

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Kajian pustaka merupakan bagian penting dari penelitian yang digunakan untuk mengkaji, mengevaluasi, dan merangkum literatur yang berkaitan dengan suatu topik penelitian. Konteks kajian pustaka ini mengambil dari tiga bagian yaitu *Grand Theory*, *Middle Theory*, dan *Operasional Theory* serta kajian terdahulu sebagai pembanding dalam penelitian ini dan juga sebagai referensi penulis melaksanakan analisis dan penulisan penelitian ini. Kajian ini membantu menempatkan temuan penelitian baru dalam konteks yang ada, mengidentifikasi kesenjangan penelitian, dan mengembangkan kerangka teoritis.

##### **2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu**

Istilah "kajian pustaka" menggambarkan prosedur metodis untuk menemukan, menilai, dan menafsirkan hasil penelitian dan pustaka yang terkait dengan isu penelitian yang sedang diselidiki. Aspek penting dalam melakukan penelitian adalah melakukan evaluasi pustaka. Ini akan membantu membangun landasan teori, mengidentifikasi kesenjangan pengetahuan, dan menyediakan kerangka kerja untuk penelitian di masa mendatang. Ini karena teori di balik penelitian saat ini dapat ditingkatkan dan diperluas dengan meninjau kembali penelitian sebelumnya.

Untuk tujuan membandingkan hasil penelitian saat ini dengan penelitian sebelumnya, penelitian sebelumnya mungkin menjadi sumber yang berharga.

Temuan dari penelitian sebelumnya juga dapat menjadi motivasi untuk penyelidikan baru. Akademisi juga dapat menggunakan hasil penelitian sebelumnya sebagai dasar untuk pekerjaan mereka sendiri. Berikut ini adalah klarifikasinya:

1. Umami Ghaida Mutmainah (2022) “Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Dan Pengamen Di Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara”

Temuan dari penelitian ini yaitu, dalam hal ini upaya pemerintah Dinas Sosial Kota Kendari belum maksimal dalam penanganan permasalahan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen yang ada di kota Kendari. Namun masih terdapat hambatan dalam masalah anggaran dan lain sebagainya.

Persamaan peneliti dengan penelitian dahulu yang mengarah kepada implementasi kebijakan pada gelandangan dan pengemis. Serta persamaan penelitian terdahulu dengan peneliti menggunakan pendekatan metode kualitatif dengan pengumpulan data dilakukan melalui observasi, dokumentasi dan wawancara dengan pihak-pihak terkait.

Perbedaan dengan peneliti yaitu lokus penelitian, dari penelitian terdahulu mengambil lokus di Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara sedangkan penelitian sekarang mengambil lokus di UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Di Provinsi Jawa Barat.

2. Aldira Lindawati, Abdul Rahman (2023) “Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Pada Gelandangan Dan Pengemis di Kota Tangerang Selatan”

Temuan dari penelitian ini bahwa pada Implementasi Kebijakan masih mengalami kendala khususnya pada manfaat yang dihasilkan, Derajat Perubahan, dan Pelaksanaan Program. Kurangnya sosialisasi dan kurangnya penanganan pada Gelandangan dan Pengemis yang menjadi hambatan dalam implementasi ini.

Persamaan peneliti dengan penelitian dahulu untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pemerintah dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis. Serta persamaan jenis penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Perbedaan dengan peneliti yaitu lokus penelitian, dari penelitian terdahulu mengambil lokus di Kota Tangerang Selatan sedangkan penelitian sekarang mengambil lokus di UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Di Provinsi Jawa Barat.

3. Kresna Sandhi Laksa (2022) “Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (Pmks) Di UPTD Liponsos Keputih”

Ringkasan hasil penelitian atau bahasan penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam penanganan PPKS di

UPTD Liponsos Keputih dinilai masih belum mencapai titik maksimal. Penyebab dari terjadinya hal tersebut adalah sumber daya manusia dan juga sumber daya finansial yang dianggap masih belum memadai yang dimiliki oleh UPTD Liponsos Keputih.

Persamaan penelitian di atas dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah sama-sama membahas masyarakat yang dikategorikan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS).

Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah lokus penelitian yaitu di Kota Surabaya khususnya di UPTD Liponsos Keputih. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti bertempat di UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Di Provinsi Jawa Barat. Selain itu pada penelitian tersebut tidak memfokuskan pada 1 atau 2 jenis PPKS saja, sedangkan penelitian ini hanya memfokuskan pada 2 jenis PPKS yaitu gelandangan dan pengemis.

**Tabel 2. 1**  
**Kajian Penelitian Terdahulu**

No .	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Teori yang digunakan	Persamaan dan Perbedaan		
				Pendekatan	Metode	Teknik Analisis Data
1	Ummi Ghaida Mutmainah	Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis,	George C.Edwards III (2008:105)	Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kualitatif	Metode Deskriptif Kualitatif	Teknik analisis data mengobser vasi secara langsung ke lapangan,

		Dan Pengamen Di Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara				dan mewawancarai beberapa narasumber
2	Aldira Lindawati, Abdul Rahman	Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Pada Gelandangan Dan Pengemis di Kota Tangerang Selatan	Merilee S. Grindle (1980)	Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kualitatif	Metode Deskriptif Kualitatif	Analisis data mengobservasi secara langsung kelapangan, dan mewawancarai beberapa narasumber yang terkait, teknik analisis data teknik triangulasi
3	Kresna Sandhi Laksa	Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (Pmks) Di UPTD Liponsos Keputih	Van Meter dan Van Horn (1975)	Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kualitatif.	Metode kualitatif deskriptif	Pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan

*Sumber: diolah peneliti 2025*

### 2.1.2 Konsep Administrasi Publik

Istilah "Administrasi" berasal dari akar kata Latin (Yunani) "ad" yang berarti "melayani" dan "*ministrate*" yang berarti "memenuhi" dalam bahasa Indonesia, yang keduanya merupakan komponen penting dari frasa tersebut.

Menurut The Liang Gie dalam Pasolong (2017) mengemukakan administrasi bahwa “administrasi kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu”. Menurut Siagian (2017) menyatakan bahwa administrasi merupakan keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Terfokus pada latarnya, kata “administrasi” dapat berarti banyak hal. Di sisi lain, definisi administrasi yang luas dapat mencakup segala hal yang berkaitan dengan pengawasan dan pengendalian suatu kelompok atau lembaga.

Ilmu Administrasi lahir dari adanya kebutuhan masyarakat, namun ilmu ini tidak lahir dengan sendirinya melainkan melalui perjuangan panjang oleh penciptanya. Selanjutnya, pembinaan dan pengembangan ilmu ini diperlukan jika ingin berkembang seiring berjalannya waktu dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Pengertian ilmu administrasi dapat dibedakan menjadi dua pengertian yaitu:

1. Pengertian Administrasi dalam Arti Luas Ada kemungkinan untuk menggeneralisasi tentang administrasi dan menemukan bahwa administrasi pada hakikatnya melibatkan komponen inti yang sama: pelaksanaan tugas-tugas tertentu, keberadaan tim yang kolaboratif, dan realisasi tujuan-tujuan yang ditetapkan.

2. Pengertian Administrasi dalam Arti Sempit Dalam definisi terbatasnya, administrasi merujuk pada tugas kesekretariatan yang mencakup penulisan, pendokumentasian, dan komunikasi, khususnya langkah-langkah yang terlibat dalam pengiriman materi tertulis, dari perencanaan dan penyusunan awal hingga persetujuan akhir.

Adapun menurut Simon dalam Mariati Rahman (2017) administrasi sebagai kegiatan kelompok yang mendapat kerjasama guna menyelesaikan tugas bersama. Menurut White (2017) menjelaskan bahwa administrasi adalah proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, pemerintah atau swasta, sipil atau militer, besar atau kecil.

Berdasarkan penjelasan para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa, administrasi merupakan keseluruhan proses kerjasama antara dua manusia yang mempunyai tujuan yang sama.

