

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini merupakan salah satu acuan penulis dalam melakukan sebuah penelitian, sehingga penulis dapat memperbanyak teori yang akan digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan oleh penelitian terdahulu.

**Tabel: 1.1**

#### Kajian Penelitian Terdahulu

Peneliti, Tahun	Metode	Judul	Hasil Penelitian
Riza Fitria Sartika Sari (2015)	Metode Penelitian Kualitatif	“Studi deskriptif tentang epektifitas pemberdayaan dalam meningkatkan kemandirian anak jalanan di unit pelaksana dinas (UPTD) kampung anak negeri dinas sosial Kota Surabaya”	Hasil yang diperoleh dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pemberdayaan anak jalanan di UPTD Kampung Anak Negeri berlangsung kurang efektif. Hal ini dapat dilihat dari tujuan belum mencapai sasaran yang ditentukan, strategi kurang komprehensif, pelaksanaan program yang menemui kendala, kurangnya sarana dan prasarana, pelaksanaan kegiatan belum berjalan efektif, dan sistem

			pengawasan yang tidak berkelanjutan.
Tedi Setiatedi Wiranata (2018)	Metode Penelitian Kualitatif	“Strategi komunikasi Dinas Sosial Kota Cilegon dalam menanggulangi anak jalanan di Cilegon (studi kasus anak jalanan di kawasan Merak)”	Hasil dari penelitian ini adalah Dinas Sosial Kota Cilegon telah melakukan strategi komunikasi yaitu bagaimana mengenal khalayak, strategi menyusun pesan dan menetapkan metode, menjalin kerjasama dengan instansi pemerintah merupakan faktor penghambat, Dinas Sosial Kota Cilegon menggunakan media audio visual sebagai media pendukung dalam menyampaikan pesan, mitrakerja dengan instansi pemerintah dan organisasi sebagai solusi dalam menanggulangi anak jalanan.
Ferdinand Maniawasi (2018)	Metode Penelitian Kualitatif	“Kebijakan Dinas Sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta Daerah Istimewa Yogyakarta”	Kebijakan kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta belum memiliki pengaruh terhadap jumlah penanganan terhadap anak jalanan dan gelandangan, Hal tersebut dikarenakan keluarga maupun anak jalanan tidak semuanya mendukung kebijakan dan memiliki motivasi untuk berubah serta

			<p>belum optimalnya komunikasi dan koordinasi antara Dinas Sosial dengan Perangkat Daerah/Unit Kerja terkait. Kendala yang dihadapi oleh Dinas Sosial dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta adalah : keterbatasan anggaran, keterbatasan SDM pelaksana, belum optimalnya koordinasi antara Dinas Sosial dengan TKPK, lingkungan sosial dan ekonomi yang mendorong anak-anak melakukan tindakan yang bertentangan dengan norma-norma.</p>
Rita Vinolia Aruan (2019)	Metode Penelitian Kualitatif	“Peranan Dinas Sosial Dalam Memberikan Pembinaan Terhadap Anak Jalanan Di Medan”	<p>Hasil penelitian mendeskripsikan bahwa peran Dinas Sosial sangatlah penting dalam memberikan pembinaan terhadap anak jalanan di Kota Medan.</p> <p>Dinas Sosial dalam memberikan pembinaan terhadap anak jalanan di Kota Medan</p>

			<p>yaitu berupa pembinaan dalam bentuk pemberian keterampilan (seperti pelatihan</p> <p>keterampilan membuat sablon, membuat papan bunga, dan membuat tempat tisu)</p> <p>dan pembinaan pendidikan moral. Adapun Kendala</p> <p>yaitu seperti masih kurangnya</p> <p>sarana dan prasarana terutama penampungan anak jalanan, dan anggaran dana</p> <p>yang masih kurang dalam program pemberdayaan dan pembinaan anak jalanan Di</p> <p>kota Medan.</p>
Riva Anisa (2021)	Metode Penelitian Kualitatif	“Evaluasi kebijakan pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis oleh Dinas Sosial Kota Palembang”	Berdasarkan penelitian menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis belum dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Palembang.

