

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN  
SITUBONDO DALAM PEMBINAAN GELANDANGAN DI  
KABUPATEN SITUBONDO DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM POSITIF**

**SKRIPSI**



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
Oleh:  
MARETA ANANDA SAFIRA  
NIM : S20183077  
JEMBER

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER  
FAKULTAS SYARIAH  
JUNI 2024**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN  
SITUBONDO DALAM PEMBINAAN GELANDANGAN DI  
KABUPATEN SITUBONDO DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM POSITIF**

**SKRIPSI**

Diajukan kepada Universitas Islam Negeri KH Achmad Siddiq Jember  
Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan Memperoleh  
Gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Keluarga



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ

Oleh :

**MARETA ANANDA SAFIRA**

**NIM : S20183077**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER  
FAKULTAS SYARIAH  
JUNI 2024**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN  
SITUBONDO DALAM PEMBINAAN GELANDANGAN DI  
KABUPATEN SITUBONDO DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM POSITIF**

**SKRIPSI**

Diajukan kepada Universitas Islam Negeri KH Achmad Siddiq Jember  
Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan Memperoleh  
Gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara

Oleh :

**MARETA ANANDA SAFIRA**

**NIM : S20183077**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ

Dosen Pembimbing :



**Dr. ISHAQ, M.Ag**

**NIP : 197102132001121001**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN  
SITUBONDO DALAM PEMBINAAN GELANDANGAN DI  
KABUPATEN SITUBONDO DALAM PERSPEKTIF**

**HUKUM POSITIF**

**SKRIPSI**

Telah diuji dan diterima untuk memenuhi salah satu  
Persyaratan memperoleh gelar Sarjana Pendidikan (S.H.)

Fakultas Syariah

Program Studi Hukum Tata Negara

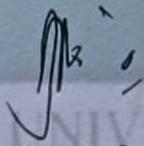
Hari : Selasa

Tanggal : 11 Juni 2024

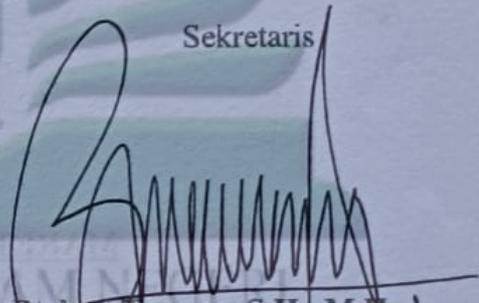
Tim Penguji

Ketua

Sekretaris

  
Inayatul Anisah, S.Ag., M.Hum.

NIP. 19740329 199803 2 001

  
Badrut Tamam, S.H., M.H.

NIP. 202012187

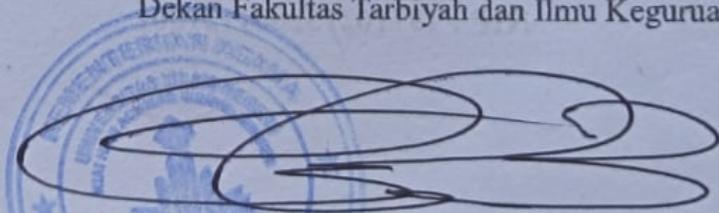
Anggota:

1. H. Robitul Firdaus, S.H.I., M.S.I., Ph.D. (  )

2. Dr. Ishaq, M.Ag. ( )

Menyetujui

Dekan Fakultas Tarbiyah dan Ilmu Keguruan

  
Dr. Wildani Hefni, S.H.I., M.A.

NIP. 199111072018011004

## MOTTO

يَعْدِلُونَ ۚ وَبِهِ لِحَقِّ الْيَهُودِ بٍ وَمِمَّنْ خَلَقْنَا أُمَّةً

Artinya : Di antara orang-orang yang telah kami ciptakan ada umat yang memberi petunjuk dengan (dasar) kebenaran dan dengan itu(pula) mereka berlaku adil. (Al- a'raf ayat 181) \*



---

\* Kementerian Agama Republik Indonesia, Al-Qur'an dan terjemahannya, (Jakarta:Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an,2019)

## PERSEMBAHAN

Selesainya karya ini selain sebagai syarat mendapatkan gelar sarjana, juga penulis persembahkan kepada orang-orang yang telah berjasa dalam kehidupan penulis. Karya ini saya persembahkan kepada :

1. Hasanah Riani, ibunda penulis yang telah berjasa kepada kehidupan penulis, baik dalam segi materi dan didikan serta mengasuh penulis dengan penuh kasih sayang dan doa support beliau sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan sarjana.
2. Kawit, nenek penulis yang telah ikut serta merawat dan mengasuh penuh kasih sayang dan doa beliau sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan sarjana.
3. Parji dan Wati, pakde dan bude, yang telah ikut serta merawat dan memberi didikan sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan sarjana
4. Erlangga Ardiayasnsah N dan Zaky Febrian, kedua adik saya yang memberikan dukungan, semangat dan doa dalam segala urusan dalam menyelesaikan skripsi ini
5. Seluruh keluarga, yang telah memberikan support dan doa dalam segala urusan yang penulis jalani, terutama dalam menyelesaikan skripsi ini .

Dengan demikian persembahan ini penulis sampaikan, semoga Allah membalas segala dedikasi dan perjuangan orang-orang yang telah berjasa dalam hidup penulis.

## ABSTRAK

**Mareta ananda Safira, 2022, Kebijakan Pemerintah Kabupaten Situbonda dalam Pembinaan Gelandangan Di Jabupaten Situbondo Dalam Perspektif Hukum Positif.**

**Kata Kunci :** Kebijakan , Pembinaan , Gelandangan , Kabupaten Situbondo

Kabupaten Situbondo meruakan salah satu daerah yang memiliki masalah cukup besar dalam Permasalahan tunawisma dan pengemis. Permasalahan tersebut merupakan bagian dari permasalahan sosial yang disebut dengan penyandang Disabilitas Sosial. Khususnya individu yang mengalami Tunawisma dan Pengemis (GEPENG), memerlukan perhatian yang fokus, penganganan yang efektif, pengelolaan yang efisien, dan tindakan proaktif untuk nmastikan mereka dapat mengakses dan mendapatkan manfaat dari hak dasar mereka untuk bertahan hidup tanpa menghadapi diskriminasi. Pada konteks ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo menetapkan kebijakan yang tercantum pada Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 7 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat .

Pada penelitian ini terdapat dua fokus,yaitu : 1) Bagaimana bentuk kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam Penanganan Gelandangan. 2) Untuk mengetahui apa hambatan upaya yang dilakukan terhadap penanganan Gelandangan di Kabupaten Situbondo.

Tujuan penelitian ini adalah : 1) Untuk mendeskripsikan dan menganalisis bentuk Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam Penanganan Gelandangan. 2) Untuk Mendeskripsikan dan menganalisis hambatan berikut upaya yang telah di lakukan terhadap Penanganan Gelandangan di wilayah Kabupten Situbondo.

Penelitian dilakukan dengan metode yuridis empiris. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Adapun ananlisi yang dilakukan dengan menganalisis data primer dan sekunder dengan teori dan pendapat yang relevan .

Penelitian ini menghasilkan dua kesimpulan. *Pertama*, Bentuk kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam penangan gelandangan adalah Peraturan daerah Kabupaten Situbondo Nomor 7 Tahun20118 tentang ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat . *Kedua*, hambatan upaya yang dilakuakn Pemerintah Daerah terhadap penanganan delandangan di wilayah Kabupaten Situbondo . Peraturan mengenai tunawisma dan pengemis di Kabupaten Situbondo belum diterapkan secara efektif . Tantangan utama dalam mengelolah individu yang mengalami tunawisma dan pengemis terletak pada karakteristik organisasi. Elemen kedua terikat dengan atribut lingkungan. Kompenen ketiga terkait dengan saling ketergantungan ekonomi. Selain itu, Dinas Sosial Kabupatem Situbondo juga belum memilik metode evaluasi yang sistematis dalam menangani tunawisma dan pengemis.

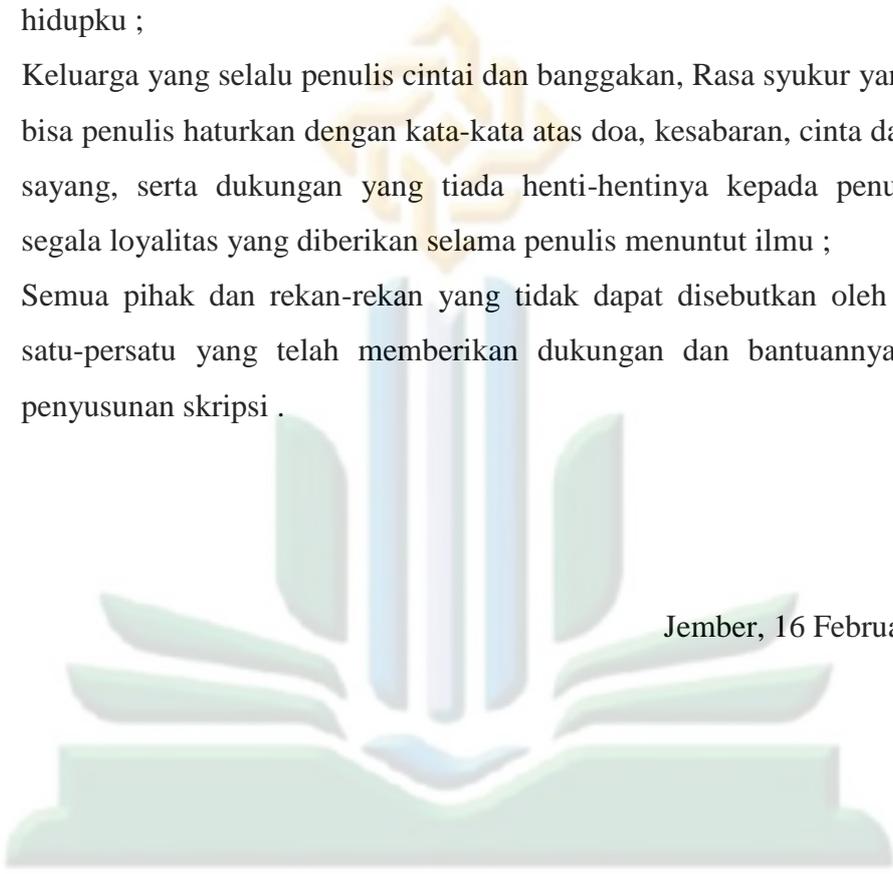
## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah, Segala puji dan syukur penulis ucapkan Kehadirat Allah SWT. Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang atas segala Rahmat serta Hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo Dalam Pembinaan Gelandangan Di Kabupaten Situbondo Dalam Perspektif Hukum Positif. Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Jember serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Jurusan Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri KH Achmad Siddiq Jember. Penulis pada kesempatan ini ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Bapak Prof. Dr. H. Hepni, S.Ag., M.M., CPEM., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, yang telah menerima penulis untuk mengenyam Pendidikan di Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achamad Siddiq Jember .
2. Bapak Dr. Wildani Hefni, M.A., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, yang telah menyetujui skripsi ini sebagai salah satu syarat sah penulis telah dinyatakan lulus sarjana strata 1.
3. Kepada Bapak Sholikul Hadi, S.H., M.H. selaku Kaprodi Hukum Tata Negara yang telah menyetujui dan memberi kesempatan kepada penulis untuk meneliti skripsi ini.
4. Kepada dosen pembimbing utama Bapak Dr. Ishaq M.ag., sekaligus yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini di tengah-tengah kesibukan beliau ;

5. Kepada Bapak dan Ibu dosen serta seluruh karyawan UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
6. Keluarga yang selalu penulis cintai dan banggakan, Rasa syukur yang tidak bisa penulis haturkan dengan kata-kata atas doa, kesabaran, cinta dan kasih sayang, serta dukungan yang tiada henti-hentinya kepada penulis dan segala loyalitas yang diberikan selama penulis menuntut ilmu ;
7. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan oleh penulis satu-persatu yang telah memberikan dukungan dan bantuannya dalam penyusunan skripsi .

Jember, 16 Februari 2024



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

## DAFTAR ISI

	Hal.
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>MOTTO</b> .....	iv
<b>PERSEMBAHAN</b> .....	v
<b>ABSTRAK</b> .....	vi
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Konteks Penelitian .....	1
B. Fokus Penelitian .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Definisi Istilah .....	11
F. Sistematik Penulisan .....	13
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b> .....	15
A. Penelitian Terdahulu .....	15
B. Kajian Pustaka.....	17
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	41
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	41
B. Lokasi Penelitian.....	44
C. Sumber Data.....	44

D. Teknik Pengumpulan Data.....	45
E. Analisis Data .....	45
F. Keabsahan Data .....	46
G. Tahap-tahap Penelitian .....	48
<b>BAB IV PEMBAHASAN .....</b>	<b>50</b>
A. Gambaran Objek Penelitian .....	50
B. Bentuk Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo Dalam Penanganan Gelandangan .....	57
C. Hambatan Berikut Upaya Yang Dilakukan Terhadap Penanganan Gelandangan Di Wilayah Kabupaten Situbondo .....	67
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>95</b>
A. Kesimpulan .....	95
B. Saran-saran .....	95
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>96</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>97</b>

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Konteks Penelitian

Pembangunan adalah usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu hasil-hasil pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan batin secara adil dan merata. Sebaliknya, hasil dari pembangunan itu, tergantung pada partisipasi seluruh rakyat, yang mana pembangunan itu harus dilaksanakan secara merata oleh segenap lapisan masyarakat. Pemerataan dan stabilitas adalah unsur yang saling berkaitan. Oleh karenanya apabila salah satu dari kedua unsur tersebut tidak dapat dilaksanakan maka pelaksanaannya tidak akan menghasilkan sesuatu yang maksimal.<sup>1</sup>

Sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara mempunyai tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Memelihara fakir miskin guna memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kemanusiaan, hal ini diperlukan kebijakan pembangunan nasional yang berpihak pada fakir miskin secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

---

<sup>1</sup> Payaman Simanjuntak, "Pengantar Sumber Daya Manusia(Jakarta : Lembaga Penerbit Universitas Indonesia,2002), 22

bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, Negara berkewajiban mensejahterakan seluruh warga negaranya dari kondisi kefakiran dan kemiskinan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tidak semua orang dapat mendapatkan kesejahteraan sosial tersebut. Masalah PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) masih menjadi persoalan yang kompleks di setiap daerah di Indonesia. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah belum menjadi penjamin untuk terselesaikannya masalah PMKS ini. Permasalahan kesejahteraan sosial tersebut menunjukkan bahwa terdapat warga negara belum terpenuhi hak atas kebutuhan dasarnya secara layak karena belum memperoleh pelayanan dari negara. Padahal pembangunan kesejahteraan sosial pada dasarnya merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara 1945 yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Denny David Nagaring, Peran Pemerintah Dalam Mengatasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kota Manado (Studi Di Dinas Sosial Dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Manado), Jurnal Governance, Vol.I Nomor 2, 2021,45

Kewajiban negara dalam membebaskan dari kondisi tersebut dilakukan melalui upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebutuhan dasar. Upaya tersebut harus dilakukan oleh negara sebagai prioritas utama dalam pembangunan nasional termasuk untuk mensejahterakan fakir miskin. Landasan hukum bagi upaya mensejahterakan fakir miskin sampai saat ini masih bersifat parsial yang tersebar di berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga diperlukan adanya undang-undang yang secara khusus mengatur fakir miskin, yang kemudian diakomodasi dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.<sup>3</sup>

Pada dasarnya ada hubungan yang sangat signifikan antara otonomi daerah dengan penanggulangan kemiskinan. Dengan diundangkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah maka pemerintah daerah diberi kepercayaan peran yang sangat besar dengan dukungan sumber pendapatan daerah, baik melalui pendapatan asli daerah maupun dana perimbangan dari pemerintah pusat. Otonomi daerah juga memberi keleluasaan pemerintah daerah untuk merencanakan, melaksanakan, mengendalikan dan mengevaluasi program atas kebijakan pemerintah daerah. Dalam era otonomi luas ini menuntut jajaran pemerintah daerah dapat mengambil peran yang lebih besar dalam upaya mempercepat pengentasan kemiskinan. Dengan peran yang lebih besar pada pemerintah daerah ini maka peran pemerintah pusat makin bergeser pada hal-hal yang bersifat

---

<sup>3</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013.

konsepsional.<sup>4</sup> Salah satu gejala sosial kemiskinan di suatu daerah ditandai dengan banyaknya tuna sosial yaitu penyandang masalah kesejahteraan sosial termasuk diantaranya gelandangan, pengemis, anak jalanan, pengamen dan penyandang disabilitas.

Dari beberapa masalah sosial yang ada sampai saat ini salah satunya adalah masih adanya fenomena gepeng, gelandangan dan pengemis adalah masalah yang perlu mendapat perhatian lebih dari pemerintah, karena saat ini sudah menjadi bagian dari kehidupan kota. Dari para digma sosial, persoalan gelandangan dan pengemis adalah salah satu bagian dari permasalahan social yang dikenal dengan istilah penyandang cacat sosial. Kelompok tersebut yakni gelandang dan pengemis (gepeng) membutuhkan perhatian, penanganan, pengurusan dan penanggulangan secara khusus, sehingga mereka dapat memperoleh atau menikmati hak untuk bertahan hidup yang layak, tidak diperlakukan diskriminatif, jaminan sosial, dan pemberdayaan. Usaha pemerintah untuk menanggulangi gepeng sudah dilakukan baik secara preventif, reperesif maupun rehabilitatif.<sup>5</sup>

Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Namun disisi lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertentangan dengan Pasal 504 ayat (1) KUHP yang menyebutkan :

---

<sup>4</sup> J. Kaloh, Otonomi Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007),246

<sup>5</sup> Romadhon, Rusdian Dwi. Peran Pemerintah Daerah untuk Mengurangi Angka Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) di Kota Pasuruan, Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, (Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Malang, 2021),9

“Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.” Lebih lanjut pada Pasal 504 ayat (2) berbunyi bahwa : “Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan”.<sup>6</sup>

Pasal tersebut pada dasarnya sering digunakan oleh Polisi maupun Satpol Pamong Praja untuk melakukan razia penertiban terhadap para pengemis dan gelandangan serta anak-anak terlantar, dengan ini juga memberi gambaran bahwa pemerintah dalam menangani perlindungan terhadap gelandangan pengemis, fakir miskin dan anak terlantar belum maksimal dan tidak mau mengambil pusing untuk menanganinya. Mereka yang selama ini menjadi miskin dan melakukan aktivitas mengemis dan menggelandang ditempat-tempat umum tentunya bukanlah kehendak dari dirinya. Jika ada pilihan, mereka yang rata-rata menjadi pengemis atau menggelandang tentunya memilih pekerjaan yang tetap, dan penghasilan yang mencukupi kebutuhan hidupnya serta dapat menjalani kehidupan yang layak dan juga mendapat perlakuan yang sama seperti masyarakat pada umumnya.

