

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Problematika yang biasanya terjadi diperkembangan dalam kota-kota yang ada di negara berkembang, termasuk Indonesiayaknimunculnyapeningkatan jumlah penduduk yang begitu cepat,yang seringkali tidak dapat diatasi atau dibendung oleh daya dukung kota secara memadai,terutama dalam hal ketersediaan fasilitas kehidupan seperti sarana dan prasarana (insfrastruktur) bagi warga kota. Meningkatnya jumlah angka pertumbuhan penduduk di sebuah wilayah perkotaan tertentu pada hakekatnyabersifat wajar dan alamiah, dikarenakanarus urbanisasi yang sangat berlebihan. Meningkatnya arusurbanisasi tersebut ternyata berselaras dengan maraknya sentral-sentral perekonomian yang sengaja diciptakan diarea perkotaan, terutama di dalam sektor perindustrian.

Peningkatanjumlah pertumbuhan penduduk di dalam sebuah wilayah perkotaan akanmemunculkan beragam problematika serta dapat memberikan konsekuensi dalam berbagai aspek kehidupan diwilayah perkotaan tersebut. Problematika terhadap peningkatan arus urbanisasi atau perpindahan penduduk dari desa ke kota-kota yaitu terjadi kepadatan penduduk dan daerah-daerah kumuh yang menjadi pemukiman para urban tersebut. Sulit dan terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia serta terbatasnya pengetahuan dan keterampilan menyebabkan banyak masyarakat di Indonesia yang mempertahankan hidup dengan terpaksa menjadi pengemis, gelandangan dan hingga sampai orang

menjadi terlantar di daerahnya sendiri maupun di kota yang disinggahnya dikarenakan tidak mempunyai tempat tinggal.

Dewasa ini, Indonesia belum sepenuhnya bisa mengakhiri masalah kemiskinan. Dampak masalah kemiskinan yang masih banyak ditemui di negara Indonesia sampai sekarang ini diantaranya adalah banyak orang yang turun ke jalan untuk mengemis, mengelandang, dan sampai orang terlantar. Dalam hal ini perlu diperhatikan oleh pemerintah pusat dan pemerintah setempat. Pengemis, gelandangan dan orang terlantar merupakan permasalahan kemiskinan yang mereka hidup dipertanian bergantung pada belas kasihan orang lain, hal ini disebabkan karena faktor ekonomi dan kebutuhan hidup yang harus dicukupi pada setiap harinya.

Realitas masyarakat perkotaan senantiasa tidak terlepas dari masalah para gelandangan dan pengemis (Iskandar A. M., 2019). Mereka menjadi salah satu atribut penting eksistensi perkotaan. Semakin ramai suatu wilayah perkotaan maka dapat diprediksi bahwa gelandangan dan pengemis merupakan bagian dari para pendatang tersebut. Kabupaten Kudus yang berada di Provinsi Jawa Tengah salah satu Kabupaten di Indonesia yang mulai tumbuh ekonominya yang ditandai dengan adanya industri kecil sampai besar, toko-toko atau pusat perbelanjaan yang besar, tempat hiburan hingga pariwisata, tidak sedikit menjadi daya tarik orang untuk berkunjung atau mengadu nasib ke Kabupaten Kudus. Menurut Badan Pusat Statistik didapatkan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) di Kabupaten Kudus tiap tahunnya meningkat kurang lebih 10% (Badan Pusat Statistik Jawa Tengah, 3 Januari 2020, <https://jateng.bps.go.id/>). Hal ini semakin memikat orang

untuk mendapatkan perekonomian tinggi dan pekerjaan yang lebih baik dari pada di daerah asal. Akan tetapi kenyataannya arus urbanisasi terus melaju sampai tidak seimbang dengan lapangan kerja yang tersedia. Kurangnya keterampilan dan kemampuan masyarakat urban yang hendak melamar kerja, belum lagi persaingan yang begitu ketat, membuat mereka yang tidak diterima kerja akhirnya memilih turun ke jalan untuk melakukan kegiatan mengemis dan menggelandang di wilayah Kudus. Berikut adalah data pertumbuhan penduduk Kabupaten Kudus pada tahun 2015-2019 sebagai berikut ini :

**Table 1.1**

**Data Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Kudus Tahun 2015 – 2019**

Tahun	Laki-Laki	Perempuan	Total Pertumbuhan Penduduk (Jiwa)
2015	409.312	421.991	831.303
2016	414.315	427.184	841.499
2017	419.212	432.266	851.478
2018	423.985	437.445	861.430
2019	428.815	442.496	871.311

*Sumber Data : BPS Kabupaten Kudus*

Dari data Badan Pusat Statistik Kabupaten Kudus dapat dilihat bahwa dari tahun 2015 sampai dengan 2019 jumlah pertumbuhan penduduk tiap tahun mengalami peningkatan. Menurut (Christiani, 2014) pertumbuhan penduduk yang tinggi menyebabkan ledakan penduduk, hal ini sangat mempengaruhi kualitas hidup dan tingkat kesejahteraan penduduk dalam suatu wilayah tertentu. Angka pertumbuhan penduduk yang tinggi disebabkan karena tingginya angka kelahiran dan peningkatan arus urbanisasi dari desa ke kota atau dari daerah asal ke tempat

lain untuk tujuan tertentu. Tidak terkendalinya penduduk urban sering kali memunculkan permasalahan sosial yang tidak bisa dihindari. Salah satu masalah sosial yang muncul akibat dari urbanisasi di Kabupaten Kudus yaitu meningkatnya jumlah pengemis, gelandangan dan orang menjadi terlantar.

Keberadaan pengemis, gelandangan dan orang terlantar di Kabupaten Kudus saat ini semakin banyak jumlahnya dan mereka sulit untuk diatur. Mereka sering ditemui diberbagai tempat diantaranya di lampu merah, tempat umum seperti pertokoan atau berbelanja dan tempat pariwisata, bahkan sampai ke pemukiman penduduk. Mereka rela mengemis dan menggelandang untuk mencari uang dari belas kasihan orang lain, bagi mereka kegiatan tersebut di lakukan hampir setiap hari dan menjadikan sebagai profesi mereka. Tentu bagi sebagian masyarakat lain kegiatan ini adalah hal yang mengganggu kenyamanan dan dapat meresahkan masyarakat dan tentu saja ini dapat menimbulkan berbagai permasalahan sosial. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Kudus menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, dan Orang Terlantar (PGOT). Salah satu upaya pemerintah Kabupaten Kudus dalam mengatasi persoalan terhadap gelandangan, pengemis dan orang terlantar yaitu dengan memberikan sanksi denda sebesar Rp 1.000.000 atau kurungan selama 10 hari bagi pengemis dan pemberinya yang kedapatan tertangkap di jalan umum.