			<p>Dinas Sosial Kota Palembang belum melakukan tahapan rehabilitasi sosial dan pemberdayaan sosial. Upaya pembinaan terbatas pada perlindungan sosial yang meliputi sosialisasi hingga penyampaian hasil sosialisasi ke UPTD Instansi Sosial Provinsi. Hal ini dikarenakan dimensi input yang tidak tersedia antara lain SDM dan infrastruktur di Dinas Sosial Kota Palembang, sehingga berdampak pada dimensi proses dan produk. Penelitian ini disarankan kepada Dinas Sosial Kota Palembang untuk bekerjasama dengan pihak terkait, antara lain Dinas Sosial Provinsi, LSM, dan Rumah Sakit Jiwa.</p>
--	--	--	--

Sumber : Beberapa Referensi (2022)

Pada tabel diatas, maka terdapat beberapa persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang sedang dilakukan oleh peneliti antara penelitian terdahulu, sehingga dapat memberikan perbandingan jelas dalam setiap konsep yang dipakai. Persamaan peneliti terdahulu dengan peneliti sekarang adalah membahas tentang penanganan Gelandangan Pengemis (GEPENG) oleh Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA).

Adapun perbedaan peneliti terdahulu dengan peneliti sekarang yaitu terletak pada lokasi penelitian, adapun faktor penghambat dan pendukung Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) dalam menangani Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Probolinggo.

## **B. Kerangka Dasar Teoritik**

### **1. Peran Kebijakan Publik**

Kebijakan publik mengacu pada kebijakan yang diambil oleh pemerintah tentang bagaimana menjalankan masyarakat secara umum. Cakupan kebijakan publik sangat besar dan mencakup segala sesuatu mulai dari pajak hingga pendidikan, regulasi industri, perawatan kesehatan, hiburan, dll. Pembuat kebijakan memainkan peran penting dalam menjalankan negara karena mereka menetapkan kebijakan yang mengatur bagaimana masyarakat harus dijalankan dan dengan cara apa ia akan berfungsi.

Kebijakan-kebijakan inilah yang menjadi dasar kebijakan publik dan implementasinya, oleh karena itu pentingnya analisis kebijakan publik. Ketika pembuat kebijakan membentuk pemerintahan, mereka perlu menyusun kebijakan publik yang mereka yakini akan membantu bangsa. Mereka melakukan ini dengan berkonsultasi dengan berbagai ahli tentang masalah ini. Para ahli ini memiliki banyak pengetahuan dan berada dalam posisi untuk memberi nasihat kepada mereka tentang berbagai aspek yang menyangkut bangsa. Kebijakan publik ini membentuk dasar dari struktur sosial bangsa dan kebijakan publik dilaksanakan sesuai dengan itu. Ada dua bentuk analisis kebijakan publik. Salah satunya dikenal sebagai teori ekonomi dan yang lainnya dikenal sebagai teori ilmu sosial. Dalam teori ekonomi, kebijakan publik dianalisis berdasarkan efek yang ditimbulkannya terhadap perekonomian secara keseluruhan.

Di sisi lain, dalam teori ilmu sosial, para analis melihat efek jangka panjang dari kebijakan publik dalam hal pengaruhnya terhadap masyarakat secara keseluruhan. Perbedaan utama antara keduanya adalah bahwa dalam analisis ekonomi, efek jangka panjang dari kebijakan dipertimbangkan dan mereka melihat efek kebijakan tersebut pada orang kebanyakan.

Sedangkan dalam analisis ilmu sosial, para analis lebih fokus pada masyarakat secara totalitas dan mencoba menganalisis kebijakan publik dari sudut pandang makro. Pertanyaan “apa yang dimaksud dengan analisis kebijakan publik?” memiliki banyak jawaban dan penting bagi orang-orang untuk memiliki gagasan tentangnya. Beberapa orang fokus pada aspek distribusi kebijakan sementara beberapa orang mempelajari dampak kebijakan pada kelompok tertentu.

Aspek lain dari pertanyaan “apa arti dari analisis kebijakan publik?” berkaitan dengan konsep pemerataan. Kesetaraan mengacu pada kenyataan bahwa semua warga negara memiliki hak yang sama. Ketika kebijakan publik berjalan salah,

beberapa kelompok lebih disukai daripada kelompok lain dan kebijakan publik, dengan demikian, mendukung kelompok-kelompok ini.

Pemerataan juga mengacu pada fakta bahwa semua warga negara diuntungkan melalui kebijakan tersebut. Aspek penting lainnya dari pertanyaan “apa arti dari analisis kebijakan publik?” berkaitan dengan konsep keadilan distributif. Diyakini bahwa semua orang diuntungkan oleh distribusi kekayaan. Distribusi ini didasarkan pada ekuitas, kesempatan untuk berpartisipasi, ukuran kekayaan dan faktor-faktor serupa lainnya.

## **2. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA)**

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak adalah kementerian dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

Pemberdayaan perempuan adalah upaya pemampuan perempuan untuk memperoleh akses dan kontrol terhadap sumber daya, ekonomi, politik, sosial, budaya, agar perempuan dapat mengatur diri dan meningkatkan rasa percaya diri untuk mampu berperan dan berpartisipasi aktif dalam memecahkan masalah, sehingga mampu membangun kemampuan dan konsep diri. Pemberdayaan perempuan merupakan sebuah proses sekaligus tujuan. Oleh karena itu, pemberdayaan perempuan tidak akan terlepas dari pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang mandiri, mampu menggali dan memanfaatkan potensi-potensi yang ada di daerahnya, dan membantu masyarakat untuk terbebas dari keterbelakangan atau kemiskinan.

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

## **3. Gelandangan Pengemis (GEPENG)**

Istilah “Gelandangan” adalah seorang yang hidup dalam keadaan yang tidak mempunyai tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan tetap dan mengembara ditempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan normakehidupan yang layak dalam masyarakat.

Pengemis adalah seorang yang mendapat penghasilan dengan meminta minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain. Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) adalah seorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis. Oleh karena tidak mempunyai

tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolong jembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari.

Karakteristik dari Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) yaitu :

1. Tidak memiliki tempat tinggal

Kebanyakan dari Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) ini mereka tidak memiliki tempat hunian atau tempat tinggal, mereka ini biasa berada di tempat umum.

2. Hidup di bawah garis kemiskinan

Para Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) tidak memiliki penghasilan tetap yang bisa menjamin kehidupan mereka kedepannya, bahkan untuk sehari-hari saja mereka harus mengemis atau memulung untuk mencukupi kebutuhan hidupnya.

3. Hidup dengan penuh ketidakpastian.

Para Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) hidup menggelandang dan mengemis di setiap harinya, mereka ini sangat memprihatinkan karena jika mereka sakit mereka tidak bisa mendapat jaminan sosial seperti yang dimiliki oleh pegawai negeri yaitu ASKES untuk berobat dan lain-lain.

4. Memakai baju yang compang camping

Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) biasanya tidak pernah menggunakan baju yang rapi atau setidaknya layak pakai, melainkan baju yang kumal dan dekil.

Faktor penyebab dari Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) Masalah sosial tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan adalah masalah gelandangan dan pengemis.

Permasalahan sosial gelandangan dan 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.

Adapun gambaran permasalahan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Masalah Kemiskinan

kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan



kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.

## 2. Masalah Pendidikan

Pada umumnya tingkat pendidikan gelandangan dan pengemis relatif rendah sehingga menjadi kendala untuk memperoleh pekerjaan yang layak.

## 3. Masalah keterampilan kerja

Pada umumnya gelandangan dan pengemis tidak memiliki keterampilan yang sesuai dengan tuntutan pasar kerja.

## 4. Masalah sosial budaya

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mengakibatkan seseorang menjadi gelandangan dan pengemis.

### a. Rendahnya harga diri.

Rendahnya harga diri kepada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimiliki rasa bahu untuk minta minta.

### b. Sikap pasrah pada nasib.

Mereka menganggap bahwa kemiskinan adalah kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.

### c. Kebebasan dan kesenangan hidup mengelandang

Ada kenikmatan tersendiri bagi orang yang hidup mengelandang.

Dampak dari Gelandangan Pengemis (GEPENG) Dengan adanya para gelandangan dan pengemis yang berda di tempat tempat umum akan menimbulkan banyak sekali masalah sosial di tengah kehidupan bermasyarakat di antaranya :

#### 1. Masalah lingkungan (tata ruang)

Gelandangan Pengemis (GEPENG) pada umumnya tidak memiliki tempat tinggal tetap, tinggal di wilayah yang sebenarnya dilarang dijadikan tempat tinggal, seperti: taman taman, dibawah kolong jembatan dan pingiran kali. Oleh karna itu mereka di kota besar sangat mengganggu ketertiban umum, ketenangan masyarakat dan kebersihan serta keindahan kota.

#### 2. Masalah kependudukan

Gelandangan Pengemis (GEPENG) yang hidupnya berkeliaran di jalan-jalan dan tempat umum, kebanyakan tidak memiliki kartu identitas (KTP/KK) yang tercatat di kelurahan (RT/RW) setempat dan sebagian besar dari mereka hidup bersama sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah.

### 3. Masalah keamanan dan ketertiban

Maraknya Gelandangan Pengemis (GEPENG) di suatu wilayah dapat menimbulkan kerawanan sosial mengaggu keamanan dan ketertiban di wilayah tersebut.

### 4. Masalah kriminalitas

Memang tak dapat kita sangkal, banyak sekali faktor penyebab dari kriminalitas ini dilakukan oleh para Gelandangan Pengemis (GEPENG) di tempat keramaian mulai dari pencurian, kekerasan hingga sampai pelecehan seksual ini kerap sekali terjadi.

Ada beberapa solusi dari permasalahan Gelandangan Pengemis (GEPENG) salah satu solusinya yaitu dengan cara Rehabilitasi sosial.

Sebelum kita bicara lebih jauh tentang rehabilitasi sosial kita perlu tau apa itu rehabilitasi sosial Gelandangan Pengemis (GEPENG) yaitu proses pelayanan dan rehabilitasi sosial yang terorganisasi dan terencana, meliputi usaha usahapembinaan fisik, bimbingan mental sosial, pemberian keterampilan, pelatihan kerja dan penyaluran ketengah tengah masyarakat.

Dalam kegiatan rehabilitasi memiliki tujuandan fungsi yaitu:

1. Tujuan dari pelayanan rehabilitasi sosial pada Gelandangan Pengemis (GEPENG) yaitu:

- a. Gelandangan Pengemis (GEPENG) mampu merubah cara hidup dan cara mendapatkan penghasilan yang sesuai dengan norma yang berlaku di dalam masyarakat.
- b. Gelandangan Pengemis (GEPENG) dapat di jangkau dan mau mengikuti program pelayanan dan rehabilitasi sosial.
- c. Gelandangan Pengemis (GEPENG) mampu menjalankan fungsi dan peran sosialnya di masyarakat secara wajar.

2. Fungsi

- a. Menumbuhkan kesadaran Gelandangan Pengemis (GEPENG) tentang pentingnya program pelayanan dan rehabilitasi sosial.
- b. Membantu Gelandangan Pengemis (GEPENG) untuk mampu melakukan kegiatan kegiatan yang berkanan dengan kehidupan sehari hari.
- c. Membantu Gelandangan Pengemis (GEPENG) agar mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.

- d. Membantu Gelandangan Pengemis (GEPENG) untuk mengembangkan potensinya.
- e. Membantu Gelandangan Pengemis (GEPENG) untuk berperilaku normatif.

### Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020

Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Rehabilitasi Sosial Dasar Bagi Anak Telantar setiap anak mempunyai hak yang sama untuk hidup, tumbuh, dan berkembang secara optimal sesuai dengan potensinya sehingga diperlukan rehabilitasi sosial dasar bagi anak telantar yang terarah dan terpadu.

### C. Kerangka Berpikir

Adapun kerangka pemikiran yang dimaksud, yaitu:

