



**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN DEMAK  
NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG PENANGGULANGAN  
PENYAKIT MASYARAKAT DI KABUPATEN DEMAK  
(STUDI KASUS DI KAWASAN WISATA MASJID AGUNG DEMAK)**

**SKRIPSI**

**Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Pendidikan Pancasila dan  
Kewarganegaraan**

**oleh**

**Ermawati Febriyani  
3301411055**

**JURUSAN POLITIK DAN KEWARGANEGARAAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

**2015**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi ini telah disetujui oleh dosen pembimbing untuk diajukan sidang panitia Ujian Skripsi Jurusan Politik dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang pada:

Hari : Jumat

Tanggal : 16 Oktober 2015

Disetujui

Pembimbing I



Martien Herna Susanti, S. Sos, M. Si  
NIP.197303312005012001

Pembimbing II



Drs. Setiajid, M.Si  
NIP. 196006231989011001

Mengetahui  
Ketua Jurusan PKn,



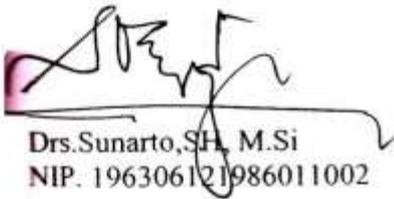
Drs, Slamet Sumarto, M.Pd  
NIP.19611010271986011001

## PENGESAHAN KELULUSAN

Skripsi ini telah dipertahankan didepan Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang pada:

Hari : *Kamis*  
Tanggal : *26 November 2015*

Penguji I



Drs. Sunarto, SH, M.Si  
NIP. 196306121986011002

Pembimbing I



Martien Hema Susanti, S.Sos, M.Si  
NIP. 197303312005012001

Pembimbing II



Drs. Setiajid, M.Si  
NIP. 196006231989011001

Mengetahui

Dekan Fakultas Ilmu Sosial,  
  
Drs. Moh. Solehatul Mustofa, MA  
NIP. 196308021988031001

## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi ini benar-benar hasil karya saya sendiri dan tidak menjiplak (plagiat) karya ilmiah orang lain, baik seluruhnya maupun sebagian. Bagian di dalam tulisan ini yang merupakan kutipan dari pendapat atau karya ahli orang lain, telah diberi penjelasan sumbernya sesuai dengan tata cara pengutipan dan berdasarkan kode etik ilmiah.

Semarang, Oktober 2015



Ermawati Febriyani  
NIM 3301411055

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

### **MOTTO**

- Keridhoan Allah tergantung kepada keridhoan Orang Tua dan Kemurkaan Allah tergantung kepada kemurkaan Orang Tua (HR. Tirmidzi).
- Harga kebaikan manusia adalah diukur menurut apa yang telah dilaksanakan / diperbuatnya (Ali Bin Abu Thalib).
- Apabila anda berbuat kebaikan kepada orang lain, maka anda telah berbuat baik terhadap diri sendiri (Benyamin Franklin).

### **PERSEMBAHAN:**

Karya ini saya persembahkan kepada:

1. Bapak Basyari dan Ibu ku Juwariyah tercinta, tersayang dan segalanya bagiku yang selama hidup sepenuh hati mendoakan, memberi restu, kasih sayang, materi, spiritual dan lain-lain.
2. Kakak ku Muhammad Lubis dan Hasan Bisri serta Adik ku Indri Agustina Fijriyah sayang yang sepenuh hati mendoakan dan memberikan dukungan.
3. Saudara-saudara ku yang memberikandukungan dan doanya.
4. Teman-temanku, Dini Ayu Fitriyaningsih, Ichya, Uddin dan Oktaria Trisnawati yang selalu mendukungku.
5. Almamater Universitas Negeri Semarang.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulis menyadari terwujudnya skripsi ini karena bimbingan, bantuan, saran, dan kerjasama dari berbagai pihak. Dengan segala kerendahan hati dan rasa hormat penulis menyampaikan terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. Fathur Rokhman. M. Hum,Rektor Universitas Negeri Semarang.
2. Drs. Moh. Solehatul Mustofa, MA, Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.
3. Drs. Slamet Sumarto, M.Pd, Ketua Jurusan Politik dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.
4. Martien Herna Susanti, S.Sos, M.Si, Dosen pembimbing I, yang telah dengan tulus ikhlas memberikan bimbingan, dukungan,dan bantuan selama proses penyusunan skripsi ini.
5. Drs. Setiajid, MSi, selaku Pembimbing II atas petunjuk, bimbingan, dan arahan dalam penyelesaian skripsi ini.
6. Drs. Sumarno, M.A, Dosen Wali yang telah banyak memberikan petunjuk, bimbingan, dan arahan selama proses penyusunan skripsi ini.
7. Bapak dan ibu dosen pengajar Prodi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan selama penulis belajar di Jurusan Politik dan Kewarganegaraan.

8. Kepala Pemda Kabupaten Demak, Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Demak serta seluruh staf karyawan tata usaha, dan anggota Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Demak.
9. Bapak Basyari dan Ibu ku Juwariyah, tersayang, sepenuh hati telah memberikan motivasi, dorongan, materi, dukungan, do'anya sehingga terselesainya penulisan skripsi ini.
10. Adik ku tersayang telah mendo'akan dan memberikan motivasi sehingga terselesainya penulisan skripsi ini.

Semoga segala bantuan yang telah diberikan akan mendapat imbalan serta berkah yang dilimpahkan dari Allah SWT. Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat pada semua pihak. Amin.

Semarang, Oktober 2015

Ermawati Febriyani

## ABSTRAK

**Febriyani, Ermawati.2015, "Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak (Studi Kasus di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak)",** Skripsi Jurusan Politik dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang. Pembimbing I, Martien Herna Susanti, S.Sos, M.Si, Pembimbing II, Drs. Setiajid, M.Si. 107 halaman.

Kata kunci: Implementasi, Peraturan Daerah, Penanggulangan Penyakit Masyarakat.

Kondisi kemiskinan yang menahun Secara sosial ekonomi di desa maupun di kota dengan segala sebab dan akibatnya, seperti kurangnya lapangan pekerjaan, penghasilan yang kurang memadai, lahan semakin menyempit, jumlah penduduk desa semakin bertambah, menyebabkan perpindahan penduduk di desa ke kota-kota untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang lebih layak. Upaya untuk menanggulangi penyakit masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Demak mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Daerah No.2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat pada salah satu bab yaitu: Bab V tentang gelandangan dan pengemis pasal 8 menyebutkan bahwa "Setiap orang dilarang melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis di wilayah Kabupaten Demak". Disamping itu, sanksi yang diterapkan pada Perda tersebut di Pasal 8, maka pelanggar akan mendapat hukuman paling lama 3 (tiga) bulan atau denda RP. 5.000.000,00. Hukum pidana bagi pelanggar secara tidak langsung dimaksudkan agar gelandangan dan pengemis jera dan tidak melakukan kegiatan meminta belas kasihan kepada orang lain, dan pemerintah bermaksud mendidik Para Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, berusaha mencari pekerjaan alternatif dan diharapkan dapat kembali kekampung halaman agar tidak kembali menjadi gelandangan dan pengemis lagi.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah: 1) Implementasi Perda Kabupaten Demak No.2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat khususnya Gelandangan dan Pengemis? 2) Program yang diterapkan Dinas Sosial Kabupaten Demak dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis? Teknik pengumpulan data dalam penelitian inidengan metode wawancara, observasi dan dokumentasi. Keabsahan data menggunakan teknik triangulasi sumber.

Hasil penelitian diketahui bahwa kegiatan yang dilakukan Dinas Sosial Kabupaten Demak dalam implementasi Perda No.2 Tahun 2015 yaitu: a) Pendataan; b) Pemantauan, pengendalian, dan pengawasan; c) Kampanye yang dilanjutkan dengan kegiatan sosialisasi serta bekerjasama dengan instansi terkait seperti Satpol PP dan LSM lainnya setelah melakukan pendataan yaitu menggelar kegiatan pemantauan, pengendalian, dan pengawasan yang dilakukan degan cara kegiatan patroli ke tempat-tempat umum kawasan aktivitas dari gelandangan dan

pengemis. Kemudian Dinas Sosial dengan dinas terkait melakukan temu bahas. Setelah diketahui lebih dalam maka diadakan pendampingan secara individual, yaitu pendampingan bimbingan secara rutin dan berkelanjutan untuk keluarga dan mereka yang terjaring. Program penanganan masalah gelandangan dan pengemis dan yang diselenggarakan Pemerintah dalam bentuk pelayanan dan rehabilitasi sosial melalui sistem balai rehabilitasi sosial/panti salah satunya mendapat bantuan stimulan Usaha Ekonomi Produktif (UEP).

Saran yang dapat peneliti rekomendasikan adalah: 1) Kepada pemerintah perlu meningkatkan ketertiban, Kebersihan, dan keindahan objek wisata termasuk dalam penanganan keberadaan gelandangan dan pengemis yang ada di pintu utara Masjid Agung Demak, agar tercipta sapta pesona pariwisata. 2) Kepada Pemerintah Daerah seharusnya mensosialisasikan peraturan-peraturan yang berlaku di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak termasuk mengenai Perda No.2 Tahun 2015, sehingga para peziarah mengetahui dan tidak hanya ditempel di halaman Masjid. 3) Dinas Sosial harus dapat menyampaikan Program Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan bimbingan kewirausahaan untuk dilaksanakan dengan baik hingga kembali ke masyarakat, dan mereka akan mampu menghadapi persaingan pasar yang berkembang di masyarakat.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
PERSETUJUAN BIMBINGAN .....	ii
PENGESAHAN KELULUSAN .....	iii
PERNYATAAN.....	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Batasan Istilah.....	10
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 .....	13
1. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 .....	13
2. Penanggulangan Penyakit Masyarakat.....	20

3. Implementasi Peraturan Daerah.....	33
B. Kerangka Berfikir .....	44
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Dasar Penelitian.....	48
B. Lokasi Penelitian .....	49
C. Fokus Penelitian .....	49
D. Sumber Data Penelitian .....	50
E. Teknik Pengumpulan Data .....	51
F. Validitas Data Penelitian .....	53
G. Analisis Data .....	54
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Hasil Penelitian.....	57
1. Peraturan Daerah nomor 2 Tahun 2015 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis.....	57
2. Implementasi perda nomor 2 tahun 2015 tentang penanggulangan penyakit masyarakat yaitu gelandangan dan pengemis Kabupaten Demak.....	60
3. Program yang dilaksanakan Dinas Sosial Kabupaten Demak dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis .....	89
B. Pembahasan .....	97
1. Implementasi perda nomor 2 tahun 2015 tentang penanggulangan penyakit masyarakat yaitu gelandangan dan pengemis Kabupaten Demak.....	97
2. Program yang dilaksanakan Dinas Sosial Kabupaten Demak dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis.....	101

BAB V PENUTUP

A. Simpulan.....	104
B. Saran.....	105
DAFTAR PUSTAKA.....	106
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	108

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Tabel 1. Jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak Tahun 2013-2014.....	3
2. Grafik 1.1 Bagan Kerangka Berfikir .....	47
3. Bagan 1. Skema Pembinaan awal yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Demak.....	67
4. Bagan 2. Skema Pencegahan yang dilakukan oleh Dinas Sosial.....	68

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Foto-Foto.....	102
2. Surat Izin Penelitian.....	107
3. Pedoman Wawancara.....	108
4. Hasil Wawancara .....	125
5. Intrument Penelitian.....	132

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kemiskinan merupakan salah satu masalah yang selalu dihadapi oleh manusia. Masalah kemiskinan itu sama tuanya dengan usia kemanusiaan itu sendiri dan implikasi permasalahannya dapat melibatkan keseluruhan aspek kehidupan manusia walaupun, seringkali tidak disadari kehadirannya sebagai masalah oleh manusia yang bersangkutan. Dampak yang ditimbulkan oleh masalah kemiskinan sangat luas dan sangat kompleks sifatnya mengingat berkaitan dengan aspek kehidupan, seperti aspek psikologi, aspek sosial, aspek budaya, aspek hukum dan aspek keamanan. Secara sosial ekonomi kondisi kemiskinan yang menahun di desa maupun di kota dengan segala sebab dan akibatnya, seperti kurangnya lapangan pekerjaan, penghasilan yang kurang memadai, lahan semakin menyempit, jumlah penduduk desa semakin bertambah, menyebabkan perpindahan penduduk di desa ke kota-kota untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang lebih.

Kota bagaikan magnet yang menarik perhatian bagi masyarakat desa yang disebabkan pesatnya pembangunan ekonomi yang ditandai dengan tumbuhnya pusat-pusat kegiatan ekonomi seperti pasar, industri, perumahan, transportasi, pusat hiburan, pusat pendidikan, pusat pelayanan publik, dan lain sebagainya. Dorongan kemiskinan di desa dan daya tarik

pendapatan di kota mengakibatkan gejala urbanisasi berlebih, banyak orang menyerbu ke kota, sehingga 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 mereka banyak yang mencari nafkah untuk mempertahankan hidup di kota dengan menjadi gelandangan dan pengemis.

Dampak positif dan negatif tampaknya sulit dihindari dalam pembangunan, sehingga selalu diperlukan usaha untuk lebih mengembangkan dampak positif pembangunan serta mengurangi dan mengantisipasi dampak negatifnya. Gelandangan dan pengemis merupakan salah satu dampak negatif pembangunan, khususnya pembangunan perkotaan. Dampak dari meningkatnya gelandangan dan pengemis dapat menyebabkan munculnya ketidakteraturan sosial yang ditandai dengan kesemrawutan, ketidaknyamanan, ketidaktertiban, serta mengganggu keindahan kota.

Kabupaten Demak mempunyai relief yang beraneka ragam, terdiri dari pantai, dataran rendah, dataran tinggi dan pegunungan. Kondisi topografi wilayah Kabupaten Demak antara 0-100 m di atas permukaan air laut ([www.bappeda-demak.org](http://www.bappeda-demak.org)). Ibu kota Kabupaten Demak terletak di Kecamatan Demak Kota dengan luas wilayah Kabupaten Demak memiliki luas 897,43 km<sup>2</sup> dan berpenduduk 1.055.579 jiwa (2010). Pada dasarnya

Kabupaten Demak merupakan daerah pertanian (50 persen), industri (20 persen) dan pesisir (10 persen). Kabupaten Demak tidak memiliki produk unggulan. Potensi agribisnis yang dikembangkan oleh pemerintah adalah jagung, padi dan mangga.

Perekonomian penduduk di Kabupaten Demak mayoritas ditopang dengan mata pencaharian bertani, buruh tani, buruh pabrik, dan buruh bangunan. Sebagian lainnya ditopang dengan perdagangan, jasa transportasi barang, bengkel motor dan jasa/tenaga menjahit. Untuk usaha dibidang perdagangan dan buruh bangunan kebanyakan dilakukan dengan cara merantau ke kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Semarang dan banyak juga yang merantau sampai ke luar pulau Jawa ([www.bappeda-demak.org](http://www.bappeda-demak.org)).

Gelandangan dan pengemis menjadi integral dalam tata kehidupan masyarakat khususnya di wilayah Kabupaten Demak. Fenomena gelandangan dan pengemis dari waktu ke waktu semakin meningkat jumlahnya. Hal ini ditunjukkan melalui hasil penjarangan dan pembinaan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Kabupaten Demak Tahun 2013-2014.

Tabel 1. Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak Tahun 2013-2014

Tahun	Jumlah Gelandangan dan Pengemis
2013	45 Orang
2014	54 Orang

Sumber : Dinas Sosial Kabupaten Demak 2013-2014

Salah satu upaya untuk menanggulangi penyakit masyarakat ini yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Demak dengan mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat pada salah satu bab yaitu: Bab V tentang Gelandangan dan Pengemis Pasal 8 menyebutkan bahwa “Setiap orang dilarang melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis di wilayah Kabupaten Demak”. Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyakit Masyarakat ini hasil penyesuaian dari beberapa kumpulan Perda yaitu: Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 1 Tahun 2000 tentang Larangan Minuman Keras, Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 9 Tahun 2001 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 10 Tahun 2001 tentang Larangan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Demak Nomor 33 Tahun 2002 tentang Larangan Perjudian di Wilayah Kabupaten Demak, namun dengan berkembangnya masyarakat dan kebutuhan hukum di masyarakat sehingga Peraturan Daerah disesuaikan. Di samping itu, sanksi yang diterapkan pada Perda tersebut itu masih mengacu pada Perda Nomor 9 Tahun 2001 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, sanksi yang akan diterima bagi pelanggar yaitu, pada Pasal 7 ayat (2) Perda Nomor 9 Tahun 2001 menyebutkan sanksi bagi setiap orang yang melanggar larangan Perda Nomor 2 Tahun 2015 pada Pasal 8, maka akan mendapat kurungan penjara paling lama 3 (tiga) bulan atau denda Rp 5.000.000,00,- (lima juta

rupiah). Hukuman pidana bagi pelanggar tersebut secara tidak langsung dimaksudkan agar para gelandangan dan pengemis jera dan tidak melakukan kegiatan meminta belas kasihan kepada orang lain, kemudian pemerintah bermaksud menciptakan secara kondisi mendidik para Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) agar berusaha mencari pekerjaan alternatif, dan diharapkan para gelandangan dan pengemis tersebut dapat kembali ke kampung halaman agar tidak kembali menjadi gelandangan dan pengemis lagi.

Dengan dikeluarkannya Perda tersebut bertujuan dapat mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis yang ada di Kabupaten Demak, mengingat jumlah gelandangan dan pengemis semakin meningkat setiap tahunnya. Berkurangnya jumlah gelandangan dan pengemis ini sangat berpengaruh dengan keadaan lingkungan Kabupaten Demak, dengan berkurangnya jumlah gelandangan dan pengemis Kabupaten Demak menjadi kota yang bersih, rapi dan lebih nyaman. Akan tetapi, pada kenyataannya masalah gelandangan dan pengemis ini belum sepenuhnya tertangani. Hal ini terlihat dengan adanya para gelandangan dan pengemis terutama di pusat Kota Demak terutama yang terlihat di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak.

Masjid merupakan sebuah tempat khusus dimana ibadah dilakukan. Ibadah di sini tidak hanya hubungan antara makhluk dengan Sang Khaliq melainkan hubungan ibadah antar sesama manusia atau *hablumminannas*.

Hubungan ibadah antar sesama manusia atau *hablumminannas* di masjid inilah yang membuat orang muslim khususnya untuk bisa menyalurkan sebagian harta yang dimilikinya kepada orang yang membutuhkan atau dengan nama lainnya sedekah.

Salah satu tempat yang memiliki nilai religius adalah Masjid Agung Demak. Masjid ini merupakan masjid pertama di Jawa yang didalamnya terdapat kompleks pemakaman tokoh agama dan tokoh kerajaan Demak. Selain itu, Masjid Agung Demak juga sebagai pusat kegiatan para Ulama Islam pada masa lalu ([www.bappeda-demak.org](http://www.bappeda-demak.org)). Tak kalah menariknya di dalam komplek Masjid Agung Demak, terdapat pula barang-barang peninggalan sejarah masa lalu seperti alat-alat senjata yang digunakan untuk melakukan peperangan, karena hal inilah maka banyak masyarakat yang ingin berkunjung ke kompleks Masjid Agung Demak. Kegiatan seperti ini sering disebut dengan wisata religi/keagamaan (Yoeti, 1996: 124).

Wisata keagamaan ini sering juga disebut dengan ziarah. Masyarakat umumnya melakukan perjalanan wisata keagamaan dengan tujuan untuk mendapatkan kepuasan batiniah atau spiritual. Selain itu karena adanya kepercayaan masyarakat yang meyakini bahwa Masjid Agung Demak merupakan masjid keramat, karena secara historis Masjid Agung Demak merupakan peninggalan Walisongo. Kepercayaan ini berkembang dari satu generasi ke generasi berikutnya dan terus terpelihara

dalam masyarakat Islam. Dasar dari kepercayaan ini adalah sunah rasul yang tidak melarang umat Islam untuk melakukan ziarah ke kubur, terutama ke makam orang tua, makam orang biasa, atau ke makam orang saleh dan raja. Inilah yang menyebabkan masyarakat melakukan kegiatan ziarah. Ditambah adanya persepsi dalam masyarakat bahwa dengan melakukan ziarah ke makam orang saleh atau orang yang dekat dengan Tuhan maka doanya akan terkabulkan oleh Tuhan. Kesempatan tersebut dimanfaatkan oleh segolongan orang tertentu dengan memanfaatkan momen-momen tersebut sebagai alih profesi untuk menjadi gelandangan dan pengemis di kawasan Masjid Agung Demak.

Penulis memfokuskan penelitian di Kawasan Masjid Agung Demak. Kawasan Masjid Agung Demak merupakan salah satu tempat pusat kota atau pusat perekonomian, tempat kegiatan aktivitas sosial religi, dan pusat wisata religi yang sudah cukup terkenal di Pulau Jawa. Kegiatan yang sudah menjadi rutinitas di Masjid Agung Demak adalah pengajian umum yang dilaksanakan setiap memperingati hari-hari besar agama Islam. Kegiatan *makbaroh* di makam Raden Fattah dan Sultan Trenggono tiap Jumat Kliwon juga turut meramaikan Kawasan Masjid Agung Demak sehingga banyak peziarah yang datang di tempat ini. Ramainya Kawasan Masjid Agung Demak ini bisa dijadikan sebagai ladang mata pencaharian bagi para gelandangan dan pengemis untuk mendapatkan *sodaqoh* dari para peziarah, sehingga Banyak ruko-ruko atau toko yang berdiri di sekitar

Masjid Agung Demak ini bisa dijadikan sebagai tempat berteduh atau tidur bagi para gelandangan dan pengemis, sehingga besar kemungkinan ditemukan di tempat ini.

Banyaknya aktifitas sosial religi di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak seperti memberi sodaqoh kepada orang miskin adalah merupakan ibadah sehingga kegiatan keagamaan seperti Haul Agung Raden Fattah yang dilaksanakan setiap tanggal 13 Jumadil akhir, kemudian dilanjutkan dengan acara sosial kemasyarakatan di halaman Masjid dan Alun-alun diantaranya seperti khitan massal, dan kegiatan seni baca Al Qur'an yang dilakukan oleh para santri khafid-khafidloh merupakan kegiatan yang rutin dilakukan, sehingga memacu para gelandangan dan pengemis di Kawasan Masjid Agung Demak untuk terus menetap di kawasan tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, penulis terdorong untuk melakukan penelitian mengenai “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak” (Studi Kasus di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak).

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut.

1. Bagaimana implementasi Perda No. 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat untuk penanggulangan

masalah gelandangan dan pengemis di Kawasan Masjid Agung Demak?

2. Apakah Program yang dilaksanakan Dinas Sosial Kabupaten Demak dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kawasan Masjid Agung Demak?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dari permasalahan di atas maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi Perda No. 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak khususnya mengenai gelandangan dan Pengemis?
2. Untuk mengetahui program Penanggulangan gelandangan dan pengemis yang dilaksanakan Dinas Sosial Kabupaten Demak?

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian tersebut adalah:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Pengembangan Keilmuan  
Memambah khasanah keilmuan serta sumber pustaka (referensi), khususnya bagi Prodi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan.
2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Melalui penelitian ini, diharapkan untuk dapat menerapkan ilmu yang diperoleh dalam mata kuliah Kebijakan Publik.

b. Pemerintah Daerah Kabupaten Demak

Dengan penelitian ini, diharapkan mampu memberikan masukan kepada Dinas Sosial Kabupaten Demak sebagai instansi pelaksana Perda Kabupaten Demak No. 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat khususnya mengenai gelandangan dan pengemis.

**E. Batasan Istilah**

Untuk menghindari adanya penafsiran yang berbeda serta mewujudkan pandangan dan pengertian yang berhubungan dengan judul penelitian yang penulis ajukan, maka perlu ditegaskan istilah-istilah berikut.

1. Implementasi

Implementasi merujuk pada kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang atau apa yang terjadi setelah ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau jenis keluaran yang nyata (*tangible output*) (Handoyo, 2012:116).

Berdasarkan pendapat Edward III (1980: 12) yang mengatakan bahwa pelaksanaan implementasi dapat berhasil dengan baik harus didukung empat faktor, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana dan struktur birokrasi, maka definisi definisi konseptual variabel penelitian Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat adalah pelaksanaan kebijakan yang mencakup penyelenggaraan komunikasi, dukungan sumber daya, struktur birokrasi disposisi pelaksana. Jadi, implementasi yang dimaksud dalam penulisan judul skripsi di sini adalah realisasi tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang atau apa yang terjadi setelah ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat khususnya Bab V mengenai Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak.

Lembaga pemberdayaan masyarakat salah satunya lembaga Dinas Sosial sangat diperlukan di Kabupaten Demak. Dinas sosial bertugas untuk menangani masalah kemiskinan yang ada di masyarakat misalnya, gelandangan, pegemis, dan orang terlantar. Untuk menanggulangi, mencegah serta mengurangi kegiatan gelandangan dan pengemis, maka Dinas sosial memberikan pembinaan-pembinaan secara preventif kepada gelandangan dan pengamen berupa penyuluhan, pembinaan dan

rehabilitasi. Selain upaya pencegahan yang bersifat preventif dilakukan juga tindakan bersifat represif, yaitu mengambil tindakan sesuai dengan ketentuan dan prosedur hukum yang berlaku.

Dinas sosial selaku pelaksana perda mengadakan pembinaan-pembinaan dengan memberikan bimbingan mental sosial dan latihan keterampilan praktis kepada Eks PGOT berupa Program Usaha Ekonomi Produktif (UEP). Setelah adanya dampak tersebut tentunya program UEP tersebut harus dievaluasi oleh pemerintah untuk memperhitungkan keberhasilan program tersebut.

## 2. Peraturan Daerah

Peraturan daerah merupakan bentuk hukum tertulis yang berisi mengenai peraturan maupun tingkah laku yang bersifat umum serta mengikat. Peraturan Daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten Demak No. 2 Tahun 2015.

## 3. Penyakit Masyarakat

Penyakit masyarakat di Kabupaten Demak terutama di Kawasan Masjid Agung Demak adalah gelandangan dan pengemis. 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 (PP RI Nomor 31 Tahun 1980).

Gelandangan yang dimaksud dalam penelitian ini 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 atau orang yang berada di Kawasan Masjid Agung Demak.

Pengemis adalah seorang yang tidak mempunyai penghasilan yang tetap, dan pada umumnya hidup dengan cara mengandalkan belas kasihan orang lain. Pengemis yang dimaksud dalam penelitian ini adalah seorang yang tidak mempunyai penghasilan yang tetap, dan pada umumnya hidup dengan cara mengandalkan belas kasihan orang lain yang berada di Kawasan Masjid Agung Demak.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015**

##### 1. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah sesuai amanat UUD 1945 yang telah di amandemen, maka UU Nomor 22 Tahun 1999 telah diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada prinsipnya mengubah sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pelayanan, pemberdayaan dan peran masyarakat.

Pemerintah Daerah dibentuk atas dasar Pasal 18 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”.

Hal baru yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia atau UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, antara lain terdapat dalam Pasal 9 yang menyatakan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Adapun Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan

Pemerintah Pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

Dalam rangka melaksanakan peran desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan [urusan pemerintahan absolut](#). Urusan Pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional Urusan pemerintahan tersebutlah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Dalam pemberian hak otonomi kepada daerah, pemerintah harus memperhatikan karakteristik khusus atau kekhasan suatu daerah. Otonomi daerah tidak bisa dianggap sama dengan daerah satu dengan lainnya oleh karenanya kekhususan dan kekhasan suatu daerah menjadi pertimbangan pemerintah pusat dalam memberikan format otonomi daerah yang sesuai bagi daerah tersebut. UUD 1945 yang merupakan dasar terbentuknya pemerintah daerah memberikan peluang terhadap hak tersebut. Pada Pasal 18 B UUD 1945 disebutkan bahwa: “(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus

dan bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang, (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-satuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam UU tersebut. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakasa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Kewenangan Pemerintah Daerah salah satunya adalah menyusun Peraturan Daerah. Peraturan Dearah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa:

“Penyelengaran daerah pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketetapan daerah lainnya”.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam rangka mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat, pemerintah diberi tanggung jawab yang besar dalam hal peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya sendiri. Kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Sesuai dengan ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Merujuk pada peraturan perundang-undangan terbaru tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 Ayat 1 menyebutkan bahwa:

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.

Berbeda dengan hierarki peraturan perundang-undangan sebelumnya yakni UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan hierarki peraturan perundang-

undangan pada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terjadi perubahan yaitu terdapat dua jenis Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berada pada hierarki peraturan perundang-undangan paling bawah setelah Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”. Secara normatif, Pasal 136 Ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Konsekuensi dari Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah pembatalan Perda tersebut. Larangan Perda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, juga menjaga agar Perda tetap berada dalam sistem hukum nasional.

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 merupakan peraturan daerah Kabupaten Demak tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di wilayah Kabupaten Demak. Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dibentuk oleh DPRD

Kabupaten Demak dengan persetujuan Bupati Demak yang ditetapkan tanggal 9 Juli 2001 dan diundangkan di Demak tanggal 4 Maret 2015.

Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau organ pembentuk tepat; (c) kesesuaian antara jenis materi; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan (Pasal 137 UU Nomor 32 Tahun 2004).

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai (Huda, 2009:222). Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat dibentuk karena Pemerintah Kabupaten Demak menganggap bahwa penyakit masyarakat merupakan kegiatan atau perbuatan yang meresahkan masyarakat dan dapat merugikan masyarakat, pada hakekatnya bertentangan dengan norma agama, hukum, kesusilaan dan kesopanan. Ruang lingkup penyakit masyarakat dalam Perda ini meliputi: minuman keras, gelandangan dan pengemis, pelacuran dan Perjudian. Penulis disini memfokuskan penelitian pada Bab V dari Perda Nomor 2 Tahun 2015 mengenai Penanggulangan Penyakit Masyarakat yaitu gelandangan dan Pengemis. Dalam hal ini pergelandangan dan pengemisan merupakan perbuatan yang tidak sesuai dengan norma-norma dalam kehidupan masyarakat dan dapat mengganggu keamanan, ketrentaman, serta ketertiban masyarakat. Setiap materi muatan peraturan perundang-

undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketrentaman masyarakat. Di samping itu, harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional, mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali. Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak berisi hal-hal bersifat membedakan berdasarkan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Dan yang penting lagi, materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penengakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan (Huda, 2009:223). Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang penanggulangan penyakit masyarakat ini dalam menetapkan ketentuan pidana pada pelanggarnya masih mengacu pada Perda Nomor 9 Tahun 2001 yang memuat ketentuan pembebanan biaya dan ancaman bagi pelangar yang melakukan kegiatan pergelandangan dan pengemisan di wilayah Kabupaten Demak dapat diancam pidanan masing-masing berbeda, ketentuan dan ancaman tersebut untuk kegiatan menggelandang dan pengemisan itu dikenakan pidana kurungan sekurang-kurangnya 7 (tujuh) hari atau paling lama 3 (tiga)

bulan kurungan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No 32 Tahun 2004). Pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas dari keberadaan Pasal 18 UUD 1945. Pasal tersebut yang menjadi dasar penyelenggaraan otonomi dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan daerah. Otonomi yang dijalankan tetap harus memperhatikan hak-hak usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Ketika suatu urusan pemerintahan menjadi urusan otonomi daerah berarti bahwa daerah bertanggung jawab sepenuhnya atas penyelenggaraan urusan tersebut baik menyangkut perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan, evaluasi, dan pertanggungjawaban (Susanti, 2010:16). Otonomi daerah yang seluas-luasnya diberikan kepada daerah Kabupaten/Kota, dengan pertimbangan bahwa Kabupaten/Kota lebih dekat dengan wilayah masyarakat, sehingga lebih mengetahui situasi dan kondisi daerah masing-masing, serta potensi yang mungkin terbatas, terutama urusan pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota (Susanti, 2010:16).

## 2. Penanggulangan Penyakit Masyarakat

Masalah kemiskinan dapat menunjuk pada kondisi individu, kelompok, maupun situasi kolektif masyarakat. Kemiskinan tidak hanya disebabkan oleh satu faktor melainkan beberapa faktor yaitu faktor individual, faktor sosial, faktor kultural, dan faktor struktural (Suharto, 2006:16-19). Dengan merebaknya fenomena gelandangan dan pengemis yang muncul di berbagai kota itu sebagai suatu wujud dari masalah kemiskinan, Masalah yang ditimbulkan oleh kemiskinan itu sangat beragam, diantaranya adalah munculnya gelandangan dan pengemis.

Peranan pemerintah dari segi kemampuan administratif yaitu kemampuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui pelaksanaan tugas, didukung oleh struktur organisasi dan lingkungan. Perda Kabupaten Demak Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Demak menyebutkan Dinas Kabupaten Demak sebagai unsur pelaksana otonomi daerah pemerintah Kabupaten Demak. Selanjutnya dalam Pasal 10 ayat (1) disebutkan Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi merupakan unsur pelaksana otonomi daerah di bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi. Sedangkan, pada pasal 10 ayat (2) menyebutkan Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Dari definisi-definisi yang diambil dari beberapa ahli, dapat disimpulkan bahwa Ketika suatu urusan pemerintahan menjadi urusan otonomi daerah berarti bahwa daerah bertanggung jawab sepenuhnya atas penyelenggaraan dan urusan tersebut baik menyangkut perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan, evaluasi, dan pertanggungjawaban Otonomi daerah yang seluas-luasnya diberikan kepada daerah Kabupaten/Kota, dengan pertimbangan bahwa Kabupaten/Kota lebih dekat dengan wilayah masyarakat, sehingga lebih mengetahui situasi dan kondisi daerah masing-masing, serta potensi yang mungkin terbatas, terutama urusan pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota. Ada beberapa hal yang dapat dikategorikan menjadi pemicu munculnya penyakit masyarakat yaitu:

**a. Gelandangan**

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum (PP Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis).

Menurut Pasurdi Suparlan, gelandangan adalah seseorang yang tidur di jalanan dan tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah yang tetap (Suparlan, 1995:62).

Ciri-ciri gelandangan menurut Dinas Kesejahteraan Sosial Jawa Tengah (2003), yaitu:

- 1) Anak sampai usia dewasa, tinggal di sembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang ditempat-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, kadang-kadang memintaminta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas, dll (Dinas Sosial Jawa tengah, 2003:14).

M. D. Rahardjo (1984) menyatakan bahwa gelandangan terdiri dari beberapa macam: *Pertama*, gelandangan yang benar-benar disebabkan karena pengangguran atau setengah menganggur (mereka itu sebenarnya ingin bekerja, tapi tidak memperoleh pekerjaan tetap). *Kedua*, gelandangan “profesional” yaitu sengaja menjadi gelandangan untuk mendapatkan nafkah. *Ketiga*, gelandangan yang melakukan pelacuran atau mencopet sebagai “profesi” (LP3ES, 1984:143).

Menurut Artidjo Alkostar (1984) faktor-faktor penyebab timbulnya gelandangan, yaitu:

- 1) Faktor intern meliputi: sifat malas, tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat (adanya cacat fisik; dan adanya cacat-cacat psikis);
- 2) Faktor ektern terdiri dari faktor ekonomi, geografi, sosial, pendidikan, psikologis, kultural, lingkungan dan agama.
  - a) Faktor ekonomi: kurangnya lapangan pekerjaan; kemiskinan; akibat rendahnya pendapatan per kapita; serta tidak tercukupinya kebutuhan hidup;
  - b) Faktor geografi: daerah asal yang minus dan tandus, sehingga tidak memungkinkan pengolahan tanahnya;
  - c) Faktor sosial: arus urbanisasi yang semakin meningkat, kurangnya partisipasi masyarakat dalam usaha kesejahteraan sosial;
  - d) Faktor pendidikan: relatif rendahnya pendidikan menyebabkan kurangnya bekal dan keterampilan untuk hidup yang layak; dan kurangnya pendidikan informal dalam keluarga dan masyarakat;

- e) Faktor psikologis: adanya perpecahan/keretakan dalam keluarga, dan keinginan melupakan pengalaman/kejadian masa lampau yang menyedihkan, serta kurangnya gairah kerja;
- f) Faktor kultural: pasrah kepada nasib; dan adat istiadat yang merupakan rintangan dan hambatan mental;
- g) Faktor lingkungan: khususnya pada gelandangan yang telah berkeluarga atau mempunyai anak, secara tidak langsung sudah nampak adanya pembibitan gelandangan;
- h) Faktor agama: kurangnya dasar-dasar ajaran agama, sehingga menyebabkan tipisnya iman, membuat mereka tidak tahan menghadapi cobaan tidak mau berusaha (LP3ES, 1984:120-121).

Gelandangan tidak suka bekerja secara teratur dalam arti pengupahan, ruang maupun jam kerja. Mereka lebih suka bebas kian kemari tanpa tujuan tertentu. Mereka juga tidak dapat lagi membedakan antara mana yang baik dan mana yang buruk, mana yang bersih dan mana yang kotor, mana yang diperbolehkan dan mana yang terlarang, semua itu hanya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya karena dorongan rasa lapar saja (Naning, 1983:12).

Menurut Parsudi Suparlan (1995), kondisi kehidupan orang gelandangan diantaranya:

- 1) Perumahan: tempat tinggalnya dapat dibagi menjadi dua golongan yaitu yang mempunyai gubuk dan yang tidak mempunyai gubuk.
  - a) Golongan yang mempunyai gubuk: gubuk-gubuk ini terdapat perbedaan antara yang satu dengan yang lainnya; yaitu “gubuk setengah permanen” (gubuk yang permanen, tetapi dengan bahan bangunan yang kebanyakan tidak bisa tahan lama), dan “gubuk setengah sementara” (gubuk yang dibangun secara sederhana untuk tempat tinggal sementara).
  - b) Golongan tidak mempunyai gubuk: gelandangan golongan ini dibagi dalam golongan yang tidur di bawah atap langit,

dan yang membuat tempat untuk bermalam dari kardus-kardus karton kosong; keranjang-keranjang; dan lain-lain.

- 2) Mata pencaharian: pengumpul barang-barang bekas, tukang becak, tukang loak, pencari barang berharga di sungai/saluran air, pedagang kaki lima, penjual makanan (dengan membuka warung dan tanpa warung), penjual karcis undian harapan, tukang kerajinan tangan, penyapu jalanan (DPU/Dinas Pekerjaan Umum), tukang jaga/penjaga keamanan barang-barang pedagang kaki lima (Suparlan, 1995:183).

#### **b. 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 (PP RI Nomor 31 Tahun 1980).

Ciri-ciri pengemis menurut Dinas Kesejahteraan Sosial Jawa Tengah (2003,13), diantaranya:

- 1) Anak sampai usia dewasa;
- 2) Meminta-minta di rumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah, dan tempat umum lainnya;
- 3) Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan dengan berpura-pura sakit, merintih, dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, dan sumbangan untuk organisasi tertentu;
- 4) Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaur dengan penduduk pada umumnya (Dinas Sosial Jawa Tengah, 2003,13).

Pola-pola mengemis yang di lakukan oleh para pengemis itu bertahap dan berkembang. Biasanya dimulai dengan cara menarik simpati orang lain dengan cara mengiba-iba dan lain sebagainya. Kemudian meningkat ke tahapan yang lebih kuat seperti meminta sambil mendesak.

Kemudian meningkat lagi dengan cara menekan, menakut-nakuti, bahkan mengancam keinginan terpenuhi (dalam Yuniarti, 2013:6).

Menurut Humaidi (2003), jenis praktek mengemis dilakukan biasanya secara individual, baik dalam hal keberangkatan maupun penentuan daerah mengemis. Keuntungan individual ini adalah kebebasan menggunakan hasil yang diperoleh. Dalam menjalankan pekerjaannya, strategi yang dilakukan oleh pengemis antara lain sebagai berikut.

- 1) *Door to door* (pintu ke pintu)  
Para pengemis menggunakan strategi ini tujuannya untuk mendatangi rumah-rumah, kantor-kantor, toko-toko, warung dan bengkel yang ada di pinggir jalan
- 2) Gendong bayi  
Strategi ini sudah sering kita liat dan juga pernah mengalami diminta yang dengan cara seperti ini. Tujuannya dengan menggendong bayi agar orang yang melihat para pengemis ada belas kasihan dan rasa iba sehingga memberikan sedekah. Pengemis yang menggendong bayi lebih mengundang iba di bandingkan mereka yang tidak membawa bayi
- 3) Menanti di warung  
Mereka hanya duduk di warung yang biasanya ramai pengunjung dan menadahkan tangan kepada setiap orang yang selesai makan (dalam Yuniarti, 2013:3).

Konsep perilaku menurut Soekanto (1985) adalah cara tingkah laku tertentu dalam situasi tertentu. Artinya, perilaku seseorang mempunyai ciri-ciri yang khas sesuai dengan situasi dan karakter kelompoknya. Seseorang akan menyesuaikan perilakunya sehingga akan tercipta situasi yang khas dari lingkungan serta orang-orang yang berinteraksi dengannya.

Tindakan yang dilakukan oleh para pengemis merupakan suatu tindakan yang memiliki makna subjektif bagi diri mereka sendiri.

Pemaknaan terhadap pengemis berbeda bagi setiap orang. Ada diantaranya mereka yang merasa malu bekerja sebagai pengemis karena mereka tahu bahwa mengemis merupakan pekerjaan yang dengan norma nilai yang berlaku di masyarakat. tetapi ada juga diantaranya mereka beranggapan bahwa mengemis merupakan pekerjaan yang sama seperti pekerjaan yang lainnya, suatu pekerjaan untuk mendapatkan uang. Bagi para pengemis sendiri, mengemis merupakan suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Mengemis merupakan pekerjaan yang harus mereka lakukan untuk mendapatkan penghasilan (dalam Yuniarti, 2013:3) sehingga ini sesuai dengan sikap *nrimo* yang dimiliki oleh orang Jawa.

*Nrimo* artinya menerima, sedangkan *pandum* artinya pemberian. Jadi *Nrimo ing Pandum* memiliki arti menerima segala pemberian pada adanya tanpa menuntut. Konsep ini menjadi salah satu falsafah Jawa paling populer dimana masih sering digunakan oleh beberapa masyarakat.

Sebagian ilmuwan sosial menganggap konsep ini sebagai salah satu penyebab rendahnya etos kerja masyarakat Jawa. Sifat masyarakat yang menerima segala sesuatu apa adanya menyebabkan masyarakat tidak memiliki motivasi untuk bekerja. Sehingga masyarakat hanya diam saja menunggu sebuah pemberian tanpa melakukan sebuah usaha.

Asumsi ini muncul mengingat teori-teori Psikologi dewasa ini menjelaskan bahwa setiap tindakan manusia berasal dari kepentingan diri mereka sendiri. Mulai dari pendekatan psikoanalisis yang beranggapan

bahwa manusia bertingkah laku karena dorongan dari dalam diri yang disebut Id hingga teori-teori humanistik yang menggambarkan manusia seharusnya menjadi diri sendiri seperti yang individu tersebut inginkan. Bahkan perilaku prososial pun dianggap sebagai upaya pengharapan akan balasan perilaku yang sama dari orang lain.

Dari teori-teori yang lahir dari rahim masyarakat individualistik maka wajar jika semua perilaku yang dilakukan oleh manusia berasal dari motif pribadi dan demi kepentingan diri sendiri. Termasuk dalam hal ini adalah bekerja. Sebuah tindakan seorang individu dianggap hanya untuk dirinya sendiri. Prakteknya adalah berbagai macam kebijakan yang bertujuan meningkatkan kinerja individu berdasarkan pada kebutuhan pribadi.

Konsep Tawakal, seperti halnya *Nrimo ing Pandum* juga seringkali dianggap berlawanan dengan konsep berusaha atau bekerja keras. Padahal jika kita mau mencermati, kedua konsep ini hanya menjelaskan tentang satu hubungan, yaitu bagaimana menerima stimulus dari luar dan tidak menjelaskan bagaimana seharusnya memberikan stimulus ke luar. Menurut Ki Ageng Suryomentaram (1892-1962)

Tawakal dan *Nrimo ing Pandum* ini berfungsi dalam hubungan menerima stimulus dari luar. Sehingga peneliti berpendapat rasa senang timbul akibat terpenuhinya harapan oleh kenyataan dan bila harapan tidak terpenuhi maka menimbulkan rasa susah. Harapan adalah sesuatu yang

kita ciptakan atas kehendak kita sendiri. Sedangkan kenyataan adalah hal-hal yang dalam batas tertentu berada di luar kemampuan kita. Dalam Islam dikenal bahwa Qadha dan Qadar sepenuhnya berada di tangan Allah SWT dan berada di luar jangkauan manusia.

**c. Kemiskinan**

Kemiskinan dapat didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap tingkat keadaan kesehatan, kehidupan moral, dan rasa harga diri mereka yang tergolong sebagai orang miskin (Suparlan, 1995).

Kemiskinan diartikan sebagai suatu keadaan yang di mana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental, maupun fisiknya dalam kelompok tersebut (Soekanto, 2006:320).

Kemiskinan pada hakikatnya menunjuk pada situasi kesengsaraan dan ketidakberdayaan yang dialami seseorang, baik akibat ketidakmampuannya memenuhi kebutuhan hidup, maupun akibat ketidakmampuan negara atau masyarakat membrikan perlindungan sosial kepada warganya (Suharto, 2009:16).

Berdasarkan studi SMERU, Suharto (2006:132) menunjukkan kriteria yang menandai kemiskinan, yaitu:

- 1) Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang, dan papan);
- 2) Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental;
- 3) Rendahnya kualitas sumberdaya manusia (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil);
- 4) Rendahnya kualitas sumberdaya manusia (buta huruf, rendahnya pendidikan dan keterampilan, sakit-sakitan) dan keterbatasan sumber alam (tanah tidak subur, lokasi terpencil, ketiadaan infrastruktur jalan, listrik, air);
- 5) Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual (rendahnya pendapatan dan aset), maupun massal (rendahnya modal sosial, ketiadaan fasilitas umum);
- 6) Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang memadai dan berkesinambungan;
- 7) Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi);
- 8) Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga atau tidak adanya perlindungan sosial dari negara dan masyarakat);
- 9) Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat (Suharto, 2009:16).

Kemiskinan dapat menunjuk pada kondisi individu, kelompok, maupun situasi kolektif masyarakat. Sebuah bangsa atau negara secara keseluruhan bisa pula dikategorikan miskin. Secara konseptual, kemiskinan bisa diakibatkan oleh beberapa faktor, yaitu:

- a) Faktor individual: terkait dengan aspek patologis, termasuk kondisi fisik dan psikologis si miskin. Orang miskin disebabkan oleh perilaku, pilihan, atau kemampuan dari si miskin itu sendiri dalam menghadapi kehidupan;
- b) Faktor sosial: kondisi-kondisi lingkungan sosial yang menjebak seseorang menjadi miskin.;
- c) Faktor kultural: kondisi atau kualitas budaya yang menyebabkan kemiskinan. Faktor ini secara khusus menunjukk pada konsep “kemiskinan kultural” atau “budaya kemiskinan” yang menghubungkan kemiskinan dengan kebiasaan hidup yang mentalitas.

- d) Faktor struktural: menunjuk pada struktur atau sistem yang tidak adil, tidak sensitif dan tidak *accessible* sehingga menyebabkan seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin (Suharto, 2009:16-18).

Kebudayaan kemiskinan merupakan suatu adaptasi atau penyesuaian, dan sekaligus juga merupakan reaksi kaum miskin terhadap kedudukan marginal mereka di dalam masyarakat yang berstratakelas, sangat individualistis, dan berciri kapitalisme. Kebudayaan tersebut mencerminkan suatu upaya mengatasi rasa putus asa dan tanpa harapan, yang merupakan perwujudan dari kesadaran bahwa mustahil dapat meraih sukses di dalam kehidupan sesuai dengan nilai-nilai dan tujuan masyarakat yang lebih luas. Kurang efektifnya partisipasi dan integrasi kaum miskin ke dalam lembaga-lembaga utama masyarakat, merupakan salah satu ciri terpenting kebudayaan kemiskinan. Hal ini merupakan masalah yang rumit dan merupakan akibat dari berbagai faktor termasuk langkanya sumberdaya-sumberdaya ekonomi, segregasi dan diskriminasi, ketakutan, kecurigaan atau apati, serta berkembangnya pemecahan-pemecahan masalah secara setempat. Namun, partisipasi di beberapa lembaga masyarakat tidak serta dapat menghapuskan kebudayaan kemiskinan itu sendiri. Jadi inti dari kebudayaan adalah fungsi adaptasinya yang positif (Suparlan, 1995:7).

Oscar Lewis (dalam Suparlan, 1995:7) mengatakan bahwa kebudayaan kemiskinan telah mendorong terwujudnya sikap-sikap menerima nasib, meminta-minta, atau mengharap bantuan dan sedekah.

Kebudayaan kemiskinan itu lestari melalui sosialisasi, maka usaha-usaha untuk memerangi kemiskinan ialah cara mengubah kebudayaan kemiskinan yang dapat dilakukan dengan melakukan perubahan-perubahan dalam pola sosialisasi anak-anak miskin.

Masyarakat yang berkebudayaan kemiskinan tidak banyak menghasilkan kekayaan dan uang, dan sebaliknya, juga pendapatan mereka kecil. Mereka mempunyai tingkat melek huruf dan pendidikan yang rendah, mereka tidak menjadi anggota sesuatu organisasi buruh maupun anggota sesuatu partai politik, pada umumnya tidak berpartisipasi dalam yayasan kesejahteraan nasional dan juga tidak banyak memanfaatkan bank, rumah sakit, toserba (supermarket), museum atau pasar seni (Suparlan, 1995:8).

Sebagai kelompok marginal, gelandangan dan pengemis tidak jauh dari berbagai stigma yang melekat pada masyarakat sekitarnya. Stigma ini mendeskripsikan gelandangan dan pengemis dengan citra negatif. Gelandangan dan pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum seperti: kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak dapat dipercaya, tidak teratur, penipu, pencuri kecil-kecilan, malas, apatis, bahkan disebut sebagai sampah masyarakat (Dirjen Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial Kemensos RI, 2011:6-7). Dengan adanya pandangan semacam ini mengisyaratkan bahwa gelandangan dan pengemis itu segera diadakan usaha-usaha penanggulangan. Usaha-usaha

tersebut bertujuan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis lagi, serta bertujuan untuk memberikan rehabilitasi kepada gelandangan dan pengemis agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warga Negara Republik Indonesia.

Usaha-usaha dalam upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis sebagai berikut.

- 1) Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemis, sehingga akan tercegah terjadinya: Pergelandangan dan pengemis oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya; Meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemis dalam masyarakat dlam mengganggu ketertiban dan kesejahteraan umum; Pergelandangan dan pengemis kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah direhabilitir dan telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat. Usaha preventif ini dimaksudkan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, yang ditunjukan baik kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis.
- 2) Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemis serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat. Usaha represif untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditunjukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemis. Usaha represif yang dilakukan pemerintah meliputi: razia; penampungan sementara untuk diseleksi; serta pelimpahan.
- 3) Usaha rehabilitasi adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun

ke tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warga Negara Republik Indonesia (PP RI Nomor 31 Tahun 1980).

Dari definisi-definisi yang diambil dari beberapa ahli, dapat disimpulkan bahwa kemiskinan pada hakikatnya menunjuk pada situasi kesengsaraan dan ketidakberdayaan yang dialami seseorang, baik akibat ketidakmampuan seseorang memenuhi kebutuhan hidup, maupun akibat ketidakmampuan negara atau masyarakat membrikan perlindungan sosial kepada warganya.

### 3. Implementasi Peraturan Daerah

Implementasi atau *implementation*, sebagaimana dalam kamus Webster and Roger dipahami sebagai *to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete* (Hill and Hupe 2002). Dalam KBBI (2002), implementasi adalah pelaksanaan, penerapan. Dari segi bahasa, implementasi dimaknai sebagai pelaksanaan, penerapan, atau pemenuhan (Handoyo, 2012: 93-94).

Lester dan Stewart (dalam Winarno, 2012:147). menyebutkan implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang-Undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan Undang-Undang di aman berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Kemudian Lester dan Stewart juga menyebutkan Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).

Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2012: 148), mendefinisikan implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya kebijakan komite sekolah untuk mengubah metode pengajaran guru di kelas. Sebaliknya, untuk kebijakan makro, misalnya kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi

akan melibatkan institusi, seperti birokrasi Kabupaten, Kecamatan, dan Pemerintah Desa (Subarsono, 2012:88).

Hill and Hupe mengatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai apa yang terjadi antara harapan kebijakan dengan hasil kebijakan. Implementasi adalah apa yang dilakukan berdasarkan keputusan yang dibuat. Dalam hal ini, terdapat dua pihak yang berperan, yaitu formulator atau pembuat keputusan dan pihak implementator (Handoyo, 2012:94).

Sementara itu, Grindle juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kegiatan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya "*a policy delivery system*" di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan (Winarno, 2012:149).

Van Meter dan Van Horn memahami implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka

melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan (Winarno 2012:149-150).

Pressman dan Wildavsky memahami implementasi kebijakan sebagai kegiatan menjalankan kebijakan (*to carry out*), memenuhi janji-janji sebagaimana disebutkan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*). Sedangkan menurut Warwick menyebutkan, implementasi kebijakan sebagai transaksi sumberdaya. Untuk menjalankan program, implementor harus berhubungan dengan tugas-tugas lingkungan, klien, dan kelompok terkait (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, 2012:20-21).

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menjalankan kebijakan, yang ditunjukkan kepada kelompok sasaran, untuk mewujudkan tujuan kebijakan (Handoyo, 2012:96).

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan rangkaian aktifitas dalam rangka pelaksanaan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Suatu implementasi akan sangat berhasil bila perubahan marginal diperlukan diperlukan dan konsensus tujuan tinggi. Sebaliknya, bila perubahan besar

ditetapkandan konsesus tujuan rendah maka prospek implementasi yang efektif akan sangat diragukan. Di samping itu, kebijakan-kebijakan perubahan besar/konsesus tinggi diharapkan akan diimplementasikan lebih efektif daripada kebijakan-kebijakan yang mempunyai perubahan kecil dan konsesus rendah. Dengan demikian, konsesus tujuan akan diharapkan pula mempunyai dampak yang besar pada proses implementasi kebijakan daripada unsur perubahan (Winarno, 2012:158).

George C.EdwardsIII (1980) mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan agar berjalan dengan baik dan efektif maka harus memperhatikan empat hal berikut ini:

- a. Komunikasi  
Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
- b. Sumber Daya  
Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktir penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.
- c. Disposisi  
Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau prespektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel (Subarsono, 2012:92).

Van Meter dan van Horn mengemukakan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang mempengaruhi kebijakan publik yaitu: aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana (implementator), kondisi ekonomi, sosial dan politik serta kecenderungan pelaksana.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabaritier (1983) mengungkapkan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni:

- a. Karakteristik dari masalah (*tractability of problems*)
- b. Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)
- c. Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*) (Subarsono, 2012:94).

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademis, seperti dalam kuliah-kuliah ilmu politik. Menurut Charles O. Jones, istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk mengganti kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda

(Winarno, 2012:19). Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), standard, proposal, dan *grand design*. Namun demikian, meskipun kebijakan publik mungkin kelihatannya sedikit abstrak atau mungkin dapat dipandang sebagai sesuatu yang ‘terjadi’ terhadap seseorang. Namun sebenarnya pada dasarnya kita telah dipengaruhi secara mendalam oleh banyak kebijakan publik dalam kehidupan sehari-hari (Winarno, 2012:19).

Kebijakan publik dalam definisi yang masyur (dalam Dwiyanto, 2009:17) adalah “*whatever governments choose to do or not to do*” artinya bahwa apapun kegiatan pemerintah baik eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan. Jika anda melihat di dalam kota banyak jalan yang berlubang, jembatan rusak atau sekolah rubuh kemudian anda mengira bahwa pemerintah tidak berbuat apa-apa, maka “diamnya” pemerintah menurut Dye adalah kebijakan pemerintah. Interpretasi dari kebijakan menurut Dye harus dimaknai dengan dua hal penting: pertama, bahwa kebijakan haruslah dilakukan oleh badan pemerintahan, dan kedua, kebijakan tersebut mengandung pilihan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

James E. Anderson mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (penjabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Berbicara tentang kebijakan memang tidak lepas dari kaitan kepentingan antar kelompok, baik

ditingkat pemerintahan maupun masyarakat secara umum (Dwiyanto, 2009:17). Konsep kebijakan menurut Anderson ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang seharusnya dilakukan dan bukan apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Mirip dengan definisi Anderson, Carl Friedrich memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu (Winarno, 2012:20-21). Definisi menurut Carl Friedrich ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang diusulkan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu.

Robert Eyestone mendefinisikan kebijakan publik itu sebagai hubungan suatu unit pemerintahan dengan lingkungannya. Definisi yang dikemukakan oleh Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Ricard Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.

Amir Santoso (Winarno, 2012:22) mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam bidang kebijakan publik menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori, yaitu: *pertama*, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Kedua, memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagai ke dalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Secara umum, kebijakan publik selalu menunjukkan karakteristik atau ciri tertentu dari berbagai kegiatan pemerintah. Anderson (dalam Handoyo, 2012:16) mengemukakan lima ciri umum dari kebijakan publik.

- a. *Public policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan memiliki tujuan. Pembuatan kebijakan tidak boleh sekedar asal atau karena kebetulan ada kesempatan untuk membuatnya. Bila tidak ada tujuan yang ingin dikejar, tidak perlu dibuat kebijakan.
- b. *Public policy consists of course of action, rather than separate, discrete decision or action, performed by government officials.* Suatu kebijak tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Kebijakan juga berkaitan dengan berbagai kebijakan yang bersentuhan dengan persoalan masyarakat, berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakkan hukum.

- c. *Policy is what government do, not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang dikatakan akan dilakukan atau apa yang mereka inginkan.
- d. *Public policy may be either negatif or positive.* Kebijakan dapat berwujud negatif atau bersifat pelanggaran atau berupa pengarahan untuk melaksanakannya.
- e. *Public policy is based on law and is authoriatative.* Kebijakan didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhi.

Menurut Abidin (2006) membedakan kebijakan dalam tiga level, yaitu: kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis. Kebijakan umum merupakan kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan yang bersifat positif maupun negatif, yang mencakupi keseluruhan wilayah instansi yang bersangkutan. Umum dalam pengertian tersebut bersifat relatif. Untuk level Negara, kebijakan umum berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden, Peraturan Daerah atau Peraturan Gubernur merupakan kebijakan umum pada level provinsi. Kebijakan pelaksanaan adalah penjabaran dari kebijakan umum. Contoh dari kebijakan pelaksanaan pada level pusat, Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Peraturan Presiden. Sedangkan kebijakan teknis merupakan strata paling rendah dari kebijakan atau dengan kata lain kebijakan teknis merupakan kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan. Contoh kebijakan teknis adalah edaran Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi kepada seluruh rektor perguruan tinggi untuk

menaikan angka partisipasi kasar (APK) mahasiswa (Handoyo, 2012:14-15).

Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik dibidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan, dan sebagainya. Di samping itu, dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Propinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Keputusan Bupati/ Walikota (Subarsono, 2012:3-4).

Suatu kebijakan dibuat secara sengaja dan ada tujuan yang hendak diwujudkan. Kebijakan memiliki unsur-unsur yang dengannya dapat dimengerti mengapa kebijakan tersebut perlu ada. Menurut Abidin (dalam Handoyo, 2012:17) mencatat ada empat unsur penting dari kebijakan, yaitu tujuan kebijakan, masalah, tuntutan (*demand*), dan dampak atau *outcomes*.

Pada hakikatnya, kebijakan publik sebagai suatu rangkaian kegiatan-kegiatan politik mulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan (Subarsono, 2012:8).

Dari definisi-definisi dari beberapa ahli, dapat disimpulkan bahwa dapat pemahaman mengenai kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh aparatur negara, dimana kebijakan

itu sendiri merupakan segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah. Selain itu kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kebijakan publik yang berada dalam domain lembaga aparatur negara tersebut. Kebijakan publik dikatakan berhasil jika manfaat yang diperoleh masyarakat terlihat jelas dan kondisinya berubah antara sebelum dan sesudahnya. Dalam pelaksanaan dan praktek dari kebijakan publik selalu mengandung multi fungsi untuk menjadikan kebijakan tersebut seimbang dalam mendorong kemajuan kehidupan bersama agar lebih baik dari sebelumnya.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

## B. Kerangka Berpikir

Dalam kehidupan sosial, manusia akan dihadapi dengan masalah-masalah sosial atau penyakit masyarakat. Masalah sosial atau penyakit masyarakat sangat luas cakupannya, bukan hanya mencakup permasalahan-permasalahan kemasyarakatan tetapi juga mencakup didalam masyarakat yang berhubungan dengan gejala-gejala kehidupan masyarakat.

Sumber-sumber masalah sosial dapat timbul dari kekurangan-kekurangan dalam diri manusia atau kelompok, baik yang disebabkan oleh faktor ekonomi, biologi dan kebudayaan. Masalah-masalah sosial dapat berupa masalah kemiskinan, kejahatan, masalah generasi muda, kependudukan, dan masalah lingkungan hidup.

Masalah tersebut dapat bertalian dengan masalah alami ataupun masalah pribadi, maka ada beberapa penyebab timbulnya masalah sosial atau penyakit masyarakat, antara lain faktor alam, faktor biologis, faktor budaya, dan faktor sosial. Faktor alam berkaitan dengan menepisnya sumber daya alam. Faktor biologis berkaitan dengan bertambahnya populasi manusia. Faktor budaya berkaitan dengan keguncangan mental dan bertalian dengan ragam penyakit kejiwaan. Faktor sosial berkaitan dengan berbagai kebijaksanaan ekonomi dan politik yang dikendalikan bagi masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak, disebutkan bahwa pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, karena itu perlu diadakan usaha-usaha penanggulangan. Usaha-usaha tersebut bertujuan untuk mencegah timbulnya pengemis, serta bertujuan untuk memberikan rehabilitasi kepada pengemis agar mampu mencapai taraf

hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai warga Negara Republik Indonesia.

Pemerintah Kabupaten Demak telah bertekad untuk menanggulangi pengemis yang tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Demak. Perlindungan sosial menjadi saran penting untuk meringankan dampak kemiskinan dan kemelaratan yang dihadapi oleh kelompok miskin. Dalam strategi ini perlu adanya rehabilitasi sosial guna mencapai hasil yang efektif dan berkelanjutan. Rehabilitasi ini berupa kegiatan pemulihan dan pemberian bantuan yakni untuk memperbaiki kemampuan orang untuk melaksanakan fungsi sosial dan lingkungan sosialnya dalam memecahkan masalah-masalah sosial, serta memperbaiki status dan peranan sosial sehingga dapat menyesuaikan diri dengan lingkungannya.

Penyakit Masyarakat merupakan perbuatan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat yang tidak menyenangkan atau meresahkan masyarakat dan dapat merugikan masyarakat, sehingga dapat menimbulkan gejolak sosial di Kabupaten Demak yang pada akhirnya dapat mengancam keamanan dan ketertiban masyarakat, maka Pemerintah Kabupaten Demak mengeluarkan Perda Nomor 2 Tahun 2015.

Ruang lingkup penyakit masyarakat dalam Peraturan Daerah ini meliputi: gelandangan dan pengemis. Penelitian ini memfokuskan daripada isi Perda Nomor 2 Tahun 2015. Sebab, Peraturan Daerah

Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 ini masih mengacu pada Perda Kabupaten Demak Nomor 9 Tahun 2001 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

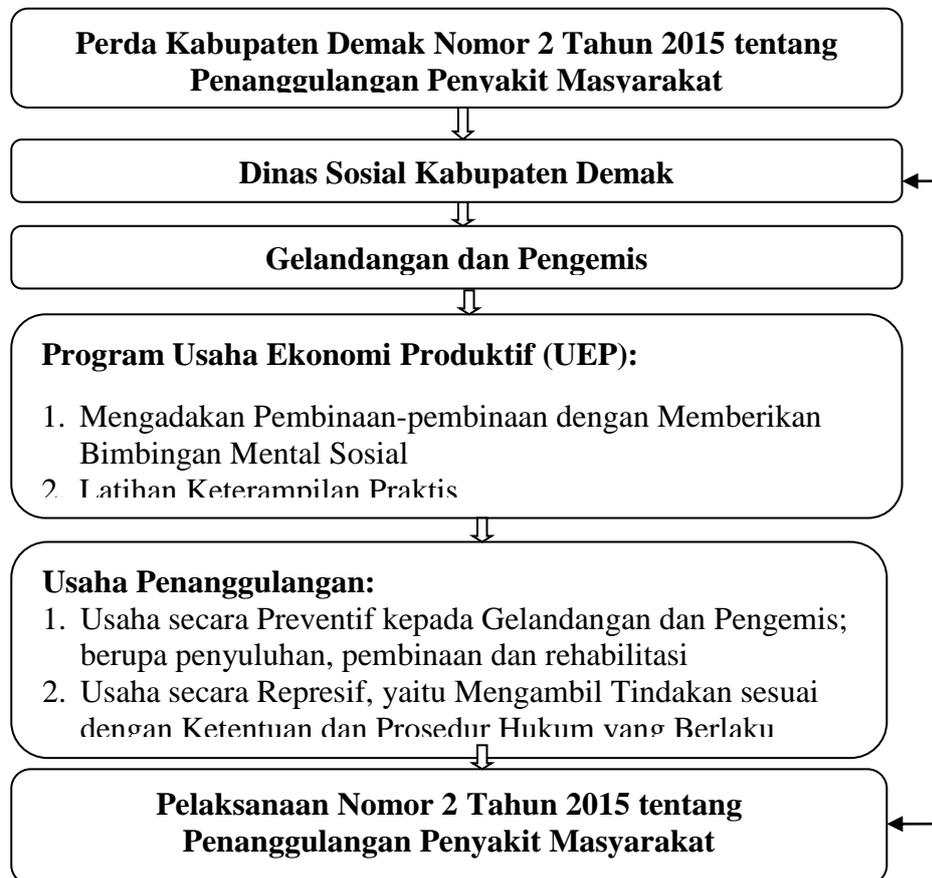
Lembaga pemberdayaan masyarakat salah satunya lembaga Dinas Sosial sangat diperlukan di Kabupaten Demak. Dinas sosial bertugas untuk menangani masalah kemiskinan yang ada di masyarakat misalnya, gelandangan, pegemis, dan orang terlantar. Untuk menanggulangi, mencegah serta mengurangi kegiatan gelandangan dan pengemis, maka Dinas sosial memberikan pembinaan-pembinaan secara preventif kepada gelandangan dan pengamen berupa penyuluhan, pembinaan dan rehabilitasi. Selain upaya pencegahan yang bersifat preventif dilakukan juga tindakan bersifat represif, yaitu mengambil tindakan sesuai dengan ketentuan dan prosedur hukum yang berlaku.

Dinas sosial selaku pelaksana perda mengadakan pembinaan-pembinaan dengan memberikan bimbingan mental sosial dan latihan keterampilan praktis kepada Eks PGOT berupa Program Usaha Ekonomi Produktif (UEP). Setelah adanya dampak tersebut tentunya program UEP tersebut harus dievaluasi oleh pemerintah untuk memperhitungkan keberhasilan program tersebut.

Dari ketentuan tersebut di atas dapat digambarkan dalam kerangka berpikir implementasi peraturan daerah Kabupaten Demak No. 2 Tahun

2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten

Demak sebagai berikut.



**Kerangka Berpikir Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Demak No. 2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak**

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **A. Dasar Penelitian**

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu (Sugiyono, 2013:2). Data yang diperoleh melalui penelitian itu adalah data empiris (teramati) yang mempunyai kriteria tertentu yaitu valid. Valid menunjukkan derajat ketetapan antara data yang sesungguhnya terjadi pada objek dengan data yang dapat dikumpulkan oleh peneliti. Data yang valid pasti reliabel dan objektif.

Pendekatan yang dilakukan pada penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena ingin menggambarkan lebih mendalam bagaimana implementasi Perda Kabupaten Demak nomor 2 tahun 2015 khususnya Bab V mengenai Gelandangan dan Pengemis dengan kenyataan di lapangan. Artinya data yang dianalisis berbentuk deskriptif dan tidak berupa angka-angka seperti halnya pada penelitian kuantitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, dan lain-lain; secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2008:6).

##### **B. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah lokasi dimana peneliti melakukan penelitian. Penetapan lokasi penelitian sangat penting dalam rangka

mempertanggungjawabkan data yang diperoleh dan memperjelas lokasi yang menjadi sasaran dalam penelitian. Lokasi penelitian ini adalah di kawasan Wisata Masjid Agung Demak karena di tempat tersebut merupakan tempat Ziarah makam dan suatu kegiatan mendoakan leluhur, orang-orang yang sudah berjasa dalam masyarakat, yang dimagsut dalam ziarah makam disini adalah ziarah makam Sunan Kalijaga dan makam Raden Fatah yang terletak di belakang Masjid Agung Demak, disamping solat dan beribadah di dalam masjid para peziarah mempunyai tradisi memberikan sebagian uang atau sodaqoh pada pengemis di kawasan masjid karena ini merupakan ajaran yang di anjurkan oleh Islam untuk berbagi rizki kepada fakir miskin.

### C. Fokus Penelitian

Batasan masalah dalam penelitian kualitatif disebut dengan fokus, yang berisi pokok masalah yang masih bersifat umum. Pembatasan dalam penelitian kualitatif lebih didasarkan pada tingkat kepentingan, urgensi dan dan feaseibilitas masalah yang akan dipecahkan, selain juga faktor keterbatasan tenaga, dan dan waktu (Sugiyono, 2013:207).

Dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian adalah:

- a. Implementasi Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat khususnya Gelandangan dan Pengemis.
  - a) Usaha secara preventif kepada gelandangan dan pengemis berupa penyuluhan, pembinaan dan rehabilitasi.
  - b) Usaha secara represif, yaitu mengambil tindakan sesuai dengan ketentuan dan prosedur hukum yang berlaku.
- b. Program yang diterapkan Dinas Sosial Kabupaten Demak dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis.
  - 1) Jumlah Kouta Penerima Paket Usaha Ekonomi Produktif (UEP)

- 2) Mekanisme dan persyaratan penerimaan paket Usaha Ekonomi Produktif (UEP)
- 3) Jumlah bantuan yang diterima oleh peserta Usaha Ekonomi Produktif (UEP).

#### **D. Sumber Data Penelitian**

Menurut Lofland dan Lofland (1984:47) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. berkaitan dengan hal itu pada bagian ini jenis datanya dibagi ke dalam kata-kata dan tindakan, sumber data tertulis, foto, dan statistik (Moleong, 2008:157).

Sumber data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah:

##### **1. Sumber Data Primer**

Sumber data primer adalah sumber data primer dalam penelitian ini adalah memberikan data kepada pengumpul data (Sugiyono, 2013:225).

Sumber data primer dalam penelitian ini adalah informan. Informan dalam penelitian ini adalah Pemda Kabupaten Demak, Dinas Sosial Kabupaten Demak, Satpol PP Kabupaten Demak, Humas Masjid Agung Demak, peziarah, dan gelandangan pengemis yang mendapatkan program, dan gelandangan serta pengemis yang mendapatkan program UEP.

##### **2. Sumber Data Sekunder**

Selain Sumber data sekunder adalah sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau dokumen (Sugiyono, 2013:225).

Dalam penelitian ini, sumber data sekundernya diambil dari dokumentasi, buku, majalah, undang-undang, jurnal, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan topik penelitian.

## E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data 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 (Sugiyono, 2013:224).

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut.

### a. Wawancara (*Interview*)

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 (Moleong, 2008:186).

Untuk memperoleh data tentang implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang penanggulangan penyakit masyarakat di Kabupaten Demak, maka peneliti akan melakukan wawancara dengan informan tentang jalannya penertiban gelandangan dan pengemis dan upaya penanggulangannya oleh Dinas Sosial.

Dalam penelitian ini yang diwawancarai adalah, Humas Masjid Agung Demak, Gelandangan dan Pengemis, serta peziarah di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak, Gelandangan dan Pengemis yang ada di Kawasan Masjid Agung Demak, Humas Masjid Agung Demak, Kepala Dinas Sosial Kabupaten Demak dan Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Demak.

b. Pengamatan (Observasi)

Pengamatan dapat diklasifikasikan atas pengamatan melalui peranserta dan yang tanpa peranserta. Pengamatan peranserta yaitu pengamat melakukan dua peranan sekaligus, yaitu sebagai pengamat dan sekaligus menjadi anggota resmi dari kelompok yang diamatinya. Pada pengamatan tanpa peranserta pengamat hanya melakukan satu fungsi, yaitu mengadakan pengamatan (Moleong, 2008:176).

Teknik pengamatan dalam penelitian ini adalah dengan peranserta yaitu pengamat melakukan pengamatan secara langsung tentang gelandangan dan pengemis di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak yang dilakukan Dinas Sosial meliputi sosialisasi dari kebijakan tersebut, sanksi bagi yang melanggar, dan pembinaan sosial.

c. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Teknik pengumpulan data cara dokumentasi itu dengan mengumpulkan bahan-bahan yang berupa dokumen yang berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang (Sugiyono, 2013:240).

Penelitian ini menggunakan metode dokumentasi dengan mencari data-data berupa arsip-arsip, dokumen-dokumen maupun rekaman/aktifitas dari pihak terkait.

**F.** Validitas Data

Validitas data penelitian adalah ukuran suatu data tentang kevalidan serta sah atau tidaknya data penelitian. Data yang valid adalah data “yang tidak berbeda” antara data yang dilaporkan oleh peneliti dengan data yang sesungguhnya terjadi pada objek penelitian (Sugiyono, 2013:267).

Agar pengumpulan data dalam penelitian ini mempunyai validitas tinggi, maka setiap item pertanyaan akan dikonsultasikan kepada dosen pembimbing atau orang yang memahami permasalahan tersebut.

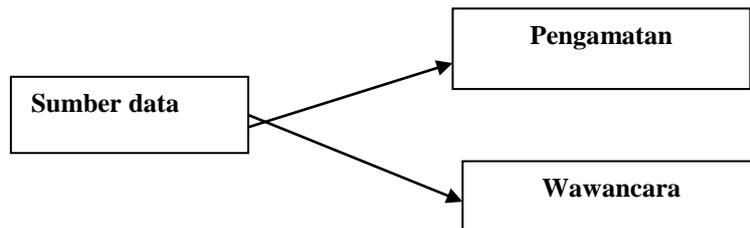
Teknik pengujian yang digunakan dalam penentuan validitas dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu (Moleong, 2008:330).

Teknik triangulasi yang digunakan oleh peneliti adalah pemeriksaan melalui sumber lain yang dapat dicapai dengan jalan:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara.
  2. Membandingkan apa yang dikatakan oleh orang di depan umum dengan yang dikatakan secara pribadi.
  3. Membandingkan apa yang dikatakan oleh orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
  4. Membandingkan perspektif dengan keadaan realita.
  5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.
- Patton dalam bukunya Moleong (2008:178),

Dalam skripsi ini teknik triangulasi yang digunakan dalam peneliti adalah:

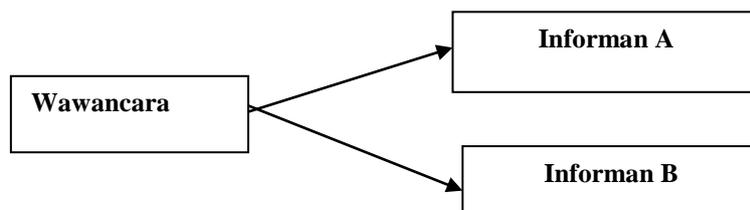
- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara. Dapat digambarkan dalam sumber sebagai berikut.



Sumber: Moleong (2008: 178)

Sumber data yang berasal dari pedoman wawancara, dibandingkan antara pengamatan dilapangan seperti membandingkan wawancara kepada Kepala Dinas Sosial Kabupaten Demak mengenai sosialisasi dari kebijakan tersebut kemudian di cocokan dengan kenyataan lapangan apakah di Kawasan Masjid Agung Demak ada sosialisasi dari kebijakan tersebut. Tujuannya adalah untuk menemukan kesamaan dalam mengungkapkan data.

b. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang diketahui secara pribadi.



Sumber: Moleong (2008: 178)

Dalam teknik ini membandingkan responden A dengan responden B dengan menggunakan pedoman wawancara yang sama ini lah sehingga peneliti lebih menggunakan mengungkapkan data dengan menggunakan yang point b ini. Tujuannya agar didapatkan hasil penelitian yang diharapkan sesuai dengan fokus penelitian.

## G. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama dilapangan, dan setelah selesai di lapangan (Sugiyono, 2013:245).

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto, dan sebagainya (Moleong, 2008:247).

Miles dan Huberman (1984), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh (Sugiyono, 2013: 246).

Adapun langkah-langkah analisis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

### a. Reduksi Data

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu di catat secara teliti dan terperinci. Mereduksi data berarti merangkum, 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 mencari bila diperlukan (Sugiyono, 2013:247).

### b. Penyajian Data

Dalam penelitian kualitatif penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk tabel, grafik, pie chart, pictogram dan sejenisnya. Melalui penyajian data

tersebut, maka data terorganisasikan, tersusun dalam pola hubungan, sehingga akan semakin mudah dipahami (Sugiyono, 2013:249).

Data yang telah diperoleh diklasifikasikan menurut pokok permasalahan dan dibuat dalam bentuk matriks sehingga memudahkan peneliti untuk melihat hubungan suatu data dengan data yang lainnya.

c. Mengambil Kesimpulan dan Verifikasi

Peneliti membuat kesimpulan berdasarkan data yang telah diproses melalui reduksi dan penyajian data. Penelitian ini memfokuskan pada dua sisi yang berlawanan, yaitu *das-sein* (fatka yang ada) dan *das-sollen* (apa yang seharusnya). Aspek *das-sein* berkenaan dengan tujuan ideal yang diharapkan dari implementasi Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 tentang penanggulangan penyakit masyarakat khususnya Bab V mengenai gelandangan dan pengemis di Wilayah Kabupaten Demak, yang digambarkan pada output dari optimalisasi tugas pelaksanaan tugas-tugas implemtasi kebijakan tersebut. Sedangkan aspek *das-sollen* berkaitan dengan gambaran nyata tentang realisasi implementasi Perda kabupaten Demak Nomor 9 Tahun 2001 tentang penanggulangan penyakit masyarakat khususnya Bab V menegnai gelandangan dan pengemis di Wilayah Kabupaten Demak.

Pengolahan data dilakukan berdasarkan pada setiap perolehan data dari catatan lapangan, direduksi, dideskripsikan, dianalisis, dan kemudian ditafsirkan.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum tentang Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak
  - a. Sejarah Kawasan Wisata Masjid Agung Demak serta Munculnya Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak

Di Kabupaten Demak terdapat beberapa objek wisata seperti objek wisata alam yaitu objek wisata pantai di Moro Demak dan Waduk Bongkah di Karangawen. Selain dua objek wisata alam Kabupaten Demak terdapat pula dua objek pariwisata utama yaitu objek pariwisata kompleks Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijogo di Kadilangu. Selain itu dikenal juga adanya wisata budaya yang dapat dilihat pada upacara Gerebeg Besar yang dilakukan pada tanggal 10 Dzulhijjah. Sedekah laut pada bulan syawal yang menampilkan tari barongan, rebana, dan lain-lain. Dan biasanya bertempat di Pantai Moro Demak yang dilakukan pada hari-hari tertentu (<http://arifinsujud.blogspot.co.id/p/sejarah-singkat-masjid-demak.html>).

Dari beberapa objek wisata di atas di Kabupaten Demak, objek wisata yang ramai dikunjungi oleh wisatawan adalah objek wisata Masjid Agung Demak dan objek wisata Sunan Kalijogo. Hal ini karena kedua objek wisata tersebut memiliki nilai historis, yang terkait pada masa Kerajaan Demak dan masa Walisongo. Kedua objek wisata di atas terletak di dua Kelurahan yang berbeda. Objek wisata Masjid Agung Demak

terletak di Kelurahan Bintoro dan makam Sunan Kalijogo terletak di Kelurahan Kadilangu. Keduanya terletak di Kecamatan Demak. Letak Masjid Agung Demak di tepi jalur jalan raya Pantura Jawa Tengah yang menghubungkan Semarang Demak, Kudus, dan lainnya. Tepatnya berada di sebelah barat alun-alun kota Demak.



Gambar 1. Masjid Agung Demak (Sumber: Dokumentasi pribadi).

Pariwisata keagamaan di Kabupaten Demak yang terpusat di Masjid Agung Demak mendorong berkembangnya daerah wisata tersebut menjadi pusat aktivitas ekonomi berupa mengembangkan jasa angkutan, PKL (Pedagang Kaki Lima) dan disisi lain terutama keberadaan para gelandangan dan pengemis. Umumnya pengemis dan gelandangan berasal dari luar daerah Demak. Peziarah mengemis karena tuntutan kebutuhan hidup yang belum tercukupi, dan hanya dengan cara seperti ini pengemis dan gelandangan bisa hidup. Yang melakukan pekerjaan ini umumnya adalah wanita, dengan tujuan untuk membantu pendapatan rumah tangga. Jadi pekerjaan ini merupakan pekerjaan sampingan atau tambahan.

Hak untuk melangsungkan hidup dan kehidupan sebagai warga negara Indonesia dijamin oleh konstitusi, dan salah satu dari warga negara tersebut adalah gelandangan dan pengemis. Untuk mempertahankan kehidupan sehari-hari diperlukan keterampilan yang mumpuni sehingga dengan itu mampu mencari nafkah dan memperoleh dengan cara yang baik pula. Dengan terbatasnya lapangan pekerjaan dan keterampilan yang kurang memadai, sehingga banyak ditemukan dari mereka memilih hidup dengan cara menggelandang dan mengemis.

Untuk mengantisipasi laju pertumbuhan gelandangan dan pengemis yang kian meningkat khususnya di wilayah Kawasan Wisata Masjid Agung Demak, Pengelola Masjid Agung Demak mengusulkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Demak, sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Demak menerbitkan Perda No. 2 Tahun 2015 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Meskipun sudah berlaku namun keberadaan Perda penanggulangan gelandangan tersebut belum di patuhi oleh para gelandangan dan pengemis di sekitar Kawasan Wisata Masjid Agung Demak. Ini terlihat masih ada beberapa gelandangan dan pengemis yang masih ada di sekitar Masjid Agung Demak.

Upaya Pemerintah Kabupaten Demak terbukti pada saat observasi yang peneliti lakukan di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak sudah ada Perda No. 2 Tahun 2015 yang dibuktikan dengan dokumentasi sebagai berikut.



Sumber: Dokumentasi Humas Masjid Agung Tahun 2015

b. Letak Masjid Agung Demak

Bangunan Masjid Agung Demak terletak di pusat kota Kabupaten Demak. Di sebelah kanan bangunan masjid terdapat kantor Kabupaten Demak yang merupakan pusat pemerintahan. Tidak jauh dari kantor Kabupaten Demak di tepi jalan raya Demak-Kudus terdapat Pasar Demak. Berhadapan dengan Masjid terdapat Lembaga Pemasarakatan Kabupaten Demak. Adapun di sebelah selatan alun-alun terdapat bangunan sekolah dan jalan raya Semarang-Demak. Di sekeliling Masjid Agung Demak terdapat perkampungan penduduk yang disebut dengan Kampung Kauman.

c. Fasilitas-fasilitas yang terdapat pada Masjid Agung Demak

Bagian luar bangunan masjid, di tepi jalan raya tiap pagi dan sore hari terdapat tenda-tenda dan gerobak dorong milik pedagang kaki lima yang mangkal di depan masjid. Pagi, PKL ini mulai bekerja antara jam

setengah enam sampai jam setengah delapan, dan sore antara jam empat sore sampai jam sepuluh malam. Kecuali pada malam Jumat Kliwon dan malam minggu. Para pedagang kaki lima berdagang mulai dari sore hari sampai menjelang pagi.

Di samping kanan masjid terdapat tempat parkir kendaraan yang di tumpangi wisatawan/peziarah yaitu bus kecil dan mobil, di dalamnya terdapat pedagang kaki lima. Bus kecil dan mobil masuk taman parkir Masjid Agung Demak mulai dari jam 06.00-18.00 WIB. Sedang mulai pukul 18.00 – 06.00 WIB bus besar masuk ke lokasi parkir ini (Sumber: peraturan parkir Masjid Agung Demak).

Di kompleks Masjid Agung Demak sebenarnya tidak ada unsur Walisongo. Di kompleks ini terdapat makam keluarga Sultan-Sultan Demak dan keturunannya. Tetapi Masjid Agung Demak dipandang sebagai masjid peninggalan Walisongo dari periode Kesultanan Demak maka masjid ini tetap dikunjungi wisatawan keagamaan atau peziarah dari berbagai penjuru (hasil wawancara dengan informan: Mashuri, 7 September 2014). Objek wisata ini meliputi bangunan masjid yang tertua di Jawa yaitu Masjid Agung Demak, yang di dalamnya terdapat komplek makam pararaja dan saudara serta bangsawan beserta keluarga Kerajaan Demak pada masa lampau, yang tak kalah menariknya di dalam komplek Masjid Agung Demak terdapat pula barang-barang peninggalan sejarah

pada masa lalu. Sehingga menjadi daya tarik tersendiri bagi wisatawan untuk berkunjung ke tempat wisata keagamaan ini.

d. Lembaga-Lembaga yang Mengelola Masjid Agung Demak

Beberapa lembaga yang terkait dalam pengelolaan, pengembangan, dan pelestarian Masjid Agung Demak di Kabupaten Demak, yaitu Kantor Pariwisata dan Budaya, Kantor Pendapatan Daerah, BKM (Badan Kemakmuran Masjid), dan Ta'mir Masjid Agung Demak. Pengelolaan objek wisata Masjid Agung Demak secara teknis dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Budaya, sedangkan pengelolaan pendapatan retribusi dan perpajakan disetorkan ke Dinas Pendapatan Daerah.

1) Peran BKM, Ta'mir dan Karyawan Masjid Agung Demak.

BKM atau Badan Kemakmuran Masjid merupakan lembaga di bawah Departemen Agama Kabupaten Demak, dan merupakan lembaga yang mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan pengurus masjid di Kabupaten Demak termasuk Masjid Agung Demak. Kepengurusan BKM diketuai oleh unsur pejabat Kandepag RI Kabupaten Demak. BKM menyerahkan urusan teknis kepada Ta'mir Masjid yaitu lembaga yang menyelenggarakan aktivitas sehari-hari di lingkungan masjid yang bersangkutan. Termasuk dalam pengelolaan Masjid Agung Demak. BKM mengelola kekayaan dan mengembangkan kegiatan masjid di Kabupaten Demak. Dengan keorganisasian seperti itu maka secara operasional

pemasukan dari sektor pariwisata keagamaan turut mendukung pendapatan masjid-masjid lain di Kabupaten Demak.

Peran BKM dalam pengembangan objek wisata Masjid Agung Demak adalah menasehati, memantau, dan ikut mendanai penataan wisata religius di Kabupaten Demak. Menasehati dalam hal ini BKM memberikan nasehat kepada pengurus Masjid Agung Demak jika para pengurus mengalami kesulitan dalam pengelolaan Masjid Agung Demak. Memantau, BKM memantau bangunan dan infrastruktur Masjid Agung Demak mulai dari kayu, dinding, lantai, tembok, tempat wudlu, dan benda-benda sejarah lainnya. Selain memantau bangunan dan infrastruktur masjid, BKM juga memantau pengelolaan masjid dari jauh. Jadi jika pengelola mengalami kesulitan maka BKM dapat memberikan nasehat sebagai bagian dari solusi yang dibutuhkan.

## 2) Peran Kantor Pariwisata dalam Pengembangan Objek Wisata Masjid Agung Demak

Dalam pelestarian dan pengembangan Masjid Agung Demak kantor Pariwisata memiliki tugas berada di wilayah luar objek wisata Masjid Agung Demak, yaitu dengan menyediakan sarana perparkiran bus di lingkungan Masjid Agung Demak, dan penataan PKL serta menangani gelandangan dan pengemis di sekitar makam. Hal ini bertujuan untuk mendukung berkembangnya pariwisata di Kabupaten Demak. Kantor Pariwisata bertugas mengarahkan para peziarah yang menggunakan bus dan kendaraan roda empat untuk parkir di tempat yang telah disediakan.

Usaha penataan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh kantor pariwisata di serahkan kepada Dinas Sosial dan Satpol PP Kabupaten Demak yaitu dengan pendataan, pemantauan, , pengendalian dan pengawasan tempat yang semula berada di depan Masjid Agung Demak, kemudian dilakukan penanganan dan mengadakan penyuluhan atau pembinaan kepada para gelandangan dan pengemis di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak agar setelah mendapatkan pembinaan dari dinas sosial para gelandangan dan pengemis tersebut tidak kembali lagi ke tempat semula.

## 2. Implementasi Perda No. 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat untuk Penanggulangan Masalah Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Masjid Agung Demak

Pada Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 bab XIII pasal 24 ayat 2 menyebutkan sanksi bagi setiap orang yang melanggar larangan tersebut maka akan mendapat kurungan penjara paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda Rp 5.000.000,00,- (lima juta rupiah). Menyangkut pembinaan gelandangan dan pengemis yang merupakan fenomena sosial masyarakat seiring perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sangat pesat. Pada bab ini akan dibahas dan diuraikan hasil temuan dari lapangan mengenai implementasi kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Demak tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak yang telah diatur dalam Peraturan Daerah yang baru yaitu Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2015.

Menurut hasil wawancara dengan Sekretaris Darah Kabupaten Demak (Singgih Setyono) mengatakan bahwa:

“Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2001 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, selanjutnya hal tersebut sekarang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 bab XIII pasal 24 ayat 2 menyebutkan sanksi bagi setiap orang yang melanggar larangan tersebut maka akan mendapat kurungan penjara paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda Rp 5.000.000,00,- (lima juta rupiah), (wawancara dengan Sekretaris Darah Kabupaten Demak Bapak Singgih Setyono tanggal 27 Juli 2015).

Dari hasil wawancara di atas dengan Sekretaris Darah Kabupaten Demak Bapak Singgih Setyono, menjelaskan bahwa sebelum Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2001 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, selanjutnya hal tersebut sekarang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 bab XIII pasal 24 ayat 2 menyebutkan sanksi bagi setiap orang yang melanggar larangan tersebut maka akan mendapat kurungan penjara paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda Rp. 5.000.000,00,- (lima juta rupiah), sehingga mengenai gelandangan dan pengemis yang berada di sekitar Kawasan Wisata Masjid Agung Demak, sebenarnya dengan adanya peraturan pemerintah daerah yang baru yaitu Perda nomor 2 tahun 2015 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis sudah ada sanksi yang tegas dan ada bentuk pengumuman yang disosialisasikan sehingga bagi yang melanggar akan diberi sanksi yang ada dalam Perda tersebut. Untuk itu perlu diadakan kerjasama antara beberapa departemen terkait untuk menyikapi berbagai fenomena yang ada di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak tentang masih ada saja pengemis

dan gelandangan yang berada di sekitar tempat tersebut meskipun ada peraturan daerah yang melarang keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut.

Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2001 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, yang selanjutnya hal tersebut sekarang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 sebenarnya juga sudah ada dan di berlakukan, ini terbukti dengan dibuktikan foto dokumentasiasi dari Pemerintah Kabupaten Demak sebagai berikut.



Untuk itu di bawah ini akan diuraikan tentang implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang penanggulangan penyakit masyarakat yaitu gelandangan dan pengemis Kabupaten Demak. Agar supaya dalam penanganan dan mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis di tempat tersebut.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015, telah diatur secara rinci dan sangat jelas tentang langkah-langkah yang akan dilaksanakan

oleh pemerintah daerah dalam memberikan penanggulangan dan menangani masalah gelandangan dan pengemis yang semakin bertambah. Dalam menjalankan langkah-langkah penanganan dan pembinaan tersebut tentunya tidaklah berjalan dengan mudah sesuai dengan apa yang diharapkan sesuai dengan isi dari Peraturan Daerah tersebut. Namun di lain pihak Pemerintah Kabupaten Demak juga akan mendapatkan tantangan sebagai penghambat dari pembinaan yang dilakukan.

Mengenai gelandangan dan pengemis tidak mengindahkan dan mematuhi peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tersebut, salah satu gelandangan dan pengemis yang peneliti wawancarai bernama Ibu Tik (32 tahun) janda muda anak satu mengatakan sebagai berikut.

“saya sudah tahu mbak kalau dilarang mengemis di tempat ini, tetapi yang namanya larangan tidak bertahan lama berlakunya mbak” (wawancara dengan Ibu Tik (32 tahun) janda muda anak satu, tanggal 27 Juli 2015).

*“kulo nggih ngertos mbak yen wonten larangan ngemis wonten mriki, nanging sing jengene larangan rak ora sue kanggone mbak”* (wawancara dengan Ibu Tik (32 tahun) janda muda anak satu, tanggal 27 Juli 2015).

Selain pernyataan di atas masih ada salah satu gelandangan yang peneliti wawancarai bernama Bapak Susman (65 tahun) mengatakan sebagai berikut.

“saya sudah tahu mbak, dan sudah cukup lama larangan tentang mengemis itu, tetapi kalau saya pikir dari pada mencuri punya orang lain lebih baik saya kerja seperti ini” (wawancara dengan Bapak Susman (65 tahun), tanggal 27 Juli 2015).

*“kulo pun ngertos mbak, lan pun radi sue yen larangan ngemis niku, ning yen kulo pikir ketimbang nyolong duwek e tiang mending kulo kerjo ngeten niki”* (wawancara dengan Bapak Susman (65 tahun, tanggal 27 Juli 2015).

Dari wawancara di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa para pengemis dan gelandangan yang berada di sekitar Masjid Agung Demak sudah mengetahui Perda Nomor 2015, akan tetapi bagi mereka larang mengemis di tempat itu merupakan larangan tidak bertahan lama berlakunya serta tidak ada sanksi jika Perda itu di langgar. Jadi mereka tetap menekuni pekerjaan sebagai pengemis dan gelandangan di kawasan Masjid Agung Demak Tersebut. Mereka berpikir dari pada mencuri lebih baik mereka kerja mengemis saja.

Sedangkan mengenai mengapa mereka berprofesi sebagai pengemis, melalui wawancara yang peneliti lakukan dengan pengemis yang berada di sekitar Masjid Agung Demak bernama Bapak Mul (40 th) mengatakan sebagai berikut.

*“saya jadi seorang pengemis ini gara-gara tidak punya uang mbak, ya untuk menghidupi anak dan istri mbak”* (wawancara dengan Bapak Mul (40 th), tanggal 27 Juli 2015).

*“kulo dados wong njaluk iki yo goro-goro ora nduwe duit mbak, yo kanggo ngingoni anak lan bojone mbak”* (wawancara dengan Bapak Mul (40 th), tanggal 27 Juli 2015).

Responden yang lain bernama Ibu Sutinah (75 tahun) dalam wawancara nya pada tanggal 27 Juli 2015 mengatakan sebagai berikut.

*“masalah kemiskinan yang menyebabkan saya bekerja seperti ini mbak. (kekurangan) namanya saya menghidupi tiga anak yang masih sekolah hanya bisa bekerja seperti ini untuk mencukupi*

hidup” (wawancara dengan Ibu Sutinah (75 tahun), tanggal 27 Juli 2015).

Dari beberapa wawancara mengenai keberadaan pengemis di kawasan Masjid Agung di atas dapat disimpulkan bahwa kebanyakan penyebab mereka menjadi pengemis disebabkan tidak punya uang untuk menghidupi anak dan istri serta masalah kemiskinan yang menyebabkan mereka bekerja menjadi pengemis.

Kondisi di kawasan Masjid Agung Demak ini juga sebenarnya sudah dikeluhkan oleh para peziarah yang datang berkunjung. Seperti salah satu pengunjung yang diwawancarai peneliti yang bernama Bapak Andi (45 th) sebagai berikut.

“kalau ada larangan memberi uang kepada gelandangan dan pengemis di kawasan ini masjid Agung Demak ini karena kalau di kawasan ini digunakan mengemis di lingkungan sini tidak tepat karena di sini itu tempat wisata religi mbak” (wawancara dengan Bapak Andi (45 th), tanggal 27 Juli 2015).

Sesuai dengan pendapat di atas ada peziarah yang bernama Nurcahyo (50 tahun) menguatkan pendapatnya sebagai berikut.

“saya setuju jika larangan memberi uang kepada gelandangan dan pengemis di kawasan ini karena kalau tetap mengemis, maka saya kasih tau mbak kepadanya bahwa dari pada saya kena sanksi sebaiknya uang sumbangan saya masukkan ke kotak infaq” (wawancara dengan Nurcahyo (50 tahun), tanggal 27 Juli 2015).

Jadi wawancara di atas dapat di jelaskan bahwa para peziarah dan pengunjung di Masjid Agung Demak setuju jika larangan memberi uang kepada gelandangan dan pengemis di kawasan ini diberi sanksi karena

kalau tetap mengemis, maka uang sumbangan dimasukkan ke kotak infaq karena kawasan ini termasuk kawasan wisata religi.

Sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015 bahwa bentuk penanganan dan pembinaan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Demak dalam hal ini Dinas Sosial Kabupaten Demak terdiri atas empat bentuk pembinaan. Kelima bentuk pembinaan tersebut yaitu, (1) Pembinaan yang terdiri dari tiga langkah pembinaan yaitu, Pembinaan Pencegahan, Pembinaan Lanjutan, dan Usaha Rehabilitasi Sosial, (2) Pemberdayaan, (3) Bimbingan Lanjutan, dan (4) Partisipasi Masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2015 tentang penanganan gelandangan dan pengemis ada beberapa langkah pembinaan untuk menanggulangi keberadaan mereka di jalan atau dalam penelitian ini di sekitar Kawasan Wisata Masjid Agung Demak yakni pencegahan, pembinaan lanjutan, dan usaha rehabilitasi.

Berbicara masalah penanganan jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak. Pemerintah Kabupaten Demak, sejak tahun 2001 telah mencanangkan program penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak, namun dalam menjalankan program tersebut jelas ada langkah-langkah yang wajib dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini jelas Pemerintah Kabupaten Demak, yang tidak terlepas dari peraturan yang telah ditetapkan dalam peraturan baru yaitu Peraturan Daerah Nomor

2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak.

Ini sesuai dengan pasal 10 perda Nomor 2 tahun 2015 yang isinya sebagai berikut.

“untuk menanggulangi, mencegah serta mengurangi kegiatan gelandangan dan pengemis dilakukan upaya pencegahan berupa penyuluhan, pembinaan dan rehabilitasi” (pasal 10 Perda Nomor 2 tahun 2015).

Hasil wawancara langsung dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 10 Juli 2015 mengatakan sebagai berikut.

“....selama ini yang kami lakukan sudah mengacu kepada Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2015, dimana langkah atau bentuk pembinaan yang langsung kami lakukan itu ada tiga, yaitu pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan, dan usaha rehabilitasi sosial” (wawancara langsung dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 10 Juli 2015)

Dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak di atas maka dapat dikatakan bahwa sejauh ini Pemerintah Kabupaten Demak telah berupaya untuk menangani permasalahan gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak terutama di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak dengan melakukan ketiga cara atau langkah pembinaan menurut Kepala Dinas Sosial Kabupaten Demak tersebut. Dari uraian wawancara di atas dapat di jelaskan dengan beberapa bukti dokumentasi yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Demak sebagai berikut.

a. Pencegahan awal

Dalam melakukan pencegahan awal, yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Demak khususnya untuk awal tahun 2015 yakni mengadakan pendataan dan pengadaan posko pembinaan gelandangan dan pengemis. Berdasarkan hasil wawancara langsung dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 10 Juli 2015 mengatakan sebagai berikut.

“...langkah awal yang kami lakukan untuk saat ini adalah melakukan pendataan dan pengadaan posko di beberapa titik di Kabupaten Demak, terutama di Kawasan Masjid Agung Demak. Ini dilakukan untuk menindaki gelandangan dan pengemis yang ada untuk didata dan diberikan pengarahan” (wawancara langsung dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 10 Juli 2015).

Dari pernyataan di atas menjelaskan bahwa langkah awal untuk mencegah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak adalah dengan pengadaan posko yang berfungsi sebagai bentuk pencegahan awal melalui pendataan dan pengarahan awal dari pihak Dinas Sosial yang bekerja sama dengan Satpol PP, masyarakat, dan mahasiswa.

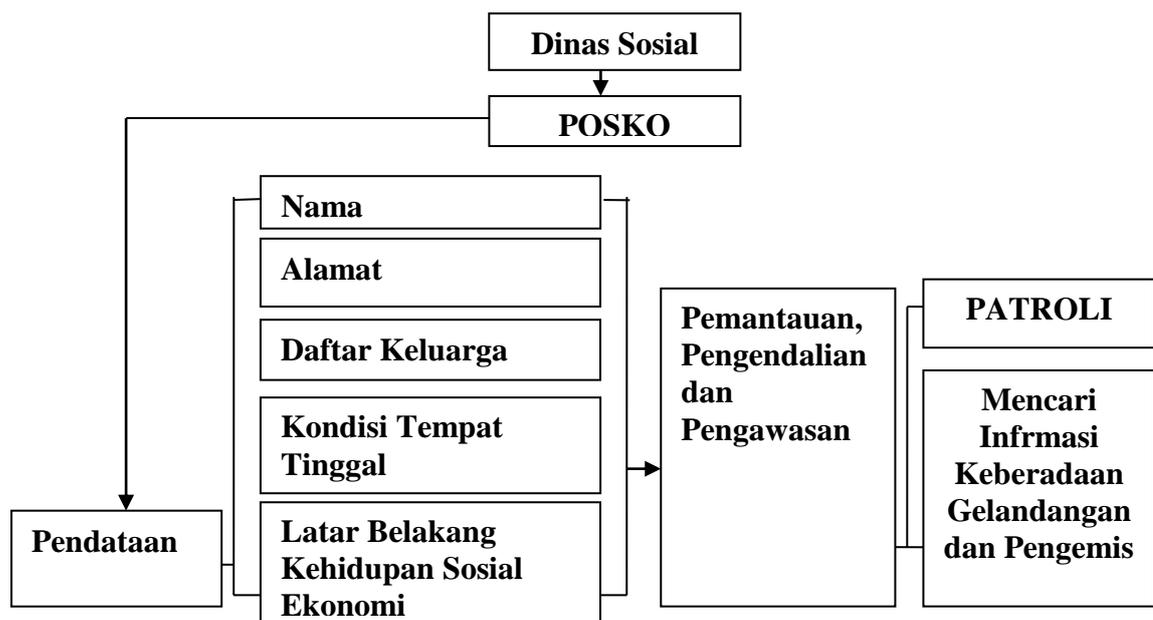
Pencegahan sendiri merupakan bentuk awal dari suatu yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Demak yang bertujuan mencegah berkembangnya dan meluasnya jumlah penyebaran dan kompleksitas permasalahan penyebab adanya gelandangan dan pengemis. Pencegahan sendiri dilakukan dalam beberapa bentuk kegiatan, yakni pembuatan posko

yang bertujuan untuk mengetahui sebab kenapa mereka (gelandangan dan pengemis) ada di jalanan.

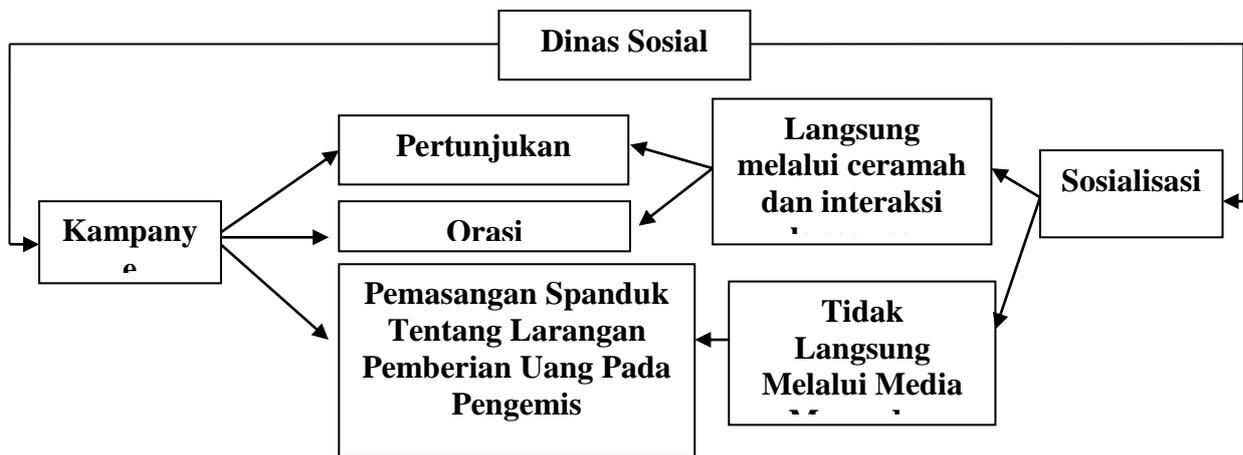
Berikut merupakan bentuk kegiatan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Demak yang dimotori oleh Dinas Sosial Kabupaten Demak, yaitu:

- a) Pendataan;
- b) Pemantauan, pengendalian, dan pengawasan;
- c) Kampanye yang dilanjutkan dengan kegiatan sosialisasi.

Untuk lebih mengetahui tentang pencegahan yang dilakukan oleh Dinas Sosial maka penulis mencoba membuat sebuah skema tentang pencegahan yang dilakukan oleh dinas sosial yang bekerja sama dengan, LSM, Satpol PP, masyarakat, dan mahasiswa. Berikut merupakan kerangka sari proses pencegahan dalam menekan laju pertumbuhan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak.



Bagan 1. Skema Pembinaan awal yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Demak  
 Sumber: Data Sekunder yang Sudah Diolah Pada Dinas Sosial Kabupaten Demak 2015



Bagan 2. Skema Pencegahan yang dilakukan oleh Dinas Sosial  
 Sumber: Data Sekunder yang Sudah Diolah Pada Dinas Sosial Kabupaten Demak 2015

Dari data sekunder yang sudah diolah di atas dapat ditelusuri bahwa pencegahan dilakukan pertama adalah pembuatan posko di sepuluh titik persimpangan jalan yang ada di Kabupaten Demak yang selanjutnya melalui posko tersebut dilakukan kegiatan pendataan langsung oleh Dinas Sosial Kabupaten Demak yang di bekerjasama dengan lembaga-lembaga sosial, satpol PP, Mahasiswa, dan masyarakat yang ada di Kabupaten Demak (Data Sekunder yang Sudah Diolah Pada Dinas Sosial Kabupaten Demak 2015).

Pada kegiatan pendataan tersebut dapat diketahui data yang berisikan tentang nama, alamat, daftar keluarga, kondisi tempat tinggal,

latar belakang kehidupan sosial-ekonomi, asal daerah, pekerjaan, status keluarga, dan permasalahan pokok yang di hadapai. Data-data ini merupakan data awal yang dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pembinaan pada tingkat selanjutnya, ini bertujuan untuk mengetahui secara garis besar jumlah gelandangan dan pengemis di setiap kecamatan dan sudut Kota Demak yang sering digunakan sebagai keberadaan gelandangan dan pengemis.

Kegiatan selanjutnya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Demak melalui Dinas Sosial Kabupaten Demak yang bekerjasama dengan instansi terkait seperti Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) dan LSM lainnya setelah melakukan pendataan yaitu menggelar kegiatan pemantauan, pengendalian, dan pengawasan yang di lakukan degan cara kegiatan patroli ke tempat-tempat umum dan tempat menurut hasil pendataan sebagai tempat atau kawasan aktivitas dari gelandangan dan pengemis tersebut. Dari hasil kegiatan patroli yang dilakuakan oleh Dinas Sosial Kabupaten Demak bekerjasama dengan LSM dan satpol pp nantinya sebagai informasi betul atau tidaknya keberadaan gelandangan dan pengemis di kawasan atau lokasi yang telah diketahui melalui proses pendataan sebelumnya. Kegiatan patroli pada tahap pencegahan ini dilakukan hanya untuk sekedar mengetahui lokasi-lokasi yang dijadikan tempat atau kawasan atau lokasi gelandangan dan pengemis tersebut melakukan aktivitasnya dilakukan setiap 1 bulan sekali.

Selanjutnya, setelah dilakukan pemantauan, pengendalian, dan pengawasan melalui kegiatan patroli kemudian selanjutnya Dinas Sosial Kabupaten Demak menggelar kegiatan kampanye dan sosialisasi tentang keberadaan Peraturan sebagai pengikat dan juga memberikan informasi tentang larangan kepada masyarakat pada umumnya untuk tidak membiasakan memberikan uang di jalanan atau yang menurut penelitian ini adalah di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak. Kegiatan kampanye dan sosialisasi dilakukan pada lingkungan masyarakat Kota Demak dan sekitarnya. Kegiatan kampanye dilakukan melalui pertunjukan, orasi, dan pemasangan spanduk atau baliho untuk tidak memberikan uang pada gelandangan dan pengemis. Sedangkan bentuk sosialisasi sendiri terbagi atas dua bentuk, yaitu baik secara langsung maupun tidak langsung. Sosialisai secara langsung sendiri dilakukan dalam bentuk ceramah maupun interaksi yang memberikan informasi kepada seseorang atau sekelompok orang melalui tatap muka atau dialog secara langsung, sedangkan sosialisasi secara tidak langsung sendiri dilakukan melalui media cetak maupun di media elektronik sebagai media perantara antara pemerintah kepada masyarakat sebagai objek dari peraturan ini (Perda Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015). Namun, pada intinya kegiatan itu semua tidak akan terlaksana tanpa andil yang besar dari masyarakat Kabupaten Demak sendiri.