Memang untuk penanganan gelandangan pengemis, fakir miskin dan anak terlantar merupakan masalah yang harus dihadapi oleh semua pihak, bukan hanya pemerintah, orang tua atau keluarga, melainkan juga setiap orang yang berada dekat dengan mereka. Mengenai masalah anak

---

<sup>6</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 504 ayat 1.

terlantar banyak hal yang sebenarnya dapat diatasi, seperti adanya panti-panti yang didirikan untuk menampung serta merawat mereka dan menangani akar masalah dari adanya anak terlantar. Tetapi karena kurangnya tenaga pelaksana dan minimnya dana yang diperoleh untuk mendukung pelaksanaan kegiatan tersebut, maka panti-panti yang sudah berdiri tidak berfungsi dengan baik dan maksimal. Para gelandangan pengemis, fakir miskin dan anak terlantar berhak atas perlindungan dan juga bisa mendapat kehidupan yang layak seperti halnya masyarakat disekelilingnya yang berkehidupan cukup dan tidak terjerat dalam kemiskinan, demi terwujudnya kesejahteraan yang adil dan beradab sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Terkait masalah tersebut pemerintah daerah Kabupaten Situbondo telah mengeluarkan kebijakan melalui Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Kebijakan tersebut dibentuk guna mewujudkan keteraturan dan rasa aman bagi masyarakat di Kabupaten Situbondo diperlukan kebijakan yang mengedepankan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sehingga terwujud kondisi daerah yang kondusif.<sup>7</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 3 Tahun 1972 tentang Penyelenggaraan Ketertiban dan Kebersihan Umum Dalam Kabupaten Situbondo sudah tidak sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat dan perkembangan peraturan perundang-undangan, sehingga perlu diganti.

---

<sup>7</sup>Sekretariat Daerah Kabupaten Situbondo , Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun, 2018.

Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Situbondo telah berupaya mengatasi masalah gelandangan dan pengemis dengan memberikan keterampilan kerja maupun memberikan modal usaha sehingga diharapkan dapat mengentas kemiskinan dan mengurangi gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di beberapa sudut kota. Namun demikian, hambatan yang terjadi adalah sering dari beberapa yang sudah dibina kembali lagi ke jalanan untuk meminta-minta karena merasa lebih muda untuk mendapatkan uang. Hal ini sangat menarik untuk dikaji dan diteliti, sejauh mana upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Situbondo untuk mengatasi dan membina gelandangan dan pengemis tersebut sebagai bentuk tanggung jawab yang diamanahkan oleh ketentuan yang berlaku.

Ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat merupakan unsur penting dalam masyarakat. Terwujudnya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat berdampak pada berjalannya sistem sosial dalam masyarakat dengan dinamis. Dengan demikian ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat memegang peranan sentral dalam kehidupan bermasyarakat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 yang merupakan dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menempatkan dan memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk

menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.<sup>8</sup> Lampiran huruf E matrik 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan penanganan terhadap gangguan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, penegakan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota serta pembinaan PPNS kabupaten/kota.<sup>9</sup> Melihat pemberian kewenangan tersebut jelas bahwa kabupaten/kota berwenang untuk melakukan upaya dalam mewujudkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas, pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang menetapkan kebijakan, strategi, dan program tingkat kabupaten/kota dalam bentuk rencana penanganan fakir miskin di daerah dengan berpedoman pada kebijakan, strategi, dan program nasional. Masalah gelandangan khususnya di wilayah Kabupaten Sitiubondo perlu mendapatkan penanganan yang baik dan serius sebagai bentuk ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Peneliti tertarik untuk mengkaji masalah tersebut untuk lebih lanjut mengkaji bentuk kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam penanganan gelandangan, hambatan berikut upaya yang dilakukan terhadap penanganan gelandangan tersebut. Penanganan tersebut sebagai bentuk upaya pemerintah daerah dalam mengentas kemiskinan sekaligus sebagai upaya menjaga ketertiban di wilayah Kabupaten Situbondo.

---

<sup>8</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan ke 2 atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>9</sup> Setneg RI, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasar hal tersebut di atas penulis akan mengkaji dan menuangkan masalah peranan dan kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Situbondo dalam penanganan gelandangan berikut kendala yang dihadapi dalam suatu penelitian skripsi dengan judul : Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam Pembinaan Gelandangan di Kabupaten Situbondo dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam

### **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam penanganan gelandangan ?
2. Apakah hambatan berikut upaya yang dilakukan terhadap penanganan gelandangan di wilayah Kabupaten Situbondo ?

### **C. Tujuan Penulisan**

Menurut Bruggink, tujuan penulisan adalah hal penentuan tujuan (*doelstelling*) atau kepentingan pengetahuan (*kennisbelang*).<sup>10</sup> Tujuan penulisan ini merupakan kepentingan dari teori yang dibangun dari sudut penelitian itu. Sebuah teori ilmu hukum memang dibentuk demi suatu kegunaan kemasyarakatan, misalnya memberikan pemahaman dalam gejala-gejala hukum tertentu dengan bantuan hukum. Pada dasarnya tujuan penulisan skripsi ini merupakan tujuan yang berkaitan dengan obyek studi.

---

<sup>10</sup> J.J.H Bruggink, Alih Bahasa Arief Sidharta, Refleksi tentang Hukum, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996), 216

Tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini meliputi 2 (dua) hal, antara lain sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis bentuk kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam penanganan gelandangan.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis hambatan berikut upaya yang dilakukan terhadap penanganan gelandangan di wilayah Kabupaten Situbondo.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

##### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian ilmu pengetahuan hukum khususnya bentuk kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam penanganan gelandangan.

##### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, dapat diuraikan beberapa manfaat sebagai berikut :

- a. Secara praktis karya tulisan ini adalah dapat memberikan penjelasan kepada masyarakat umum terkait penanganan gelandangan di wilayah Kabupaten Situbondo.
- b. Secara akademis karya tulis berbentuk skripsi ini di harapkan bisa memperkaya dalam kanzah ilmu pengetahuan, khususnya masalah kebijakan Pemerintah Daerah .

- c. Secara ilmiah di harapkan skripsi ini bisa di jadikan wacana baru oleh akademisi dalam mengembangkan pemikiran hukum terhadap penanganan gelandangan di wilayah Kabupaten Situbondo.

## **E. Definisi Istilah**

Dalam penulisan dan penyusunan skripsi ini, dipergunakan beberapa definisi istilah, antara lain :

### **1. Kebijakan daerah**

Kebijakan Daerah adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah yang tujuannya untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan roda pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat di daerah. Kebijakan daerah biasanya berbentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota. Kebijakan daerah ini tidak boleh bertentangan (kontradiktif) dgn peraturan yang lebih tinggi, misalnya, Peraturan Menterei (Permen), Peraturan Presiden (Perpres), dan lain sebagainya. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk produk hukum daerah, dimana produk hukum daerah sendiri dibagi menjadi 2 (dua), yaitu produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dan produk hukum daerah yang bersifat penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dibagi menjadi : Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Sedangkan produk hukum daerah yang bersifat penetapan, antara lain : Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah.

## 2. Peraturan Daerah (Perda)

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 7 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, disebutkan bahwa Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah Daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan dengan tentram, tertib, dan teratur.<sup>11</sup> Berdasarkan isi ketentuan pasal tersebut beberapa permasalahan terkait ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di wilayah Kabupaten Situbondo adalah terkait beberapa subjek berikut ini :

- a) Tuna Sosial adalah penyandang masalah kesejahteraan sosial termasuk diantaranya Gelandangan, Pengemis, Anak Jalanan, Pengamen dan Penyandang Disabilitas.
- b) 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.
- c) Pengemis adalah Orang-Orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari Orang lain.
- d) Anak Jalanan adalah anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di

---

<sup>11</sup> Setda Situbondo , Peraturan Daerah No 7 Tahun 2018

jalanan yang menghasilkan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.

- e) Pengamen adalah Orang yang melakukan kegiatan seni dengan cara berpindah-pindah ditempat-tempat umum yang dengan seketika langsung meminta imbalan sehingga meresahkan masyarakat.
- f) Penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi hukum ini terdiri dari 4 (empat) bab dan dalam masing- masing bab tersebut terdiri dari uraian yang saling berkaitan antara bab yang satu dengan bab yang lain dan saling mendukung diantaranya. Sistematika penulisan skripsi ini bertujuan agar masing- masing bab mudah dimengerti dan dipahami oleh pembaca sehingga nantinya dapat tercipta karya ilmiah yang sempurna. Adapun sistematika penulisan skripsi ini sebagai berikut :

Bab 1 Pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian penelitian terdahulu dan metode penelitian. Latar belakang penyusunan skripsi ini adalah adanya fenomena kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Situbondo dalam penanganan gelandangan berikut kendala yang dihadapi.

Bab 2 Kajian Pustaka, yang menguraikan secara sistematis tentang teori dan pengertian-pengertian yuridis yang relevan dalam penulisan skripsi ini. Bab 3 merupakan pembahasan yang menguraikan beberapa hasil penelitian dan pembahasan terkait. Bab 4 adalah penutup, bagian ini terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan menguraikan ringkasan dari jawaban permasalahan yang telah diuraikan dalam bab 3 yaitu pembahasan. Sedangkan saran yaitu masukan dan pendapat penulis yang biasa dijadikan sebagai solusi dalam rangka mengatasi permasalahan yang ada guna memberikan kontribusi yang lebih baik lagi.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini didasari oleh beberapa penelitian terdahulu sebagai bahan perbandingan dan referensi. Kajian tentang perkawinan di bawah umur banyak diteliti banya diteliti, namun penelitian ini berbeda dengan karya tulis yang pernah ada sebelumnya sebagaimana penulis uraikan dalam bentuk tabel :

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

<b>Nama</b>	<b>Judul</b>	<b>Metode Menelitian</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
Akbar Kurnia Wahyudi 2020	Perlindungan Terhadap Gelandangan Pengemis, Fakir Miskin dan Anak Terlantar dalam Hukum Islam dan Hukum Positif	Yuridis Normatif yang memusatkan kajian tentang norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, penelitian kepustakaan yang bersifat analisis terhadap norma hukum	Hukum positif dan hukum Islam membuktikan keseriusannya untuk memberikan perlindungan terhadap gelandangan pengemis, fakir miskin, dan anak terlantar. Hal itu dibuktikan dengan berbagai peraturan-peraturan yang telah ada. Berbagai penjelasan diatas baik hukum positif dan islam juga menjelaskan bahwa keberadaan gelandangan pengemis, fakir miskin dan anak terlantar sudah tentu menjadi tanggung jawab semua pihak baik orang tua, pemerintah dan masyarakat disekitarnya
Denny David Nagaring, 2019	Peran Pemerintah Dalam Mengatasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kota	Yuridis Empiris yang memusatkan kajian tentang norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, penelitian	Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) merupakan salah satu masalah sosial yang menjadi urusan wajib bagi pemerintah daerah. Adanya anak terlantar dan anak jalanan gelandangan, pengemis, wanita rawan sosial ekonomi, menunjukkan masih banyaknya kemiskinan di daerah. Kesejahteraan sosial merupakan

	Manado (Studi Di Dinas Sosial Dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Manado)	kepuustakaan yang bersifat analisis terhadap norma hukum	salah satu tujuan hidup dari setiap manusia. Dimana kesejahteraan sosial diperoleh dari terpenuhinya seluruh kebutuhan hidup dan suasana ketentraman dalam kehidupan sekitar. Penelitian ini berlokasi di Kota Manadi khususnya di Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Manado untuk mengkaji mengenai peran pemerintah dalam mengatasi penyandang masalah kesejahteraan social di Kota Manado. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif.
Nezzi Amaerta Saputri, 2020	Analisis Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap Pemeliharaan Fakir Miskin Dan Anak Terlantar Perspektif Fiqh Siyasah Dan Hukum Positif	Yuridis Normatif yang memusatkan kajian tentang norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, penelitian kepustakaan yang bersifat analisis terhadap norma hukum	Tanggung Jawab pemerintah terhadap fakir miskin dan anak terlantar menurut siyasah Islam ialah dimana dalam tanggung jawab dalam islam harus sesuai dengan aturan al-qur'an dan hadits. Siyasah islam dimana pada prinsipnya Mengendalikan kepentingan umat sesuai dengan prinsip-prinsip umum syari'at. Demi kepentingan tanggung jawab yang telah diberikan harus Dijalankan dengan amanah agar terciptanya kedamaian, bahwa nilai-nilai yang Terkandung dalam islam itu bersifat universal harus dapat mewarnai kehidupan Bangsa kita ini.
Hamidi, 2021	Penanganan Anak Terlantar Oleh Dinas Social Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Tahun 1945 (Studi Kasus Dinas Social	Yuridis Empiris yang memusatkan kajian tentang norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, penelitian kepustakaan	Penyebab munculnya anak terlantar dapat di sebabkan oleh dua factor yaitu factor kemiskinan dan factor berasal dari keluarga yang bermasalah dan tidak harmonis. Berdasarkan pasal 34 undang undang 1945 dinas social kabupaten goa telah melakukan beberapa upaya untuk menangani anak telantar seperti melakukan pendataan, memberikan pelayanan anak

	Kabupaten Goa)	yang bersifat analisis terhadap norma hukum	telantar serta menitiplan anak ke LKSA, dan melakukan pendampingan anak terlantar. Akan tetapi upaya yang dilakukan belum efektif, dikarenakan beberapa panti asuhan tutup karena kurangnya anggaran dana, kurangnya pekerjaan social.
--	----------------	---	--

Skripsi ini berbeda dari beberapa karya ilmiah tersebut di atas dalam hal ini penulis lebih menekankan pada bentuk kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam penanganan gelandangan berikut hambatan berikut upaya yang dilakukan terhadap penanganan gelandangan di wilayah Kabupaten Situbondo.

## B. Kajian Teori

Pemerintahan Daerah dikembangkan berdasarkan azas otonomi (desentralisasi) dan tugas perbantuan. Azas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang Undang Dasar. Karena itu, hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak bersifat hirarkis.<sup>12</sup> Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

<sup>12</sup> Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Bandung : Penerbit Bina Cipta, 2001), 45

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan yang pergerakannya bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.<sup>13</sup> Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemerintahan Daerah); kata pemerintahan, pemerintah, pemerintah daerah, pemerintahan daerah jelas dibedakan artinya satu sama lain.<sup>14</sup> Dirumuskan bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kata pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu, kata pemerintahan daerah dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas

---

<sup>13</sup> Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ( Jakarta : Konstitusi Press,2005),278

<sup>14</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 1

otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>15</sup>

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Pemerintahan Daerah). Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan badan legislatif daerah, sedangkan pemerintah daerah merupakan badan eksekutif daerah.<sup>16</sup> Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemisahan dua unsur pemerintahan daerah tersebut di atas, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah, dengan maksud untuk

---

<sup>15</sup> Syaukani, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, (Yogyakarta: Cetakan IX),27

<sup>16</sup> Nurcholis, Hanif, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, (Jakarta : Penerbit Gramedia, 2007), 45

menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan salah satu usaha untuk memberikan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

### C. Pengertian Pemerintah Daerah

Kata pemerintahan dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dari kata pemerintah yang merupakan subjek penyelenggaranya. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota beserta perangkat daerah. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, gubernur, bupati, dan walikota tepatnya masing-masing disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dalam Undang Undang Dasar 1945, pembedaan kedua istilah pemerintah dan pemerintahan itu juga tergambar pada judul Bab III, "kekuasaan pemerintahan negara" dan Bab VI "Pemerintah Daerah". Demikian pula dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5) dan ayat (6) perumusannya dimulai dengan "pemerintahan daerah" sebagai subjek kalimat.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Jimly Assiddiqie, Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), 411

Penyelenggara pemerintahan adalah presiden dibantu satu orang wakil presiden serta menteri-menteri dalam kabinet pemerintahan dan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah ; untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.<sup>18</sup> Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan diatas, maka pengertian dari Pemerintahan Daerah pada dasarnya sebagai suatu proses kegiatan antara pihak yang berwenang memberikan perintah dalam hal ini pemerintah dengan yang menerima dan melaksanakan perintah tersebut dalam hal ini masyarakat. Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.

---

<sup>18</sup> Rauf, Rahyunir, Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah: Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan, Zanafa Publishing, (2018),72

#### D. Wewenang Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah mempunyai beberapa tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan dalam UU 23 Tahun 2014 Pasal 65 tentang Pemerintah Daerah . Kepala Daerah bertugas melaksanakan tugas dan wewenang :<sup>19</sup>

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>19</sup> Setneg RI, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 65

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

1. mengajukan rancangan Perda;
2. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2). Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana

dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

Sementara itu, wakil kepala daerah mempunyai beberapa tugas pada pasal 66 yang berisi :<sup>20</sup>

Wakil kepala daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- b. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
- c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
  1. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
  2. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
  3. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>20</sup> Setneg RI, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 66

Selain tugas dan wewenang tersebut, kepala daerah dan wakil kepala daerah juga mempunyai kewajiban sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang isi selengkapnya yaitu :<sup>21</sup>

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

#### **E. Tinjauan Umum Kebijakan Daerah**

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan. Kebijakan Publik memiliki banyak makna yang dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa variasi. Beberapa variasi yang dapat digunakan untuk memahami kebijakan publik salah satunya yang

---

<sup>21</sup> Setneg RI, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 67

dipakai adalah dari aspek kedalaman yang mencakup kebijakan sebagai keputusan, kebijakan sebagai proses manajemen, kebijakan sebagai intervensi pemerintah, kebijakan sebagai *democratic governanace*.

