

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Permasalahan sosial gelandangan dan pengemis merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai permasalahan seperti halnya kemiskinan, pendidikan rendah, minimnya ketrampilan kerja, lingkungan, sosial budaya, kesehatan. Disamping itu, penyempitan lahan pertanian-pertanian di desa menjadikannya pemukiman penduduk yang tidak ada pembatasan dan dijadikannya rumah keadaan ini mendorong orang-orang untuk tidak mempunyai penghasilan lebih memilih untuk pergi ke kota dengan mencari penghasilan namun tidak dibekali dengan ketrampilan (*skill*) sehingga memilih menjadi gelandangan ataupun pengemis di pinggir jalan maupun di sudut kota terutama di Aloon-aloon, akibatnya untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka bekerja apa saja yang penting mendapatkan uang termasuk meminta-minta (mengemis). Untuk menekan biaya pengeluaran mereka memanfaatkan fasilitas umum untuk beristirahat termasuk masjid, taman kota, terminal dan Aloon-aloon tanpa menghiraukan atau mempedulikan norma sosial.

Masalah umum gelandangan dan pengemis erat kaitannya dengan masalah ketertiban dan keamanan yang mengganggu ketertiban dan keamanan di daerah perkotaan. Dengan berkembangnya gepeng dan pengamen maka diduga akan memberi peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban, yang pada akhirnya akan mengganggu stabilitas

sehingga pembangunan akan terganggu, serta cita-cita nasional tidak dapat diwujudkan. Jelaslah diperlukan usaha-usaha penanggulangan pengamen dan gepeng tersebut.

Tampaknya gepeng dan pengamen tetap menjadi masalah dari tahun ke tahun, baik wilayah penerima (perkotaan) maupun bagi wilayah pengirim (pedesaan) walaupun telah diusahakan penanggulangannya secara terpadu di wilayah penerima dan pengirim. Setiap saat pasti ada sejumlah gepeng dan pengamen yang kena penertiban dan dikembalikan ke daerah asal setelah melalui pembinaan. Penanggulangan gepeng dan pengamen akan mampu mewujudkan stabilitas pembangunan, karena saat ini masalah tersebut sudah menjadi bagian dari kehidupan kota-kota besar maupun kabupaten atau kota termasuk di Kabupaten Ponorogo.

Pada umumnya penyebab munculnya gepeng bisa di lihat dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan kondisi diri sang peminta-minta sedangkan faktor eksternal berkaitan dengan kondisi luar yang bersangkutan. Begitu juga penelitian Artijo Alkostar (1984: 120-121) bahwa munculnya kaum gelandangan dan pengemis disebabkan dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi sifat-sifat malas, tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat, adanya cacat fisik ataupun cacat psikis. Sedangkan faktor eksternal meliputi faktor sosial, kultural, ekonomi, pendidikan, agama, lingkungan dan letak geografis. Selain itu antara lain adalah jumlah penduduk yang tidak di

imbangi dengan lapangan pekerjaan yang memadai dan kesempatan kerja terbatas.

Keberadaan gelandangan dan pengemis (Gepeng) terutama di Aloon-aloon sudah meresahkan masyarakat selain mengganggu aktivitas masyarakat dan pengunjung Aloon-aloon mereka juga merusak keindahan kota dan tidak sedikit kasus kriminal pemaksaan dan pelecehan yang dilakukan oleh mereka. Oleh sebab itu, apabila masalah gelandangan dan pengamen tidak segera mendapat penanganan maka dampaknya akan merugikan diri sendiri, keluarga, masyarakat dan orang yang ada di sekitarnya. Maka dari itu upaya aparat pemerintah dalam hal ini Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) harus ada untuk menangani banyaknya gelandangan dan pengemis terutama di Aloon-aloon. Karena itu dibutuhkan strategi untuk menertibkan gelandangan dan pengemis (Gepeng) dengan perencanaan, komunikasi, pembagian tugas, dan pengawasan serta penindakan oleh Satpol-PP agar dalam penanganan sesuai dengan prosedur atau peraturan daerah yang sudah ada.

Fenomena gelandangan dan pengemis di Kabupaten Ponorogo bisa dilihat dari sudut pandang maupun kebudayaan. Secara kebudayaan bahwa gelandangan dan pengemis memiliki watak tidak produktif, enggan berubah dan merasa nyaman dalam kemiskinan karena mereka dengan mudah menghasilkan uang dari meminta-minta di jalanan maupun di Aloon-aloon kota. Dengan mengharapkan simpati dan mengharapkan rasa iba mereka gampang mendapatkan uang. Dari sudut pandang, hal ini dapat

dilihat dari faktor kemiskinan dan kebodohan sekeras apapun mereka berusaha uang yang di dapat hanya segitu saja dan tetap saja miskin. Mereka bukan tidak kerja keras tetapi karena tidak berdaya untuk mengubah nasib sehingga mengemis merupakan pilihan hidup dari pada tidak menghasilkan apa-apa demi menghidupi keluarga.

Dari latar belakang diatas maka penulisan skripsi ini mengambil judul : *Kinerja Satpol-PP Dalam Penanganan Masalah Pengamen, Gelandangan Dan Pengemis Demi Keamanan Ketertiban (Studi Penelitian Di Aloon-Aloon Kabupaten Ponorogo).*

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah di sampaikan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Kinerja Satpol-PP Dalam Penanganan Masalah Pengamen, Gelandangan Dan Pengemis Demi Keamanan Ketertiban (Studi Penelitian Di Aloon-Aloon Kabupaten Ponorogo)?

C. TUJUAN PENELITIAN

Setiap penelitian tentu akan memiliki suatu tujuan dari penelitian tersebut. Hal ini sangat perlu untuk bisa menjadikan acuan bagi setiap kegiatan penelitian yang akan dilakukan. Karena tujuan merupakan tolak ukur dan menjadi target dari kegiatan penelitian. Tanpa itu semua maka apa yang akan dilakukan menjadi sia-sia. Maksud dan tujuan penelitian tersebut antara lain yaitu:

1. Untuk Mengetahui Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) Kabupaten Ponorogo Dalam Penanganan Masalah Pengamen, Gelandangan Dan Pengemis Demi Keamanan Dan Ketertiban Kabupaten Ponorogo (Studi Penelitian : Di Aloon-Aloon Kabupaten Ponorogo).

D. MANFAAT PENELITIAN

Sebuah penelitian dilakukan untuk dapat digeneralisasikan dan diharapkan memberikan feedback atau manfaat yang baik bagi bidang – bidang yang berhubungan dengan penelitian ini. Maka manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat secara praktis
 - a) Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wacana bagi penulis
 - b) Penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian yang praktis bagi pemerintah untuk memaksimalkan program –program yang ada di satuan polisi pamong praja Kabupaten Ponorogo khususnya dalam penanganan gelandangan, pengemis dan pengamen di Kabupaten Ponorogo.
2. Manfaat secara teoritis
 - a) Menambah ilmu pengetahuan melalui penelitian yang dilaksanakan.

- b) Sebagai bahan pemahaman dan pembelajaran bagi peneliti maupun mahasiswa lain untuk melakukan penelitian-penelitian secara lebih mendalam.

E. PENEGASAN ISTILAH

Penegasan istilah merupakan istilah yang digunakan dalam penelitian ini, sehingga sesuai dengan permasalahan serta menghindari kesalahan pemahaman dalam menafsirkan hasil penelitian ini. Adapun beberapa istilah yang peneliti gunakan adalah sebagai berikut :

1. Kinerja

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kinerja adalah sesuatu yang dicapai atau kemampuan kerja. Kinerja yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tingkat pencapaian hasil atas pelaksanaan tugas tertentu, yaitu penanganan pengamen, gelandangan dan pengemis di Aloon-aloon Kabupaten Ponorogo.

2. Pengemis

Adalah Orang-orang yang mendapatkan penghasilan dari memintaminta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

3. Gelandangan

Adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal layak, pekerjaan tetap, dan hidup berpindah-pindah dari suatu tempat ke tempat lain

yang tidak sepatasnya menurut aturan dan norma kehidupan masyarakat.

2. Pengamen

Adalah sebutan untuk anak atau orang dewasa di jalanan yang mencari pendapatan dengan menggunakan musik sebagai media dan sarana, atau dengan sebutan lain yaitu penyanyi jalanan.

3. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo

Adalah perangkat pemerintah daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta menegakan peraturan daerah dan peraturan dan/atau keputusan kepala daerah sebagai peraturan pelaksanaannya. (Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo Pasal 3).

F. LANDASAN TEORI

Berdasarkan uraian diatas, peneliti menggunakan beberapa istilah yang berkaitan dengan masalah penelitian. Untuk itu peneliti menggunakan beberapa teori yang mendukung masalah dalam penelitian ini. Teori dalam ilmu pemerintahan mempunyai perananan yang sama seperti ilmu-ilmu lainnya, yaitu berfungsi menjelaskan dan menjadi panduan dalam penelitian. Dengan peggunan teori akan ditemukan cara yang tepat untuk mengelola sumber daya, waktu yang singkat untuk

menyelesaikan pekerjaan dan alat yang tepat untuk memperingankan pekerjaan.

1. Teori Kinerja

1.1. Definisi dan Konsep Kinerja

Kinerja sebagai oprasionalisasi dari peran dan status, dapat di definisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau Degres of accomplishment atau tingkat pencapain tujuan organisasi (Rue & Byars, 1995:1). Sedangkan menurut Prawirosentono dalam Widodo (2001: 206). Kinerja didefinisikan sebagai :

“Hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang atau kelompok masing-masing dalam rangka upaya pencapaian tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika”.

