

**PENANGANAN GELANDANGAN PENGEMIS DI KOTA
SURABAYA DITINJAU DARI PERSPEKTIF KOORDINASI
GOVERNANCE**

SKRIPSI

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Politik Pada
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

Oleh:

Devi Ayu Permatasari

125120502111005



**PEMINATAN METODE ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2016**

**PENANGANAN GELANDANGAN PENGEMIS DI KOTA SURABAYA
DITINJAU DARI PERSPEKTIF KOORDINASI GOVERNANCE**

SKRIPSI

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu
Politik Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

Oleh:

Devi Ayu Permatasari

125120502111005

Telah Disetujui Oleh Dosen Pembimbing Untuk Diujikan

Mengetahui,

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Pendamping,

Dr. Hilmy Mochtar, M.S.
NIP: 19520101 198203 1 006

Faqih Alfian, S.IP., M.IP
NIP: 20140586121611000

**PENANGANAN GELANDANGAN PENGEMIS DI KOTA SURABAYA
DITINJAU DARI PERSPEKTIF KOORDINASI GOVERNANCE**

SKRIPSI

Oleh:

Devi Ayu Permatasari

125120502111005

Telah Diuji dan Dinyatakan: **Lulus** Dalam Ujian Sarjana

Pada Tanggal: 18 Agustus 2016

Tim Penguji,

Ketua Sidang,

Sekretaris Sidang,

Dr. Hilmy Mochtar, M.S.
NIP: 19520101 198203 1 006

Faqih Alfian, S.IP., M.IP
NIP: 20140586121611000

Anggota Sidang I,

Anggota Sidang II,

Juwita Hayyuning, S.IP., M.IP.
NIP: 89083011120398

Taufik Akbar, S.IP., M.IP.
NIP: 20140585110411001

Malang, 18 Agustus 2016
Dekan,

Prof. Dr. Unti Ludigdo, AK.
NIP: 196908141994021001

PERNYATAAN

Nama: Devi Ayu Permatasari

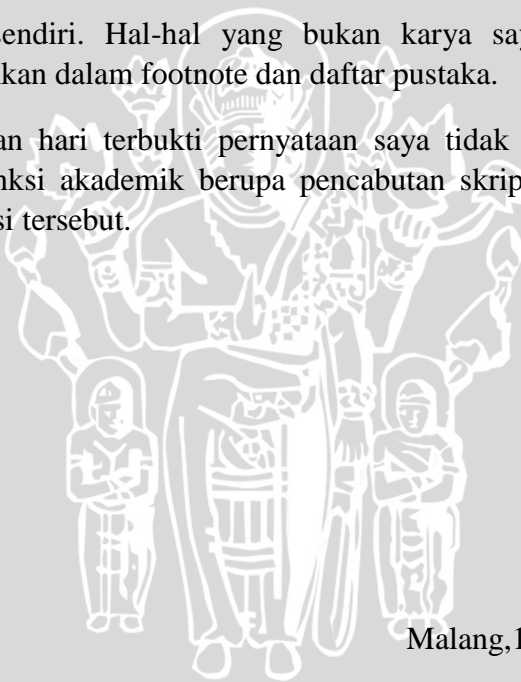
NIM: 125120502111005

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi berjudul:

**PENANGANAN GELANDANGAN PENGEMIS DI KOTA SURABAYA
DITINJAU DARI PERSPEKTIF KOORDINASI *GOVERNANCE***

betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam skripsi tersebut telah dicantumkan dalam footnote dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi tersebut.



Malang, 18 Agustus 2016

Yang membuat pernyataan

Devi Ayu Permatasari
NIM: 125120502111005

JIKA KAMU PERNAH BERBUAT KESALAHAN DAN BERADA DI POSISI TERINJAK, TERUSLAH BERUSAHA UNTUK BANGKIT. KARENA SEPERTI APAPUN DIRIMU, DAN SEJELEK APAPUN KESALAHANMU, PASTI AKAN SELALU ADA ORANG YANG TETAP SETIA MENDUKUNGMU UNTUK KEMBALI BERDIRI TEGAK DAN MERAH MIMPIMU YANG TERTUNDA. MEREKA ADALAH KEDUA ORANG TUAMU.

TERIMA KASIH AYAH, MAMA, TELAH TERUS MENDUKUNGKU UNTUK MENCAPAI GELAR SARJANA SEPERTI SAAT INI.

D.A.P

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah, saya panjatkan syukur kehadiran Allah SWT, atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul: “Penanganan Gelandangan Pengemis di Kota Surabaya Ditinjau dari Koordinasi *Governance*”.

Penelitian skripsi ini membahas mengenai penanganan gelandangan pengemis yang ditinjau menggunakan teori *governance*. Skripsi ini merupakan karya ilmiah yang disusun dalam upaya untuk menyelesaikan pendidikan sarjana (S1) pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Studi Ilmu Politik Universitas Brawijaya Malang.

Dalam pelaksanaan penyusunan dan penelitian skripsi, penulis banyak memperoleh bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya;
2. Kedua orang tua saya, Ayah Kasidi dan Mama Siti Munawaroh, Anak saya tercinta Kajora Diva, serta keluarga besar yang telah memberikan dukungan material, moral dan spiritual.
3. Prof. Dr. Unti Ludigdo selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, atas kesediaannya penulis belajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
4. Bapak Dr. Hilmy Mochtar, M.S. selaku Ketua Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, atas kesediaannya penulis belajar di program studi Ilmu Politik.

5. Ibu Mar'atul Makhmudah, M.Si. selaku pembimbing utama, dan Bapak Faqih Alfian, S.IP., M.IP selaku pembimbing pendamping, atas segala perhatian dan bimbingannya serta arahan-arahan yang diberikan kepada penulis dalam upaya menyelesaikan skripsi ini.
6. Para narasumber peneliti yang telah memberikan waktu dan kesempatannya untuk dapat meluangkan waktu selama peneliti melakukan penelitian, dan memberikan bantuan data dan informasi selama pelaksanaan penelitian.
7. Permata Julianti, Rizqieta Ekky Hapsari, Suci Novelyna Anansi, Aulia Agni Nurfikuzhari, dan Febrina Dhani Umami yaitu sahabat saya yang selalu saling mendukung serta saling membantu dalam memberi masukan.
8. Teman-teman Unitas Marching Band Ekalavya Suara Brawijaya yang juga selalu mendukung, terutama pengurus MB ESB periode 2015.
9. Serta, seluruh pihak yang tidak bisa saya sebutkan lainnya yang telah membantu dalam penelitian dan penyelesaian penyusunan skripsi ini.

Harapan penulis semoga laporan hasil penelitian skripsi ini bisa bermanfaat bagi pembaca oleh karena itu, kritik dan saran dari semua pihak dibutuhkan demi penyempurnaan peneliti menjadi lebih baik.

Malang, 18 Agustus 2016

Penyusun,

Devi Ayu Permatasari

DAFTAR ISI

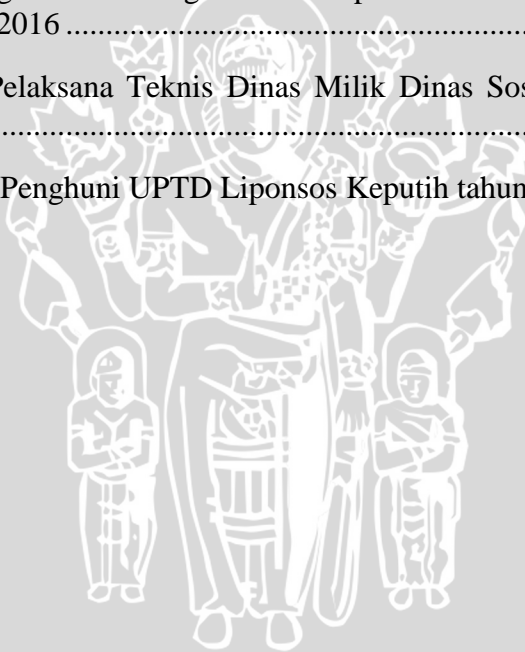
LEMBAR PENGESAHAN.....	i
LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI SKRIPSI.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN	iii
LEMBAR PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
DAFTAR ISTILAH.....	xii
ABSTRAK	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pertanyaan Penelitian	6
1.3. Tujuan Penelitian.....	6
1.4. Manfaat Penelitian.....	6
1.4.1. Manfaat Teoritis.....	6
1.4.2. Manfaat Praktis.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	8
2.1. Governance	8
2.2. Implementasi Kebijakan.....	20
2.3. <i>Corporate Social Responsibility (CSR)</i>	28
2.4. Konsep Gelandangan dan Pengemis	36
2.5. Penelitian Terdahulu	42
2.6. Kerangka Pemikiran.....	45
BAB III METODE PENELITIAN	48
3.1. Metode Penelitian.....	48
3.2. Lokasi dan Objek Penelitian.....	49
3.3. Fokus Penelitian.....	50
3.4. Teknik Pemilihan Informan.....	51
3.5. Teknik Pengumpulan Data.....	54
3.6. Instrumen Penelitian.....	56
3.7. Sumber	



Data.....	573.8.	Teknik
Analisis Data.....		58
3.9.Keabsahan Data.....		60
BAB IV GAMBARAN UMUM.....		62
4.1. Gambaran Umum Kota Surabaya.....		62
4.1.1. Gambaran Umum Penduduk Kota Surabaya.....		62
4.1.2. Gelandangan Pengemis Kota Surabaya.....		65
4.1.3. Pemerintah, Swasta, dan <i>Civil Society</i>		66
4.2. Koordinasi antara Pemerintah dan Perusahaan.....		73
4.3. Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelayanan Kesejahteraan Sosial.....		75
BAB V ANALISIS PEMBAHASAN.....		85
5.1.Koordinasi Pemerintah Kota Surabaya, Swasta, dan <i>Civil Society</i> dalam Penanganan Gelandangan Pengemis di Kota Surabaya		85
5.2.Koordinasi antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur		102
5.3.Faktor yang berpengaruh dalam Pelaksanaan Penanganan Gelandangan Pengemis di Kota Surabaya		108
BAB VI PENUTUP		114
6.1. Kesimpulan.....		114
6.2. Saran		116
DAFTAR PUSTAKA		117
LAMPIRAN.....		120

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jumlah Gelandangan Pengemis terjaring Razia Satpol PP Tahun 2011-2014	2
Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu	43
Tabel 4.1 Data Kecamatan dan Jumlah Penduduk di Kota Surabaya	63
Tabel 4.2 Jumlah Gelandangan Pengemis yang Tertangani	65
Tabel 4.3 Pembagian Urusan Pemerintah Bidang Sosial dan Ketertiban Umum ..	67
Tabel 5.1 Indikator Rencana program Prioritas yang Disertai Kebutuhan Pendanaan	91
Tabel 5.2 Absensi Kegiatan Bimbingan Keterampilan UPTD Liponsos Keputih Bulan April 2016	100
Tabel 5.3 Data Unit Pelaksana Teknis Dinas Milik Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur	104
Tabel 5.4 Rekapitulasi Penghuni UPTD Liponsos Keputih tahun 2015	107



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Sinergi Negara dan *Civil Society*14

Gambar 2.2 Koordinasi Negara, Sektor Swasta, *Civil Society*20

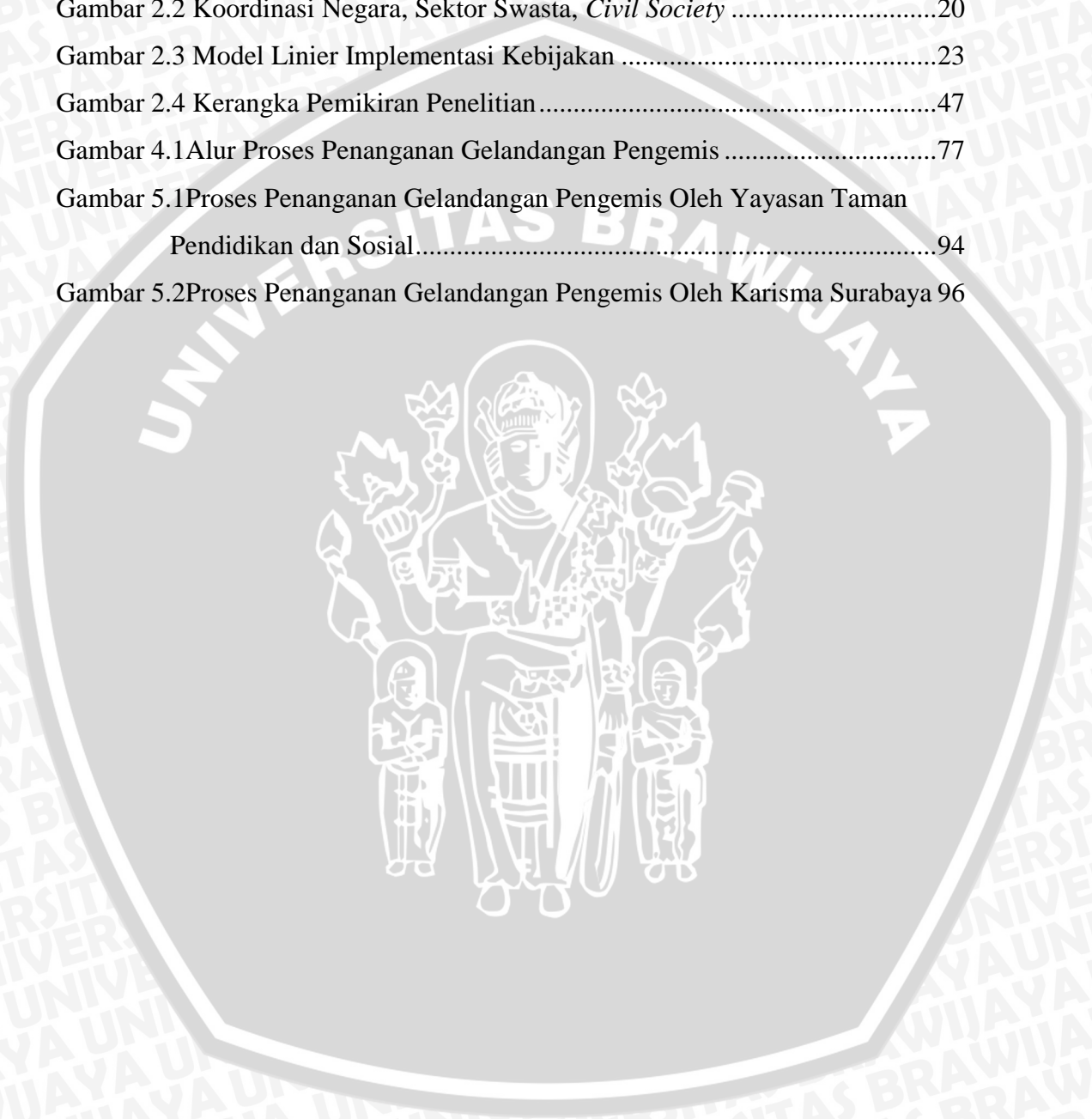
Gambar 2.3 Model Linier Implementasi Kebijakan23

Gambar 2.4 Kerangka Pemikiran Penelitian47

Gambar 4.1 Alur Proses Penanganan Gelandangan Pengemis77

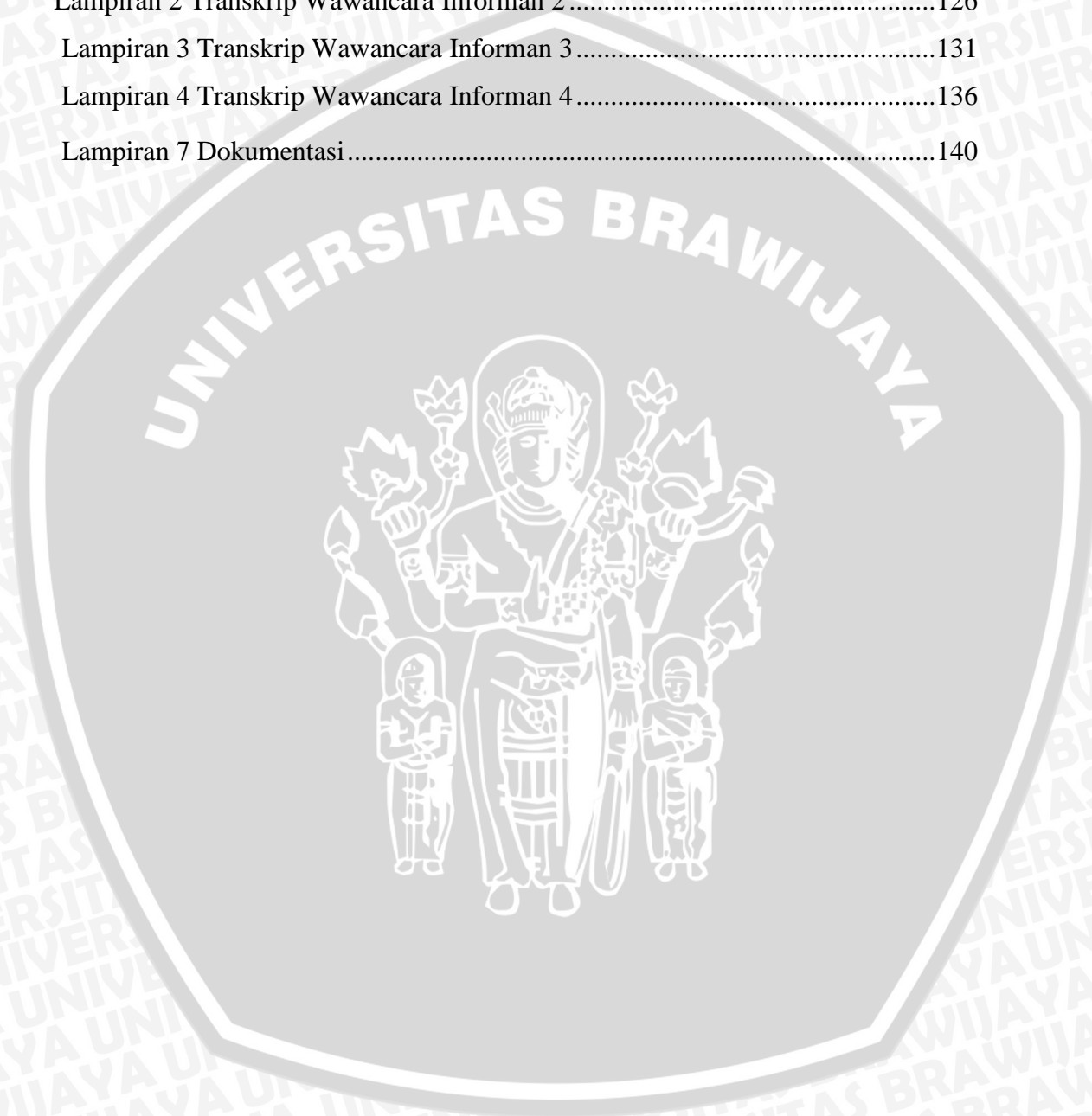
Gambar 5.1 Proses Penanganan Gelandangan Pengemis Oleh Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial94

Gambar 5.2 Proses Penanganan Gelandangan Pengemis Oleh Karisma Surabaya 96



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Transkrip Wawancara Informan 1	121
Lampiran 2 Transkrip Wawancara Informan 2	126
Lampiran 3 Transkrip Wawancara Informan 3	131
Lampiran 4 Transkrip Wawancara Informan 4	136
Lampiran 7 Dokumentasi	140



ABSTRAK

Devi Ayu Permatasari. 125120502111005. 2016. Ketertiban Sosial (Studi tentang Penanganan Gelandangan Pengemis di Kota Surabaya Ditinjau dari Perspektif Koordinasi *Governance*). Skripsi. Program Studi Ilmu Politik. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Universitas Brawijaya Malang. Dibimbing oleh Dr. Hilmy Mochtar, MS. dan Faqih Alfian, S.IP., M.IP.

Penelitian ini bertujuan untuk menjabarkan secara mendalam, faktual, dan sistematis mengenai koordinasi antara Dinas Sosial Kota Surabaya dan UPTD Liponsos Keputih sebagai pemerintah, Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial dan CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya, serta LSM Karisma Surabaya dalam memberikan penanganan terhadap gelandangan pengemis di Kota Surabaya. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif deskriptif.

Kasus gelandangan pengemis saat ini sudah semakin dinamis. Karena saat ini seseorang menjadi gelandangan pengemis bukan hanya karena ketidakmampuan secara ekonomi, namun justru karena pekerjaan sebagai pengemis merupakan pekerjaan mudah dan penghasilannya banyak. Oleh karena itu, peneliti ingin membahas bagaimana proses penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya. Berdasarkan Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2011 dan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 22 Tahun 2011 terdapat kerjasama antara pemerintah dengan swasta, serta pemerintah dengan *civil society* dalam proses penanganan PMKS. Gelandangan pengemis merupakan salah satu PMKS di Kota Surabaya. Peneliti ingin membahas bagaimana bentuk koordinasi antara pemerintah Kota Surabaya dengan CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya, Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial, serta LSM Karisma serta koordinasi antara pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya.

Berdasarkan hasil penelitian koordinasi yang terjadi antara pemerintah Kota Surabaya, swasta dan *civil society* masih sangat kurang, apalagi tidak adanya keterlibatan secara langsung dari pihak swasta dalam proses penanganan. Hal ini disebabkan karena tidak adanya peraturan daerah yang mengikat mengenai CSR di kota Surabaya. Penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya masih sangat kurang efektif, dikarenakan proses penanganan tersebut tidak memiliki output tindak lanjut agar seseorang yang telah mengikuti program rehabilitasi di UPTD Liponsos Keputih tidak lagi kembali menjadi gelandangan pengemis.

Kata Kunci : Gelandangan, pengemis, koordinasi, pemerintah, swasta, *civil society*.

ABSTRACT

Devi Ayu Permatasari. 125120502111005. 2016. Handling homeless beggar in the city of Surabaya Judging from the Perspective of Governance Coordination) . Essay. Political Science Study Program . Faculty of Social Science and Political Science. Brawijaya University of Malang . Supervised by Dr. Hilmy Mochtar , MS . and Faqih Alfian , S.IP. , M.IP.

This study aims to describe in depth , factual , and systematically regarding the coordination between the Department of Social Surabaya and UPTD Liponsos Keputih as government , education and Social Parks Foundation and CSR PT . Fiskaria Jaya Suara Surabaya , Surabaya Karisma and NGOs in providing treatment to the vagrant beggars in the city of Surabaya . The method used is descriptive qualitative method

Case vagrant beggars are now more dynamic . Because this time someone became homeless beggars not only because of the inability economically , but precisely because of the work as a beggar an easy job and the income a lot . Therefore , researchers wanted to discuss bagaimana handling process vagrant beggars in the city of Surabaya . East Java Regional Regulation No. 4 of 2011 and Rule Mayor of Surabaya No. 22 of 2011 there is cooperation between government and the private sector, and government and civil society in the process of handling POM . Vagrant beggar is one PMKSs in Surabaya . Researchers want to discuss how the coordination between the government and the city of Surabaya with CSR PT . Fiskaria Jaya Suara Surabaya , Education and Social Park Foundation , as well as NGOs Karisma and coordination between the government of Surabaya East Java Provincial Government in handling the vagrant beggars in the city of Surabaya

Based on the results of coordination between the government of Surabaya , private sector and civil society is still lacking , especially the lack of direct involvement of the private sector in the process of handling . This is due to the absence of local regulations binding on CSR in the city of Surabaya . Handling vagrant beggars in the city of Surabaya is still very ineffective , because the handling process does not have an output of follow-up for someone who has followed the rehabilitation program in UPTD Liponsos Keputih no longer back up homeless beggar

Keywords : homeless , beggars , coordination , government, private sector , civil society.



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat (1) menyatakan bahwa fakir miskin dan anak terlantar merupakan tanggung jawab Negara. Fakir adalah orang yang tidak mempunyai sanak saudara. Sedangkan miskin adalah orang yang mempunyai penghasilan namun tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup dasarnya (sandang, pangan, dan papan). Pilihan kata dalam ayat tersebut memunculkan makna yang berbeda-beda. Mengingat fakir miskin saat ini bermetamorfosis menjadi gelandangan, pengemis, pengamen, dan anak jalanan.¹

Berdasarkan hasil riset Badan Pusat Statistik tahun 2010 angka tertinggi kemiskinan absolut² terdapat di daerah Jawa Timur dengan 4,7 juta jiwa tergolong penduduk miskin. Tingginya angka kemiskinan di Jawa Timur tidak hanya terpusat pada daerah-daerah pelosok saja, namun juga pada kota-kota besar. Penyebab tingginya angka kemiskinan di kota besar adalah urbanisasi yang tidak terkontrol. Urbanisasi adalah suatu proses berpindahnya penduduk dari desa ke kota. Dan dalam kondisi saat ini proses urbanisasi justru memberikan dampak negatif seperti adanya gelandangan pengemis. Beberapa faktor pendorong adanya urbanisasi adalah adanya anggapan bahwa di kota banyak pekerjaan serta banyak

¹Achmad Subekan, 2014, Anak Terlantar Dipelihara oleh Negara, www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/150-artikel-keuangan-umum/19908-fakir-miskin-dan-anak-terlantar-dipelihara-oleh-negara, diakses pada 24 Februari 2016 pukul 21:07.

² Kemiskinan absolut adalah apabila tingkat pendapatan seseorang dibawah garis kemiskinan atau sejumlah garis kemiskinan dan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan minimum (basic needs).

penghasilan (uang). Karena sirkulasi uang di kota jauh lebih cepat, lebih besar, dan lebih banyak, maka secara relatif lebih mudah mendapatkan uang.³

Berbicara mengenai urbanisasi, kota Surabaya menjadi salah satu kota di Jawa Timur yang menjadi tempat tujuan. Salah satu dampak yang timbul karena besarnya arus urbanisasi menuju Surabaya antara lain tingkat kepadatan penduduk semakin tinggi, pencemaran lingkungan akibat asap kendaraan bermotor yang membeludak, serta semakin banyaknya gelandangan pengemis. Perkembangan jumlah gelandangan pengemis yang terjaring razia di kota Surabaya adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1.
Jumlah Gelandangan Pengemis Terjaring Razia SatPol PP
Tahun 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Pengemis	252	265	236	321
Gelandangan psikotik	228	348	302	357
Gelandangan	147	98	104	89
Pengamen	68	90	76	70
Lain-lain	51	62	43	68
Total	746	853	761	905

Sumber: Data diolah dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya, tahun 2015.

Berdasarkan data pada tabel 1.1., UPTD Liponsos Keputih sebagai tempat penampungan sementara para PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) terlihat bahwa angka perkembangan gelandangan pengemis yang cukup tinggi dan

³ Soerjono Soekanto, 2007, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 140-142.

terus bertambah. Dan dari data tersebut masih sebagian dari para gepeng yang terjaring razia saja, dan masih banyak lagi bagian dari mereka (gepeng) yang berhasil meloloskan diri.

Permasalahan gepeng bukanlah sebuah permasalahan sepele, saat ini gepeng menjadi lebih dinamis dengan berbagai macam bentuk pula. Misalnya saat ini praktek mengemis bukan hanya dengan berpakaian kumuh dan memasang muka memelas di lampu merah atau keliling ke rumah-rumah warga. Praktek mengemis pun juga dalam bentuk meminta sumbangan mulai dari untuk beli kebutuhan sekolah, bayar SPP, biaya kesehatan, hingga renovasi masjid atau pondok pesantren yang patut ditelusuri lebih jauh tentang kebenarannya. Bahkan hingga tersebar diberbagai media massa bahwa di Surabaya terdapat komplotan-komplotan pengemis yang telah terkoordinir.⁴ Selain itu, adapula orang-orang yang sengaja hidup menggelandang karena keinginan pribadinya bukan karena ketidakmampuannya secara sosial dan ekonomi. Melihat berbagai macam bentuk kasus gelandangan pengemis ini perlu ditelusuri secara mendalam mengapa permasalahan gelandangan pengemis hingga saat ini belum juga terselesaikan.

Dalam penyelesaian masalah gelandangan pengemis antara lain adalah dengan pemberian proses pemberdayaan dan pembinaan, dan hal tersebut memerlukan peran aktif dari pemerintah, swasta, dan *civil society* selaku pilar pemerintahan.⁵ Hal tersebut dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan

⁴ Pengemis Tajir, 30 maret 2016 pukul 01:00, <http://m.liputan6.com/tag/pengemis-tajir> diakses pada 6 April 2016 pukul 21:35.

⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Pengemis yang di mana kemudian ditetapkan sebuah kebijakan tetap berupa Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Sedangkan untuk, peraturan daerah yang menjelaskan mengenai larangan bekerja sebagai gelandangan pengemis di kota Surabaya adalah Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Oleh sebab itu dibutuhkan pula, upaya penanganan dari non pemerintah seperti pihak swasta dan *civil society* dalam upaya penanganan kasus gepeng tersebut yang saat ini semakin sulit dikendalikan. Hal tersebut guna mendukung suatu koordinasi pemerintah, swasta, dan *civil society* yang baik.

Di Jawa Timur terdapat peraturan daerah nomor 4 tahun 2011 yang membahas mengenai Tanggung jawab Sosial Perusahaan (TSP) atau yang biasa disebut *Corporate Social Responsibility* (CSR). Dalam perda tersebut dibahas mengenai kerjasama antara pemegang saham atau perusahaan dengan pemerintah di bidang sosial. Berdasarkan aturan normatif ini peneliti ini membahas secara lebih mendalam mengenai bagaimana bentuk koordinasi antara pemerintah, swasta dan *civil society* dalam penanganan kasus gelandangan pengemis di Kota Surabaya. Sudahkah sesuai dengan apa yang tertulis dalam kebijakan tersebut? Atau masih banyak yang harus diperbaiki?

Melihat fenomena gelandangan pengemis yang bukan hanya terkait dalam aspek kondisi sosial saja, namun lebih terlihat seperti sebuah tradisi. Permasalahan yang terdapat di Kota Surabaya, berdasarkan data dari UPTD Liponsos Keputih Surabaya bahwa permasalahan yang sering terjadi adalah banyak gepeng yang sering terjaring razia, telah diberi bimbingan dan peringatan,

bahkan telah dipulangkan ke daerah asal namun tetap kembali terulang membuat peneliti ingin menelusuri secara mendalam mengapa hal tersebut dapat terjadi. Apakah memang karena pelaku dari gepeng itu sendiri? Atau justru karena kebijakan pemerintah?

Peneliti tertarik untuk mempelajari secara mendalam bagaimana koordinasi *governance* dalam penanganan kasus gelandangan pengemis tersebut. Sudah efektifkah metode atau cara penyelesaian kasus yang dipilih? Karena kasus gelandangan pengemis ini menjadi salah satu kasus yang hingga saat ini belum bisa diselesaikan. Adapun elemen koordinasi *governance* tersebut antara lain Dinas Sosial Kota Surabaya dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Lingkungan Pondok Sosial (UPTD Liponsos) Keputih sebagai pemerintah, CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya sebagai Pihak Swasta, dan LSM Karisma dan Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial sebagai *civil society*.

Selain itu masalah tersebut, peneliti juga ingin mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi pendorong dan penghambat dari pemerintah, swasta, dan *civil society* dalam melaksanakan penanganan terhadap gelandangan pengemis. Oleh karena itu, penelitian skripsi ini diberikan judul:

“Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Surabaya Ditinjau dari Perspektif Koordinasi *Governance*”.

1.2. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan terdapat permasalahan yang perlu diperhatikan dalam mendukung penelitian ini. Adapun pertanyaan tersebut adalah:

“Bagaimana bentuk koordinasi antara pemerintah, swasta, dan civil society dalam penanganan kasus gelandangan pengemis di kota Surabaya?”

1.3. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui bagaimana bentuk koordinasi antara pemerintah, swasta, dan civil society dalam menciptakan tata kelola penanganan kasus gelandangan pengemis di kota Surabaya.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini terbagi dua, yaitu manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis. Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atau masukan bagi perkembangan proses penanganan gelandangan dan pengemis. Selain itu mampu menambah pengetahuan dalam program studi ilmu politik khususnya studi governance dan ketertiban sosial.

1.4.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan bagi pemerintah, swasta, dan *civil society* serta masyarakat dalam melaksanakan proses penanganan



gelandangan pengemis ke depannya dapat berjalan lancar dan tuntas. Sehingga dapat tercapai ketertiban sosial yang maksimal dengan tetap mengacu pada konstitusi serta peraturan pemerintah.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Governance

Konsep *governance* bukanlah konsep baru, konsep *governance* sama luasnya dengan peradaban manusia. Begitupun dengan koordinasi *governance* dapat ditelusuri dari tulisan J.S Endarlin, *governance* merupakan suatu terminologi yang digunakan untuk mengganti istilah *government*, yang menunjuk penggunaan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah kenegaraan.⁶ *Governance* yang diartikan menjadi suatu tata pemerintahan adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi yang mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Pengelolaan tata pemerintahan tersebut mencakup seluruh mekanisme, yaitu proses dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutamakan kepentingan mereka terlebih dahulu, dengan menggunakan perbandingan hak hukum, memenuhi kewajiban, serta menjembatani perbedaan-perbedaan yang ada di antara mereka.

Governance dalam definisi lain adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Definisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat di mana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi *governance* membantah pemahaman formal tentang berkerjanya institusi-institusi negara. *Governance* mengakui

⁶ Dharma Setyawan Salam, 2004, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm. 223.

bahwa didalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang berkerja pada tingkat yang berbeda.⁷

Menurut Kooiman mengatakan *governance* merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.⁸ *Governance* merupakan mekanisme-mekanisme, proses-proses, dan institusi-institusi melalui warga negara mengartikulasikan kepentingan-kepentingan mereka, memediasi perbedaan-perbedaan mereka serta menggunakan hak dan kewajiban legal mereka.⁹ Dalam konteks ini *governance* memiliki hakikat yang sesuai yaitu bebas dari penyalahgunaan wewenang dan korupsi serta pengakuan hal berlandaskan pemerintahan hukum.

Dalam *Good Governance* tidak lagi berbicara pemerintah saja, tetapi juga *citizen*, masyarakat dan terutama sektor usaha/swasta yang berperan dalam *governance*.¹⁰ Pemerintahan yang baik adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien, dengan menjaga interaksi yang baik di antara negara, sektor swasta dan masyarakat. Joko Widodo menyimpulkan bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mampu mempertanggung jawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum, maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan

⁷ Budi Winarno, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo, hlm. 122.

⁸ Dharma Setyawan Salam, *Op.Cit*, hlm. 224.

⁹ Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: ANDI, hlm. 14.

¹⁰ Prof. Bintoro Tjokroamidjojo, 2012, *Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Jakarta: , hlm. 2.

(kontrol) dan jika dalam praktiknya telah merugikan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.¹¹

Hubungan yang terjadi dalam negara, *civil society*, dan sektor swasta tentunya di antara ketiga hal tersebut memiliki suatu kaitan erat dalam membentuk koordinasi *governance* yang baik. Negara sendiri berfungsi mengatur bagaimana *civil society* serta sektor swasta, di mana dari ketiganya harus memiliki suatu hubungan timbal balik. Berikut ketiga konsep yang mendukung terbentuknya koordinasi *governance*:

1. Negara

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat (agency) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Pengendalian ini dilakukan berdasarkan hukum dan dengan perantara pemerintah beserta segala alat perlengkapannya. Kekuasaan negara mempunyai organisasi yang paling kuat dan teratur, maka dari itu semua golongan atau asosiasi yang memperjuangkan kekuasaan harus dapat menempatkan diri dalam rangka ini.¹²

Negara dapat melakukan suatu intervensi terhadap ekonomi khususnya swasta, bilamana negara memandang hal tersebut harus dilakukan guna

¹¹Joko Widodo, 2001, *Good Governance*, Surabaya: Insan Cendikia, hlm. 30.

¹² Prof. Miriam Budiarto, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 47-48.

menyelamatkan rakyat dari suatu negara. Terdapat beberapa instrument yang dapat digunakan untuk melakukan intervensi seperti pengeluaran pemerintah dan kebijakan. Sektor pemerintahan sendiri lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan-kegiatan kenegaraan, tetapi lebih dari itu melibatkan pula sektor swasta dan *civil society*.

Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam menangani penyimpangan yang terjadi di dalam pasar agar dapat dihindari. Dalam kaitannya dengan bidang penanganan gelandangan pengemis, pemerintah dan dinas-dinas yang berkaitan seperti Dinas Sosial dan Bapemas melakukan koordinasi. Negara merupakan salah satu unsur *governance*, dimana di dalamnya terdapat lembaga politik dan lembaga sektor publik. Agar negara dapat berperan aktif dalam mendukung terbentuknya koordinasi *governance* maka diperlukan beberapa hal berikut:¹³

- a. Menciptakan kondisi politik, ekonomi, dan sosial yang stabil
- b. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan
- c. Menyediakan publik *service* yang efektif dan *accountable*
- d. Menegakkan HAM
- e. Melindungi lingkungan hidup
- f. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik

¹³ Koesnadi Hardjasoemantri, *Good Governance dalam Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia*, <http://www.lfip.org>, diakses pada 13 Januari 2016, pukul 20:01 WIB.

2. Swasta

Pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti: industri pengolahan perdagangan, perbankan, koperasi termasuk kegiatan sektor informal. Dalam bidang pendidikan, sektor swasta meliputi yayasan-yayasan yang mengelola sekolah swasta. Sedangkan dalam bidang penanganan gepeng biasanya yang dijadikan pelaku swasta adalah Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial serta *Corporate Social Responsibility* (CSR) dari berbagai perusahaan. Sektor swasta sendiri adalah dianggap sebagai pelaku pokok perekonomian Indonesia, sektor swasta dapat membantu pembangunan perekonomian yang ada di Indonesia. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktifitas di bidang ekonomi.

Pola interaksi dan kolaborasi antara pemerintah dan swasta maupun masyarakat yang sering disebut dengan istilah kemitraan telah banyak dilakukan diberbagai sektor. Pola pengelolaan program pada umumnya diarahkan untuk menemukan bentuk yang tepat dalam rangka memecahkan berbagai permasalahan dalam masyarakat, atau mungkin juga dalam rangka menemukan format baru dalam penyelenggaraan, pemerintahan, pembangunan, pelayanan publik. Peran sektor swasta terhadap negara juga dapat dilihat melalui bagaimana kegagalan sektor swasta bisa menyebabkan tumbangya suatu pemerintahan dari suatu negara. Ketika pemerintahan Indonesia di bawah rezim Soeharto tidak mampu mengelola utang sehingga menyebabkan krisis finansial, dan keuangan, krisis tersebut memberi dampak pada munculnya krisis politik, sosial, dan budaya yang bermuara pada tumbangya rezim Orde Baru. Hubungan sektor swasta sendiri



dengan *civil society* sendiri ialah dapat bersifat saling mempengaruhi. Dalam hal ini, sektor swasta dan *civil society* pada umumnya memiliki karakteristik yang sama yaitu otonom, bebas, dan mandiri. Oleh karena itu, hubungan keduanya saling menguatkan.

Agar sektor swasta dapat berperan aktif dalam mendukung terbentuknya koordinasi *governance* maka diperlukan beberapa hal berikut:¹⁴

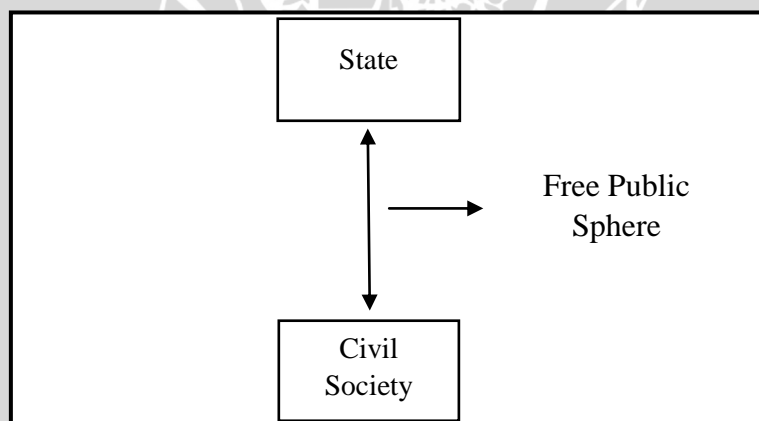
- a. Menjalankan *industry*
 - b. Menciptakan lapangan kerja
 - c. Menyediakan insentif bagi karyawan
 - d. Meningkatkan standar kehidupan masyarakat
 - e. Memelihara lingkungan hidup
 - f. Menaati peraturan
 - g. Melakukan transfer ilmu pengetahuan dan teknologi pada masyarakat
 - h. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM
3. *Civil Society*

Civil society dipahami sebagai salah satu aktor non-negara di mana memiliki fungsi sebagai pengatur atau pihak yang harus dilibatkan dalam pembuatan kebijakan, fungsi lainnya yaitu menyebarluaskan nilai demokrasi, advokasi serta menjadi pengontrol kehidupan sosial. Selain itu, *civil society* merupakan objek sekaligus subjek dari sektor pemerintahan maupun swasta. Karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya.

¹⁴*Ibid.*

Dalam tradisi Eropa sampai abad ke-18, istilah *civil society* pada dasarnya merujuk kepada negara (state), yaitu sebagai suatu kelompok atau kekuatan yang mendominasi seluruh kelompok masyarakat lain. Namun pada paruh abad ke-18, sejalan dengan proses pembentukan sosial dan perubahan struktur politik di Eropa sebagai akibat era Pencerahan dan modernisasi, negara dan *civil society* merupakan dua entitas yang berbeda. *Civil Society* atau masyarakat sipil pada seharusnya memiliki suatu hubungan *check and balance* dengan negara. Perkembangan hubungan tersebut dapat dikatakan dalam kondisi naik turun, begitu juga dengan keberadaan *civil society* sendiri di Indonesia. Berikut gambaran mengenai hubungan negara dengan *civil society*:

Gambar 2.1
Sinergi Negara dan *civil society*



Sumber: Suharko, 2005.

Civil Society membutuhkan adanya keberadaan organisasi sosial dan politik yang mandiri, dalam *civil society* diharuskan pula adanya *public sphere* atau ruang yang cukup yang di mana di ruang tersebut warga masyarakat dapat dengan leluasa melakukan aktivitas sosial, politik dan ekonominya, tanpa didominasi oleh sekelompok kecil orang. Didalam *public sphere* ini, warga masyarakat akan

memiliki akses yang luas kepada lembaga-lembaga, baik lembaga negara seperti birokrasi, lembaga perwakilan dan peradilan, maupun lembaga non-negara seperti partai politik dan kelompok kepentingan. Di dalam *public sphere* ini pula terjadi diskursus yang intensif tentang segala hal yang terjadi dalam negara, sehingga pemerintah dan lembaga-lembaga negara memiliki tingkat akuntabilitas yang cukup tinggi. Di samping itu, kebijakan publik juga melibatkan masyarakat yang luas, melalui diskusi-diskusi publik yang intensif dilakukan. Hadirnya *public sphere* yang bebas ini, pada gilirannya, bisa memberikan dorongan positif ke arah demokrasi.

Sejarah pemikiran *civil society* terbagi menjadi lima fase¹⁵, diawali dari filsuf Yunani yaitu Aristoteles yang memandang masyarakat sipil (*civil society*) sebagai sistem kenegaraan atau identik dengan negara itu sendiri. Pandangan ini merupakan fase pertama sejarah wacana *civil society* dipahami sebagai sistem kenegaraan dengan menggunakan istilah *koinonia politikke*, yakni sebuah komunitas politik tempat warga dapat terlibat langsung dalam berbagai peraturan ekonomi-politik dan pengambilan keputusan. Istilah ini digunakan untuk menggambarkan sebuah masyarakat politis dan etis di mana warga negara di dalamnya berkedudukan sama di depan hukum.

Fase kedua, pada tahun 1767 Adam Ferguson mengembangkan wacana *civil society* dengan konteks sosial dan politik di Skotlandia. Berbeda dengan pendahulunya, Ferguson lebih menekankan visi etis pada *civil society* dalam

¹⁵ TIM ICCE UIN JAKARTA, 2005, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Persada Media, hlm. 242.

kehidupan sosial. Pemahamannya ini lahir tidak lepas dari pengaruh evolusi industri dan kapitalisme yang melahirkan ketimpangan sosial yang mencolok.¹⁶

Fase ketiga, pada tahun 1792 Thomas Paine memaknai *civil society* sebagai sesuatu yang berlawanan dengan lembaga negara, bahkan ia dianggap sebagai antitesis negara. Bersandar pada paradigma ini, peran negara sudah saatnya dibatasi. Menurut Paine, negara tidak lain hanyalah tampilan dari keburukan belaka dan terdapat batas-batas wilayah otonom masyarakat sehingga negara tidak diperkenankan memasuki wilayah sipil. Dengan demikian *civil society* adalah ruang di mana warga dapat mengembangkan kepribadian dan memberi peluang bagi pemuasan kepentingannya secara bebas tanpa paksaan.¹⁷

Fase keempat, wacana *civil society* selanjutnya dikembangkan oleh G.W.F. Hegel, Karl Marx, dan Antonio Gramsci. Dalam pandangan ketiganya *civil society* merupakan elemen ideologis kelas dominan. Pemahaman ini adalah relasi atas pandangan Paine yang memisahkan masyarakat sipil dari negara. Hegel memandang *civil society* sebagai kelompok subordinatif terhadap negara. Marx sendiri memandang sebagai masyarakat borjuis. Dalam konteks hubungan produksi kapitalis, keberadaan *civil society* merupakan kendala terbesar bagi upaya pembebasan manusia dari penindasan pemilik modal.¹⁸ Demi terciptanya proses pembebasan itu, *civil society* harus dilenyapkan untuk mewujudkan tatanan masyarakat tanpa kelas. Gramsci tidak memandang masyarakat sipil dalam konteks relasi produksi, tetapi lebih pada sisi ideologis. Bila Marx menempatkan

¹⁶ *Ibid*, hlm. 243.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 243-244.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 244.

masyarakat madani pada basis material, Gramsci meletakkannya pada superstruktur yang berdampingan dengan negara. Pada pandangan Gramsci memberikan peranan penting pada kaum cendekiawan sebagai aktor utama dalam proses perubahan sosial dan politik.¹⁹

Fase kelima, wacana masyarakat sipil sebagai relasi terhadap mazhab Hegelian yang dikembangkan oleh Alexix de Tocqueville. Ia memandang *civil society* sebagai kelompok penyeimbang kekuatan negara. Menurutnya, kekuatan politik dan masyarakat sipil merupakan kekuatan utama yang menjadikan demokrasi Amerika mempunyai daya tahan yang kuat. Pemikiran Tocqueville lebih menempatkan masyarakat sipil sebagai sesuatu yang tidak apriori maupun tersubordinatif dari lembaga negara. Sebaliknya, *civil society* bersifat otonom dan memiliki kapasitas politik cukup tinggi sehingga mampu menjadi kekuatan penyeimbang terhadap kecenderungan intervensi negara atas warga negara. Dapat disimpulkan bahwa pandangan ini merupakan model masyarakat sipil yang tidak hanya berorientasi pada kepentingan individual, tetapi juga mempunyai komitmen terhadap kepentingan publik.²⁰

Untuk mengidentifikasi konsep *civil society* dalam suatu masyarakat, dapat mengacu pada beberapa faktor yang ada dan melekat dalam entitas *civil society*, yaitu:²¹

1. Sifat partisipatif, *civil society* tidak akan menyerahkan seluruh nasibnya pada negara, tetapi mereka menyadari bahwa yang akan dominan menentukan masa

¹⁹ *Ibid*, hlm. 246.

²⁰ *Ibid*, hlm. 248-249.

²¹ Budi Suryadi, 2007, *Sosiologi Politik: Sejarah, Definisi, dan Perkembangan Konsepnya*, Yogyakarta: IRCiSoD, hlm. 148-150.

depan mereka haruslah berasal dari diri sendiri. Dalam tatanan praktis, *civil society*, bisa terlibat dalam setiap proses politik di berbagai bidang yang akan dilakukan oleh negara.

2. Otonom, *civil society* juga harus memiliki karakter mandiri, yaitu dalam mengembangkan dirinya tidak tergantung dan tidak menunggu bantuan negara.
3. Tidak bebas nilai, seluruh komponen *civil society* memiliki keterikatan terhadap nilai-nilai yang merupakan kesepakatan hasil musyawarah demokratis (bukan sekedar konsensus).
4. Merupakan bagian dari sistem dengan struktur non dominatif (plural). Meskipun eksistensinya yang partisipatif dan otonom terhadap kekuatan negara, namun *civil society* adalah bagian dari komponen-komponen negara.
5. Termanifestasi dalam organisasi, prinsip-prinsip organisasi dipegang oleh *civil society*, sebagai perwujudan identitasnya secara material. