

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan nasional Indonesia pada hakekatnya merupakan pembangunan manusia serta pembangunan masyarakat seutuhnya. Sebagai konsekuensinya maka segenap aspek yang menyangkut kehidupan dan penghidupan manusia serta masyarakat Indonesia harus memperoleh perlakuan yang selaras, serasi, dan seimbang dalam pembangunan UUD Dasar pasal 25 tahun 2004 Termasuk di dalamnya masalah-masalah sosial yang menghambat terwujudnya kesejahteraan dan pembangunan masyarakat Indonesia.

Masalah-masalah sosial tersebut merupakan bentuk tingkah laku yang melanggar adat istiadat masyarakat. Masalah sosial disebut dengan situasi sosial yang dianggap oleh sebagian besar masyarakat sebagai mengganggu, tidak dikehendaki, berbahaya dan merugikan banyak orang (Kartini Kartono, 2005: 6<sup>1</sup>). Dalam menghadapi masalah-masalah yang dapat menghambat terwujudnya kesejahteraan harus diadakan kerja sama yang baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Medan sebagai salah satu kota besar di Indonesiamemiliki tingkat tunawisma yang cukup tinggi<sup>2</sup>. Banyak faktor yang mempengaruhi terjadinya tunawisma seperti keterbatasan sumber daya ekonomi, masalah sosial dan budaya dan masalah

---

<sup>1</sup> Kartono, Kartini. 2002. Psikologi Umum. Bandung : Sinar Baru Algies Indonesia

<sup>2</sup>Rencana Strategis (Renstra) Dinas Sosial Tahun 2021-2026 dari Pemerintah Kota Medan (hal 63)

perumahan. Oleh karena itu, pemerintah kota Medan memiliki tugas dan tanggung jawab untuk menangani masalah ini melalui program perencanaan pemerintah.

Program perencanaan pemerintah Kota Medan dalam menangani tunawisma dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Medan. Dinas ini memiliki peran yang sangat penting dalam menangani masalah tunawisma seperti memberikan bantuan sosial, memfasilitasi pemecahan masalah sosial dan budayadan memfasilitasi perumahan bagi tunawisma. Namun, masih banyak hal yang perlu diketahui dan dianalisis dalam implementasi program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma.

Tunawisma merupakan seseorang yang tidak memiliki tempat tinggal dan juga pekerjaan karena berbagai alasan yang kemudian bertahan hidup di tempat umum (yang kurang layak), seperti di bawah kolong jembatan, stasiun kereta api, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai dan sebagainya. Jika dilihat sekilas, tunawisma mempunyai pengertian yang sama dengan gelandangan. Menurut Arrasjid (1980), gelandangan sendiri dibagi menjadi menjadi Tuna karya dan tunawisma Tuna-karya dan tunawisma merupakan orang yang sama sekali tidak mempunyai pekerjaan serta tidak bertempat tinggal yang tetap.<sup>3</sup>

Kebijakan Pemerintahan Kota Medan yang menangani tunawisma diatur dalam perda nomor 6 Tahun 2003 dimana diamanahkan untuk dibentuk tim patrol yang terdiri dari 3 unsur yaitu Dinas Sosial Kota Medan Satpol PP Kota Medan dan

---

3.Chainur Arrasjid, Gelandangan Dalam Pengertian Hukum Pidana. Fakultas Hukum USU1980 ( Halaman 2)

Polrestabes Kota Medan. Tim melakukan patrol di titik lampu merah yang ada di Kota Medan. Kebijakan pemerintah daerah tentang menangani tunawisma di Kota Medan terdapat pada peraturan daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 BAB III Pasal 4 yang berbunyi: Pemerintah daerah melakukan pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis serta tuna susila berupa kegiatan yang berbentuk dan mencakup keterampilan-keterampilan serta keahlian lainnya.

Perlu dilakukan evaluasi terhadap program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma. Evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana program tersebut itu dapat mengatasi masalah tunawisma di kota Medan, serta untuk mengetahui hal-hal yang perlu diperbaiki dalam program tersebut. Evaluasi ini akan dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif yang akan mengumpulkan informasi secara mendalam dan detail mengenai program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma.

Hasil dari evaluasi ini diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi yang berguna bagi pemerintah kota Medan dan Dinas Sosial Kota Medan dalam meningkatkan program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma. Evaluasi ini juga diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah kota Medan Khususnya Dinas Sosial Kota Medan dalam menyusun program perencanaan pemerintah kota Medan yang lebih efektif dan efisien dalam mengatasi masalah tunawisma. Saya akan berfokus pada satu golongan tunawisma yaitu Tuna-karya dan tuna-wisma Tuna-karya dan tunawisma merupakan

orang yang sama sekali tidak mempunyai pekerjaan serta tidak bertempat tinggal yang tetap. Oleh karena itu penulis tertarik ingin melakukan penelitian untuk mengevaluasi program perencanaan pemerintah Kota Medan apakah sudah dilakukan oleh dinas sosial atau belum serta hambatan apa saja yang dihadapi dinas sosial kota medan dalam menangani tunawisma, penulis ingin melakukan penelitian dengan judul skripsi :“evaluasi program perencanaan pemerintah kota medan dalam menangani tunawisma dikota medan”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah penelitian berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, rumusan masalah penelitian ini adalah:Bagaimana program perencanaan Dinas Sosial Pemko Medan dalam menangani tunawisma dikota Medan

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sejauh mana program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma dikota Medan efektif dan efisien.
2. Untuk mengetahui keputusan pemerintah tentang kelanjutan sebuah program, Apakah program perlu diteruskan atau diperbaiki.
3. Untuk mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma dikota Medan.

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

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah:

1. Bagi pemerintah kota Medan dan Dinas Sosial Kota Medan, hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan dan rekomendasi untuk meningkatkan program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma dikota Medan.
2. Bagi masyarakat, hasil dari penelitian ini dapat menjadi bahan informasi dan pemahaman mengenai program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma dikota Medan.
3. Bagi peneliti atau akademisi, hasil dari penelitian ini dapat menjadi sumber referensi dan bahan penelitian selanjut

## BAB II

### URAIAN TEORITIS

#### 2.1. Kerangka Teori

##### 1. Teori Evaluasi Program

Evaluasi adalah bagian dari suatu penelitian. Evaluasi merupakan proses pengumpulan data untuk menentukan sejauhmana, dalam hal apa, dan bagaimana tujuan program dapat tercapai. Evaluasi merupakan alat untuk menganalisis dan menilai fenomena dan aplikasi ilmu pengetahuan. Sebagai cabang ilmu pengetahuan yang mandiri, ilmu evaluasi didukung oleh sejumlah teori. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektivan kebijakan guna dipertanggungjawabkan kepada yang berwenang. Evaluasi dapat melihat sejauh mana tujuan tercapai serta untuk melihat sejauh mana kesenjangan antara ekspektasi dengan kenyataan.

Menurut Anderson dalam Winarno (2008: 166), ”secara umum evaluasi dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut”<sup>4</sup>. Menurut Suharsimi Arikunto (2010:1)<sup>5</sup> “evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi mengenai bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil keputusan.

---

<sup>4</sup>Winarno, Budi. 2008. Kebijakan Publik Teori dan Proses. Jakarta: PT Buku Kita (halaman 166)

<sup>5</sup> Arikunto, Suharsimi. 2010. Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek. Jakarta: RinekaCipta. (Halaman 2

Suchman dalam Arikunto dan Jabar (2010:1) memandang bahwa, “evaluasi sebagai proses penentuan hasil yang dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung pencapaian tujuan<sup>6</sup>”.

Dari pengertian evaluasi diatas dapat disimpulkan bahwa evaluasi adalah proses kegiatan pengukuran, menilai, menganalisis terhadap program atau kebijakan untuk menentukan hasil dari tujuan yang telah ditetapkan, sebagai pedoman pengambilan langkah dimasa yang akan datang.

Ada beberapa pengertian tentang program. Program merupakan suatu rencana yang melibatkan berbagai unit yang berisikan kebijakan serta rangkaian kegiatan yang harus dilakukan dalam kurun waktu tertentu. Dalam kamus (a) program adalah rencana, (b) program adalah kegiatan yang dilakukan dengan seksama. Menurut Suharsimi Arikunto (2010: 2) program dapat dipahami dalam dua pengertian yaitu secara umum dan khusus. Pengertian program secara umum, dapat diartikan sebagai rencana atau rancangan kegiatan yang akan dilakukan oleh seseorang di kemudian hari. Sedangkan pengertian program secara khusus biasanya dikaitkan dengan evaluasi yang berarti suatu kesatuan atau unit kegiatan yang merupakan implementasi atau realisasi suatu kebijakan, berlangsung dalam proses berkesinambungan dan terjadi dalam satu organisasi yang melibatkan sekelompok orang.

Dari pengertian secara khusus ini, maka sebuah program adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan dengan waktu pelaksanaan

---

6. Arikunto, S. & Jabar Abdul S.C. 2010. Evaluasi Program pendidikan, Jakarta bumi Aksara (halaman5)

yang panjang. Selain itu, sebuah program tidak hanya terdiri dari suatu kegiatan namun, merupakan suatu rangkaian kegiatan yang membentuk satu sistem yang saling terkait satu sama lain dengan melibatkan lebih dari satu orang untuk melaksanakannya.

Evaluasi program merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan dengan sengaja untuk melihat tingkat keberhasilan suatu program. Melakukan evaluasi program ialah kegiatan yang dimaksudkan untuk mengetahui seberapa tinggi tingkat keberhasilan dari kegiatan yang telah direncanakan (Suharsimi Arikunto, 2010: 297).

Menurut Tyler dalam Arikunto dan Jabar (2010: 5), evaluasi program merupakan proses untuk mengetahui apakah tujuan pendidikan telah terealisasi. Selanjutnya menurut Cronbach (1963) dan Stufflebeam (1971) yang dikutip oleh Arikunto dan Jabar (2010: 5), evaluasi program merupakan upaya menyediakan informasi untuk disampaikan kepada pengambil keputusan<sup>7</sup>.

Dari beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa evaluasi program merupakan rangkaian kegiatan pengumpulan data atau informasi ilmiah yang hasilnya dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif kebijakan program dimasa akan datang. Karenanya, dalam keberhasilan suatu evaluasi program ada dua konsep yang terdapat didalamnya yaitu efektifitas dan efisiensi. Efektifitas adalah perbandingan antara output dan input

---

<sup>7</sup> Arikunto, S. & Jabar Abdul S.C. 2010. Evaluasi Program pendidikan, Jakarta bumi Aksara (halaman 5)

sedangkan efisiensi merupakan taraf pendayagunaan input untuk menghasilkan output melalui suatu proses.

Evaluasi program adalah segala sesuatu yang dilakukan dengan harapan akan mendatangkan hasil atau manfaat. Evaluasi program dapat dilakukan terhadap sebagian atau seluruh unsur-unsur implementasi program. Hal ini dimaksudkan untuk melihat sejauh mana program tersebut berhasil mencapai maksud pelaksanaan dari program yang telah ditetapkan sebelumnya. Tanpa adanya evaluasi, program-program yang berjalan tersebut tidak dapat dilihat tingkat pencapaian tujuannya. Keterlaksanaan (implementasi) program dalam pencapaian tujuannya sangat ditentukan oleh banyak faktor yang saling berkaitan. Hal ini menunjukkan bahwa seluruh proses program adalah sebuah sistem, oleh karenanya dalam melaksanakan evaluasi perlu adanya pendekatan sistem dan berpikir secara sistemik.

Ada beberapa pendekatan evaluasi program yang dapat digunakan, seperti evaluasi input, proses, output, dan outcome. Evaluasi input menilai bagaimana program dilaksanakan dan bagaimana sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan program. Evaluasi proses menilai bagaimana program tersebut dilaksanakan dan bagaimana hasil dari program tersebut, evaluasi proses adalah evaluasi yang mencakup usaha-usaha yang terarah, terencana, sistematis untuk meneliti proses kegiatan yang telah menghasilkan suatu produk, baik terhadap fase

perencanaan maupun terhadap fase pelaksanaan.<sup>8</sup>Cara melakukan evaluasi proses dapat dilakukan dengan beberapa langkah, antara lain:

- a. Menentukan tujuan evaluasi proses. Tujuan evaluasi proses harus jelas dan spesifik sehingga dapat memberikan arahan yang tepat dalam melakukan evaluasi.
- b. Menentukan indikator evaluasi proses. Indikator evaluasi proses harus dapat mengukur kinerja proses secara objektif dan dapat diukur dengan mudah.
- c. Mengumpulkan data. Data yang dikumpulkan harus relevan dengan tujuan evaluasi dan indikator evaluasi yang telah ditentukan.
- d. Menganalisis data. Data yang telah dikumpulkan harus dianalisis secara sistematis untuk menentukan keberhasilan atau kegagalan proses.
- e. Menyusun laporan evaluasi. Laporan evaluasi harus disusun dengan jelas dan sistematis sehingga dapat memberikan informasi yang berguna bagi pengambil keputusan.

Evaluasi output menilai apa yang dihasilkan dari program, seperti produk, layanan, atau kegiatan. Evaluasi outcome menilai bagaimana program mempengaruhi perubahan pada kondisi atau situasi yang ditujukan.

Teori evaluasi program yang saya gunakan adalah teori evaluasi proses, ini penting diterapkan dalam penelitian evaluasi program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma, karena dapat membantu menentukan efektivitas

---

<sup>8</sup>[https://roboguru.ruangguru.com/forum/perbedaan-evaluasi-proses-dan-evaluasi-hasil\\_FRM-92V43K7L](https://roboguru.ruangguru.com/forum/perbedaan-evaluasi-proses-dan-evaluasi-hasil_FRM-92V43K7L)

program tersebut dalam mengatasi masalah tunawisma di kota Medan. Dengan melakukan evaluasi proses, perencanaan pemerintah kota Medan dapat memperoleh umpan balik yang berguna untuk memperbaiki program yang ada, sehingga lebih efektif dan efisien dalam mengatasi masalah tunawisma.

Menurut Mulyatiningsih (2011: 114-115), evaluasi program dilakukan dengan tujuan sebagai berikut: Menunjukkan sumbangan program terhadap pencapaian tujuan suatu organisasi. Hasil evaluasi ini penting untuk pengembangan program yang sama ditempat lain. Mengambil keputusan mengenai keberlanjutan sebuah program, apakah program perlu diteruskan, diperbaiki atau dihentikan.<sup>9</sup>

Dilihat dari tujuannya, yaitu ingin mengetahui kondisi sesuatu, maka evaluasi program dapat dikatakan merupakan salah satu bentuk penelitian evaluatif. Oleh karena itu, dalam evaluasi program, pelaksana berfikir dan menentukan langkah bagaimana melaksanakan penelitian.

1. Menurut Suharsimi Arikunto dan Cipi Safruddin Abdul Jabar (2010: 7), terdapat perbedaan yang mencolok antara penelitian dan evaluasi program adalah sebagai berikut: Dalam kegiatan penelitian, peneliti ingin mengetahui gambaran tentang sesuatu kemudian hasilnya dideskripsikan, sedangkan dalam evaluasi program pelaksanaan ingin mengetahui seberapa tinggi mutu atau kondisi sesuatu sebagai hasil pelaksanaan program, setelah data yang terkumpul dibandingkan dengan criteria atau standar tertentu.

---

<sup>9</sup>Mulyatiningsih, E. 2011. Metode Penelitian Terapan Bidang Pendidikan. Yogyakarta alfabeta( halaman 114-115)

2. Dalam kegiatan penelitian, peneliti dituntut oleh rumusan masalah karena ingin mengetahui jawaban dari penelitiannya, sedangkan dalam evaluasi program pelaksanaan ingin mengetahui tingkat ketercapaian tujuan program, dan apabila tujuan belum tercapai sebagaimana ditentukan, pelaksanaan ingin mengetahui letak kekurangan itu dan apa sebabnya. Dengan adanya uraian diatas, dapat dikatakan bahwa evaluasi program merupakan penelitian evaluatif. Pada dasarnya penelitian evaluatif dimaksudkan untuk mengetahui akhir dari adanya kebijakan, dalam rangka menentukan rekomendasi atas kebijakan yang lalu, yang pada tujuan akhirnya adalah untuk menentukan kebijakan selanjutnya.<sup>10</sup>

## 2. Teori Tunawisma

Kosakata Tunawisma sendiri memiliki persamaan dengan Gelandangan. Lebih lanjut, masyarakat Indonesia sering kali mengaitkan istilah gelandangan berkaitan dengan pengemis yang dapat disingkat menjadi kata “Gepeng” serta dalam bahasa Inggris disebut sebagai “homeless”. Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah RI No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang dimaksud dengan gelandangan dan pengemis tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum

---

10 Arikunto, Suharsimi dan Safrudin, Cipi. 2009. Evaluasi Program Pendidikan: Pedoman Teoritis Praktis Bagi Mahasiswa dan Praktisi Pendidikan. Jakarta: Bumi Aksara. (Halaman 7)

- b) Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Tunawisma (homeless) secara singkat berarti tidak memiliki rumah (no home) atau tanpa rumah (without a home) (Farrington & Robinson, 1999 dalam aRokach, 2004). Rumah menurut Undang-Undang RI nomor 4 tahun 1992 pasal 1 berarti bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga. Ditambahkan pada pasal 5 bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan/atau menikmati dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Namun pada kenyataannya tidak semua masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memiliki rumah dan/atau tempat tinggal sehingga masyarakat itu biasanya didefinisikan sebagai tunawisma.

Tunawisma dalam konteks budaya Indonesia sering juga disebut gelandangan seperti yang disebutkan pada PP Nomor 31 Tahun 1980 bahwa gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

Tuna wisma adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal dan dengan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolong jembatan, pinggir jalan, taman kota, stasiun kereta api, fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan - hari. Artidjo Alkostar (Suroto, 2004: 20)

Adapun secara spesifik ciri-ciri tuna wisma yaitu sebagai berikut:

- 1) Para tuna wisma tidak mempunyai pekerjaan
- 2) Kondisi fisik para tuna wisma tidak sehat.
- 3) Para tuna wisma biasanya mencari-cari barang atau makanan disembarang tempat demi memenuhi kebutuhan hidupnya<sup>11</sup>.
- 4) Para tuna wisma hidup bebas tidak bergantung kepada orang lain ataupun keluarganya.

Tuna wisma adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolong jembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari. Sebagai pembatas wilayah dan milik pribadi, tuna wisma sering menggunakan lembaran kardus, lembaran seng atau aluminium, lembaran plastik, selimut, kereta dorong pasar swalayan, atau tenda sesuai dengan keadaan geografis dan negara tempat tuna wisma berada. (<http://id.wikipedia.org>)

Tunawisma adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolongjembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari.