Menurut Veithzal Rivai Dalam Robbins (2005:14), Kinerja merupakan hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target/sasaran atau criteria yang telah disepakati bersama. Sedangkan menurut mangkunegara (2006:67) kinerja yaitu hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Kemudian kinerja (Performance) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu maupun kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini merupakan tujuan-tujuan atau target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolak ukurnya (Mahsun, 25:2006). Adapun aspek-aspek standar kinerja menurut mangkunegara (2005: 18-19) terdiri dari aspek kuantitatif dan aspek kualitatif.

Aspek kuantitatif meliputi :

1. Proses kerja dan kondisi pekerjaan
2. Waktu yang dipergunakan atau lamanya melaksanakan pekerjaan
3. Jumlah kesalahan dalam melaksanakan pekerjaan, dan
4. Jumlah dan jenis pemberian pelayanan dalam bekerja.

Sedangkan aspek kualitatif meliputi :

1. Ketetapan kerja dan kualitas pekerjaan
2. Tingkat kemampuan dalam bekerja

3. Kemampuan menganalisis data / informasi, kemampuan / kegagalan menggunakan mesin / peralatan, dan
4. Kemampuan mengevaluasi (keluhan/keberatan konsumen).

Dari beberapa pengertian yang telah dikemukakan di atas, peneliti mengambil kesimpulan bahwa kinerja suatu organisasi merupakan hasil dari suatu proses atau aktivitas pada fungsi tertentu yang dilaksanakan oleh seseorang, baik individu maupun sebagai anggota dari suatu kelompok atau organisasi *private* atau *publik* dan pada periode tertentu dimana hasilnya dapat dinikmati oleh orang yang berhubungan atau berkepentingan dari hasil kerjanya tersebut.

Menurut Weston dalam Prawirosentono, di dalam organisasi dikenal 3 jenis kinerja, yaitu :

- 1) Kinerja strategi (*Strategi Performance*). Kinerja strategi suatu organisasi dievaluasi atas ketetapan suatu organisasi dalam memilih lingkungannya dan kemampuan adaptasi (penyesuaian) organisasi bersangkutan atas lingkungan hidupnya dimana dia beroperasi.
- 2) Kinerja administratif (*administrative performance*). kinerja administratif berkaitan dengan kinerja administrasi yang mengatur hubungan otoritas (wewenang) dan tanggung jawab

dari seseorang berdasarkan jabatannya atau bekerja pada unit-unit dalam suatu organisasi.

- 3) Kinerja operasional (*Operational Performance*), Kinerja operasional berkaitan dengan efektifitas penggunaan setiap sumber daya yang digunakan suatu organisasi. (Prawirosentono, 2000: 138)

Dari pembahasan di atas dapat dijelaskan bahwa kinerja suatu organisasi dapat dinilai secara administrative, operasional dan dalam penyusunan strategi organisasi yang diwujudkan dalam bentuk kebijakan. Adapun penilaian kinerja aparat Satpol-pp dilakukan terhadap kerja administrasinya.

Menurut Mangkunegara dalam Robbins (2006:16) yang mempengaruhi kinerja, yaitu :

1. Faktor individu, secara psikologis yang normal adalah individu yang memiliki integritas yang tinggi antara fungsi psikis (rohani) dan fisiknya (jasmani). Dengan adanya integritas yang tinggi antara fungsi psikis dan fisik maka individu tersebut memiliki konsentrasi yang baik. Konsentrasi yang baik ini merupakan modal utama individu manusia untuk mampu mengelola dan mendayagunakan potensi dirinya secara optimal dalam

melaksanakan kegiatan atau aktivitas kerja sehari-hari dalam mencapai tujuan organisasi.

2. Faktor lingkungan organisasi, faktor lingkungan kerja organisasi sangat menjunjung bagi individu dalam mencapai kinerja yang baik. faktor lingkungan organisasi yang dimaksud yaitu uraian jabatan yang jelas, otoritas yang memadai, target kerja yang menantang, pola komunikasi yang efektif, hubungan kerja yang harmonis, peluang berkarir dan fasilitas kerja yang memadai.

Dari pengertian yang telah dikemukakan di atas, dapat dijelaskan bagaimana sangat besarnya pengaruh Faktor individu (integritas yang tinggi) dalam meningkatkan konsentrasi dirinya serta Faktor Lingkungan Organisasi (uraian jabatan yang jelas, fasilitas kerja memadai) dalam menunjang individu untuk mencapai hasil kerja yang baik.

Kemudian menurut Mahmudi (2005:21), faktor yang mempengaruhi kinerja yaitu:

1. Faktor personal/individu, meliputi pengetahuan, ketrampilan, kemampuan, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen yang tinggi yang dimiliki oleh setiap individu.

2. Faktor kepemimpinan, meliputi kualitas dalam memberikan dorongan, semangat arahan dan dukungan yang diberikan manajer dan *team leader*
3. Faktor Tim, meliputi system kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur budaya kerja dalam oeganisasi.
4. Faktor kontekstual (situasional), meliputi tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja sangat dipengaruhi oleh berbagai hal diantaranya faktor individu , faktor kepemimpinan, faktor tim, dan faktor kontekstual. Faktor individu dibangun dari dalam diri seseorang berupa intelegensi (kecerdasan) dalam melaksanakan pekerjaan, ketrampilan dan pengetahuan yang dimiliki. Faktor kepemimpinan dan tim mempunyai peran yang penting untuk menggerakkan, mengatur pegawai atau bawahan yang nantinya dapat menimbulkan kerjasama yang baik sebagai tim. Dari lingkungan luar misalnya pesaing sedangkan dari lingkungan dalam misalnya budaya organisasi yang ada diruang lingkup internal organisasi.

1.2. Indikator Kinerja

Indikator kinerja menurut Dwiyanto dkk (2006: 50-51) ada beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja suatu organisasi publik, yaitu :

1. Produktivitas, konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektifitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dan output.
2. Kualitas layanan, kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi. Banyak pandangan negative mengenai organisasi publik seperti ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Informasi mengenai kepuasan terhadap layanan sering kali diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Karena akses informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relative sangat tinggi , oleh karena itu kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.
3. Responsivitas, responsivitas merupakan kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, responsivitas dimasukkan dalam indikator kinerja karena responsivitas

secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

4. **Responsibilitas**, **responsibilitas** menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit, oleh sebab itu, **responsibilitas** bisa saja berbenturan dengan **responsivitas**.

5. **Akuntabilitas**, **akuntabilitas publik** menunjuk pada kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam hal ini konsep **akuntabilitas publik** digunakan untuk melihat sejauh mana kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

Lain halnya dengan apa yang di utarakan oleh Bastian (2001:33), indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan indikator masukan (*inputs*) keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impacts*).

1. Indikator masukan (inputs), yaitu segala sesuatu yang dibutuhkan agar organisasi mampu menghasilkan produk-produk, baik barang atau jasa, yang meliputi sumber daya manusia, informasi, kebijakan, dan sebagainya.
2. Indikator keluaran (outputs), yaitu sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik ataupun nonfisik.
3. Indikator hasil (outcomes), yaitu segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
4. Indikator manfaat (benefit), yaitu sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
5. Indikator dampak (impact), yaitu pengaruh yang ditimbulkan, baik positif maupun negatif, pada setiap indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa indikator kinerja merupakan tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi dalam upaya mewujudkan sasaran dan tujuan yang diinginkan suatu organisasi. Tingkat pencapaian sasaran dan tujuan ditetapkan dengan memperhitungkan elemen-elemen indikator seperti produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, tanggung jawab, dan akuntabilitas.

1.3. Kinerja program

Dalam pengukuran kinerja program, ada salah satu model yang sangat populer dikemukakan oleh Christopher Pollit dan Geert Boukaert dalam Keenan (2004:206) adalah model input/output (*the input/ output model*). Model tersebut mengasumsikan bahwa institusi/program dibangun untuk memenuhi kebutuhan sosial ekonomi tertentu. Berdasarkan tujuan organisasi atau program. Organisasi atau program menyediakan *input* (staff, gedung, sumber daya), menyusun kegiatan-kegiatan (*activities*) untuk mengolah input tersebut dalam proses tertentu menjadi *output*. *Output* yang dihasilkan kemudian berinteraksi dengan lingkungan sehingga member hasil tertentu (*result*) atau disebut *intermediate outcomes*, dan dalam jangka panjang hasil tersebut menjelma menjadi dampak atau *final outcomes*. (dalam Keenan, 2004:206). Dalam model *input/output*, ini parameter penilaian kinerja terdiri dari :

1. Relevance, yaitu mengukur keterkaitan atau relevansi antara kebutuhan dengan tujuan yang dirumuskan.
2. Efisiensi, yaitu perbandingan antara input dengan output.
3. Efektifitas, yaitu tingkat kesesuaian antara tujuan dengan *intermediate outcomes* (*result*) dan *final outcomes* (*impacts*)

4. Utility and sustainability, yaitu mengukur kegunaan dan keberlanjutan antara kebutuhan dengan final outcomes (impact)

Dari penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa penggunaan model ini didasarkan pada asumsi bahwa institusi/program dibangun untuk memenuhi kebutuhan sosial ekonomi tertentu, yang dalam penelitian ini mereka adalah pengamen, gelandangan dan pengemis (gepeng) yang tergolong dalam masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial dimana mereka mempunyai permasalahan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Dengan kata lain penggunaan model pengukuran didasarkan bagaimana program penanganan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) Kabupaten Ponorogo dalam upaya menangani masalah pengamen, gelandangan dan pengemis. Selain itu parameter dalam model kinerja ini lebih relevan dalam mengukur kinerja Satpol-Pp dalam menangani pengamen dan gepeng.

