

TESIS

Strategi Pemerintah Daerah Dalam Penertiban Gelandangan Dan Pengemis Berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban Umum Di Kota Gorontalo



Oleh:

Rahmatullah

HS22301007

PROGRAM PASCASARJANA

MAGISTER HUKUM

UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO

2024

HALAMAN JUDUL

**Strategi Pemerintah Daerah Dalam Penertiban Gelandangan Dan
Pengemis Berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban
Umum Di Kota Gorontalo**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Ujian Tesis

Disusun dan diajukan oleh :

Rahmatullah

HS22301007

**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER HUKUM
UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO
2024**

LEMBAR PERSETUJUAN

**Strategi Pemerintah Daerah Dalam Penertiban Gelandangan Dan
Pengemis Berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban
Umum Di Kota Gorontalo**

Disusun dan diajukan oleh :

Rahmatullah

HS22301007

Untuk Tahap Ujian Tesis
Pada Tanggal

Menyetujui
Komisi Pembimbing

Pembimbing I

DR. Marwan Djafar, S.H., M.H.
NIDN : 0911037001

Pembimbing II

DR. Nur Insani, S.H., M.H.
NIDN : 0924076902

**Mengetahui :
Ketua Program Studi Magister Hukum**

**DR. SUMIYATI BEDDU, S.H., M.H.
NIDN : 0930087002**

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Rahmatullah
NIM : HS22301007
Program Studi : Magister Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang berjudul **STRATEGI PEMERINTAH DAERAH DALAM PENERTIBAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS BERDASARKAN PERDA NOMOR 1 TAHUN 2018 TENTANG KETERTIBAN UMUM DI KOTA GORONTALO** adalah benar-benar karya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan Tesis ini diberi tanda *Citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebutkan sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan segala bentuk kenikmatan kesehatan sehingga penulis dapat merampungkan Tesis ini sebagai salah satu persyaratan untuk mendapatkan gelar Magister Hukum. dengan judul ; **“Strategi Pemerintah Daerah Dalam Penertiban Gelandangan Dan Pengemis Berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban Umum Di Kota Gorontalo.”** Tesis ini dibuat untuk memenuhi salah satu syarat mengikuti ujian Tesis.

Penulis Menyampaikan terimakasih kepada:

1. Ucapan terimakasih kepada kedua orang tua saya Bapak dan Ibu yang selalu mendoakan dan mensupport untuk keberhasilan penulis ;
2. Ibu Dr. Rafika nur, SH., MH., dan Bpk. Dr. Hasanuddin Bagu, SE., M.si Yang telah membimbing saya di gorontalo sekalis sebagai orang tua
3. Bapak Dr. Abdul Gaffar La Tjokke, M,Si, Selaku Ketua Yayasan Pengembangan
4. Ibu Dr. Dra. H. Juriko Abdussamad,M.Si, Selaku Rektor Universitas Ichsan Gorontalo.
5. Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (YPIPT) Ichsan Gorontalo.
6. Bapak Dr. Arifin SE., M.Si Selaku Direktur Pascasarjana Univesitas Ichsan Gorontalo.
7. Bapak Dr. Apriyanto Nusa, S.H., M.H Selaku Wakil Direktur I Pascasarjana Univesitas Ichsan Gorontalo

8. Bapak Dr. Marten Puyo, S.E., M. Ak Selaku Direktur II Pascasarjana Universitas Ichsan Gorontalo
9. Ibu Dr. Sumiyati Beddu, SH., MH, Selaku Ketua Program Studi Magister Hukum Universitas Ichsan Gorontalo.
10. Bapak Arpin, S.H., M.H Selaku Sekertaris Prodi Magister Hukum
11. Bapak Dr. Marwan Djafar, S.H., M.H., selaku Pembimbing I, yang telah membimbing penulis selama mengerjakan Tesis.
12. Ibu Dr. Nur Insani, S.H., M.H., selaku Pembimbing II, yang telah membimbing penulis selama mengerjakan Tesis
13. Bapak dan Ibu Dosen yang telah mendidik dan membimbing penulis selama mengerjakan Tesis.
14. Kepada sodara sodara saya yang telah membantu dan suport saya dalam finansial
15. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam penyelesaian Tesis ini.

Gorontalo, Mei 2025
Penulis,

Rahmatullah
NIM : HS22301007

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
UCAPAN TERIMA KASIH.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
ABSTRAK.....	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitan	14
E. Orisinalitas Penelitian	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Landasan Teoritis	18
1. Teori Sistem Hukum	18
2. Teori Epektifitas.....	2

B.	Landasan Konseptual	27
1.	Strategi Pemerintah Daerah Dalam Penertiban Gelandangan Dan Pengemis	27
2.	Tugas Dan Usaha Pemerintah Dalam Penanganan Gelandangan Dan Pengemis	30
3.	Peran Satpol PP dalam Penangan Pengemis dan Gelandangan	32
4.	Penegertian Gelandangan dan pengemis	39
C.	Bagan Kerangka Pikir	46
D.	Definisi Operasional	47
BAB III METODE PENELITIAN		50
A.	Jenis Penelitian	50
B.	Pendekatan Penelitian	51
C.	Lokasi Penelitian	52
D.	Populasi Dan Sampel	53
E.	Sumber Data	54
F.	Teknik Pengumpulan Data	55
G.	Teknik Analisis Data	57

BAB IV Hasil Penelitian Dan Pembahasan 60

A. Strategi pemerintah daerah terhadap maraknya pengemis dan Gelandangan.. 64

1. Pembinaan 64

2. Bantuan Modal Usaha 75

3. Evaluasi 78

B. faktor yang menghambat penanganan pengemis dan gelandangan 81

1. Penegakan Hukum 81

2. Anggaran 88

3. Sarana dan Prasarana 93

BAB V Penutup..... 98

A. Kesimpulan 98

B. Saran 99

DAFTAR PUSTAKA..... 101

LAMPIRAN

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji strategi Pemerintah Daerah Kota Gorontalo dalam menangani gelandangan dan pengemis berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum. Penelitian ini menggunakan metode normatif empiris, yakni dengan mengkaji isi peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya di lapangan melalui wawancara dengan pihak terkait dan observasi langsung. Hasil penelitian menunjukkan bahwa strategi pemerintah meliputi penertiban, pembinaan, dan rehabilitasi sosial. Namun, pelaksanaannya belum optimal karena keterbatasan sumber daya, lemahnya koordinasi antarinstansi, dan belum maksimalnya partisipasi masyarakat. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi kebijakan serta mendorong peningkatan efektivitas penanganan masalah gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo.

Kata kunci: **Strategi, Pemerintah Daerah, Gelandangan, Pengemis, Perda, Kota Gorontalo**

ABSTRAK

This study aims to examine the strategy of the Gorontalo City Regional Government in dealing with vagrants and beggars based on Regional Regulation Number 1 of 2018 concerning Public Order. This study uses an empirical normative method, namely by examining the contents of laws and regulations and their implementation in the field through interviews with related parties and direct observation. The results of the study indicate that the government's strategy includes order, guidance, and social rehabilitation. However, its implementation has not been optimal due to limited resources, weak coordination between agencies, and less than optimal community participation. This study is expected to be a material for policy evaluation and encourage increased effectiveness in handling the problem of vagrants and beggars in Gorontalo City

Keywords: Strategy, Regional Government, Vagrants, Beggars, Regional Regulation, Gorontalo City

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Hak untuk melangsungkan hidup dan kehidupan sebagai warga negara Indonesia dijamin oleh konstitusi, dan salah satu dari warga negara tersebut adalah gelandangan dan pengemis. Untuk mempertahankan kehidupan sehari-hari diperlukan keterampilan yang mumpuni sehingga dengan itu mampu mencari nafkah dan memperoleh dengan cara yang baik pula.

Kota merupakan suatu wilayah yang pemukimannya relatif besar, padat dan permanen, serta dihuni oleh orang-orang yang heterogen kedudukan sosialnya. Keadaan tersebut didukung karena perkotaan merupakan pusat perekonomian, kebudayaan, politik dan pemerintahan sehingga banyak masyarakat yang berdatangan dari luar kota ke kota bahkan menetap. Pesatnya pertumbuhan penduduk di perkotaan tidak seimbang antara masyarakat dan ruang sehingganya berdampak pada peluang pekerjaan yang mengakibatkan meningkatnya tingkat pengangguran. Persaingan hidup yang keras di perkotaan, membuat mereka yang tidak memiliki keterampilan ataupun tingkat pendidikan yang tinggi akan kehilangan peluang untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan sebagaimana mestinya. Wilayah perkotaan tidak terlepas dari masalah kemiskinan. Kemiskinan merupakan keadaan dimana seseorang atau kelompok yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya.

Ketidakmampuan seseorang dalam pemenuhan kebutuhannya bisa disebabkan karena keadaan yang bermalasan, ingin mendapatkan uang secara instan fisik yang cacat, keterampilan terbatas, pendidikan yang rendah, bahkan tidak adanya ruang gerak bagi mereka untuk berkreasi dan berinovasi. Keadaan seperti ini yang menjadi lingkaran tak berujung bagi masyarakat miskin. Tidak adanya kesempatan bagi mereka untuk memiliki ruang gerak mengakibatkan mereka menjadi manusia yang tidak produktif. Hasilnya mereka akan tetap berada pada garis kemiskinan, bahkan mereka lebih memilih hidup Menggelandang dan Mengemis, biasanya kita dapati di pinggiran jalan dan lampu merah.

Homeless atau gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan mata pencaharian yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan memintaminta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain, dan dapat meresekahn masyarakat dan menggabgu ketertiban umum.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Alinea keempat menegaskan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh Tumpah Darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut

melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social.¹

Berikutnya, dalam Pasal 34 UUD 1945 ditegaskan bahwa Negara bertanggung jawab untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar guna memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kemanusiaan. Untuk melaksanakan tanggung jawab Negara Republik Indonesia diperlukan kebijakan pembangunan nasional yang berpihak pada fakir miskin dan anak terlantar secara terencana, terarah, dan berkelanjutan²

Selanjutnya, di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis diatur bahwa gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia, karena itu perlu diadakan usaha-usaha pembinaan. Usaha tersebut bertujuan untuk memberikan rehabilitasi kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan dan penghidupan yang layak sebagai warga Negara Republik Indonesia³

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan memintaminta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.⁴ Dalam usaha mengatasi masalah Tuna Sosial di Kota

¹ Effendi Suryana, Pancasila dan Ketahanan Jati Diri Bangsa, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2015), hlm. 155

² M.Yusuf, Delapan Langkah Kreatif Tata Kelola Pemerintahan dan Pemerintah Daerah, (Jakarta: Salemba Empat, 2011), hlm. 135.

³ Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Gorontalo , Dinas Sosial Kota Gorontalo mengacu pada Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal Bidang Sosial di Daerah Provinsi dan di Daerah Kabupaten/Kota. Dalam peraturan tersebut, daerah Kabupaten/Kota diberikan Standar Pelayanan Minimal berupa Rehabilitasi Sosial dasar untuk menangani masalah Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

Sebagaimana kita ketahui, sebagian besar masyarakat desa menganggap bahwa berpindah di kota akan merubah nasib mereka. Tapi hal ini akan terlaksana jika kita memiliki keterampilan. Namun, banyak orang yang tidak memiliki keterampilan tetap ke kota bermodalkan nekad. Jika pemikiran ini tidak segera di ubah, tentu saja setiap hari akan semakin banyak masyarakat tanpa keahlian di kota yang berpotensi sebagai tunawisma. Kehadiran peminta minta dan pengemis telah menjadi masalah sosial yang mengganggu dan meresahkan masyarakat. Sebagian masyarakat menganggap peminta minta dan pengemis sebagai orang-orang dengan citra negatif serta dapat mengganggu ketertiban, keindahan, kesusilaan, kebersihan, ketenteraman Masyarakat. Alhasil, tunawisma akan semakin banyak dan membuat kota semakin terlihat kumuh. Dari kekumuhan itu, akan menyebabkan masalah baru seperti banyaknya wabah penyakit,. Dari wabah penyakit tentu saja akan menyebabkan lingkungan menjadi tidak bersih, meningkatkan kemiskinan di dan juga tingginya tingkat kriminalitas,

Dalam KUHP pada Pasal 429 yang menyebutkan “bahwaa Setiap Orang yang bergelandangan di jalan atau di tempat umum yang mengganggu ketertiban umum

dipidana dengan pidana denda paling banyak kategori” dan Pada Pasal 504 KUHP Pasal 504 “mengatur tentang hukum pidana terkait seseorang yang mengemis di muka umum. Berikut isi pasalnya: (1) Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu. (2) Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan” dan pada Pasal 505 Pasal ini mengatur tentang hukuman bagi seseorang atau sekelompok orang yang menjadi gelandangan yang berada di tempat umum. Berikut isi pasalnya: (1) Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan⁵

Salah satu tugas utama negara adalah memerdekakan warga dari kemiskinan. Oleh karena itulah, para pendiri negara ini merumuskan aturan dasar bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Konstitusi pun secara tegas memerintahkan agar fakir miskin dan anak-anak telantar dipelihara atau menjadi tanggung jawab negara.⁶

Pemerintah Daerah Kota Gorontalo memiliki peran penting dalam menangani permasalahan sosial ini, mengingat keberadaan tuna sosial di wilayah tersebut selalu ada dan mudah ditemui di berbagai lokasi, seperti jalanan, fasilitas umum, serta

⁵ Kitab Undang Undang Hukum Pidana

⁶ Marif Marif, “Analisis Peraturan Daerah Kota Makassar Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Dan Pengamen,” *Amsir Law Journal* 4, no. 1 (2022): 96–111, <https://doi.org/10.36746/alj.v4i1.118>.

transportasi umum. Kehadiran mereka juga berdampak pada Kota Gorontalo, di antaranya menimbulkan keresahan bagi masyarakat dan memengaruhi estetika kota.

Keberadaan tuna sosial di Kota Gorontalo juga berdampak pada terganggunya keindahan kota serta meningkatnya potensi ancaman terhadap keamanan masyarakat. Dalam konteks ini, jika merujuk pada pemerintah, khususnya Dinas Sosial Gorontalo, perlu merumuskan strategi penanganan yang efektif. Strategi tersebut harus mempertimbangkan berbagai dimensi, seperti visi dan misi, analisis kekuatan dan kelemahan, peluang serta ancaman yang mungkin dihadapi, serta langkah-langkah strategis yang tepat untuk mengatasi permasalahan tuna sosial di Kota Gorontalo.⁷

Dinas Sosial Kota Gorontalo menerapkan strategi jangka pendek dalam menangani permasalahan tuna sosial melalui program Rehabilitasi Sosial. Program ini berpedoman pada Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 9 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar dalam Standar Pelayanan Minimal di bidang sosial bagi daerah provinsi serta kabupaten/kota. Berdasarkan regulasi tersebut, pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk menjalankan Rehabilitasi Sosial bagi tuna sosial. Pelaksanaannya dapat dilakukan di lingkungan keluarga, di rumah singgah, atau dialihkan ke pihak pemerintah daerah provinsi untuk

⁷ Bagus Ibnu Santoso, Eka Yulyana, and Lina Aryani, "MANAJEMEN STRATEGI DINAS SOSIAL DALAM MENANGANI PERMASALAHAN TUNA SOSIAL DI KOTA BEKASI (Studi Pada Penanganan Gelandangan, Pengemis, Dan Anak Jalanan)," *Moderat : Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 8, no. 2 (2022): 213–23, <https://doi.org/10.25157/moderat.v8i2.2699>.

penanganan atau membuat suatu pemukiman sementara sebagai bentuk strategi pemerintah jangka pendek.

Penampungan sementara merupakan salah satu langkah awal yang dilakukan pemerintah dalam menangani gelandangan yang telah terjaring dalam operasi penertiban. Pemerintah, melalui Dinas Sosial, menyediakan rumah singgah atau panti sosial sebagai tempat tinggal sementara bagi gelandangan sebelum diberikan solusi yang lebih permanen. Di tempat ini, mereka mendapatkan kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, layanan kesehatan, serta bimbingan psikososial. Selain itu, beberapa tempat penampungan juga memberikan pelatihan keterampilan sederhana agar mereka memiliki bekal untuk kembali hidup mandiri. Penampungan ini bertujuan untuk memberikan perlindungan sementara sekaligus sebagai tahapan awal sebelum dilakukan rehabilitasi atau pemulangan ke daerah asal.

Setelah dilakukan pendataan dan asesmen di penampungan sementara, pemerintah dapat memutuskan apakah gelandangan tersebut perlu dikembalikan ke daerah asalnya. Pemulangan ini biasanya dilakukan apabila mereka berasal dari luar kota dan tidak memiliki tempat tinggal tetap di wilayah tersebut. Pemerintah daerah bekerja sama dengan pemerintah di daerah asal gelandangan untuk memastikan mereka dapat diterima dan mendapatkan bantuan lebih lanjut, seperti dukungan keluarga atau program sosial di kampung halamannya. Langkah ini bertujuan untuk mengurangi jumlah gelandangan di kota serta memastikan bahwa mereka mendapatkan perhatian dari daerah asalnya, sehingga tidak kembali ke kehidupan jalanan.

Dan Pemerintah juga harus Mempunyai Jangka panjang untuk Penanganan Gelandangan seperti Salah satu strategi jangka panjang yang diterapkan pemerintah dalam menangani permasalahan gelandangan adalah melalui pemberdayaan ekonomi dan pelatihan keterampilan. Program ini bertujuan untuk membekali gelandangan dengan kemampuan yang dapat membantu mereka memperoleh pekerjaan atau menjalankan usaha mandiri. Pemerintah, melalui Dinas Sosial dan instansi terkait, menyediakan berbagai pelatihan seperti keterampilan menjahit, pertukangan, bengkel, wirausaha, hingga pengolahan makanan. Dengan adanya pelatihan ini, diharapkan para gelandangan dapat memiliki keahlian yang cukup untuk kembali berintegrasi ke dalam masyarakat dan menghindari kehidupan di jalanan. Selain itu, pemerintah juga dapat bekerja sama dengan dunia usaha dan industri untuk menyalurkan mereka ke dalam lapangan pekerjaan yang sesuai dengan keterampilan yang telah diperoleh.

Selain pelatihan keterampilan, pemerintah juga berupaya menyediakan perumahan sosial bagi gelandangan yang tidak memiliki tempat tinggal tetap. Salah satu langkah yang dilakukan adalah membangun rumah susun sederhana sewa (Rusunawa) atau hunian murah yang diperuntukkan bagi masyarakat kurang mampu, termasuk eks-gelandangan. Dengan adanya hunian yang terjangkau, mereka dapat memiliki tempat tinggal yang layak dan tidak perlu kembali ke jalanan. Program ini juga sering kali disertai dengan subsidi dari pemerintah untuk memastikan biaya sewa atau kepemilikan tetap terjangkau bagi mereka yang memiliki keterbatasan ekonomi.

Lebih lanjut, program perumahan sosial tidak hanya menyediakan tempat tinggal, tetapi juga membangun komunitas yang mendukung rehabilitasi sosial dan ekonomi bagi para mantan gelandangan. Pemerintah dapat mengintegrasikan program ini dengan berbagai layanan pendukung, seperti pelatihan keterampilan di lingkungan perumahan, akses ke modal usaha, serta bimbingan sosial agar mereka dapat menjalani kehidupan yang lebih stabil. Dengan adanya pemberdayaan ekonomi dan perumahan sosial yang terencana dengan baik, diharapkan masalah gelandangan dapat diatasi secara berkelanjutan, sehingga mereka tidak kembali ke kehidupan jalanan dan dapat hidup mandiri dengan lebih baik.