**Tabel 1.2**  
**Data Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar di Kabupaten Kudus**

No	Klasifikasi	Tahun			
		2016	2017	2018	2019
1.	Pengemis	54	58	66	80
2.	Gelandangan	17	23	19	25
3.	Orang Terlantar	11	15	15	20
<b>Jumlah</b>		<b>82</b>	<b>96</b>	<b>100</b>	<b>125</b>

*Sumber Data : Dinas Sosial Kabupaten Kudus*

Dari Dinas Sosial Kabupaten Kudus terdapat data pengemis, gelandangan, dan orang terlantar dari hasil operasi razia gabungan Satpol PP bahwa dalam empat tahun terakhir jumlah tiap tahunnya mengalami kenaikan, hal ini akan terus bertambah jika tidak ditangani dengan serius. Dinas Sosial berfungsi dalam berkegiatan mensejahterakan masyarakat. Terdapat beberapa upaya yang telah dilakukan oleh dinas sosial tentang penanggulangan pengemis, gelandangan dan orang terlantar di Kabupaten Kudus, yaitu dengan mengadakan program-program kerja demi mensejahterakan masyarakat, diantaranya penyuluhan sosial kepada masyarakat larangan memberikan uang kepada pengemis, pembinaan kepada pengemis dan gelandangan, rehabilitasi, usaha ekonomi produktif (UEP), dan pelatihan kerja. Selain kegiatan tersebut Dinas Sosial melakukan operasi atau razia yang bekerjasama dengan pihak terkait. Selanjutnya mereka dibawa ke shelter atau rumah singgah untuk dibina dan diarahkan supaya tidak melakukan kegiatan mengemis dan menggelandang lagi, dengan harapan mereka jera dengan kegiatan tersebut lalu memulangkan mereka ke tempat tinggalnya. Namun langkah ini belum menunjukkan hasil yang maksimal, dikarenakan masih banyak warga

yang terus memberikan sedekah kepada pengemis dan mereka yang terjaring razia setelah dipulangkan, tidak lama kemudian kembali lagi ke wilayah Kudus.

Maka dengan melihat latar belakang di atas kenyataan yang tampak sekarang ini pemerintah Kabupaten Kudus belum mampu secara maksimal merealisasikan pelaksanaan program penanggulangan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) yang memacu pada Peraturan Daerah.dengan melalui berbagai pertimbangan, peneliti berusaha melakukan penelitian dengan memilih judul Pelaksanaan Programoleh Dinas Sosial dalam Penanggulangan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Kabupaten Kudus Tahun 2020.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana pelaksanaan program oleh dinas sosial dalam penanggulangan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) di Kabupaten Kudus Tahun 2020 ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai oleh peneliti yaitu untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan program oleh dinas sosial dalam penanggulangan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) di Kabupaten Kudus Tahun 2020.

## **1.4 Manfaat Hasil Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

### **1.4.1 Manfaat Praktis**

- a. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan informasi masyarakat Kabupaten Kudus untuk lebih mengetahui penanggulangan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar di Kabupaten Kudus
- b. Hasil Penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian yang praktis bagi pemerintah untuk memaksimalkan program-program yang ada di Dinas Sosial Kabupaten Kudus, khususnya dalam penanggulangan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar di Kabupaten Kudus

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

- a. Memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu pemerintahan
- b. Memberikan tambahan koleksi karya berbentuk skripsi khususnya dalam bidang yang di teliti serta dapat di jadikan sebagai salah satu acuan bagi peneliti lainnya untuk membantu dalam pembuatan skripsi yang relevan dengan judul tersebut
- c. Bagi instansi terkait, yaitu sebagai bahan masukan dalam meminimalisir tingkat pengemis ,gelandangan, dan orang terlantar di kabupaten Kudus. Selain itu, dapat meningkatkn pembinaan terhadap pengemis, gelandangan, dan orang terlantar di kabupaten Kudus.
- d. Memberi informasi kepada masyarakat agar sekiranya menjadi bahan masukan dan renungan untuk membantu pembinaan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar.

- e. Memberi Informasi kepada pembaca, sebagai referensi dan acuan yang dapat di gunakan jika hendak mengadakan penelitian. Selain itu, dapat menambah wawasan.

## 1.5 Literatur Review/ Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa penelitian sejenis sebelumnya yang berkaitan dengan pelaksanaan program oleh dinas sosial dalam penanggulangan pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) Kabupaten Kudus Tahun 2020. Penelitian sejenis sebelumnya digunakan untuk menambah wawasan dalam melakukan penelitian. Beberapa penelitian sebelumnya yang dijadikan acuan antara lain :

No	Penulis	Judul Penelitian	Nama Jurnal / Sumber Artikel	Hasil Penelitian	Pembeda
1.	Cindy Ayu Prasasi, Lita Tyesta Alw, dan Ratna Herawati	Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis	Jurnal Diponegoro Law Riview	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam praktiknya di lapangan belum dapat terlaksana secara efektif. Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang telah melakukan beberapa kegiatan dalam rangka penanganan, namun untuk penegakan terhadap	Penelitian ini hanya terfokus pada hal-hal apa saja yang melatar belakangi dibentuknya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis serta bagaimana pelaksanaan peraturan daerah



				larangan dan sanksi pidana belum dapat dilakukan karena terkendala peraturan untuk pelaksanaan di lapangan. Payung hukum penegakan peraturandaerah belum lengkap karena untuk pelaksanaan dilapangan membutuhkan peraturan lain yaitu Peraturan Walikota (Perwal) dan Surat Keterangan (SK) walikota	tersebut dalam praktiknya.
2.	Baktiawan Nusanto	Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember	Jurnal Politico	Dari hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa selama tiga terakhir (2013 – 2015) jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember cenderung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Selain disebabkan oleh belum	Penelitian ini hanya terfokus pada faktor penyebab bertambahnya jumlah pengemis dan gelandangan di kabupaten jember.

				<p>maksimalnya Dinas Sosial dalam melaksanakan program penanganan gelandangan dan pengemis, peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis ini juga disebabkan oleh semakin meningkatnya jumlah angka kemiskinan di Kabupaten Jember. Sampai dengan tahun 2015 jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember mencapai 801 orang.</p>	
3.	Ifni Amanah Fitri	Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Indonesia (Analisis Program Desaku Menanti di Kota Malang, Kota Padang dan Jenepono)	Social Work Jurnal	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa adanya perbedaan dalam pelaksanaan program “Desaku Menanti” antara daerah satu dengan daerah yang lain. Perbedaan itu dilihat dari bagaimana suatu desa</p>	<p>Penelitian ini terfokus pada kesejahteraan masyarakat melalui pelaksanaan program “Desaku Menanti” di beberapa daerah lokasi bantuan program. Diantara lokasinya yaitu, Kota Malang, Kota</p>

				dapat mengembangkan potensi yang ada dan memanfaatkan bantuan yang telah diberikan.	Padang dan Jeneponto, Sulawesi Selatan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi literature dengan mengumpulkan beberapa data melalui internet maupun surat kabar.
4.	Cut Zamharira dan Desi Puspita Arantika	Peran Dinas Sosial Dalam Menanggulangi Pengemis di Kota Banda Aceh	Al-Ijtima`I International Journal of Government and Social Science	Hasil penelitian menunjukkan bahwa layanan sosial kota Banda Aceh telah melakukan peran mereka dalam bentuk pengumpulan data, pengawasan dan bimbingan untuk pengemis. Namun dalam implementasinya masih ada beberapa kendala, antara lain kurangnya koordinasi dan hukum yang mengatur tentang larangan mengemis.	Penelitian ini terfokus pada peran Dinas Sosial kota Banda Aceh dalam menanggulangi pengemis dan bentuk dukungan serta kendala yang dihadapi saat dilapangan.
5.	Marlina	Peran	Jurnal	Hasil	Penelitian ini

