

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan sebagai dasar untuk mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat melalui peranan dan keberpihakan negara dalam meningkatkan taraf hidup rakyat. Tujuan pembangunan nasional dan Pasal 33 UUD 1945 tersebut akan berhasil tercapai apabila pemerintah dan masyarakat saling bersinergi dalam proses pembangunan, termasuk di bidang kesejahteraan sosial. Menurut Fukuyama, bahwa negara harus diperkuat, kesejahteraan tidak mungkin dicapai tanpa hadirnya negara yang kuat, yang mampu menjalankan perannya secara efektif. Begitu pula sebaliknya, negara yang kuat tidak akan bertahan lama jika tidak mampu menciptakan kesejahteraan rakyatnya¹

Di Indonesia jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) masih tergolong tinggi dan setiap tahunnya bertambah. Itu di karenakan pembangunan tidak merata dan peran pemerintah kurang optimal dalam mejalankannya. Salah satu jenis pmks yang di fokuskan pemerintah adalah Gepeng, di indonesia terdapat 77.500 gepeng yang tersebar di kota kota di indonesia di tahun 2019, masalah gepeng di indonesia merupakan masalah sistematik lintas daerah yang membutuhkan solusi cepat dan berkelanjutan karena

¹Siti hajar, Peran Pemerintah Dalam Penanggulangan Masalah Sosial (Studi Kebijakan Publik Terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Mengenai Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar), UIN Alauddin Makassar, 2016.

masalah gepeng dapat melahirkan masalah lain seperti kerawanan sosial, pelecehan seksual, eksploitasi anak. Dan kalau tidak ditangani akan menjadi masalah serius dan kompleks dan lebih sulit.²

Secara teoritis menurut Managin, gelandangan seringkali di bandingkan dengan pengemis ataupun pengamen, pada konteks Indonesia mereka lebih dikenal dengan singkatan 'gepeng'. Penertiban gelandangan termasuk dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat 1 yang berbunyi "Fakir miskin dan anak-anak terlantar di pelihara oleh negara" Sementara itu Pasal 34 ayat 2 menegaskan "Negara Mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan".³ Selanjutnya penertiban gelandangan termaktub dalam Pasal 34 ayat 1 dan UUD 1945, UU Nomor 11 tahun 2009 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang penganggulangan Gelandangan, Anak jalanan, dan Pengemis, dll. Pada bagian pertimbangan di tiap peraturan yang tertera di atas sama dengan menyatakan:

- a. Bahwa gelandangan tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, karena itu perlu diadakan usaha-usaha penganggulangan
- b. Bahwa usaha penganggulangan tersebut, di samping usaha-usaha pencegahan timbulnya gelandangan bertujuan pula untuk memberikan

²Kompas.com,"Diperkirakan ada 77. 500 gepeng di kota kota besar di Indonesia",di akses pada 30 september 2019.

³Managin.Anshar, (2019),"Fenomena Gelandangan-Pengemis di daerah Istimewa Yogyakarta (Analisi Terhadap Faktor-Faktor yang menyebabkan seseorang menjadi Gelandangan Pengemis)",Jurnal Penelitian,Yogyakarta,hlm.3

rehabilitasi kepada gelandangan agar mapu mencapai taraf hidup kehidupan, penghidupan yang layak sebagai warga Republik Indonesia.⁴

Permasalahan Gelandangan dan Pengemis sering ditemui diberbagai kota-kota di Indonesia seperti Jakarta, Medan, Surabaya, Palembang dan Jambi khususnya. Hadirnya Permasalahan tersebut dikarenakan tidak tersedianya lapangan pekerjaan, kurangnya rasa ingin berusaha, kurangnya keterampilan, serta adanya urbanisasi dan pembangunan wilayah yang timpang. Keberadaan gelandanga dan pengemis menghadirkan permasalahan baru yang hadir di masyarakat seperti kejahatan pencurian dan kejahatan lainnya. Maka permasalahan ini harus segera terselesaikan dengan baik agar tidak merugikan masyarakat.

Kota besar menjadi magnet yang sangat kuat untuk menarik penduduk berpindah dari desa ke kota (Urbanisasi). Banyak alasan yang muncul melatarbelakangi adanya urbanisasi tersebut misalnya untuk mencari pekerjaan, ,membuka usaha, melanjutkan pendidikan dan lainnya sebagainya⁵. Hal ini dapat terjadi di kota yang perkembangan perekonomian yang sangat pesat seperti halnya yang terjadi di kota Jambi. Daya tarik kota jambi sebagai pendatang baru adalah kehidupan di kota jambi lebih modern. Sarana dan prasarana lebih lengkap, banyaknya lapangan pekerjaan di kota jambi, dan merupakan salah satu pusat industri pusat perdagangan baik barang maupun jasa di provinsi jambi.

⁴Al-Anba, Effinuz. Santoso, Slamet. (2020). Evaluasi Kebijakan Penanganan Gelandangan (Studi Kasus Preaturan Daerah Kota Semarang No. 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan, Anak Jlanan, dan Pengemis di Kota Semarang).Semarang. Fakultas Ilmu sosial dan politik Universitas Diponegoro.

⁵ Ayunda,Rahmi. Disemadi, Hari Sutra. Wijaya,Rian.(2020). Kebijakan Kawasan Bebas Gelandangan dan Pengemis di Kota Batam : Suatu Kajian Hukum Prespektif SDGs. Jurnal Komunitas Yustia Universitas Pendidikan Ganesha. Vol 3 No 3 .Hlm, 295-296

Banyak pendatang dari luar kota Jambi yang mencoba mencari peruntungan di kota Jambi, tetapi tanpa di bekali dengan pendidikan, kecakapan serta pengalaman yang cukup untuk menghadapi persaingan. Kurangnya pendidikan, kecakapan dan pengalaman inilah yang menjadi peluang meningkatnya gelandangan dan pengemis di Kota Jambi.