Kota Gorontalo merupakan salah satu , Ibu kota Gorontalo , pusat segala aktivitas ekonomi, sosial dan budaya. Seperti halnya kota-kota lain yang sedang berkembang di seluruh di Indonesia, Kota Gorontalo juga merasakan fenomena yang serupa. Perkembangan pesat, seperti berdirinya kantorkantor, pusat perbelanjaan, sarana perhubungan, pabrik, sarana hiburan dan sebagainya tak pelak mendorong para pendatang untuk mengadu nasib. Bagi mereka yang mempunyai bekal ilmu pengetahuan dan keterampilan yang cukup bukan tidak mungkin mereka mampu bertahan di kota ini. Tapi sebaliknya, bagi mereka yang belum beruntung bukan tidak mungkin pula mereka menyambung hidupnya dengan cara mengemis dan bergelandangan (gepeng) Pada dasarnya permasalahan umum gelandangan dan pengemis erat kaitannya dengan masalah keamanan dan ketertiban yang mengganggu di Kota Gorontalo. Dengan berkembangnya gelandangan dan pengemis maka diduga

akan memberikan peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban di kota Gorontalo.

Seperti yang sudah tertulis dalam Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Tetertiba Umum yang menyatakan Bahwa :

1. Dilarang mencari penghasilan dengan mengemis, mengamen, dan/atau sejenisnya di Jalan, djdam angkutan umum, rumah tempat tinggal, kantor dan tempat umum; atau
2. menghimpun pengemis, pengamen, atau anak jalanan untuk dimanfaatkan dengan cara meminta atau mengamen untuk ditarik penghasilannya

OBJEK	2022	2023	2024	Jenis Kelamin		Usia		Total
				L	P	Dewasa	Anak anak /remaja	
GELANDANG AN	7	13	18	13	6	9	10	75
PENGEMIS	8	11	20	15	5	6	14	

Fenomena ini tidak hanya terkait dengan faktor Strategi tetapi juga berkaitan dengan regulasi dan kebijakan yang berlaku. Pemerintah Kota Gorontalo melalui Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum berupaya untuk menekan angka gelandangan dan pengemis, namun hasilnya belum

menunjukkan penurunan yang signifikan. Penyebab utama lonjakan ini adalah ketidakseimbangan antara harapan para pendatang untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik dan realitas kota yang mungkin tidak memiliki cukup peluang kerja bagi mereka yang tidak memiliki keterampilan khusus. Dengan demikian, sebagian besar dari mereka akhirnya beralih menjadi gelandangan atau pengemis sebagai cara bertahan hidup.

Pengemis dan gelandangan merupakan dua kelompok sosial yang sering ditemukan di lingkungan perkotaan, namun keduanya memiliki perbedaan yang jelas. Pengemis adalah individu yang secara aktif meminta-minta belas kasihan atau bantuan dari orang lain, baik karena alasan kemiskinan, cacat, maupun ketidakmampuan bekerja. Mereka biasanya memiliki tempat tinggal, tetapi tetap menjadikan meminta-minta sebagai mata pencaharian. Berbeda dengan pengemis, gelandangan adalah individu yang hidup tanpa tempat tinggal tetap, berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lain, dan tidak memiliki pekerjaan tetap. Mereka sering tidur di jalanan, bawah jembatan, atau tempat umum lainnya.⁸

Upaya penanganan fenomena ini memerlukan pendekatan yang lebih menyeluruh. Di satu sisi, penegakan hukum terhadap gelandangan dan pengemis perlu dilakukan secara konsisten, namun di sisi lain, program sosial yang mendukung peningkatan keterampilan kerja harus ditingkatkan. Dengan demikian, pemerintah bisa menawarkan

⁸ Prof. Dr. Suyanto *Sosiologi Perkotaan* karya (Prenada Media, hlm. 112-115)

solusi jangka panjang melalui pelatihan kerja dan bantuan ekonomi yang tepat sasaran, sehingga para pendatang tidak terjebak dalam pola hidup mengemis dan bisa berkontribusi lebih positif dalam masyarakat Kota Gorontalo.

Pada dasarnya permasalahan umum gelandangan dan pengemis erat kaitannya dengan masalah keamanan dan ketertiban yang mengganggu di kota Gorontalo. Dengan berkembangnya gelandangan dan pengemis maka diduga akan memberikan peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban di kota Gorontalo, sehingga belum optimalnya peran pemerintah dalam penanganan pengemis di Gorontalo

Namun berdasarkan hasil observasi (pengamatan) yang peneliti lakukan di lapangan, penulis masih menemukan gejala-gejala sebagai berikut:

1. Masih ada pengemis dan gelandangan yang terlihat berkeliaran di tempat umum seperti di persimpangan lampu merah, pasar dan Di tempat umum lainnya dan mereka tidak segan-segan untuk meminta uang secara paksa kepada pengguna jalan.
2. Masih ada pengguna jalan yang memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyebrangan atau di tempat tempat umum.

Dari gejala-gejala di atas, maka peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian lebih jauh lagi dalam bentuk karya ilmiah berupa Proposal dengan

judul: **Eksistensi Strategi Pemerintah Daerah Dalam Penertiban Gelandangan Dan Pengemis”.**

B. Batasan Masalah

Batasan Masalah Peneliti dalam penulisan ini menerapkan batasan masalah berdasarkan latar belakang agar tidak menyimpang dari tujuan penelitian. Peneliti menetapkan bahwa dalam penulisan penelitian ini, peneliti hanya fokus pada Strategi Pemerintah terhadap penertiban gelandangan dan pengemis berdasarkan Perda nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Sosial di Kota Gorontalo, faktor-faktor yang mempengaruhi peran Pemerintah terhadap penertiban gelandangan dan pengemis berdasarkan dan bagaimana respon Perda nomor 1 Tahun 2018 tentang pengemis dan gelandangan.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Stategi Pemerintah dalam penanganan pengemis dan gelandangan yang berada di Kota Gorontalo ?
2. Bagaimana faktor yang menghambat Pemerintah Dalam Menangani pengemis dan gelandangan Di Koata Gorontalo ?

D. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penelitian yaitu dua sebagai berikut

1. Untuk mengkaji peran Pemerintah dalam menangani kasus gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo dan memberikan informasi terhadap tentang menangani kasus gelandangan dan pengemis.
2. Untuk mengkaji respon Pemerintah dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo

E. Manfaat Penulisan

Dalam penelitian ini ada mempunyai manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat akademis:

1. Secara Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan berguna bagi para anggota Dinas Sosial untuk mengetahui bagaimana perannya terhadap penertiban gelandangan dan pengemis setelah diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban Sosial

2. Secara Praktis

Sedangkan secara praktis diharapkan masyarakat dapat memahami bahwa di Kota Gorontalo terdapat Pemerintah yang memiliki peran dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis, sehingga masyarakat memiliki wadah untuk bersama-sama mensejahterakan dan melindungi Kota Gorontalo dari gelandangan dan pengemis.

Orisinalitas Penelitian

1. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta Tesis (MUCHLIS LAKSMANA PUTRA)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Sosiologi Hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada penelitian saya lebih berfokus kepada bagaimana strategi pemerintah dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis selain dari mengeluarkannya peraturan daerah dan kesamaan antara penelitian ini adalah yaitu mengkaji tentang gelandangan dan pengemis

2. Penegakan Hukum Bagi Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Banda Aceh Ditinjau Berdasarkan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis (Dani Taufik Ilmi)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penegakan hukum bagi gelandangan dan pengemis, kendala penegakan hukum bagi gelandangan dan pengemis dan tinjauan Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2018 terhadap pengakan hukum bagi gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh. Pada penelitian saya Untuk mengetahui respon Pemerintah dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo dan persamaan dari penelitian ini

adalah untuk mengetahui bagaimana pemerintah dalam penanganan ge;andangan dan pengemis

3. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat Di Desa Pageralang Kabupaten Banyumas Terhadap Pengemis Perspektif Masalah Mursalah (ALFAN FAUZI)

Problem penyakit masyarakat di Kabupaten Banyumas akan terus tumbuh dan berkembang seiring dengan jalannya perekonomian dan pembangunan di daerah ini. Berbagai upaya dilakukan oleh masyarakat Banyumas untuk bertahan hidup dengan cara mengemis, mengamen dan gelandangan. Menurut hukum positif Indonesia, kegiatan pergelandangan dan pengemisan dikategorikan sebagai suatu tindak pidana yang termasuk dalam pelanggaran (*overtredingen*) di bidang ketertiban umum sesuai dengan apa yang telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), peneliti ini berfokus kepada penegak hukum yaitu KUHP dan peraturan daerah pada penelitian saya hanya berfokus melihat penanganan dan strategi pemerintah dalam penanganan gelandangan dan pengemis, Dan persamaan penelitian ini adalah melihat pada objek penelitian yaitu pengemis dan gelandangan.

BAB II

Tinjauan Pustaka

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi daerah dan tugas pemberian bantuan, serta melaksanakan otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan asas Negara Kesatuan”. Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Penerapan otonomi daerah bertujuan untuk memperlancar pemerataan pembangunan di seluruh wilayah negara. Otonomi daerah akan meningkatkan pelayanan dasar sesuai kebutuhan masyarakat masing-masing daerah. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pelayanan dasar wajib meliputi

Perubahan struktur organisasi selanjutnya disebut perangkat daerah yang semula sebagai promotor pembangunan menjadi fasilitator dan pelayan masyarakat merupakan titik anjak penelitian ini. Penelitian ini merupakan indikator yang baik bagi peningkatan kinerja perangkat Daerah sebagai ujung tombak pemberian keamanan dan ketertiban masyarakat dilingkungan Kota Gorontalo

Semua masalah keamanan tidak semata-mata menjadi tanggungjawab aparat keamanan tetapi juga menjadi tanggungjawab masyarakat. Tidak menutup kemungkinan warga masyarakat yang berpikiran sempit memanfaatkan era perubahan saat ini untuk kepentingan pribadi, karena peran keamanan khususnya Satpol PP sudah

baik tetapi hal tersebut hendaknya perlu lebih ditingkatkan dan tentunya dengan berbagai teknik. Perpaduan yang sangat tangguh dalam mengatasi masalah ketentraman dan ketertiban masyarakat⁹ dapat mengurangi peningkatan jumlah gelandangan pengemis di Kota Samarinda. Oleh karena itu, dibutuhkan strategi untuk menertibkan gelandangan dan pengemis dengan perencanaan, komunikasi, pembagian tugas, dan pengawasan serta penindakan oleh Satpol-PP sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, agar dalam penanganan sesuai dengan prosedur atau peraturan daerah yang sudah ada.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka penulis tertarik untuk lebih menekankan mengambil teori dari beberapa ahli untuk menyelesaikan rumusan masalah dan permasalahan ini

A. Landasan Teori

Dalam penulisan ini ada 3 teori yang di gunakan yaitu:

1. Teori Lawrence Meir Friedman Sistem Hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, sistem hukum memiliki empat fungsi utama: Pertama, sebagai bagian dari sistem kontrol sosial yang mengatur perilaku manusia. Kedua, sebagai alat untuk menyelesaikan sengketa. Ketiga, sistem hukum berfungsi sebagai rekayasa sosial. Keempat, hukum berperan sebagai pemelihara sosial, yang menekankan peran hukum dalam menjaga "status quo" dan menghindari perubahan. Selanjutnya,

⁹ Ivana Noviariza, Sugandi, and Sarwo Wdy Wibowo, "Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Samarinda Dalam Menanggulangi Gelandangan Dan Pengemis Melalui Komunikasi Persuasif Di Kota Samarinda," *EJournal Ilmu Komunikasi* 6, no. 3 (2018): 648–62.

Friedman menyebutkan tiga elemen dalam sistem hukum, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Struktur hukum berkaitan dengan aparat penegak hukum, substansi hukum mencakup perangkat perundang-undangan, dan budaya hukum yang hidup dan dianut dalam suatu masyarakat. Mempelajari teori M. Friedman,¹⁰

Teori Sistem Hukum yang dikemukakan oleh Lawrence Meir Friedman memberikan kerangka untuk memahami bagaimana hukum bekerja dalam masyarakat melalui tiga elemen utama: struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum¹¹. Dalam konteks Peraturan Daerah (Perda) Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum, teori ini dapat digunakan untuk menganalisis upaya pemerintah dalam menertibkan gelandangan dan pengemis, serta bagaimana kebijakan ini diterapkan secara efektif.

- a. Struktur Hukum Struktur hukum dalam teori Friedman mengacu pada institusi dan aparat penegak hukum, seperti polisi, pengadilan, dan dinas sosial. Dalam implementasi Perda No. 1 Tahun 2018, struktur hukum ini melibatkan Satpol PP, Dinas Sosial, dan aparat penegak lainnya yang bertanggung jawab untuk menegakkan ketertiban umum. Keberhasilan penerapan Perda ini sangat tergantung pada sejauh mana aparat memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk

¹⁰ Satjipto Rahardjo, Sistem Hukum dalam Perspektif Sosiologis, Genta Publishing, 2011, Hal 13

¹¹ The Legal System: A Social Science Perspective, Lawrence M. Friedman, Russell Sage Foundation, 1975. Hal 13-14

menjalankan tugasnya secara profesional, termasuk penegakan sanksi bagi pelanggar.

Dalam teori Lawrence M. Friedman, struktur hukum merujuk pada institusi yang bertanggung jawab untuk menegakkan hukum, termasuk aparat dan mekanisme operasionalnya. Dalam konteks Peraturan Daerah (Perda) Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum, struktur hukum berperan sebagai pilar utama dalam pelaksanaan regulasi ini. Struktur hukum melibatkan berbagai pihak, seperti Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai pelaksana utama, Dinas Sosial sebagai pendukung rehabilitasi sosial, aparat penegak hukum lainnya seperti kepolisian, serta lembaga pemerintah yang terkait dengan pengelolaan ketertiban dan kesejahteraan sosial.¹²

Satpol PP menjadi ujung tombak dalam penegakan Perda ini. Mereka bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan, penertiban, dan penegakan sanksi administratif terhadap gelandangan dan pengemis yang melanggar ketentuan Perda. Selain itu, Satpol PP juga bertugas untuk menjaga ketertiban umum di ruang-ruang publik sesuai mandat regulasi. Agar tugas ini dapat dijalankan dengan baik, aparat Satpol PP perlu memiliki pelatihan khusus dalam menangani isu-isu sosial yang kompleks, termasuk bagaimana menghadapi gelandangan dan pengemis secara manusiawi, sesuai dengan prinsip hak asasi manusia.

Dinas Sosial, di sisi lain, memainkan peran pendukung yang krusial. Selain berfungsi sebagai mitra dalam memberikan solusi rehabilitatif, Dinas Sosial juga bertanggung jawab untuk mengembangkan program-program yang membantu gelandangan dan pengemis keluar dari kondisi mereka. Program ini mencakup pelatihan keterampilan, pemberian akses ke layanan sosial, dan penyediaan tempat tinggal sementara. Kolaborasi yang erat antara Satpol PP dan Dinas Sosial memastikan bahwa penegakan Perda tidak hanya bersifat represif, tetapi juga memiliki pendekatan yang solutif.

Selain Satpol PP dan Dinas Sosial, kepolisian juga memiliki peran dalam mendukung pelaksanaan Perda, terutama jika terjadi resistensi atau pelanggaran yang membutuhkan intervensi hukum lebih lanjut. Dalam beberapa kasus, pelanggaran terhadap Perda mungkin melibatkan tindak pidana, sehingga memerlukan peran kepolisian untuk menangani secara hukum. Struktur hukum juga mencakup sistem koordinasi antara aparat, yang bertujuan untuk memastikan bahwa penegakan Perda berjalan secara terintegrasi dan tidak tumpang tindih.¹³

Namun, keberhasilan struktur hukum dalam mengimplementasikan Perda ini sangat tergantung pada dukungan anggaran, ketersediaan sumber daya manusia, serta adanya mekanisme pengawasan yang transparan. Struktur hukum yang kuat harus dilengkapi dengan evaluasi berkala untuk menilai efektivitas penegakan Perda. Selain itu, komunikasi yang baik antara pemerintah daerah, aparat penegak

¹³ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Genta Publishing, 2007. Hal 35–50

hukum, dan masyarakat menjadi elemen penting dalam memastikan bahwa struktur hukum mampu menjalankan fungsinya dengan optimal dalam menegakkan ketertiban umum di Kota Gorontalo.

2. Teori Efektivitas

Dalam kamus besar bahasa Indonesia, efektivitas berasal dari kata efektif yang berarti ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesamaannya, manfaatnya, dan membawa hasil, berhasil guna, mulai berlaku) dapat juga didefinisikan sebagai sesuatu yang memiliki pengaruh dan akibat yang ditimbulkan, manjur, membawa hasil, dan merupakan keberhasilan dari suatu usaha atau tindakan.

Hukum berfungsi untuk mencapai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum. Optimalisasi untuk mencapai tujuan hukum tersebut memerlukan cara dan strategi yang tersusun secara terstruktur dan detail. Hukum yang dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan negara, akan berlaku sejak tanggal diundangkannya peraturan tersebut. Saat mulai berlaku peraturan tersebut, tentunya tidak semestinya berjalan dengan baik sesuai apa yang diharapkan. Penerapan hukum seringkali bertolak belakang dengan tingkah laku manusia yang di kenal kepercayaan terhadap mitos tersebut sehingga terjadi pelanggaran terhadap peraturan yang sudah berlaku. Efektivitas Hukum mejadi dasar kajian untuk menentukan apakah suatu peraturan yang sudah berlaku telah terlaksana

atau belum dengan melihat mitos/mistis tersebut yang dipercayai oleh masyarakat tersebut.¹⁴

Menurut Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Sehingga hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum

Permasalahan gelandangan dan pengemis (gepeng) merupakan isu sosial yang terus menjadi perhatian pemerintah daerah, terutama di wilayah perkotaan. Kehadiran gepeng di ruang publik tidak hanya menciptakan gangguan estetika kota, namun juga menimbulkan keresahan sosial dan mengganggu ketertiban umum. Pemerintah memandang keberadaan gepeng sebagai persoalan yang harus ditangani secara serius melalui strategi penanganan yang komprehensif dan berkelanjutan. Penanganan ini tidak cukup hanya melalui pendekatan hukum represif, tetapi juga membutuhkan intervensi sosial yang menyeluruh.