Damuhu, Sarah Sambiran, dan Neni Kumayas	Pemerintah Kota Manado Dalam Mengatasi Masalah Sosial Terhadap Pengemis (Studi di Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Manado	Jurusan Ilmu Pemerintahan	Penelitian menunjukkan bahwa peran Pemerintah Kota Manado belum cukup baik dalam mengatasi masalah sosial terhadap pengemis, Pemerintah Kota Manado hanya menangani masalah pengemis dengan melaksanakan penertiban (razia) diberbagai tempat, penertiban ini dilakukan dengan tujuan untuk memulangkan para pengemis ke tempat asal mereka masing-masing, belum adanya program khusus untuk pengemis itu sendiri serta kurangnya transportasi yang disediakan pemerintah pada saat pelaksanaan penertiban	terfokus pada peran pemerintah dalam menanggulangi masalah pengemis dilihat dari bagaimana upaya pemerintah dalam penanggulangan, program bantuan yang disalurkan, waktu pelaksanaan penanggulangan, anggaran, kebijakan yang ditetapkan, jumlah pengemis, kendala serta cara mengatasinya, upaya pengorganisasian, instansi yang terkait, dan prioritas utama pemerintah dalam mengatasi masalah pengemis.
--	--	---------------------------	--	---

				terhadap pengemis.	
6.	Zainal Fadri	Upaya Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) Sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Yogyakarta	Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa gepeng memiliki karakteristik yang berbeda dari kasus jalan biasa, maka penanganan gepeng harus mengambil pendekatan yang berbeda. Penanganan gepeng oleh pemerintah, sektor swasta dan masyarakat dalam suatu integrasi tentunya akan berdampak positif pada mitigasi gepeng, dan itu telah dilakukan di Yogyakarta walaupun belum sepenuhnya menyelesaikan masalah.	Penelitian ini terfokus pada faktor kemunculan gepeng, dampak gepeng bagi masyarakat, strategi penghapusan gepeng, serta faktor pendukung dan penghambat dalam penanggulangan gepeng.
7.	Astrini Merlindha	Upaya Rehabilitasi Sosial Dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Provinsi	Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial	Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya rehabilitasi sosial di PSBI BD 2 Cipayung belum	Penelitian ini hanya terfokus pada upaya rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis di Panti Sosial Bina Insani

		DKI Jakarta		<p>maksimal sehingga gelandangan dan pengemis di Provinsi DKI Jakarta cenderung kembali ke jalan setelah mendapatkan pembinaan dalam panti. Disarankan kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan panti khusus rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis, memberikan sanksi tegas bagi gelandangan dan pengemis yang kembali ke jalan dan meningkatkan SDM petugas panti dari segi kualitas maupun kuantitas.</p>	<p>sebagai tempat penampungan sementara dan pertama kali gelandangan dan pengemis mendapatkan rehabilitasi sosial.</p>
8.	Zaenal Abidin, Sangidun, dan Alief Budiyo	Penanganan Problematika Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar (PGOT) Melalui Bimbingan dan	Jurnal Dakwah Dakwah dan Komunikasi	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Hasil penelitian menunjukkan bahwa Balai Rehabilitasi Sosial Martani merupakan	Penelitian ini terfokus pada pengentasan permasalahan PGOT melalui bimbingan dan konseling islami di balai rehabilitasi Sosial Martani

		<p>Konseling Islami di Balai Rehabilitasi Sosial “Martani” Cilacap</p>		<p>lembaga dibawah naungan Kementerian Sosial Provinsi Jawa Tengah, yang berdomisili di Kecamatan Kroya Kabupaten Cilacap. Balai Rehabilitas tersebut telah melakukan layanan sosial kepada para pengemis, gelandangan dan orang orang terlantar (PGOT) bahkan datang dari berbagai daerah diluar kota Kroya Kabupaten Cilacap, yang rata rata masih usia produktif. Pelayanan yang ada di Balai Rehabilitas Sosial Martani masih terfokus pada pemenuhan fasilitas papan, sandang, pangan dan kesehatan. Sedangkan layanan sosial pendidikan ketrampilan</p>	<p>Kabupaten Cilacap</p>
--	--	--	--	---	--------------------------

				dan pembinaan sosial dan rohani PGOT belum optimal namun sudah dilakukan dengan bekerjasama dengan berbagai pihak terutama pemerintah daerah kabupaten cilacap dan bahkan dengan pihak PT. Pertamina Cilacap serta Kementerian Agama dan Polres Kabupaten Cilacap.	
9.	Nurhalia Windari	Implementasi Peraturan Daerah Kota Samarinda No 16 Tahun 2002 Tentang Penertiban dan Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan (studi Tentang Penanggulangan Anak Jalanan di Kota	Jurnal Administrasi Negara	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 terutama dalam hal penanggulangan anak jalanan yang di laksanakan oleh Dinas Kesejahteraan Sosial Kota Samarinda belum berjalan dengan	Penelitian ini terfokus pada Perda Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 terutama dalam hal penanggulangan anak jalanan di kota samarinda yang meliputi Bimbingan Sosial, Pelatihan Keterampilan, Bantuan modal usaha, dan bantuan pendidikan formal /



		Samarinda)		<p>maksimal. Anak-anak jalanan yang telah terjaring razia dan di berikan penyuluhan ataupun pembinaan mental justru malah kembali lagi kejalan dan tidak merasa jera. Selain itu kendala yang di hadapi dalam penanggulanga n anak jalanan di Kota Samarinda adalah ketersediaan anggaran oleh pemerintah Kota Samarinda serta kurang nya kesadaran dari masyarakat untuk tidak memberikan belas kasihan kepada anak-anak jalanan tersebut sehingga penanggulanga n anak jalanan masih belum berjalan secara maksimal.</p>	<p>nonformal serta faktor penghambat dan pendukung.</p>
10	Novita Nur	Implementasi	Jurnal Adinegara	Hasil penelitian	Penelitian ini terfokus pada

	Syahroni	Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Bantul		<p>menunjukkan bahwa jika dilihat dari karakteristik masalah, implementasi kebijakan tersebut lebih sulit dalam pelaksanaannya a. Secara kuantitas kebijakan tersebut cukup efektif namun secara kualitas membutuhkan jangka waktu yang lama. Jika dilihat dari karakteristik kebijakannya, kebijakan tersebut sudah memiliki aturan yang jelas untuk dilaksanakan. Sedangkan jika dilihat dari lingkungan kebijakan, masyarakat sudah mulai terbuka dan menerima kebijakan tersebut, terlihat dengan adanya partisipasi masyarakat. Faktor pendukung</p>	Pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) di Kabupaten Bantul dan Bagaimana upaya pemerintah yang senyatanya dalam melakukan penanganan terhadap gelandangan dan pengemis di Kabupaten Bantul
--	----------	---	--	---	--