Menurut Rahmat dalam (Siswandi, 2017) “Administrasi memiliki lima ciri pokok administrasi”, yaitu :

1. Kegiatan yang runtut dalam suatu proses, artinya kegiatan administrasi berlangsung dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan.
2. Kerja sama, artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi dua orang atau lebih bekerja sama.
3. Sekelompok orang, artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dilakukan oleh lebih dari satu orang.
4. Pembagian tugas, artinya kegiatan administrasi bukan sekedar kegiatan kerja sama, melainkan kerja sama tersebut harus didasarkan pada pembagian kerja yang jelas.
5. Pembagian tugas, artinya kegiatan administrasi bukan sekedar kegiatan kerja sama, melainkan kerja sama tersebut harus didasarkan pada pembagian kerja yang jelas.

Pada lima ciri di atas menunjukkan bahwa administrasi bukan hanya sebatas kegiatan pencatatan atau pengelolaan dokumen. Lebih dari itu, administrasi juga meliputi aspek koordinasi dan manajemen dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan.

Adapun yang menjadi definisi administrasi publik yang telah dijelaskan oleh para ahli seperti Pasalong (2012) mengutip pernyataan David H. Rosenbloom bahwa administrasi publik adalah kegiatan legislatif, eksekutif, kerangka kerja, regulasi, dan layanan pemerintah yang menggunakan teori dan prosedur manajemen, kebijakan, dan undang-undang untuk melaksanakan maksud pemerintah. Menurut Dwight Waldo (2017) Mendefinisikan administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Menurut Siagian (2022) mendefinisikan administrasi publik sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara. Sedangkan menurut Chandler dan Plano dalam Sawir dan Nurani (2022) mengatakan bahwa administrasi publik merupakan proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan dalam kebijakan publik.

Dari uraian di atas peneliti menyimpulkan bahwa administrasi publik dapat dipahami sebagai suatu proses yang terstruktur, di mana berbagai elemen pemerintahan bekerja sama dalam pengelolaan kebijakan, regulasi, dan sumber

daya. Tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat serta memenuhi sasaran negara dengan cara yang efektif dan efisien.

### **2.1.3 Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan dan tindakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan publik dan mencapai tujuan tertentu dalam masyarakat. Menurut Anderson (2017) menyatakan bahwa, *“Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”* (kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah). Menurut Easton (2017) mengemukakan bahwa kebijakan publik ialah *“Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society”* (kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).

Menurut James E. Anderson dalam Islamy (2009) dalam buku “Kebijakan Publik” menyatakan bahwa *“A purposive use of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Menurut Thomas R. Dye (2017) kebijakan publik adalah “apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan” ini berarti kebijakan publik mencakup tindakan nyata pemerintah dalam menangani permasalahan sosial, ekonomi, politik serta keputusan untuk tidak mengambil tindakan terhadap suatu permasalahan tertentu.

Berdasarkan pengertian di atas maka peneliti dapat menarik kesimpulan bahwa secara keseluruhan, kebijakan publik merupakan instrumen penting bagi pemerintah dalam mengatur dan mengelola kehidupan masyarakat. Melalui kebijakan yang dirancang dan diimplementasikan dengan baik, pemerintah dapat menciptakan solusi yang efektif dalam menangani berbagai permasalahan sosial dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

#### **2.1.4 Konsep Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahap penting dalam siklus kebijakan publik, di mana kebijakan yang telah dirumuskan diterapkan dalam bentuk program, regulasi, atau tindakan nyata untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Hamdi (2014) implementasi kebijakan berkaitan dengan ikhtiar agar mencapai tujuan yang sudah ditetapkan di suatu kebijakan tertentu. Sedangkan menurut Nugroho (2014) implementasi kebijakan pada prinsipnya cara agar suatu kebijakan bisa mencapai tujuannya.

Kegiatan implementasi melibatkan serangkaian tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor, terutama para birokrat, dengan tujuan untuk memastikan program dapat berjalan dengan baik. Dalam konteks badan-badan pelaksana kebijakan, implementasi mencakup empat jenis kegiatan. Pertama, badan-badan pelaksana yang ditunjuk oleh undang-undang memiliki tanggung jawab untuk menjalankan program, sehingga mereka perlu memperoleh sumber daya yang diperlukan agar proses implementasi dapat berlangsung lancar. Kedua, badan-

badan pelaksana mengubah bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan yang konkret, beserta regulasi dan rencana program yang jelas. Ketiga, mereka juga perlu mengorganisasikan kegiatan-kegiatan yang ada dengan cara menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas yang diperlukan untuk menangani beban kerja yang ada. Keempat, badan-badan pelaksana diharapkan dapat memberikan manfaat ataupun menetapkan batasan bagi pelanggan atau kelompok-kelompok yang menjadi target program tersebut.

Adapun menurut Chandler dan Plano dalam Pasolog (2016) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Sedangkan menurut Dunn dalam Pasolog (2016) kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang yang menyangkut tugas pemerintah.

Dari kedua pandangan para ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan alat yang digunakan pemerintah dalam mengambil keputusan untuk mengelola dan menyelesaikan persoalan publik.

#### **2.1.4.1 Model Implementasi Kebijakan Publik**

Membahas kebijakan publik, banyak ahli yang mengemukakan berbagai model implementasi kebijakan untuk membantu menjelaskan fenomena yang terkait dengan kebijakan tersebut. Ada beberapa model implementasi kebijakan menurut para ahli di antaranya :

Van Meter dan Van Horn mengemukakan sebuah model yang terdiri dari enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dan kinerja (Winarno, 2014). Model dari Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2014) menunjukkan bahwa implementasi kebijakan adalah model yang sangat kompleks, dimana satu variable dapat mempengaruhi variable lainnya. Adapun variable tersebut sebagai berikut:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.
2. Sumber-sumber kebijakan.
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
4. Karakteristik badan-badan pelaksana.
5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik.
6. Kecenderungan pelaksanaan (*implementors*)

Menurut Edwar III menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adanya kekurangan perhatian pada persoalan implementasi kebijakan (Nugroho 2017). Empat isu pokok yang harus diperhatikan, antara lain :

1. *Communication* (komunikasi), hal ini merupakan sarana dalam penyampaian informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Dalam penyampaian informasi harus jelas, teliti dan tidak bertele tele.
2. *Resource* (sumber daya), sumber daya yang dimaksud adalah segala hal sumber pendukung yang tersedia untuk implementasi kebijakan, baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya yang mencakup sebagai berikut:
  - 1) *Staff* atau aktor pemangku kebijakan yang jumlahnya relatif banyak
  - 2) Sumber informasi yang relevan
  - 3) Wewenang pemerintah dan para aktor stakeholder
  - 4) Dukungan dari lingkungan
3. *Dispotition or Attitude* (sikap) berkaitan dengan sejauh mana para implementor dalam melaksanakan suatu kebijakan.
4. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) berhubungan dengan suatu kebijakan umum melibatkan lembaga atau organisasi perangkat daerah dalam melaksanakan implementasi kebijakan.

Menurut Smith (1973, 202-205) mengungkapkan empat faktor yang berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan, yaitu:

1. Kebijakan yang diidealkan (idealized policy)
2. Kelompok sasaran (target groups)
3. Implementing organization
4. Environmental faktor

Menurut Handoyo (2012) implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan menjalankan kebijakan, yang ingin dituju kepada kelompok sasaran untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan. Sedangkan menurut Riant Nugroho (2017) menjelaskan bahwa terdapat prinsip-prinsip pokok dalam implementasi kebijakan yang efektif. Pada dasarnya terdapat “lima tepat” yang perlu ada di penuhi dalam hal keefektivan implementasi kebijakan, yaitu :

1. Tepat Kebijakan, pentingnya untuk mengetahui sejauh mana kebijakan yang ada benar-benar mampu menyelesaikan masalah yang ingin dipecahkan.
2. Tepat Pelaksanaan, pelaksanaan kebijakan tidak hanya melibatkan pemerintah saja. Ada tiga jenis lembaga yang bisa bertindak sebagai pelaksana, yaitu pemerintah, kolaborasi antar pemerintah dan masyarakat/swasta, serta pelaksanaan kebijakan melalui metode yang diswastakan.
3. Tepat Target, ketepatan target berhubungan dengan tiga hal. Pertama, kita perlu memastikan apakah target yang diintervensi sudah sesuai dengan rencana, kedua apakah terdapat tumpang tindih sebagai intervensi lain, dan ketiga apakah tidak bertentangan dengan kebijakan yang sudah ada,
4. Tepat Lingkungan, lingkungan kebijakan memegang peranan penting, terutama dalam konteks interaksi antara lembaga perumusan kebijakan, pelaksana kebijakan dan lembaga terkait lainnya.
5. Tepat Proses, secara umum, implementasi kebijakan publik terdiri dari tiga proses utama, yaitu: (1) *Policy acceptance*, (2) *Policy adoption* dan (3) *Strategic readiness*.

#### 2.1.4.2 Gelandangan dan Pengemis

Gelandangan dan pengemis adalah kelompok masyarakat yang hidup dalam kondisi sosial dan ekonomi yang sangat rentan. Mereka umumnya tidak memiliki tempat tinggal tetap dan bergantung pada belas kasihan orang lain untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Fenomena ini sering kali dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kemiskinan struktural, terbatasnya akses pendidikan dan lapangan pekerjaan, serta ketimpangan sosial yang semakin melebar. Selain itu, situasi keluarga yang *disfungsional*, seperti kekerasan dalam rumah tangga atau kehilangan pencari nafkah utama.

Menurut Peraturan pemerintah republik Indonesia No. 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis dalam pasal 1 ayat 1 “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 diwilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum”

Adapun menurut Magfud Ahmad (2010) gelandangan adalah orang yang tidak punya tempat tinggal tetap, tidak tentu pekerjaannya, berkeliaran, mondar-mandir ke sana-sini, tidak tentu tujuannya, bertualang. Sedangkan menurut Fitri (2019) menyatakan :

“gelandangan dan pengemis merupakan individu yang menjalani kehidupan dalam kondisi yang tidak layak dan sering kali bertentangan dengan norma-norma masyarakat. Para gelandangan tidak memiliki tempat tinggal maupun pekerjaan tetap, sehingga mereka hidup dengan berpindah-pindah. Di sisi lain, pengemis mencari nafkah dengan meminta-minta di tempat umum, berharap mendapatkan belas kasihan dari orang lain”.

Berdasarkan berbagai pendapat dan peraturan yang telah dikemukakan, dapat disimpulkan bahwa gelandangan dan pengemis adalah individu yang hidup dalam kondisi yang tidak layak dan bertentangan dengan norma sosial. Kedua kelompok ini menghadapi permasalahan sosial yang kompleks, yang membutuhkan perhatian dan penanganan dari pemerintah serta masyarakat.

## **2.2 Kerangka Berpikir**

Kerangka berpikir merupakan proses berpikir peneliti yang menjadi landasan berpikir untuk menyempurnakan sub fokus yang menjadi latar belakang penelitian ini. Penelitian kualitatif memerlukan landasan yang menjadi landasan penelitian agar lebih terarah. Oleh karena itu, diperlukan kerangka pemikiran untuk lebih mengembangkan konteks penelitian dan konsep penelitian serta memperjelas konteks penelitian, metodologi, dan penggunaan teori dalam penelitian. Pernyataan yang disusun akan menghubungkan teori dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

Tujuan dari kerangka berpikir itu sendiri adalah untuk membentuk jalur penelitian yang jelas dan dapat diterima secara akal (Sugiyono, 2017). Kerangka berpikir bukan sekedar kumpulan informasi dari berbagai sumber, dan bukan sekedar pemahaman. Namun kerangka berpikir memerlukan lebih dari sekedar data dan informasi yang relevan dengan penelitian. Kerangka berpikir mengharuskan peneliti mengambil pemahaman yang diperoleh dari hasil pencarian sumber dan menerapkannya pada kerangka berpikir.

Menurut peneliti indikator yang ada pada kerangka berpikir ini berhubungan satu sama lain terhadap permasalahan, yaitu implementasi kebijakan tentang penanganan gelandangan dan pengemis di UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat. Secara konseptual, implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai suatu proses penerapan keputusan politik yang bertujuan untuk mencapai sasaran tertentu bagaimana telah ditetapkan oleh lembaga pemerintah.