¹⁴ Kusmardani, S. (2020). *Penanganan Gelandangan dan Pengemis oleh Dinas Sosial dalam Perspektif Hukum dan Sosial*. Jurnal Ilmu Sosial, 12(1), 45–58

Strategi pemerintah dalam menangani gepeng umumnya dilakukan melalui tiga pendekatan, yaitu represif, preventif, dan rehabilitatif. Pendekatan represif dilakukan dengan menertibkan gepeng dari jalanan melalui operasi rutin yang melibatkan Satpol PP, Dinas Sosial, dan instansi lainnya. Sedangkan pendekatan preventif dilakukan melalui sosialisasi kepada masyarakat agar tidak memberikan uang secara langsung kepada pengemis. Sementara itu, pendekatan rehabilitatif dilakukan dengan memberikan pembinaan dan pelatihan kepada gepeng yang terjaring, baik melalui panti sosial maupun pelatihan keterampilan kerja agar mereka mampu hidup mandiri secara ekonomi

Salah satu dasar hukum yang digunakan dalam penanganan gepeng adalah Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum di Kota Gorontalo. Dalam perda tersebut, disebutkan bahwa setiap orang dilarang menjadi gelandangan dan/atau mengemis di tempat umum, dan pemerintah memiliki wewenang untuk melakukan penertiban terhadap mereka. Namun, dalam implementasinya, efektivitas perda ini masih menjadi pertanyaan, terutama ketika fenomena gepeng tetap marak dan berulang setiap tahunnya, khususnya menjelang bulan Ramadan dan hari besar lainnya

Akhirnya, pemerintah juga perlu membangun kerja sama antardaerah, mengingat banyak gepeng berasal dari luar kota atau bahkan luar provinsi. Kerja sama lintas wilayah sangat diperlukan dalam proses pemulangan dan pembinaan lanjutan di daerah asalnya. Tanpa kerja sama ini, upaya pemulangan akan menjadi sia-sia karena gepeng dapat kembali ke kota sebelumnya. Dengan

menerapkan solusi-solusi tersebut secara menyeluruh dan berkelanjutan, maka strategi penanganan gepeng akan lebih efektif, sesuai dengan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto.

3. Teori konflik Dipelopori oleh Karl Marx berpendapat bahwa masyarakat selalu berada dalam keadaan konflik karena adanya ketidaksetaraan ekonomi dan kekuasaan. Konflik sosial, terutama antara kelas-kelas sosial yang berbeda (seperti kaum kapitalis dan buruh), menjadi pendorong utama perubahan sosial.¹⁵

Teori konflik yang dipelopori oleh *Karl Marx* saya melihat masyarakat sebagai arena di mana kelompok-kelompok sosial selalu terlibat dalam konflik karena ketidaksetaraan ekonomi dan kekuasaan. Menurut Marx, masyarakat terbagi dalam dua kelas utama, yaitu kelas borjuis (kaum kapitalis) yang memiliki alat-alat produksi dan kelas proletar (buruh) yang tidak memiliki apa-apa kecuali tenaga kerja mereka. Ketidaksetaraan ini menimbulkan ketegangan dan konflik karena kelas borjuis menguasai sumber daya ekonomi dan memanfaatkan tenaga kerja kelas proletar untuk mendapatkan keuntungan maksimal.

Dalam konteks gelandangan dan pengemis, teori konflik bisa memberikan analisis yang kritis mengenai bagaimana ketidaksetaraan ekonomi dan sosial menciptakan kelompok-kelompok yang terpinggirkan di masyarakat.¹⁶

¹⁵ Marx, Karl. (1848). *Manifesto of the Communist Party*. Progress Publishers hal 26-28.

¹⁶ Marx, Karl. (1867). *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie*. Verlag von Otto Meissner hal 50-52.

Gelandangan dan pengemis sering kali merupakan hasil dari sistem ekonomi yang tidak adil, di mana kekayaan dan sumber daya terkonsentrasi di tangan segelintir orang kaya (kelas borjuis), sementara sebagian besar orang lain (proletar) hidup dalam kondisi yang miskin dan termarginalkan. Gelandangan dan pengemis adalah bukti nyata bahwa ada kelompok-kelompok masyarakat yang tidak mendapatkan akses yang adil terhadap pekerjaan, perumahan, dan layanan sosial.

Dalam konteks politik, gelandangan dan pengemis juga tidak memiliki kekuasaan atau pengaruh dalam pengambilan keputusan sosial. Mereka tidak terlibat dalam proses politik dan sering kali hak-hak mereka diabaikan. Ini menciptakan ketimpangan kekuasaan di mana kelompok kaya dan berkuasa memiliki kendali penuh atas kebijakan sosial, termasuk yang berhubungan dengan kesejahteraan sosial.

Sistem kapitalis sering kali memicu krisis ekonomi yang meningkatkan jumlah orang yang kehilangan pekerjaan, tempat tinggal, dan akses ke sumber daya dasar. Dalam kondisi ini, gelandangan dan pengemis semakin banyak bermunculan, dan mereka menjadi simbol dari ketidaksetaraan yang ekstrim dalam masyarakat kapitalis. Misalnya, krisis ekonomi global seperti resesi 2008 menyebabkan meningkatnya jumlah tunawisma di seluruh dunia

Teori ini memberikan pemahaman mendalam tentang bagaimana struktur kapitalis menghasilkan kelompok-kelompok yang terpinggirkan seperti gelandangan dan pengemis. Pandangan ini menekankan pentingnya memahami masalah ini sebagai

produk dari ketidakadilan ekonomi yang lebih luas dan konflik kelas yang terus-menerus terjadi di dalam masyarakat kapitalis.

B. Landasan Konseptual

1. Strategi Pemerintah Daerah Dalam Penertiban Gelandangan Dan Pengemis

Strategi adalah rencana atau tindakan yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks yang lebih luas, strategi melibatkan perencanaan jangka panjang yang mencakup analisis situasi saat ini, pengidentifikasian tujuan, dan pengembangan rencana untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam konteks pemerintahan, strategi adalah rencana atau kebijakan yang diterapkan untuk mencapai tujuan nasional, seperti pembangunan ekonomi, pengurangan kemiskinan, atau peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹⁷

Administrasi Kolaboratif juga dicirikan sebagai suatu proses yang mengarahkan satu atau lebih pendidikan terbuka yang secara khusus terlibat dengan mitra swasta dalam suatu proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus, dan deliberatif yang bertujuan untuk menciptakan atau mewujudkan pengaturan terbuka atau mengawasi program terbuka. atau sumber daya. Sebagaimana diungkapkan oleh Culpepper, sebagaimana diungkapkan oleh Culpepper, administrasi kolaboratif adalah aksesibilitas pendidikan yang memajukan interaksi antar tokoh legislatif dan

¹⁷ Diana Susmantri Yuliyanti, "Implementation of Pangkalpinang City Regional Regulation Number 7 Year 2015 About Handling of Homeless People, Beggars, and Street Children," *International Journal of Regional Innovation* 1, no. 4 (2021): 6–15, <https://doi.org/10.52000/ijori.v1i4.23>.

non-pemerintah di layar, tanpa adanya monopoli artis pertunjukan negara (Collaborative governance adalah ketersediaan institusi yang mendorong interaksi antara pemerintah dan non-pemerintah aktor, tanpa aktor negara memonopoli

Kemudian Sudarmo (2011) mengkarakterisasi Collaborative Administration sebagai Suatu kerangka koordinat hubungan yang diawasi melampaui batas-batas organisasi formal dan kasual dengan standar organisasi yang diakui dan definisi kemenangan yang jelas. (Kerangka kerja koordinat dengan koneksi yang diawasi melintasi batas-batas organisasi formal dan kasual dengan standar organisasi yang disusun kembali dan definisi kemenangan yang jelas).

Negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin keamanan, kesejahteraan, dan perlindungan bagi seluruh warga negaranya. Sebagai imbalannya, negara memiliki hak untuk ditaati dan dihormati. Sebaliknya, warga negara berkewajiban membela negara serta memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan darinya. Indonesia, sebagai negara berdaulat, memikul tanggung jawab penuh untuk memastikan kesejahteraan rakyatnya. Salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut adalah melalui sistem Jaminan Sosial, yaitu skema institusional yang bertujuan memenuhi kebutuhan dasar hidup masyarakat secara layak, sebagaimana diamanatkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam pelaksanaan pembangunan, dampak yang dihasilkan dapat bersifat positif maupun negatif. Oleh karena itu, dampak positif dari pembangunan perlu terus dikembangkan, sementara dampak negatifnya diminimalkan. Salah satu dampak negatif yang kerap muncul adalah meningkatnya jumlah pengemis dan gelandangan di wilayah perkotaan, seperti yang terjadi di Kota Gorontalo. Proses pembangunan sering kali menuntut pola adaptasi dari masyarakat terhadap perubahan yang terjadi. Ketidakmampuan masyarakat untuk beradaptasi dengan laju pembangunan dapat mengakibatkan munculnya masalah sosial, termasuk keberadaan pengemis dan gelandangan.

Ketimpangan pembangunan antara kawasan perkotaan dan pedesaan juga memperburuk kondisi ini. Ketidak seimbangan tersebut mendorong terjadinya urbanisasi, di mana masyarakat desa pindah ke kota dengan harapan memperoleh peluang ekonomi yang lebih baik. Namun, kurangnya kapasitas sumber daya manusia menyebabkan banyak dari mereka gagal mendapatkan pekerjaan atau tempat tinggal, sehingga mereka terpaksa mengemis dan menggelandang demi bertahan hidup. Fenomena ini melahirkan kelompok yang dikenal sebagai Gepeng (gelandangan dan pengemis).

Secara sosiologis, perilaku mengemis dipandang sebagai perilaku menyimpang (*deviant behavior*) karena bertentangan dengan norma sosial. Pengemis sering kali dikategorikan sebagai individu dengan kondisi yang tidak normal, seperti gangguan fisik, mental, moral, atau sosio-kultural. Kota Gorontalo, sebagai pusat ekonomi dengan tingkat kepadatan penduduk yang

tinggi, menghadapi tantangan serius terkait masalah sosial ini. Berdasarkan data, pada tahun 2023 terdapat 170 pada awal tahun pengemis dan gelandangan yang menerima pembinaan.

Untuk menanggulangi permasalahan tersebut, Pemerintah Kota Gorontalo mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2018 tentang ketertiban umum. Langkah ini bertujuan untuk mengurangi populasi pengemis di kota tersebut. Peraturan ini diikuti dengan pendekatan preventif, koersif, dan rehabilitatif, termasuk pelatihan mental dan pemberian motivasi hidup agar mereka dapat hidup mandiri tanpa bergantung pada belas kasihan orang lain. Kebijakan ini juga mengedepankan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta penerapan norma-norma sosial yang berlaku di masyarakat.

2. Tugas Dan Usaha Pemerintah Dalam Penanganan Gelandangan Dan Pengemis

Masalah gelandangan dan pengemis (gepeng) menjadi salah satu isu sosial yang memerlukan perhatian serius. Pemerintah memiliki tanggung jawab besar dalam penanganan masalah ini, mengingat dampaknya terhadap tata kota, kenyamanan masyarakat, dan hak asasi manusia. Dalam kerangka hukum di Indonesia, pengaturan terkait gelandangan dan pengemis diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kesejahteraan Sosial dan berbagai peraturan daerah (Perda).

Masalah gelandangan dan pengemis (gepeng) telah menjadi persoalan sosial yang kompleks di berbagai kota di Indonesia. Kehadiran mereka tidak

hanya mencerminkan kondisi sosial dan ekonomi yang belum optimal, tetapi juga memengaruhi tata kota, kenyamanan, dan citra daerah. Gelandangan dan pengemis sering kali diidentikkan dengan kemiskinan ekstrem dan ketimpangan sosial yang memerlukan perhatian serius dari berbagai pihak, terutama pemerintah. Tantangan ini memerlukan solusi yang komprehensif, tidak hanya melalui penertiban, tetapi juga pemberdayaan dan rehabilitasi sosial.

Salah satu tanggung jawab utama pemerintah adalah menyusun kebijakan dan regulasi yang mendukung upaya penanganan gepeng. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 mengamanatkan pemerintah untuk memastikan bahwa layanan kesejahteraan sosial dapat diakses oleh kelompok rentan, termasuk gelandangan dan pengemis. Peraturan daerah, seperti Perda Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum di Kota Gorontalo, juga menjadi kerangka legal dalam penanganan gepeng melalui pendekatan yang humanis dan berkeadilan.¹⁸

Salah satu langkah awal yang menjadi tanggung jawab pemerintah dalam menangani gelandangan dan pengemis (gepeng) adalah menyediakan tempat penampungan sementara. Tempat ini berfungsi sebagai lokasi perlindungan sementara bagi para gepeng yang terjaring penertiban atau memerlukan bantuan. Namun, penampungan ini tidak hanya sekadar menjadi

¹⁸ Gunawan, R. (2016). *Kesejahteraan Sosial di Indonesia*. Bandung: Alfabeta. Hal. 125-130.

tempat tinggal sementara, melainkan juga dirancang sebagai pusat rehabilitasi sosial.

Dalam rehabilitasi tersebut, pemerintah menyediakan berbagai layanan yang mendukung pemulihan dan pemberdayaan mereka, seperti pendampingan psikologis untuk mengatasi trauma atau tekanan mental yang dialami. Selain itu, pelatihan keterampilan diberikan agar mereka memiliki kemampuan yang dapat digunakan untuk mencari pekerjaan atau membuka usaha mandiri. Program pemberdayaan ekonomi juga dilakukan untuk memastikan mereka memiliki akses terhadap peluang yang dapat meningkatkan kesejahteraan mereka secara berkelanjutan. Melalui pendekatan ini, tempat penampungan tidak hanya menjadi solusi sementara, tetapi juga menjadi jembatan bagi para pengungsi untuk kembali hidup mandiri dan berkontribusi dalam masyarakat.

3. Peran Satpol PP dalam Penangan Pengemis dan Gelandangan

Sebagai langkah penertiban pengemis dan gelandangan, peran Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) menjadi sangat penting. Satpol PP merupakan perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah, menjaga ketertiban umum, serta memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Penanggulangan yang dilakukan oleh Satpol PP dilakukan melalui upaya represif, yang meliputi razia, penampungan sementara, hingga pelimpahan ke instansi terkait. Pendekatan represif ini dirancang untuk menghambat aktivitas serta mempersempit ruang gerak pengemis dan

gelandangan di masyarakat. Penegakan ini sejalan dengan kebijakan hukum pidana yang mengedepankan pendekatan penal dan non-penal sebagai strategi dalam menangani kejahatan dan pelanggaran hukum.

Pendekatan penal mencakup tindakan hukum yang memberikan efek jera melalui penerapan sanksi, sedangkan pendekatan non-penal berfokus pada upaya rehabilitasi dan pemberdayaan. Kombinasi kedua pendekatan ini bertujuan untuk menciptakan ketertiban dan mendorong perubahan sosial yang lebih baik, sekaligus menjaga harmoni dalam kehidupan bermasyarakat.

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Gorontalo memiliki tanggung jawab untuk membantu Pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, khususnya dalam bidang ketenteraman dan ketertiban umum, penegakan peraturan perundang-undangan daerah, serta perlindungan masyarakat yang menjadi kewenangan daerah. Selain itu, Satpol PP juga menjalankan tugas dekonsentrasi sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat.

Tugas dan fungsi Satpol PP sebagai aparat penegak Peraturan Daerah (Perda) diatur dalam Pasal 1 butir 8 serta Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Ketentuan ini menegaskan eksistensi Satpol PP sebagai perangkat daerah yang dibentuk untuk mendukung kepala daerah dalam menegakkan Perda, menjaga ketertiban umum, dan melaksanakan perlindungan masyarakat.

Lebih lanjut, Pasal 3 dan Pasal 4 dari PP Nomor 6 Tahun 2010 menggarisbawahi tugas pokok Satpol PP, yaitu menegakkan Peraturan Daerah,

menyelenggarakan ketertiban umum, serta menjaga ketenteraman masyarakat. Dengan mandat ini, Satpol PP berperan strategis dalam memastikan bahwa peraturan daerah dapat dilaksanakan secara efektif dan lingkungan masyarakat tetap kondusif

Satpol PP memiliki berbagai fungsi, di antaranya:

- a. Merumuskan kebijakan teknis terkait ketentraman dan ketertiban umum, penegakan peraturan daerah, serta perlindungan masyarakat yang menjadi kewenangan Provinsi.
- b. Melaksanakan kebijakan di bidang ketentraman dan ketertiban umum, penegakan peraturan daerah, serta perlindungan masyarakat yang menjadi kewenangan Provinsi.
- c. Mengelola administrasi yang berkaitan dengan ketentraman dan ketertiban umum, penegakan peraturan daerah, serta perlindungan masyarakat di bawah kewenangan Provinsi.
- d. Melakukan evaluasi dan menyusun laporan terkait kinerja Satpol PP.
- e. Melaksanakan fungsi tambahan yang diberikan oleh Gubernur sesuai tugas dan tanggung jawabnya.

Berdasarkan Peraturan Gubernur Gorontalo Nomor 38 Tahun 2022 tentang Uraian Tugas Pokok dan Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Gorontalo, pada Pasal 283 disebutkan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas membantu Gubernur melaksanakan urusan pemerintahan di bidang Ketenteraman dan Ketertiban Umum, Penegakan

Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, Perlindungan Masyarakat dan Kebakaran untuk membantu Gubernur dalam menyelenggarakan Pemerintahan. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut di atas, Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai fungsi sbb:

- a. Perumusan dan menetapkan kebijakan di bidang ketertiban umum dan ketentraman, menegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah serta Perlindungan Masyarakat
- b. Penyusunan program pelaksanaan Ketertiban Umum dan Ketentraman, Penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Gubernur;
- c. Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman di daerah.
- d. Melaksanakan koordinasi penegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur serta penyelenggaraan dan pemeliharaan Ketertiban Umum dan Ketentraman serta penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah dengan aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan/atau aparatur lainnya.
- e. mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab Satuan Polisi Pamong Praja, Perlindungan Masyarakat dan Kebakaran;
- f. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Satuan Polisi Pamong Praja, Perlindungan Masyarakat dan Kebakaran; dan
- g. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan mentaati penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur.

Penertiban adalah upaya untuk menciptakan keadaan atau situasi yang tertib sesuai dengan peraturan yang berlaku. Gelandangan dan pengemis merupakan individu yang hidup tanpa tempat tinggal tetap, pekerjaan, dan sering berpindah-pindah untuk mencari penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum. Akibatnya, mereka memanfaatkan area publik atau fasilitas lainnya untuk tidur dan menjalani aktivitas sehari-hari.

Penertiban gelandangan dan pengemis oleh Satpol PP Kota Gorontalo difokuskan pada analisis implementasi serta mekanisme pelaksanaan kegiatan. Mekanisme ini dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku, menggunakan pendekatan persuasif untuk menghindari tindakan anarkis dari gelandangan dan pengemis yang mungkin merasa terancam. Selain itu, pelaksanaan juga mencakup patroli di beberapa lokasi strategis, seperti titik-titik di jalan raya dan area wisata kuliner malam, dengan tujuan menjaga keamanan dan ketertiban.

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) memiliki peran penting dalam menegakkan Peraturan Daerah (Perda) terkait ketertiban umum, termasuk penanganan gelandangan dan pengemis. Berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum di Kota Gorontalo, Satpol PP bertugas menciptakan kondisi lingkungan yang tertib, aman, dan nyaman bagi masyarakat. Dalam konteks ini, gelandangan dan pengemis menjadi fokus penertiban karena aktivitas mereka sering kali menggunakan fasilitas publik yang dapat mengganggu kenyamanan dan ketertiban masyarakat.