				<p>implementasi kebijakan ini yaitu adanya sumber daya finansial dan sumber daya manusia yang kompeten. Sedangkan faktor penghambat yaitu keberadaan gepeng yang tidak dapat diprediksi, sarana dan prasarana penunjang untuk penegakan sanksi hukum belum dapat terpenuhi, dan pola pikir gepeng itu sendiri yang sulit untuk diubah.</p>	
--	--	--	--	--	--

Dari beberapa penelitian yang telah dipaparkan diatas terdapat kesamaan dan perbedaan yang dibahas dalam penulisannya, adapun kesamaannya yaitu objek yang dikaji adalah permasalahan pengemis, gelandangan dan orang terlantar, serta beberapa analisis dan refrensi yang dipakai. Adapun yang menjadi titik pembeda dari penelitian sebelumnya yaitu dalam penelitian ini memfokuskan peninjauan tentang pelaksanaan program oleh dinas sosial dalam penanggulangan pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) Kabupaten Kudus Tahun 2020 dengan acuan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017

tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, Anak Jalanan dan Pengamen. Metode Penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitaian menggunakan pendekatan studi kasus yang penelitiannya mengeksplorasi kehidupan nyata, sistem terbatas kontemporer (kasus) atau beragam sistem terbatas (berbagai kasus, melalui pengumpulan data yang detail dan mendalam yang melibatkan beragam sumber informasi atau sumber informasi majemuk (misalnya, pengamatan, wawancara, bahan audiovisual, dokumen, dan berbagai laporan), dan melaporkan deskripsi kasus dan tema kasus. Analisis data yang digunakan adalah menggunakan model interaktif dari Miles dan Huberman untuk menganalisis data hasil penelitian yang sesuai permasalahan yang akan diteliti. Sementara itu khususnya di Kabupaten Kudus belum ada yang meneliti tentang pelaksanaan program oleh dinas sosial dalam penanggulangan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT).

## **1.6 Kerangka Teori**

### **1.6.1 Pengertian Implementasi**

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk menggambarkan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan Eugene Bardach dalam bukunya (Agustino, 2012) “cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas

kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dengan kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengena bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien."

Menurut (Akib & Tarigan, 2008) konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan.

Menurut (Agustino L. , 2012) mendefinisikan implementasi sebagai pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Sedangkan Van Meter dan Van Horn dalam (Agustino L. , 2012) mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan penyelenggaraan kebijakan yang telah

disepakati dan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan.

## **1.6.2 Pelaksanaan Program**

Sebagai dasar pemikiran untuk mengungkap permasalahan yang akan dibahas dalam penyusunan penelitian ini, maka penulis terlebih dahulu menguraikan tentang definisi pelaksanaan dan program, agar lebih jelas menganalisis mengenai program pelaksanaan.

### **1.6.2.1 Pelaksanaan**

Menurut (Usman, 2002) Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa Pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan. Kemudian Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia merumuskan Pengertian Pelaksanaan adalah upaya agar tiap pegawai atau tiap anggota organisasi berkeinginan dan berusaha mencapai tujuan yang telah direncanakan.

Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata pelaksanaan berasal pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa pelaksanaan bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang

dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

### **1.6.2.2 Program**

Program merupakan sederetan rencana kegiatan yang akan dilaksanakan untuk mencapai suatu kegiatan tertentu (Arikunto S., 1998). Dalam konteks organisasi, perencanaan adalah proses penetapan program untuk mencapai tujuan. Program berkaitan dengan aktivitas penyediaan atau pengadaan barang untuk anggota, pemasaran produk untuk anggota, penyediaan dana dan jasa lainnya untuk berbagai bentuk pelayanan lainnya. Program kerja dalam sebuah organisasi perusahaan merupakan bagian dalam menjalankan proses organisasi. Dalam usahanya mencapai tujuan yang telah ditentukan, program kerja dapat dijadikan tingkat penuntut, dasar pijakan dan landasan hukum dalam mengelola organisasi dalam perusahaan.

Menurut (Muhaimin, 2009) Program merupakan pernyataan yang berisi kesimpulan dari beberapa harapan atau tujuan yang saling bergantung dan saling terkait, untuk mencapai suatu sasaran yang sama. Biasanya suatu program mencakup seluruh kegiatan yang berada di bawah unit administrasi yang sama,

atau sasaran-sasaran yang saling bergantung dan saling melengkapi, yang semuanya harus dilaksanakan secara bersamaan atau berurutan.

Penerapan definisi di atas, dapat disimpulkan program adalah sederatan rancangan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh sebuah lembaga untuk mencapai tujuan tertentu. Keterkaitanya dalam pelaksanaan program sangat berpengaruh pada pentingnya kualitas informasi yang digunakan untuk menyusun berbagai program kegiatan dalam bentuk informasi yang diperoleh, dengan cara menyimpan, memelihara dan menggunakan informasi tersebut. Proses pelaksanaan program tertuang dalam pelaksanaan suatu kegiatan diantaranya kegiatan layanan dan kegiatan pendukung merupakan ujung tombak kegiatan secara keseluruhan.

Kesimpulan dari program pelaksanaan adalah serangkaian rancangan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh sebuah lembaga untuk mencapai tujuan tertentu dengan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan. Proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan, ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan. Proses pelaksanaan program tertuang dalam pelaksanaan suatu kegiatan diantaranya kegiatan layanan dan kegiatan pendukung merupakan ujung tombak kegiatan secara keseluruhan.



## **1.6.3 Konsep Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar**

### **1.6.3.1 Pengemis**

Menurut (Tangdilintin, 2000) pengemis dalam terminologi ilmu sosial adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Pengemis sendiri dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus No 15 Tahun 2017 tentang Penanggulangan gelandangan pengemis dan anak jalanan bahwasanya pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alat untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Pasal 2 menyebutkan pengemis adalah orang-orang dengan kriteria :

- a. Mata pencahariannya meminta-minta dan/atau tergantung pada belas kasihan orang lain;
- b. Berpakaian kumuh, berpenampilan kurang layak, dan berada ditempat-tempat umum; dan
- c. Memperalat sesama dan/atau mempergunakan alat untuk meminta belas kasihan orang lain.

Sedangkan menurut (Irawan, 2013) Khusus untuk kata pengemis lazim digunakan untuk sebutan bagi orang yang membutuhkan uang, makan, tempat tinggal, atau hal lainnya dari orang yang ditemuinya dengan cara meminta. Berbagai atribut mereka gunakan, seperti pakaian compang-camping dan lusuh, topi, gelas plastik, atau bungkus permen, atau kotak kecil untuk menempatkan uang yang mereka dapatkan dari meminta-minta. Mereka menjadikan mengemis sebagai pekerjaan mereka dengan berbagai macam alasan, seperti kemiskinan dan ketidak berdayaan mereka karna lapangan kerja yang sempit.

Berdasarkan teori-teori di atas penulis menyimpulkan bahwa pengemis disini yang dimaksud adalah orang-orang yang berpakaian kumuh dan compang camping yang mendapatkan penghasilan sehari-harinya hanya dengan meminta-minta sedekah dan penuh harapan di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain, dan mereka biasa berada di tempat keramaian dan tempat-tempat strategis seperti di perempatan lampu merah, tempat wisata, dan di sekitar pertokoan yang ramai pengunjung.