Konsep pengertian kebijakan publik sebagaimana disebutkan oleh beberapa ahli, antara lain : Thomas R. Dye : “*public policy is whatever governments choose to do or not to do*”, atau definisi yang lebih kongkret seperti yang dikatakan oleh Peters, “*Public policy is the sum of activities of governments, whatever acting directly or through agents, as it has on influence on the lives of citizen*”. Kebijakan publik selalu berhubungan dengan keputusan-keputusan pemerintah yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat melalui instrument-instrumen kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah berupa hukum, pelayanan, transfer dana, pajak dan anggaran-anggaran.<sup>22</sup>

Amir Santoso mengemukakan pandangannya mengenai Kebijakan Publik yakni : *Pertama* adalah pendapat para ahli yang menyamakan kebijaksanaan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Mereka cenderung untuk menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijaksanaan publik. *Kedua* adalah pendapat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijaksanaan.<sup>23</sup>

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang

---

<sup>22</sup> Thomas R. Dye dalam Muchsin dan Fadillah Putra. ( malang : Hukum dan Kebijakan Publik, Averroes Press,2002), 9

<sup>23</sup>Amir Santoso, 1998. Analisa Kebijaksanaan Publik. (Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya)

mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan publik adalah sebuah rangkaian yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan daripada aktor tersebut. Kebijakan publik adalah bentuk menyatu dari ruh negara dan kebijakan publik adalah bentuk konkret dari proses persentuhan negara dengan rakyatnya. Kebijakan publik yang transparan dan partisipatif akan menghasilkan pemerintahan yang baik. Paradigma kebijakan publik yang kaku dan tidak responsif akan menghasilkan wajah negara yang kaku dan tidak responsif. Demikian pula sebaliknya, paradigma kebijakan publik yang luwes dan responsif akan menghasilkan wajah negara yang luwes dan responsif pula.

Kebijakan daerah adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah yang tujuannya untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan roda pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat di daerah. Kebijakan daerah biasanya berbentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota. Kebijakan daerah ini tidak boleh bertentangan (kontradiktif) dgn peraturan yang lebih tinggi, misalnya, Peraturan Menteri (Permen), Peraturan Presiden (Perpres), dan lain sebagainya. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk produk hukum daerah, dimana produk hukum daerah sendiri dibagi

menjadi 2 (dua), yaitu produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dan produk hukum daerah yang bersifat penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dibagi menjadi : Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Sedangkan produk hukum daerah yang bersifat penetapan, antara lain : Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah.

#### **F. Tahap Penyusunan Kebijakan Daerah**

Tahap-tahap penyusunan kebijakan menurut William Dunn adalah sebagai berikut :<sup>24</sup>

##### 1) Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu

---

<sup>24</sup> William Dunn. Pengantar Analisis Kebijakan Publik,( Yogyakarta : Gadjah Mada University Press,1998), 24

masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

## 2) Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

## 3) Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu, melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

## 4) Penilaian/Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup

substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Mekanisme penyusunan Peraturan Daerah sebagai salah satu produk hukum daerah pada dasarnya mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.<sup>25</sup> Mekanisme penyusunan Peraturan Daerah pada dasarnya diawali dengan proses persiapan pembentukan Peraturan Daerah, dengan pengajuan Rancangan Peraturan Daerah atau disingkat dengan Raperda.

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 penyusunan rancangan produk hukum daerah dilaksanakan oleh Pimpinan satuan kerja perangkat daerah.<sup>26</sup> Penyusunan produk hukum daerah sebagaimana dimaksud juga dapat didelegasikan kepada Biro Hukum atau

---

<sup>26</sup> Segneg RI, UU No 16 Th 2006

Bagian Hukum. Penyusunan produk hukum daerah tersebut dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah. Tim sebagaimana dimaksud, diketuai oleh Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah dan Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai sekretaris.

### **G. Tinjauan Umum Terhadap Gelandangan**

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. (Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980) Secara etimologi, gelandangan dapat diartikan sebagai orang-orang yang tidak memiliki pekerjaan tetap maupun tempat tinggal tetap. Jon Muttolib dan Sudjarwo memberi tiga gambaran umum tentang gelandangan yaitu :<sup>27</sup>

- 1) Gelandangan mengandung arti sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakat.
- 2) Gelandangan adalah orang yang disingkirkan dari kehidupan masyarakat umumnya.
- 3) Gelandangan merupakan pola atau cara hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan.

Suroto mengemukakan pendapatnya tentang gelandangan: gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal (rumah)

---

<sup>27</sup> Muttolib dan Sudjarwo, Gelandangan di Kancah Reformasi, ( Jakarta : Media Utama, 1986) ,18

yang tetap dan layak, mereka sering berpindah dari satu tempat ketempat lain, berkeliaran di dalam kota dan makan minum di sembarangan tempat. 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.<sup>28</sup> Setidaknya ada 3 (tiga) kelompok pekerja dalam analisis terhadap kelas sosial di kota, yaitu (1) kelompok yang berusaha sendiri dengan modal dan memiliki ketrampilan; (2) kelompok buruh pada usaha kecil dan kelompok yang berusaha sendiri dengan modal sangat sedikit atau bahkan tanpa modal; dan (3) kelompok miskin yang kegiatannya mirip gelandangan dan pengemis. Gelandangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai pengertian sebagai berikut : a. Berjalan kesana sini tidak tentu tujuannya; berkeliaran; bertualangan; b. Orang yang tidak tentu tempat kediaman dan pekerjaannya.<sup>29</sup>

Gelandangan 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. Sementara itu Suroto, dalam penelitiannya tentang kehidupan gelandangan melihat bahwa terjadinya gelandangan dan pengemis dapat dibedakan

---

<sup>28</sup> Suroto. Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta, (Yogyakarta: Kanisius, 2004), 9

<sup>29</sup> Poerwadarminta. Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), 72

menjadi dua faktor penyebab, 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, lingkungan, agama dan letak geografis. Munculnya gelandangan secara struktural dipengaruhi oleh sistem ekonomi yang menimbulkan dampak berupa terasingnya sebagian kelompok masyarakat dari sistem kehidupan ekonomi. Kaum gelandangan membentuk sendiri sistem kehidupan baru yang kelihatannya berbeda dari sistem kehidupan ekonomi kapitalistis. Munculnya kaum gelandangan ini diakibatkan oleh pesatnya perkembangan kota yang terjadi secara paralel dengan tingginya laju urbanisasi.<sup>30</sup>

Terdapat beberapa faktor penyebab terjadinya gelandangan adalah faktor internal dan eksternal. Faktor-faktor penyebab ini dapat terjadi secara parsial dan juga secara bersama-sama atau saling mempengaruhi antara satu faktor dengan faktor yang lainnya. Faktor internal meliputi : (i) kemiskinan; (ii) umur; (iii) rendahnya tingkat pendidikan formal; (iv) ijin orang tua; (v) rendahnya tingkat ketrampilan; (vi) sikap mental. Sedangkan faktor-faktor eksternal mencakup: (i) kondisi hidrologis; (ii) kondisi pertanian; (iii) kondisi prasarana dan sarana fisik; (iv) akses terhadap informasi dan modal usaha; (v) kondisi permisif masyarakat di kota; (vi) kelemahan penanganan Gepeng di kota. Dari pengertian diatas dapat

---

<sup>30</sup> Suroto. Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta, (Yogyakarta: Kanisius, 2004) , 9

disimpulkan bahwa pengertian gelandangan adalah orang yang hidup tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal yang tetap dan layak, mereka sering berpindah dari satu tempat ketempat lain.

#### H. Penanganan Kemiskinan Oleh Pemerintah Daerah

Siapa yang miskin ? pertanyaan tersebut berkenaan dengan bagaimana mengidentifikasi kemiskinan. Pada dasarnya, ada dua pendekatan yang pertama menekankan pengertian subsistensi, yaitu *subsistence poverty*, sedangkan yang kedua memahami kemiskinan dalam pengertian relatif, yaitu kemiskinan sebagai *relative deprivation*.<sup>31)</sup> Beberapa ahli condong pada pengertian pertama, yaitu menganggap bahwa kemiskinan adalah persoalan ketidakmampuan memperoleh tingkat penghasilan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok pangan, sandang dan beberapa kebutuhan pokok lainnya. Definisi kemiskinan telah banyak dikemukakan oleh para pakar dan lembaga yang terkait dengan permasalahan kemiskinan.

Levitan mengemukakan kemiskinan adalah kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak. Faturchman dan Marcelinus Molo mendefenisikan bahwa kemiskinan adalah ketidakmampuan individu dan atau rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Menurut Ellis

---

<sup>31</sup> Selo Sumarjan, Kemiskinan Struktural. Suatu Bunga Rampai, (Jakarta: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial, 1980), 9

kemiskinan merupakan gejala multidimensional yang dapat ditelaah dari dimensi ekonomi, sosial politik.<sup>32)</sup>

Menurut Wikipedia kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi kekurangan hal-hal yang biasa untuk dipunyai seperti makanan, pakaian, tempat berlindung dan air minum, hal-hal ini berhubungan erat dengan kualitas hidup. Kemiskinan kadang juga berarti tidak adanya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan yang mampu mengatasi masalah kemiskinan dan mendapatkan kehormatan yang layak sebagai warga negara. Kemiskinan merupakan masalah global. Sebagian orang memahami istilah ini secara subyektif dan komparatif, sementara yang lainnya melihatnya dari segi moral dan evaluatif, dan yang lainnya lagi memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan.<sup>33</sup> Istilah "negara berkembang" biasanya digunakan untuk merujuk kepada negara-negara yang "miskin".

Kemiskinan dipahami dalam berbagai cara. Pemahaman utamanya mencakup :

1. Gambaran kekurangan materi, yang biasanya mencakup beberapa hal, antara lain kebutuhan pangan sehari-hari, sandang, perumahan, dan pelayanan kesehatan. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kelangkaan barang-barang dan pelayanan dasar.
2. Gambaran tentang kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam

---

<sup>32</sup> Ismardi , “Telaah Fiqh Siyash dan Patologi Sosial Terhadap Konsep Zero Kemiskinan dalam Lima Pilar Pembangunan Kabupaten Kampar) , *Jurnal UIN Suska*

<sup>33</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com) pengertian kemiskinan, diakses pada tanggal 16 Februari 2023 pukul 12:00

masyarakat. Hal ini termasuk pendidikan dan informasi. Keterkucilan sosial biasanya dibedakan dari kemiskinan, karena hal ini mencakup masalah-masalah politik dan moral, dan tidak dibatasi pada bidang ekonomi.

3. Gambaran tentang kurangnya penghasilan dan kekayaan yang memadai. Makna "memadai" di sini sangat berbeda-beda melintasi bagian-bagian politik dan ekonomi di seluruh dunia.<sup>34</sup>

Menurut Subri jenis kemiskinan pada dasarnya dapat dibagi menjadi 5 (lima) yaitu :

- a) Kemiskinan interstitial berupa kondisi deprivasi materiil dan alienasi mendorong timbulnya kantong-kantong kemiskinan yang dikelilingi oleh para pemilik kekayaan, kekuasaan dan aset lain yang besar. Dalam kondisi seperti ini, sulit melakukan intervensi untuk penanggulangan kemiskinan tanpa diselewengkan oleh mereka yang tidak miskin itu.
- b) Kemiskinan perifer di mana kemiskinan ini terdapat di wilayah-wilayah pinggiran dan terjadi akibat deprivasi materiil yang berlangsung dalam keadaan isolasi dan alienasi.
- c) Kemiskinan *overcrowding*, di mana deprivasi materiil akibat desakan kependudukan dan kelangkaan sumber daya akan mendorong timbulnya alienasi dan kemiskinan jenis ini
- d) Kemiskinan sporadik atau traumatik, yaitu yang timbul akibat kerentanan terhadap bencana alam, hilangnya lapangan pekerjaan dan

---

<sup>34</sup> Achmad Fedyani, Integrasi Sosial Golongan Miskin di Perkotaan (Jakarta : Pendekatan Kualitatif Mengenai Kemiskinan. Kertas kerja dalam Lokakarya GAPRI ,2007),18

ketidak amanan yang mungkin sementara tetapi seringkali berkembang menjadi endemik.

- e) Kemiskinan endemik bisa timbul akibat isolasi, alienasi, deprivasi teknologis, ketergantungan dan kelangkaan aset.<sup>35</sup>

Dengan berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah, posisi pemerintah daerah semakin menguat dan sebaliknya dominasi pemerintah pusat mulai berkurang. Dalam undang-undang tersebut diberikan penegasan tentang makna otonomi daerah pada Pasal 1 ayat (5) : bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>36</sup>

Mengenai kewenangan daerah dipertegas lagi dalam Pasal 10 ayat (1) bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Adapun urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi : politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi (peradilan), moneter dan fiskal nasional serta agama. Dengan demikian selain kelima urusan tersebut merupakan kewenangan pemerintah daerah.

---

<sup>35</sup> Subri Mulydi, *Ekonomi Sumber Daya Manusia*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2003), 9

<sup>36</sup> Setda, *Otonomi Daerah pada Pasal 1 ayat (5)*

Pada dasarnya ada hubungan yang sangat signifikan antara otonomi daerah dengan penanggulangan kemiskinan. Dengan diundangkannya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah maka pemerintah daerah diberi kepercayaan peran yang sangat besar dengan dukungan sumber pendapatan daerah, baik melalui pendapatan asli daerah maupun dana perimbangan dari pemerintah pusat. Otonomi daerah juga memberi keleluasaan pemerintah daerah untuk merencanakan, melaksanakan, mengendalikan dan mengevaluasi program atas kebijakan pemerintah daerah. Dalam era otonomi luas ini menuntut jajaran pemerintah daerah dapat mengambil peran yang lebih besar dalam upaya mempercepat pengentasan kemiskinan. Dengan peran yang lebih besar pada pemerintah daerah ini maka peran pemerintah pusat makin bergeser pada hal-hal yang bersifat konseptual.

Berdasarkan kebijakan nasional telah dikembangkan visi pembangunan bidang kesejahteraan dalam mengatasi kemiskinan yaitu membangun masyarakat yang maju dan sejahtera, sehat dan mandiri, serta bebas dari kemiskinan dan mampu mengatasi bencana karena sadar siap mengatasinya. Disamping itu juga dikembangkan prioritas pembangunan di bidang kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan, yaitu : pertama pengembangan sumber daya manusia terutama pemberdayaan anak-anak dan wanita, kedua menanggulangi kemiskinan melalui proses pemberdayaan dan mempermudah akses keluarga miskin terhadap kesempatan berusaha, modal dan pemasaran produk-produk yang dihasilkan, ketiga penanganan bencana dan musibah.

Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah diamanatkan tugas dan sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah melalui desentralisasi kewenangan dan memperkuat otonomi daerah. Dalam kaitan pelaksanaan desentralisasi berarti juga menyerahkan proses pembangunan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin dalam upaya menolong dirinya sendiri. Sejak terjadinya krisis ekonomi dan moneter menimbulkan berbagai permasalahan antara lain masih banyaknya penduduk yang berada di bawah batas garis kemiskinan, jumlah tenaga kerja pengangguran meningkat.

Selain itu heterogenya kondisi geografis, demografis dan aspek-aspek lainnya, sehingga makin menyadarkan pemerintah bahwa mengatasi kemiskinan dalam kondisi yang serba beragam tersebut perlu didekati secara spesifik sehingga intervensi yang dilakukan pemerintah akan lebih terarah. Berdasarkan hal-hal tersebut maka diperlukan model-model yang berorientasi perwilayahan yang menjadi kantong-kantong kemiskinan. Selama ini pemerintah dianggap gagal melakukan program pengentasan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat, karena kebijakan yang diambil sifatnya sentralistik. Sudah saatnya, pemerintah mengembalikan lagi arah kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan melibatkan daerah secara penuh.

Ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin menyebutkan bahwa : Penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam

bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara.<sup>37</sup>

Dalam ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin bahwa Penyelenggaraan penanganan fakir miskin, pemerintah daerah kabupaten/kota bertugas :

- 1) Memfasilitasi, mengoordinasikan, dan menyosialisasikan pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program penyelenggaraan penanganan kemiskinan, dengan memperhatikan kebijakan provinsi dan kebijakan nasional;
- 2) Melaksanakan pemberdayaan pemangku kepentingan dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
- 3) Melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap kebijakan, strategi, serta program dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
- 4) Evaluasi kebijakan, strategi, dan program pada tingkat kabupaten/kota;
- 5) Menyediakan sarana dan prasarana bagi penanganan fakir miskin;
- 6) Mengalokasikan dana yang cukup dan memadai dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk menyelenggarakan penanganan fakir miskin.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Segneg, UU No. 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin

<sup>38</sup> Segneg, UU No.13 Th 2011 Pasal 31 Tentang Penanganan Fakir Miskin

## BAB III

### METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan sistem atau cara yang digunakan untuk menginvestigasi permasalahan. Sutrisno Hadi berpendapat bahwa untuk mengembangkan dan menguji kebenaran pengetahuan, melakukan usaha dengan metode ilmiah.<sup>39</sup>

Adanya metode penelitian dianggap penting dalam melakukan suatu penelitian, agar penelitian yang dilakukan sesuai dengan maksud dan tujuan yang diinginkan. Setiap pokok permasalahan yang terjadi tetap harus berpijak pada teori, namun perkembangan dalam masyarakat juga perlu dijadikan pertimbangan. Sehingga hasil dari penelitian dapat teruji kebenarannya serta dapat dipertanggung jawabkan. Dengan demikian agar mendapatkan objektivitas dan relevansi hasil penelitian dari objek penelitian yang ditetapkan, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut

#### A. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah Penelitian hukum empiris, dengan pendekatan psikologi hukum. Dalam bahasa Inggris, Hukum Empiris disebut *empirical legal research*, dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *empirisch juridisch onderzoek* merupakan salah satu jenis penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji bekerjanya hukum dalam masyarakat.