Sebagai pelaksana regulasi, Satpol PP menjalankan penertiban melalui pendekatan yang persuasif dan humanis. Pendekatan ini bertujuan untuk mencegah tindakan yang berpotensi menimbulkan konflik atau kericuhan di lapangan. Upaya tersebut dilakukan dengan memberikan edukasi kepada gelandangan dan pengemis mengenai peraturan yang berlaku, serta menawarkan alternatif solusi seperti rujukan ke lembaga sosial atau pelatihan kerja. Dengan demikian, penertiban tidak hanya bersifat represif tetapi juga berorientasi pada rehabilitasi dan pemberdayaan.

Tugas lain yang dilakukan oleh Satpol PP adalah patroli rutin di area-area yang menjadi pusat aktivitas gelandangan dan pengemis, seperti jalan raya, tempat wisata, dan kawasan perbelanjaan. Patroli ini bertujuan untuk memantau dan mengendalikan keberadaan gelandangan dan pengemis agar tidak melanggar peraturan yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaannya, Satpol PP juga berkoordinasi dengan instansi terkait, seperti Dinas Sosial dan aparat keamanan, untuk memastikan langkah yang diambil sesuai dengan prosedur dan mendukung kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, Satpol PP juga bertanggung jawab dalam melakukan evaluasi terhadap efektivitas penertiban yang telah dilakukan. Evaluasi ini penting untuk menilai apakah strategi yang diterapkan sudah berhasil mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis, serta mencegah mereka kembali ke jalanan. Dengan peran dan tugas yang terintegrasi ini, Satpol PP berkomitmen untuk

mendukung Kota Gorontalo dalam menciptakan lingkungan yang lebih tertib dan sejahtera bagi seluruh warganya.

Bab ini menjelaskan penelitian terdahulu tentang pengemis dan tunawisma. Saya membahas beberapa tema penting tentang pengemis yang telah dieksplorasi oleh para sosiolog, termasuk gambaran umum tentang tunawisma dan pengemis di Kota Gorontalo sikap terhadap pengemis dan tunawisma, kontrol sosial informal dan formal terhadap pengemis dan tunawisma, dan “pekerjaan” pengemis. Pertama, saya akan merangkum sejarah, ruang lingkup, dan penyebab tunawisma dan pengemis. Kemudian, saya akan membahas temuan-temuan mengenai sikap terhadap tunawisma dan pengemis untuk mengilustrasikan relevansi bagian selanjutnya.

Dari sikap tersebut timbul kontrol sosial informal dan formal yang dikenakan pada tunawisma dan pengemis, oleh karena itu kedua jenis kontrol sosial ini kemudian dibahas. Terakhir, saya membahas bagaimana pengemis tunawisma beradaptasi kapan dan di mana mereka “bekerja” dan mengembangkan pendekatan yang dapat diterima dan efektif dalam mengemis. Saya menyimpulkan tinjauan ini dengan merangkum karya teoritis yang telah dieksplorasi oleh para sosiolog dalam analisis mereka mengenai sikap terhadap pengemis dan tunawisma, kontrol sosial informal dan formal yang diterapkan pada pengemis dan tunawisma, serta strategi penanggulangan yang digunakan oleh kelompok-kelompok ini untuk menangkis stigma yang terkait dengan perilaku mereka. Status dan aktivitas.

4. Penegertian Gelandangan dan pengemis

Kosa kata lain yang juga sering digunakan untuk menyebutkan keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut dimasyarakat Indonesia adalah Tunawisma.¹⁹ Jika kita melihat dan membandingkan fenomena gelandangan dan pengemis di luar negeri seperti di Amerika Serikat, istilah yang populer digunakan disana untuk menyebut gelandangan dan pengemis adalah "homeless".²⁰

Selanjutnya, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian gelandangan adalah "orang yang tidak memiliki tempat tinggal tetap, tidak memiliki pekerjaan yang pasti, berkeliaran, mondar-mandir, dan tidak memiliki tujuan yang jelas

Menurut Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (2) tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, gelandangan adalah orang yang hidup dalam kondisi yang tidak sesuai dengan norma kehidupan layak di masyarakat setempat, tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu, serta mengembara di tempat umum. Pasal 1 ayat (5) menjelaskan bahwa pengemis adalah orang yang mendapatkan

¹⁹ Magfud Ahmad, 2010, Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng), Jurnal Peneliti STAIN Pekalongan: Vol. 7. No. 2, Pekalongan, hlm 2

²⁰ Engkus Kuswarno, 2008, Metode Penelitian Komuniaksi Contoh-Contoh Penelitian Kualitatif Dengan Pendekatan Praktis: "Manajemen Komunikasi Pengemis", PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm 88.

penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain

Literatur mengungkapkan bahwa pengemis biasanya hanya melakukan aktivitasnya cukup lama untuk bertahan hidup sehari-hari . Meskipun persentase tunawisma yang mengemis sangat rendah, namun mereka sangat terlihat oleh masyarakat umum karena aktivitas mereka mengharuskan mereka menempati ruang di kawasan perkotaan yang sibuk. Pengemis melakukan “pekerjaan” mereka di kawasan bisnis di pusat kota,

Di persimpangan yang padat dan di sepanjang kawasan hiburan di kota-kota besar. Keberadaan pengemis di masyarakat perkotaan mengundang reaksi masyarakat dan pemerintah dalam berbagai bentuk seperti yang saya bahas di atas. Sikap masyarakat terhadap pengemis terus terbentuk melalui interaksi yang sering dilakukan antara pejalan kaki dan pengemis dalam kehidupan sehari-hari kota. Sikap-sikap ini mengarah pada kontrol sosial informal dan formal terhadap kehidupan pengemis tunawisma. Mengingat sikap dan bentuk kontrol sosial ini, pengemis harus beradaptasi kapan dan di mana mereka “bekerja” dan mengembangkan pendekatan yang dapat diterima dan efektif dalam mengemis.

Berdasarkan berbagai definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa gelandangan adalah individu yang hidup dalam kondisi sosial yang tidak normal, sering berpindah-pindah untuk mencari pekerjaan dan tempat tinggal

meskipun tidak tetap. Sementara itu, pengemis adalah individu yang hidup dengan meminta-minta di tempat umum untuk mendapatkan penghasilan

Adapun kreterian dari gelandangan dan pengemiis sebagai berikut :

1. Gelandangan

- Tanpa kartu penduduk
- Tanpa tempat tinggal yang pasit/tetap
- Tannpa merencanakan hari hari untuk kedepannya dirinya mau anaknya
- Tanpa penghasilan yang tetap

2. Pengemis

- Sumber penghasilan dari belas kasihan orang lain
- Berpakaian kumuh, compang caping, dan tidak sopan
- Berada di tempat tempat umum
- Memperalat sesama untuk medapatkan rangasangan belas kasian dari orang lain.

1) Faktor faktor munculnya pengemis dan gelandangan

Gelandangan dan pengemis dianggap sebagai salah satu bentuk patologi sosial atau penyakit sosial. Segala perilaku dan fenomena sosial yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak dapat diintegrasikan ke dalam pola perilaku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat²¹

²¹ Kartini Kartono, 2003, Patologi Sosial II Kenakalan Remaja, Ed. 1, Cet. 5, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 4.

Pada umumnya, penyebab munculnya gelandangan dan pengemis dapat dilihat dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan kondisi pribadi orang yang menjadi peminta-minta, sementara faktor eksternal berkaitan dengan kondisi di luar diri mereka²²

Menurut Dimas Dwi Irawan, ada beberapa faktor yang menyebabkan orang-orang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis tersebut, yaitu;

1. Merantau Modal Nekat

Banyak dari gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di kehidupan masyarakat, terutama di kota-kota besar, sebenarnya berasal dari orang desa yang bermimpi sukses di kota tanpa memiliki kemampuan atau modal yang cukup kuat. Setibanya di kota, mereka berjuang dan berusaha, walaupun hanya dengan keberanian, untuk bertahan di tengah kesulitan hidup di kota. Kurangnya kesiapan mental dan kemampuan yang terbatas, didukung dengan modal yang nekat dan kekurangan jaminan tempat tinggal, membuat mereka sulit untuk bertahan di kota. Akibatnya, mereka terpaksa menjadi gelandangan dan pengemis.

2. Malas Berusaha

Perilaku dan kebiasaan meminta-minta untuk mendapatkan uang tanpa usaha yang sungguh-sungguh cenderung membuat sebagian masyarakat

menjadi malas dan menginginkan kenyamanan tanpa upaya keras terlebih dahulu.

3. Cacat Fisik

Keterbatasan kemampuan fisik dapat mendorong seseorang untuk memilih menjadi gelandangan dan pengemis sebagai alternatif pekerjaan. Sulitnya akses ke lapangan kerja dan kesempatan bagi penyandang cacat fisik untuk mendapatkan pekerjaan yang sesuai membuat mereka merasa pasrah dan terpaksa bertahan hidup dengan cara menjadi gelandangan dan pengemis.

4. Tidak adanya lapangan Kerja

Ketika sulit menemukan pekerjaan, terutama bagi yang tidak memiliki pendidikan formal atau memiliki keterbatasan dalam kemampuan akademis, seringkali langkah mereka menjadi salah dengan menjadikan meminta-minta sebagai satu-satunya opsi pekerjaan yang tersedia.

5. Mengemis dari pada Menganggur

Ditambah dengan keadaan kehidupan yang sulit dan sulitnya mendapatkan pekerjaan, beberapa orang mungkin mengembangkan mentalitas bahwa daripada menganggur, lebih baik mengemis dan menjadi gelandangan sebagai cara bertahan hidup.

6. Harga Kebutuhan Pokok Yang Mahal

Bagi sebagian orang, dalam menghadapi tingginya harga kebutuhan pokok dan memenuhi kebutuhannya adalah dengan giat bekerja tanpa mengesampingkan harga diri, namun ada sebagian yang lainnya lebih

memutuskan untuk mengemis karena berfikir tidak ada cara lagi untuk memenuhi kebutuhan hidup.

7. Kemiskinan Dan Terlilit Masalah Ekonomi Yang Akut

Banyak gelandangan dan pengemis adalah orang-orang yang tidak mampu dan merasa tidak memiliki daya untuk mengatasi masalah ekonomi yang terus berlanjut. Krisis ekonomi yang telah mencapai tingkat yang parah menyebabkan banyak orang terjebak dalam kondisi ekonomi yang sulit, dan bagi sebagian dari mereka, menjadi gelandangan dan pengemis menjadi satu-satunya cara untuk bertahan hidup.

8. Ikut Ikutan

Kehadiran pendatang baru bagi gelandangan dan pengemis sangat sulit dihindari, apalagi didukung oleh adanya pemberitaan tentang gelandangan dan pengemis yang begitu mudahnya mendapat uang di Kota yang akhirnya membuat mereka yang melihat fenomena tersebut ikut-ikutan dan mengikuti jejak teman-temannya yang sudah lebih dahulu menjadi gelandangan dan pengemis.

9. Di Suruh Orang Tua

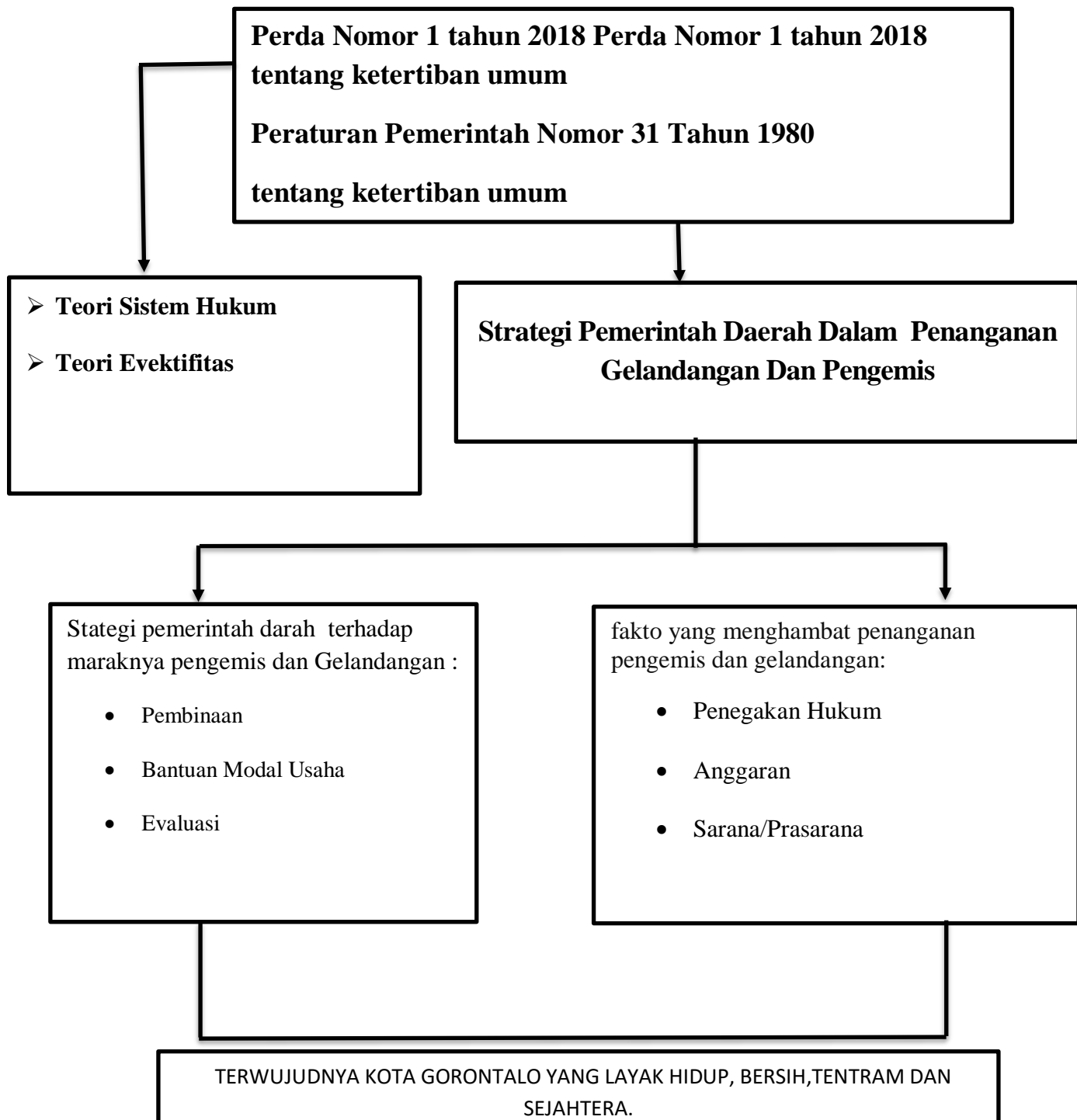
Benar, alasan seperti itu sering ditemukan pada pengemis yang masih anak-anak. Mereka terpaksa bekerja karena diperintahkan oleh orangtua mereka, dan dalam kasus semacam ini, sering terjadi eksploitasi anak

10. Menjadi Korban Penipuan

Hidup gepeng yang cenderung bebas, tidak disiplin waktu dan semaunya sendiri membuat mentalitasnya menjadi semakin buruk. Gelandangan dan Pengemis merasa nyaman hidup dengan cara bergantung dari belas kasihan orang lain. Kebiasaan hidup malas terus menerus dilakukan dan ditiru oleh anak-anaknya. Ketika terkena beban ekonomi yang relatif berat, misalnya ketika anaknya mulai masuk sekolah maka gepeng membutuhkan biaya pendidikan. Ketidakmampuan dalam mencukupi kebutuhan hidup bisa mendorongnya untuk melakukan tindakan pelanggaran hukum seperti mencuri, merampok dan mencopet. Dampak lebih luas yang turut dirasakan oleh masyarakat terkait dengan keberadaan gelandangan dan pengemis adalah adanya gangguan keamanan, kebersihan dan keindahan serta dapat merusak citra pemerintah/negara²³

²³ Tyas Martika Anggriana and Noviyanti Kartika Dewi, "Identifikasi Permasalahan Gelandangan Dan Pengemis Di Upt Rehabilitasi Sosial Gelandangan Dan Pengemis," *INQUIRY: Jurnal Ilmiah Psikologi* 7, no. 1 (2016): 30–40, <https://doi.org/10.51353/inquiry.v7i1.78>.

C. Kerangka Pikir



D. Definisi Oprasional

1. Strategi Pemerintah

Strategi pemerintah dalam konteks ini adalah serangkaian rencana, langkah-langkah, dan kebijakan yang disusun dan diterapkan oleh pemerintah Kota Gorontalo untuk menanggulangi keberadaan gelandangan dan pengemis yang dianggap mengganggu ketertiban umum. Strategi ini mencakup pendekatan preventif, persuasif, rehabilitatif, dan represif yang dilaksanakan melalui berbagai lembaga terkait, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Dinas Sosial.

2. Penertiban

Penertiban adalah tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk mengendalikan dan mengurangi keberadaan gelandangan dan pengemis di ruang publik. Penertiban ini bertujuan untuk menjaga ketertiban umum dan kenyamanan masyarakat serta mencegah dampak sosial negatif yang dapat ditimbulkan dari keberadaan mereka di jalanan.

3. Gelandangan dan Pengemis

Gelandangan adalah individu yang hidup berpindah-pindah tanpa memiliki tempat tinggal atau pekerjaan yang tetap, sedangkan pengemis adalah individu yang memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dengan cara meminta-minta. Kedua kelompok ini, menurut Perda, seringkali berada

dalam situasi ekonomi dan sosial yang membutuhkan perhatian dan penanganan khusus dari pemerintah.

4. Perda Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban Umum

Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum di Kota Gorontalo merupakan landasan hukum yang mengatur upaya pemerintah dalam menjaga ketertiban, kebersihan, dan keamanan di wilayah Kota Gorontalo. Dalam hal ini, Perda tersebut memberikan pedoman dan kewenangan kepada pihak terkait untuk melakukan penertiban terhadap gelandangan dan pengemis dengan tujuan meningkatkan ketertiban dan kenyamanan masyarakat

5. Kota Gorontalo

Kota Gorontalo adalah wilayah administratif di Provinsi Gorontalo, Indonesia, di mana kebijakan penertiban gelandangan dan pengemis dilaksanakan. Pemerintah Kota Gorontalo, melalui Perda No. 1 Tahun 2018, mengupayakan kebijakan penertiban ini sebagai bagian dari program ketertiban umum di kota tersebut.

6. Satpol PP:

Satuan Polisi Pamong Praja, instansi pemerintah daerah yang bertugas menegakkan Peraturan Daerah (Perda), menjaga ketertiban umum, dan melindungi masyarakat di Kota Gorontalo.

7. Pendekatan Persuasif:

Metode penanganan yang dilakukan Satpol PP untuk berinteraksi dengan gelandangan dan pengemis secara humanis, dengan memberikan pemahaman terkait regulasi dan menawarkan rujukan ke lembaga sosial atau program pemberdayaan.

8. Evaluasi :

Proses penilaian yang dilakukan oleh Satpol PP dan Dinas Sosial Kota Gorontalo untuk mengukur efektivitas upaya penertiban terhadap gelandangan dan pengemis, baik dari segi pengurangan jumlah maupun keberhasilan langkah rehabilitasi yang diambil.

9. Sarana

Sarana adalah semua alat atau benda yang langsung dipakai untuk mencapai suatu tujuan. Misalnya: meja, kursi, komputer, buku, kendaraan.