Permasalahan sosial pengemis merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai permasalahan seperti hal-hal kemiskinan, pendidikan rendah, minimnya keterampilan kerja yang dimiliki, lingkungan, sosial budaya, kesehatan dan lain sebagainya (Harefa, 2012). Masalah ini merupakan salah satu masalah sosial strategis, karena dapat menyebabkan beberapa masalah lainnya dan juga bersifat penyakit di masyarakat. Ada 2 penyebab permasalahan dari pengemis ini yang dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Kemiskinan

Kemiskinan juga merupakan faktor penting dalam penyebab bertambah banyaknya pengemis. Menurut data dari Badan Pusat Statistik, bahwa pada

bulan Maret 2018, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan) di Indonesia mencapai 25,95 juta orang (9,82%),berkurangnya sebesar 633,2 ribu orang dibandingkan dengan kondisi September 2017 yang sebesar 26,58 juta orang (10,12%).

b. Kebijakan Pemerintah

Kebijakan pemerintah merupakan aturan atau program pemerintah dalam pelaksanaan suatu kegiatan yang di ekspresikan dalam pertanyaan umum mengenai tujuan yang ingin dicapai, yang menuntut tindakan dan evaluasi dari pelaksanaan, baik di pemerintahan maupun di luar pemerintahan, yakni mencari solusi atas permasalahan yang dihadapi (Hanjarwati & Aminah, 2014).Dapat disimpulkan bahwa tidak semua kebijakan pemerintah berbentuk peraturan atau perundang-undangan tetapi dapat pula berbentuk naskah kebijakan.

### **1.6.3.2 Gelandangan**

Gelandangan merupakan orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-norma kehiduan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum (Fadri, 2019). Pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal dari desa, mencoba nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutama disektor informal seperti pemulung, pengamen, dan pengemis.Sedangkan dalam

Peraturan Daerah Kabupaten Kudus No 15 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan, Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Dalam Pasal 4 menyebutkan Gelandangan adalah orang-orang dengan kriteria :

- a. Tanpa Kartu Tanda Penduduk (KTP);
- b. Tanpa tempat tinggal yang pasti/tetap; dan
- c. Tanpa penghasilan yang tetap

Dengan beberapa teori-teori diatas, dapat disimpulkan bahwa Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum serta mengganggu ketertiban, kebersihan, dan keindahan. Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain serta mengganggu ketertiban umum.

Menurut (Harefa, 2012) secara spesifik, Karakteristik dan ciri-ciri Gelandangan sebagai berikut :

- a. Karakteristik Gelandangan :
  - 1.) Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun, tinggal di sembarang tempat dan hidup mengembara atau

menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar.

- 2.) Tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas/liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya.
- 3.) Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.

b. Ciri-ciri Gelandangan

- 1.) Tidak memiliki tempat tinggal layak huni  
Seperti di bawah kolong jembatan, rel kereta api, gubuk liar di sepanjang sungai, emperan took dan lain-lain.
- 2.) Hidup digaris kemiskinan  
Para gelandangan tidak memiliki penghasilan tetap, merekabertahan hidup dengan mengeis atau memulung untuk membeli makanan untuk kehidupannya
- 3.) Hidup dengan penuh ketidakpastian  
Para gelandangan hidup berkelana atau menggelandang dengan mengemis setiap harinya, kondisi ini sangat memprihatinkan karena jika mereka sakit mereka tidak bisa mendapatkan jaminan kesehatan seperti BPJS untuk berobat dan lain-lain
- 4.) Memakai baju compang-camping  
Gelandangan biasanya memang tidak pernah memakai baju yang rapi, meelaikan baju kumal, dan cenderung tidak layak pakai

5.) Tidak mempunyai pekerjaan yang tetap

6.) Tuna Etika

Dalam arti saling tukar menukar istri atau suami, kumpul kebo atau komersialisasi istri dan lain-lain

7.) Meminta-minta di tempat umum

Mereka setiap harinya harus mengemis atau meminta belas kasihan kepada orang lain untuk mencukupi kebutuhan hidupnya, kadang ada juga yang berpura-pura cacat untuk mencari perhatian orang lain untuk di kasihani, dan juga meminta-minta dengan cara paksa.

Dapat disimpulkan bahwa Gelandangan merupakan seseorang yang hidup dalam keadaan yang tidak mempunyai tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan tetap dan mengembara di tempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat. Penyebab seseorang menjadi gelandangan dikarenakan beberapa faktor. Diantaranya faktor kemiskinan yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal seperti makan dan tempat tinggal, faktor pendidikan dan keterampilan kerja yang pada umumnya tingkat pendidikan gelandangan relatif rendah sehingga menjadi kendala untuk memperoleh pekerjaan yang layak dikarenakan minim keterampilan kerja, dan faktor sosial budaya mereka menganggap bahwa hidup sebagai gelandangan adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan melakukan perubahan.

### 1.6.3.3 Orang Terlantar

Orang terlantar adalah Seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan miskin/tidak mampu, salah seorang dari keluarga atau orang tua/wali sakit, tidak harmonisnya keluarga, atau meninggal sehingga tidak terpenuhinya kebutuhan dasar dengan wajar baik jasmani, rohani, maupun sosial. Kesulitan atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya dikarenakan tidak dapat menjalin hubungan yang serasi dan kreatif dengan lingkungannya sehingga orang tersebut frustrasi dan memilih untuk menggelandang dan hidup sendiridijalanan atau tempat umum. Orang terlantar diklasifikasikan menjadi 2 yaitu Anak Terlantar dan Lansia Terlantar.

Menurut (Dubowitz, 2000) Anak terlantar diberi pengertian sebagai suatu bentuk pengabaian terhadap perawatan anak sehingga menimbulkan resiko bagi anak. Orang tua sebagai pemberi perawatan (*caregiver parents*) melalaikan tanggung jawabnya untuk memenuhi kebutuhan anak. Pengabaian terhadap anak-anak tersebut tidak semata-mata disebabkan karena kemiskinan orang tua, tetapi faktor-faktor lain seperti perceraian orang tua, atau karena kesibukan orang tua dalam mengejar karier. Sedangkan menurut (Friedlander, 1982) Anak Terlantar adalah anak yang tidak mendapatkan asuhan secara maksimal dari orang tuanya sebab kondisi keluarganya baik ekonomi, sosial, kesehatan jasmani maupun psikisnya tidak layak sehingga anak-anak tersebut membutuhkan adanya bantuan pelayanan dari sumber-sumber yang ada di masyarakat sebagai pengganti orang tuanya.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Kudus No 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan, Anak Jalanan selanjutnya disebut Anjal adalah anak yang berusia di bawah 18 tahun menghabiskan sebagian waktunya di jalan dan di tempat-tempat umum yang meliputi anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari. Dalam Pasal 6 Anjal adalah anak-anak yang hidup di jalanan atau di tempat-tempat umum dengan kriteria:

- a. Putus hubungan atau lama tidak bertemu dengan orang tuanya;
- b. Sebagian besar waktunya berada di jalanan untuk bekerja dan sisanya menggelandang atau tidur;
- c. Tidak lagi sekolah; dan
- d. Berusia di bawah 18 tahun.

Beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan Anak terlantar adalah anak yang berusia dibawah 18 tahun yang hidup di jalanan karena tidak mendapatkan asuhan dari orang tuanya sebab kondisi keluarganya baik ekonomi, sosial, kesehatan jasmani maupun psikisnya tidak layak atau hidup di garis kemiskinan sehingga anak menjadi terlantar di jalanan tidak terurus dan membutuhkan bantuan pelayanan dari sumber-sumber yang ada di masyarakat sebagai pengganti orang tuanya. Tetapi tidak hanya dari faktor kemiskinan orang tuanya ada juga beberapa penyebab seperti perceraian orang tua, atau karena kesibukan orang tua dalam mengejar karier.



Sedangkan Lansia Terlantar dapat dikategorikan kedalam golongan Lanjut Usia Tidak Potensial, dalam Pemensos RI 12 Tahun 2013 tentang Program Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar menjelaskan bahwa Lanjut Usia Terlantar adalah lansia yang mengalami keterlantaran, tidak potensial, tidak memiliki dana pension, asset atau tabungan yang cukup, sehingga mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak baik serta jasmani, rohani maupun sosialnya.

Menurut Undang-undang No. 13 tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lansia, dinyatakan lebih sempit lagi bahwa, lansia adalah seseorang yang telah mencapai 60 tahun keatas. Ada juga dalam Undang-undang No. 13 tahun 1998 dinyatakan bahwa ada dua kelompok Lanjut Usia (Lansia) yaitu:

- a. Lanjut Usia Potensial, adalah lanjut usia yang masih mampu melakukan pekerjaan dan atau kegiatanyang dapat menghasilkan barang dan atau jasa.
- b. Lanjut Usia tidak Potensial, adalah lanjut usia yang tidak berdaya mencari nafkah sehingga hidupnya bergantung pada bantuan oranglain.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Lansia terlantar adalah seseorang yang berusia 60 tahun atau lebih karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani, maupun sosialnya. Lansia terlantar adalah mereka yang tidak memiliki sanak saudara, atau punya sanak saudara tapi tidak mau mengurusinya

#### **1.6.4 Penanganan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar**

Secara realitas sosial, masyarakat sering memandang bahwa gelandangan dan pengemis sebagai bentuk perilaku sosial yang tidak pantas dan tidak wajar, bahkan secara radikal sudah dinilai sebagai perilaku sosial menyimpang dari budaya normatif (Imsiyah, 2016). Pelaku gelandangan dan pengemis terkesan kumuh, kumal tanpa mengenal nilai kepantasan dan kewajaran sebagai bagian warga masyarakat yang sehat, sebagian masyarakat lainnya beranggapan bahwa gelandangan dan pengemis dinilai mengganggu ketertiban dan keindahan.

Dampak yang dapat ditimbulkan dengan adanya gelandangan dan pengemis ialah keadaan lingkungan yang kotor (Syani, 2013). Adanya pengemis juga cukup meresahkan masyarakat, banyak yang menganggap bahwa adanya pengemis dan gelandangan sangat mengganggu masyarakat. Keberadaan mereka bisa saja mengakibatkan masalah kejahatan (kriminal). Dari masalah-masalah inilah yang nantinya keberadaan mereka benar-benar tidak di harapkan oleh masyarakat luas. Beberapa program penanganan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Kudus dalam rangka penanggulangan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) adalah sebagai berikut:

- a. Penyuluhan sosial dalam masyarakat desa maupun kota
- b. Penguatan keluarga (motivasi), pemenuhan kebutuhan dasar (bantuan pangan keluarga miskin), layanan kesehatan dan pendidikan, lapangan kerja dan pendapatan keluarga Usaha Ekonomi Produktif (UEP)

- c. Mendirikan selter Loka Bina Karya (LBK) Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) untuk memberikan konsultasi, pendataan, penjangkaran, rujukan bagi PGOT untuk ditindak lanjuti proses rehabilitasi
- d. Razia dipergunakan setelah penyuluhan sosial dimulai untuk menjangkarpeng dan ditampung sementara dalam barak penampungan sebelum dikirim ke panti rehabilitasi.
- e. Kerja sama dengan dunia usaha dalam rangka penempatan tenaga kerja PGOT.

### **1.6.5 Definisi Konseptual**

1. Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.
2. Program pelaksanaan adalah sederetan rancangan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh sebuah lembaga untuk mencapai tujuan tertentu dengan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan. Proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan, ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan.

3. Pengemis adalah orang-orang yang berpakaian kumuh dan compang camping yang mendapatkan penghasilan sehari-harinya hanya dengan meminta-minta sedekah dan penuh harapan di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain, dan mereka biasa berada di tempat keramaian dan tempat-tempat strategis seperti di perempatan lampu merah, tempat wisata, dan di sekitar pertokoan yang ramai pengunjung.
4. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum serta mengganggu ketertiban, kebersihan, dan keindahan.
5. Orang Terlantar adalah seseorang yang karena tertentu (miskin/tidak mampu), sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan dasarnya dengan wajar baik secara jasmani rohani maupun sosial.

### **1.6.6 Definisi Operasional**

Singarimbun & Effendi (2006) menjelaskan bahwa definisi operasional merupakan unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variable. Untuk menghindari kesalah pahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul skripsi. Sesuai dengan judul penelitian yaitu “*Pelaksanaan Program oleh Dinas Sosial dalam Penanggulangan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Kabupaten Kudus Tahun 2020*”, maka definisi operasional yang perlu dijelaskan, yaitu:

## 1. Pelaksanaan Program

Pelaksanaan program merupakan serangkaian kegiatan yang dalam pelaksanaannya didukung kebijaksanaan, prosedur, dan sumber daya yang dilakukan oleh individu maupun suatu kelompok untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Dalam penelitian ini pelaksanaan program berkaitan dengan kegiatan-kegiatan penanggulangan PGOT di Kabupaten Kudus diselenggarakan oleh dinas sosial dengan upaya pelaksanaannya yaitu pencegahan, menghadapi, dan mengatasi suatu keadaan aktifitas preventif, represif, koersif, dan rehabilitatif untuk mencapai tujuan dan mencari solusi dalam memecah masalah dan persoalan.

## 2. Dinas Sosial Kabupaten Kudus

Dinas Sosial merupakan lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas umum pemerintah daerah dibidang kesejahteraan sosial sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penelitian ini peran dinas sosial yaitu mengupayakan pengentasan kemiskinan dan mengupayakan menanggulangi pengemis, gelandangan dan orang terlantar di Kabupaten Kudus. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 tentang penanggulangan gelandangan, pengemis, dan anak jalanan, terdapat beberapa usaha-usaha yang wajib ditindakan yang di dalamnya menyebutkan bahwa salah satu yang melaksanakan adalah perangkat daerah yang memiliki tugas dan fungsi di bidang sosial yaitu Dinas Sosial.