Jika dilihat dari data Badan data terpadu(BDT) tahun 2020,kota Jambi memiliki jumlah penduduk terbanyak di Provinsi Jambi yaitu sekitar 606.200 orang dan dari jumlah tersebut sekitar 144,149 jiwa masih tergolong miskin, 26.741 adalah fakir miskin, dan jumlah tersebut meningkat setiap tahunnya.⁶Salah satu faktor penyebab dari tingginya jumlah masyarakat miskin yaitu susahny lapangan pekerjaan karena rasio lapangan pekerjaan hanya sebesar 7,58%. Susahnya lapangan pekerjaan menyebabkan masyarakat menjadi pengangguran dan tidak dipungkirin menjadi gelandangan atau pun pengemis.Itu menyebabkan perekonomian terganggu dan tatanan kota menajdiburuk.Gelandangan dan pengemis muncul akibat pembangunan yang tidak merata yang mendorong warga miskin di perdesaan dan daerah daerah dengan prekenomian kurang baik menagdu peruntungan ke kota besar⁷, dan di Provinsi Jambi, Kota Jambimenajdi tempatnya karena menjadi kota besar dan perekonomian tertinggi di provinsi Jambi.

Dampak negatif yang dapat ditimbulkan dengan adanya gelandangan dan pengemis ialah keadaan lingkungan yang kotor. Pada umumnya gelandangan tinggal atau tidur di teras-teras toko, bahkan di bawah pohon yang beralaskan

⁶Badan Data Terpadu (BDT) Kota Jambi 2020

⁷Kompas.com,"*Diperkirakan ada 77. 500 gepeng di kota kota besar di Indonesia*",di akses pada 30 september 2019.

kardus atau koran-koran bekas. Dan ketika mereka berpindah tempat akan meninggalkan alas tempat tidur sehingga akan meninggalkan sampah yang berujung pada masalah kebersihan. Banyak masyarakat yang merasa diresahkan dengan kehadiran gelandangan dan pengemis tersebut. Keberadaan mereka dapat menimbulkan kejahatan (kriminal) seperti mencuri, menjambret, hingga berujung tragedis yaitu pembunuhan. Dari masalah inilah yang keberadaan mereka benar-bener tidak diinginkan.⁸

Dalam hal ini pemerintah pusat telah membuat kebijakan penanganan gelandangan dan penegmis dalam implementasi Peraturan Menteri Sosial Nomor.9 tahun 2018 Pasal 5 ayat 2.Kota jambi juga telah menetapkan Peraturan Walikota Jambi Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis (Gepeng), Dan Anak Jalanan, untuk menjalankan perwal tersebut pemerintah kota dalam hal ini dinas sosial menjalankan tugas dan fungsinya dalam penanganan tersebut. Tugas dan fungsi dinas sosial sudah di tetapkan di Peraturan DaerahKota Jambi Nomor 14 tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah Pasal 2 yang menyebutkan bahwa dinas sosial menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibidang Sosial. Penjelasan dari bidang sosial di jelaskan di Peraturan Gubernur Jambi Nomor 44 tahun 2016 Pasal 3 dan 4.Dalam penanganan gelandangan dan pengemis, pemerintah kota jambi dalam perwal no 29 tahun 2016 dilakukan secara terpadu memlaui usaha preventif, rehabilitatif, dan refrensis.

⁸Najemia. (2019). : Implementasi Peraturan Walikota Jambi Tentang nomor 29 Tahun 2016 Tentang Penertiban gelandang dan pengemis. Prodi Ilmu Pemerintahan Fakultas Syariah Universitas islam Negeri Sultan Thaha Saifudin Kota Jambi.

Kegiatan dari usaha dalam Peraturan walikota Nomor 29 tahun 2016 yang paling dominan dalam Perwalitersebut adalah peran usaha Refresif. Dalam Pasal 7 ayat (1), usaha refresif dimaksud untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang di tunjukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang melakukan pengelandangan dan pengemis. Kegiatan dari usaha Refrensif ialah razia, penampungan tetap, identifikasi dan seleksi, rapat koordinasi atau sidang kasus, penyuluhan, bimbingan mental, sosial, keagamaan, kemasyarakatan di panti penampungan, dirujuk ke Rumah sakit jiwa bagi gelandangan psikotik dan di kembalikan ke tempat asal.. Walaupun begitu program Rrefresif yang di lakukan oleh pemerintah,tetap membuatjumlah pengemis dan gelandangan terus meningkat.

Berdasarkan data di BidangObservasi dilapangan gelandangan dan pengemis dapat dijumpai pada persimpangan lampu lalu lintas, pusat perbelanjaan, mesjid terutama pada hari jum'at, bahkan tempat wisatapun kerap kali menjadi incaran pengemis. Jumlah gelandangan dan pengemis dari tahun 2018-2020 terus meningkat.Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dari tabel di bawah .