10. Prasarana

Prasarana adalah segala sesuatu yang menjadi penunjang utama, biasanya berbentuk fasilitas dasar. Misalnya: gedung sekolah, jalan raya, jembatan, jaringan listrik.

11. Anggaran

Anggaran adalah rencana tertulis yang menggambarkan perkiraan penerimaan dan pengeluaran uang dalam suatu periode tertentu untuk mencapai tujuan tertentu

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis penelitian

Penelitian Normatif Empiris merupakan penelitian yang berupaya menganalisis kehidupan sosial dengan menggambarkan dunia sosial dari sudut pandang atau interpretasi individu (informasi) dalam latar belakang alamiah. Dengan kata lain kualitatif berupa pemahaman bagaimana individu melihat, memaknai atau menggambarkan dunia sosialnya. Pemahaman ini merupakan hasil interaksi sosialnya.²⁴

Penelitian Normatif empiris dalam penelitian ini merupakan Penelitian lapangan yang hakikatnya merupakan metode untuk menemukan secara khusus dan realistis apa yang terjadi di tengah masyarakat, atau keadaan nyata yang telah terjadi di masyarakat dengan maksud mengetahui dan menemukan fakta- fakta data yang di butuhkan. Penelitian ini dilaksanakan untuk memperoleh data dan mengamati secara penelitian normatif empiris yang menggunakan data penelitian langsung dari lapangan. Kemudian data yang akan secara intensif dianalisis, ataupun objek penelitiannya di pageralang²⁵ dalam Perda No 1 tahun 2018 di Kota Gorontalo terhadap pengemis dan Gelandangan.

²⁴ Sudaryono, metodologi penelitian, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2017), hlm. 91

²⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), Rajawali Pers 2022, Hal 40-45

B. Pendekatan Penelitian

1. Pendekan Perundang Undangan

Pendekatn Ini sering juga di menggunakan istilah pendekatan juridis-normatif. Pendekatan ini pada dasarnya di lakukan dengan menelaah semua peraturan perundang undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang di hadapi. Pendekatan ini merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian²⁶

Dengan adanya Peraturan Daerah (Perda) Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum merupakan regulasi yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam mengatur dan menertibkan gelandangan serta pengemis di wilayah kota Gorontalo. Peraturan ini bertujuan untuk menjaga ketertiban, kenyamanan, serta estetika kota dengan menekan keberadaan gelandangan dan pengemis di ruang publik.

Dalam konteks hukum, Perda ini memiliki dasar legalitas yang kuat karena disusun dengan mengacu pada beberapa undang-undang yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang tentang Kesejahteraan Sosial, dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Tentang Gelandangan dan Pengemis.

²⁶ Prof. Dr. Irwansyah, SH., MH., Ahsan Yunus, SH., MH., Penelitian Hukum Pilihan Metode Praktik Penulisan Artikel, 2020, Yokyakarta, Mirra Buana Media. Hlm. 133

2. Pendekatan Kasus

Pendekatan Kasus adalah suatu jenis pendekatan dalam penelitian normatif dimana peneliti mencoba membangun argumentasi dalam perspektif kasus kongkret yang terjadi di lapangan.²⁷

Pendekatan kasus dalam analisis Perda Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 menunjukkan bahwa meskipun regulasi ini bertujuan untuk menjaga ketertiban umum, implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan di lapangan. Kasus penertiban oleh Satpol PP, keterlibatan anak dan lansia dalam mengemis, serta kembalinya gelandangan ke jalan setelah ditertibkan menunjukkan bahwa kebijakan yang ada belum sepenuhnya efektif dalam memberikan solusi jangka panjang. Oleh karena itu, strategi yang lebih baik adalah dengan mengintegrasikan pendekatan represif dengan program rehabilitasi dan pemberdayaan sosial, sehingga permasalahan gelandangan dan pengemis dapat ditangani secara lebih komprehensif dan berkelanjutan.

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat yang berkaitan dengan tujuan dan permasalahan penelitian dan juga merupakan salah satu jenis sumber data yang dapat di manfaatkan oleh penelitian. penelitian mengambil lokasi di Dinas Sosial Kota Gorontalo dan Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Gorontalo.

²⁷ Prof. Dr. Irwansyah, SH., MH., Ahsan Yunus, SH., MH., Penelitian Hukum Pilihan Metode Praktik Penulisan Artikel, 2020, Yokyakarta, Mirra Buana Media. Hlm. 133

Alasan dilakukan penelitian di Dinas Sosial Kabupaten Kota Gorontalo Satpol PP adalah karna Dinas Sosial merupakan Unsur pemerintahan yang menjadi Kewenangan Daerah dan Satpol PP yang merupakan Penyelenggara dari penanggulangan Pengemis dan Gelandangan. yang di pimpin oleh Kepala dinas yang berkedudukan dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekertaris Daerah. Yang merupakan unsur Pemerintahan yang terjadi kewenangan daerah dan tugas pembantu yang diberikan kepada daerah di bidang sosial.

Yang dapat memberikan informasi yang di butuhkan terkait dengan Impelmentasi Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan Kemudian alasan dilakukannya penelitian Kota Gorontalo yakni karna masih terdapatnya pengemis, gelandangan dan penyakit masyarakat lainnya. Yang dapat memberikan infomasi yang di butuhkan mengenai Strategi Pemerintah dalam menangani gelandanga dan pengemis.

D. Populasi Dan Sampel

Sugioyono berpendapat bahawa dalam penelitian Empiris, populasi diartikan sebagai wilayah generalisasi yang terdiri atas objek/subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpilannya. Sedangkan sampel adalah sebagian dari populasi itu²⁸

²⁸ Sugiyono, 2005, Memahami Penelitian Kualitatif, Bandung: Alfabeta. Hadi, A. dan Haryono, 2005, Metodologi Penelitian Pendidikan, Bandung: Pustaka Setia, hlm. 80

Dan sampel menurut Sugioyono adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut, sehingga sampel merupakan bagian dari populasi yang ada, sehingga untuk mengambil sampel harus menggunakan cara tertentu yang didasarkan oleh pertimbangan-pertimbangan yang ada.

Populasi dalam penelitian ini mencakup seluruh pihak yang berkaitan dengan penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo, antara lain:

1. Pemerintah Daerah Kota Gorontalo = 2 Dinas Sosial dan Satpol PP
2. Gelandangan dan Pengemis = 2 Badut dan Gelandangan

sampel diambil dengan teknik **purposive sampling**, yaitu pemilihan responden berdasarkan kriteria tertentu yang relevan dengan penelitian. Sampel ini mencakup:

1. Pegawai Pemerintah
2. Gelandangan dan Pengemis

E. Jenis Sumber Data

Sumber data merupakan sumber dari mana data diperoleh. Sumber data yang digunakan dalam penelitian yaitu:

1. Data Primer

Sumber data primer adalah data yang berasal dari sumber data utama atau Pertama. Data primer dalam penelitian ini diperoleh langsung dari lapangan dengan cara wawancara dengan beberapa responden yang dapat memberikan informasi mengenai penelitian ini. Data primer akan diperoleh dari

narasumber, yaitu pada dinas sosial dan Satpol PP. bahan hukum primer penelitian ini adalah Implementasi Peraturan Daerah Nomer 1 tahun 2018 Tentang Ketertiban Umum.

2. Data sekunder

Data sekunder merupakan Diperoleh dengan cara menelusuri dan mengkaji sumber yang sudah ada. Data sekunder dapat diperoleh dari berbagai peraturan perundangan serta Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2018 di Kota Gorontalo atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

3. Data Tersier

Sumber data tersier adalah data yang memberikan petunjuk atau penjelasan dan mendukung sumber data primer dan sekunder, diantaranya berupa sumber dari media internet, kamus, ensiklopedia, dan sumber lainnya.

F. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis untuk melakukan penelitian, karnna tujuan dari penelitian adalah untuk mendapatkan data ,teknis pengumpulan data pokok yang digunakan sesuai dengan jenis penelitian yang akan diteliti,sumber data sesuai dengan variable yang akan diteliti dan metode yang digunakan. Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan, maka teknik pengumpulan data yang diguakan dalam penelitian ini adalah Wawancara (interview) terstruktur, yaitu mengumpulkan

keterangan data dengan cara menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan pertanyaan yang akan diajukan.²⁹

Wawancara ini ditujukan kepada pelaku narasumber penelitian melakukannya di Dinsos, Satuan Polisi Pamong Praja. Wawancara tak terstruktur, yaitu penyusunan menyimpulkan informasi tanpa mempersiapkan daftar pertanyaan sebelumnya, dengan menggunakan pertimbangan sendiri dengan berbekal pengetahuan yang cukup tentang populasi untuk memilih anggota- anggota sampel.

G. Observasi

Teknik observasi yaitu pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada penelitian. Observasi merupakan metode pengumpulan data yang menggunakan pengamatan terhadap objek penelitian yang dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Dalam observasi, data atau fakta sosial akan diperoleh dari kegiatan, perilaku, tindakan orang-orang serta juga keseluruhan kemungkinan interaksi interpersonal dan proses penataan yang merupakan bagian dari perilaku hukum manusia yang dapat diamati, dengan cara ini mungkin penelitian untuk mengkaji segala sesuatunya secara mendalam dan rinci.³⁰

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media 2017. Hal 35-37

³⁰ Ahmad Tenzah, Metodologi Penelitian Praktis (Yogyakarta : teras, 2011), hlm. 84

Observasi dilakukan dengan memperoleh data yang berkaitan dengan peraturan daerah Kabupaten Banyumas Nomer 16 Tahun 2015 tentang penanggulangan penyakit masyarakat dengan cara melakukan pengamatan secara langsung terhadap perilaku dan masyarakat di Pangeralng kabupaten Banyumas yang masih terdapat pengemis, gelandangan dan lainnya disekitar Banyumas dalam kehidupan sehari-hari

H. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode induktif, metode induktif adalah suatu peroses berfikir yang serupa penarikan kesimpulan yang umum atau dasar pengetahuan tentang hal khusus. Data yang diperoleh dari observasi , wawancara , dan dokumentasi kemudian di analisis maengunakan teori dan konsep serta membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.³¹

Dalam mereduksi data, peneliti melakukan pemilihan data pada Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 1 tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan hasil wawancara yang nantinya akan digunakan sebagai data inti, sehingga dalam proses selanjutnya peneliti sudah memiliki data inti dan data sekunder.

Penyajian Data, setelah direduksi maka langkah selanjutnya adalah menyajikan data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan

³¹ Lexy. J. Moleong, metodologi penelitian kualitatif, Edisi Revisi (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018), hlm 217.

dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, dan sejenisnya. Miles dan Huberman (1984) menyatakan “the most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text”. Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Dengan menyajikan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut.³²

Dalam penyajian data ini, penulis menuliskan seluruh data yang dimiliki dalam teks guna memudahkan penulis dalam memahami isi data dan memudahkan penulis dalam memverifikasi data. Penulis menuliskan seluruh hasil wawancara dalam bentuk narasi agar memudahkan dalam memadukan antara Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dengan data lapangan.

Conclusion Drawing/Verification adalah langkah analisis data pada kualitatif yang menurut Miles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan

³² Sugiyono, Metode Penelitian, 249

konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

Langkah terakhir ini merupakan langkah penentuan data final sebagai hasil dari sebuah penelitian. Dalam hal ini penulis memeriksa kemabali data lapangan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 1 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat, kemudian mengambil kesimpulan dari kedua data tersebut

BAB IV

PEMBAHASAN

Kota Gorontalo memiliki sejarah panjang sebagai salah satu pusat peradaban di wilayah timur Indonesia. Awal terbentuknya kota ini tidak lepas dari keberadaan Kerajaan Gorontalo yang berdiri pada abad ke-16, yang dikenal sebagai kerajaan Islam yang berpengaruh di kawasan Teluk Tomini. Raja Eyato merupakan salah satu tokoh penting dalam sejarah pemerintahan Gorontalo yang dikenal dengan sistem pemerintahan adat dan nilai-nilai religius yang kuat. Seiring berjalannya waktu, kawasan ini mulai mendapat perhatian dari pemerintah kolonial Belanda karena posisi geografisnya yang strategis. Pada masa penjajahan, Gorontalo menjadi pusat pemerintahan administratif untuk wilayah sekitarnya. Setelah kemerdekaan Indonesia, status Gorontalo terus mengalami perkembangan, hingga akhirnya secara resmi ditetapkan sebagai kota otonom pada tahun 2003 setelah pemekaran wilayah dari Kabupaten Gorontalo. Sejak saat itu, pembangunan infrastruktur dan peningkatan pelayanan publik menjadi prioritas pemerintah kota, dengan visi menjadikan Gorontalo sebagai kota peradaban yang religius, tertib, dan nyaman.

Namun, seiring pesatnya pembangunan kota dan meningkatnya mobilitas penduduk, Kota Gorontalo menghadapi berbagai tantangan sosial, salah satunya adalah meningkatnya jumlah Masyarakat miskin Persentase

Penduduk Miskin (September 2024): 13,87% atau (Ini berarti terdapat 170,03 ribu orang miskin di provinsi ini.

gelandangan dan pengemis (gepeng) yang menempati sejumlah titik di ruang publik seperti lampu merah, pasar, dan kawasan perkantoran. Keberadaan mereka dinilai dapat mengganggu kenyamanan masyarakat, merusak estetika kota, dan bahkan menjadi indikasi adanya eksploitasi terhadap kelompok rentan seperti anak-anak dan penyandang disabilitas. Untuk mengatasi persoalan ini, pemerintah Kota Gorontalo merumuskan sebuah regulasi yang menjadi dasar hukum dalam menjaga ketertiban masyarakat, yaitu Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum. Perda ini memuat berbagai larangan, termasuk larangan bagi masyarakat memberikan uang atau barang kepada pengemis di jalan, serta mengatur sanksi administratif dan pidana ringan bagi para pelaku pelanggaran. Selain itu, Perda ini memberikan kewenangan kepada Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) untuk melakukan penertiban dan pembinaan terhadap gepeng, serta mendorong kerja sama lintas instansi dalam menyelesaikan permasalahan sosial secara lebih komprehensif. Lahirnya Perda ini mencerminkan komitmen pemerintah Kota Gorontalo dalam menciptakan lingkungan kota yang tertib, aman, dan bermartabat bagi seluruh masyarakat.

Pemerintah Kota Gorontalo telah menerapkan berbagai kebijakan dalam menertibkan gelandangan dan pengemis (gepeng) sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum.

Pendekatan yang digunakan meliputi strategi preventif, represif, dan rehabilitatif yang bertujuan untuk menekan angka gepeng serta meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Strategi preventif dilakukan dengan memberikan edukasi kepada masyarakat agar tidak memberikan uang langsung kepada pengemis serta menyediakan program pemberdayaan ekonomi bagi kelompok rentan. Pendekatan represif dilakukan dengan razia oleh Satpol PP untuk menertibkan gepeng yang berkeliaran di area publik, serta penerapan sanksi administratif bagi pelanggar yang berulang kali ditemukan mengemis. Sementara itu, strategi rehabilitatif diarahkan pada pemberian tempat penampungan sementara, pembinaan keterampilan, serta program reintegrasi sosial agar para gepeng dapat kembali ke masyarakat dengan kehidupan yang lebih layak. Dengan penerapan kebijakan ini, pemerintah berharap dapat menciptakan lingkungan yang lebih tertib dan mendorong para gepeng untuk memiliki kehidupan yang lebih mandiri.

Keberadaan gelandangan dan pengemis berasal dari berbagai permasalahan hidup yang dihadapi. Beberapa permasalahan yang dialami oleh gelandangan dan pengemis adalah terkait dengan masalah ekonomi, masalah pendidikan, masalah sosial budaya, masalah lingkungan serta masalah hukum dan kewarganegaraan. Masalah ekonomi yang dialami adalah tentang masalah kemiskinan. Para gelandangan dan pengemis berasal dari golongan ekonomi bawah yang berada pada garis kemiskinan. Kebutuhan hidup sehari-hari yang tinggi namun tidak diimbangi dengan penghasilan yang cukup membuat para

gelandangan dan pengemis memilih untuk turun ke jalan. Permasalahan ini ditambah dengan masalah pendidikan yang dialami. Tingkat pendidikan yang rendah membuat gepeng mengalami kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan dengan penghasilan yang mampu mencukupi kebutuhan hidup. Disamping itu, para gelandangan dan pengemis tidak memiliki keterampilan yang dapat digunakan sebagai alat berwirausaha.

Haryanto (2010) menguraikan bahwa bentuk penanganan pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial sebagai upaya refungsionalisasi dapat dilakukan dengan 3 (tiga) pendekatan, yakni pertama, penanganan menggunakan fasilitas prasarana pada panti yang dipersiapkan dengan maksimal agar dapat terselenggaranya program-program serta kegiatan yang membimbing para penerima manfaat ke arah yang lebih produktif dan baik lagi sehingga memungkinkan juga dapat memberikan kebermanfaatan yang cakupannya lebih luas dalam menjalani kehidupan sosial seperti masyarakat umumnya.³³

Fenomena semakin bertambahnya jumlah gelandangan dan pengemis (gepeng) yang ada saat ini merupakan suatu hal yang cukup memprihatinkan. Berbagai upaya telah dilakukan untuk menekan berkembangnya jumlah gepeng, namun kenyataannya hal ini belum memberikan hasil yang optimal. Pada penelitian ini peneliti mencoba untuk menggali apa yang menjadi strategi pemerintah dan faktor penyebabnya. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara

³³ Maryatun, Raharjo Tri Santoso, and Taftazani Muhammad Budi, "Upaya Penanganan Permasalahan Gelandangan Dan Pengemis," *Kesejahteraan Sosial* 8, no. 1 (2022): 47–62.

yang peneliti lakukan, ada beberapa hal yang peneliti temukan terkait dengan permasalahan yang ada di Dinas Sosial Kota Gorontalo.

A. Strategi pemerintah daerah terhadap maraknya pengemis dan Gelandangan

1. Pembinaan

Pembinaan merupakan strategi fundamental dalam upaya pemerintah untuk menangani permasalahan gelandangan dan pengemis (gepeng). Namun, berdasarkan hasil observasi yang dilakukan, masih terdapat kekosongan dalam pelaksanaan pembinaan yang bersifat edukatif dan produktif. Sebagian besar gepeng tidak memiliki latar belakang pendidikan formal yang memadai, sehingga sulit bagi mereka untuk keluar dari lingkaran kemiskinan. Pemerintah sejauh ini hanya berfokus pada aspek penertiban, namun belum menyentuh aspek pemberdayaan secara serius melalui pendidikan dasar atau pelatihan keterampilan kerja.³⁴

Pendidikan informal dan pelatihan keterampilan sangat penting untuk membentuk pola pikir dan perilaku baru yang lebih mandiri. Sayangnya, hingga kini belum tersedia program pelatihan keterampilan yang sistematis bagi para gepeng, seperti pelatihan menjahit, membuat kerajinan, pertukangan, atau

³⁴ Political Sciences and Political Sciences, "Income Support and Its Impact on Durations of Homelessness and Longer-Term Welfare Reliance among Newly Homeless Young Australians," no. October (2015).

usaha mikro lainnya. Tanpa adanya pendidikan dan pelatihan tersebut, para gepeng tetap terjebak dalam kehidupan jalanan yang bergantung pada belas kasihan orang lain. Mereka tidak memiliki alternatif mata pencaharian yang layak, padahal sebenarnya banyak di antara mereka yang masih muda dan memiliki potensi untuk berkembang jika diberi kesempatan.

Pembinaan juga tidak bisa hanya diserahkan pada satu instansi seperti Dinas Sosial. Diperlukan keterlibatan lintas sektor seperti Dinas Tenaga Kerja, LSM, tokoh masyarakat, dan lembaga keagamaan untuk menciptakan program pembinaan yang terintegrasi. Jika pembinaan dilakukan dengan pola satu arah tanpa mempertimbangkan kondisi psikologis, sosial, dan ekonomi para gepeng, maka hasilnya tidak akan efektif. Oleh karena itu, pendekatan personal dan berbasis komunitas menjadi penting agar para gepeng merasa dihargai dan tidak dimarjinalkan.

Dengan melaksanakan pembinaan yang komprehensif, strategi ini tidak hanya mampu mengurangi jumlah gepeng di jalanan, tetapi juga meningkatkan kualitas hidup mereka secara keseluruhan. Ini akan berdampak positif pada citra kota, kenyamanan masyarakat, serta menciptakan lingkungan sosial yang lebih tertib dan manusiawi. Maka dari itu, pembinaan bukan hanya strategi, tetapi juga investasi jangka panjang dalam pembangunan sosial masyarakat.

Salah satu permasalahan mendasar yang ditemukan dalam wawancara bersama ibu Herni Heriawati Mengatakan Bahwa tidak tersedianya program pembinaan yang efektif, khususnya dalam bentuk pendidikan dan pelatihan

keterampilan bagi gelandangan dan pengemis. Padahal, pembinaan merupakan langkah awal yang sangat penting untuk mengubah pola hidup mereka agar bisa mandiri secara sosial dan ekonomi. Ketika gepeng hanya ditertibkan tanpa ada upaya pemberdayaan, maka siklus mereka akan terus berulang: kembali ke jalan, ditertibkan lagi, dan begitu seterusnya. Tanpa akses terhadap pendidikan dasar dan pelatihan kerja, mereka tidak memiliki bekal untuk beralih profesi dan keluar dari kemiskinan struktural.

Sebagian besar gelandangan dan pengemis yang dijumpai di lapangan adalah individu dengan latar belakang pendidikan rendah, bahkan banyak di antaranya yang tidak mengenyam pendidikan formal sama sekali. Ini menjadikan mereka rentan terhadap eksploitasi serta kesulitan bersaing dalam dunia kerja yang menuntut keterampilan tertentu. Pemerintah seharusnya memfasilitasi pelatihan-pelatihan dasar seperti menjahit, bengkel, memasak, atau wirausaha mikro, agar mereka memiliki alternatif penghidupan. Namun, sayangnya, belum ada program pembinaan yang dijalankan secara sistematis dan terstruktur.

Ketiadaan pelatihan dan pendidikan ini juga berdampak pada kepercayaan diri gepeng untuk beradaptasi dengan lingkungan kerja formal. Mereka merasa tidak punya kemampuan, tidak punya tempat, dan tidak punya kesempatan untuk berkembang. Padahal, banyak dari mereka yang masih muda dan potensial untuk diarahkan ke jalur produktif jika diberi ruang dan pendampingan yang tepat. Pemerintah daerah seharusnya menggandeng

lembaga pelatihan kerja (BLK), LSM, maupun komunitas sosial untuk membangun kurikulum pembinaan yang sesuai dengan kondisi lokal.

Lebih lanjut, pembinaan juga perlu mencakup aspek mental dan sosial. Banyak gepeng yang memiliki trauma sosial atau terbiasa dengan kehidupan jalanan, sehingga perlu pendampingan psikologis dan spiritual agar dapat berubah secara menyeluruh. Aspek ini kerap terabaikan dalam pendekatan penertiban yang hanya bersifat fisik. Oleh karena itu, pendekatan yang lebih humanis dan rehabilitatif sangat diperlukan, bukan hanya sekadar penegakan Perda.

Menurut saya Jika pembinaan dijalankan dengan konsisten dan menyentuh kebutuhan nyata para gepeng, maka hal ini tidak hanya menyelesaikan masalah sosial, tetapi juga meningkatkan kualitas sumber daya manusia di tingkat lokal. Dengan kata lain, investasi dalam pembinaan gepeng adalah investasi jangka panjang yang akan berdampak luas terhadap pembangunan sosial di Kota Gorontalo.

Dalam Pembinaan ada beberapa hal yang harus di perhatikan yang dimana dapat membantu dan meberikan dampak yang lebih baik jika di terapkan yaitu :

a. Pelatihan Keterampilan

Pelaksanaan Pelatihan Keterampilan Secara umum pengertian keterampilan ialah kemampuan seseorang dalam menggunakan kreatifitas, ide, akal dan pikiran dalam membuat sesuatu kemampuan menjadi suatu hal yang

bermakna dan menghasilkan nilai tersendiri dari hasil pekerjaan yang telah dilakukan.³⁵

Dengan adanya pemberian pelatihan kepada warga binaan sosial tersebut diharapkan mampu meningkatkan kemampuan dan keterampilan mereka sehingga dapat mengubah pola pikirnya dan menyadarkan mereka agar tidak menggelandang dan mengemis lagi, hal ini dapat mendorong warga binaan sosial tersebut untuk berwirausaha dengan begitu mereka akan terbiasa hidup mandiri dan dapat meningkatkan perekonomian mereka. Berdasarkan temuan di lapangan dapat dilihat bahwa usaha yang telah dilakukan Dinas Sosial sudah cukup maksimal walaupun kenyataannya warga binaan sosial ada yang belum mengerti dengan pelatihan yang diberikan dan juga tidak diberikan tempat pemasaran sehingga pelatihan tersebut tidak dapat dikembangkan lebih lanjut. Dengan demikian peneliti mengatakan untuk mencapai hasil yang diinginkan belum efisien.

Upaya pemerintah dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis tidak cukup hanya dengan melakukan razia dan penertiban semata. Penanganan yang bersifat represif justru seringkali bersifat sementara dan tidak menyentuh akar permasalahan. Oleh karena itu, strategi yang lebih tepat dan berkelanjutan adalah melalui pelatihan keterampilan atau vokasional yang

³⁵ Il Sumantri, Faizal Pikri, and Muhammad Aldi Lubis, "Efektivitas Program Rehabilitasi Sosial Terhadap Gelandangan Dan Pengemis Di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Cisarua," *Publica: Jurnal Pemikiran Administrasi Negara* 10, no. 1 (2018): 13–24, <https://doi.org/10.15575/jpan.v10i1.7622>.

dapat mendorong kemandirian ekonomi para gepeng. Strategi ini merupakan bentuk pembinaan jangka panjang yang bertujuan agar para gelandangan dan pengemis tidak kembali ke jalan, melainkan memiliki bekal untuk hidup secara mandiri dan layak.

Pelatihan keterampilan bagi gepeng merupakan langkah penting dalam mengubah status sosial mereka dari yang sebelumnya bergantung pada belas kasihan masyarakat, menjadi individu yang mampu memenuhi kebutuhan hidupnya secara produktif. Pemerintah dapat menyelenggarakan pelatihan seperti menjahit, pertukangan, tata boga, servis elektronik, keterampilan pertanian, hingga kewirausahaan mikro. Pelatihan ini idealnya disesuaikan dengan latar belakang, minat, dan potensi masing-masing individu sehingga hasilnya lebih maksimal. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan pelatihan keterampilan bagi gepeng masih menghadapi berbagai tantangan, mulai dari pendataan peserta hingga ketersediaan instruktur dan fasilitas.

Salah satu kelemahan yang sering ditemukan dalam wawancara yang dilakukan bersama ibu Heriawati, S.Pd pada tanggal 13/04/2025 Jam 11:23 di Dinas Sosial Kota Gorontalo adalah Tidak dilakukannya pembinaan keterampilan dan kurangnya integrasi antara program pelatihan keterampilan dengan tindak lanjut pasca pelatihan. Banyak peserta pelatihan yang setelah menyelesaikan program, kembali ke jalan karena tidak ada dukungan lanjutan seperti penyediaan alat kerja, modal usaha, atau penyaluran ke dunia kerja. Oleh karena itu, strategi pelatihan harus dilengkapi dengan skema pembinaan

berkelanjutan yang mencakup pengawasan, pendampingan usaha, serta kerja sama dengan sektor swasta dalam hal penyerapan tenaga kerja. Tanpa pendekatan komprehensif ini, pelatihan hanya akan menjadi formalitas tanpa hasil yang signifikan.

Secara keseluruhan, strategi pelatihan keterampilan bagi gelandangan dan pengemis merupakan bentuk intervensi yang solutif, humanis, dan jangka panjang. Pelatihan ini bukan hanya memberikan keterampilan teknis, tetapi juga membuka peluang masa depan yang lebih baik bagi mereka. Ketika pelatihan dilakukan dengan pendekatan yang tepat dan didukung oleh kebijakan anggaran serta kelembagaan yang kuat, maka para gepeng bisa bertransformasi menjadi warga negara yang mandiri, produktif, dan berdaya. Maka dari itu, pemerintah daerah perlu menempatkan pelatihan keterampilan sebagai prioritas dalam strategi penanganan sosial yang berkeadilan.

b. Kolaborasi Potensial dalam Penyelenggaraan Pembinaan

Penanganan permasalahan gelandangan dan pengemis (gepeng) di Indonesia memerlukan pendekatan yang komprehensif dan berkelanjutan. Salah satu strategi yang efektif adalah melalui kolaborasi lintas sektor antara pemerintah, lembaga swadaya masyarakat (LSM), sektor swasta, dan komunitas lokal. Pendekatan ini dikenal sebagai *collaborative governance*,

yang menekankan pada partisipasi aktif berbagai pemangku kepentingan dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan publik.³⁶

Pendekatan collaborative governance memungkinkan integrasi yang lebih baik antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam menyelesaikan isu sosial kompleks. Hasil wawancara bersama Herni Heriawati, S.Pd pada tanggal 13/03/2025 Jam 11:23 di Dinas Sosial Kota Gorontalo, terungkap bahwa Dinas Sosial Kota Gorontalo belum melakukan kolaborasi dengan instansi lain kecuali SATPOL sebagai penertiban gelandangan, Hasilnya, kolaborasi ini tidak maksimal dalam menurunkan jumlah gelandangan dan pengemis Kota Gorontalo, karna dalam penerapan ini ada beberapa tantangan seperti keterbatasan sumber daya dan resistensi sosial masih perlu diatasi melalui strategi inovatif dan evaluasi berkelanjutan.

Faktor penghambat dalam Kolaborasi Pemerintah Dalam Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Gorontalo yaitu Tidak adanya Mou atau kebijakan tertulis untuk dapat mengikat satu sama lain berpengaruh kepada kelanjutan pengembangan kedepannya, kurangnya anggaran dukungan finansial untuk penertiban dan pembinaan gelandangan dan pengemis sehingga hal tersebut berpengaruh terhadap Kolaborasi Pemerintah

³⁶ Jurnal Hasil Pemikiran, Pengemis Butung, and Kota Makassar, "Jurnal Sosialisasi Collaborative Governance Dalam Penanganan Gelandangan Dan Jurnal Sosialisasi" 11, no. November (2024): 363–73.

Dalam Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Gorontalo.

Namun demikian, terdapat sejumlah permasalahan dalam pelaksanaan kolaborasi ini. Pertama, adanya perbedaan persepsi dan prioritas antarinstansi yang sering menyebabkan tumpang tindih kewenangan. Kedua, banyak LSM atau komunitas yang sebenarnya aktif membantu, namun tidak dilibatkan secara formal oleh pemerintah daerah. Ketiga, ketersediaan anggaran yang terbatas menyebabkan beberapa program hanya berlangsung sesaat dan tidak mampu menjangkau seluruh gepeng yang ada. Keempat, belum adanya sistem evaluasi terpadu membuat keberhasilan program pembinaan sulit diukur. Permasalahan ini diperkuat dalam temuan Suryadi (2015) yang menyatakan bahwa kolaborasi antara pemerintah dan LSM sering kali hanya terbatas pada sisi administratif dan tidak dilanjutkan dalam operasional yang konkret

Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut, dibutuhkan langkah-langkah strategis seperti pembentukan forum koordinasi lintas sektor yang memiliki dasar hukum kuat. Pemerintah daerah juga perlu merancang sistem pelaporan dan evaluasi yang partisipatif, sehingga masing-masing pihak dapat memantau dan menilai kontribusi serta capaian program secara bersama-sama. Selain itu, penguatan kapasitas SDM di bidang kesejahteraan sosial, seperti pekerja sosial, fasilitator komunitas, dan relawan, menjadi aspek penting dalam menjamin keberlangsungan kolaborasi ini. Penggunaan teknologi informasi

untuk pendataan dan pelacakan kasus juga dapat mempermudah koordinasi dan transparansi dalam pelaksanaan pembinaan gepeng.

Dengan pendekatan kolaboratif yang terstruktur dan saling menguntungkan, strategi pemerintah dalam menangani gepeng tidak hanya berhenti pada aspek penertiban semata, tetapi mampu menyentuh akar masalah seperti kemiskinan, pengangguran, dan keterlantaran sosial. Kolaborasi ini juga menciptakan peluang pemberdayaan yang lebih besar bagi gepeng agar dapat kembali hidup mandiri dan bermartabat. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk terus membangun jaringan kerja sama yang produktif, bukan hanya sebagai kewajiban administratif, tetapi sebagai bagian dari komitmen jangka panjang dalam menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera.

c. Minimnya Akses Terhadap Pendidikan Dasar

Dalam wawancara yang di lakukan oleh peneliti beserta ibu Herni Heriawati, S.Pd pada tanggal 13/03/2025 Jam 10:23 di Dinas Sosial Kota Gorontalo Dalam hal pendidikan pengemis dan gelandangan rata rata tidak mempunyai pendidikan bahkan ada yang tidak pernah mengenyam dunia pendidikan, menurut ibu Herni Heriawati Mereka lebih memilih untuk mengemis untuk kebutuhan sehari hari ketimbang melanjutkan pendidikan yang membutuhkan biaya yang lebih sedangkan kehidupan sehari harinya saja belum terpenuhi.

Menurut saya salah satu faktor krusial yang menyebabkan keberadaan gelandangan dan pengemis pengemis dan gelandangan terus berlanjut di tengah

masyarakat adalah minimnya akses terhadap pendidikan formal maupun non-formal. Banyak dari mereka berasal dari latar belakang keluarga yang tidak mampu secara ekonomi, yang sejak kecil sudah putus sekolah, bahkan ada yang tidak pernah mengenyam pendidikan sama sekali. Hal ini berdampak langsung pada rendahnya literasi, keterampilan kerja, dan pengetahuan dasar yang dibutuhkan untuk bersaing di dunia kerja. Situasi ini menjadikan gepeng sangat rentan terhadap eksploitasi dan ketergantungan, sehingga strategi pemerintah dalam penanganannya harus berfokus pula pada aspek pendidikan sebagai upaya pemberdayaan jangka panjang.

Strategi pemerintah dalam konteks ini perlu diarahkan pada pendekatan yang lebih fleksibel dan partisipatif. Misalnya, pendidikan non-formal yang dirancang khusus untuk kebutuhan gelandangan dan pengemis harus mempertimbangkan konteks kehidupan mereka, termasuk waktu yang tidak mengikat, lokasi yang mudah dijangkau, dan materi pembelajaran yang langsung aplikatif dalam kehidupan nyata, seperti keterampilan menjahit, berkebun, atau berdagang kecil-kecilan. Selain itu, kolaborasi dengan lembaga swadaya masyarakat dan komunitas lokal bisa sangat membantu dalam menjangkau kelompok ini secara lebih personal dan persuasif. Pemerintah juga bisa memanfaatkan keberadaan rumah singgah sebagai pusat pembelajaran alternatif bagi gelandangan dan pengemis.

Pendidikan bagi gelandangan dan pengemis tidak hanya cukup di tataran pelatihan teknis. Diperlukan pula pendekatan edukatif yang menyentuh

aspek mentalitas dan motivasi hidup. Banyak gelandangan yang mengalami trauma, ketidakpercayaan pada sistem, serta kehilangan semangat hidup akibat perjalanan hidup yang berat. Oleh karena itu, strategi pendidikan yang diterapkan harus holistik, mencakup pendampingan psikososial, pembentukan karakter, serta integrasi dengan peluang kerja pasca-pelatihan.³⁷

2. Bantuan Modal Usaha

Salah satu pendekatan yang kini mulai diterapkan dalam menangani gelandangan dan pengemis (gepeng) adalah melalui strategi pemberdayaan ekonomi berbasis bantuan modal usaha. Bantuan ini bertujuan agar para gepeng tidak lagi menggantungkan hidupnya dari aktivitas mengemis atau tinggal di jalan, tetapi dapat memulai usaha kecil yang berkelanjutan sesuai dengan kemampuan dan minat mereka. Pemerintah, melalui Kementerian Sosial dan Dinas Sosial di tingkat daerah, menyadari bahwa pendekatan represif seperti razia atau pemulangan ke daerah asal tidak cukup efektif. Oleh karena itu, pemberian bantuan modal usaha menjadi salah satu alternatif untuk memutus mata rantai ketergantungan sosial dan meningkatkan taraf hidup mereka.

Salah satu temuan penting dalam wawancara bersama ibu Herni Heriawati, S.Pd pada tanggal 16/04/2025 mengenai penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) dengan tidak tersedianya anggaran khusus dari

³⁷ Rachmawati, E., & Yusuf, M. (2022). *Pendidikan Nonformal sebagai Alternatif Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam Rehabilitasi Sosial*. Jurnal Pendidikan Luar Sekolah, 16(1).

pemerintah daerah untuk bantuan modal usaha.³⁸ Meskipun strategi pemberdayaan ekonomi melalui bantuan usaha seringkali disebut sebagai solusi jangka panjang dalam berbagai regulasi dan wacana kebijakan, kenyataannya implementasi di daerah belum menunjukkan komitmen nyata. Ketiadaan anggaran menjadi akar permasalahan yang menyebabkan berbagai program pembinaan menjadi stagnan dan tidak dapat berjalan optimal. Tanpa dukungan finansial, ide pemberdayaan hanya berhenti pada tingkat wacana.