### 3. Penanggulangan PGOT

Penanggulangan merupakan upaya atau tindakan yang bertujuan untuk mengatasi dan menghadapi suatu masalah yang muncul. Dalam penelitian ini penanggulangan yang dimaksud adalah upaya penanganan dengan beberapa usaha preventif, represif, koersif dan rehabilitatif sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 tentang penanggulangan gelandangan, pengemis, dan anak jalanan. Dalam hal ini Dinas Sosial Kabupaten Kudus melaksanakan kegiatan operasi penertiban, pemberian informasi melalui baliho di tempat umum, penyuluhan kepada masyarakat, pendataan, pembinaan sosial, Penyantunan, bantuan sosial, rehabilitasi dan pemulangan.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Jenis Penelitian**

Creswell (2014) dalam Sugiyono, (2019) menyatakan metode penelitian merupakan proses kegiatan dalam bentuk pengumpulan data, analisis dan memberikan interpretasi yang terkait dengan tujuan penelitian. Terdapat 2 jenis metode dalam suatu penelitian yang paling banyak dan sering digunakan yaitu metode penelitian kualitatif dan juga metode penelitian kuantitatif (Creswell, 2012). Menurut Sugiyono (2013) menjelaskan bahwa metode penelitian kuantitatif merupakan suatu data yang bentuknya berupa angka-angka dan untuk analisisnya menggunakan statistik, sehingga dalam hal ini metode penelitian kuantitatif tidaklah relevan dengan tujuan penelitian yang ingin peneliti lakukan yaitu untuk mengetahui pelaksanaan program pelayanan pemerintah menanggulangi masalah

sosial terhadap pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) di Kabupaten Kudus.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif menurut (Sugiyono, 2018) merupakan metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi. Auerbach and Silverstein (2003) dalam Sugiyono (2018) menyatakan bahwa, metode kualitatif adalah sebagai berikut *“Qualitative research is research that involves analyzing and interpreting texts and interviews in order to discover meaningful patterns descriptive of a particular phenomenon”* Penelitian kualitatif adalah penelitian yang melakukan analisis dan interpretasi teks dan hasil interview dengan tujuan untuk menemukan makna dari suatu fenomena. Dapat disimpulkan bahwa metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme atau enterpretif, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, di mana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan observasi, wawancara, dokumentasi), data yang diperoleh cenderung data kualitatif, analisa data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif bersifat untuk memahami makna, memahami keunikan, mengkontruksi fenomena dan menemukan hipotesis.

Metode penelitian kualitatif adalah metode yang paling tepat untuk digunakan dalam penelitian ini. Pendekatan yang dipilih yaitu pendekatan studi kasus. Menurut (Creswell J. , 2015) Penelitian Studi Kasus adalah pendekatan kualitatif yang penelitiannya mengeksplorasi kehidupan nyata, sistem terbatas kontemporer (kasus) atau beragam sistem terbatas (berbagai kasus, melalui pengumpulan data yang detail dan mendalam yang melibatkan beragam sumber informasi atau sumber informasi majemuk (misalnya, pengamatan, wawancara, bahan audiovisual, dokumen, dan berbagai laporan), dan melaporkan deskripsi kasus dan tema kasus. Definisi tersebut peneliti ingin mengetahui pelaksanaan program oleh dinas sosial dalam penanggulangan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) di Kabupaten Kudus.

### **1.7.2 Objek Penelitian**

Objek penelitian merupakan sesuatu yang menjadi perhatian dalam suatu penelitian, objek penelitian ini menjadi sasaran dalam penelitian untuk mendapatkan jawaban maupun solusi dari permasalahan yang terjadi. Menurut (Sugiyono, 2018) Objek penelitian adalah sasaran ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu tentang sesuatu hal objektif, valid, dan reliable tentang suatu hal. Dalam penelitian ini yang menjadi objek penelitian adalah Dinas Sosial Kabupaten Kudus.

#### **1.7.2.1 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah situasi dan kondisi lingkungan dan tempat yang berkaitan dengan masalah penelitian (Iskandar, 2008) Penentuan lokasi dimaksud untuk mempermudah dan memperjelas objek yang menjadi sasaran penelitian, sehingga



permasalahan tidak terlalu luas. Sesuai dengan judul, maka penelitian ini berlokasi di Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (Dinsos P3AP2KB) Kabupaten Kudus yang menjadi sasaran penelitian. Alasan memilih tempat penelitian tersebut karena Dinas Sosial mempunyai fungsi mencakup kegiatan mensejahterakan masyarakat dan salah satu tugas di Dinas Sosial yaitu menanggulangi masalah pengemis, gelandangan dan orang terlantar. Kabupaten Kudus menjadi pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan berdirinya industri, tempat perbelanjaan, sarana hiburan, dan pariwisata, sehingga tidak sedikit menjadi daya tarik orang untuk berkunjung atau mengadu nasib ke Kabupaten Kudus, dan tidak sedikit juga para pengemis, gelandangan dan orang terlantar untuk meminta-minta ke para pengunjung atau sekedar menumpang bertempat tinggal di emperan pertokoan di sekitaran wilayah Kabupaten Kudus. Sesuai dengan kebutuhan penelitian, serta permasalahan yang ada dan sesuai dengan judul penelitian, peneliti memilih tempat tersebut.

### **1.7.2.2 Populasi dan Sampel Penelitian**

#### **a. Populasi**

Sugiyono (2019) menjelaskan bahwa populasi merupakan wilayah generalisasi yang terdiri atas: objek atau subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk mempelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya. Adapun Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh objek penelitian yang memiliki karakteristik tertentu, yaitu Kantor Dinsos P3AP2KB, dan tenaga kerja Dinsos P3AP2KB

Kabupaten kudas. Populasi bertujuan untuk memudahkan penelitian dalam mendapat data atau informasi dari sumber yang layak untuk dijadikan sumber data penelitian dalam mendukung jalannya tujuan penelitian yang akan diteliti oleh peneliti.

b. Sampel

Sample adalah sebagian dari jumlah karakteristik yang dimiliki populasi tersebut (Sugiyono, 2018). Penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan teknik purposive sampling. Purposive sampling menurut (Sugiyono, 2018) adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi objek atau situasi sosial yang diteliti. Sumber data dengan pertimbangan yang dimaksud diatas diantaranya dari Dinas Sosial Kabupaten Kudus yang paling tahu dan menguasai masalah yang ada dipenelitian ini, dan dari PGOT yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti.

### **1.7.2.3 Narasumber/Informan**

Moleong (2015) menjelaskan bahwa informan penelitian merupakan orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar belakang penelitian dan merupakan orang yang benar-benar mengetahui permasalahan yang akan diteliti. Dalam menentukan informan peneliti mengambil informan dari kantor Dinas Sosial dan PGOT yang terlibat dalam interaksi sosial. Informan ini nantinya akan diwawancarai berkaitan tentang topik permasalahan

yang akan peneliti lakukan. Enam informan tersebut dibagi menjadi tiga macam informan yaitu :

1. Informan kunci yaitu mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian. Informan kunci dalam penelitian ini adalah Kepala Bidang Pelayanan Rehabilitasi Sosial Bantuan Perlindungan dan Jaminan Sosial.
2. Informan utama yaitu mereka yang terlibat langsung dalam kegiatan penanggulangan pengemis, gelandangan dan orang terlantar. Informan utama dalam penelitian ini adalah Kepala Seksi Pelayanan Rehabilitasi Sosial. dan Satgas Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar.
3. Informan tambahan yaitu mereka yang dapat menguatkan informasi yang terlibat dalam interaksi sosial yang diteliti. Informan tambahan dalam penelitian ini adalah pengemis, gelandangan, dan orang terlantar.

### **1.7.3 Sumber Data Penelitian**

Ada beberapa jenis data penelitian yaitu yang terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data untuk penelitian empiris yaitu yang diperoleh dari subjek penelitian. Sedangkan data sekunder untuk penelitian normatif yaitu diperoleh langsung dari hasil data dari sumber-sumber berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan internet.

#### **a. Data Primer**

Sugiyono (2018) mengemukakan bahwa data primer adalah sumber data yang memberikan data langsung kepada pengumpul data. Data primer pada penelitian ini diperoleh dengan melakukan sebuah penelitian di

lapangan, biasa disebut dengan istilah wawancara, yaitu dengan menyiapkan daftar pertanyaan yang dipakai sebagai acuan, tetapi dalam mengajukan pertanyaan yang ingin ditanyakan, harus dikaitkan dengan keadaan pada waktu wawancara dilakukan.

b. Data Sekunder

Sugiyono (2018) data yang tidak diberikan secara langsung kepada pengumpul data disebut data sekunder, biasanya dalam bentuk file dokumen atau melalui oranglain. Data sekunder berfungsi sebagai pelengkap data primer. Data sekunder dapat berupa :

1. Data laporan kegiatan yang berkaitan permasalahan yang diteliti
2. Buku-buku Hukum dan sosial yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

#### **1.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data menurut (Sugiyono, 2018) merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Pada penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu:

a. Observasi

Nasution (1988) dalam Sugiyono (2018) menyatakan bahwa, observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Sedangkan menurut (Arikunto S. , 2002) Observasi adalah

mengumpulkan data atau keterangan yang harus dijalankan dengan melakukan usaha-usaha pengamatan secara langsung ke tempat yang akan diselidiki. Penelitian ini menggunakan observasi partisipasi pasif. Observasi partisipasi pasif dalam hal ini peneliti datang ke tempat kegiatan orang yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut.

b. Wawancara

Wawancara menurut (Sugiyono, 2013) merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Sedangkan Susan Stainback (1988) dalam Sugiyono (2018) mengemukakan bahwa:

*interviewing provide the researcher a means to gain a deeper understanding of how the participant interpret a situation or phenomenon than can be gained through observation alone.* Jadi dengan wawancara, maka peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi, di mana hal ini tidak bisa ditemukan melalui observasi.

Dalam penelitian ini peneliti melakukan wawancara secara langsung dengan menggunakan wawancara semiterstruktur. Tujuan dari wawancara semiterstruktur ialah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, di mana pihak yang diwawancarai diminta pendapat, dan ide-idenya. Dalam melakukan wawancara, peneliti perlu mendengarkan secara teliti dan mencatat apa yang dikemukakan oleh informasi. Untuk menghindari kesalahan serta kehilangan data, selain mendengarkan dan mencatat apa

yang dikemukakan oleh informan, maka peneliti dalam proses wawancara akan disertai dengan proses perekaman wawancara.

c. Dokumentasi

Sugiyono (2013) menjelaskan bahwa dokumentasi merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumentasi bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seorang. Dokumentasi yang berbentuk tulisan misalnya catatan harian, sejarah kehidupan cerita, biografi, peraturan, kebijakan. Dokumentasi yang berbentuk gambar misalnya Foto, gambar hidup, sketsa dan lain-lain. Dokumen yang berbentuk karya misalnya karya seni, yang dapat berupa gambar, patung, film dan lain-lain. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif.

Dokumentasi disini yang dimaksud adalah data atau dokumen yang tertulis. Metode ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder mengenai permasalahan yang ada hubungannya dengan masalah yang dibahas. Dokumentasi berupa peraturan maupun arsip-arsip yang tersedia seperti data mengenai hasil Pelaksanaan program pelayanan pemerintah dalam menanggulangi masalah sosial terhadap pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) di Kabupaten Kudus. Dengan tujuan mendapatkan bahan yang menunjang secara teoritis terhadap topik penelitian.

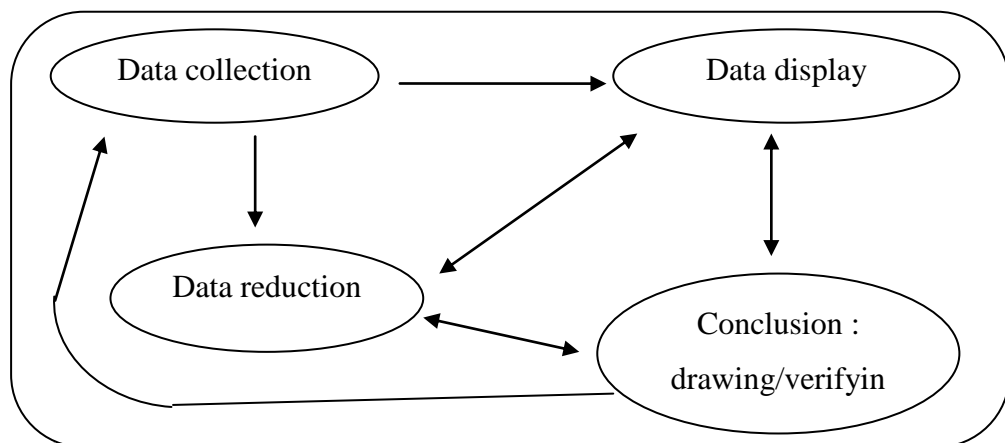
### **1.7.5 Teknik Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini adalah proses mencari, menyusun serta menganalisis data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi dan

dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan cara mengorganisasi data yang diperoleh kedalam sebuah kategori, menjabarkan data kedalam unit-unit, menganalisis data yang penting, menyusun atau menyajikan data yang sesuai dengan masalah penelitian dalam bentuk laporan dan membuat kesimpulan agar mudah untuk dipahami. Sesuai dengan jenis penelitian di atas, maka peneliti menggunakan model interaktif dari Miles dan Huberman untuk menganalisis data hasil penelitian. Adapun model interaktif yang dimaksud sebagai berikut:

**Bagan 1.1**

**Komponen dalam Analisis Data (*Interactive Model*)**



Komponen dalam analisis data (Interactive model) sebagai berikut:

1. *Data Collection* (Pengumpulan Data)

Kegiatan utama pada setiap penelitian adalah mengumpulkan data. Dalam penelitian kualitatif

pengumpulan data dengan observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi

atau gabungan ketiganya (triangulasi)

2. *Data Reduction* (Reduksi Data)

Mereduksi data berarti merangkum, memilih dan memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

3. *Data Display* (Penyajian Data)

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah mendisplaykan data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Dalam hal ini Miles dan Huberman (1984) menyatakan yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

4. *Conclusion Drawing/Verification*

Langkah ke empat dalam analisis data kualitatif 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 konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengemukakan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.



Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini, setelah semua datanya terkumpul, tahap yang selanjutnya dilakukan peneliti adalah menyimpulkan data-data yang sudah terkumpul sehingga menjadi sebuah wacana yang bermanfaat bagi peneliti dan pembaca. Penarikan kesimpulan juga sekaligus menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya tentang bagaimana pelaksanaan program oleh dinas sosial dalam penanggulangan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) di Kabupaten Kudus.