**Tabel 1.1Data Perkembangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Jambi
2018-2020**

	JENIS PMKS	TAHUN		
		018	019	2020
	Gelandangan	15	15	199

	Pengemis	23	51	80
	JUMLAH	38	66	279

Sumber data : Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial Kota Jambi 2020

Jika dilihat dari tabel data di atas, Dari tahun 2018 jumlah gelandangan dan pengemis setiap tahunnya mengalami peningkatan dan di tahun 2020 mengalami peningkatan yang signifikan. Menurut kepala bidang Rehabilitasi sosial kota Jambi bapak M. Toyib di dalam wawancara yang saya lakukan beliau mengatakan bahwa semakin hari jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Jambi bertambah, ini disebabkan banyaknya masyarakat yang merantau ke untuk mencari pekerjaan karena sulitnya mencari pekerjaan maka mereka menggelandang dan meminta-minta di jalan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Namun dari pihak dinas sosial, gelandangan dan pengemis yang sudah terjaring razia akan diberi pembinaan baik dari segi keagamaan, mental, keterampilan. Kurangnya sarana dan prasarana sehingga kurang optimalnya pembinaan untuk para gelandangan dan pengemis dan akhirnya kami lepaskan lagi tanpa adanya solusi.⁹

Penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini yang pertama yaitu Peran Pemerintah Dalam Penanggulangan Masalah Sosial (Studi Kebijakan Publik Terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Mengenai Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar yang diteliti oleh Siti Hajar. Metode yang digunakan penelitian ini menggunakan deskriptif Kualitatif, teori yang digunakan konsep yang terkait dengan negara kesejahteraan dan teori kebijakan. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan Peran pemerintah

⁹Wawancara dengan bapak M. Toyib selaku kepala bidang rehabilitasi sosial lainnya pada Rabu 4 Agustus 2021 pukul 09.00 WIB

dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 yaitu dengan melakukan program pembinaan yang berupa pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan, rehabilitasi sosial, pemberdayaan, bimbingan lanjut, serta partisipasi masyarakat dan Keberhasilan pemerintah dalam evaluasi peraturan daerah belum sepenuhnya dikatakan berhasil, namun pemerintah sendiri telah melakukan upaya untuk mencegah dan meminimalisir banyaknya anak jalanan di Kota Makassar. Upaya pemerintah dalam meminimalisir anak jalanan dibuktikan dengan berkurangnya anak jalanan di beberapa titik di Kota Makassar. Jumlah anak jalanan pada tahun 2012 sebanyak 992 orang, gelandangan dan pengemis sebanyak 269 orang. Sedangkan pada tahun 2015 jumlah anak jalanan berkurang menjadi 211 orang, gelandangan dan pengemis 119 orang, dan pengamen sebanyak 106 orang.

Berdasarkan di atas terdapat perbedaan yaitu dalam fokus peraturan daerahnya yang mana di perwal kota jambi berfokus dalam penanganan dan penanggulangan sedangkan penelitian siti hajar perturan daerahnya berfokus dalam pembinaan dan pemberdayaan dan persamaan penelitiannya yaitu sama sama melihat peran pemerintah dalam mengatasi masalah pengemis dan pengamen¹⁰

Penelitian yang relevan kedua adalah penelitian yang dilakuka oleh Najemia, Prodi Ilmu Pemerintahan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sultan Thaha Saifudin Muara Jambi “Implementasi Peraturan Walikota Jambi nomor 29 Tahun 2016 Tentang Penertiban gelandang dan pengemis”. Dan Hasil dari penelitian tersebut adalah dalam penanganan pengemis yang dilakukan oleh

¹⁰SITI HAJAR, “Peran Pemerintah Dalam Penanggulangan Masalah Sosial (Studi Kebijakan Publik Terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Mengenai Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar)” (UIN Alauddin Makassar, 2016).

Dinas Sosial Kota Jambi dengan melakukan langkah awal untuk membina pengemis adalah dengan pengadaan posko yang berfungsi sebagai bentuk pembinaan awal melalui pendataan dan pengarahan awal dari pihak Dinas Sosial yang bekerja sama dengan pihak berwajib. Setelah gelandangan dan pengemis terjaring razia maka akan di beri pembinaan di Dinas Sosial. Pembinaan di sini di lakukan dengan pelatihan fisik oleh TNI dan ketampilan seperti membuat kerajinan yang mempunyai nilai jual agar nantinya setelah mereka di bebaskan mereka tidak harus menggelandang dan mengemis lagi. Namun karena terkendala sarana dan prasarana maka pembinaan tidak bisamaksimal.¹¹

Persamaan kedua penelitian ini adalah berfokus pada penangan gelandangan dan pengemis di kota jambi dan melihat usaha atau peranan dari pemerintah kota jambi. Perbedaan penelitian ini adalah tahun penelitiannya dan penelitian yang di lakukan Najemia berfokus pada bentuk implementasi kebijakan perwal kota jambi no 29 tahun 2016 yang dilakukan pemerintah kota jambi pada tahun 2019 sedangkan penelitian ini berfokus pada bentuk perandinas sosial dalam usaha refresif dalam penanganan gelandangan dan pengemis di tahun 2020.

Sumber yang relevan ketiga adalah jurnal tentang “Peran dinas sosial dalam menanggulangi pengemis di kota banda aceh” yang dilakukan oleh cut zamharira dan Desi puspita arantika Fakultas ilmu sosial dan ilmu pemerintahan. Hasil dari penelitian tersebut adalah Peran yang dilakukan oleh dinas sosial kota Banda Aceh dalam menanggulangi pengemis sudah sesuai dengan peraturan walikota Banda

¹¹Najemia: Implementasi Peraturan Walikota Jambi Tentang nomor 29 Tahun 2016 Tentang Penertiban gelandang dan pengemis. Prodi Ilmu Pemerintahan Fakultas Syariah Universitas islam Negeri Sultan Thaha Saifudin Kota Jambi.2019

Aceh nomor 7 tahun 2018. Dalam menjalankan perannya, dinas sosial setidaknya sudah memperoleh beberapa dukungan baik dari pemerintah maupun masyarakat, antara lain: tersedianya rumah singgah sementara termasuk pengelolanya sebagai tempat pembinaa para pengemis, koordinasi bersama satpol PP dan dinas syariat Islam. Adapun kendala yang dihadapi oleh dinas sosial kota Banda Aceh dalam penertiban pengemis adalah, jumlah SDM dan SDA yang tersedia tidak sebandingdengan jumlah pengemis yang ada. Belum solidnya koordinasi antar SKP dikarenakan tidak adanya aturan yang jelas terkait tanggung jawab ini.¹²

Persamaan kedua penelitian ini adalah sama sama berfokus pada peran yang di lakukan oleh dinas sosial dalam menanggulangi pengemis.dan perbedaan penelitian ini adalah tempat atau lokasi penelitian.

Berdasarkan latar belakang dan pemaparan maka penulis tertarik untuk membahas permasalahan tersebut dalam bentuk penelitian yang penulis tuangkan kedalam bentuk skripsi dengan judul “Peranan dinas sosial kota jambi dalam penanganan Gelandangan dan Pengemis di kota Jambi”

1.2. Rumusan Masalah

Melalui latar belakang masalah yang sudah dijelaskan peneliti diatas, maka peneliti merumuskan rumusan masalah sebagai berikut :

- a. Apakah sudah efektif peranan Refresif yang dilakukan Dinas Sosial Kota Jambi dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Jambi?

¹²Cut Zamharira dan Desi Puspita arantika Peran dinas sosial dalam menanggulangi pengemis di kota banda acehJournalofGovernmentandSocialScience diakses 27 september pukul 23.28 WIB.

- b. Bagaimana bentuk upaya yang dilakukan Dinas Sosial Kota Jambi dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Jambi?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas peranan Refresif yang dilakukan oleh dinas sosial kota jambidalam penanganan gelandangan dan pengemis.
- b. Untuk mengetahui bagaimana upaya yang dilakukan oleh dinas sosial kota jambidalam penanganan gelandangan dan pengemis.

1.4 Manfaat Penelitian

1) Manfaat Teoritis

Penelitian ini dilakukan untuk dapat dijadikan sebagai suatu bahan studi perbandingan selanjutnya dan akan menjadi sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pemerintahan khususnya mengenai Peranan Dinas Sosial dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

2) Manfaat Akademik

Manfaat akademik dalam penelitian ini adalah sebagai referensi bagi pihak-pihak yang berkompeten dalam pencarian informasi atau sebagai referensi dalam pengembangan ilmu pengetahuan tentang Peranan Dinas Sosial dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

3) Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam khazanah suatu gambaran bagaimana kedepannya dapat menjadi masukan kepada pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam sistem pemerintahan.

1.5. Kerangka Konseptual

1.5.1. Gelandangan dan Pengemis

Menurut Peraturan Pemerintah No 31 tahun 1980 Pasal 1 Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan 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.¹³

Dalam Departemen Sosial Republik Indonesia (1992) Gelandangan yang diartikan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Dan dalam peraturan Kapolri no 14 tahun 2007 disebutkan bahwa arti pengemis adalah orang yang mencari penghasilan dengan meminta - minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari pihak/orang lain.

¹³Peraturan Pemerintah No 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

Yang menjadi latar belakang banyaknya gelandangan dan pengemis antara lain sebagai berikut :

- 1) Terjadinya ketimpangan sosial yang kejam antara si miskin dan si kaya
- 2) Tingginya angka kemiskinan yang ada di dalam suatu negara
- 3) Ketidak berdayaan seseorang untuk memenuhi kebutuhan hidup
- 4) Tergerusnya rasa malu yang diakibatkan karena mentalnya tidak lagi memenuhi nilai nilai sosial dalam kehidupan masyarakat
- 5) Terjadinya pengaruh dimensi agama yang menyebabkan seseorang mudah memberi. Dalam hal ini bisa di contohkan ketika umat islam sedang menjalankan ibadah puasa ramadhan, saat itulah biasanya banyak di temukan para gelandangan dan pengemis.

Dampak yang diakibatkan dari adanya gelandangan dan pengemis antara lain sebagai berikut :

- 1) Menghambat pembangunan bangsa
- 2) Mengganggu keindahan lingkungan hidup
- 3) Menimbulkan gambaran buruk bagi bangsa
- 4) Menciptakan suasana akan ketidakamanan dan ketertiban
- 5) Menciptakan kehidupan malas dan bodoh
- 6) Menjadi pemicu tingginya tuna susila
- 7) Hilangnya percaya diri.

Adapun dalam KUHP tindakan mengemis itu sendiri diatur dalam Pasal 504 ayat 1 buku ke 3 tentang tindak pidana pelanggaran yang berbunyi “Barangsiapa mengemis di muka umum, di ancam melakukan pengemis dengan

pidanan kurungan paling lama enam minggu”. Dalam aturan tersebut tentusaja tersirat bahwasanya seseorang yang dengan sengaja meminta minta dapat dikenakan hukuman. Hal ini meingdikasikan bahwa perbuatan mengemis ialah hal yang dilarangnya dalam hukum negara, bahkan setiap contoh lembaga agama manapun melarangnya.¹⁴

1.5.2. Penanganan

Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) penanganan memiliki satu arti yaitu penanganan dan berasal dari kata dasar tangan. Penanganan memiliki arti yang menyatakan sebuah tindakan yang dilakukan dalam melakukan sesuatu. Penanganan juga dapat berarti proses, cara, perbuatan menangani sesuatu yang sedang di alami.