Hal tersebut ditunjukkan ketika gelandangan, pengemis dan yang telah terjaring penertiban dan dikumpulkan di rumah singgah hanya diberikan pembinaan dan motivasi saja, tidak ada pemberian modal usaha bagi mereka. "Kegiatan pembinaan dilakukan selama 3 hari, setelah mengikuti serangkaian kegiatan, tidak ada pemberian modal usaha, biasanya kami akan kembali ngamen lagi". Ujar Gebi. (Wawancara dengan Gebi, pengemis, tanggal 15 April 2025 Pukul 13.00 WIB) Dalam wawancara diatas dapat diketahui bahwa Dinas Sosial telah melakukan kegiatan pembinaan sesuai dengan tugasnya, namun kegiatan tersebut tidak begitu dirasakan manfaatnya oleh Gebi. Alasannya karena setelah dilakukan pembinaan, gelandangan, pengemis. tidak diberikan modal usaha agar mereka bisa hidup secara mandiri, melainkan hanya diberikan pembinaan dan motivasi saja.³⁹

³⁸ Herni Heriawati, S.Pd pada tanggal 16/04/2025 Jam 11:23 di Dinas Sosial Kota Gorontalo

³⁹ Heriawati, S.Pd pada tanggal 16/04/2025 Jam 13: 00

Secara keseluruhan, jika strategi pemberdayaan gepeng ingin berhasil, maka aspek pendanaan harus menjadi perhatian utama. Tanpa dana yang memadai, pelatihan dan rencana usaha tidak akan berdampak signifikan. Pemerintah harus menyadari bahwa investasi sosial seperti ini bukan sekadar beban anggaran, tetapi bagian dari pembangunan manusia yang berkelanjutan. Dengan anggaran yang jelas dan terarah, gepeng tidak hanya dapat diberdayakan, tetapi juga dapat menjadi agen perubahan di lingkungan mereka sendiri. Penanganan gepeng yang komprehensif dan teranggarkan dengan baik akan membawa dampak positif, baik secara sosial maupun ekonomi, dalam jangka panjang

Dengan demikian, bantuan modal usaha merupakan strategi yang sangat potensial dalam memberdayakan gelandangan dan pengemis, asalkan disertai dengan pelatihan, pendampingan, serta sistem evaluasi yang ketat. Pemerintah perlu menghindari pemberian bantuan yang bersifat konsumtif tanpa arah yang jelas. Keberhasilan program ini bergantung pada seberapa kuat proses pemberdayaan itu dirancang dan dilaksanakan. Jika strategi ini dilakukan secara konsisten dan terstruktur, maka gepeng dapat berubah dari beban sosial menjadi individu produktif yang turut membangun ekonomi mikro masyarakat

3. Evaluasi

Evaluasi merupakan bagian penting dalam siklus kebijakan publik, namun dalam konteks penanganan gepeng di Kota Gorontalo, mekanisme

evaluasi ini nyaris tidak terlihat. Pemerintah belum memiliki sistem monitoring dan evaluasi yang terstruktur dan berkelanjutan. Akibatnya, program-program yang telah dijalankan tidak bisa diukur efektivitasnya secara objektif. Hal ini menjadi celah besar yang menghambat keberhasilan strategi penanganan gepeng dalam jangka panjang.

Ketiadaan data akurat mengenai jumlah gepeng, latar belakang mereka, serta hasil penanganan membuat pemerintah bekerja dalam kegelapan. Tidak ada laporan yang bisa dijadikan rujukan untuk menilai apakah pendekatan yang dilakukan sudah tepat atau perlu disesuaikan. Dalam beberapa kasus, data gepeng hanya dikumpulkan saat ada razia, tanpa pembaruan atau pengolahan lebih lanjut. Kondisi ini sangat menyulitkan dalam proses evaluasi kebijakan berbasis bukti (evidence-based policy).

Salah satu komponen penting dalam siklus kebijakan publik adalah evaluasi dan monitoring, termasuk dalam program penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng). Namun, dari hasil wawancara yang dilakukan dengan pihak Dinas Sosial yaitu ibu herni Heriawati, ditemukan bahwa proses evaluasi yang dijalankan masih bersifat terbatas. Evaluasi dilakukan hanya dengan cara mengecek kembali apakah pengemis yang sebelumnya telah ditertibkan masih berada di jalan atau tidak. Praktik seperti ini menunjukkan bahwa evaluasi

belum dilakukan secara menyeluruh dan sistematis, melainkan hanya bersifat pasif dan reaktif terhadap gejala di lapangan.⁴⁰

Evaluasi semestinya tidak hanya sebatas meninjau apakah gepeng kembali ke jalan, tetapi juga harus menyentuh aspek yang lebih dalam seperti keberhasilan program rehabilitasi, dampak pelatihan keterampilan, efektivitas bantuan sosial, serta sejauh mana mereka mampu berintegrasi kembali ke masyarakat. Monitoring perlu dilakukan dengan pendekatan yang berkelanjutan dan berbasis data, bukan hanya sekadar razia ulang atau patroli sosial. Minimnya sistem evaluasi ini bisa menyebabkan kebijakan menjadi tidak tepat sasaran, tidak terukur keberhasilannya, dan berisiko mengulang kesalahan serupa di masa mendatang.

Ketiadaan indikator evaluasi yang jelas juga menjadi permasalahan utama. Misalnya, tidak ada data yang mencatat berapa banyak eks-gepeng yang benar-benar berhasil hidup mandiri setelah mendapatkan pembinaan, atau sejauh mana mereka menjalani proses reintegrasi sosial. Dinas Sosial cenderung hanya fokus pada output seperti jumlah yang terjaring atau dipulangkan, bukan pada outcome jangka panjang dari program yang dijalankan. Hal ini diperkuat oleh studi dari Putri & Nugroho (2021), yang menunjukkan bahwa banyak program penanganan gepeng tidak dievaluasi

⁴⁰ Herni Heriawati, S.Pd pada tanggal 16/04/2025 Jam 11:23 di Dinas Sosial Kota Gorontalo

berdasarkan indikator kualitas hidup penerima manfaat, melainkan hanya berdasarkan pelaporan administratif ⁴¹

Idealnya, evaluasi harus dilakukan secara partisipatif dan melibatkan semua pihak yang terlibat, termasuk dinas teknis, lembaga sosial, masyarakat, hingga para eks-gepeng itu sendiri. Feedback dari mereka yang telah mengikuti program pembinaan sangat penting sebagai bahan refleksi untuk perbaikan kebijakan. Selain itu, penggunaan teknologi informasi seperti sistem pelacakan digital atau database terpadu bisa membantu Dinas Sosial dalam memantau pergerakan dan perkembangan individu yang telah mendapatkan layanan rehabilitasi. Ini akan menciptakan proses evaluasi yang lebih objektif dan terukur.

Dengan demikian, evaluasi dan monitoring harus menjadi bagian integral dari strategi penanganan gepeng, bukan hanya kegiatan tambahan setelah intervensi dilakukan. Pemerintah daerah perlu menyusun standar operasional prosedur (SOP) yang jelas tentang evaluasi program, menetapkan indikator kinerja, serta melakukan pelaporan yang transparan. Tanpa evaluasi yang serius dan mendalam, program pembinaan hanya akan bersifat semu dan tidak mampu memberikan dampak sosial yang nyata. Evaluasi yang baik adalah fondasi dari kebijakan sosial yang adaptif dan responsif terhadap realitas di lapangan. Beberapa informasi dari Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat

⁴¹ Putri, D. M., & Nugroho, H. (2021). *Evaluasi Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Wilayah Perkotaan: Studi Kasus Kota X*. Jurnal Sosioinforma, 7(2).

menunjukkan bahwa penanganan gepeng dilakukan melalui pembinaan mental, kesehatan, ketertiban, keagamaan, pelatihan keterampilan seperti menjahit, memasak, mengemudi, serta pemberian bantuan modal usaha yang disebut Usaha Ekonomi Produktif (UEP) . Namun, implementasi SOP ini menghadapi hambatan, seperti belum adanya peraturan daerah (perda) yang mengatur tentang pengemis dan kurangnya kerjasama dengan instansi terkait

B. faktor yang menghambat penanganan pengemis dan gelandangan:

1. Sistem Hukum

a. Struktur Hukum

Dalam teori sistem hukum yang dikembangkan oleh Soejono Soekanto, salah satu elemen penting dalam penegakan hukum adalah struktur hukum (structure of law). Struktur hukum merujuk pada lembaga-lembaga, institusi, dan aparat yang memiliki kewenangan dalam menjalankan hukum. Elemen ini meliputi, satpol PP, Dinas Sosial, dan seluruh instrumen birokrasi yang berperan dalam memastikan hukum berjalan sesuai ketentuan yang berlaku.

Efektivitas penegakan hukum sangat bergantung pada kualitas dan kinerja aparat penegak hukum, baik dari segi pemahaman terhadap aturan, kapasitas teknis, integritas moral, maupun dukungan sumber daya. Aparat yang profesional dan humanis akan mampu menegakkan hukum secara adil dan persuasif, sementara aparat yang kurang kapabel atau tidak konsisten dapat menjadi hambatan serius dalam pelaksanaan hukum di lapangan.

Dalam konteks penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo, peran aparat penegak hukum—khususnya Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)—sangat sentral. Satpol PP merupakan garda terdepan dalam menegakkan Perda Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum. Mereka bertugas melakukan patroli, penertiban, serta penindakan terhadap pelanggaran ketertiban, termasuk praktik mengemis dan menjadi gelandangan di ruang publik.

Namun dalam praktiknya, strategi penertiban ini kerap menghadapi sejumlah hambatan yang berasal dari struktur penegakan hukum itu sendiri. Salah satu hambatan utama adalah terbatasnya jumlah personel Satpol PP dan dukungan fasilitas operasional. Keterbatasan ini menyebabkan pengawasan dan penertiban hanya bisa dilakukan di titik-titik tertentu dan pada waktu-waktu terbatas, sehingga tidak mampu mengawasi secara menyeluruh seluruh wilayah kota.

Masalah lain yang muncul adalah minimnya pelatihan dan pendekatan humanis terhadap aparat penegak hukum. Dalam beberapa kasus, penertiban dilakukan dengan cara-cara kasar atau kurang manusiawi, yang justru menimbulkan kritik dari masyarakat dan organisasi sosial. Ketika aparat tidak dibekali dengan pemahaman tentang latar belakang sosial gelandangan dan pengemis, maka pendekatan yang digunakan menjadi tidak efektif, bahkan kontraproduktif.

Koordinasi yang lemah antar instansi juga menjadi bagian dari hambatan struktural. Penegakan Perda tidak hanya menjadi tanggung jawab Satpol PP, tetapi juga memerlukan keterlibatan dinas sosial, kepolisian, dan pihak terkait lainnya. Jika koordinasi antar lembaga ini tidak berjalan dengan baik, maka strategi penanganan menjadi parsial dan tidak terintegrasi, sehingga tidak memberikan dampak yang signifikan.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa struktur hukum atau kinerja penegak hukum memainkan peran krusial dalam menentukan keberhasilan penegakan Perda tentang ketertiban umum. Pemerintah perlu memperkuat kelembagaan, meningkatkan kapasitas aparat, memperbaiki koordinasi lintas sektor, serta membangun pendekatan yang lebih humanis dalam menangani gelandangan dan pengemis. Tanpa pembenahan pada aspek struktural ini, maka strategi penanganan hanya akan bersifat sementara dan tidak menyentuh akar permasalahan yang sebenarnya.

Namun, berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan di lapangan, ditemukan adanya indikasi bahwa Satpol PP seolah-olah tidak memiliki peran aktif dalam menangani permasalahan gepeng di Kota Gorontalo. Dalam pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum, peran Satpol PP tampak minim bahkan cenderung pasif. Hal ini bertentangan dengan mandat mereka sebagai aparat pelaksana ketertiban yang memiliki wewenang untuk melakukan patroli, penertiban, dan penindakan terhadap pelanggaran Perda.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya masalah struktural dalam penegakan hukum, di mana lembaga yang seharusnya menjadi pelaksana utama justru tidak menjalankan fungsinya secara optimal. Beberapa faktor yang dapat menyebabkan hal ini antara lain: lemahnya koordinasi antara Satpol PP dengan dinas terkait, minimnya anggaran dan sumber daya manusia, serta kurangnya kesadaran internal terhadap urgensi masalah gepeng sebagai isu sosial yang harus ditangani secara serius.

Selain itu, sikap pasif Satpol PP juga dapat mencerminkan adanya kekosongan peran atau ambiguitas dalam pembagian tanggung jawab antar instansi. Dalam beberapa kasus, Satpol PP menganggap bahwa penanganan gepeng merupakan tanggung jawab Dinas Sosial, bukan tugas utama mereka. Padahal, dalam struktur penegakan Perda, penertiban di ruang publik adalah bagian dari tugas pokok Satpol PP. Kurangnya kejelasan peran ini justru memperburuk efektivitas strategi pemerintah secara keseluruhan.

Lebih jauh lagi, ketidakterlibatan aktif Satpol PP dapat melemahkan legitimasi hukum itu sendiri di mata masyarakat. Ketika aparat yang seharusnya menegakkan aturan tidak terlihat bekerja, maka muncul kesan bahwa hukum hanya menjadi dokumen administratif tanpa kekuatan nyata. Hal ini dapat menyebabkan masyarakat tidak lagi percaya bahwa pemerintah serius dalam menangani masalah gepeng, sehingga praktik memberi uang di jalan terus berlanjut dan gepeng tetap tumbuh subur.

Salah satu temuan penting yang diperoleh dari wawancara dengan pihak Dinas Sosial Kota Gorontalo adalah bahwa Satpol PP hanya akan melakukan penertiban terhadap gelandangan dan pengemis apabila telah menerima surat resmi dari Dinas Sosial. Hal ini mencerminkan bahwa koordinasi antarinstansi masih bersifat birokratis dan reaktif, bukan proaktif atau berdasarkan sistem kerja yang sinergis. Padahal, Perda Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum secara jelas menugaskan Satpol PP sebagai pelaksana utama dalam menjaga ketertiban di ruang publik.

Lebih mengkhawatirkan lagi, dalam beberapa kesempatan, Satpol PP justru menyatakan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis bukan merupakan tugas dan wewenang mereka secara langsung. Pernyataan ini menimbulkan kesan bahwa ada ambiguitas dalam pemahaman tugas pokok dan fungsi di antara lembaga pemerintah. Padahal menurut prinsip dalam structure of law, lembaga penegak hukum seharusnya memiliki pemahaman yang utuh terhadap peran dan tanggung jawab masing-masing, terlebih ketika itu sudah diatur dalam peraturan daerah.

Ambiguitas ini bisa dikategorikan sebagai kegagalan dalam manajemen kelembagaan, yang menurut Soerjono Soekanto (2007) merupakan salah satu faktor utama kegagalan penegakan hukum. Ketiadaan sistem kerja yang terintegrasi antara Dinas Sosial dan Satpol PP menyebabkan proses penanganan gepeng menjadi tidak efektif. Masalah ini diperparah dengan tidak adanya kesepahaman mengenai siapa yang menjadi leading sector dalam kasus-kasus

tertentu, yang pada akhirnya menyebabkan tindakan saling lempar tanggung jawab.⁴²

b. Substansi Hukum

Salah satu temuan lapangan yang sangat krusial adalah pernyataan dari Dinas Sosial Kota Gorontalo bahwa mereka tidak ingin atau tidak berani mengangkat atau menjaring gelandangan dan pengemis secara langsung, karena tidak ada dasar hukum eksplisit yang memberikan kewenangan kepada mereka untuk melakukan tindakan tersebut. Pernyataan ini memperlihatkan bahwa tugas penanganan gepeng di lapangan seperti menggantung di antara dua institusi—Satpol PP dan Dinas Sosial—yang keduanya justru merasa tidak memiliki kuasa penuh untuk bertindak.

Hal ini menciptakan kondisi ambigu dalam implementasi kebijakan publik, yang secara teori termasuk dalam problem struktur hukum menurut Lawrence M. Friedman. Dalam konteks ini, struktur hukum tidak hanya tentang lembaga yang ada, tetapi juga menyangkut bagaimana lembaga-lembaga tersebut saling terhubung, berbagi peran, dan menjalankan fungsi secara sinergis. Ketika Dinas Sosial tidak memiliki peraturan pelaksana yang eksplisit, dan Satpol PP hanya bertindak jika ada surat dari Dinas Sosial, maka jelas ada kelemahan dalam desain institusional yang berdampak langsung pada tidak efektifnya penanganan di lapangan.

⁴² Soekanto, Soerjono. (2007). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers. Hal 34

Padahal, dalam praktik ideal, Dinas Sosial seharusnya menjadi pihak yang menyediakan layanan rehabilitasi sosial, sedangkan tindakan penertiban (jaring/angkut) adalah bagian dari ranah penegakan Perda oleh Satpol PP. Namun karena tidak ada SOP atau petunjuk teknis yang memperjelas alur kerjanya, kedua institusi ini seolah berjalan sendiri-sendiri, bahkan saling menunggu tindakan satu sama lain. Ini menunjukkan bahwa kelemahan struktural tidak hanya dalam jumlah personel atau fasilitas, tapi juga dalam bentuk ketiadaan aturan pelaksana dan pedoman teknis antarinstansi.

Keengganan Dinas Sosial untuk bertindak tanpa dasar hukum juga bisa dimaklumi, mengingat dalam sistem pemerintahan, setiap lembaga bekerja berdasarkan prinsip legalitas. Namun, kondisi seperti ini seharusnya menjadi sinyal bagi pemerintah daerah untuk segera membentuk peraturan turunan seperti Peraturan Wali Kota (Perwako) atau Surat Keputusan (SK) lintas instansi, yang menetapkan prosedur dan pembagian tugas dalam penanganan gepeng secara terpadu.

Dengan demikian, tidak adanya dasar hukum yang jelas bagi Dinas Sosial untuk menjaring gepeng, dan pada saat yang sama ketergantungan Satpol PP pada surat perintah dari Dinas Sosial, menciptakan lingkaran stagnasi administratif. Dalam teori kebijakan publik, kondisi ini disebut sebagai policy deadlock, di mana implementasi kebijakan terhambat karena tidak sinkronnya struktur dan substansi kebijakan yang ada.

2. Anggaran

Salah satu kendala utama yang terungkap dari hasil wawancara dengan pihak Dinas Sosial Kota Gorontalo adalah keterbatasan anggaran dalam penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng). Keterbatasan ini berdampak langsung pada lambatnya respons, minimnya kegiatan pembinaan, serta tidak optimalnya fasilitas penampungan dan rehabilitasi sosial yang seharusnya disediakan oleh pemerintah daerah. Padahal, dalam kerangka hukum dan kebijakan publik, keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada peraturan dan lembaga, tetapi juga tersedianya sumber daya pendukung, khususnya anggaran.

“Hambatan yang dihadapi oleh dinas sosial dalam pelaksanaan penyuluhan dan edukasi masyarakat berasal dari faktor internal yaitu berupa hambatan dari keterbatasan anggaran, dan kurangnya sumber daya manusia dalam menjalankan pelaksanaan penyuluhan dan edukasi masyarakat tentunya anggaran menjadi salah satu komponen yang sangat penting dalam melaksanakan Pembinaan masyarakat ini. Dinas sosial mempunyai hambatan dalam pelaksanaan kegiatan Pembinaan masyarakat ini yaitu salah satunya anggaran yang terbatas hingga pelaksanaan kegiatan penyuluhan dan edukasi ini terbatas hanya di beberapa wilayah saja tidak menyeluruh”.

Dalam teori *Evektifitas Hukum* lembaga, aparat, dan seluruh perangkat pendukung yang memungkinkan hukum dapat berjalan. Salah satu perangkat utama yang dimaksud adalah anggaran dan sarana operasional. Tanpa alokasi

dana yang memadai, institusi seperti Dinas Sosial tidak akan mampu menjalankan perannya secara efektif, meskipun telah ada aturan dan niat baik dari pihak pelaksana. Artinya, keterbatasan anggaran merupakan bentuk kelemahan struktural yang menghambat keberhasilan penegakan hukum dan kebijakan sosial.