Berdasarkan penjelasan yang telah dijelaskan di atas, telah diidentifikasi beberapa konsep yang akan menjadi acuan bagi peneliti dalam menerapkan penelitian ini. Sehubungan dengan penelitian yang akan dibahas, kerangka berpikir di atas akan diterapkan dalam kerangka konseptual sesuai dengan penelitian yang akan dibahas berjudul “Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis di UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat” menggunakan teori implementasi menurut Riant Nugroho (2017:761), dimana implementasi kebijakan dipengaruhi oleh lima tepat, yaitu :

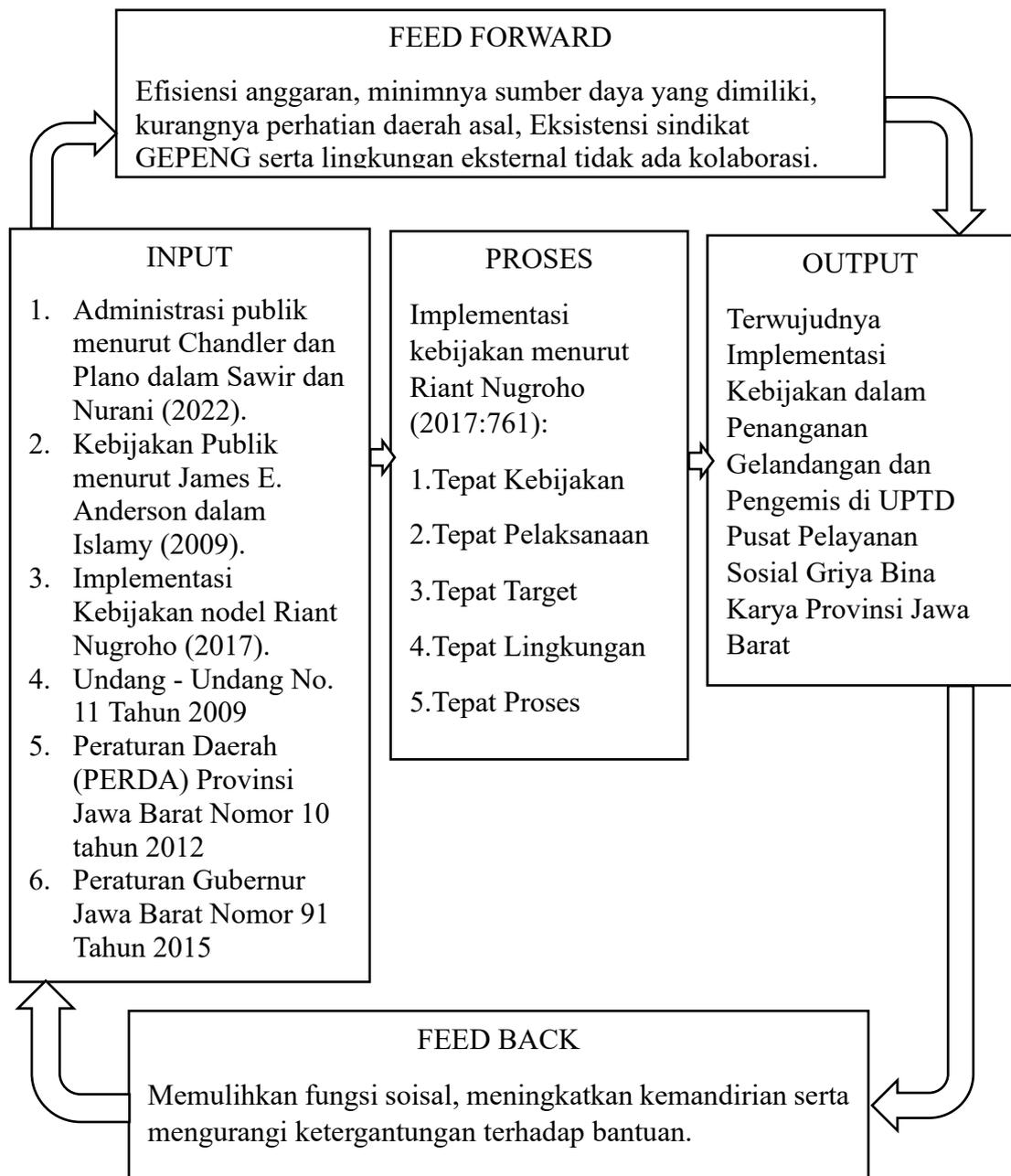
1. Tepat Kebijakan
2. Tepat Pelaksanaan
3. Tepat Target
4. Tepat Lingkungan
5. Tepat Proses