1.5.3. Tindakan Refresif

Tindakan Refresif menurut Kamus Besar Indonesia adalah tindakan yang bersifat menekan, mengekang, menahan, atau menindas dan bersifat menyembuhkan. Contohnya, Anggota satuan polisi pamong praja yang memberikan hukuman kepada anak jalanan yang ada di kota jambi. Hukuman ini dimaksudkan agar tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh anak jalanan tidak berulang lagi. Tindakan represif bertujuan untuk mengembalikan keserasian yang pernah terganggu karena terjadinya suatu pelanggaran dengan cara menjatuhkan sanksi sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan. Tindakan represif ini bertujuan untuk melakukan tindakan pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya

¹⁴Surplan, Parsudi. 1994. kemiskinan di kota sinar harapan. jakarta

pelanggaran terhadap norma-norma sosial.¹⁵ Adapun jenis tindakan

Refresif yaitu :

a. Tindakan Pribadi

Pengendalian pribadi yaitu pengaruh yang datang dari orang atau tokoh tertentu (panutan). Pengaruh ini dapat bersifat baik atau pun buruk. Jadi, ketika ada pelanggaran disuatu tempat ada satu tokoh masyarakat yang memberikan wejangan ataupun tegura yang ditujukan kepada sipelanggar tersebut karna dianggap mengetahui baik dan tidaknya.

b. Tindakan Institusional

Pengendalian institusional yaitu pengaruh yang ditimbulkan dari adanya suatu institusi atau lembaga. Pola perilaku lembaga tersebut tidak hanya mengawasi para anggota lembaga itu saja, akan tetapi juga mengawasi dan berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat di sekitar lembaga tersebut berada. Misalnya kehidupan para santri di pondok pesantren akan mengikuti aturan, baik dalam hal pakaian, tutur sapa, sikap, pola pikir, pola tidur, dan sebagainya. Dalam hal ini, pengawasan dan pengaruh dari pondok pesantren tersebut tidak hanya terbatas pada para santrinya saja, namun juga kepada masyarakat di sekitar pondok pesantren.

c. Tindakan Resmi

Pengendalian resmi yaitu pengendalian atau pengawasan sosial yang dilakukan oleh lembaga resmi negara sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan sanksi yang jelas dan mengikat. Pengendalian resmi

¹⁵Katodirdjo, Sartono. 1999, "*Masyarakat dan Kelompok Sosial*", Jakarta : Bharatara Karya Aksara, hal 45

dilakukan oleh aparat negara, seperti kepolisian, satpol PP, kejaksaan, ataupun kehakiman untuk mengawasi ketaatan warga masyarakat terhadap hukum yang telah ditetapkan.

d. Tindakan tidak resmi

Pengendalian tidak resmi yaitu pengendalian atau pengawasan sosial yang dilakukan tanpa rumusan aturan yang jelas atau tanpa sanksi hukum yang tegas. Meskipun demikian, pengendalian tidak resmi juga memiliki efektivitas dalam mengawasi atau mengendalikan perilaku masyarakat.

Hal ini dikarenakan sanksi yang diberikan kepada pelaku penyimpangan berupa sanksi moral dari masyarakat lain, misalnya dikucilkan atau bahkan diusir dari lingkungannya. Pengendalian tidak resmi dilakukan oleh tokoh masyarakat, tokoh adat, ataupun tokoh agama yang memiliki kharisma dan dipandang sebagai panutan masyarakat.¹⁶

Nonet dan Selznick memberi perhatian khusus pada variabel-variabel yang berkaitan dengan hukum (represif), yaitu: peran paksaan dalam hukum, hubungan antarahukum dan politik, negara, moral, serta tempat diskresi dan tujuan dalam keputusan-keputusan hukum. Secara ringkas, "anatomi" hukum represif terurai dalam paling sedikit sepuluh ciri utama.

- 1) Ketertiban menjadi tujuan utama hukum;
- 2) Legitimasi atau dasar kekuatan mengikatnya adalah kekuasaan negara;
- 3) Peraturan-peraturannya yang terumus secara rinci bersifat keras (represif) mengikat rakyat, tapi lunak terhadap penguasa;

¹⁶Ibid, Hal 60

- 4) Alasan pembuatannya bersifat ad-hoc sesuai keinginan arbitrer penguasa;
- 5) Kesempatan bertindak bersifat serba meresap sesuai kesempatan;
- 6) Pemaksaan serba mencakupi tanpa batas yang jeias;
- 7) Moralitas yang dituntut dari masyarakat adalah pengendalian diri;
- 8) Kekuasaan menempati posisi di atas hukum;
- 9) Kepatuhan masyarakat harus tanpa syarat, dan ketidakpatuhan dihukum sebagai kejahatan;
- 10) Partisipasi masyarakat diijinkan lewat penundukkan diri, sedangkan kritik dipahami sebagai pembangkangan.¹⁷

1.6 Landasan Teori

1.6.1 Peranan

Pengertian peran menurut Soekanto yaitu peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka ia menjalankan suatu peranan. Analisis terhadap suatu peranan dapat dilakukan dengan melihat tiga indikator yaitu efektivitas, responabilitas dan keberhasilan.¹⁸ Peranan juga dimaksud adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang yang mempunyai suatu status. Setiap orang mungkin mempunyai sejumlah status dan diharapkan mengisi peran yang sesuai dengan status tersebut. Dalam arti tertentu, status dan peran adalah dua aspek dari gejala

¹⁷Soedjono. S. Brodjo, "*Hukum Represif dan Sistem Produksi Hukum yang Tidak Demokratis*", Jurnal Hukum, Vol 7 No.13, April 2000, hlm 157-169.

¹⁸Latenda, Syaron B. Lekong, Florence Daicy F. Ruru, Joorie M". Peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Penyusunan RPJMD Kota Tomohon". *Journal of Public Administration*, Vol 04, No.048, Hal 2

yang sama. Status adalah seperangkat hak dan kewajiban dan peran adalah pemeranan dari perangkat kewajiban dan hak hak tersebut¹⁹

Menurut David Berry (2003:148), peranan sebagai harapan harapan yang dikenakan pada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu. Harapan harapan tersebut merupakan imbalan dari norma norma sosial dan oleh karena itu dapat dikatakan bahwa peranan itu ditentukan oleh norma norma dalam masyarakat. Dalam peranan itu terdapat dua harapan yang dimiliki oleh si pemegang peran terhadap masyarakat atau terhadap orang yang menjalankan peranannya atau kewajiban kewajibannya. Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa peran adalah perilaku yang ditunjukkan oleh seseorang karena kewajibannya dari jabatan atau pekerjaannya.

Perbedaan peran dan peranan adalah peran menurut termitology adalah seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat. Dalam bahasa Inggris peran disebut "*role*" yang definisinya adalah "*person's task or duty undertaking*". Artinya "Tugas atau kewajiban seseorang dalam suatu usaha atau pekerjaan". Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Sedangkan peranan merupakan tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa.²⁰

¹⁹Horton, B.P. dan Chester L. Hunt. (1999). sosiologi. Diterjemahkan oleh Drs. Aminudin Ram, M.Ed dan Dra. Tita Sobari. Jakarta: Erlangga, hlm. 118

²⁰Syamasir, Torang. 2014. Organisasi & manajemen (perilaku, struktur, budaya & perubahan organisasi). (Bandung: Alfabeta). hlm 86

1.6.2 Efektivitas

Menurut Beni Efektivitas adalah hubungan antara output dan tujuan atau dapat juga dikatakan merupakan ukuran seberapa jauh tingkat output, kebijakan dan prosedur dari organisasi. Efektivitas juga berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor public sehingga suatu kegiatan dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditentukan.²¹

Menurut Mardiasmo Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi mencapai tujuan maka organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif. Indikator efektivitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak (outcome) dari keluaran (Output) program dalam mencapai tujuan program. Semakin besar kontribusi output yang dihasilkan terhadap pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan, maka semakin efektif proses kerja suatu unit organisasi.²²

Suatu kegiatan atau efektivitas dapat dikatakan efektif bila memenuhi beberapa kriteria tertentu. Efektivitas sangat berhubungan dengan terlaksananya semua tugas pokok, tercapainya tujuan, ketetapan waktu, serta adanya usaha atau partisipasi aktif dari pelaksana tugas tersebut.

Adapun Kriteria untuk mengukur efektivitas yang di kemukakan oleh martani dan lubis adalah

²¹ Beni Pekei. 2016. Konsep dan Analisis Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi. Buku 1. Jakarta Pusat : Taushia

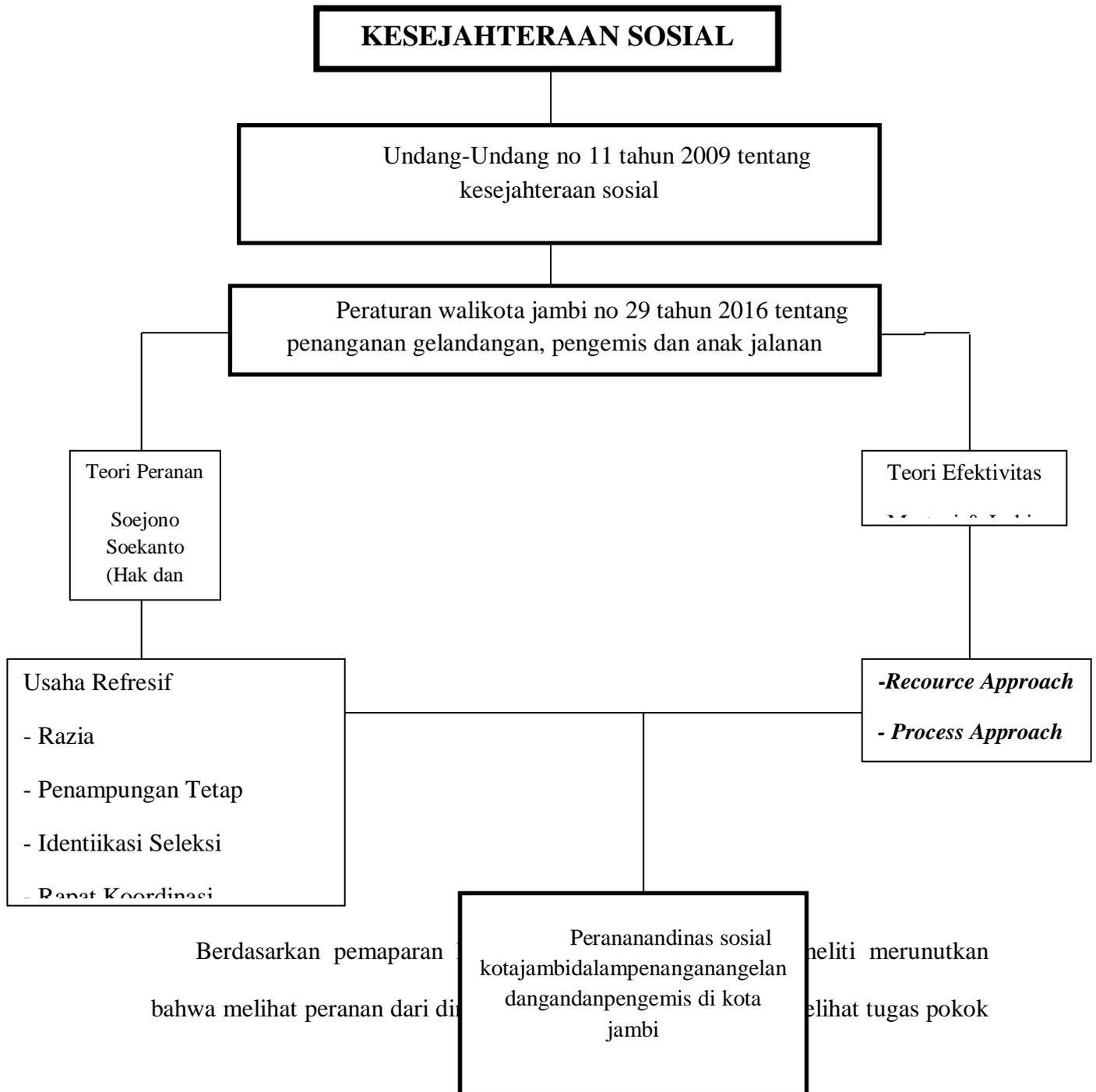
²² Mardiasmo. 2009. Akuntansi Sektor Publik. Andi. Yogyakarta

- 1) Pendekatan sumber (*resource approach*) yakni mengukur efektivitas dari input. Pendekatan mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumber daya, baik fisik maupun nonfisik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi,
- 2) Pendekatan proses (*Process Approach*) adalah untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi.
- 3) Pendekatan sasaran (*Goal Approach*) dimana pusat perhatian pada output, mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil output sesuai dengan rencana.²³

²³Haojahan.Jeriko Boyke,(2014). “Efektivitas program kredit usaha rakyat (KUR) Dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat oleh bank rakyat indonesia (BRI) di kelurahan Harjosari kec medan amplas”.,Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera utara.

1.7 Kerangka Berfikir

Berdasarkan landasan teori dan hasil penelitian terdahulu, maka dapat di susun suatu kerangka pemikiran dalam penelitian ini, seperti yang di sajikan dalam gambar beikut ini



Berdasarkan pemaparan bahwa melihat peranan dari di penelitian merunutkan melihat tugas pokok

dan fungsinya. Tugas pokok dan fungsi dinas sosial dapat dilihat dalam perwal kota jambi no 29 tahun 2016 tentang penanganan gelandangan, pengemis dan anak jalanan. Dalam perwal tersebut terdapat peranan usaha yang paling dalam perwal tersebut adalah usaha Refresif. Usaha Refresif terdiri dari Razia, penampungan Tetap, indentifikasi seleksi, rapat koordinasi, penyuluhan bimbingan, dirujuk ke rumah sakit dan di kembalikan ke tempat asal. Keberhasilan peranan yang di jalankan dinas sosial kota jambi dengan melihat Efektivitasnya dengan teori yang dikemukakan martani dan lubis yaitu pendekatan sumber, pendekatan proses dan pendekatan tujuan..Namun, berdasarkan data yang didapatkan jumlah Gelandangan dan pengemis meningkat dari tahun ke tahun ini cukup mengkhawatirkan khususnya di Kota Jambi. Tentunya dalam upaya untuk mewujudkan keberhasilan tupoksi tersebut Pemerintah Kota Jambi dalam hal ini dinas sosial kota jambi harus meningkatkan peranannya dalam pelayanan dengan melihat indikatornya yaitu Efektivitas ,Responibilitas, Keberhasilan Program untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat kualitatif. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna.. Penelitian ini secara spesifik lebih diarahkan pada penggunaan metode studi kasus. Penelitian kualitatif mempelajari sesuatu pada sudut pandang alamiahnya, menerjemahkannya, dan melihat fenomena dalam hal makna yang dipahami manusia. Dengan kata lain penelitian kualitatif dapat

mempelajari sisi nyata dunia, menemukan bagaimana orang mengatasi sesuatu dan berkembang dalam situasi tersebut yang menggambarkan kehidupan manusia kontekstual.²⁴

Periset adalah bagian integral dari data, artinya periset ikut aktif dalam menentukan jenis data yang diinginkan. Dengan demikian, periset menjadi instrument riset yang harus terjun langsung di lapangan. Karena itu penelitian kualitatif bersifat subjektif dan hasilnya lebih kasuistik, bukan untuk digeneralisasikan. Desain riset dapat berubah atau disesuaikan dengan perkembangan riset. Alasan menggunakan Metode Kualitatif ialah karena masalah sosial dalam masyarakat pradigmanya bisa berubah ubah ,masalah sosial itu sudah ada atau dikondisikan tapi dapat di ubah atau dikembangkan (criticalperspective) dan itu cocok dengan kualitatif .

1.8.2 Lokasi Penelitian / objek Penelitian

Lokasi Penelitian ini adalah kantor dinas sosial kota jambi dan kawasan sekitar kota jambi yaitu titik titik rawan munculnya Gepeng seperti objek wisata dan persimpangan jalan.