Dalam wawanra yang di lakukan bersama ibu Herni Heriawati beliau mengungkapkan “Terkadang kendalanya itu, kami kekurangan anggaran dan juga kendala kami setelah memulangkan para gepeng itu, tetapi mereka kembali lagi. Kalau kami ingin bertindak lebih jauh, kita terkendala dengan HAM dan di daerah asal gepeng tersebut tidak dilakukan pembinaan. Apalagi penampilan para gepeng itu sangat sedih kalau di perhatikan, dan menurut kami itulah yang membuat para warga itu terpengaruh penampilan mereka itu, seolah mereka harus dikasihani dan dibantu segala macam, dan para gepeng tersebut lebih parah dan susah dikendalikan⁴³

Menurut ibu Herni Heriawati Salah satu permasalahan mendasar yang menjadi penghambat utama dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo adalah tidak tersedianya anggaran khusus yang dialokasikan secara spesifik untuk menangani kelompok ini. Pemerintah daerah selama ini lebih memprioritaskan anggaran bagi masyarakat miskin yang telah terdata secara administratif melalui kelurahan atau RT/RW. Sementara itu, keberadaan

⁴³ Herni Heriawati, S.Pd pada tanggal 16/04/2025 Jam 11:23 di Dinas Sosial Kota Gorontalo

gelandangan dan pengemis yang tergolong sebagai penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) tidak masuk dalam data terpadu kesejahteraan sosial (DTKS), sehingga mereka luput dari perencanaan anggaran dan kebijakan perlindungan sosial yang ada.⁴⁴

Ketimpangan ini berdampak pada lemahnya program-program penanganan dan rehabilitasi terhadap gelandangan dan pengemis. Tanpa anggaran khusus, Dinas Sosial tidak memiliki cukup sumber daya untuk melakukan kegiatan penting seperti pembinaan, pelatihan keterampilan, pemberian bantuan langsung, hingga pembangunan sarana rumah singgah yang layak. Akibatnya, upaya penanganan yang dilakukan hanya bersifat temporer dan cenderung reaktif, seperti penertiban di jalanan atau pemulangan sesaat ke daerah asal tanpa ada tindak lanjut yang sistematis.

Ketiadaan anggaran juga menyebabkan minimnya dukungan terhadap tenaga kerja sosial. Petugas di lapangan kerap bekerja dengan keterbatasan biaya operasional, bahkan dalam beberapa kasus mereka harus mengandalkan relawan atau LSM untuk melakukan pendampingan terhadap gepeng. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara kelembagaan Dinas Sosial memiliki tanggung jawab terhadap PMKS, namun dalam praktiknya mereka mengalami kesulitan karena tidak ditopang oleh kebijakan anggaran yang berpihak.

⁴⁴ Herni Heriawati, S.Pd pada tanggal 16/04/2025 Jam 11:23 di Dinas Sosial Kota Gorontalo

Di sisi lain, pendekatan penganggaran berbasis data kelurahan cenderung mengabaikan realitas dinamis kelompok gepeng yang tidak memiliki domisili tetap dan cenderung berpindah-pindah. Padahal, mereka adalah bagian dari masyarakat rentan yang memerlukan intervensi segera dan berkesinambungan. Dalam hal ini, negara semestinya hadir untuk memberikan jaminan sosial kepada semua warganya tanpa terkecuali, termasuk mereka yang berada di luar sistem administratif formal.

Dalam konteks kebijakan sosial, ketiadaan rehabilitasi lanjutan merupakan bentuk kegagalan dalam menciptakan perlindungan berkelanjutan bagi kelompok rentan. Hal ini juga bertentangan dengan prinsip-prinsip yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yang menekankan pentingnya layanan sosial yang berkesinambungan dan menyeluruh.⁴⁵

Kondisi ini menggambarkan bahwa keterbatasan anggaran bukan hanya masalah administratif, tetapi berdampak langsung pada keberlanjutan kebijakan penanganan sosial. Tanpa anggaran, program-program strategis tidak dapat dijalankan, dan Dinas Sosial kehilangan kemampuannya untuk melakukan

⁴⁵ Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial Menyatakan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial mencakup rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, pemberdayaan sosial, dan jaminan sosial secara berkelanjutan.

intervensi yang lebih humanis dan solutif. Ini juga menunjukkan bahwa permasalahan sosial seperti gelandangan tidak dapat diselesaikan hanya dengan penertiban, tetapi memerlukan dukungan kebijakan fiskal yang kuat dan komitmen politik dari pemerintah daerah.

Temuan ini juga menunjukkan pentingnya sinkronisasi antara perencanaan anggaran dan kebijakan sosial, yang sering kali tidak berjalan searah. Dalam praktiknya, kebijakan penanganan gepeng sudah diatur dalam Perda, namun belum didukung oleh perencanaan anggaran yang strategis. Hal ini berakibat pada ketergantungan Dinas Sosial terhadap bantuan insidental, program bantuan dari pusat, atau bahkan pengajuan proposal yang memakan waktu lama, sementara persoalan gepeng bersifat dinamis dan butuh penanganan cepat.

Lebih lanjut, kekurangan anggaran juga berdampak pada kurangnya sumber daya manusia, terbatasnya mobilitas petugas, dan minimnya program pencegahan seperti pelatihan atau sosialisasi kepada masyarakat. Semua ini memperburuk situasi di lapangan, karena gepeng terus tumbuh tanpa adanya penanganan yang terencana dan berkelanjutan. Akibatnya, upaya penanganan hanya bersifat sesaat dan simbolik, tanpa perubahan jangka panjang yang signifikan.

Dari sisi kelembagaan, hal ini seharusnya menjadi perhatian utama pemerintah daerah dan DPRD sebagai penentu kebijakan anggaran. Tanpa keberpihakan anggaran, maka kebijakan sosial hanya akan menjadi slogan yang

tidak menyentuh akar persoalan. Oleh karena itu, peningkatan alokasi anggaran untuk Dinas Sosial harus menjadi bagian dari strategi pemerintah dalam mewujudkan Kota Gorontalo yang tertib, aman, dan manusiawi.

3. Sarana dan Prasaran

Penanganan pengemis dan gelandangan merupakan salah satu tanggung jawab penting yang diemban oleh Dinas Sosial Kota Gorontalo dalam menjaga ketertiban umum serta menjamin kesejahteraan sosial masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya, masih ditemukan berbagai kendala yang signifikan, terutama yang berkaitan dengan ketersediaan dan kelayakan sarana serta prasarana. Hal ini menjadi penghambat utama dalam upaya penertiban dan pembinaan para gelandangan dan pengemis

Salah satu kendala utama adalah terbatasnya fasilitas penampungan sementara yang layak bagi pengemis dan gelandangan. Fasilitas yang ada saat ini tidak mampu menampung jumlah Gelandangan dan pengemis yang semakin meningkat, terutama pada masa-masa tertentu seperti hari besar keagamaan atau musim liburan, di mana jumlah pengemis dan gelandangan cenderung bertambah. Keterbatasan kapasitas ini menyebabkan Dinas Sosial kesulitan dalam melakukan penampungan secara maksimal⁴⁶.

Kendala lainnya adalah minimnya peralatan pendukung dalam pelaksanaan program pembinaan, seperti alat keterampilan kerja, fasilitas

⁴⁶ Marlina. (2019). Efektivitas Rumah Singgah dalam Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis. *Jurnal Sosiohumaniora*, 21(2), 150–158

pelatihan, dan perlengkapan kesehatan dasar. Padahal, pembinaan dan pelatihan keterampilan sangat penting agar para pengemis dan gelandangan memiliki bekal untuk mandiri dan tidak kembali ke jalanan. Ketiadaan fasilitas tersebut membuat proses rehabilitasi sosial tidak berjalan secara maksimal

Kurangnya anggaran yang dialokasikan untuk penyediaan dan pemeliharaan sarana prasarana menjadi akar dari sebagian besar kendala tersebut. Keterbatasan anggaran menyebabkan banyak program yang harus dijalankan secara terbatas atau bahkan tidak dapat dilaksanakan sama sekali. Padahal, penanganan Gelandangan dan Pengemis memerlukan pendekatan yang komprehensif dan berkelanjutan agar hasilnya bisa dirasakan dalam jangka panjang.

Penanganan pengemis dan gelandangan di Kota Gorontalo masih menghadapi berbagai kendala, terutama dalam aspek sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Dinas Sosial. Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan, diketahui bahwa fasilitas yang tersedia saat ini belum memadai untuk mendukung proses pembinaan dan rehabilitasi terhadap para Pengemis dan Gelandangan. Hal ini menjadi penghambat dalam upaya pemerintah untuk menciptakan kondisi sosial yang tertib dan manusiawi. Salah satu masalah krusial adalah tidak adanya bangunan milik pemerintah yang secara permanen difungsikan sebagai rumah singgah. Fasilitas yang digunakan saat ini masih berstatus kontrakan, sehingga menimbulkan berbagai keterbatasan dalam pengelolaan dan pengembangan layanan. Ketergantungan pada bangunan

sewaan juga menjadikan posisi Dinas Sosial kurang fleksibel dalam menata ulang ruangan, menambah fasilitas, atau melakukan renovasi sesuai kebutuhan.

Bangunan yang dikontrak tersebut pun tidak dirancang khusus untuk penanganan Gelandangan dan pengemis, sehingga dari sisi kenyamanan dan fungsi belum memenuhi standar yang ideal. Ukuran ruangan yang sempit, sanitasi yang kurang layak, serta kondisi lingkungan yang tidak mendukung proses pembinaan, menjadi tantangan tersendiri dalam memberikan pelayanan yang optimal bagi para penghuni rumah singgah.

Kendala lainnya adalah tidak tersedianya sumber daya manusia yang kompeten dan memadai. Dalam wawancara ibu Herni Heriawati, disebutkan bahwa Dinas Sosial kekurangan tenaga profesional seperti pekerja sosial, konselor, dan instruktur keterampilan. Akibatnya, proses pembinaan sering kali bersifat administratif semata, tanpa pendekatan psikososial yang mendalam. Ini tentu sangat berpengaruh terhadap efektivitas program rehabilitasi.

Dengan berbagai kendala tersebut, penanganan pengemis dan gelandangan di Kota Gorontalo masih menghadapi tantangan yang cukup berat. Diperlukan perhatian serius dari pemerintah daerah, peningkatan sinergi antarinstansi, serta partisipasi masyarakat agar penyediaan sarana dan prasarana dapat ditingkatkan. Hanya dengan dukungan yang kuat dan berkelanjutan, penanganan PMKS dapat dilakukan secara manusiawi, efektif, dan berorientasi pada pemulihan sosial yang berkelanjutan.

Untuk mengatasi kendala-kendala ini, diperlukan langkah strategis dari pemerintah daerah, mulai dari pengadaan rumah singgah permanen, peningkatan alokasi anggaran, hingga perekrutan tenaga profesional yang kompeten. Selain itu, kolaborasi dengan lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha, dan komunitas lokal juga dapat menjadi solusi alternatif dalam memperkuat layanan sosial. Dengan adanya pembenahan menyeluruh, penanganan pengemis dan gelandangan di Kota Gorontalo diharapkan dapat berjalan lebih efektif, berkelanjutan, dan berkeadilan.

Salah satu solusi utama yang harus segera diwujudkan adalah penyediaan rumah singgah permanen milik pemerintah daerah. Selama ini, penggunaan bangunan kontrakan sebagai tempat penampungan sementara tidak dapat mendukung pelayanan yang ideal. Dengan adanya rumah singgah yang dibangun secara khusus, Dinas Sosial dapat menyediakan fasilitas yang sesuai standar, mulai dari ruang tidur yang layak, ruang konseling, hingga ruang pelatihan keterampilan bagi para penghuni.

Dengan tersedianya fasilitas yang memadai, tenaga ahli yang profesional, serta sistem kerja yang terstruktur dan terintegrasi, diharapkan penanganan Gelandangan dan pengemis dapat dilakukan secara lebih manusiawi, efektif, dan berkelanjutan. Tidak hanya sekadar menertibkan keberadaan mereka di ruang publik, tetapi juga mengembalikan hak-hak sosial mereka sebagai warga negara yang berhak hidup dengan layak dan bermartabat.

BAB V

PENUTUP

Kesimpulan

1. Permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo masih menjadi tantangan sosial yang kompleks dan membutuhkan penanganan secara menyeluruh. Berdasarkan hasil observasi, ditemukan bahwa strategi pemerintah belum berjalan optimal, ditandai dengan minimnya pendidikan dan keterampilan bagi gepeng, tidak adanya bantuan modal usaha, serta lemahnya proses evaluasi dan monitoring yang hanya terbatas pada pengecekan ulang keberadaan gepeng di jalanan. Selain itu, belum adanya perda khusus dan tidak tersedianya anggaran yang memadai semakin memperlemah efektivitas program yang ada. Untuk mengatasi hal ini, diperlukan kolaborasi antar instansi, penyusunan SOP yang jelas, penguatan dasar hukum, serta evaluasi program yang menyeluruh dan berbasis hasil. Dengan strategi yang lebih sistematis dan inklusif, diharapkan penanganan gepeng di Kota Gorontalo dapat lebih terarah, berkelanjutan, dan berdampak nyata terhadap kesejahteraan sosial.
2. Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Gorontalo masih menghadapi berbagai kendala serius, baik dari aspek regulasi, kelembagaan, maupun anggaran. Dari

sisi regulasi, tidak adanya aturan teknis turunan dari Perda Nomor 1 Tahun 2018 menyebabkan ketidakjelasan tugas dan wewenang antar instansi, di mana Satpol PP cenderung pasif karena menunggu surat dari Dinas Sosial, sedangkan Dinas Sosial menyatakan tidak memiliki dasar hukum untuk melakukan penertiban langsung. Dari sisi kelembagaan, lemahnya koordinasi, kurangnya personel, serta belum adanya SOP terpadu mengakibatkan tindakan di lapangan tidak berjalan optimal. Selain itu, keterbatasan anggaran di Dinas Sosial menyebabkan belum adanya tempat rehabilitasi khusus maupun program pembinaan lanjutan, sehingga penanganan terhadap gepeng bersifat sementara dan tidak menyentuh akar permasalahan.

SARAN

1. Pemerintah Kota Gorontalo perlu segera menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah (Perda) khusus yang mengatur secara rinci tentang penanganan gelandangan dan pengemis, agar memiliki dasar hukum yang kuat dalam pelaksanaan kebijakan sosial. Selain itu, Dinas Sosial bersama instansi terkait perlu membangun kolaborasi lintas sektor yang lebih intensif, termasuk dengan organisasi masyarakat sipil, lembaga keagamaan, dan dunia usaha untuk mendukung proses pembinaan dan pemberdayaan gepeng. Pemerintah juga disarankan mengalokasikan anggaran khusus untuk program pelatihan keterampilan dan bantuan modal usaha agar para gepeng dapat diberdayakan secara ekonomi. Evaluasi dan monitoring program harus dilakukan secara

berkelanjutan, berbasis data, dan menyertakan indikator yang jelas guna mengukur efektivitas program. Terakhir, partisipasi aktif masyarakat dalam pengawasan dan edukasi publik perlu ditingkatkan, agar penanganan gepeng tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah semata, tetapi juga menjadi gerakan bersama menuju masyarakat yang lebih tertib dan sejahtera

2. Sebagai langkah strategis dan berkelanjutan, pemerintah daerah sebaiknya tidak hanya fokus pada penertiban gelandangan dan pengemis, tetapi juga membangun rumah singgah terpadu yang berfungsi sebagai tempat tinggal sementara, pelatihan keterampilan, dan pembinaan kewirausahaan. Selain itu, pemerintah diharapkan menyediakan rumah tetap bagi mereka yang telah mandiri, sebagai bentuk keberlanjutan program rehabilitasi. Pendekatan ini bertujuan mengubah kehidupan gepeng agar lebih mandiri, produktif, dan sejahtera secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad Tenzah, *Metodologi Penelitian Praktis* (Yogyakarta : teras, 2011).
- Kartini Kartono, 2003, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Prof. Dr. Irwansyah, SH., MH., Ahsan Yunus, SH., MH., *Penelitian Hukum Pilihan Metode Praktik Penulisan Artikel*, 2020, Yogyakarta, Mirra Buana Media.
- Lexy. J. Moleong, *metodologi penelitian kualitatif*, Edisi Revisi (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media 2017. Hal 35-37
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers 2022.
- Satjipto Rahardjo, *Sistem Hukum dalam Perspektif Sosiologis*, Genta Publishing, 2011,
- Sudaryono, *metodologi penelitian*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2017), hlm. 91
- Sugiyono, 2005, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta. Hadi, A. dan Haryono, 2005, *Metodologi Penelitian Pendidikan*, Bandung: Pustaka Setia

Jurnal

- Anggriana, Tyas Martika, and Noviyanti Kartika Dewi. "Identifikasi Permasalahan Gelandangan Dan Pengemis Di Upt Rehabilitasi Sosial Gelandangan Dan Pengemis." *INQUIRY: Jurnal Ilmiah Psikologi* 7, no. 1 (2016): 30–40. <https://doi.org/10.51353/inquiry.v7i1.78>.
- Ibnu Santoso, Bagus, Eka Yulyana, and Lina Aryani. "MANAJEMEN STRATEGI DINAS SOSIAL DALAM MENANGANI PERMASALAHAN TUNA SOSIAL DI KOTA BEKASI (Studi Pada Penanganan Gelandangan, Pengemis, Dan Anak Jalanan)." *Moderat : Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 8, no. 2 (2022): 213–23. <https://doi.org/10.25157/moderat.v8i2.2699>.
- Marif, Marif. "Analisis Peraturan Daerah Kota Makassar Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Dan Pengamen." *Amsir Law Journal* 4, no. 1 (2022): 96–111. <https://doi.org/10.36746/alj.v4i1.118>.
- Maryatun, Raharjo Tri Santoso, and Taftazani Muhammad Budi. "Upaya Penanganan Permasalahan Gelandangan Dan Pengemis." *Kesejahteraan Sosial* 8, no. 1 (2022): 47–62.

- Noviariza, Ivana, Sugandi, and Sarwo Wdy Wibowo. "Upaya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Samarinda Dalam Menanggulangi Gelandangan Dan Pengemis Melalui Komunikasi Persuasif Di Kota Samarinda." *EJournal Ilmu Komunikasi* 6, no. 3 (2018): 648–62.
- Pemikiran, Jurnal Hasil, Pengemis Butung, and Kota Makassar. "Jurnal Sosialisasi Collaborative Governance Dalam Penanganan Gelandangan Dan Jurnal Sosialisasi" 11, no. November (2024): 363–73.
- Sciences, Political, and Political Sciences. "Income Support and Its Impact on Durations of Homelessness and Longer-Term Welfare Reliance among Newly Homeless Young Australians," no. October (2015).
- Sumantri, II, Faizal Pikri, and Muhammad Aldi Lubis. "Efektivitas Program Rehabilitasi Sosial Terhadap Gelandangan Dan Pengemis Di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Cisarua." *Publica: Jurnal Pemikiran Administrasi Negara* 10, no. 1 (2018): 13–24. <https://doi.org/10.15575/jpan.v10i1.7622>.
- Susmantri Yuliyanti, Diana. "Implementation of Pangkalpinang City Regional Regulation Number 7 Year 2015 About Handling of Homeless People, Beggars, and Street Children." *International Journal of Regional Innovation* 1, no. 4 (2021): 6–15. <https://doi.org/10.52000/ijori.v1i4.23>.