#### b. Pencegahan lanjutan

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pencegahan lanjutan merupakan pencegahan yang menitik beratkan ke meminimalisir gelandangan dan pengemis, yang melakukan aktivitasnya di tempat-tempat umum khususnya di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak. Pencegahan lanjutan juga lebih mengarah kepada keberlangsungan hidup mereka. Selain itu pencegahan lanjutan juga sebagai lanjutan dari langkah pencegahan yang telah dilakukan sebelumnya. Selanjutnya mengenai hal itu Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak Bapak Bukhori, S. Sos, tanggal 10 Juli 2015 yang di wawancarai peneliti mengatakan sebagai berikut.

“...untuk menindaklanjuti pencegahan awal, kami kemudian memberikan pengarahan kepada mereka melalui posko yang kami bentuk. Pengarahan yang kami berikan adalah berupa larangan untuk melakukan aktivitas di kawasan Wisata Masjid Agung Demak dan memberikan mereka alternatif berupa rehabilitasi sosial walaupun belum ada selter untuk penanggulangan gelandangan dan pengemis. Tetapi walaupun sudah ada posko yang kami buat kami tetap melakukan kegiatan patroli, ketika patroli dilakukan lantas masih ada yang kami temui sedang melakukan aktivitasnya, maka langsung kami jaring dan membawahnya ke kantor polisi untuk dilakukan penyidikan lebih lanjut dari yang terjaring rasia. Selanjutnya diberikan surat pernyataan yang terjaring untuk tidak lagi melakukan aktivitas di kawasan Wisata Masjid Agung Demak, Ini dilakukan sebagai bentuk pemberian perlindungan yang kami lakukan kepada mereka (wawancara dengan Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan pernyataan-pernyataan tersebut yang diungkapkan langsung oleh Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial

Kabupaten Demak bahwa untuk menindak lanjuti pencegahan kepada gelandangan dan pengemis ada beberapa kegiatan yang dinas sosial lakukan yang bekerja sama dengan pihak-pihak instansi lainnya.

Kegiatan yang dilakukan Dinas Sosial Kabupaten Demak dalam tahap pencegahan lanjutan ini salah satunya yaitu mengadakan kegiatan pembuatan posko. Pembuatan posko pada tahap ini sebagai bentuk pengendalian kepada gelandangan dan pengemis untuk menekan laju pertumbuhan mereka, serta mengungkap masalah pokok yang mereka hadapai berdasarkan atas situasi dan kondisi pada saat dilakukannya kegiatan posko tersebut. Kegiatan posko ini tidak lebih dari lanjutan kegiatan sosialisasi dan kampanye Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015. Perlu diketahui bersama bahwa pada kegiatan pelaksanaan posko ini pemerintah Kabupaten Demak dalam hal ini Dinas Sosial Kabupaten Demak bekerja sama dengan beberapa unsur yaitu, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja), unsur Kepolisian, dan juga unsur mahasiswa. Namun, walaupun dalam kegiatan ini melibatkan pihak Satpol PP maupun pihak Kepolisian tetapi dalam pelaksanaan kegiatan posko tidak dilakukan penangkapan, melainkan hanya sebatas pengungkapan akan masalah yang dihadapi tiap-tiap anak jalanan sebagaimana telah di jelaskan sebelumnya.

Walaupun telah dilakukan kegiatan posko ini sebagai bentuk dari kegiatan perlindungan. Tetapi, Dinas Sosial Kabupaten Demak yang

bekerja sama dengan pihak Satpol PP tetap melakukan kegiatan patroli turun ke jalan yang dianggap sebagai kegiatan rutin yang dilakukan. Namun, ketika kegiatan patroli berlangsung ternyata masih ada yang kedapatan melakukan aktivitasnya, maka pihak aparat yang turun melakukan patroli langsung untuk segera menjaring yang kedapatan (tertangkap basah) masih melakukan aktivitasnya. Kegiatan yang dilakukan ini dimaksudkan sebagai bentuk pengendalian.

Setelah dilakukan patroli lintas masih ada yang tertangkap sedang melakukan aktivitasnya, maka akan dijaring atau ditangkap untuk selanjutnya di arahkan ke panti rehabilitasi sosial. Ditempat tersebut akan ditampung secara sementara selama kurang lebih 3 (tiga) bulan untuk dilakukan pencegahan. Pencegahan yang dilakukan selama dalam masa penampungan sementara terdiri atas bimbingan sosial, bimbingan mental spiritual, bimbingan hukum, serta permainan adaptasi sosial atau *outbond*. Selama dalam kegiatan pencegahan tersebut maka dilakukan pula pendekatan awal kepada gelandangan, pengemis, dan pengamen dengan cara mengidentivikasi dan menyeleksi apa saja yang menjadi masalah pokok sehingga yang terjaring razia ini masih saja melakukan aktivitasnya dijalanan. Dari identifikasi dan seleksitersebut, dapat diketahui permasalahan utama yang di hadapi gelandangan dan pengemis ini. Setelah diketahui masalahnya maka pihak Dinas Sosial yang bekerja sama

dengan instansi terkait dapat mengungkapkan dan memahami masalah serta apa yang perlu dilakukan guna mengatasi masalah-masalah tersebut.

Sebelum memutuskan upaya apa yang akan dilakukan untuk menangani permasalahan tersebut, maka Dinas Sosial yang bekerjasama dengan instansi-instansi terkait melakukan temu bahas untuk menentukan apa saja yang harus dilakukan untuk menangani berbagai permasalahannya. Setelah diketahui lebih dalam maka diadakan pendampingan secara individual, artinya dalam pendampingan ini bukan saja mereka yang terjaring yang mendapatkan bimbingan tersebut melainkan juga dilakukan pendampingan terhadap keluarga bersangkutan secara rutin dan berkesinambungan. Selain dilakukan pendampingan secara rutin dan berkesinambungan, maka pihak Dinas Sosial yang bekerjasama dengan instansi terkait menentukan apakah yang terjaring akan dikembalikan ke lingkungan masyarakat baik itu diikutkan dalam pendidikan secara formal maupun non-formal atau secara bersyarat yang berarti tidak akan kembali melakukan aktivitasnya di tempat semula mereka dirazia atau tetap tinggal di panti guna dilakukan pengrehabilitasian sebelum dikembalikan ke lingkungan.

Untuk lebih memahami alur tentang pencegahan lanjutan penulis telah membuat skema tentang pembinaan lanjutan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Demak semisal Usaha Rehabilitasi Sosial.

Pelaksanaan kegiatan rehabilitasi sosial yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial yaitu bekerja sama dengan lembaga-lembaga pusat rehabilitasi untuk gelandangan dan pengemis dilakukan dalam kurun waktu tertentu, sesuai dengan perkembangan selama mengikuti program. Berikut adalah proses yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Demak dalam merehabilitasi para gelandangan dan pengemis.

Seperti yang diungkapkan oleh Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak Bapak Bukhori, S. Sos, pada tanggal 10 Juli 2015 yang diwawancarai peneliti mengatakan sebagai berikut.

“usaha rehabilitasi sosial melalui beberapa hal yaitu: pendekatan awal, pelaksanaan pelayanan dan rehabilitasi sosial (bimbingan mental, bimbingan fisik, bimbingan sosial, dan bimbingan ketrampilan), kemudian dibimbing Praktek Belajar Kerja (PBK)” (wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 10 Juli 2015).

Penjelasan dari pernyataan di atas dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Pendekatan Awal

Proses pendekatan ini dilakukan oleh pihak Dinas Sosial yang bekerja sama dengan lembaga-lembaga sosial dengan melaksanakan penertiban dan selanjutnya di data dan selanjutnya identifikasi untuk menentukan langkah selanjutnya apakah akan dikembalikan kekeluarga atau akan dilakukan rehabilitasi. Seperti wawancara yang diungkapkan sebagai Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak bapak Bukhori, S. Sos, pada tanggal 10 Juli 2015 berikut.

“...pembinaan rehabilitasi yang kami lakukan kepada mereka yang terjaring rasia itu berbeda-beda. Sesuai dengan kebutuhannya masing-masing tentunya. Contohnya untuk anak jalan usia sekolah selain kami lakukan bimbingan secara umum seperti bimbingan spiritual, fisik, dan bimbingan sosial, kami juga memberikan bantuan seperti menyekolahkan mereka, dan bagi gelandangan yang usia produktif kami bimbing mereka agar mau direhabilitasi dan diberikan pembekalan dunia kerja” (wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 10 Juli 2015).

Pengungkapan dan pemahaman masalah pengungkapan dan perumusan rencana pelayanan dalam upaya untuk menelusuri dan menggali data yang menerima pelayanan, faktor-faktor penyebab masalah, tanggapannya serta kekurangan dan kelebihan dalam upaya membantu dirinya sendiri, hal ini dapat dianalisis dan diolah untuk membantu upaya rehabilitasi sosial dan sosialisasi bagi penerimaan pelayanan tersebut. Adapun aspek-aspek dalam *assessment* meliputi:

- a. Fisik :Yang perlu dipahami oleh pekerja sosial adalah kondisi riwayat dari gelandangan dan pengemis seperti riwayat sakit atukah yang menyangkut masalah pantangan mereka.
- b. Mental spiritual/psikologis: yang dapat dipahami dari kegiatan ini adalah mencakup kepribadian, kecerdasan, kemampuan, dan kematangan emosi termasuk bakat, minat dan lain-lainya.
- c. Sosial: mencakup kondisi keluarga, sekolah, lingkungan tempat tinggal, termasuk pola pendidikan dalam keluarga dan komunikasi yang selama ini diterapkan.
- d. Keterampilan: ini mencakup pendidikan formal dan non formal, keterampilan yang telah dikuasai klien termasuk pekerjaan yang pernah ditekuni sebelum menjadi klien didalam panti.

## 2. Pelaksanaan Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial

Pelaksanaan kegiatan pelayanan dan rehabilitasi sosial berdasarkan pada hasil *assessment* yang dilakukan oleh Dinas Sosial. Hasil dari *assessment* tersebut nantinya akan berkelanjutan, artinya hasil *assessment* dilakukan tidak hanya di awal proses pemberian pelayanan tetapi juga dilakukan di saat proses sedang berlangsung dan diakhiri proses pelayanan. panti sosial sendiri dalam kegiatan bimbingan kerjanya menggunakan yang sistemasi tentang materi, waktu, metode pelaksanaannya, dan sarannya. Untuk lebih jelasnya penulis akan menguraikan pelaksanaan bimbingan diantaranya:

- a. Bimbingan mental dan spiritual pembinaan bimbingan mental dan spiritual yaitu, dengan melakukan pembentukan sikap serta prilaku, baik itu bentuk perseorangan maupun bentuk berkelompok. Dimana pembentukan sikap dan prilaku tersebut diharapkan dapat memberikan efek positif kepada mereka yang terjaringketika dikembalikan dalam lingkungan masyarakat. Dalam pemberian bimbingan mental spiritual ada hal-hal yang dilakukan didalamnya yaitu dengan memberikan bimbingan secara keagamaan, bimbingan terhadap budi pekerti serta bimbingan akan norma-norma dalam kehidupan.

Sebagaimana telah terjaring sebelumnya, ada yang dikembalikan secara bersyarat untuk mengikuti pendidikan formal maupun non-formal, dan ada juga yang masih berada di dalam panti rehabilitasi

guna mengikuti pembinaan rehabilitasi melalui sistem yang ada di dalam panti rehabilitasi tersebut. Selain itu dalam rangka bimbingan kepribadian mental, peran moral sangatlah menentukan kepribadian yang terjaring sebagai bentuk pengendalian dalam bertindak ketika menghadapi segala keinginan dan dorongan untuk berbuat, dan akan mengatur sikap dan tingkah laku secara moral. Sebagaimana telah terjaring sebelumnya, ada yang dikembalikan secara bersyarat untuk mengikuti pendidikan formal maupun non-formal, dan ada juga yang masih berada di dalam panti rehabilitasi guna mengikuti pembinaan rehabilitasi melalui sistem yang ada di dalam panti rehabilitasi tersebut. Selain itu dalam rangka bimbingan kepribadian mental, peran moral sangatlah menentukan kepribadian yang terjaring sebagai bentuk pengendalian dalam bertindak ketika menghadapi segala keinginan dan dorongan untuk berbuat, dan akan mengatur sikap dan tingkah laku secara moral.

- b. Bimbingan Fisik: Pemberian bimbingan secara fisik dilakukan dalam memberikan kegiatan-kegiatan, seperti kegiatan yang meliputi olahraga, seni, serta melakukan pemeriksaan kesehatan. Kegiatan ini dilaksanakan untuk menjaga dan memulihkan kesehatan serta kebugaran fisik. Ketika pemeriksaan kesehatan dilakukan ternyata ada ditemukan ada yang mengalami gangguan kesehatan, maka akan dihentikan dalam proses pemberian pembinaan rehabilitasi di

dalam panti. Pemberentian pembinaan rehabilitasi artinya hanya bersifat sementara karena yang kedapatan memiliki gangguan kesehatan terlebih dahulu di rujuk untuk mendapatkan pelayanan kesehatan atau jaminan kesehatan lalu melanjutkan pembinaan rehabilitasi dipanti sosial.

- c. Bimbingan sosial: Bimbingan sosial yang diberikannya yaitu bertujuan agar anak-anak tersebut termotivasi dan dapat menumbuhkembangkan akan kesadaran dan tanggungjawabnya sebagai anggota masyarakat disamping itu, pemberian bimbingan sosial dapat memecahkan permasalahan sosial yang dihadapi oleh anak-anak jalanan tersebut baik itu yang sifatnya perorangan maupun dalam bentuk kelompok. Kegiatan bimbingan sosial mengarah pada aspek kerukunan dan kebersamaan hidup bermasyarakat, sehingga dapat menimbulkan kesadaran dan tanggung jawab sosial baik di lingkungan masyarakat maupun di lingkungan kerja. Ini dimaksudkan untuk menumbuhkembangkan kesadaran dan tanggung jawab sosial serta kemampuan menyesuaikan diri dengan lingkungan sosial/tatanan kehidupan masyarakat. Bimbingan sosial ini menumbuhkembangkan dan meningkatkan secara mantap kesadaran tanggung jawab sosial untuk bintegrasi dalam kehidupan dan penghidupan masyarakat secara normative, misalnya pada saat melakukan out bond, permainan yang

cukup menantang dan membutuhkan konsentrasi, baik tenaga maupun pikiran, serta membutuhkan adanya saling kerja sama.

- d. Bimbingan keterampilan: Dari pemberian pelatihan ketrampilan yang dilakukan didalam panti rehabilitasi ini dilaksanakan atas kerja sama antara pihak panti dengan instansi-instansi yang terkait seperti perusahaan swasta. Dari pelaksanaan pelatihan keterampilan yang dilakukan sebelumnya dapat diketahui keterampilan yang dimiliki oleh tiap-tiap individu untuk diberikan stimulant dalam bentuk pemberian peralatan kerja untuk mengembangkan keterampilan yang dimiliki. Ketika sudah dianggap sudah mampu dan terampil serta mampu menghasilkan uang dari hasil ketrampilan yang dimilikinya barulah dilakukan pelepasan. Dilepasnya artinya bukan dilepas begitu saja, melainkan difasilitasi untuk ditempatkan di perusahaan-perusahaan yang membutuhkan tenaganya atau kembali ke keluarganya atau lingkungan untuk mengembangkan ketrampilan yang dimilikinya dalam bentuk usaha.

Sedangkan untuk kategori usia sekolah selanjutnya pembinaan rehabilitasi yang diberikan yaitu bimbingan pra sekolah. Pemberian bimbingan pra sekolah di sini dimaksudkan sebagai upaya untuk mempersiapkan dari awal sebelum memasuki dunia pendidikan yang lebih terarah, terbina, dan lebih formal. Selain itu, pemberian bimbingan pra sekolah juga sebagai bentuk pengenalan kondisi situasi sekolah serta

memberikan pemahaman dan pengertian tentang mata pelajaran yang akan didapatkan dalam dunia sekolah secara umum sesuai dengan strata sekolah. Barulah kemudian dimasukkan ke sekolah sesuai dengan kategori usia sekolah. Baik itu secara pendidikan formal maupun pendidikan non-formal buat yang putus sekolah. Setelah diikutkan dalam dunia pendidikan baik itu formal maupun non-formal selanjutnya diberikan bantuan beasiswa dan peralatan-peralatan sekolah sebagai upaya untuk meningkatkan motivasi belajar serta meringankan beban orang tua atau keluarga.

Khusus untuk yang dikategorikan dalam usia balita, pembinaan rehabilitasi yang diberikan yaitu dengan cara melakukan pendekatan kepada keluarga untuk selanjutnya dilakukan pendampingan dan pemberian makanan tambahan. Pendampingan yang dimaksud di sini yaitu, kegiatan yang bernuansa anak-anak seperti permainan serta pengembangan minat dan bakat dari anak-anak tersebut sebelum menginjakkan kaki dalam dunia pendidikan sekolah.

“...untuk gelandangan dan pengemis yang usia balita pembinaan yang kami berikan selama ini yaitu, seperti pemberian makanan tambahan, sambil memberikan pemahaman atau pengertian kepada orang tua atau keluarga dari anak-anak tersebut” (wawancara dengan Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 10 Juli 2015).

Berdasarkan penjelasan serta pernyataan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa selama ini Pemerintah Kabupaten Demak telah menjalankan program pembinaan. Dimana di dalam menjalankan program

pembinaan atau usaha rehabilitasi tersebut pihak pemerintah Kabupaten Demak telah menggalang kerja sama dengan instansi-instansi yang terkait baik itu instansi formal maupun non-formal.

e. Bimbingan Praktek Belajar Kerja (PBK)

Kegiatan tuntunan praktek belajar kerja yang bertujuan untuk menciptakan lapangan kerja yang layak, serta praktek mengelola usaha, menuju kondisi usaha yang efektif dan efisien. Pada hakekatnya kegiatan tersebut merupakan upaya untuk belajar kerja diperusahaan-perusahaan khususnya mereka yang penyalurannya tidak melalui jalur transmigrasi. Yang diharapkan sebagai tempat magang untuk mengantisipasi setelah mereka disalurkan. Kegiatan ini biasanya dikenal dengan nama Praktek Belajar Kerja (PBK). Tujuannya untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan bagi yang usia produktif untuk mengembangkan usaha/kerja produktif sebagai mata pencaharaan dan sumber penghasilan yang layak untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi diri dan keluarganya setelah disalurkan ditengah-tengah kehidupan masyarakat.

Meskipun upaya rehabilitasi melalui pendidikan dan pemberian keterampilan telah dilakukan, namun ternyata aplikasinya dalam masyarakat tidaklah mudah, ini dikarenakan anggapan buruk bagi anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen yang dalam kenyataannya bahwa sangat mengganggu usaha untuk menekan berkembangnya usaha tersebut,

pandangan tentang banyaknya kasus kejahatan yang dilakukan oleh mereka menimbulkan hambatan mereka untuk segera ditempatkan.

f. Pemberdayaan

Pemberdayaan dimaksudkan dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang pembinaan gelandangan dan pengemis merupakan program pembantuan pemberdayaan kepada keluarga. Keluarga yang dimaksud di sini yaitu keluarga kandung, atau saudara, kakek dan nenek dan/atau walinya. Pemberdayaan keluarga merupakan suatu proses penguatan keluarga yang dilakukan secara terencana dan terarah melalui kegiatan bimbingan dan pelatihan. Pemberdayaan seperti halnya dengan usaha rehabilitasi sosial, yaitu usaha untuk memberdayakan dengan memberikan keterampilan, dibina, lalu diberi bantuan modal. Kegiatan pemberdayaan ini dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Demak dan bekerja sama dengan instansi-instansi yang terkait seperti pekerja sosial profesional, anggota lembaga sosial masyarakat yang telah mengikuti bimbingan teknis sebelumnya dan pelatihan pendampingan.

Kegiatan pemberdayaan dimaksudkan untuk orang tua, keluarga dan/atau walinya meliputi beberapa kegiatan. Yaitu, pelatihan keterampilan berbasis rumah tangga, pelatihan kewirausahaan, pelatihan bantuan modal usaha ekonomis produktif, pembentukan kelompok usaha bersama, dan pengembangan kelompok usaha bersama.

Pertama, yang dimaksud dengan pelatihan keterampilan berbasis rumah tangga yaitu pelatihan yang dilakukan untuk memberikan pengetahuan dan keterampilan yang disesuaikan dengan bakat dan minat serta lingkungan sosialnya. Kegiatan ini dilakukan dengan melibatkan Dinas Sosial Kota Makassar yang bekerja sama dengan sektoral dan para stakeholder lainnya. Pelatihan ini meliputi seperti, pelatihan jahit-menjahit, memasak, kerajinan rumah tangga, dan hal-hal umum yang biasa menjadi pekerjaan ibu rumah tangga lainnya.

Kedua, yaitu Pelatihan Kewirausahaan. Pelatihan ini dilakukan untuk memberikan pemahaman dan pengetahuan tentang prinsip-prinsip usaha kecil dan menengah yang disesuaikan dengan keterampilan mereka miliki berdasarkan kondisi lingkungan tempat mereka berdomisili, sehingga mereka mampu beradaptasi dan dapat termotivasi untuk melakukan aktivitas usahanya guna membantu mencukupi penghasilan keluarganya yang dibutuhkan. Kegiatan ini dilakukan dengan melibatkan Dinas Sosial Kabupaten Demak bekerja sama dengan instansi-instansi yang terkait.

Ketiga yaitu, pemberian bantuan modal usaha eknomis produktif. Ini dilakukan bertujuan untuk memberikan bantuan stimulant berupa berupa barang/atau barang dagangan dan/atau modal usaha kecil sebagai modal dasar dalam rangka untuk membentuk, memotivasi serta untuk menciptakan kemandirian keluarga yang dilakukan secara perorangan.

Dinas Sosial Kabupaten Demak yang bekerja sama dengan instansi-instansi terkait telah banyak memberi bantuan modal dan usaha bagi keluarga anak jalanan yang kurang mampu, seperti bahan makanan ataupun modal untuk menghidupi kebutuhan keluarganya.

Keempat yaitu, Pembentukan Kelompok Usaha Bersama. Kegiatan dilakukan dengan maksud untuk mengembangkan usaha ekonomis produktif baik yang telah diberi modal maupun barang melalui pembinaan dengan cara membentuk kelompok keluarga yang memiliki jenis usaha yang sama antara lima sampai dengan sepuluh keluarga.

Kelima yaitu, Pengembangan Kelompok Usaha Bersama. Maksud dari kegiatan ini yaitu untuk mengembangkan usaha kelompok yang terdiri dari lima sampai dengan sepuluh keluarga yang ikut serta dan berhasil melalui pemberian modal usaha ekonomis produktif dan juga pembentukan usaha kelompok bersama.

Berikut petikan wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak beliau menyebutkan ada lima macam bentuk pemberdayaan yaitu sebagai berikut.

“...ada lima macam bentuk pemberdayaan terhadap keluarga yang dapat kita berikan. Dua diantaranya merupakan bentuk pelatihan, dan selebihnya yaitu pembentukan kelompok untuk usaha ekonomis produktif bersama dalam hal kegiatan yang biasa dikerjakan sesuai dengan kondisi tempat tinggalnya, seperti usaha bengkel, usaha transportasi, usaha jahit-menjahit, usaha kios, usaha salon, ataupun usaha warung kecil, lalu di berikan modal untuk mengembangkan usaha tersebut serta untuk mencukupi kebutuhan keluarganya. Kegiatan pemberdayaan ini harus di awasi, di pantau secara berkala agar nantinya mereka tidak kembali ke jalan dan melakukan

aktifitas yang sama di jalan-jalan yang berada di Kabupaten Demak. (Wawancara langsung Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 8 Agustus 2015).

Dari wawancara di atas, dapat diketahui bahwa lima macam bentuk pemberdayaan dari keluarga ada berupa pelatihan, dan ada pula berupa pembentukan usaha lalu pemberian modal dan mengembangkannya menjadi usaha untuk memenuhi kebutuhan masing-masing dari keluarga gelandangan dan pengemis tersebut. Keluarga dari gelandangan dan pengemis tersebut hendaknya juga di berikan pemberdayaan agar nantinya bisa menghidupi dan mencukupi kebutuhan keluarganya.

Bimbingan lanjut merupakan lanjutan dari bentuk pembinaan yang terdapat dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015. Bimbingan lanjut merupakan usaha pembinaan dari pembinaan pencegahan dan usaha rehabilitasi. Bimbingan lanjut adalah upaya pendampingan melalau kegiatan memonitoring dan mengevaluasi dengan cara berkunjung ke rumah atau tempat tinggal dimana mereka melakukan usaha pemberdayaan keluarga. Sasaran bimbingan lanjut sendiri yaitu, yang berusia kategori produktif, balita, dan yang sekolah serta keluarga dari gelandangan dan pengemis tersebut.

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa bimbingan lanjut dilakukan melalui monitoring, artinya para aparatur langsung turun ke tempat-tempat dimana mereka membuka dan mengembangkan usaha mereka sendiri. Dinas Sosial Kabupaten Demak yang bekerjasama dengan

LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) melakukan monitoring tiap bulan setelah mereka sudah di rehab dan di berdayakan.

Partisipasi masyarakat pada dasarnya merupakan sesuatu hal yang bersifat relatif. Setiap pihak dapat saja memiliki pandangan yang berbeda tentang sampai sejauh mana pembinaan ini berjalan dengan baik. Masyarakat juga dapat berpartisipasi dalam melakukan pembinaan, pencegahan, dan juga usaha rehab terhadap gelandangan dan pengemis. Masyarakat bisa saja terdiri dari mahasiswa, yang bekerja di pos-pos pembinaan, maupun masyarakat pada umumnya. Tidak menutup pembinaan ini dilakukan hanya orang-orang tertentu atau hanya yang mempunyai jabatan saja. Karena partisipasi masyarakat juga penting, maka masyarakat juga harus menaati aturan atau sanksi yang jelas sudah ada di dalam aturan tersebut.

Bentuk kegiatan yang bisa dilakukan masyarakat dalam membina atau mencegah banyaknya jumlah masyarakat yang menafkahi dirinya di jalan raya yang ada di Kabupaten Demak, salah satunya yaitu tidak membiasakan berikan mereka uang di kawasan Masjid Agung Demak. Jelas hal ini sangat riskan terhadap apa yang sudah tertera pasal sanksi di Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis, yaitu dilarang memberikan uang di jalanan. Sebagai masyarakat yang baik hendaknya haruslah menaati aturan tersebut

agar jumlahnya dapat di minimalisir dan sedikit demi sedikit bisa berkurang. Seperti yang diungkapkan Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Demak bapak Bukhori, S. Sos, menjelaskan sebagai berikut.

“...masyarakat harus menaati hukum dan peraturan yang berlaku. Sebagai warga Negara yang baik dan menaati peraturan yang berlaku harusnya mereka tidak memberi kepada gelandangan dan pengemis dalam bentuk apapun, karena nanti akan menjadi kebiasaan bagi mereka yang ada dijalanan tersebut. Terlepas dari memberikan uang, dalam bentuk apa maupun kasihan tidak begini caranya. Ini merupakan cara yang tidak baik dalam membiasakan gelandangan dan pengemis tersebut menerima uang, di angkutan umum, maupun di tempat-tempat keramaian pada umumnya, seperti pasar, mall, atau pantai” (Wawancara langsung Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 8 Agustus 2015).

Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2015. Dari penjelasan tentang bentuk pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Demak maka jelas bahwa seharusnya jumlah gelandangan dan pengemis dan pengemis seharusnya bisa diminimalisir namun kenyataannya bahwa tiap tahun jumlahnya semakin bertambah. Di dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015, telah dijelaskan mengenai pertama program pembinaan yang terdiri dari tiga tahap yaitu pembinaan pencegahan, pembinaan lanjutan, dan usaha rehabilitasi sosial, kedua eksploitasi, ketiga pemberdayaan, keempat bimbingan lanjut, serta kelima partisipasi masyarakat masih ada saja kegagalan demi kegagalan yang ditemui di lapangan.

Di sisi lain permasalahan menyangkut implementasi kebijakan peraturan daerah No. 2 tahun 2015 merupakan permasalahan sosial yang dapat mempengaruhi perilaku (*behavior*) masyarakat, dengan pola dan sub kultur yang berkembang di jalanan dan tempat ziarah sebagai daya tarik bagi masyarakat yang ingin mencari keuntungan dengan menjadi gelandangan ibu kota dan turun ke jalanan-jalan dan tempat umum untuk menjadi tukang peminta-minta. Kecenderungannya bila tidak ada upaya mengatasi bukan hanya sekedar turun, tetapi lambat laun bekerja dan hidup sebagai gelandangan dan pengemis.

Terkait dengan kondisi di atas, diperlukan model pendekatan guna terjadinya perubahan perilaku pada diri gelandangan dan pengemis ke arah yang dikehendaki dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh Hurlock (1979) bahwa “sikap seseorang tidak hanya ditentukan oleh pribadi orang yang bersangkutan, tetapi juga ditentukan oleh faktor-faktor lingkungan, artinya sikap orang-orang di sekelilingnya terhadap diri orang yang bersangkutan”.

Fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya di Kabupaten Demak. Fakta tersebut jelas tidak terjadi begitu saja tetapi ada hal-hal yang mempengaruhinya. Seperti yang telah di jelaskan di atas bahwa Pemerintah Kabupaten Demak melalui peraturan daerah nomor 2 tahun 2015 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis sebagai

upaya untuk meminimalisir jumlah gelandangan dan pengemis masih saja mengalami banyak tantangan. Faktor-faktor Pendukung Sejak ditetapkannya peraturan daerah nomor 2 tahun 2015 tentang gelandangan dan pengemis, sebagai landasan hukum yang dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Demak dalam hal meminimalisir gelandangan dan pengemis yang beroperasi dan beraktivitas di tempat-tempat umum, ada beberapa hal yang mendukung dijalkannya peraturan tersebut. Beberapa diantaranya yaitu tersedianya Regulasi (Peraturan Daerah No.2 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

3. Program yang Dilaksanakan Dinas Sosial Kabupaten Demak dalam Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Masjid Agung Demak

Gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak khususnya di kawasan Wisata Masjid Agung Demak jumlahnya dari tahun ke tahun semakin bertambah. Salah satu faktor yang dominan mempengaruhi perkembangan masalah ini adalah kemiskinan. Kemiskinan di Indonesia berdampak negatif terhadap meningkatnya urbanisasi dan terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia, menyebabkan banyak dari mereka yang mencari nafkah untuk mempertahankan hidup dengan terpaksa menjadi gelandangan atau pengemis di kota. Sulitnya mencari pekerjaan, membuat para pendatang dari desa ke kota tidak sedikit yang akhirnya menjadi pengangguran di kota. Desakan penghidupan yang memerlukan biaya

untuk kelangsungan hidup, maka diantara para pengangguran tersebut ada yang sebagian akhirnya menjadi gelandangan dan pengemis.

Beberapa faktor yang menyebabkan timbulnya masalah gelandangan dapat disimpulkan menjadi: Faktor penyebab yang bersifat internal (faktor yang datang dan berasal dari diri gelandangan sendiri) yaitu; pendidikan, kepribadian, ketaatan pada agama. Faktor penyebab yang bersifat eksternal (faktor yang disebabkan karena adanya pengaruh atau berasal dari luar) yaitu; urbanisasi, lingkungan, geografis dan ekonomi.

Gelandangan dan Pengemis pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua, yaitu mereka yang masuk dalam kategori menggelandang dan mengemis untuk bertahan hidup, dan mereka yang menggelandang dan mengemis karena malas dalam bekerja. Gelandangan dan pengemis pada umumnya tidak memiliki kartu identitas karena takut atau malu dikembalikan ke daerah asalnya. Gelandangan dan pengemis adalah salah satu kelompok yang terpinggirkan dari pembangunan, dan di sisi lain memiliki pola hidup yang berbeda dengan masyarakat secara umum. Mereka hidup kebanyakan terkonsentrasi di sentra-sentra kumuh di perkotaan.

Sebagai kelompok marginal, gelandangan dan pengemis tidak jauh dari berbagai stigma yang melekat pada masyarakat sekitarnya. Stigma ini mendeskripsikan gelandangan dan pengemis dengan citra yang negatif.

Gelandangan dan pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum seperti kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak dapat dipercaya, tidak teratur, penipu, pencuri kecil-kecilan, malas, apatis, bahkan disebut sebagai sampah masyarakat.

Pandangan semacam ini mengisyaratkan bahwa gelandangan dan pengemis, dianggap sulit memberikan sumbangsih yang berarti terhadap pembangunan kota karena mengganggu keharmonisan, keberlanjutan, penampilan, dan konstruksi masyarakat kota. Hal ini berarti bahwa gelandangan dan pengemis, tidak hanya menghadapi kesulitan hidup dalam konteks ekonomi, tetapi juga dalam konteks hubungan sosial budaya dengan masyarakat kota. Akibatnya komunitas gelandangan dan pengemis harus berjuang menghadapi kesulitan ekonomi, sosial psikologis dan budaya. Namun demikian, gelandangan dan pengemis memiliki potensi dan kemampuan untuk tetap mempertahankan hidup dan memenuhi kebutuhan keluarganya. Indikasi ini menunjukkan bahwa gelandangan dan pengemis mempunyai sejumlah sisi positif yang bisa dikembangkan lebih lanjut.

Salah satu upaya pemerintah Kabupaten Demak melalui Dinas Sosial yaitu Balai rehabilitasi sosial (balai resos) yang menangani permasalahan gelandangan dan pengemis berupaya memaksimalkan jangkauan pelayanan bagi gelandangan dan pengemis dengan cara di tampung di balai rehabilitasi sosial untuk diberikan pelayanan pemenuhan

kebutuhan dasar hidup wajar setiap hari dan pelayanan rehabilitasi sosial yang meliputi bimbingan fisik, mental, sosial dan latihan ketrampilan dengan harapan agar setelah mereka selesai dan keluar dari balai resos untuk kembali ke daerah asal (purna bina) mereka mampu merubah pola hidup dan dapat mencari penghasilannya sesuai dengan norma-norma yang berlaku di masyarakat, serta mampu menjalankan fungsi sosialnya di masyarakat secara wajar.

Berikut petikan wawancara dengan Kepala Seksi Rehabilitasi Tuna Sosial, bapak Bukhori, S. Sos, mengatakan sebagai berikut.

“Salah satu upaya yang kami lakukan yaitu melalui balai rehabilitasi sosial yang menangani permasalahan gelandangan dan pengemis serta berupaya memaksimalkan jangkauan pelayanan bagi gelandangan dan pengemis dengan cara di tampung di balai rehabilitasi sosial untuk diberikan pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar hidup wajar setiap hari dan pelayanan rehabilitasi sosial yang meliputi bimbingan fisik, mental, sosial dan latihan ketrampilan dengan harapan agar setelah mereka selesai dan keluar dari balai resos untuk kembali ke daerah asal (purna bina) mereka mampu merubah pola hidup dan dapat mencari penghasilannya sesuai dengan norma-norma yang berlaku di masyarakat, serta mampu menjalankan fungsi sosialnya di masyarakat secara wajar” (Wawancara langsung Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 8 Agustus 2015).

Pelayanan dan rehabilitasi di balai resos bagi gelandangan dan pengemis dilaksanakan melalui serangkaian proses dan tahap kegiatan yang dilaksanakan secara berurutan, sejak tahap pendekatan awal yaitu tahap memperkenalkan program dimasyarakat untuk mendapat dukungan dan bantuan serta mendapatkan calon penerima yang akan direhabilitasi, sampai dengan tahap penyaluran atau tahap saat penerima manfaat

dinyatakan selesai mengikuti pelayanan rehabilitasi sosial kemudian disalurkan kembali ke masyarakat dalam kehidupan dan penghidupan yang normatif baik dilingkungan keluarga, daerah asal maupun ke lapangan kerja/wiraswasta.

Pada tahap penyaluran penerima manfaat juga diarahkan untuk lebih memantapkan, meningkatkan dan mengembangkan kemandiriannya secara sosial maupun ekonomi dalam kehidupan bermasyarakat yang layak. Perwujudan dari upaya tersebut penerima manfaat mendapatkan bantuan stimulan berupa peralatan ketrampilan kerja praktis sebagai modal awal untuk merangsang berwirausaha atau agar cepat memperoleh lapangan pekerjaan di daerah asalnya. Namun secara realita bantuan stimulan yang diberikan penerima manfaat saat purna bina masih belum cukup membantu mengembangkan wirausaha yang dilakukan sebagai mata pencaharian keluarga di daerah asalnya. Bantuan ini berupa bantuan stimulan usaha ekonomi produktif (UEP) yang dilakukan melalui kelompok-kelompok usaha bersama (KUBE) penerima manfaat purna bina bersama keluarganya yang jenis bantuannya disesuaikan dengan mata pencaharian.

Dalam wawancara dengan Kepala Seksi Rehabilitasi Tuna Sosial, bapak Bukhori, S. Sos, mengatakan sebagai berikut.

“kartu penerimaan program UEP itu berjumlah 30 orang dan pemberian barang UEP itu tergantung jumlah APBD Kabupaten Demak. Untuk APBD tahun pertama para penerima UEP itu diberi barang sesuai permintaan siapa saja yang terdaftar penerima

program, sedangkan untuk yang APBD kedua para penerima program hanya dikasih 5 ekor ayam” (Wawancara langsung Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 8 Agustus 2015).

Melalui ketentuan di atas maka harapan Pemerintah Kabupaten Demak melalui Dinas Sosial dengan adanya UEP maka wirausaha yang sudah dijalankan oleh eks gelandangan dan pengemis yang sudah dibekali dengan ketrampilan di daerah asalnya dapat lebih dirasakan sebagai sumber mata pencaharian yang menjanjikan, dengan begitu mereka akan merasa betah berada di daerah asalnya bersama keluarga dan tidak akan kembali ke kota menjadi gelandangan, pengemis dan orang terlantar.

Sebagai latar belakang permasalahan yang penulis ungkap sesuai dengan judul di atas, pada tahap penyaluran penerima manfaat, kendala yang dihadapi belum benar-benar siap hidup mandiri dalam masyarakat karena pada umumnya latar belakang permasalahan adalah:

- a. Penerima manfaat purna bina belum memiliki modal usaha untuk sumber mata pencaharian bersama keluarganya di daerah asal.
- b. Modal awal kerja belum bisa mencukupi kebutuhan hidup diri dan keluarganya.
- c. Daya juang untuk hidup produktif dan mandiri lemah, ada kecenderungan ketergantungan terhadap bantuan/fasilitas pemerintah.

Fokus masalah pengkajian bagi gelandangan dan pengemis purna bina dari Balai Rehabilitasi Sosial yang disalurkan kembali ke daerah asal diharapkan mendapat bantuan stimulan Usaha Ekonomi Produktif (UEP).

Penanganan yang telah dilakukan Balai Rehabilitasi Sosial ingin mempersiapkan penerima manfaat pada tahap penyaluran kembali ke daerah asal antara lain:

- a. Praktek Kerja Lapangan (PKL) merupakan bagian dari pelayanan rehabilitasi ketrampilan yang dilaksanakan pada dunia usaha/industri sebagai mitra kerja Balai Rehabilitasi Sosial. Kegiatan ini dimaksudkan untuk memberikan bekal kemampuan, pengetahuan, dan keterampilan kepada penerima manfaat guna meningkatkan kualitas tenaga kerja, sehingga penerima manfaat memiliki etos kerja yang tinggi pada bidang pekerjaan yang dibidangnya. Praktek kerja lapangan dilaksanakan selama 1 (satu) minggu sebelum mengikuti kegiatan Praktek Belajar Kerja (PBK).
- b. Praktek Belajar Kerja (PBK) dilaksanakan di perusahaan, home industri atau tempat usaha selama 1 (satu) bulan sebelum penerima manfaat mengikuti ujian ketrampilan kerja.

Bimbingan Kewirausahaan ini bertujuan untuk mempersiapkan penerima manfaat yang akan kembali ke masyarakat, sehingga mereka mampu menghadapi persaingan pasar yang berkembang di masyarakat. Dalam bimbingan kewirausahaan ini diajarkan tentang bimbingan manajemen dan pemasaran, teknik dan cara berwirausaha, memasarkan hasil keterampilan. Adapun tujuan dari program ini adalah

mengembangkan model penanganan gelandangan dan pengemis agar hilang secara permanen di kota-kota besar.

Program ini adalah inovasi dari program penanganan gelandangan, pengemis yang selama ini dilakukan, yaitu dengan memfokuskan semua pelayanan di daerah asal para gelandangan dan pengemis (berbasis desa). Disamping itu, semua kegiatan akan melibatkan seluruh komponen di daerah asal, seperti pemerintah daerah, pengusaha (CSR), LSM, dan tokoh-tokoh masyarakat. Inti dari program ini adalah menciptakan keteraturan sosial melalui peningkatan kontrol sosial dari masyarakat. Yang menjadi sasaran dalam program KUBE ini adalah ; gelandangan dan pengemis. Jenis Kegiatan Program KUBE ini sebagai upaya penghapusan gelandangan dan pengemis. Oleh karena itu kegiatan-kegiatan yang ada pun, baik preventif maupun kuratif dilakukan secara bersamaan, simultan, dan berkesinambungan. Diharapkan pada tahap replikasi dapat mengadvokasi pemerintah daerah supaya program ini ke depan dapat dibiayai dengan menggunakan APBD.

- a. Kegiatan preventif dilakukan di tempat-tempat yang potensial menjadi daerah pengirim gelandangan dan pengemis. Kegiatan ini dipandang penting dengan Kegiatan ini berupa bantuan stimulan usaha ekonomi produktif (UEP) yang dilakukan melalui kelompok-kelompok usaha bersama (KUBE) yang jenis bantuannya disesuaikan dengan mata

pencapaian penduduk setempat, sasarannya adalah gelandangan dan pengemis

- b. Monitoring dan evaluasi dilakukan secara berjenjang dan intensif untuk meminimalisir resiko kegagalan program.
- c. Koordinasi dan Kerjasama dilakukan secara terus menerus oleh Kementerian Sosial, Pemerintah Daerah, LSM dan masyarakat secara luas (tokoh masyarakat dan tokoh agama).
- d. Indikator keberhasilan dari program ini adalah sebagai berikut.
  - 1) Mantan gelandangan dan pengemis ataupun mereka yang rawan menjadi gelandangan dan pengemis dapat menyelesaikan proses layanan sampai tuntas.
  - 2) Ketahanan ekonomi keluarga meningkat dan mereka dapat hidup kembali normal di desa.
  - 3) Pemerintah daerah semakin peduli dan berkontribusi Program ini dengan mengalokasikan dana untuk pengembangan dan keberlanjutan program dimasa mendatang.
  - 4) Masyarakat mendukung penuh pelaksanaan Program dan berpartisipasi aktif baik dalam sosialisasi maupun pengawasan.

## B. Pembahasan

1. Implementasi Perda No. 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat untuk Penanggulangan Masalah Gelandangan dan Pengemis di Kawasan Masjid Agung Demak

Penanggulangan pengemis adalah suatu cara yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Demak untuk mengatasi banyaknya pengemis yang jumlahnya kian meningkat dari tahun ke tahun. Adapun program penanggulangan yang dimaksud dalam Peraturan Daerah Kabupaten Demak adalah Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015, yang tercantum dalam pasal 2 yaitu: Penanggulangan penyakit masyarakat yaitu gelandangan dan pengemis dapat dilakukan melalui pembinaan oleh Pemerintah atau Perorangan dan atau Badan Hukum, pembinaan yang dimaksud adalah dapat berbentuk yayasan, panti-panti sosial dan lain sebagainya yang tujuannya untuk memberikan perbaikan mental baik rohani maupun jasmaninya, agar gelandangan dan pengemis dimaksud tidak mengulangi perbuatannya untuk meminta-minta belas kasihan orang lain di tempat-tempat ibadah dan tempat umum atau jalanan yang dapat mengganggu ketertiban umum.

Hal di atas sejalan dengan pendapat Anderson (dalam Handoyo, 2012:16), yang menjelaskan bahwa kebijakan publik selalu menunjukkan karakteristik atau ciri tertentu dari berbagai kegiatan pemerintah, ciri umum dari kebijakan publik itu dapat di jelaskan sebagai berikut.

- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan. Pembuatan kebijakan tidak boleh sekedar asal atau karena kebetulan ada kesempatan untuk membuatnya. Bila tidak ada tujuan yang ingin dikejar, tidak perlu dibuat kebijakan.
- g. Suatu kebijak tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Kebijakan juga berkaitan dengan berbagai kebijakan yang bersentuhan dengan persoalan masyarakat, berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakkan hukum.
- h. Kebijakan merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang dikatakan akan dilakukan atau apa yang mereka inginkan.
- i. Kebijakan dapat berwujud negatif atau bersifat pelanggaran atau berupa pengarahan untuk melaksanakannya.
- j. Kebijakan didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhi.

Mengenai implementasi penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak maka perda Nomor 2 tahun 2015 pasal 10 tertulis sebagai berikut. “untuk menanggulangi, mencegah serta mengurangi kegiatan gelandangan dan pengemis dilakukan upaya pencegahan berupa penyuluhan, pembinaan dan rehabilitasi” (pasal 10 Perda Nomor 2 tahun 2015). Sementara itu pasal 12 yang mengatakan selain upaya preventif dapat pula dilakukan upaya represif dengan mengambil tindakan berdasarkan ketentuan dan prosedur hukum yang berlaku.

Kenyataan yang ada bahwa gelandangan dan pengemis yang terjaring razia kemudian ditampung di kantor Satpol PP diruangan khusus isolasi yang memang keadaan ruangnya tidak memadai untuk menampung mereka semua yang sudah terjaring razia, kemudian mereka akan ditampung selama 2 hari maksimal 3 hari selanjutnya untuk masalah makan mereka diberi makan sehari 3 kali yang diberikan oleh Dinas Sosial Kabupaten Demak. Karena selama ini tidak ada tempat penampungan khusus untuk gelandangan dan pengemis tersebut karena pemerintah tidak menyediakan tempat untuk mereka.

Para gelandangan dan pengemis yang terkena razia akan diberikan penyuluhan pembinaan mental dan keterampilan, penyuluhan dan pembinaan yang dimaksud ini adalah memberikan pengarahan serta motivasi dan dibina bahwa mereka mempunyai potensi dan kemampuan untuk bekerja dan apa yang mereka lakukan selama ini sebagai pengemis adalah melanggar Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang penyakit masyarakat yaitu masalah gelandangan dan pengemis keterampilan inipun khusus diberikan untuk pengemis asal Kabupaten Demak karena gelandangan pengemis dari luar daerah akan dipulangkan ke daerah asalnya. Tetapi dengan seiring berjalannya waktu, Pembinaan melalui keterampilan terhadap gelandangan dan pengemis sudah tidak diterapkan lagi diberi karena keterbatasan anggaran yang diberikan oleh pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa program pemberian keterampilan belum

berlaku secara menyeluruh, dikarenakan anggaran dana untuk pembinaan tersebut berasal dari APBD. Seharusnya pemerintah lebih memperhatikan lagi masalah ini dengan menyediakan anggaran khusus bagi penanggulangan gelandangan pengemis tersebut.

Pemulangan atau pengembalian gelandangan pengemis ke daerah asal adalah cara Pemerintah untuk menekan jumlah gelandangan pengemis yang selama ini kebanyakan berasal dari luar pulau Kabupaten Demak/pendatang. Bagi gelandangan pengemis yang berasal dari daerah Kabupaten Demak maka mereka akan mengisi data-data dan surat pernyataan bahwa benar mereka telah melakukan pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2015.

Masyarakat dan peziarah khususnya di kawasan Masjid Agung Demak dikenal dengan orang-orang yang berjiwa sosial tinggi dan sebagian besar masyarakatnya sering memberi sedekah kepada pengemis paling sikit Rp 2.000,- (dua ribu rupiah) berbeda dengan sedekah yang diberikan di daerah asal si pengemis. Oleh karena itu Kabupaten Demak khususnya di kawasan Masjid Agung Demak menjadi daya tarik untuk mengais rejeki. Hanya dengan menengadahkan tangan dengan ekspersi wajah memelas maka mereka pun akan dengan mudahnya mendapatkan uang tanpa harus bersusah payah seperti di daerah asalnya. Pengemis di kawasan Masjid Agung Demak bisa mendapatkan penghasilan sekitar Rp

200.000,- (Dua Ratus Ribu Rupiah) sampai dengan Rp 400.000,- (Empat Ratus Ribu Rupiah) dalam sehari.

2. Program yang dilaksanakan Dinas Sosial Kabupaten Demak dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kawasan Masjid Agung Demak

Penyakit masyarakat merupakan kegiatan atau perbuatan yang meresahkan masyarakat dan dapat merugikan masyarakat, pada hakekatnya bertentangan dengan norma agama, hukum, kesusilaan dan kesopanan. Selain itu, Kabupaten Demak adalah sebagai Kota Wali, kota santri dan pernah menjadi pusat kerajaan Islam yang terbesar di kawasan Nusantara pada jamannya, merupakan suatu keprihatinan kita bersama apabila Kota Wali tersebut pada perkembangannya dicemari dengan berbagai kegiatan dan perbuatan penyakit masyarakat, sehingga dapat merubah citra sebagai kota agamis.

Dalam rangka menanggulangi penyakit masyarakat berupa maraknya gelandangan dan pengemis di tempat wisata religi di Kabupaten Demak selain dilakukan oleh aparat penegak hukum juga dapat melibatkan unsur-unsur atau elemen-elemen dalam masyarakat agar diperoleh hasil yang maksimal, karena tanpa dukungan dan partisipasi masyarakat secara penuh maka penanggulangan penyakit masyarakat tidak akan mendapat hasil seperti yang kita harapkan. Berdasarkan peraturan daerah Nomor 2 tahun 2015, tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis dengan berbagai program tertentu yaitu yang tercantum dalam pasal 8 yang

berbunyi: “barang siapa yang melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis di Kabupaten Demak diancam hukuman sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini”.

Dengan pernyataan yang ada di atas maka Dinas Sosial maka memiliki program ketika untuk menanggulangi, mencegah serta mengurangi kegiatan gelandangan dan pengemis, maka Dinas sosial memberikan pembinaan-pembinaan secara preventif kepada gelandangan dan pengemis berupa penyuluhan, pembinaan dan rehabilitasi. Selain upaya pencegahan yang bersifat preventif dilakukan juga tindakan bersifat represif, yaitu mengambil tindakan sesuai dengan ketentuan dan prosedur hukum yang berlaku.

Dinas sosial selaku pelaksana perda mengadakan pembinaan-pembinaan dengan memberikan bimbingan mental sosial dan latihan keterampilan praktis kepada Eks PGOT berupa Program Usaha Ekonomi Produktif (UEP). Setelah adanya dampak tersebut tentunya program UEP tersebut harus dievaluasi oleh pemerintah untuk memperhitungkan keberhasilan program tersebut.

Usaha yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Demak di atas sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn memahami implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam

keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan (Winarno 2012:149-150).

Sehingga dapat di katakan bahwa Program Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan bimbingan kewirausahaan bagi eks gelandangan dan pengemis ini bertujuan untuk mempersiapkan penerima manfaat yang akan kembali ke masyarakat, sehingga mereka mampu menghadapi persaingan pasar yang berkembang di masyarakat. Dalam bimbingan kewirausahaan ini diajarkan tentang bimbingan manajemen dan pemasaran, teknik dan cara berwirausaha, memasarkan hasil keterampilan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

1. Pemerintah melalui Dinas Sosial Kabupaten Demak melaksanakan implementasi Perda Kabupaten Demak No. 2 Tahun 2015 yaitu dengan cara: a) Pendataan; b) Pemantauan, pengendalian, dan pengawasan; c) Kampanye dan sosialisasi. Kemudian Dinas Sosial bekerjasama dengan dinas terkait seperti Satpol PP dan LSM, melakukan pendataan dan kegiatan pemantauan, pengendalian, serta pengawasan yang dilakukan dengan cara kegiatan patroli ke tempat aktivitas gelandangan dan pengemis. Lalu Dinas Sosial yang bekerjasama dengan instansi terkait melakukan temu bahas. Setelah diketahui lebih dalam maka diadakan pendampingan secara individual, bimbingan secara rutin dan berkelanjutan untuk keluarga dan mereka yang terjaring. Dinas Sosial juga menentukan bagi yang terjaring akan dikembalikan ke lingkungan masyarakat baik itu diikuti dalam pendidikan secara formal maupun non-formal secara bersyarat yang berarti tidak akan kembali melakukan aktivitas di tempat semula atau tetap tinggal di panti guna dilakukan pengrehabilitasian sebelum dikembalikan ke lingkungan.
2. Program penanganan masalah gelandangan dan pengemis yang dilakukan Pemerintah dalam bentuk pelayanan rehabilitasi sosial/panti yaitu dengan mendapatkan bantuan stimulan Usaha Ekonomi Produktif (UEP). Sehingga melalui Dinas Sosial Kabupaten Demak diupayakan ketersediaan

pelayanan dalam rangka ketuntasan pelayanan, program kelompok usaha bersama, tujuannya bagi gelandangan dan pengemis purna bina yang tentunya diberikan secara selektif ini mempunyai harapan agar nantinya dapat memperoleh hak hidup layak, produktif dan normatif di tengah masyarakat.

#### B. Saran

1. Kepada pemerintah perlu meningkatkan ketertiban, Kebersihan, dan keindahan objek wisata termasuk dalam penanganan keberadaan gelandangan dan pengemis yang ada di pintu utara Masjid Agung Demak, agar tercipta sapta pesona pariwisata.
2. Kepada Pemerintah Daerah seharusnya mensosialisasikan peraturan-peraturan yang berlaku di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak termasuk mengenai Perda No.2 Tahun 2015, sehingga para peziarah mengetahui dan tidak hanya ditempel di halaman Masjid.
3. Dinas Sosial harus dapat menyampaikan Program Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan bimbingan kewirausahaan untuk dilaksanakan dengan baik hingga kembali ke masyarakat, dan mereka akan mampu menghadapi persaingan pasar yang berkembang di masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Amalia, Rizky. 2012. *Rehabilitasi Pengemis Di Kota Pemalang*. Skripsi: UNNES.
- Astari, Runi. 2012. *Implementasi Kebijakan Penertiban Pengemis Di Jakarta*. Skripsi: UI. <http://lib.ui.ac.id/>.
- Direktorat Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial. 2011. *Buku Pedoman Program Desaku Menanti Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis Terpadu Berbasis Desa*. Jakarta: Kementerian Sosial RI.
- Handoyo, Eko. 2012. *Kebijakan Publik*. Semarang: Widya Karya.
- Huda, Ni'matul. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- Moleong, Lexy J. 2008. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya Offset.
- Naning, Ramdlon. 1983. *Problema Gelandangan dalam Tinjauan Tokoh Pendidikan dan Psikologi*. Bandung: CV ARMICO.
- Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya Di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Soekanto, Soerjono. 2006. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Subarsono, AG. 2012. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. 2009. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*. Bandung: Alfabeta.
- Suparlan, Parsudi. 1995. *Kemiskinan di Perkotaan: Bacaan untuk Antropologi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Susanti, Martien Herna. 2010. *Paparan Kuliah: Otonomi Daerah*. Fakultas Ilmu Sosial UNNES.

Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Jakarta: PT Buku Seru.

Widiyanto, Paulus. 1986. *Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial*. Jakarta; LP3ES.

Yuniarti, Lita. 2013. Jurnal ilmiah: Perilaku Pengemis di Alun-Alun Kota Probolinggo. <http://repository.unej.ac.id>.

Yoeti, A. Oka. 1996. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Bandung: Angkasa.

Peraturan:

Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Demak.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Internet

<http://arifinsujud.blogspot.co.id/p/sejarah-singkat-masjid-demak.html>



Gelandngan/Pengemis yang sedang meminta-minta di Komplek Masjid Agung Demak di Dekat Ruko



Gelandngan/Pengemis yang sedang meminta-minta di Komplek Masjid Agung Demak di Dekat Ruko



Gelandngan/Pengemis yang sedang meminta-minta di Komplek Masjid Agung Demak di Dekat Ruko



Gelandngan/Pengemis yang sedang meminta-minta di Komplek Masjid Agung Demak di Dekat Ruko



Gelandngan/Pengemis yang sedang meminta-minta di Komplek Masjid Agung Demak di Dekat Ruko



Gelandngan/Pengemis yang sedang meminta-minta di Komplek Masjid Agung Demak di Dekat Ruko



Gelandngan/Pengemis yang sedang meminta-minta di Komplek Masjid Agung Demak di Dekat Ruko



Gelandngan/Pengemis yang sedang meminta-minta di Komplek Masjid Agung Demak di Dekat Ruko



Razia Gelandangan dan Pengemisyang diadakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Kepolisian



Persiapan Operasi Razia Gelandangan dan Pengemisyang diadakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Demak



Wawancara dengan Bapak Bukhori, S. Sos Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Demak tanggal 10 Juli 2015).



Patroli di Sekitar Masjid oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Demak

**PEDOMAN WAWANCARA****IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN DEMAK  
NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG PENANGGULANGAN  
PENYAKIT MASYARAKAT DI KABUPATEN DEMAK (STUDI  
KASUS DI KAWASAN WISATA MASJID AGUNG DEMAK)**

**Pertanyaan untuk Kepala Daerah, Pengelola wisata Masjid Agung Demak, Gelandangan dan Pengemis, serta pengunjung lain di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak**

**Pertanyaan untuk Sekretaris Daerah Kabupaten Demak**

**Nama : Singgih Setyono**

**Umur :**

**Alamat :**

**Pekerjaan :**

**Pertanyaan:**

1. Apakah Bapak/Ibu mengetahui Perda No. 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Kabupaten Demak khususnya mengenai gelandangan dan pengemis?
2. Apakah Perda No. 2 Tahun 2015 sudah dilaksanakan?
3. Apakah sudah ada perubahan sejak Perda No. 2 Tahun 2015 dilaksanakan?
4. Apakah Bapak/Ibu mengetahui dampak yang terjadi setelah Perda No. 2 Tahun 2015 di laksanakan?
5. Apakah ada kerjasama dengan Dinas Sosial untuk melaksanakan Perda No. 2 Tahun 2015?
6. Jika ada kerjasama dengan Dinas Sosial, apasajakah yang diajak kerja sama tersebut?
7. Apakah kegiatan yang dilakukan untuk melaksanakan Perda No. 2 Tahun 2015?
8. Apakah Bapak/Ibu mengetahui kendala pada saat Perda No. 2 Tahun 2015 dilaksanakan?

**PEDOMAN WAWANCARA****IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN DEMAK  
NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG PENANGGULANGAN  
PENYAKIT MASYARAKAT DI KABUPATEN DEMAK (STUDI  
KASUS DI KAWASAN WISATA MASJID AGUNG DEMAK)**

**Pertanyaan untuk Kepala Daerah, Pengelola wisata Masjid Agung Demak, Gelandangan dan Pengemis, serta pengunjung lain di Kawasan Wisata Masjid Agung Demak**

**Pertanyaan untuk Peziarah di Kawasan Masjid Agung Demak**

**Nama :**

**Umur :**

**Alamat :**

**Pekerjaan :**

**Pertanyaan:**

1. Apakah Bapak/Ibu mengetahui tentang Perda No. 2 Tahun 2015?
2. Bagaimana tanggapan Bapak/Ibu mengenai Perda No.2 Tahun 2015 tentang larangan menjadi gelandangan dan pengemis?
3. Apakah yang Bapak/Ibu lakukan setelah adanya Perda No.2 Tahun 2015 ?
4. Apakah ada tindakan khusus dari Pemda dalam pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2015?
5. Apakah ada sanksi apabila dilanggar?
6. Apakah ada larangan memberi uang kepada gelandangan dan pengemis?

## PEDOMAN WAWANCARA

### IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN DEMAK NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG PENANGGULANGAN PENYAKIT MASYARAKAT DI KABUPATEN DEMAK (STUDI KASUS DI KAWASAN WISATA MASJID AGUNG DEMAK)

#### **Pertanyaan untuk Gelandangan dan Pengemis yang ada di Kawasan Masjid Agung Demak**

**Nama** :

**Umur** :

**Alamat** :

**Pekerjaan** :

#### **Pertanyaan:**

1. Apakah masih ada yang memberi uang kepada Bapak/Ibu di tempat ini?
2. Sudahkah Bapak/Ibu mengetahui larangan gelandangan dan pengemis di Kawasan Masjid Agung Demak?
3. Siapakah yang masih melanggar?
4. Sanksinya ada apa tidak?
5. Setelah Bapak/Ibu mengetahui tentang larangan gelandangan dan pengemis di Kawasan Masjid Agung Demak apakah Bapak/Ibu melaksanakannya?
6. Apakah dengan Bapak/Ibu mengetahui larangan gelandangan dan pengemis di Kawasan Masjid Agung Demak Bapak/Ibu akan tetap tetap berprofesi seperti ini?
7. Adakah permasalahan sehingga Bapak/Ibu memilih untuk menjadi gelandangan dan pengemis?
8. Apakah Satpol PP yang merupakan tangan panjang Pemda menegur saat Bapak/Ibu berada di Kawasan Masjid Agung Demak ini?
9. Bagaimana tanggapan Pemda yang mengetahui Bapak/Ibu sering menjadi pengemis di sekitar Masjid Agung Demak?

**PEDOMAN WAWANCARA****IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN DEMAK  
NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG PENANGGULANGAN  
PENYAKIT MASYARAKAT DI KABUPATEN DEMAK (STUDI  
KASUS DI KAWASAN WISATA MASJID AGUNG DEMAK)****Pertanyaan untuk Humas Masjid Agung Demak****Nama :****Umur :****Alamat :****Pekerjaan :****Pertanyaan:**

1. Apakah Bapak/Ibu melihat para pengemis yang berada di kompleks Masjid Agung Demak?
2. Menurut Bapak/Ibu apakah ada larangan untuk para pengemis yang mangkal di sekitar Masjid Agung Demak?
3. Menurut pendapat Bapak/Ibu bagaimana tentang peraturan tata tertib dan Perda No.2 Tahun 2015?
4. Bagaimana penjagaan keamanan di Komplek Masjid Agung Demak?

**PEDOMAN WAWANCARA****IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN DEMAK  
NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG PENANGGULANGAN  
PENYAKIT MASYARAKAT DI KABUPATEN DEMAK (STUDI  
KASUS DI KAWASAN WISATA MASJID AGUNG DEMAK)****Pertanyaan untuk Kepala Dinas Sosial Kabupaten Demak****Nama :****Umur :****Alamat :****Pekerjaan :****Pertanyaan:**

1. Apa sajakah program Penanganan gelandangan dan pengemis yang dilaksanakan Dinas Sosial Kabupaten Demak?
2. Bagaimana pembagian tugas di Dinas Sosial Kabupaten Demak untuk Penanggulangan gelandangan dan pengemis yang dilaksanakan Dinas Sosial Kabupaten Demak?
3. Menurut bapak/Ibu, bagaimana usaha yang dilaksanakan Dinas Sosial Kabupaten Demak dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis?
4. Adakah penambahan fasilitas untuk melaksanakan pengurangan gelandangan di Kawasan Masjid Agung Demak?
5. Bagaimana tindakan Dinas Sosial untuk mengurangi gelandangan dan pengemis di Kawasan Masjid Agung Demak?
6. Bagaimana pelaksanaan program Dinas Sosial dalam mengurangi gelandangan dan pengemis di kawasan Masjid Agung Demak?
7. Apakah pelaksanaan program Dinas Sosial untuk mengurangi gelandangan dan pengemis dalam mengamankan kawasan Masjid Agung Demak sudah berjalan aktif ?

8. Bagaimana kinerja petugas Dinas Sosial Kabupaten Demak selama melaksanakan tugas dan fungsinya dalam menangani gelandangan dan pengemis?
9. Apakah ada upaya penertiban dalam mengurangi gelandangan di kawasan Masjid Agung Demak?
10. Apabila ada, berapa kali penertiban di kawasan Masjid Agung Demak dilakukan?
11. Apakah ada sanksi jika ada gelandangan yang tertangkap di kawasan Masjid Agung Demak?
12. Bagaimana sistem pelaksanaan sanksi jika para gelandangan dan pengemis masih berada di kawasan Masjid Agung Demak?
13. Kendala apasaja yang dihadapi Dinas Sosial dalam melakukan di kawasan Masjid Agung Demak?

**PEDOMAN WAWANCARA****IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN DEMAK  
NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG PENANGGULANGAN  
PENYAKIT MASYARAKAT DI KABUPATEN DEMAK (STUDI  
KASUS DI KAWASAN WISATA MASJID AGUNG DEMAK)****Pertanyaan untuk Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Demak****Nama :****Umur :****Alamat :****Pekerjaan :****Pertanyaan:**

1. Bagaimanakah pelaksanaan tugas Satuan Polisi Pamong Praja dalam mengurangi gelandangan dan pengemis dalam mengamankan kawasan Masjid Agung Demak?
2. Apakah pelaksanaan pengamanan Satuan Polisi Pamong Praja dalam mengurangi gelandangan dan pengemis dalam mengamankan kawasan Masjid Agung Demak berkerja secara rutin?
3. Bagaimana kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Demak selama melaksanakan tugas dan fungsinya dalam menangani gelandangan dan pengemis?
4. Bagaimana jika Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Demak melakukan razia? Apakah tanpa ada pemberitahuan?
5. Apakah ada kerjasama antara instansi Bapak/Ibu dengan Dinas Sosial dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis dengan adanya Perda No. 2 Tahun 2015.