---

<sup>39</sup>Sutrisono Hadi, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris. (Yogyakarta:Pustaka pelajar,2017),7

Penelitian hukum empiris mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai perilaku nyata (*actual behavior*), sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis, yang dialami setiap orang dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum yang sah secara empiris mempengaruhi kepentingan individu-individu dengan beberapa cara; yang sangat penting adalah bahwa ia memperluas atau mempersempit kesempatan orang-orang tersebut untuk memiliki atau memperoleh benda-benda ekonomis. Apabila hukum secara khusus dimaksudkan untuk menjamin bahwa seorang individu akan memperoleh manfaat tertentu, maka kita katakan bahwa hukum memberikan kepadanya suatu „hak.“ Secara sosiologis ini berarti individu tersebut dapat meminta bantuan alat pemaksaan resmi untuk melindungi kepentingan yang tercakup di dalam haknya menurut hukum. Oleh karena itu, penelitian hukum empiris disebut juga penelitian hukum sosiologis.<sup>40</sup>

Istilah penelitian hukum empiris diantaranya;

1. empirical legal research,
2. penelitian hukum sosiologis (empiris),
3. penelitian sosio legal (socio legal research).<sup>41</sup>

Pendekatan psikologi hukum merupakan pendekatan di dalam penelitian hukum empiris, di mana hukum dilihat pada kejiwaan manusia. Kejiwaan manusia tentu menyangkut tentang kepatuhan dan kesadaran masyarakat tentang hukum, seperti masyarakat melakukan perbuatan pelanggaran hukum.

---

<sup>40</sup> Basuki Kurniawan, Badrut Tamam, Sosiologi Hukum Perspektif Max Weber, (Depok: Pustaka Radja)2022. 36

<sup>41</sup> Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, Mataram: University Press, 2020. 80

Menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad pendekatan yang sering digunakan dalam penelitian hukum empiris, meliputi:

1. pendekatan sosiologi hukum.
2. pendekatan antropologi hukum
3. pendekatan psikologi hukum
4. pendekatan konseptual
5. pendekatan perbandingan hukum
6. pendekatan perundang-undangan
7. pendekatan sejarah hukum.<sup>42</sup>

Pendekatan penelitian ini Menggunakan 2 Pendekatan Penelitian yaitu : Pendekatan Perundang-undang dan Konseptual. Pendekatan perundang-undangan Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Karena Undang-undang tersebut sangat berkaitan dengan permasalahan yang saya teliti sehingga dapat menemukan alasan-alasan mengapa masih banyak Masalah penyandang sosial di daerah tersebut. Pendekatan Konseptual yang saya gunakan dalam penelitian ini , karena pendekatan ini merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum yang dilihat dari aspek konsep hukum yang meleterbelakangi.

---

<sup>42</sup>Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, 88

## B. Lokasi penelitian

Untuk menentukan objek penelitian, Lincoln dan Guba mengemukakan bahwa asumsi penelitian kualitatif berdasarkan faktor kontekstual agar penelitian mendapatkan informasi sebanyak mungkin.<sup>43</sup> Lokasi penelitian menunjukkan dimana penelitian tersebut hendak dilakukan, penetapan lokasi penelitian adalah merupakan tahapan yang sangat penting dalam penelitian Kualitatif, karena dengan ditetapkannya lokasi objek dan tujuan sudah ditetapkan sehingga mempermudah penulisan dalam melakukan penelitian.<sup>44</sup>

Dengan demikian peneliti menetapkan dinas sosial Kabupaten Situbondo yang bertepatan di Jl. Anggrek No.54, Krajan Patokan, Patokan, Kec. Situbondo, Kabupaten Situbondo, Jawa Timur 68312 dan beberapa jalanan lain di sekitar Dinas Kabupaten Situbondo sebagai objek penelitian sesuai dengan konteks penelitian diatas

## C. Sumber Data

Agar penelitian menghasilkan data yang valid, maka sumber data yang valid juga diperlukan. Adapun sumber data dari penelitian ini berasal dari dua sumber, yakni sebagai berikut:

### 1. Data Primer

Data primer merupakan data yang dihasilkan dari tindakan masyarakat dan pernyataan dari pihak yang memiliki ikatan dengan

---

<sup>43</sup> Lexy J Moleong, Metode Penelitian Kualitatif. ( Bandung: Rineka cipta, 2008),67.

<sup>44</sup> Tim Penyusun, Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (Jember: UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember Press, 2020). 47

permasalahan yang sedang diteliti. Sehingga data yang diperoleh benar-benar berasal dari objek penelitian dan dinilai akurat.

## 2. Data sekunder

Data sekunder merupakan pendukung dari data primer. Data ini diambil dari buku dan sumber tertulis lainnya yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini. Data sekunder yang dimaksud berupa buku, jurnal ilmiah, artikel dan karya tulis ilmiah yang dapat dipertanggung jawabkan keasliannya.

### **D. Subyek Penelitian**

Subyek penelitian sebagai sumber informasi dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik *purposive sampling* atau penentuan informan ditentukan sendiri oleh peneliti dengan pertimbangan tertentu, pertimbangan tersebut misalnya, orang yang dianggap paling mengetahui tentang permasalahan yang akan diteliti.

Adapun subyek penelitian yang dipilih dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Dinas Sosial Kabupaten Situbondo
2. Tuna wisma disekitar Daerah Situbondo

### **E. Teknik Pengumpulan Data**

1. Observasi merupakan bagian teknik pengumpulan data yang digunakan dengan cara mengamati kondisi objek penelitian. Untuk mempermudah dan membantu kajian kritis dari penelitian ini, penulis melakukan observasi sebagai berikut:
  - a. Melihat kondisi dan situasi objek penelitian

- b. Relasi sosio lingkungan objek penelitian.
2. Wawancara, teknik wawancara pada proses pengumpulan data pada penelitian ini, dilakukan kepada informan sebagai subjek penelitian yang bertanggung jawab dan berkaitan langsung dengan objek penelitian. fokus wawancara yang dilakukan menekankan pada problematika yang terjadi.
3. Dokumentasi, merupakan teknik pengumpulan data yang digunakan untuk mengambil dan mencatat data-data yang berkaitan dengan objek penelitian, baik dokumentasi administratif dan dokumentasi kondisi lapangan

#### **F. Analisis Data**

Analisis data merupakan tindakan lanjutan dalam proses pengelolaan data. Proses ini dilakukan untuk mengurai dan memecahkan masalah berdasarkan data yang telah diperoleh. Agar permasalahan yang sedang diteliti dapat dipecahkan maka diperlukan teknis dalam menganalisis data. Teknis analisis data yang digunakan oleh peneliti yakni analisis data lapangan, teknik ini digunakan oleh Huberman dan Miles yang dilakukan dengan:

1. Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses analisis dengan, menghimpun, mengarahkan, mengelola, dan membuang data yang tidak diperlukan, kemudian organisir data agar dapat ditarik kesimpulan

## 2. Penyajian data

Penyajian data adalah proses pembentukan uraian singkat, hubungan antar kategori dan bagan yang ditulis secara naratif.

## 3. Kesimpulan

Langkah berikutnya adalah memverifikasi dan menarik kesimpulan. Bentuk kesimpulan pada proses ini hanya bersifat sementara sampai menemukan bukti data dari pengumpulan data selanjutnya. Apabila kesimpulan yang telah disajikan didukung dengan bukti sesuai dengan kondisi lapangan yang dilakukan secara konsisten, maka kesimpulan tersebut dinilai kredibel.

## G. Keabsahan Data

Pengujian data yang diperoleh perlu dilakukan, untuk menghindari data yang kurang valid. Maka untuk menguji kredibilitas data peneliti menggunakan triangulasi.

Teknik triangulasi merupakan teknik pembangunan dari berbagai teknik dan sumber yang telah dikumpulkan. Triangulasi dilakukan untuk mengecek seluruh data agar credible yang dilakukan melalui berbagai teknik dan berbagai sumber data.<sup>45</sup> peneliti menggunakan triangulasi sumber dan triangulasi teknik untuk menguji keabsahan data, yakni sebagai berikut:

### 1. Triangulasi Sumber

Cara ini digunakan untuk menganalisis data yang telah dihasilkan dengan berbagai sumber. Hasil data yang telah dianalisis

---

<sup>45</sup> Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, Mataram: University Press, 2020. 89

selanjutnya dideskripsikan dengan memilah kategori data yang berbeda, kemudian akan dispesifikasikan dari berbagai sumber. Data yang telah disimpulkan akan dimintai kesepakatan dengan sumber-sumber tersebut.

## 2. Triangulasi Teknik

Teknik ini digunakan dengan meninjau data dari sumber-sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Apabila hasil pengujian berbeda maka selanjutnya dilakukan diskusi lebih lanjut dengan sumber data lain yang memiliki keterikatan untuk memastikan kebenaran data yang lebih valid.

## H. Tahap-tahap Penelitian

Tahapan yang dilakukan dalam penelitian kualitatif terdiri dari pra penelitian, pelaksanaan, dan pasca penelitian.

### 1. Pra Penelitian

Tahap pra penelitian, peneliti menentukan permasalahan atau isu hukum yang ingin diteliti. Selanjutnya mencari referensi terkait isu hukum tersebut yang kemudian membuat judul penelitian. Proses selanjutnya merancang konteks penelitian, menentukan fokus penelitian, menentukan lokasi, jadwal penelitian, rancangan pengumpulan data, prosedur analisis data dan pengecekan data serta izin lokasi penelitian.

## 2. Pelaksanaan Penelitian

Tahap pelaksanaan penelitian dilakukan dengan terjun langsung di lapangan. Serangkaian kegiatan yang dilakukan dilapangan yakni sebagai berikut:

### a. Pengumpulan data

Pada pengumpulan data peneliti melaksanakan sesuai jadwal yang telah ditentukan dengan menggunakan mempelajari literatur, wawancara, dokumentasi.

### b. Pengolahan data

Pengolahan data disini adalah pengolahan data dari hasil pengumpulan data yang memiliki maksud guna mempermudah dalam proses analisis data.

### c. Analisis data

data yang telah dikumpulkan, dan disusun, kemudian dilakukan analisis dengan berbagai teknis analisis kualitatif yakni mengemukakan gambaran tentang apa yang telah diperoleh saat pengumpulan data. Kemudian hasil analisis data diuraikan dalam bentuk paparan data dan temuan data.

### d. Pasca penelitian

Proses terakhir adalah pelaporan dalam bentuk susunan penelitian sesuai dengan pedoman karya tulis ilmiah Universitas Islam Negeri Kyai Haji Shiddiq Jember, yang selanjutnya dikumpulkan ke Fakultas Syariah Uin Khas Jember

## BAB IV

### PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS

#### A. Gambaran Objek Penelitian

##### 1. Gambaran Geografis Wilayah Kabupaten Situbondo

Sebelum membahas lebih jauh permasalahan terkait bentuk kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam penanganan gelandangan, ada baiknya penulis sajikan data dan gambaran wilayah penelitian di Kabupaten Situbondo : Kabupaten Situbondo adalah suatu kabupaten di Jawa Timur, Indonesia. Kota ini terletak di daerah pesisir utara pulau Jawa, dikelilingi oleh perkebunan tebu, tembakau, hutan lindung Baluran dan lokasi usaha perikanan. Dengan letaknya yang strategis, di tengah jalur transportasi darat Jawa Bali, kegiatan perekonomiannya tampak terjaga "hidup". Nama Situbondo ada 2 (dua) versi yaitu Dari nama seorang pangeran asal Madura yang bernama Aryo Gajah Situbondo, yang makamnya ditemukan di wilayah kota dan Berasal dari kata *siti bondo*, yang berarti *tanah yang mengikat*, untuk menegaskan bahwa daerah ini menarik setiap pendatang yang tiba untuk menetap di Situbondo.<sup>46</sup>

Situbondo mempunyai pelabuhan Panarukan yang terkenal sebagai ujung timur dari Jalan Raya Pos Anyer-Panarukan di pulau Jawa yang dibangun oleh Daendels pada era kolonial Belanda. Penduduk Situbondo berasal dari beragam suku, mayoritas berasal dari suku Jawa dan Madura. Pada tahun 1950 sampai dengan tahun 1970 kehidupan perekonomian

---

<sup>46</sup> <https://situbondokab.bps.go.id/publication/2023.html>

kebanyakan ditunjang oleh industri gula dengan adanya 6 perkebunan dan pabrik gula di sekelilingnya, yaitu di Asembagus, Panji, Olean, Wringin Anom, Demas dan Prajekan. Namun dengan surutnya industri gula, pada tahun 1980 dan 1990-an kegiatan perekonomian bergeser kearah usaha perikanan. Usaha pembibitan dan pembesaran udang menjadi tumpuan masyarakat. Mangga Manalagi, Gadung, dan Arumanis dari Situbondo sangat terkenal dan banyak dicari oleh penggemar buah. Namun sampai saat ini potensi ekonomi dari perkebunan mangga tersebut masih ditangani secara industri rumah tangga, belum dalam skala industri perkebunan. Beberapa potensi kekayaan alam lainnya masih "menganggur". Ditengarai kandungan minyak bumi di Kabupaten Situbondo (sekitar Olean) cukup melimpah. Masyarakat Jawa Timur banyak mengenal Situbondo dari pantai Pasir Putih, suatu tempat rekreasi pantai yang berjarak kurang lebih 23 km disebelah barat Situbondo. Pasir Putih terkenal dengan pantainya yang landai dan berpasir putih. pada tahun 1960-1970 an masih banyak habitat laut yang bisa ditemukan dipantai ini. Kuda laut dan batu karang cantik berwarna warni banyak dijual di akuarium penjual ikan hias setempat. Namun kini makhluk tersebut tidak dapat ditemui lagi.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> <https://situbondokab.bps.go.id/publication/2023.html>

**Gambar 4.1**  
**PETA WILAYAH**  
**KABUPATEN SITUBONDO**



Pada mulanya nama Kabupaten Situbondo adalah "Kabupaten Panarukan" dengan Ibukota Situbondo, sehingga dahulu pada masa Pemerintahan Belanda oleh Gubernur Jendral Daendels (tahun 1808 sampai dengan tahun 1811) yang membangun jalan dengan kerja paksa sepanjang pantai utara Pulau Jawa dikenal dengan sebutan "Jalan Anyer Panarukan" atau lebih dikenal lagi "Jalan Daendels", kemudian seiring waktu berjalan barulah pada masa Pemerintahan Bupati Achmad Tahir (tahun 1972) diubah menjadi Kabupaten Situbondo dengan Ibukota Situbondo, berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 28 Tahun 1972 tentang Perubahan Nama dan Pindahan Tempat Kedudukan Pemerintah Daerah. Luas wilayah Kabupaten Situbondo secara keseluruhan adalah 1.457,10 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk pada tahun 2012 sebanyak 713.764 jiwa dengan dipimpin oleh Bupati Bambang Wigiarto.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> <https://situbondokab.bps.go.id/publication/2023.html>

Kabupaten Situbondo secara geografis terletak pada 11330 11442 Bujur timur dan 735 - 744 Lintang Selatan, dengan batas wilayahnya :

- a) Sebelah Barat berbatasan dengan Kab. Probolinggo
- b) Sebelah Timur berbatasan dengan Selat Bali
- c) Sebelah Utara berbatasan dengan Selat Madura
- d) Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Situbondo

Kabupaten Situbondo mempunyai luas 1.638,50 km<sup>2</sup> atau 163.850 Ha, dan mempunyai bentuk memanjang dari barat ke timur kurang lebih 150 Km. pantai utara Kabupaten Situbondo umumnya merupakan dataran rendah dan disebelah selatan dataran tinggi dengan rata-rata lebar wilayahnya kurang lebih adalah 11 km. Dari 17 kecamatan yang ada di Kabupaten Situbondo, 13 kecamatan memiliki pantai dan 4 kecamatan tidak memiliki pantai, yaitu diantaranya Kecamatan Sumbermalang, Kecamatan Jatibanteng, Kecamatan situbondo, Kecamatan Panji. Temperature daerah ini kurang lebih diantaranya 25,8° - 29,8°C dengan rata-rata curah hujan sebesar 994 mm-1.503 mm per tahunnya sehingga daerah ini tergolong daerah kering. Kabupaten Situbondo berada pada ketinggian 0-1250 m diatas permukaan air laut.

Jumlah Kecamatan di Kabupaten Situbondo adalah 17 kecamatan dengan perincian sebagai berikut : Kecamatan Arjasa, Kecamatan Asembagus, Kecamatan Asembagus, Kecamatan Banyuputih, Kecamatan Besuki, Kecamatan Bungatan, Kecamatan Jangkar, Kecamatan Jatibanteng, Kecamatan Kapongan, Kecamatan Kendit, Kecamatan Mangaran, Kecamatan Mlandingan, Kecamatan Panarukan, Kecamatan Panji, Kecamatan Situbondo, Kecamatan Suboh, Kecamatan Sumber Malang. Proses pertumbuhan dan

perkembangan wilayah Kabupaten Situbondo dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berasal dari dalam (*internal factors*) ataupun dari luar (*external factors*). Kedua faktor tersebut saling terkait satu sama lain dan membentuk suatu sistem yang secara langsung atau tidak langsung akan mempengaruhi perkembangan suatu wilayah.<sup>49</sup>

## 2. Gambaran Data Kependudukan Kabupaten Situbondo

Data kependudukan ialah salah satu data pokok yang sangat diperlukan dalam perencanaan dan evaluasi dalam segi pembangunan karena penduduk selain merupakan obyek juga merupakan subyek pembangunan. Berdasarkan hasil proyeksi BPS Kabupaten Situbondo, jumlah penduduk yang berada di Kabupaten Situbondo pada tahun 2021 mencapai 685.776 jiwa yaitu terdiri dari 334.509 penduduk laki-laki dan 351.267 perempuan. Angka kepadatan penduduk di Kabupaten Situbondo pada tahun 2020 mencapai 413 jiwa/km<sup>2</sup>.<sup>43</sup> Dari 17 kecamatan yang ada di Kabupaten Situbondo ini, ada tiga kecamatan dengan jumlah penduduk tertinggi diantaranya adalah Kecamatan panji dengan jumlah penduduk sebesar 67.771 jiwa, kecamatan Besuki dengan jumlah penduduk sebesar 65.471 jiwa, serta selanjutnya kecamatan panarukan 58.628 jiwa. Sedangkan ada tiga kecamatan dengan jumlah penduduk yang rendah diantaranya adalah Kecamatan Jatibanteng dengan jumlah penduduk 23.256 jiwa, Kecamatan Mlandingan dengan jumlah penduduk 24.209 jiwa, serta Kecamatan Banyuglugur dengan jumlah penduduk terkecil yaitu 24.687 jiwa.

---

<sup>49</sup> <https://situbondokab.bps.go.id/publication/2023.html>

### 3. Gambaran Data Perekonomian Kabupaten Situbondo

Pertumbuhan perekonomian merupakan suatu proses perubahan kondisi perekonomian yang berkesinambungan menuju keadaan yang lebih baik dari sebelumnya selama periode tertentu. Pertumbuhan ekonomi mempunyai arti perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi oleh masyarakat bertambah dan pada akhirnya menimbulkan kemakmuran masyarakat makin meningkat, sehingga dapat dikatakan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan indikasi dari keberhasilan pembangunan ekonomi. Angka pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Situbondo mengalami peningkatan pada tahun 2019 hingga mencapai 5,07% disini terjadi peningkatan sebesar 0,07 point setelah di tahun 2018 hanya mencapai 5,00%. Angka pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Situbondo ini mulai membaik ditahun 2018 setelah sebelumnya pada tahun 2017 sempat mengalami perlambatan dengan persentase ekonomi yang hanya 4,86%. Hal itu diakibatkan karena dampak dari kondisi ekonomi global yang belum membaik yang dipicu oleh kenaikan BBM, kenaikan tarif dasar listrik, dan tingginya tingkat suku bunga. Bank kebijakan pemerintah yang pada akhirnya menyebabkan situasi kurang kondusif bagi dunia usaha. Angka pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Situbondo selama 3 (tiga) tahun terakhir masih di bawah rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional dan pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur.<sup>50</sup>

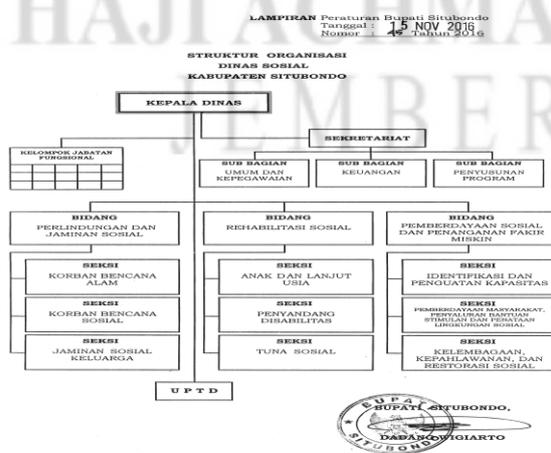
---

<sup>50</sup> <https://situbondokab.bps.go.id/publication/2023.html>

#### 4. Gambaran Data Pendidikan

Berdasarkan jenjang pendidikan yang ditamatkan, sebagian besar penduduk Kabupaten Situbondo tahun 2020 adalah tamatan sekolah dasar/ sederajat yaitu dalam persentase 30,97%, selanjutnya di peringkat kedua SLTA sederajat sebanyak 12,52%, SLTP sederajat sebanyak 11,35% dan sarjana 2,76%. angka masyarakat di Kabupaten Situbondo yang tidak/belum sekolah masih tinggi yaitu mencapai angka 34,29%. Lalu disusul dengan tingginya tamatan SD yaitu mencapai angka 30.97%. Sedangkan komposisi paling rendah yaitu tamatan s3 yaitu hanya mencapai angka 0,01% saja lalu selanjutnya ada tamatan s2 yang hanya mencapai angka 0,13% dan tamatan diploma 1 dan 2 hanya mencapai angka 0.28% saja. Sedangkan angka yang melek huruf Kabupaten Situbondo sebesar 92,48%, atau 430.745 penduduk usia 15-59 tahun bisa membaca dan menulis dari 465.760 total penduduk usia 15-59 tahun (Dinas Pendidikan Kabupaten situbondo tahun 2021).<sup>51</sup>

#### 5. Gambaran Dinas Sosial Kabupaten Situbondo



<sup>51</sup> <https://situbondokab.bps.go.id/publication/2023.html>

Visi Dinas Sosial Kabupaten Situbondo adalah : Terwujudnya Peningkatan Taraf Kesejahteraan Penyandang Masalah Sosial Menuju Kondisi Masyarakat Berketahanan sosial. Sedangkan misi Dinas Sosial Kabupaten Situbondo, adalah :<sup>52</sup>

- 1) Menciptakan perluasan dan peningkatan pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial yang peduli pada Penyandang Masalah Kesejahteraan sosial (PMKS).
- 2) Meningkatkan taraf kesejahteraan sosial melalui optimalisasi pelayanan yang menyentuh pada Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).
- 3) Pemberdayaan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial ( PSKS ) melalui peningkatan peran serta masyarakat, penguatan ketahanan sosial masyarakat dan kepedulian sosial.

## **B. Penyajian Data dan Analisis.**

### **1. Bentuk Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo**

#### **Dalam Penanganan Gelandangan**

Fenomena maraknya gelandangan, dan pengemis sebenarnya telah lama menjadi masalah tersendiri bagi pemerintahan maupun masyarakat para pengguna jalan hampir disetiap jalan kita selalu melihat gelandangan, pengemis dan anak jalanan yang memberi citra buruk, selalu merusak keindahan kota cenderung meningkat dengan berbagai fenomena sosial yang spesifik baik bersumber dalam masyarakat maupun akibat pengaruh globalisasi, industrialisasi dan

---

<sup>52</sup> Sumber : Dinas Sosial Kabupaten Situbondo Tahun 2024

derasnya alur informasi dan urbanisasi, sementara masalah sosial menjadi konvensional masih berlanjut termasuk keberadaan anak jalanan, serta pelaku eksploitasi merupakan beban bagi pemerintahan Kabupaten Situbondo. Skripsi ini akan membahas tentang efektivitas kebijakan pemerintah dalam penanganan gelandangan dan pengemis mengambil studi pada Dinas Sosial Kabupaten Situbondo.

Berikut adalah hasil wawancara peneliti dengan kepala dinas sosial kabupaten situbondo yakni bapak Samsuri S.Sos, MM mengenai bentuk kebijakan dalam penanganan gelandangan yakni sebagai berikut:

“Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam hal ini melalui Dinas Sosial Kabupaten Situbondo bertekad untuk mengentaskan kemiskinan sesuai amanat konstitusi. Salah satu upaya tersebut adalah dengan berupaya semaksimal mungkin melakukan penertiban terhadap beberapa masalah ketertiban dan ketentraman di Kabupaten Situbondo yaitu dengan melakukan penanganan terhadap tuna sosial, gelandangan, pengemis, anak jalanan, pengamen, berikut penyandang disabilitas”<sup>53</sup>

Berdasarkan hasil wawancara tersebut pemerintah kabupaten situbondo memiliki visi untuk menegakkan kemiskinan sebagaimana telah diamanatkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dimana upaya tersebut dilakukan dengan penertiban, penanganan dan rehabilitasi terhadap tuna sosial, gelandangan, pengemis, anak jalanan, pengamen dan penyandang disabilitas.

---

<sup>53</sup> Samsuri, diwawancarai oleh Peneliti, 13 Juli 2023

Kemudian dilanjutkan dengan pertanyaan yang berbeda dengan narasumber yang sama yakni mengenai faktor penyebab maraknya gelandangan di kabupaten situbondo yakni sebagai berikut:

“Sebenarnya fenomena adanya tuna sosial, gelandangan, pengemis, anak jalanan, pengamen, berikut penyandang disabilitas di jalanan muncul sebagai adanya kemiskinan, sehingga mereka yang tidak dapat lapangan kerja memutuskan menjadi gelandangan atau peminta-minta di jalanan. Dalam hal ini Dinas Sosial Kabupaten Situbondo terjun langsung kelapangan mengunjungi daerah yang memiliki rumah tangga sangat miskin yang memiliki jumlah RTSM sangat banyak dari kecamatan lain sebelum melakukan sosialisasi kedepannya.”<sup>54</sup>

Berdasarkan hasil wawancara tersebut bahwa yang menjadi faktor maraknya gelandangan di Kabupaten Situbondo yakni tidak tersedianya lapangan pekerjaan sehingga banyak orang memilih untuk menjadi pengemis dan gelandangan dengan meminta-minta di jalanan. Sesuai dengan pernyataan tersebut bahwa upaya penanggulangan masalah kemiskinan ini pemerintah kabupaten situbondo khususnya dinas sosial terjun langsung kelapangan mengunjungi daerah yang memiliki rumah tangga sangat miskin dan memberikan solusi untuk menuntaskan kemiskinan yang dialami.

Salain wawancara dengan kepala dinas sosial Kabupaten Situbondo, peneliti juga melakukan wawancara dengan kepala bidang rehabilitas yakni bapak Mohammad Syawal S.Sos kepala mengenai bentuk penanganan dan pencegahan adanya gelandangan dan pengemis yakni sebagai berikut:

---

<sup>54</sup>Samsuri, diwawancarai oleh Peneliti, 13 Juli 2023

“kami memiliki beberapa kebijakan yang digunakan sebagai tindakan pencegahan dan penanganan adanya gelandangan dan pengemis, yakni pertama adalah usaha preventif usaha ini dilakukan melalui razia; razia, Razia dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Situbondo dibantu dengan Satuan Polisi Pamong Praja dengan menyisir jalan utama, lampu merah, pertokoan dan tempat keramaian lainnya untuk menemukan pengemis dan gelandangan. Waktu razia ini dilakukan secara kontinyu dan waktu yang ditentukan. Kedua penampungan tetap dengan Menyediakan tempat khusus bagi gelandangan dan pengemis yang memang orang-orang terlantar dan tidak punya rumah tinggal dalam suatu penampungan sekaligus tempat pembinaan dan keterampilan. Ketiga adalah Identifikasi dan seleksi, yakni Dengan melakukan pendataan nama, alamat serta identitas lain gelandangan dan pengemis. Apabila mereka punya tempat tinggal kemudian dipulangkan ke tempat asalnya. Keempat adalah Rapat koordinasi atau sidang kasus yakni dilakukan apabila terjadi pelanggaran Perda, degan melakukan sidang tipiring ke gelandangan pengemis untuk dikenai denda. Kelima adalah Peyuluhan, bimbingan mental, sosil, keagamaan, kemasyarakatan di panti penampungan. Keenam yakni Dirujuk ke rumah sakit jiwa bagi gelandangan psikotik, Selain gelandangan dan pengemis, ditemukan juga beberapa yang mengidap kelainan jiwa atau masuk dalam ketegori ODGJ (orang dengan gangguan kejiwaan). Dan yang terakhir yakni dikembalikan ke tempat asal yang dilakukan dengan mengembalikan gelandangan dan pengemis yang bersangkutan ke keluarga atau mengantarkan ke tempat asalnya untuk dapat berkumpul dengan keluarganya di rumah.”<sup>55</sup>

berdasarkan wawancara tersebut peneliti menyimpulkan bahwa dinas sosial kabupaten situbondo memiliki 7 kebijakan sebagai bentuk pencegah dan penanggulangan pengemis dan gelandangan yakni dengan melakukan razia, penampungan tetap, identifikasi dan releksi, rapat Koordinasi atau kasus sidang, penyuluhan, rujukan, dan pengembalian ke tempat asal (keluarga).

Kemudian peneliti juga melakukan wawancara dengan salah satu staf bagian rehabilitas yakni bapak Zainal mengenai upaya

---

<sup>55</sup> Mohammad Syawal, diwawancarai oleh Peneliti, 13 juli 2023

pembinaan dan rehabilitas sosial terhadap pengemis dan gelandangan setelah melalui proses prefentif, yakni sebagai berikut:

“upaya rehabilitas sosial yang kami lakukan memuat empat bentuk yang pertama adalah bimbingan mental, yakni berupa Bimbingan berupa siraman rohani dan memberikan pengetahuan yang baik sehingga mereka enggan untuk mengemis. Dilakukan juga pemberian pengetahuan dan motivasi agar mereka bekerja. Yang kedua yakni bimbingan sosial Bimbingan berupa siraman rohani dan memberikan pengetahuan yang baik sehingga mereka enggan untuk mengemis. Dilakukan juga pemberian pengetahuan dan motivasi agar mereka bekerja, ketiga yakni bimbingan keterampilan Bimbingan berupa siraman rohani dan memberikan pengetahuan yang baik sehingga mereka enggan untuk mengemis. Dilakukan juga pemberian pengetahuan dan motivasi agar mereka bekerja, dan yang terakhir yakni penyuluhan Bimbingan berupa siraman rohani dan memberikan pengetahuan yang baik sehingga mereka enggan untuk mengemis. Dilakukan juga pemberian pengetahuan dan motivasi agar mereka bekerja, selain keempat hal tersebut berbentuk kebijakan, juga telah kami laksanakan.”<sup>56</sup>

Berdasarkan dari wawancara tersebut peneliti menyimpulkan bahwa bentuk upaya rehabilitas yang telah dilakukan memuat 4 bentuk yakni bimbingan mental, bimbingan sosial, bimbingan keterampilan, dan penyuluhan. Berikut juga terdapat data dokumentasi jumlah tuna sosial, gelandangan, pengemis, anak jalanan, pengamen, berikut penyandang disabilitas yang berhasil diidentifikasi oleh Dinas Sosial diuraikan dalam table dibawah ini:

---

<sup>56</sup> Zainal, diwawancarai oleh Peneliti, 13 juli 2023

**Table 4.1**  
**Jumlah gelandangan, tuna sosial, pengemis, anak jalanan dan pengamen**

No.	Tahun	Jumlah	Rehabilitasi
1.	2020	54	27
2.	2021	36	18
3.	2022	45	36

*Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Situbono, 2023*

Dari data menunjukkan bahwa pada tahun 2020 jumlah kemiskinan mencapai 54 orang dari berbagai kalangan dengan jumlah rehabilitasi 27 orang. Pada tahun 2021 jumlah kemiskinan mencapai 36 orang dengan jumlah rehabilitasi sebanyak 18 orang, dan pada tahun 2022 jumlah orang miskin kembali melonjak dengan jumlah 45 orang dengan jumlah rehabilitasi sebanyak 36 orang.

Berikut merupakan hasil wawancara dengan bapak zainal mengenai program yang dijalankan oleh Dinas Sosial Kabupaten

Situbondo untuk mengentas jumlah kemiskina yakni sebagai berikut:

“Untuk mengentas kemiskinan Dinas Sosial telah melaksanakan program pemerintah melalui PKH. Pendataan yang dilakukan oleh biro statistik tidak sesuai yang ditemukan dilapangan. Setelah tim turun dilapangan melakukan pendataan ulang, ternyata ditemukan banyak Rumah Tangga Miskin yang tidak memenuhi syarat. Hal ini penting dilakukan mas, agar sampai pada tangan yang membutuhkan Untuk itu, kedepannya akan dilakukan pendataan yang lebih baik lagi”<sup>57</sup>

Peneliti Menyimpulkan bahwa program yang dijalankan untuk mengentas kemiskina oleh dinas sosial adalah program PKH. Pernyataan tersebut juga diukung dengan adanya data realisasi program

<sup>57</sup>Zainal , diwawancarai oleh Peneliti, 13 juli 2023

perlindungan dan jaminan sosial pada tahun 2023, dapat dilihat pada gambar dibawah ini:

**Gambar 4.2**  
**Program perlindungan dan jaminan sosial**

1	06	05		<b>PROGRAM PERLINDUNGAN DAN JAMINAN SOSIAL</b>	<b>Persentase Basis Data PMKS Desa /Kel. yang Ter-Update dan yang mendapat Perlindungan dan Jaminan Sosial</b>	<b>Dinas Sosial</b>	<b>100%</b>	<b>1.484.782.500</b>			<b>100%</b>	<b>1.784.782.500</b>
1	06	05	2.02	Pengelolaan Data Fakir Cakupan Daerah Kabupaten / Kota	Jumlah Pengelolaan Data Fakir miskin yang dikelola dan yang mendapat bantuan sosial			1.484.782.500				1.784.782.500
1	06	05	2.02	01	Pendataan Fakir Miskin Cakupan Daerah Kabupaten/Kota	Jumlah update Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS)	Dinas Sosial	22,084 Ruta	21.000.000	DAU	29,444 Ruta	260.000.000
1	06	05	2.02	02	Pengelolaan Data Fakir Miskin Cakupan Daerah Kabupaten/Kota	Jumlah KPM PKH yang sudah tergradiasi .	Dinas Sosial	75 KPM PKH	48.000.000	DAU	75 KPM PKH	109.000.000
1	06	05	2.02	03	Fasilitasi bantuan sosial Kesejahteraan Keluarga	Jumlah masyarakat miskin yang mendapat bantuan sosial	Dinas Sosial	15 000 KPM	1.415.782.500	DAU	15 000 KPM	1.415.782.500

*Sumber. Dinas Sosial Kabupaten Situbondo, 2023*

## 2. Hambatan Berikut Upaya Yang Dilakukan Terhadap Penanganan Gelandangan Di Wilayah Kabupaten Situbondo

Dalam pelaksanaan kebijakan terhadap penanganan gelandangan di Wilayah Kabupaten Situbondo, juga tidak terlpas dari hambatan-hambatan yang dihadapi, selain hambatan umum yakni masih banyaknya masyarakat miskin, juga masih hambatan teknis dalam pelaksanaan pengentas kemiskinan.