Gelandangan dan pengemis adalah orang-orang miskin yang hidup di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tertentu yang sah menurut hukum. Orang-orang ini menjadi beban pemerintah kota karena mereka ikut menyedot dan memanfaatkan fasilitas perkotaan, tetapi tidak membayar kembali fasilitas yang mereka nikmati itu, tidak membayar pajak misalnya (Sarlito W. Sarwono, 2005 : 49).

Dalam peraturan kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2007 tentang gelandangan dan pengemis dijelaskan bahwa :

“Gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal layak, pekerjaan tetap, dan hidup berpindah-pindah dari suatu tempat ke tempat lain yang tidak sepatutnya menurut aturan dan norma kehidupan masyarakat sedangkan Pengemis adalah orang yang mencari penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan orang lain”

Gelandangan atau pengemis sebagai orang yang tak mampu beradaptasi dengan lingkungannya (masyarakat). Menurut (Balai Penelitian Kesejahteraan Sosial, 1979: 1) gelandangan adalah mereka yang karena sesuatu sebab mengalami ketidak mampuan mengikuti tuntutan perkembangan tata kehidupan masyarakat zamannya, sehingga hidup terlepas dari aturan-aturan masyarakat yang berlaku dan membentuk kelompok tersendiri dengan tata kehidupan yang tidak sesuai dengan ukuran martabat manusiawi masyarakat sekelilingnya (lingkungannya).

Menurut Soetjipto Wirosardjono,1984: 60) Gelandangan adalah mereka yang tidak memiliki tempat tinggal tetap atau tempat tinggal “tetapnya” tidak termasuk dalam wilayah pencacahan atau blok sensus yang ada. Karena pada dasarnya blok sensus dan wilayah pencacahan sudah memasukan semua tempat tinggal di rumah tangga dan pemukiman

yang ada. Dalam pelaksanaan sensus pencacahan gelandangan ditunjukkan pada daerah-daerah bukan tempat tinggal tetapi tetapi merupakan tempat-, di perempatan lalu lintas, di taman-taman atau aloon-aloon. Jadi menurut definisi ini gelandangan adalah orang-orang yang bertempat tinggal di kawasan-kawasan yang tidak layak untuk tempat tinggal.

Dari beberapa pengertian diatas peneliti mengambil kesimpulan bahwa gelandangan dan pengemis dan pengemis merupakan orang yang tidak mempunyai tempat tinggal dan selalu berpindah-pindah tempatnya. Gelandangan dan pengemis ini mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dipinggir jalan atau ditempat keramaian misalnya aloon-aloon kota yang banyak orang berlalu lalang agar mendapat belas kasih dari orang-orang yang melihatnya.

Karakteristik gelandangan dan pengemis

1) Anak jalanan

Definisi : anak (laki-laki/perempuan) yang berusia 5 – 18 tahun yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah dan atau berkeliaran di jalanan maupun ditempat-tempat umum.

Kriteria :

- a. Melakukan kegiatan tidak menentu, tidak jelas kegiatannya dan atau berkeliaran di jalanan atau ditempat umum minimal jam/hari dalam kurun

waktu 1 bulan yang lalu, seperti : pengemis, pedagang asongan, pengamen, dan lain-lain.

- b. Kegiatan dapat membahayakan dirinya sendiri atau mengganggu ketertiban umum.

2. Lanjut usia terlantar

Definisi : seseorang yang berusia 60 tahun atau lebih, karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani maupun sosialnya.

Kriteria :

- a. Usia 60 tahun ke atas laki-laki/ perempuan
- b. Pakaian compang-camping kotor
- c. Tempat tidur tidak tetap
- d. Jika sakit tidak mampu berobat ke fasilitas kesehatan
- e. Ada atau tidak ada keluarga, sanak saudara atau orang lain yang mau dan mampu mengurusnya.

3. Penyandang cacat

Definisi : setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan atau mental, yang dapat menggagu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan secara layaknya yang terdiri dari cacat fisik, penyandang cacat mental, penyandang cacat fisik dan mental (undang-undang Nomor 14 tahun 1997)

4. Pengemis

Kriteria :

- a. Anak sampai usia dewasa
- b. Meminta-minta dirumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah, aloon-aloon dan tempat umum lainnya.
- c. Bertingkah laku mendapatkan belas kasihan berpura-pura sakit, merintih, dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan ayat suci, sumbangan untuk organisasi tertentu.
- d. Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaur dengan penduduk pada umumnya.

5. Gelandangan

Kriteria :

- a. Anak sampai usia dewasa, tinggal disembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum.
- b. Tidak mempunyai tanda pengenalan atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas/liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya. Tidak mempunyai pekerjaan tetap meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas, dan lain lain.

6. Pengamen

Menurut Departemen Sosial Republik Indonesia (1995), mendefinisikan anak jalanan sebagai anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari

hari dijalanan baik untuk mencari nafkah atau berkeliaran dijalan dan tempat tempat umum lainnya, Pengamen adalah sebutan untuk anak atau orang dewasa di jalanan yang mencari pendapatan dengan menggunakan musik sebagai media dan sarana, atau dengan sebutan lain yaitu penyanyi jalanan. Pengamen dipandang sebagai sebuah alternatif mata pencaharian yang dapat mengurangi pengangguran, namun disisi lain kegiatan mengamen dianggap hanya sebagai kegiatan yang lebih bersifat meminta-minta karena hanya bermodalkan suara saja mereka bisa mendapat uang (Sardikun, B. Sw. 1993. Pengamen Remaja ditinjau dari Aspek Manusia dan Fungsi Sosialnya. dalam Pelita BPKS, No. 140. Th. XVII, April-September 1993, Yogyakarta).

Berikut ini adalah jenis-jenis dan macam-macam pengamen dalam laporan penelitiannya, Artidjo Alkastar (dalam Sudarsono, 1995), yaitu ;

1. Pengamen Baik

Pengamen yang baik adalah pengamen yang professional yang memiliki kemampuan musik yang mampu menghibur sebagian besar pendengarnya. Para pendengar merasa terhibur dengan pengamen yang baik tersebut sehingga tidak sungkan bagi pendengar untuk memberikan uang recek ataupun uang bernilai besar untuk pengamen jenis ini.

2. Pengamen tidak Baik

Pengamen yang tidak baik yaitu merupakan pengamen yang permainan musiknya tidak enak untuk didengar, namun pengamen ini pada umumnya sopan dan tidak memaksa para pendengar untuk memberikan uang. Tapi ada juga yang memberikan sindiran atau keluhan pada para pendengar yang tidak memberikan uang.

3. Pengamen Pengemis

Pengamen ini tidak memiliki musikalitas dalam permainan musik maupun vocal. Dibanding mengamen, mereka lebih mirip mengemis karena hanya bermodal nekat serta hanya berbekal belas kasihan dari orang lain.

4. Pengamen Pemalak

Pengamen jenis ini adalah pengamen yang lebih suka melakukan terror kepada para pendengarnya, sehingga para pendengar merasa lebih baik memberikan uang receh daripada diganggu oleh pengamen.

5. Pengamen Penjahat

Pengamen ini adalah pengamen yang tidak hanya mengamen tetapi juga melakukan aksi kejahatan lain seperti mencopet, merampok dll.

6. Pengamen Cilik / anak-anak

Pengamen jenis ini ada yang bagus tetapi ada juga yang tidak enak saat didengar. Akan tetapi bagaimanapun pengamen jenis ini adalah anak-anak yang menjadi korban keadaan dan dari orang-orang yang tidak bertanggung jawab.

Dari berbagai jenis dan macam-macam pengamen , untuk pengamen di kabupaten ponorogo termasuk kedalam kategori pengamen tidak baik dan pengamen pemalak.

2. SATUAN POLISI PAMONG PRAJA

2.1. PENGERTIAN

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo Pasal 3 :

- (1) Satuan Polisi Pamong Praja adalah perangkat pemerintah daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta menegakan peraturan daerah dan peraturan dan/atau keputusan kepala daerah sebagai peraturan pelaksanaannya.
- (2) Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh seorang Kepala Satuan yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah.

2.2 TUGAS

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo Pasal 4 :

”Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas membantu Bupati dalam penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah di bidang Ketentraman dan Ketertiban Umum serta penegakan Peraturan Daerah berdasarkan Peraturan Daerah dan Peraturan pelaksanaannya.”

2.3 FUNGSI

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo Pasal 5, Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Satuan Polisi Pamong Praja memiliki fungsi :

- a. Penyusunan Program dan Pelaksanaan Ketentraman dan Ketertiban Umum berdasarkan Peraturan Daerah dan Peraturan pelaksanaannya;
- b. Penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Pelaksanaannya ;
- c. Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum di daerah ;

- d. Pelaksanaan kebijakan penegakan peraturan daerah dan peraturan pelaksanaannya ;
- e. Pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum serta penegakan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dengan aparat Kepolisian Negara, PPNS dan / atau aparatur lainnya ;
- f. Pengawasan dan Pengendalian di bidang Ketentraman dan Ketertiban Umum, penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Pelaksanaannya ;
- g. Pelaksanaan penanganan unjuk rasa dan kerusuhan, demo, pengawalan pejabat / tamu penting dan pengamanan tempat-tempat penting ;
- h. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan ;
- i. Pelaksanaan urusan ketatausahaan ;
- j. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati.

2.4. TATA KERJA

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo Pasal 8, memiliki tata kerja sebagai berikut :

- (1) Setiap pimpinan satuan organisasi wajib melaksanakan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik dalam lingkungan masing-masing maupun antar satuan organisasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten serta instansi lain luar

Pemerintah Kabupaten sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing ;

- (2) Setiap satuan organisasi wajib mengawasi bawahannya masing-masing dan bila terjadi penyimpangan agar mengambil langkah-langkah yang diperlukan ;
- (3) Setiap pimpinan satuan organisasi bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahannya serta memberikan bimbingan dan petunjuk pelaksanaan tugasnya ;
- (4) Setiap pimpinan satuan organisasi wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk dan bertanggung jawab kepada atasan masing-masing dan menyampaikan laporan berkala tepat waktu ;
- (5) Setiap laporan yang diterima oleh pimpinan satuan organisasi dan bawahannya, wajib di olah dan dipergunakan sebagai bahan untuk penyusunan laporan lebih lanjut dan pemberian petunjuk kepada bawahannya ;

Dalam penyampaian laporan masing-masing kepada atasan, tembusan laporan wajib di disampaikan kepada stuan organisasi lain yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional adalah definisi yang merupakan perincian mengenai kegiatan penelitian dalam mengukur atau pun yang dipandang sebagai indikator-indikator suatu variable dari penelitian tersebut.

(sofyan Efendi, 1996). Adapun indikator-indikator dalam kinerja Satpol-PP adalah sebagai berikut:

1. Kinerja : Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kinerja adalah sesuatu yang dicapai atau kemampuan kerja. Kinerja yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tingkat pencapaian hasil atas pelaksanaan tugas tertentu, yaitu penanganan pengamen, gelandangan dan pengemis di Aloon-aloon Kabupaten Ponorogo.
2. Pengemis : Adalah Orang-orang yang mendapatkan penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
3. Gelandangan : Adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal layak, pekerjaan tetap, dan hidup berpindah-pindah dari suatu tempat ke tempat lain yang tidak sepatasnya menurut aturan dan norma kehidupan masyarakat.
4. Pengamen : Adalah sebutan untuk anak atau orang dewasa di jalanan yang mencari pendapatan dengan menggunakan musik sebagai media dan sarana, atau dengan sebutan lain yaitu penyanyi jalanan.
5. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo : Adalah perangkat pemerintah daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta menegakan peraturan daerah dan peraturan dan/atau keputusan kepala daerah sebagai peraturan pelaksanaannya. (Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 7

Tahun 2008 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo Pasal 3).

Dalam penelitian ini dimana Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja cukup penting dalam penanganan gelandangan, pengemis dan pengamen, Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja merupakan sinergisitas yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja untuk memecahkan suatu permasalahan di sebuah kota, dalam hal ini adalah Kabupaten Ponorogo.

Dalam menangani permasalahan sosial ini dan juga atas laporan masyarakat satpol-pp melaksanakan Program Tetap (Protap) dengan melakukan penertiban rutin dua minggu sekali setiap hari jumat di wilayah seputaran kota antara lain pasar, perempatan lalu lintas, di jalan-jalan kota serta aloon-aloon sendiri. Namun sebagai pelaksanaan program kegiatan tersebut, Satuan Polisi Pamong Praja masih memiliki hambatan antara lain seperti Belum optimalnya tugas dan fungsi Polisi Pamong Praja dalam rangka Penegakan Peraturan Daerah (Perda) dan operasional lapangan Ketentraman dan Ketertiban Umum, Belum optimalnya dedikasi dan loyalitas SDM Polisi Pamong Praja terhadap tugas, Anggota Polisi Pamong Praja yang belum mengikuti Pelatihan dan Pendidikan PPNS dan Diklat Polisi Pamong Praja, Pelaksanaan tugas anggota Polisi Pamong Praja dilapangan yang tidak sesuai dengan Program Tetap (Protap), Kurangnya kerjasama sosial.

Dalam memberikan kualitas kerja yang baik kepada masyarakat sebaiknya pegawai Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo

harus memperhatikan kebutuhan-kebutuhan masyarakat, baik dari segi keamanan, ketertiban, kenyamanan, dan keindahan kota. Ada beberapa poin yang menjadi titik acuan untuk mengetahui kinerja Satuan Polisi Pamong Praja yaitu dengan menggunakan indikator kinerja organisasi publik menurut Dwiyanto (2006: 50-51), diantaranya Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, Akuntabilitas. Dalam hal ini kinerja satuan polisi pamong praja dalam upaya penanganan gepeng di Kabupaten Ponorogo.

H. METODELOGI PENELITIAN

Metode penelitian adalah suatu strategi menyeluruh untuk menemukan data-data yang diperlukan (Irawan Suhartono; 1978 :23). Dengan demikian, untuk mendapatkan data yang valid dan relevan agar lebih mendalami secara runtut dan sistematis maka dalam hal ini peneliti menggunakan metode kualitatif.

1. Penentuan Daerah Penelitian

Penelitian dilakukan di aloon-aloon Kabupaten Ponorogo, peneliti menentukan daerah penelitian di aloon-aloon Kabupaten Ponorogo karena :

- a. Peneliti menemukan banyaknya masalah pengamen dan gepeng berada di aloon-aloon.
- b. Aloon-aloon sebagai pusat daya tarik dan tempat pengamen dan gepeng melakukan aktivitasnya.

2. Penentuan Informan

Informan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah orang –orang yang dapat memberikan keterangan fakta atau kenyataan yang sebenarnya terjadi tentang kinerja Satpol dalam penanganan masalah pengamen, gelandangan dan pengemis demi keamanan dan ketertiban. Oleh karena itu peneliti menentukan informan dari perwakilan dan dipilih dengan menggunakan metode acak atau random sampling yang ditunjuk sebagai informan antara lain:

TABEL I
DAFTAR INFORMAN

	N A M A	JABATAN	ALAMAT	PENDI DIKAN	USIA
1.	Drs. Herry Sutrisno	Kepala Satuan	Perumahan Kertosari	S2	56 Tahun
2.	Sumartuji,SH	Ka Ops ketertiban	Perumahan Bangunsari	S1	56 Tahun
No	N A M A	PROFESI	ALAMAT	PENDI DIKAN	USIA
3.	Manda	Warga	Jl. Pilangsari Purbosuman	SMA	26 Tahun
4.	Faisin	Warga	Jl. Syuhada Ngunut Babadan	SMA	28 Tahun
5.	Pujiastuti	Pengemis	Babadan ponorogo	-	41 Tahun
6.	Wijayanti	Pengemis	Wonogiri	-	53 Tahun

Informan penelitian diatas dipilih karena oleh peneliti dianggap bahwa informan tersebut mempunyai pengetahuan dan bisa menjawab pertanyaan ataupun memberikan informasi dalam mendapatkan data yang diperlukan oleh peneliti.

3. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data-data yang relevan dari permasalahan yang diteliti sehingga dapat diperoleh jawaban sesuai dengan tujuan penelitian maka peneliti menggunakan metode sebagai berikut :

a. Wawancara/Interview

Wawancara atau interview adalah metode yang digunakan seseorang untuk tujuan tertentu dan coba mendapatkan keterangan secara lisan dari seorang informan dengan bercakap-cakap atau berhadapan secara langsung dengan orang tersebut (Koentjoroningrat;1997). Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung oleh pewawancara kepada informan dan jawaban informan akan dicatat atau direkam (Iwan Soeharto;1985).

b. Pengamatan/observasi

Observasi biasa diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan dengan sistematis terhadap fenomena-fenomena yang diteliti. Dalam penelitian ini peneliti langsung terjun ke lokasi penelitian dan melakukan pengamatan langsung terhadap obyek-obyek yang diteliti, kemudian dari pengamatan tersebut melaksanakan pencatatan-

pencatatan data-data yang diperoleh yang berkaitan dengan aktivitas penelitian. Observasi yang dilakukan peneliti yaitu di aloon-aloon Kabupaten Ponorogo dan sekitarnya.

c. Dokumentasi

Menurut hal ini Winarno Surachman mengartikan bahwa metode dokumentasi adalah: sebuah metode yang dapat dipakai untuk history riset yang diajukan penguraian dan penjelasan apa yang telah lalu melalui sumber dokumen. Penelitian ini menggunakan dokumen-dokumen yang ada di satpol-pp. dokumen resmi yang didapat antara lain, renstra kerja satpol pp Kabupaten Ponorogo, Data Pegawai tahun 2015.

d. Analisis Data

Analisis dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan analisis Dekripsi Kualitatif, yang dimaksud adalah penelitian terhadap suatu obyek pada masa sekarang dan serta menuturkan, menganalisis, dan mengklasifikasikan data yang diperoleh untuk interpertasi secara tepat.

Alasan peneliti menggunakan metode Deskriptif adalah :

1. Pemaparan dalam metode deskriptif memungkinkan peneliti dapat menemukan dan memecahkan permasalahan yang ada.
2. Pemaparan metode yang deskriptif dapat menjadikan pedoman bagi peneliti untuk menafsirkan data.

3. Pelaksanaan metode tidak terbatas pada pengumpulan data sehingga memungkinkan peneliti untuk menganalisa dan menginterpretasikan data.

Begitu seluruh data yang diperlukan telah selesai dikumpulkan semuanya di analisis lebih lanjut secara intensif. Langkah-langkah yang dapat ditempuh sebagai berikut :

- a. Reduksi Data
- b. Data yang diperoleh dlokasi penelitian dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terperinci. Laporan lapangan peneliti perlu direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang pokok kemudian dicari tema atau polanya. Reduksi data berlangsung terus-menerus selama proses penelitian berlangsung.
- c. Penyajian data
Penyajian data atau “Display Data” dimaksudkan untuk bisa memudahkan bagi peneliti untuk melihat gambran secra keseluruhan atau bagian-bagian tertentu peneliti.
- d. Menarik kesimpulan

Verifikasi data dalam penelitian kualitatif ini dilakukan secara terus –menerus selama proses penelitian berlangsung. Sejak awal memasuki lapangan dan selama proses pengumpulan data peneliti berusaha untuk

menganalisis dan mencari makna dari data yang telah dikumpulkan yaitu mencari pola, tema, hubungan persamaan, hal-hal yang sering timbul, hipotesis (dugaan sementara) dan sebagainya yang dituangkan dalam kesimpulan.