1.8.3 Fokus Penelitian

Untuk mempertajam penelitian dalam penelitian kualitatif , Spradley dan Sugiono menyatakan bahwa “ fokus itu merupakan domain tunggal atau beberapa domain yang terkait situasi sosial”. Penentuan fokus di dasarkan pada kebaruan informasi yang akan diperoleh dari situasi sosial (lapangan)”. Oleh karenanya

²⁴Zul Azmi, Abdillah Arif Nasution, dan Wardayani Wardayani, “Memahami Penelitian Kualitatif dalam Akuntansi,”*Akuntabilitas*,11.1(2018),hlm159–68
<<https://doi.org/10.15408/akt.v11i1.6338>>.

peneliti memfokuskan penelitian ini pada implementasi Peranan Dinas Sosial Kota Jambi yaitu usaha Refresif dalam Penanganan Gelandangan dan pengemis di Kota Jambi serta untuk data penelitian ini diambil dari tahun 2018 hingga tahun 2020 dan berfokus meneliti kasus di tahun 2020. Alasan peneliti memilih Kota Jambi sebagai tempat untuk meneliti terkait Penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Jambi karena peneliti disini ingin melihat bagaimana bentuk peranan Dinas Sosial Kota Jambi dalam penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Jambi karena berdasarkan data yang di peroleh peneliti jumlah Gelandangan dan Pengemis dari tahun ketahun bertambah di Kota Jambi.

1.8.4 Sumber Data

a) Data Primer

Data primer merupakan sumber data yang secara langsung memberikan data kepada pengumpul data.²⁵ Adapun sumber data primer dari penelitian ini yaitu berupa wawancara dengan subyek yang terlibat dalam interaksi sosial yang dianggap memiliki pengetahuan, mendalami situasi dan untuk mengetahui informasi untuk mewakili obyek penelitian, dalam hal ini peneliti melakukan wawancara dengan Bidang rehabilitasi sosial di Dinas Sosial Kota Jambi.

b) Data Sekunder

²⁵Imam Gunawan, *Metode Penelitian Kualitatif (Teori dan Praktik)*,(Jakarta : PT.Bumi Aksara,2015). Hlm.82.

Data sekunder adalah sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data²⁶, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen. Data yang di kumpulkan yaitu berupa buku-buku, internet, jurnal, dokumen- dokumen kantor dan sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

1.8.5 Teknik Penentuan Informan

Teknik Penentuan Informan adalah metode yang di pakai oleh peneliti kualitatif untuk menentukan siapakah yang akan di jadikan sumber data (informan). Maka dari itu teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah sampling *purposive*. *purposive* sampling yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan atau kriteria-kriteria tertentu. Bekenan dalam penjelasan diatas, maka peneliti menentukan informan dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a) Kepala Dinas Sosial Kota jambi
- b) Kepala Bidang rehabilitasi sosial Dinas sosial kota jambi
- c) Kepala Seksi rehabilitasi PMKS dan lainnya
- d) Kepala seksi penindakan di bidang penegakan peraturan daerah satuan polisi pamong praja kota jambi
- e) Gelandangan dan pengemis

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

a) Teknik Observasi

Teknik observasi ialah melihat dan mendengarkan peristiwa atau tindakan yang dilakukan oleh orang-orang yang diamati, kemudian merekam hasil pengamatannya dengan cara mencatat atau alat bantu lainnya.

²⁶*Ibid.*, hlm 137

b) Teknik wawancara

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara. Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Susan Stainback mengemukakan bahwa dengan wawancara penelitian akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi, dimana hal ini tidak bisa di temukan melalui observasi.²⁷ Dalam melakukan wawancara peneliti menggunakan jenis wawancara mendalam (*in-dept interview*), dimana dalam pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan dengan wawancara struktur. Tujuan dari wawancara ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara di minta pendapat, dan ide-idenya.

c) Teknik Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dengan dokumentasi ialah pengambilan data yang diperoleh melalui dokumendokumen. Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu, dokumen bisa juga berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Dokumen yang berbentuk tulisan misalnya catatan harian, sejarah kehidupan, cerita, biografi, peraturan, kebijakan. Dokumen yang berbentuk gambar, misalnya foto, gambar hidup,

²⁷*Ibid*,Hlm.231-232

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.²⁸

1.8.7 Teknik Analisis data

Metode analisis data yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah metode analisis induktif, seperti yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman analisis data kualitatif di lakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya valid.²⁹ Analisis data dalam penelitian adalah sebagai berikut:

a. Reduksi Data

mereduksi data adalah pemilihan data, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari wawancara. Setelah melakukan pengumpulan data, peneliti melakukan reduksi data yang diperoleh dari hasil pengumpulan data yang berkaitan dengan bentuk peranan dan pelaksanaan program penanganan gelandangan dan pengemis yang di lakukan oleh Dinas Sosial Kota Jambi.

b. Penyajian Data

penyajian data adalah sekumpulan informasi yang tersusun dan memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan apa yang dilakukan selanjutnya. Dengan mencermati penyajian data ini peneliti lebih mudah mencermati apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan.

²⁸*Ibid*, hlm 240

²⁹*Ibid*, hlm 246

Adapun data yang akan di sajikan yaitu data yang diperoleh dari awal hingga akhir penelitian, yaitu berupa bentuk peranan hingga pelaksanaan program program penanganan gelandangan dan pengemis.

c. Penarikan Kesimpulan

kesimpulan merupakan langkah akhir dalam suatu penelitian. Kesimpulan membantu untuk mencari dan memahami makna, keteraturan pola-pola penjelasan, alur sebab akibat. Kesimpulan merupakan jawaban dari rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini maka akan di sampaikan jawaban mengenai rumusan masalah.³⁰. Adapun penarikan kesimpulan yang di ambil peneliti yaitu berupa kesimpulan akhir yang menjadi hasil dan intisari dari pelaksanaan program-program penanganan gelandangan dan pengemis .

³⁰*Ibid.*, hlm. 91.