Dalam penelitian ini, peneliti memilih menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Riant Nugroho karena model tersebut dianggap relevan dan komprehensif dalam menganalisis proses pelaksanaan kebijakan publik, khususnya dalam konteks penanganan gelandangan dan pengemis. Model ini tidak hanya menekankan pada aspek teknis pelaksanaan kebijakan, tetapi juga

mempertimbangkan dinamika sosial, aktor pelaksana, serta lingkungan yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Untuk lebih terangnya dapat dijelaskan kelima dimensi Riant Nugroho tersebut sebagai berikut:

1. Tepat Kebijakan, pentingnya untuk mengetahui sejauh mana kebijakan yang ada benar-benar mampu menyelesaikan masalah gelandangan dan pengemis (GEPENG) yang ingin dipecahkan.
2. Tepat Pelaksanaan, pelaksanaan kebijakan tidak hanya melibatkan pemerintah saja. Ada tiga jenis lembaga yang bisa bertindak sebagai pelaksana, yaitu pemerintah, kolaborasi antar pemerintah dan masyarakat/swasta, serta pelaksanaan kebijakan melalui metode yang diswastakan. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang cukup untuk memastikan kebijakan dapat berjalan secara efektif. Keterlambatan atau penghentian bantuan modal usaha menunjukkan adanya permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan, baik dari segi distribusi bantuan atau keberlanjutan program.
3. Tepat Target, ketepatan target berhubungan dengan tiga hal. Pertama, kita perlu memastikan apakah target yang diintervensi sudah sesuai dengan rencana, kedua apakah terdapat tumpang tindih sebagai intervensi lain, dan ketiga apakah tidak bertentangan dengan kebijakan yang sudah ada. GEPENG yang sudah direhabilitasi mungkin tidak dijadikan prioritas utama, sehingga mereka kembali ke jalan akibat kurangnya peluang usaha atau pekerjaan.

4. Tepat Lingkungan, terdapat dua jenis lingkungan yang berperan penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu lingkungan kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan kebijakan merujuk pada interaksi yang terjadi antara lembaga perumus dan pelaksana kebijakan dengan berbagai lembaga lain yang memiliki keterkaitan dalam proses implementasi. Sementara itu, lingkungan eksternal kebijakan mencakup opini publik, yang merefleksikan persepsi masyarakat terhadap kebijakan yang diterapkan beserta pelaksanaan kebijakan tersebut.
5. Tepat Proses, secara umum, implementasi kebijakan publik terdiri dari tiga proses utama, yaitu:
  - 1) *Policy acceptance*. Publik dapat memahami sebagai sebuah “aturan main” yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
  - 2) *Policy adoption*. Publik menerima kebijakan sebagai “aturan main” yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
  - 3) *Strategic readiness*. Publik siap melaksanakan atau menjadi dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.



**Gambar 2. 1**

**Kerangka Berfikir**

*Sumber: Diolah Oleh Peneliti (2025)*

### 2.3 Proposisi

Berdasarkan rumusan masalah pada penelitian ini, peneliti memfokuskan proposisi mengenai Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis di UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat sebagai berikut:

1. Pelaksanaan implementasi kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di UPTD pusat pelayanan sosial griya bina karya Provinsi Jawa Barat dinilai belum berjalan secara optimal, sehingga masih memerlukan upaya perbaikan dan penguatan dalam berbagai aspek guna mencapai tujuan kebijakan yang telah diterapkan dengan memperhatikan teori atau indikator menurut Riant Nugroho (2017) yaitu tepat kebijakan, tepat pelaksanaanya, tepat target, tepat lingkungan dan tepat proses.
2. Hambatan dan pendorong yang terdapat dalam pelaksanaan implementasi kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di UPTD pusat pelayanan sosial griya bina karya Provinsi Jawa Barat.