Berikut merupakan hasil wawancara dengan Kepala Dinas Sosial Kabupaten Situbondo yakni bapak Samsuri S.Sos mengenai faktor hambatan dalam penanganan gelandangan di wilayah Kabupaten Situbondo:

Kami menyadari bahwa masih terdapat beberapa faktor penghambat dalam penanganan gelandangan di wilayah Kabupaten Situbondo, menurut saya hambatan yang pertama yakni koordinasi internal antara Kabupaten Situbondo dengan

Dinas Sosial Kabupaten Situbondo dan koordinasi eksternal antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Pemerintah Kabupaten Situbondo yang kurang efektif sehingga berpengaruh kinerja antar instansi, yang kedua Berkaitan dengan kompleksitas masalah gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis bukanlah masalah sederhana. Masalah pengemis dan gelandangan bukanlah masalah daerah atau lingkungan lokal saja, tetapi masalah nasional. Gelandangan dan pengemis pada umumnya bukan asli pribumi saja tetapi banyak juga warga urbanisasi atau penduduk dari luar kota atau wilayah lain. “Gelandangan itu adalah bukan permasalahan wilayah tetapi gelandangan itu adalah permasalahan ekonomi nasional” Jadi, seberapapun upaya penanganan Gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Situbondo, jika tidak ada koordinasi dengan Dinas dari wilayah lain, atau jika tidak ada koordinasi di tingkat nasional yang baik, maka upaya tersebut tidak akan benar-benar efektif. Terkait juga dengan faktor lingkungan sosial menyebabkan tidak efektifnya penanganan gelandangan dan pengemis tersebut adalah lemahnya kesadaran masyarakat dalam mematuhi aturan pemerintah mengenai gelandangan dan pengemis. Hal ini dikarenakan belum adanya bentuk sosialisasi dari kami Dinas Sosial kepada masyarakat mengenai peran penting masyarakat terhadap gelandangan dan pengemis di Kabupaten Situbondo.<sup>58</sup>

Berdasarkan wawancara tersebut peneliti menyimpulkan bahwa ada dua faktor penghambat yang disampaikan oleh kepala Dinas Sosial Kabupaten Situbondo yakni, koordinasi antar instansi yang kurang efektif karena urusan pengemis dan gelandangan tidak hanya menjadi tugas daripada Dinas Sosial. Yang kedua adalah gelandangan dan juga pengemis tidak semuanya penduduk wilayah Situbondo, sehingga dinas sosial kesulitan dalam mendata dan menjangkau jumlah gelandangan dan juga pengamen yang ada.

Berikut peneliti juga melakukan wawancara dengan bapak Mohammad Syawal selaku kepala bagian rehabilitasi sosial Dinas

---

<sup>58</sup>Samsuri, diwawancarai oleh Peneliti, 13 Juli 2023

Sosial Kabupaten Situbondo mengenai penghambat pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan:

Untuk menjalankan kebijakan terdapat beberapa penghambat yang bagi saya menjadi permasalahan yang harus diatasi, permasalahan ini berupa berhubungan dengan ketergantungan ekonomi. Pengemis cenderung menjadi profesi tetap, terutama bagi mereka yang memang tidak memperoleh penghasilan dari aktivitas ekonomi lain selain mengemis. Pengemis penghasilan merupakan pengemis yang hidup dari jalanan. mereka yang memang tidak memperoleh penghasilan dari aktivitas ekonomi lain selain mengemis. Pengemis penghasilan merupakan pengemis yang hidup dari jalanan. Selain itu gelandangan dan pengemis penghasilan merupakan pengemis yang terorganisir. Pengemis tersebut mencari uang untuk melangsungkan kehidupannya hanya dari hasil mengemis dijalan “dimana ada sekelompok orang yang kurang pendidikan dan faktor malas, gelandangan khususnya ada beberapa memiliki skil rendah dimana faktor skil rendah itu ada dua yaitu, dari segi faktor yaitu, ada gelandangan dari luar, dan gelandangan dari desa, gelandangan itu ada personal atau gelandangan yang terorganisir. Gelandangan itu adalah bukan permasalahan wilayah tetapi gelandangan itu adalah permasalahan ekonomi nasional dan faktor kelangkaan pekerjaan orang-orang yang tidak terdidik, sampai orang yang terdidik, faktor ekonomi dimana ada sekelompok orang yang pendidikan dan faktor malas, gelandangan khususnya di jambi itu ada beberapa memiliki skil rendah dimana faktor skil rendah itu ada dua yaitu, dari segi faktor yaitu, ada gelandangan dari luar, dan gelandangan dari desa, atau suku anak dalam, gelandangan itu ada personal atau gelandangan yang terorganisir.<sup>59</sup>

Berdasarkan wawancara tersebut peneliti menyimpulkan bahwa penghambat pelaksanaan kebijakn yakni faktor gelandangan atau pengemesisnya sendiri. Pada masalah ini terdapat kelompok yang telah terorganisir sehingga adanya espolitasi baik bagi orang dewasa maupun anak-anak untuk melakukan tindakan tersebut, sehingga ini

---

<sup>59</sup> Mohammad Syawal, diwawancarai oleh Peneliti, 13 juli 2023

menjadi sulit untuk ditangani dan diberikan edukasi agar tidak lagi menjadi gelandangan maupun pengemis.

Kemudian peneliti melanjutkan melakukan wawancara dengan bapak zainal mengenai faktor penghambat untuk mengelola sistem penanganan gelandangan, yakni sebagai berikut:

faktor yang berhubungan dengan “manajemen” dan “organisasi” dalam Dinas Sosial Kabupaten Situbondo yaitu tidak adanya proses evaluasi terhadap penanganan gelandangan dan pengemis oleh dinas sosial Kabupaten Situbondo. Hal ini juga menjadi penghambat efektifnya penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Situbondo. Suatu program atau kegiatan haruslah adanya proses evaluasi yang mana akan membantu menilai bagaimana program atau kegiatan itu berjalan dengan baik atau tidak. Sama halnya dengan evaluasi terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Situbondo diperlukannya adanya evaluasi dengan tujuan membantu keefektifan penanganan terhadap gelandangan dan pengemis di Kabupaten Situbondo.<sup>60</sup>

Dari data wawancara tersebut peneliti menyimpulkan bahwa faktor penghambat dalam penanganan gelandangan di Wilayah Kabupaten Situbondo juga dari faktor internal dinas, dimana dari setiap pelaksanaan penanganan tidak ada evaluasi perbaikan kinerja sehingga hal-hal yang bersifat kesalahan teknis tidak menemukan solusi.

Selanjutnya peneliti juga melakukan wawancara mengenai upaya yang dilakukan sebagai bentuk solusi dalam penanganan gelandangan di wilayah kabupaten Situbondo, yakni dengan bapak Samsuri selaku kepala Dinas Sosial Kabupaten Situbondo, yakni sebagai berikut:

---

<sup>60</sup>Zainal diwawancarai oleh Peneliti, 13 juli 2023

“menyelesaikan masalah gelandangan, pengemis dan anak jalanan bukanlah pekerjaan yang mudah. Tapi, minimalnya untuk menyelesaikannya dibutuhkan iktikad baik dan keseriusan pemerintah, untuk mempraktikkan apa yang sudah digariskan konstitusi dan mengoptimalkan peran lembaga yang ada. Khususnya anak-anak adalah potret masa depan Indonesia, maka tidak ada kata lain selain menyelamatkan mereka dari jurang keterbelakangan yang sekarang ini dirasakan anak – anak terlantar yang ada di negara ini. Penanganan masalah sosial yang sekarang ada masih belum menyentuh persoalan mendasar. Program-program jaminan sosial masih bersifat jalan ditempat, serta belum didukung oleh kebijakan sosial yang mengikat”<sup>61</sup>

Hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa upaya awal dalam penanganan gelandangan yakni diawali dengan pengoptimalan kinerja dari setiap instansi serta membuat program yang dapat menjamin kehidupan gelandangan dan edukasi bagi setiap masyarakat untuk memutus kebiasaan mengemis, gelandangan dan hal serupa lainnya.

### **C. Pembahasan Temuan**

#### **1. Bentuk Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo Dalam Penanganan Gelandangan**

penanganan gelandangan pengemis, fakir miskin dan anak terlantar merupakan masalah yang harus dihadapi oleh semua pihak, bukan hanya pemerintah, orang tua atau keluarga, melainkan juga setiap orang yang berada dekat dengan mereka. Mengenai masalah anak terlantar banyak hal yang sebenarnya dapat diatasi, seperti adanya panti-panti yang didirikan untuk menampung serta merawat mereka dan menangani akar masalah dari adanya anak terlantar.

---

<sup>61</sup>Samsuri, diwawancarai oleh Peneliti, 13 Juli 2023

Tetapi karena kurangnya tenaga pelaksana dan minimnya dana yang diperoleh untuk mendukung pelaksanaan kegiatan tersebut, maka panti-panti yang sudah berdiri tidak berfungsi dengan baik dan maksimal. Para gelandangan pengemis, fakir miskin dan anak terlantar berhak atas perlindungan dan juga bisa mendapat kehidupan yang layak seperti halnya masyarakat disekelilingnya yang berkehidupan cukup dan tidak terjerat dalam kemiskinan, demi terwujudnya kesejahteraan yang adil dan beradab sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Tahun 1945 Negara Republik Indonesia.<sup>62</sup>

Berdasarkan Hasil Temuan diatas bahwa Dinas Sosial Kabupaten Situbondo berperan aktif untuk dapat menekan jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Situbondo. Dinas Sosial Kabupaten Situbondo juga sebagai fasilitator dalam memberikan bantuan terhadap gelandangan dan pengemis Kabupaten Situbondo sesuai dengan peraturan yang berlaku. Selain itu, perlu adanya sosialisasi pencegahan timbulnya gelandangan dan pengemis di lakukan pada semua lapisan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung,<sup>63</sup>

#### 1) Usaha Represif

Usaha Represif dimaksud untuk mengurangi atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang di tujukan baik kepada seseorang

---

<sup>62</sup> Suparti. *Skripsi Pembinaan Anak Jalanan dalam Upaya Rehabilitasi Sosial di Panti Karya Remaja Sewon Bantul*. UNY: tidak diterbitkan,( 2019)

<sup>63</sup> Sumber : Dinas Sosial Kabupaten Situbondo

maupun kelompok orang yang melakukan pergelandangan dan pengemis. Usaha Represif meliputi :

a) Razia;

Razia dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Situbondo dibantu dengan Satuan Polisi Pamong Praja dengan menyisir jalan utama, lampu merah, pertokoan dan tempat keramaian lainnya untuk menemukan pengemis dan gelandangan. Waktu razia ini dilakukan secara kontinyu dan waktu yang ditentukan.

b) Penampungan tetap

Menyediakan tempat khusus bagi gelandangan dan pengemis yang memang orang-orang terlantar dan tidak punya rumah tinggal dalam suatu penampungan sekaligus tempat pembinaan dan keterampilan.

c) Identifikasi dan seleksi

Dengan melakukan pendataan nama, alamat serta identitas lain gelandangan dan pengemis. Apabila mereka punya tempat tinggal kemudian dipulangkan ke tempat asalnya.

d) Rapat koordinasi atau sidang kasus;

Rapat koordinasi dan sidang kasus dilakukan apabila terjadi pelanggaran Perda, dengan melakukan sidang tipiring ke gelandangan pengemis untuk dikenai denda.

e) Peyuluhan, bimbingan mental, sosil, keagamaan, kemasyarakatan di panti penampungan;

Dengan memberikan pengertian, penyuluhan dan memberikan nasehat berikut bimbingan serta pengajaran keterampilan.

f) Dirujuk ke rumah sakit jiwa bagi gelandangan psikotik;

Selain gelandangan dan pengemis, ditemukan juga beberapa yang mengidap kelainan jiwa atau masuk dalam kategori ODGJ (orang dengan gangguan kejiwaan).

g) Dikembalikan ke tempat asal.

Dilakukan dengan mengembalikan gelandangan dan pengemis yang bersangkutan ke keluarga atau mengantarkan ke tempat asalnya untuk dapat berkumpul dengan keluarganya di rumah.

## 2) Usaha Rehabilitasi Sosial

Usaha rehabilitasi sosial terhadap gelandangan pengemis meliputi serangkaian kegiatan :

a. Bimbingan mental;

Bimbingan berupa siraman rohani dan memberikan pengetahuan yang baik sehingga mereka enggan untuk mengemis. Dilakukan juga pemberian pengetahuan dan motivasi agar mereka bekerja.

b. Bimbingan sosial;

Bimbingan berupa arahan dan masukan yang bersifat membangun sekaligus motivasi agar mereka bekerja dalam sektor perdagangan dan keterampilan sehingga memberi manfaat.

c. Bimbingan ketrampilan;

Bimbingan berupa pemberian keterampilan berupa minat dan bakat gelandangan dan pengemis sesuai kemauan. Dalam hal ini beberapa keterampilan seperti menjahit, membuat keterampilan dan lain sebagainya.

d. Penyaluran

Penyaluran gelandangan dan pengemis ke sektor sektor pekerjaan produktif yang baik dan bermanfaat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) diamanatkan bahwa Negara Republik Indonesia berkewajiban melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Amanat tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah bersama semua komponen bangsa melalui pembangunan nasional. Bahwa amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagaimana tersebut di atas, khususnya untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, dalam hal perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan terhadap masyarakat miskin khususnya gepeng atau gelandangan pengemis, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang berlandaskan Pancasila.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Jon Muttolib dan Sudjarwo. *Gelandangan di Kancah Reformasi*. LP3ES, (2001),36

Program-program penanggulangan kemiskinan harus dilakukan secara terpadu, bukan saja pada proses perencanaan tetapi pada sasaran yang disesuaikan dengan karakteristik dari masing-masing wilayah tersebut. Hal ini sebagai penyempurnaan pendekatan yang selama ini telah dilaksanakan dengan penyeragaman suatu program pembangunan di semua wilayah Indonesia tanpa menghiraukan kondisi-kondisi yang melingkupinya. Dengan adanya model keterpaduan program mengatasi kemiskinan yang lebih spesifik maka nilai tambah dari suatu program akan semakin besar

Sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, diketahui bahwa program unggulan Dinas Sosial Kabupaten Situbondo meliputi :<sup>65</sup>

- a) Program Pemberdayaan Fakir Miskin, Komunitas Adat Terpencil (KAT) dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial melalui Program Pelatihan Keterampilan Bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial sebanyak 50 orang peserta dengan anggaran dana sebesar Rp.60.000.000,-
- b) Supervisi Program Keluarga Harapan (PKH) yang telah dilaksanakan sebanyak 1 kali dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.46.440.500,-.

Program Pelatihan Keterampilan Bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan suatu program penanggulangan kemiskinan. Kedudukan

---

<sup>65</sup> Sumber : Dinas Sosial Kabupaten Situbondo

PKH merupakan bagian dari program-program penanggulangan kemiskinan lainnya. Program Keluarga Harapan berada dibawah koordinasi TIM Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), baik di pusat maupun di daerah. Oleh sebab itu akan segera dibentuk tim pengendali PKH dalam TKPK agar terjadi koordinasi dan sinergi yang baik. PKH merupakan program lintas kementerian dan lembaga, serta aktor utamanya adalah dari badan Perencanaan pembangunan nasional, dan Dinas Sosial. Untuk mensukseskan program tersebut, maka dibantu oleh tim tenaga ahli PKH dan konsultan word bank.

Program PKH sebenarnya telah dilaksanakan diberbagai negara, khususnya negara-negara Amerika Latin dengan nama program yang bervariasi. Namun secara konseptual, istilah aslinya adalah *Conditional Cash Transfer* (CCT), yang diterjemahkan menjadi bantuan Tunai bersyarat. Program ini “bukan” dimaksudkan sebagai kelanjutan program subsidi langsung Tunai (SLT) yang diberikan dalam rangka membantu rumah tangga sangat miskin mempertahankan daya belinya pada saat pemerintah melakukan penyesuaian harga BBM. Program Keluarga Harapan lebih dimaksudkan kepada upaya membangun sistem perlindungan sosial kepada masyarakat miskin.<sup>66</sup>

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa dinas sosial Kabupaten Situbondo terlibat langsung dalam sosialisasi program ini. Sebelum melakukan sosialisasi, perlu diketahui dalam mengenal khalayak ini hal yang perlu dilakukan ialah mengenal terlebih dahulu

---

<sup>66</sup> Sumber : Dinas Sosial Kabupaten Situbondo

kerangka referensi (*frame of reference*) serta situasi dan kondisi yang layak. Hal ini dapat diketahui melalui observasi, penjajakan, atau penelitian. Hal ini telah dilakukan oleh Dinas Sosial agar sasaran sosialisasinya dalam mensosialisasikan program keluarga harapan menjadi efektif dan tepat sasaran.

Sasaran penanganan gepeng pertama terdapat dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yang menegaskan bahwa tujuan dibentuknya pemerintahan negara republik indonesia adalah melindungi segenap bangsa indonesia yang kemudian diturunkan dalam undang-undang dasar Negara Republik Indonesia dalam ketentuan Pasal 34 ayat (1) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa “fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”. Maka secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa semua orang miskin dan semua anak terlantar pada prinsipnya dipelihara oleh negara.

Ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat merupakan unsur penting dalam masyarakat. Terwujudnya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat berdampak pada berjalannya sistem sosial dalam masyarakat dengan dinamis. Dengan demikian ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat memegang peranan sentral dalam kehidupan bermasyarakat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 yang merupakan dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah

menempatkan dan memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.<sup>67</sup>

Lampiran huruf E matrik 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan penanganan terhadap gangguan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, penegakan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota serta pembinaan PPNS kabupaten/kota. Melihat pemberian kewenangan tersebut jelas bahwa kabupaten/kota berwenang untuk melakukan upaya dalam mewujudkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.<sup>68</sup> Upaya untuk mewujudkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat di daerah dilakukan dengan menetapkan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut penting sebagai dasar hukum dan juga bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah dalam upaya untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Terkait dengan pengaturan dalam Peraturan Daerah tersebut, Kabupaten Situbondo pada tahun 1972 menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 3 Tahun 1972 tentang Penyelenggaraan Ketertiban dan Kebersihan Umum Dalam Kabupaten Situbondo untuk mengatur ketertiban dan ketenteraman umum.

---

<sup>67</sup> Sri Mulyani. *Skripsi Pola Pembinaan Tuna Wisma dan Fakir Miskin Dalam Upaya Mempersiapkan Kemandirian di Panti Rehabilitasi Sosial di Prembun Kebumen Jawa Tengah*. UNY : tidak diterbitkan (2009)

<sup>68</sup> Setneg, Undang-Undang No23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 3 Tahun 1972 ditinjau dari aspek masa berlaku sudah lebih dari 40 (empat puluh) tahun.<sup>69</sup> Masa berlaku yang sudah lama tersebut dapat memunculkan berbagai masalah hukum seperti tidak sesuainya materi muatan perda dengan kebutuhan masyarakat. Tidak sesuainya materi muatan perda dengan kebutuhan masyarakat menyebabkan Perda tersebut tidak efektif sehingga dapat menyebabkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang merupakan tujuan utama dari Perda tersebut tidak terwujud.

Selain itu muatan materi dalam Perda tersebut sudah tidak sesuai dengan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh adalah sanksi pidana bagi pelanggar Perda yang hanya dikenakan denda Rp.3.000,-. Nilai Rp.3.000,- pada saat ini tentu tidak sebesar nilai Rp.3.000,- pada tahun 1972 karena terjadinya penurunan nilai uang. Akibatnya tentu saja sanksi pidana tersebut dianggap remeh oleh masyarakat karena kecilnya nilai sanksi.<sup>70</sup> Masih banyaknya jumlah gelandangan dan pengemis di Kabuapten Situbondo bisa dianggap sebagai peremehan oleh masyarakat terhadap Perda karena kecilnya sanksi. Tercatat pada akhir tahun 2015, terdapat 20 (dua puluh) gelandangan dan pengemis terjaring razia. Selain masalah gelandangan dan pengemis, permasalahan yang terjadi di Kabupaten

---

<sup>69</sup> Sekeretariat Negara Republik Indonesia, Undang-undang Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 3 Tahun 1972

<sup>70</sup> Sopariah Sadli. *Perilaku Gelandangan dan Penanggulangan*, ( Jakarta: LP3ES, 2016) , 45

Situbondo adalah Pedagang Kaki Lima (PKL), anak jalanan, penempatan dan jumlah reklame, sampah dan lain sebagainya.

Dengan melihat pentingnya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta melihat tidak efektifnya Perda Nomor 3 Tahun 1972, Pemerintah Kabupaten Situbondo memandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, dalam hal ini telah terbit Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 7 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, guna mewujudkan keteraturan dan rasa aman bagi masyarakat di Kabupaten Situbondo diperlukan kebijakan yang mengedepankan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sehingga terwujud kondisi daerah yang kondusif..

Walaupun seiring berkembang waktunya dan majunya Kabupaten Situbondo sangat pesat saat ini sudah semakin maju namun disisi lain disetiap pojok lampu merah Kabupaten Situbondo saat ini tampaknya masih dipadati gelandangan dan pengemis, lihat dilapangan para gelandangan dan pengemis sebagian besarnya dibawah umur dan orang tua, mereka biasanya meramaikan lampu merah dan pasar pada siang hari hingga pada malam hari dengan menggunakan mangkok dan gitar kecil. Fenomena sosial ini menjadi permasalahan baik bagi masyarakat dan pemerintah Kabupaten Situbondo, terutama bagi Dinas Sosial Kabupaten Situbondo, selain mengganggu ketertiban ditempat umum, keberadaan mereka meresahkan masyarakat, contohnya gelandangan dan pengemis mengganggu

ketertiban umum dengan merusak taman kota dan bernyanyi disekitaran lampu merah dan membuat antrian pengendara roda dua dan juga roda empat semakin sesak dan sebagainya.

Urbanisasi gelandangan dan pengemis berasal dari daerah pinggiran dari beberapa wilayah di kecamatan di Kabupaten Situbondo juga Kabupaten Situbondo, terkait dengan masalah ekonomi adanya persepsi yang buruk tentang gelandangan pengemis studi pada Dinas Sosial Kabupaten Situbondo menjadi kritikan keras bagi pemerintah. Berdasarkan indentifikasi peneliti dilapangan bahwa gelandangan dan pengemis Kabupaten Situbondo belum seutuhnya dipelihara, karena tidak setiap razia pihak dari Dinas Sosial menemukan gelandangan dan pengemis dikarenakan terjadi kebocoran informasi disaat mereka melakukan razia. Di Kabupaten Situbondo sasaran/target dari penanganan gepeng juga diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 7 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.<sup>71</sup>

Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tersebut diharapkan agar Kabupaten Situbondo bisa meminimalisir jumlah gelandangan dan pengemis. Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta anak jalanan bertujuan :

1. Mencegah dan mengantisipasi bertambah suburnya komunitas Gelandangan dan Pengemis;

---

<sup>71</sup> Segneg RI, Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No 7 Th 2018

2. Mencegah penyalahgunaan komunitas Gelandangan dan Pengemis dari eksploitasi pihak-pihak tertentu;
3. Mendidik komunitas Gelandangan dan Pengemis agar dapat hidup secara layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya;
4. Memberdayakan para gelandangan dan pengemis untuk dapat hidup mandiri secara ekonomi dan sosial;
5. Meningkatkan peran serta dan kesadaran pemerintah daerah, dunia usaha dan elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Dari Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo yang telah dibuat dalam penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan diharapkan dapat mengurangi keberadaan gelandangan dan pengemis. Untuk mencapai sasaran/target tersebut di atas, maka Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 7 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat khususnya dalam hal penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan juga mengatur beberapa usaha penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan yang mesti dilaksanakan di lapangan sebagai berikut :<sup>72</sup>

1. Usaha Preventif. Untuk mencegah timbulnya gelandangan pengemis oleh perorangan maupun kelompok di dalam masyarakat di lakukan.

---

<sup>72</sup> Setneg RI, Peraturan Daerah No 7 Tahun 2018 Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

2. Pemantauan dan/atau pengendalian terhadap sumber-sumber dan penyebab timbulnya gelandangan dan pengemis.
3. Pencegahan tersebut dilakukan baik oleh perseorangan, keluarga, kelompok, dan organisasi sosial atau organisasi kemasyarakatan, serta pemerintah daerah.
4. Setiap orang atau sekelompok orang dapat memberikan sumbangan dalam bentuk apapun yang di peruntukkan bagi gelandangan dan pengemis melalui Dinas Sosial dan Tenaga Kerja dan/atau organisasi sosial/organisasi keagamaan yang di atur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>73</sup>

Dengan demikian maka kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam penanganan gelandangan telah menyesuaikan amanat peraturan perundang-undangan yang kemudian diatur secara khusus berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 7 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

## **2. Hambatan Berikut Upaya Yang Dilakukan Terhadap Penanganan Gelandangan Di Wilayah Kabupaten Situbondo**

Berdasarkan data temuan pembahasan yang telah dijelaskan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis masih belum efektif sebagaimana yang diharapkan. Dibagian ini akan dibahas faktor apa saja yang menyebabkan ketidakefektivan penanganan gelandangan

---

<sup>73</sup> Segneg RI, Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo No 7 Th 2018.

pengemis tersebut. Pada dasarnya terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi efektivitas sebuah kebijakan yaitu :

1. Faktor organisasi, adalah hubungan yang sifatnya relatif tetap seperti susunan sumber daya manusia yang terdapat dalam organisasi.
2. Faktor lingkungan, mencakup dua aspek. Aspek pertama adalah lingkungan ektern yaitu lingkungan yang berada diluar batas organisasi dan sangat berpengaruh terhadap organisasi, terutama dalam pembuatan keputusan dan pengambilan tindakan. Aspek kedua adalah lingkungan intern yang dikenal sebagai iklim organisasi yaitu lingkungan yang secara kelseluruhan dalam lingkungan organisasi.
3. Faktor pekerja merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap di dalam diri setiap individu akan ditemukan banyak perbedaan, akan tetapi kesadaran individu akan perbedaan itu sangat penting dalam upaya mencapai tujuan organisasi.
4. Faktor Manajemen adalah strategi dan mekanisme kerja yang dirancang untuk mengkondisikan semua hal yang dalam organisasi sehingga efektivitas kebijakan dan praktek manajemen merupakan alat bagi pimpinan untuk mengarahkan setiap kegiatan guna mencapai tujuan organisasi.

Pemerintahan yang sedang berjalan sekarang menghadapi hal yang sama yaitu penanggulangan kemiskinan. Tentunya pemerintah harus belajar dari kesalahan para pendahulunya yaitu tidak membuat

kebijakan baru sama sekali. Diperlukan kebijakan yang cepat dan tepat, yang kemudian menjadi pertanyaan adalah apakah yang harus dilaku pemerintah, kebijakan seperti apa yang harus dikeluarkan, dan kapan seharusnya kebijaksanaan tersebut dilaksanakan dalam menanggulangi kemiskinan saat ini.

Untuk menanggulangi kemiskinan yang kronis sekarang ini perdebatan tentang konsep dan definisi sudah tidak diperlukan lagi karena hanya menghabiskan energi dan yang paling penting waktu. Rakyat miskin tidak membutuhkan perdebatan konsep yang retorik dan cenderung berhenti dalam wacana. Berdasarkan fakta temuan bahwa upaya dalam penanganan masalah penanganan gepeng adalah kesepakatan bersama terhadap konsep dan kemudian diimplementasikan. Untuk itu diperlukan penajaman program karena konsep, sarana-prasarana, dan kelembagaan sudah tersedia secara lengkap. Langkah-langkah penyempurnaan tersebut dapat dilakukan dengan cara pertama, penggalian informasi dari masyarakat. Kedua, mengumpulkan pengaduan. Ketiga, dengan melibatkan organisasi masyarakat non-pemerintah atau LSM/KSM yang dinilai lebih tahu tentang kemampuan masyarakat sendiri, dan keempat adanya verifikasi program oleh tim pengendali yang berfungsi untuk penyempurnaan dan penajaman program selanjutnya.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Jizrel, 2014. Artikel Skripsi. *Implementasi Undang-undang Nomor 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin*, 1. (Online), diakses pada tanggal 17 April 2015

Upaya penanggulangan kemiskinan baik melalui jalur pembangunan sektoral, regional, maupun yang khusus masing-masing mengandung lima pokok perhatian, yaitu pengembangan kualitas manusianya, pengembangan sumberdaya sosialekonomi, pengembangan prasarana dan sarana pendukung kegiatan sosialekonomi, penguatan kelembagaan pembangunan, dan penguatan dukungan bagi pembangunan yang berkelanjutan. Program-program pembangunan yang memberikan penekanan pada pendekatan pemberdayaan masyarakat masing-masing memiliki dimensi (ruang masalah) dan matranya (cakupan kewilayahan) sendiri, antara lain mencakup :<sup>75</sup>

1) Program-program penanggulangan kemiskinan.

Dimensinya adalah masalah pengurangan penduduk miskin kronis, dan matranya adalah kawasan/daerah seperti daerah kumuh perkotaan, daerah pantai, daerah pedalaman, dan desa tertinggal; dan

2) Program-program jaring pengaman sosial.

Dimensinya adalah masalah pengurangan penduduk miskin akibat krisis atau penduduk dengan kemiskinan yang parah, dan matranya adalah kawasan/wilayah daerah seperti daerah kumuh perkotaan, daerah pantai, daerah pedalaman, dan desa tertinggal.

---

<sup>75</sup> Suroto. *Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta*. ( Yogyakarta: Kanisius, 2004), 54

Kebijaksanaan program penanggulangan kemiskinan pada dasarnya tetap mengacu pada kebijakan yang sekarang sedang dilaksanakan, dengan melakukan beberapa BP-PK penyempurnaan sehingga pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan dapat lebih terpadu dan menyeluruh. Untuk memadukan dan mengkoordinasikan program penanggulangan kemiskinan Bappenas bertindak melakukan koordinasi perencanaan alokasi sedangkan koordinasi pelaksanaan dilakukan oleh Kantor Menko Kesra/Taskin dan implementasi pelaksanaannya dilakukan oleh departemen teknis terkait dan daerah.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, posisi pemerintah daerah semakin menguat dan sebaliknya dominasi pemerintah pusat mulai berkurang. Dalam undang-undang tersebut diberikan penegasan tentang makna otonomi daerah bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengenai kewenangan daerah dipertegas lagi bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Adapun urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud meliputi : politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi (peradilan), moneter dan fiskal nasional serta agama.

Dengan demikian selain kelima urusan tersebut merupakan kewenangan pemerintah daerah.

Disisi lain euforia otonomi daerah sering menimbulkan konflik antara pemerintah pusat dan daerah sebagai akibat daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab pemerintah daerah dan seluruh rakyat di daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat. Hal yang perlu disadari bahwa fungsi pemerintahan hanya tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*), membuat pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*) dan pemberdayaan masyarakat (*empowering*).<sup>76</sup>

Pada dasarnya ada hubungan yang sangat signifikan antara otonomi daerah dengan penanggulangan kemiskinan. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka pemerintah daerah diberi kepercayaan peran yang sangat besar dengan dukungan sumber pendapatan daerah, baik melalui pendapatan asli daerah maupun dana perimbangan dari pemerintah pusat.<sup>77</sup> Otonomi daerah juga memberi keleluasaan pemerintah daerah untuk merencanakan, melaksanakan, mengendalikan dan mengevaluasi program atas kebijakan pemerintah

---

<sup>76</sup> Sarlito W. Sarwono. *Masalah Sosial dan Penanganannya*. (Bandung: Persada Rosda Karya, 2009), 27

<sup>77</sup> Setneg RI, UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Darah

daerah. Dalam era otonomi luas ini menuntut jajaran pemerintah daerah dapat mengambil peran yang lebih besar dalam upaya mempercepat pengentasan kemiskinan. Dengan peran yang lebih besar pada pemerintah daerah ini maka peran pemerintah pusat makin bergeser pada hal-hal yang bersifat konsepsional.

Berdasarkan kebijakan nasional telah dikembangkan visi pembangunan bidang kesejahteraan dalam mengatasi kemiskinan yaitu membangun masyarakat yang maju dan sejahtera, sehat dan mandiri, serta bebas dari kemiskinan dan mampu mengatasi bencana karena sadar siap mengatasinya. Disamping itu juga dikembangkan prioritas pembangunan di bidang kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan, yaitu : pertama pengembangan sumber daya manusia terutama pemberdayaan anak-anak dan wanita, kedua menanggulangi kemiskinan melalui proses pemberdayaan dan mempermudah akses keluarga miskin terhadap kesempatan berusaha, modal dan pemasaran produk-produk yang dihasilkan, ketiga penanganan bencana dan musibah.<sup>78</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 telah diamanatkan tugas dan sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah melalui desentralisasi kewenangan dan memperkuat otonomi daerah.<sup>79</sup> Dalam kaitan pelaksanaan desentralisasi berarti juga menyerahkan proses pembangunan kepada masyarakat terutama

---

<sup>78</sup> Suroto. *Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta*. (Yogyakarta: Kanisius, 2004), 54

<sup>79</sup> Setneg RI, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

masyarakat miskin dalam upaya menolong dirinya sendiri. Sejak terjadinya krisis ekonomi dan moneter menimbulkan berbagai permasalahan antara lain masih banyaknya penduduk yang berada di bawah batas garis kemiskinan, jumlah tenaga kerja pengangguran meningkat.

Selain itu heterogenya kondisi geografis, demografis dan aspek-aspek lainnya, sehingga makin menyadarkan pemerintah bahwa mengatasi kemiskinan dalam kondisi yang serba beragam tersebut perlu didekati secara spesifik sehingga intervensi yang dilakukan pemerintah akan lebih terarah. Berdasarkan hal-hal tersebut maka diperlukan model-model yang berorientasi perwilayahan yang menjadi kantong-kantong kemiskinan. Selama ini pemerintah dianggap gagal melakukan program pengentasan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat, karena kebijakan yang diambil sifatnya sentralistik. Sudah saatnya, pemerintah mengembalikan lagi arah kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan melibatkan daerah secara penuh.

Faktor yang mendukung sosialisasi program keluarga harapan adalah adanya dukungan pemerintah daerah Kabupaten Situbondo sangat besar terhadap program keluarga harapan yaitu bekerja sama dengan pemerintah pusat. Selain pemerintah adanya juga dukungan dari tokoh masyarakat setempat khususnya. Dengan adanya dukungan dari pemerintah maka proses sosialisasi Program keluarga Harapan akan lebih cepat kepada rumah tangga sangat miskin karena dalam pranata sosial tokoh masyarakat mempunyai peran yang sangat

penting sebab mereka menjadi tokoh yang pendapat-pendapatnya sering didengar oleh masyarakat, menjadi panutan dan dihormati.

Faktor lain yang mendukung adalah adanya instansi pemerintah yang lain yang bisa diajak bekerja sama untuk mensosialisasikan program keluarga harapan. Seperti Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dinas infokom yang diajak bekerja sama oleh Dinas Sosial dan Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Situbondo. Mengenai faktor penghambat dalam sosialisasi program keluarga harapan oleh kurangnya pemahaman rumah tangga sangat miskin tentang pentingnya program ini bagi mereka, hal ini disebabkan sebagian besar masyarakat pengetahuannya masih rendah.

Dengan adanya faktor pendukung dan penghambat dalam sosialisasi ini diharapkan bisa menjadi acuan Dinas Sosial dan Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Situbondo dalam menyusun suatu kerangka konsep yang jelas mengenai sosialisasi Program keluarga Harapan sehingga menjadi tujuan dapat tercapai dengan baik. Pengentasan kemiskinan tetap merupakan salah satu masalah yang paling mendesak di Indonesia. Jumlah penduduk Indonesia yang hidup dengan penghasilan kurang dari AS\$ 2-per hari hampir sama dengan jumlah total penduduk yang hidup dengan penghasilan kurang dari AS \$2- per hari dari semua negara di kawasan Asia Timur kecuali Cina. Komitmen pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah yang disusun berdasarkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK).

Di samping turut menandatangani Tujuan Pembangunan Milenium (atau *Millennium Development Goals*), dalam RPJM-nya pemerintah telah menyusun tujuan-tujuan pokok dalam pengentasan kemiskinan, termasuk target ambisius untuk mengurangi angka kemiskinan. Walaupun angka kemiskinan nasional mendekati kondisi sebelum krisis, hal ini tetap berarti bahwa sekitar 40 juta orang saat ini hidup di bawah garis kemiskinan. Lagi pula, walaupun Indonesia sekarang merupakan negara berpenghasilan menengah, proporsi penduduk yang hidup dengan penghasilan kurang dari AS\$2-per hari sama dengan negara-negara berpenghasilan rendah di kawasan ini, misalnya Vietnam.<sup>80</sup>

Ada tiga ciri yang menonjol dari kemiskinan di Indonesia. Pertama, banyak rumah tangga yang berada di sekitar garis kemiskinan nasional, yang setara dengan PPP AS\$1,55-per hari, sehingga banyak penduduk yang meskipun tergolong tidak miskin tetapi rentan terhadap kemiskinan. Kedua, ukuran kemiskinan didasarkan pada pendapatan, sehingga tidak menggambarkan batas kemiskinan yang sebenarnya. Banyak orang yang mungkin tidak tergolong (miskin dari segi pendapatan) dapat dikategorikan sebagai miskin atas dasar kurangnya akses terhadap pelayanan dasar serta rendahnya indikator-indikator pembangunan manusia. Ketiga, mengingat sangat luas dan beragamnya wilayah Indonesia, perbedaan

---

<sup>80</sup> Parsudi Suparlan. *Kemiskinan di Perkotaan*. ( Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014), 81

antar daerah merupakan ciri mendasar dari kemiskinan di Indonesia. Wacana kemiskinan di Indonesia tetap menjadi wacana yang menarik untuk didiskusikan dan dicarikan solusi pemecahannya. Kemiskinan telah menjadi masalah yang kronis karena berkaitan dengan kesenjangan dan pengangguran. Jadi pemecahannya pun harus terkait dan komprehensif dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya.<sup>81</sup>

Sebenarnya dalam sekian tahun terakhir telah banyak program-program yang pernah dilakukan dalam upaya mengurangi kemiskinan. Program-program tersebut meliputi Program Inpres Desa Tertinggal, Kredit Usaha Tani, UPPKS dan Gerdu Taskin, serta Program Kredit-kredit Mikro dari BRI, Bantuan Langsung Tunai (BLT), PNPM, dan lain sebagainya. Namun usaha-usaha tersebut belum secara drastis terlihat hasilnya. Bahkan masalah kemiskinan tersebut semakin akut. Kebijakan penanggulangan kemiskinan yang pernah dilakukan terkesan parsial karena setiap terjadi pergantian pemerintahan, konsep lama yang sebenarnya sudah berjalan diabaikan dan dirumuskan kembali kebijakan yang baru.

Akibatnya setiap kebijakan belum bisa terlihat hasilnya dan cenderung menjadi komoditas politik untuk mempressure pemerintahan yang dahulu berkuasa. Di sinilah terlihat bahwa semua kebijakan penanggulangan kemiskinan yang pernah dilakukan cenderung politis dan tidak mendasar. Disamping itu dalam struktur pemerintahan

---

<sup>81</sup> Parsudi Suparlan. *Kemiskinan di Perkotaan*. ( Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014), 81

sendiri program yang dijalankan terkesan jalan sendiri-sendiri sehingga simpang siur, tidak fokus, dan membingungkan rakyat.

Pemerintahan yang sedang berjalan sekarang menghadapi hal yang sama yaitu penanggulangan kemiskinan. Tentunya pemerintah harus belajar dari kesalahan para pendahulunya yaitu tidak membuat kebijakan baru sama sekali. Apalagi usia pemerintahan sendiri hanya lima tahun sehingga diperlukan kebijakan yang cepat dan tepat. Yang kemudian menjadi pertanyaan adalah apakah yang harus dilakukan pemerintah, kebijakan seperti apa yang harus dikeluarkan, dan kapan seharusnya kebijaksanaan tersebut dilaksanakan dalam menanggulangi kemiskinan saat ini.

Untuk menanggulangi kemiskinan yang kronis sekarang ini perdebatan tentang konsep dan definisi sudah tidak diperlukan lagi karena hanya menghabiskan energi dan yang paling penting waktu. Rakyat miskin tidak membutuhkan perdebatan konsep yang retorik dan cenderung berhenti dalam wacana. Yang diperlukan sekarang adalah kesepakatan bersama terhadap konsep dan kemudian diimplementasikan. Untuk itu diperlukan penajaman program karena konsep, sarana-prasarana, dan kelembagaan sudah tersedia secara lengkap. Langkah-langkah penyempurnaan tersebut dapat dilakukan dengan cara pertama, penggalan informasi dari masyarakat. Kedua, mengumpulkan pengaduan. Ketiga, dengan melibatkan organisasi masyarakat non-pemerintah atau LSM/KSM yang dinilai lebih tahu tentang kemampuan masyarakat sendiri, dan keempat adanya verifikasi

program oleh tim pengendali yang berfungsi untuk penyempurnaan dan penajaman program selanjutnya.

Penajaman program bisa juga dilakukan dengan melakukan evaluasi terhadap program dengan memperhatikan kelemahan-kelemahan yaitu kesulitan yang dihadapi dan kelebihan dari program tersebut. Program yang dilaksanakan harus dimulai dengan targetting yaitu penentuan sasaran terhadap penanggulangan kemiskinan. Sasaran tersebut sebaiknya diarahkan pada dua hal yaitu pertama, masyarakat paling miskin dalam arti sudah tidak bisa bekerja lagi atau hanya bertahan hidup (*poor of poor*). Untuk golongan ini diperlukan santunan sosial dan dipersiapkan untuk bisa bangkit. Kedua, masyarakat miskin yang tidak produktif. Untuk golongan ini bisa dilaksanakan program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan dalam arti peningkatan produktivitas.<sup>82</sup>

Dalam pelaksanaan program ini peran pemerintah sebagai fasilitator saja, intervensi pemerintah sebaiknya pada peningkatan kesempatan kerja. Yang tidak kalah pentingnya dalam penanggulangan kemiskinan ini harus dikaitkan dengan *good governance* karena salah satu kegagalan program adalah pada *governance* yang tidak transparan dan akuntabel.

Dalam rangka otonomi daerah, pendanaan sebaiknya diberikan dalam bentuk *block grant* karena pendanaan yang cenderung instruktif

---

<sup>82</sup> Kartini Kartono. *Solusi Berbagai Masalah Sosial*. ( Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2015), 45

dan interventif akan menafikan pembangunan yang dititikberatkan pada manusianya yaitu pemberdayaan yang berkelanjutan. Disamping itu harus ada kesadaran kepada semua pihak terutama pemerintah daerah bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan bukanlah program nasional yang sifatnya sentralistis, tetapi kemiskinan adalah tanggung jawab bersama.<sup>83</sup>

Selama ini terkesan pemerintah daerah menganggap bahwa penanggulangan kemiskinan adalah program nasional sehingga mereka hanya bergerak apabila ada dana dari Pusat. Padahal nantinya masyarakat miskin tersebut akan menjadi beban yang berat dari Pemerintah Daerah dalam mencapai tujuan pembangunannya. Pendanaan tersebut tidak bisa dipisahkan dengan peran perbankan yaitu dalam penyaluran kredit. Keberpihakan bank dan lembaga keuangan lain terhadap penanggulangan kemiskinan seharusnya diberikan porsi yang besar. Keberpihakan ini diwujudkan melalui jumlah alokasi kredit yang diberikan untuk sektor-sektor yang erat kaitannya dengan usaha penanggulangan kemiskinan misalnya pertanian dan usaha produktif lainnya. Selain itu harus ada pembenahan kelembagaan dalam hal ini perbankan karena kemiskinan yang terjadi adalah kemiskinan struktural.<sup>84</sup>

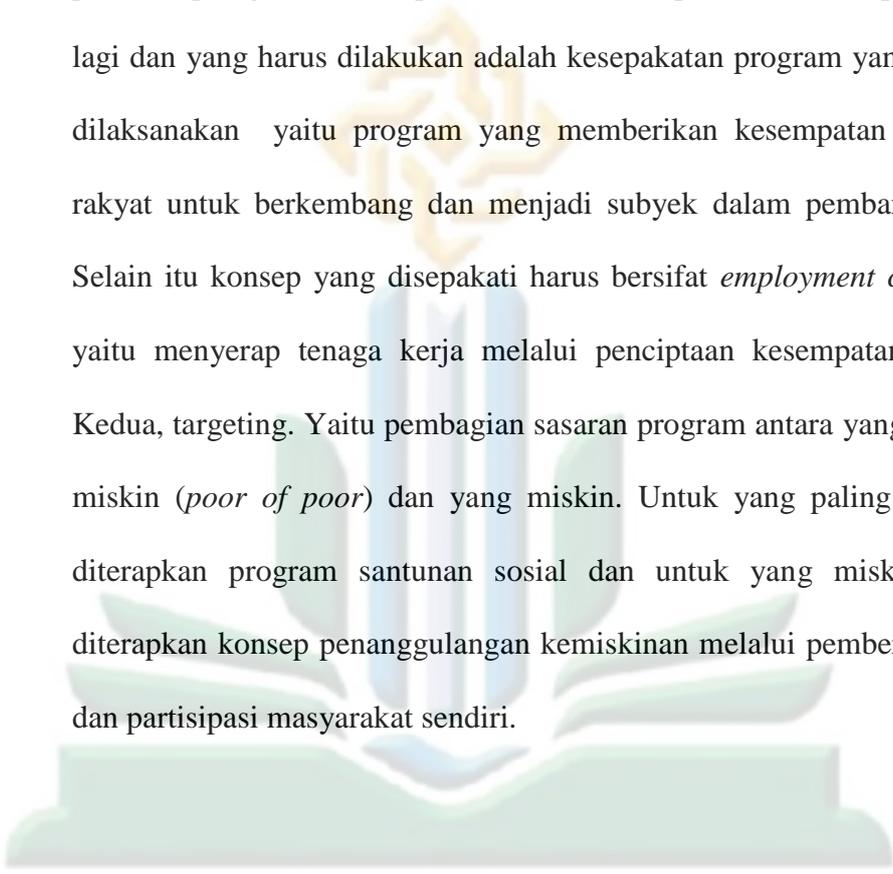
Pembangunan dalam rangka penanggulangan kemiskinan diarahkan pada pemberdayaan dan peningkatan pendapatan

---

<sup>83</sup> Kartini Kartono. *Solusi Berbagai Masalah Sosial*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2015), 45

<sup>84</sup> Ali. *Gelandangan dan Penanganan*. (Jakarta: Grasindo, 2010), 36

masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut yang perlu dilakukan adalah pertama, penajaman konsep. Perdebatan konsep sudah tidak diperlukan lagi dan yang harus dilakukan adalah kesepakatan program yang harus dilaksanakan yaitu program yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk berkembang dan menjadi subyek dalam pembangunan. Selain itu konsep yang disepakati harus bersifat *employment creation* yaitu menyerap tenaga kerja melalui penciptaan kesempatan kerja. Kedua, targeting. Yaitu pembagian sasaran program antara yang paling miskin (*poor of poor*) dan yang miskin. Untuk yang paling miskin diterapkan program santunan sosial dan untuk yang miskin bisa diterapkan konsep penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan dan partisipasi masyarakat sendiri.



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Bentuk kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam penanganan gelandangan adalah Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 7 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.
2. Hambatan berikut upaya yang dilakukan terhadap penanganan gelandangan di wilayah Kabupaten Situbondo . Regulasi tentang gelandangan dan pengemis Di Kabupaten Situbondo belum tercapai secara maksimal . Adapun penghambat dalam penanganan gelandangan dan pengemis adalah *Faktor pertama*, Karakteristik organisasi. *Faktor kedua*, yang berkaitan masalah karakteristik lingkungan. *Faktor Ketiga*, berhubungan dengan ketergantungan ekonomi. *Yang keempat*, faktor-faktor yang berhubungan dengan “manajemen” dan “organisasi” dalam Dinas Sosial Kabupaten Situbondo yaitu tidak adanya proses evaluasi terhadap penanganan gelandangan dan pengemis oleh dinas sosial Kabupaten Situbondo.

#### B. Saran

1. Kepada pemerintah Kabupaten Situbondo untuk koordinasi internal antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Kabupaten Situbondo berikut pemerintah daerah lain di Jawa Timur secara nasional, agar permasalahan migrasi Gepeng dari satu wilayah ke wilayah lain dapat diaatasi.

2. Kepada Dinas Sosial kabupaten Situbondo Perlu diintensifkan program pelatihan para gepeng supaya mendapatkan skill/keterampilan untuk dapat bekerja dalam bidang yang lain yang lebih baik.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

Achmad Fedyani, *Integrasi Sosial Golongan Miskin di Perkotaan: Pendekatan Kualitatif Mengenai Kemiskinan*. Kertas kerja dalam Lokakarya GAPRI. Jakarta, 2007

Ali Faried, *Demokratisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005

Dandi Ramdani. *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003

Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005

Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

Sutrisono Hadi, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. (Yogyakarta:Pustaka pelajar,2017)

Basuki Kurniawan, Badrut Tamam, *Sosiologi Hukum Perspektif Max Weber*, (Depok: Pustaka Radja) 2022.

Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: University Press, 2020.

Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*. ( Bandung: Rineka cipta, 2008),

Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah* (Jember: UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember Press, 2020).

Sugiyono, *Metode penelitian kuantitatif kualitatif dan R&D* (Bandung:CV. Alfabeta, 2013),

*Jimii Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

Payaman Simanjuntak, *Pengantar Sumber Daya Manusia*, Jakarta, Lembaga Penerbit Universitas Indonesia, 1986

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010

Ronny Hanitijo Soemitro. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta : Rinneka Cipta, 1988

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006

Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006

Syaukani dan Afan Gafar, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

**Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Peraturan Menteri Sosial Nomor 98 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial.

Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat

**Jurnal :**

Denny David Nagaring, *Peran Pemerintah Dalam Mengatasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kota Manado (Studi Di Dinas Sosial Dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Manado)*, Jurnal Governance, Vol.I Nomor 2, 2021

Harniati dalam Vendy Wijanarko, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kemiskinan di Kecamatan Jembluk Kabupaten Jember* Jurnal Lentera Hukum Universitas Jember, Jember, 2013

Romadhon, Rusdian Dwi. *Peran Pemerintah Daerah untuk Mengurangi Angka Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) di Kota Pasuruan*, Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Malang, 2021

**PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Mareta Ananda Safira

Nim : S201183077

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah

Institusi : Universitas Islam Negeri Kiai Achmad Siddiq Jember

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa dalam hasil penelitian ini tidak terdapat unsur-unsur penjiplakan karya penelitian atau karya ilmiah yang pernah dilakukan atau dibuat orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka

Apabila di kemudian hari ternyata hasil penelitian ini terbukti terdapat unsur-unsur penjiplakan dan ada klaim dari pihak lain, maka saya bersedia untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

Jember, 1 November 2023

Saya yang menyatakan,



**Mareta AnandaSafira**

**NIM.S20183077**

### TRANSKIP WWANCARA

Nama Informan : Bapak Samsuri

Waktu wawancara : 13 Juli 2023

Keterangan : Kepala Dinas Kabupaten Sittubondo

1. Apakah faktor yang menyebabkan banyaknya Gelandangan di Kabupaten Situbondo pak ?
2. Apa dasar hukum adanya kewenangan pemerintah daerah dalam penanganan gelandangan ?
3. Apakah pemerintah Kabupaten Situbondo telah membuat kebijakan dalam penanganan gelandangan ?

Nama Inorman : Bapak Mokhammad

Waktu wawancara : 13 Juli 2023

Keterangan : Kepala Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial Kabupaten Situbondo

1. Bagaimana perkembangan Gelandangan di Kabupaten Situbondo ?
2. Apakah ada penertiban dan penanganan terhadap gelandangan itu sendiri bapak ?
3. Bagaimana peranan Dinas Sosial dalam penanganan gelandngan tersebut?
4. Apakah ada upaya yang di lakukan Pemerintah Daerah untuk meminimalisir gelandangan tersebut?

Nama Informan : Bapak Zainal

Waktu wawncara : 13 Juli 2023

Keterangan : Staff Dinas Sosial Kabupaten Situbondo

1. Berdasarkan data, berapa banyak gelandangan yang ditertibkan dan di sudah dientas?
2. Bagaimana upaya pembinaan dan pengawasan Dinas Sosial tewrhadap penanganan Gelandangan ?
3. Bagaimana bentuk Penertiban dan penanganan tersebut?

## Lampiran



PEMERINTAH KABUPATEN SITUBONDO  
DINAS SOSIAL  
Jalan Angrek No. 54 Telp. / Fax. (0338) 4591657  
SITUBONDO - 68312

**SURAT KETERANGAN**  
Nomor : 453/43/1001.11/2023

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama	: Ir. H. TIMBUL SURJANTO, M.M
NIP	: 19680326 199312 1 002
Jabatan	: Kepala Dinas Sosial Kabupaten Situbondo
Menerangkan Bahwa	
Nama	: MARETA ANANDA SAFIRA
NIM	: S 20183077
Universitas	: Universitas KH AHMAD SHIDDIQ
Fakultas	: HUKUM TATA NEGARA
Prodi	: SYARIAH

Nama yang tersebut diatas telah benar-benar melakukan Penelitian / Survey di Dinas Sosial Kabupaten Situbondo dengan judul "KEBLAJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN SITUBONDO DALAM PEMBINAAN GELANDANGAN DI KABUPATEN SITUBONDO DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF" terhitung sejak 12 Oktober sampai dengan 12 November.

Demikian Surat Keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Situbondo, 13 November 2023

KEPALA DINAS SOSIAL  
KABUPATEN SITUBONDO  
Ir. H. TIMBUL SURJANTO, M.M  
Pembina Utama Muda  
NIP. 19680326 199312 1 002

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER

**BIODATA PENULIS****Biodata pribadi**

Nama : Mareta Ananda Safira  
Tempat, Tanggal lahir : Jember, 05 Maret 2000  
Jenis kelamin : Perempuan  
Alamat : Jalan Letjen Panjaitan 48, Sumpalsari, Jember.  
Agama : Islam  
Status : Belum Nikah  
Pekerjaan : Mahasiswa  
Kewarganegaraan : Warga Negara Indonesia (WNI)  
No.Hp : 08157005094  
Email : [maretaananda12@gmail.com](mailto:maretaananda12@gmail.com)

**Riwayat Pendidikan**

1. SDN KEPATIHAN 05
2. SMP AL-FURQAN
3. SMK KARTINI