa bentuk, yang dapat dipilih dan digunakan. Pilihan bentuk analisis yang tepat, menghendaki pemahaman masalah secara mendalam, sebab kondisi masalah yang cenderung menentukan bentuk analisis yang digunakan. Menurut Dunn (2003) dalam Wakhidah (2024) menjelaskan tiga bentuk jenis analisis sebagai berikut :

**Tabel 2. 2**  
**Bentuk Analisis Kebijakan Publik**

<b>Prospektif</b>	Proses produksi dan transformasi informasi sebelum suatu kebijakan diluncurkan atau diimplementasikan.
<b>Retrospektif</b>	Proses produksi dan transformasi informasi yang dilakukan setelah suatu kebijakan diimplementasikan.

<b>Terintegrasi</b>	Proses produksinya merupakan hasil dari kombinasi dari operasi prospektif serta retrospektif yang menjadikan proses transformasi suatu kebijakan yang akan terjadi terus menerus setiap saat.
---------------------	---

Dunn (2003) menjelaskan hubungan antara komponen informasi kebijakan dan metode analisis kebijakan memberi landasan untuk membedakan tiga bentuk utama dalam analisis kebijakan, analisis prospektif, retrospektif dan terintegrasi, yaitu :

1. **Analisis kebijakan Prospektif**, merupakan produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung beroperasinya para ekonom, analis sistem, dan peneliti operasi. Analisis kebijakan, menurut Walter William ciri analisis ini adalah :
  - 1) Menggabungkan informasi dari berbagai alternatif yang tersedia, yang dapat dipilih dan dibandingkan.
  - 2) Diramalkan secara kuantitatif dan kualitatif untuk pedoman pembuatan keputusan kebijakan.
  - 3) Secara konseptual tidak termasuk pengumpulan informasi.

Analisis prospektif seringkali menimbulkan jurang pemisah yang besar antara pemecahan masalah yang diunggulkan dan upaya-upaya

pemerintah untuk memecahkannya. Misalnya pakar ilmu politik Graham Allison memperkirakan bahwa mungkin tidak lebih dari 10 persen dari kerja yang diperlukan untuk mencapai seperangkat hasil kebijakan yang dikehendaki diperoleh sebelum aksi kebijakan dimulai

Itu bukan berarti bahwa kita mempunyai terlalu banyak solusi analitis yang baik terhadap masalah. Melainkan, kita mempunyai lebih banyak solusi yang baik ketimbang mempunyai aksi yang tepat. Perspektif ini menyarankan bahwa pertanyaan pokok dari analisis kebijakan berbeda dengan macam-macam pertanyaan yang secara tradisional ditanyakan.

2. **Analisis kebijakan Retrospektif**, dijelaskan berupa transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Penekanan utamanya pada hasil-hasil aksi. Analisis retrospektif merupakan yang paling penting di dalam pengaruhnya terhadap prioritas dan pemahaman intelektual. Analisis retrospektif, yang dijelaskan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mancakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analisis:

- a. Analisis yang berorientasi pada disiplin (*Discipline-oriented analysis*)

Kelompok ini sebagian besar terdiri dari para ilmuwan politik dan sosiologi, terutama berusaha untuk mengembangkan dan menguji teori yang didasarkan pada teori dan menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi konsekuensi kebijakan. Kelompok ini jarang berusaha untuk mengidentifikasi tujuan-tujuan dan sasaran spesifik dari para

pembuat kebijakan dan tidak melakukan usaha apa pun untuk membedakan variabel kebijakan yang merupakan hal yang dapat diubah melalui manipulasi kebijakan, dan variabel situasional yang tidak dapat dimanipulasi.

Adapun contohnya yaitu analisis mengenai pengaruh kompetisi partai terhadap tingkat pengeluaran pemerintah tidak menghasilkan informasi tentang tujuan jangka pendek dan tujuan jangka panjang yang spesifik dari para pembuat kebijakan, kompetisi partai juga bukan merupakan variabel yang dapat dimanipulasi yang dapat digunakan oleh para pembuat kebijakan untuk menghasilkan perubahan dalam pengeluaran pemerintah.

b. Analisis yang berorientasi pada masalah (*Problem-oriented analysis*)

Kelompok ini sebagian besar juga terdiri dari para ilmuwan ilmu politik dan sosiologi, dan juga berusaha untuk menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan. Meskipun begitu, para analis yang berorientasi pada masalah ini kurang “menaruh” perhatian pada pengembangan dan pengujian teori-teori yang dianggap penting di dalam disiplin ilmu sosial, tetapi lebih menaruh perhatian pada identifikasi variabel-variabel yang dapat dimanipulasi oleh para pembuat kebijakan untuk mengatasi masalah.

Walaupun begitu, analis yang berorientasi pada masalah jarang menyajikan informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan yang

spesifik dari para pembuat kebijakan, terutama karena masalah-masalah praktis yang dianalisis biasanya bersifat umum. Sebagai contoh, analisis pengaruh investasi publik dalam bidang pendidikan terhadap prestasi murid-murid di Amerika Serikat memberikan informasi tentang variabel yang dapat dimanipulasi (investasi publik) tetapi tidak memberikan informasi tentang sasaran yang khusus dari para pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan lainnya yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan pendidikan.

c. Analisis yang berorientasi pada aplikasi (*Applications-oriented analysis*).

Kelompok analis yang ketiga ini mencakup ilmuwan politik dan sosiologi, tetapi juga orang-orang yang datang dari bidang studi profesional pekerjaan sosial (*social work*) dan administrasi publik dan bidang studi yang sejenis seperti penelitian evaluasi. Kelompok ini juga berusaha untuk menerangkan sebab dan konsekuensi kebijakan-kebijakan dan program publik, tetapi tidak menaruh perhatian terhadap pengembangan dan pengujian teori-teori dasar. Lebih jauh, kelompok ini tidak hanya menaruh perhatian pada variabel-variabel kebijakan, tetapi juga melakukan identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan dari para pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan. Informasi mengenai tujuan-tujuan dan sasaran kebijakan memberi landasan bagi pemantauan dan evaluasi hasil kebijakan yang spesifik, yang dapat digunakan oleh para praktisi untuk merumuskan masalah-masalah

kebijakan, mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan baru, dan merekomendasikan arah tindakan untuk memecahkan masalah.

Sebagai contoh, para analis yang berorientasi pada aplikasi ini dapat memperhitungkan berbagai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan program dalam hal ini penanganan PMKS yaitu gelandangan dan pengemis (Gepeng). Walaupun dalam ini analisis berakhir dengan perumusan masalah-masalah dan pengembangan suatu sintesis pemecahan masalah-masalah kebijakan.

Gaya pengoperasian ketiga kelompok analis kebijakan retrospektif tersebut memiliki kelebihan dan kelemahannya sendiri sendiri. Analis kebijakan yang berorientasi pada disiplin jarang menghasilkan informasi yang secara langsung bermanfaat untuk merumuskan pemecahan atas masalah masalah kebijakan, terutama karena variabel-variabel yang paling relevan bagi pengujian teori-teori ilmiah umum juga jarang dapat digunakan oleh pembuat kebijakan untuk melakukan manipulasi kebijakan.

Bahkan ketika para analis yang berorientasi pada masalah menemukan masalah-masalah penting seperti kesempatan pendidikan, energi, atau kriminalitas, informasi yang diperoleh mungkin bersifat makronegatif. Informasi makronegatif menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi luas dari kebijakan dan menggunakan data-data agregat untuk menunjukkan mengapa kebijakan-kebijakan dan program-program tertentu tidak berhasil, sebagaimana dibedakan dari informasi mikropositif

yang menunjukkan kebijakan dan program apa yang berhasil dan di bawah kondisi spesifik apa.

Ada baiknya pembuat kebijakan tahu bahwa frekuensi kejahatan lebih besar di daerah perkotaan dibanding di daerah pedesaan, tetapi akan lebih berguna lagi untuk tahu bahwa bentuk undang-undang pengendalian penggunaan senjata mengurangi tindak kejahatan yang serius, atau patroli polisi secara intensif merupakan suatu pencegahan terhadap kejahatan.

Bahkan ketika analisis kebijakan yang berorientasi pada aplikasi menghasilkan informasi mikropositif, masih akan terdapat jurang komunikasi yang lebar antara para praktisi analisis kebijakan retrospektif dan prospektif. Dalam suatu instansi tertentu, para analis yang ditugasi mengidentifikasi, membandingkan, dan merekomendasikan alternatif pemecahan masalah mungkin memiliki keterbatasan akses informasi yang dihasilkan oleh praktisi analisis retrospektif.

Demikian juga praktisi analisis prospektif dapat gagal untuk mengkhususkan diri secara cukup rinci jenis informasi yang paling berguna untuk memantau dan mengevaluasi hasil-hasil dari rekomendasi mereka. Akhirnya hasil yang diharapkan dari kebijakan sering dinyatakan secara samar-samar sehingga hampir setiap evaluasinya dapat dianggap tidak relevan karena evaluasi itu tidak menangkap masalah ke arah mana suatu kebijakan tertuju. Masalah-masalah kebijakan sering diformulasikan dengan istilah-istilah kabur untuk meraih penerimaan dan menghindari penentangan dari berbagai pelaku kebijakan dan publik pada umumnya.

Pertentangan di antara gaya operasi dari para analis kebijakan menunjukkan bahwa analis yang berorientasi pada disiplin dan masalah kurang berguna dibandingkan dengan analisis yang berorientasi pada aplikasi dan secara keseluruhan analisis retrospektif kurang relevan untuk membuat pemecahan masalah-masalah kebijakan ketimbang analisis prospektif. Walaupun kesimpulan ini bermanfaat dari sudut pandang para pembuat kebijakan yang harus membuat keputusan-keputusan dan melakukan aksi, kesimpulan tersebut melebih-lebihkan keuntungan dari analisis kebijakan prospektif.

Analisis retrospektif, apa pun kelemahannya, memberikan penekanan utamanya pada hasil-hasil aksi dan tidak berisi informasi mengenai tujuan tujuan dan sasaran kebijakan, seperti yang terdapat pada analisis prospektif. Lebih dari itu, analisis yang berorientasi pada masalah dan disiplin dapat menawarkan kerangka baru untuk memahami proses pembuatan kebijakan, memberi tantangan terhadap perumusan masalah yang konvensional, membalikkan berbagai mitos sosial, dan membentuk opini publik seluruh masyarakat. Analisis retrospektif merupakan yang paling penting di dalam pengaruhnya terhadap prioritas dan pemahaman intelektual, dan tidak begitu efektif dalam menawarkan solusi terhadap masalah-masalah politik yang spesifik.

3. **Analisis Terintegrasi**, yang merupakan bentuk analisis dengan mengkombinasikan transformasi infomasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan terintegrasi tidak hanya

mengharuskan para analis untuk mengaitkan tahap penyelidikan analisis prospektif dan retrospektif, tetapi juga menuntut para peneliti atau analis untuk secara terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat. Hal ini berarti bahwa analis dapat terlibat dalam transformasi komponen-komponen informasi kebijakan searah dengan putaran jarum jam yang terus berulang kali sebelum akhirnya pemecahan masalah kebijakan yang memuaskan ditemukan.

Analis yang terintegrasi dengan begitu bersifat terus-menerus, berulang-ulang, tanpa ujung, paling tidak dalam prinsipnya. Analisis dapat memulai penciptaan dan transformasi informasi pada setiap titik dari lingkaran analisis, baik sebelum atau sesudah aksi. Selanjutnya, hubungan antara dua tahap analisis kebijakan (misalnya antara perumusan masalah dan peramalan) dapat dipandang sebagai titik dialektis, di mana tidak mungkin untuk menyatakan dengan pasti di mana penggunaan metode analisis kebijakan dimulai dan berakhir.

Analisis yang terintegrasi dapat digambarkan dengan mempertentangkan antara evaluasi-evaluasi retrospektif kebijakan publik, dan terhadap eksperimen eksperimen program kebijakan. Evaluasi retrospektif terhadap kebijakan dan program di dalam sejumlah bidang seperti pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial secara khusus menilai kinerja kebijakan dan program-program yang sedang berjalan.

Analisis terintegrasi dibangun di atas kekuatan disiplin yang menaspesialisasikan pada analisis prospektif (seperti ekonomi, teknik sistem, riset operasi), dan yang menekankan pada analisis retrospektif (seperti ilmu politik, sosiologi, dan hukum). Analisis yang terintegrasi adalah multidisiplin dalam arti yang sebenarnya.

Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analis untuk mengaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Analisis kebijakan prospektif dan retrospektif, meskipun memulai dan mengakhiri analisis pada waktu yang berbeda, mengharuskan analis melengkapi bagian dari lingkaran analisis. Analisis kebijakan yang terintegrasi mempunyai semua kelebihan yang dimiliki oleh semua metodologi analisis prospektif dan retrospektif, tetapi tidak satu pun dari kelemahan mereka. Analisis yang terintegrasi melakukan pemantauan dan evaluasi kebijakan secara terus-menerus sepanjang waktu.

Tidak demikian halnya dengan analisis prospektif dan retrospektif, yang menyediakan lebih sedikit informasi. Sebagai contoh, analisis kebijakan prospektif cenderung lemah dalam hal keterbatasannya dan ketidakcukupan informasi yang dihasilkannya menyangkut perubahan nilai tujuan dan sasaran yang terjadi setelah suatu kebijakan diimplementasikan. Sebaliknya, analisis kebijakan retrospektif lemah dalam hal ketidakmampuannya untuk mengarahkan aksi-aksi kebijakan,

karena sebagian besar terikat pada informasi yang pasif mengenai konsekuensi kebijakan setelah diimplementasikan.

Dengan demikian, untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Pemerintah daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis di Kota Tasikmalaya yang berangkat dari latar belakang data jumlah Gepeng menurun signifikan yang kemudian apakah data penurunan tersebut memang sesuai penanganan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Tasikmalaya yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tersebut atau hanya sekadar keberhasilan secara kauntitas atau jumlah saja.

Maka dengan begitu penelitian ini menggunakan bentuk analisis Retrospektif dengan analisis yang berorientasi pada aplikasi, dimana dalam hal ini berupaya memperhitungkan berbagai faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan suatu program, termasuk dalam hal ini penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yaitu gelandangan dan pengemis (Gepeng).

Dalam penelitian ini juga, bentuk analisis tersebut di dapatkan dengan menggunakan pendekatan empiris dan valuatif. Pendekatan empiris untuk melihat bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh melalui observasi, wawancara, dan data lapangan, sehingga hasil penelitian mencerminkan kondisi nyata penanganan gepeng. Sedangkan

pendekatan valuatif untuk memberikan penilaian terhadap efektivitas dan kesesuaian implementasi Peraturan Daerah dengan tujuan yang ditetapkan, serta sejauh mana manfaatnya dirasakan oleh Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dalam hal ini gelandangan dan pengemis (Gepeng).

Penelitian ini berfokus pada implementasi Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), khususnya dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Karena kebijakan tersebut telah dijalankan sejak tahun 2017, maka bentuk analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kebijakan retrospektif sebagaimana dijelaskan oleh William N. Dunn.

Analisis retrospektif digunakan untuk menilai pelaksanaan kebijakan yang telah berjalan dengan cara melihat kembali bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan, apakah sudah sesuai dengan tujuan yang ditetapkan, serta sejauh mana manfaatnya bagi masyarakat sasaran.

Pendekatan Empiris digunakan untuk memperoleh gambaran nyata mengenai pelaksanaan kebijakan melalui data dan informasi di lapangan, baik dari Dinas Sosial, Satuan Polisi Pamong Praja, maupun DPRD Komisi IV selaku pihak yang terlibat dalam implementasi. Sementara itu, Pendekatan Valuatif digunakan untuk menilai sejauh mana pelaksanaan kebijakan tersebut memberikan manfaat, efektivitas, dan kesesuaian dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

### 2.1.2 Gelandangan dan Pengemis

“Gepeng” merupakan istilah singkatan dari dua nama yang berbeda yaitu gelandangan dan pengemis. Gelandangan berasal dari kata “gelandang,” yang berarti orang yang selalu berpindah-pindah atau berkeliaran, tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, dan menjalani kehidupan berbeda dari kehidupan masyarakat pada umumnya. Supardi Parlan (1984) (dalam Mustgahfiroh, 2018) Gelandangan secara umum dibagi menjadi dua jenis, yaitu gelandangan Psikotik dan non-Psikotik. Gelandangan Psikotik merujuk pada individu yang hidup di jalanan, mengalami gangguan kejiwaan, dan berada dalam kondisi terlantar. Sementara itu, gelandangan non-Psikotik adalah mereka yang menjalani kehidupan di luar standar atau norma sosial yang layak. Mereka tidak memiliki tempat tinggal tetap, pekerjaan yang tidak jelas di suatu wilayah, dan cenderung berpindah-pindah atau hidup mengembara di tempat umum.

Sedangkan pengemis adalah individu yang mencari penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum, menggunakan berbagai cara dan alasan untuk menarik perhatian dan mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Asmawi (2003) dalam Mustgahfiroh (2018), pengemis dibagi menjadi dua jenis yaitu pengemis murni dan pengemis tidak murni. Pengemis murni adalah mereka yang memiliki tempat tinggal tetap dan sepenuhnya bergantung pada hasil meminta-minta untuk memenuhi kebutuhan hidupnya di waktu tertentu. Sementara itu, pengemis tidak

murni adalah mereka yang juga memiliki tempat tinggal, tetapi hanya sebagian dari penghasilannya berasal dari aktivitas meminta-minta di waktu tertentu.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang dijadikan sebagai referensi oleh penulis, memiliki beberapa perbedaan signifikan yang membuat penulis termotivasi untuk melakukan penelitian ini. Salah satunya seperti teori, rumusan masalah, yang mungkin akan membuat hasil penelitian berbeda dengan penelitian terdahulu.

*Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Ria Mardiyanti (2021), Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial, UIN Sultan Syarif Kasim Riau Pekanbaru dengan judul skripsi “*Analisis Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak Jalanan di Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru*”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana analisis implementasi dan hambatan dari kebijakan perlindungan anak jalanan di Dinas Sosial Kota Pekanbaru. Hasil dari temuan penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tentang perlindungan anak jalanan oleh Dinas Sosial kota Pekanbaru belum sepenuhnya terlaksana dikarenakan penyediaan pelayanan seperti proses komunikasi, penyampaian informasi dan kemampuan implementor dalam menjalankan tugasnya kurang optimal yang juga disebabkan oleh kurangnya sumber daya anggaran, manusia dan juga ketersediaan fasilitas. Perbedaan penelitian tersebut yaitu dari segi teori yang

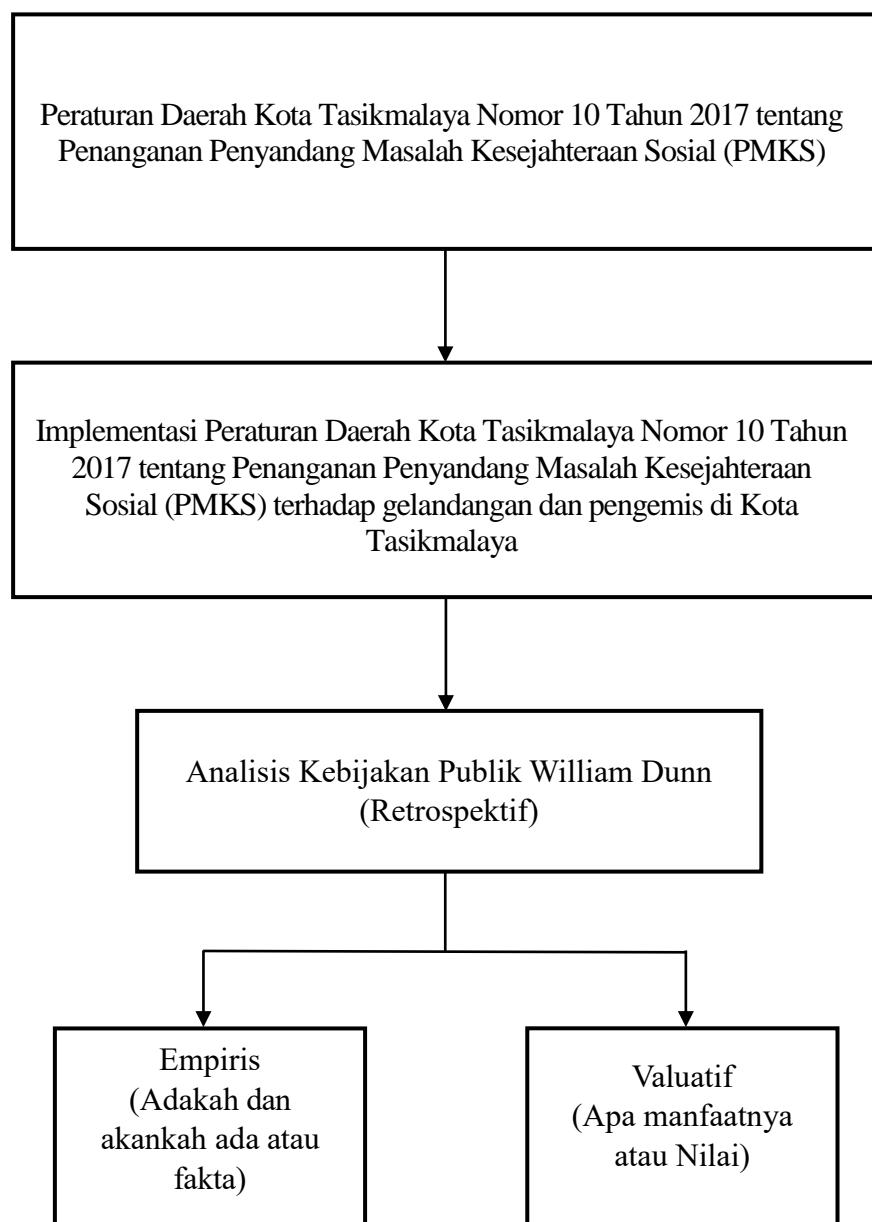
menggunakan teori George C. Edward III dan lokasi penelitian di Pekanbaru.

*Kedua*, penelitian yang dilakukan oleh Wildan Firdaus (2018), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dengan judul skripsi “*Analisis Kritis Implementasi Program Rehabilitasi Sosial Penanganan Gelandangan Pengemis (GEPENG) Oleh Dinas Sosial Kota Serang (Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Pencegahan, Pemberantasan Dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat)*”. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan secara kritis mengenai bagaimana analisis kritis implementasi program Rehabilitasi Sosial Penanganan Gelandangan Pengemis (GEPENG) Oleh Dinas Sosial Kota Serang (Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Pencegahan, Pemberantasan Dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat). Hasil dari temuan penelitian ini menunjukkan bahwa program rehabilitasi oleh Dinas Sosial Kota Serang sudah terlaksana akan tetapi belum optimal karena kurangnya anggaran, sumber daya manusia yang kurang memadai, sarana prasarana dan fasilitas yang belum memadai untuk tempat penampungan dan tempat rehabilitasi para gelandangan dan pengemis. Yang membuat implementasi dari program tersebut belum optimal karena masih meningkatnya jumlah gelandangan dan pengemis setiap tahunnya. Perbedaan penelitian tersebut yaitu dari segi teori yang menggunakan *Critical System Thinking* dengan menggunakan *Boundary Categories* menurut Ulrich dan lokasi penelitian di Kota Serang.

*Ketiga*, penelitian yang dilakukan oleh Erika Oktavianti Pongtadi (2022), Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Univeritas Hasanuddin Makassar dengan judul skripsi “*Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kota Makassar*”. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui pelaksanaan program pembinaan pencegahan, untuk mengetahui pelaksanaan program lanjutan, untuk mengetahui pelaksanaan program usaha rehabilitasi sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis pada masa pandemi di Kota Makassar. Hasil dari temuan penelitian ini menunjukkan program Pembinaan Pencegahan, Pembinaan Lanjutan dan Rehabilitasi Sosial belum berjalan maksimal karena pengalihan anggaran untuk penanganan Covid-19. Selain itu, belum tersedianya tempat untuk menampung dalam rangka rehabilitasi gelandangan dan pengemis. Dan juga kurangnya pengawasan dalam patroli gelandangan dan pengemis. Perbedaan penelitian tersebut yaitu dari teori yang menggunakan Model Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn dan lokasi penelitian di Kota Makassar.

### 2.3 Kerangka Pemikiran

**Tabel 2. 3**  
**Kerangka Pemikiran**



Kerangka pemikiran ini berfungsi sebagai dasar untuk menganalisis data dan fakta serta fenomena yang terjadi selama penelitian, sekaligus

menjadi batasan penelitian agar fokus pembahasan tidak melebar.

Pemerintah Daerah Kota Tasikmalaya telah mengeluarkan kebijakan yaitu Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial yang dibuat untuk menangani para penyandang masalah kesejahteraan sosial baik perorangan maupun kelompok. Peneliti memfokuskan pada gelandangan dan pengemis di Kota Tasikmalaya.

Dalam penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Kota Tasikmalaya dalam mengatasi hal tersebut yang dimana dalam hal ini Dinas Sosial Kota Tasikmalaya sebagai perangkat daerah dan juga pelaksana kebijakan pada bidang perlindungan sosial, rehabilitasi sosial, jaminan sosial dan pemberdayaan sosial, serta Satpol PP yang juga sebagai perangkat daerah dalam pelaksana kebijakan salah satunya dalam menjaga ketertiban dan ketentraman umum.

Dengan demikian, untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Pemerintah daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis di Kota Tasikmalaya yang berangkat dari latar belakang data jumlah Gepeng menurun signifikan di Tahun 2024 yang kemudian apakah data penurunan tersebut memang sesuai penanganan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Tasikmalaya yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tersebut atau hanya sekadar keberhasilan secara kauntitas atau jumlah saja.

Maka dengan begitu penelitian ini menggunakan bentuk analisis Retrospektif dengan analisis yang berorientasi aplikasi, dimana dalam hal ini berupaya memperhitungkan berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan suatu program, termasuk dalam penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) seperti gelandangan dan pengemis (gepeng).

Dalam penelitian ini juga, bentuk analisis tersebut dipadukan dengan pendekatan empiris dan valuatif. Pendekatan empiris untuk melihat bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh melalui observasi, wawancara, dan data lapangan, sehingga hasil penelitian mencerminkan kondisi nyata penanganan gepeng. Sedangkan pendekatan valuatif untuk memberikan penilaian terhadap efektivitas dan kesesuaian implementasi Peraturan Daerah dengan tujuan yang ditetapkan, serta sejauh mana manfaatnya dirasakan oleh Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dalam hal ini gelandangan dan pengemis (Gepeng).