Faktor-faktor yang mengakibatkan munculnya Tunawisma. Mulai dari permasalahan psikologis, kerenggangan hubungan dengan orang tua, atau keinginan untuk hidup bebas. Namun alasan yang terbanyak dan paling umum adalah kegagalan

---

11. Suroto. (2004). Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta. Yogyakarta: Kanisius. ( Halaman 20)

para perantau dalam mencari pekerjaan. Sebagai gejala sosial masalah tuna wisma sudah lama hadir ditengah-tengah kita. Secara formal pemerintah telah mengambil sikap yang jelas terhadap masalah ini. Hal tersebut dapat dibaca dalam UUD 1945, bab XIV, pasal 34 dimana tertulis bahwa "Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.

Sejalan dengan ini Departemen Sosial telah menyusun program yang secara langsung maupun tidak langsung ditujukan untuk menampung dan mengatasi masalah anggota masyarakat yang tergolong fakir miskin dan anak terlantar. Namun kenyataan lain menunjukkan bahwa disekeliling kita masih ada anggota masyarakat miskin atau sebagai anak terlantar sehingga menimbulkan masalah gelandangan.

Tuna wisma menurut KBBI (2001: 345) berarti gelandangan yang tidak mempunyai tempat tinggal (rumah) tetap<sup>12</sup>.

### **3. Konsep Perencanaan Pemerintah**

Perencanaan berasal dari kata rencana, yang artinya rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Dari pengertian sederhana tersebut dapat diuraikan beberapa komponen penting, yakni tujuan (apa yang ingin dicapai), kegiatan (tindakan-tindakan untuk merealisasikan tujuan) dan waktu (kapan bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan). Apapun yang direncanakan tentu saja merupakan tindakan-tindakan dimasa depan (untuk masa depan). Dengan demikian suatu

---

12. Depdiknas .2001. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jakarta ;Balai Pustaka. (Halaman 345)

perencanaan bisa dipahami sebagai respon (reaksi) terhadap masa depan. (Abe,2005:27)<sup>13</sup>

Menurut Tjokroamidjojo (dalam Syafalevi,2011:28) perencanaan dalam arti seluas luasnya merupakan suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efektif dan efisien<sup>14</sup>.

Perencanaan merupakan suatu proses yang kontinu yang meliputi dua aspek , yaitu formulasi perencanaan dan pelaksanaannya. Perencanaan dapat digunakan untuk mengontrol dan mengevaluasi jalannya kegiatan, karena sifat rencana itu adalah sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan. (Listyangsih,2014:90).

Menurut Terry (dalam Riyadi, 2005 : 3)<sup>15</sup>, perencanaan adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenal masa yang akan datang dengan jalan mengambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang di perhatikan untuk mencapai hasil yang di inginkan.

Defenisi perencanaan dapat diartikan hubungan antara apa yang ada sekarang (what is) dengan bagaimana seharusnya (what should be) yang bertalian

---

13 Abe,Alexsander.2005. Perencanaan Daerah Partisipatif. Yogyakarta : Pustaka Jogja Mandiri (halaman 27)

14 Syafalevi, D. (2011). Perencanaan Pembangunan Melalui Musrenbang Di Desa Arangkaa Kecamatan Gemeh Kabupaten Kepulauan Talaud.

<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/politico/article/download/31582/30167>

<sup>15</sup> Riyadi dan Dedi SupriyadiBratakusuma 2005. Perencanaan Pembangunan daerah. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama

dengan kebutuhan penentuan tujuan, prioritas program, dan alokasi sumber. (Uno,2006 :1)<sup>16</sup>

Menurut Hasibuan (dalam Syafie, 2007:49) rencana adalah sejumlah keputusan yang menjadi pedoman untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Perencanaan dapat dilakukan dalam berbagai bidang, namun tidak semua rencana merupakan perencanaan pembangunan terkait dengan kebijaksanaan pembangunan maka pemerintah berperan sebagai pendorong pembangunan, ini terkait dengan defenisi perencanaan yang merupakan upaya institusi publik untuk membuat arah kebijakan pembangunan yang harus dilakukan disebuah wilayah baik di negara maupun daerah dengan didasarkan keunggulan dan kelemahan yang di miliki oleh wilayah tersebut.

Fungsi perencanaan itu merupakan sebagai usaha persiapan yang sistematis tentang berbagai kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan. Perencanaan ialah perumusan tujuan prosedur, metode dan jadwal pelaksanaannya, didalamnya termasuk ramalan tentang kondisi dimasa akan datang dan perkiraan akibat dari perencanaan terhadap kondisi tersebut. Rencana pembangunan hendaknya dapat pula menimbulkan solidaritas nasional dan solidaritas sosial, keterlibatan dalam memikul beban dan tanggung jawab.

Menurut Siagian (2002:36)<sup>17</sup> mengemukakan fungsi perencanaan dapat didefenisikan sebagai Pengambilan keputusan pada masa sekarang tentang hal-hal yang akan dilakukan dalam saat kurun waktu tertentu diwaktu dimasa yang dating.

---

<sup>16</sup> Uno, Hamzah B. 2008. *Perencanaan Pembelajaran*. Jakarta : Bumi Aksara.

Menurut Handoko, ( 2003: 23 ) ada dua fungsi perencanaan :<sup>18</sup>

- a) Penetapan atau pemilihan tujuan-tujuan organisasi dan
- b) Penentuan strategi, kebijaksanaan, proyek, program prosedur, metode, sistem anggaran dan standar yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan.

Perencanaan pemerintah melibatkan beberapa tahap, seperti identifikasi masalah, menentukan tujuan dan sasaran program, menentukan sumber daya yang dibutuhkan, menentukan aktivitas yang harus dilakukan, dan melakukan monitoring dan evaluasi program. Pemerintah harus melakukan perencanaan yang matang dan berkaitan dengan masalah yang dihadapi, sehingga dapat memastikan bahwa program yang dilakukan efektif dan efisien dalam mengatasi masalah sosial.

Konsep perencanaan pemerintah ini penting diterapkan dalam penelitian evaluasi program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma. Perencanaan pemerintah kota Medan harus mengikuti konsep perencanaan yang baik dan sesuai dengan kondisi dan situasi di kota Medan. Hal ini akan memastikan bahwa program yang dilakukan efektif dan efisien dalam mengatasi masalah tunawisma di kota Medan.

#### **4. Teori Pengembangan Masyarakat**

Pengembangan masyarakat merupakan upaya mengembangkan sebuah kondisi masyarakat secara berkelanjutan dan aktif berlandaskan prinsip-prinsip

---

<sup>17</sup> Siagian Sondang P., 2002. *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*, Cetakan Pertama, PT. Rineka Cipta, Jakarta.

<sup>18</sup> Hani Handoko, 2003. *Manajemen Personalia dan Sumberdaya Manusia*. Cetakan Kesebelas. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta. Indonesia

keadilan sosial dan saling menghargai. Selain itu pengembangan masyarakat juga diartikan sebagai komitmen dalam memberdayakan masyarakat lapis bawah sehingga masyarakat memiliki berbagai pilihan nyata menyangkut masa depan mereka.

Menurut Gordon G. Darkenwald dan Sharan B. Meriam, pengembangan masyarakat berintikan kegiatan sosial yang difokuskan untuk memecahkan masalah-masalah sosial. Dalam pengembangan masyarakat, batasan antara belajar dan bekerja sangat tipis, karena keduanya berjalan secara terpadu.<sup>19</sup>

Sedangkan menurut Twelvetrees pengembangan masyarakat adalah “the process of assisting ordinary people to improve their own communities by undertaking collective actions.” Artinya upaya untuk membantu orang-orang dalam meningkatkan kelompok mereka sendiri dengan cara melakukan usaha bersama-sama.<sup>20</sup>

Pengembangan masyarakat dengan cara melakukan usaha bersama-sama Pengembangan masyarakat melibatkan beberapa aspek, seperti peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas hidup, dan peningkatan akses terhadap layanan publik. Pemerintah memegang peran penting dalam mewujudkan pengembangan masyarakat yang berkelanjutan, dengan melakukan perencanaan dan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

---

19.Zubaedi, Pengembangan Masyarakat Wacana dan Praktik, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 41

20.Edi Suharto, Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat, (Bandung: PT Refika Aditama, 2014) hlm. 38.

Tujuan umum pengembangan masyarakat dapat menentukan proses dan orientasi pengambilan keputusan keberlanjutan kegiatan pengembangan masyarakat.

Beberapa tujuan umum dari pengembangan masyarakat yaitu: <sup>21</sup>

- a) Mengentaskan masyarakat dari kemiskinan kultural, kemiskinan absolut.
- b) Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang lebih berkeadilan.
- c) Meningkatkan kesempatan wajib belajar sembilan tahun bahkan dua belas tahun bagi setiap anggota masyarakat di desa maupun kota
- d) Melepaskan masyarakat dari belenggu ketunaan, keterbelakangan, ketertinggalan, ketidakberayaan, keterisoliran, ketergantungan dan kemerosotan moral.
- e) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat di berbagai bidang kehidupan.
- f) Meningkatkan taraf kehidupan masyarakat.
- g) Meningkatkan kemauan dan kemampuan partisipasi aktif masyarakat dalam pengelolaan usaha produktif kreatif berbasis sumber daya lokal.
- h) Mengurangi dan menghilangkan berbagai bentuk kecemasan sekaligus kekhawatiran warga yang rentan terkena ancaman kerawanan pangan dan kegagalan panen. Mengembangkan kemandirian dan keswadayaan masyarakat yang lemah dan tak berdaya
- i) Meningkatkan status kesehatan masyarakat secara merata

---

<sup>21</sup> Zubaedi, Pengembangan Masyarakat Wacana dan Praktik, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 38

Sedangkan secara garis besar terdapat empat prinsip pengembangan masyarakat yaitu:

- a) Pengembangan masyarakat menolak pandangan yang tidak memihak pada sebuah kepentingan (*disinterest*). Pada prinsip ini pengembangan masyarakat berupaya untuk menampilkan nilai-nilai dan mengartikulasikannya secara jelas. Pada prinsip ini pengembangan masyarakat berkomitmen pada masyarakat miskin dan keadilan sosial, hak asasi manusia dan kewarganegaraan, pemberdayaan dan penentuan diri sendiri, tindakan kolektif dan keanekaragaman.
- b) Mengubah dan terlibat dalam konflik. Pengembangan masyarakat bertujuan untuk mengubah struktur yang diskriminatif, memaksa dan menindas di masyarakat. Untuk mencapai tujuan ini pengembangan masyarakat membangkitkan, menghadirkan informasi yang tidak menyenangkan dan kadang-kadang mengganggu. Di sini pengembangan masyarakat melengkapi kegiatannya dengan gerakan sosial yang baru seperti hak asasi manusia dan gerakan perdamaian.
- c) Membebaskan, membuka masyarakat dan menciptakan demokrasi partisipatori. Pembebasan atau liberasi adalah reaksi penentangan terhadap bentuk-bentuk kekuasaan, perbudakan dan penindasan. Pembebasan menuntut pemberdayaan dan otonomi. Pembebasan melibatkan perjuangan menentang dan membebaskan dari orang-orang, ideologi, dan struktur yang sangat berkuasa.

d) Kemampuan mengakses terhadap program-program pelayanan kemasyarakatan. Pengembangan masyarakat menempatkan program-programnya dilokasi yang strategis dapat diakses oleh masyarakat. Lingkungan fisik yang diciptakan melalui pengembangan masyarakat memiliki suasana yang bersahabat dan informal, bukan suasana birokratis, formal dan tertekan.<sup>22</sup>

Teori pengembangan masyarakat ini penting diterapkan dalam penelitian evaluasi program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma. Hal ini karena program perencanaan pemerintah kota Medan harus memperhatikan pengembangan masyarakat, sehingga dapat memastikan bahwa program yang dilakukan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang terdampak oleh masalah tunawisma.

Dengan menerapkan teori pengembangan masyarakat, dapat diketahui apakah program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma dapat membantu masyarakat untuk hidup lebih baik dan memiliki akses yang lebih luas terhadap layanan publik.

---

<sup>22</sup> Zubaedi, *Pengembangan Masyarakat Wacana dan Praktik*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013) Halaman 30

## 5. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan. Negara yang tidak memiliki kebijakan maka, peraturan-peraturan dalam sebuah negara yang ada tidak berjalan dengan baik.

Menurut Tahir (2011: 38), istilah kebijakan seringkali penggunaannya undang-undang. Bagi para pembuat kebijakan istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama.<sup>23</sup>

Menurut Anggara Sahya (2018: 14), menjelaskan terkait kebijakan publik sebagai berikut: “kebijakan (policy) umumnya digunakan untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk mempererat kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan maupun privat. Kebijakan harus bebas dari<sup>24</sup> konotasi atau nuansa yang dicakup dalam kata politis (political), yang sering diyakini mengandung makna keberpihakan akibat adanya kepentingan.

Kebijakan sebuah ketetapan berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan). Adapun kebijakan publik (public policy) merupakan rangkaian

---

23.Arifin Tahir. 2015. Kebijakan Publik & Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Bandung: Alfa Beta.(Halaman 38)

24.Anggara, Sahya (2014). Kebijakan Publik. Bandung : CV. PUSTAKA SETIA( halaman 14)

pilihan yang lebih kurang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat badan dan pejabat pemerintah.”.

Menurut Abidin (2012: 3), pada dasarnya ada perbedaan makna antara konsep kebijakan dan kebijaksanaan. Kebijakan merupakan suatu keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan pertimbangan tertentu.<sup>25</sup>

Kebijaksanaan berkenaan dengan pengambilan keputusan yang dilakukan berdasarkan kondisi tertentu yang bersifat kemanusiaan. Secara konseptual definisi kebijakan publik dikemukakan oleh Jenkins (dalam Wahab, 2012: 15) adalah sebagai berikut : “kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam kewenangan kekuasaan para aktor tersebut”

Sedangkan Lemieux (dalam Wahab, 2012: 15), menjelaskan bahwa: “kebijakan publik adalah produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur”<sup>26</sup>

Kebijakan publik adalah suatu proses dimana pemerintah membuat dan menerapkan kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah sosial,

---

<sup>25</sup> Abidin, Said Zainal. 2012. Strategi Kebijakan dalam Pembangunan dan Ekonomi politik Jakarta: Suara Bebas. ( Halaman 3)

<sup>26</sup> Abdul Wahab, Solichin. 2012. ANALISIS KEBIJAKA, Jakarta Bumi Aksara. ( Halaman 15)

ekonomi, dan lingkungan. Kebijakan publik harus didasarkan pada analisis dan evaluasi yang baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Teori kebijakan publik ini penting diterapkan dalam penelitian evaluasi program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma. Hal ini karena program perencanaan pemerintah kota Medan harus didasarkan pada kebijakan publik yang baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang terdampak oleh masalah tunawisma.

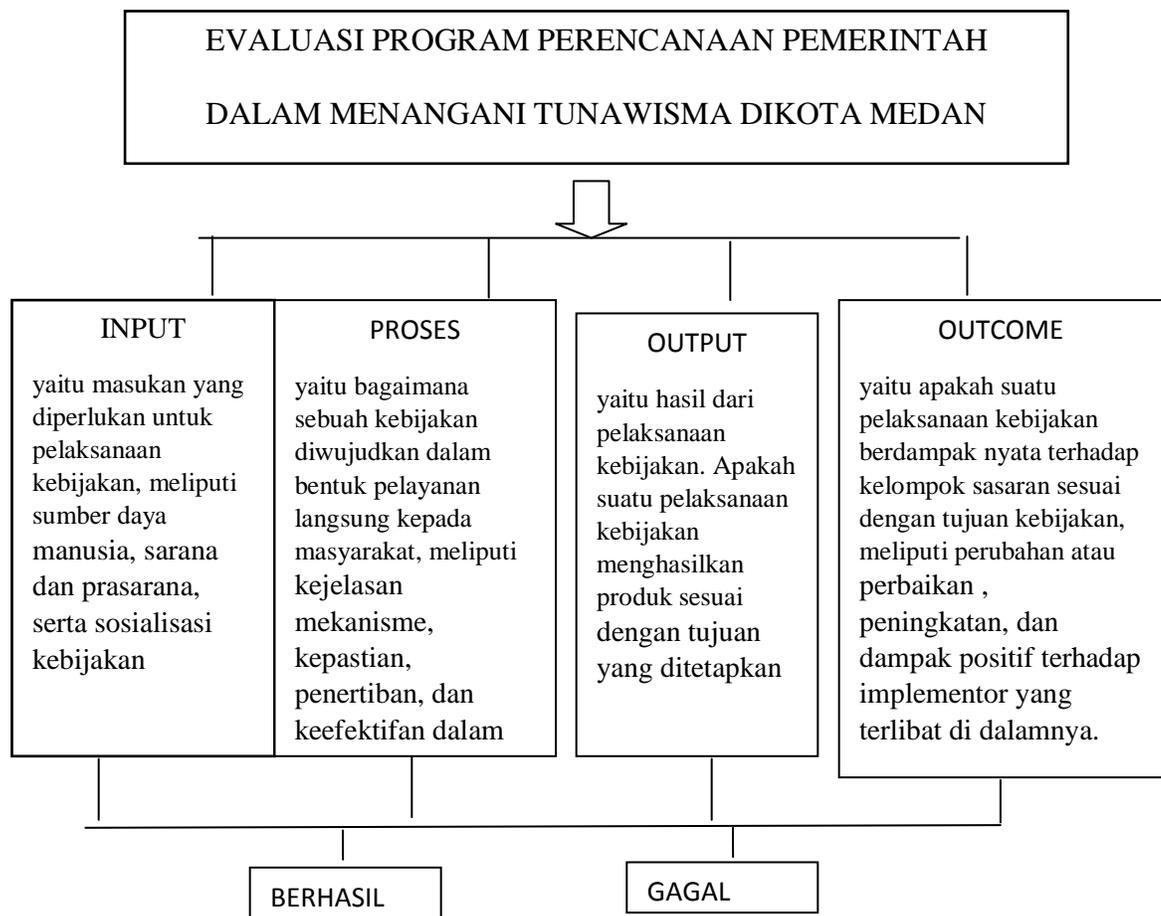
Dengan menerapkan teori kebijakan publik, dapat diketahui apakah program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma didasarkan pada kebijakan publik yang baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Ini akan memastikan bahwa program yang dilakukan efektif dan efisien dalam mengatasi masalah tunawisma di kota Medan.

Dengan menggunakan teori dan konsep di atas, kerangka teori dalam penelitian ini akan menjelaskan bagaimana program perencanaan pemerintah kota Medan dalam menangani tunawisma di kota Medan dapat dievaluasi dan bagaimana hasil evaluasi tersebut dapat digunakan untuk meningkatkan program tersebut.

Bagi dunia pendidikan, hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pembelajaran dan materi diskusi dalam bidang ilmu sosial dan pemerintahan.

## 2.2. Kerangka Konsep

Kerangka konsep adalah bagan yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian. Kerangka konsep dalam penelitian ini dapat digambarkan seperti di bawah ini:



Gambar 1 : Evaluasi Program Perencanaan Pemerintah Kota Medan Dalam Menangani Tunawisma Dikota Medan

Sumber Nurcholis ( 2007: 277),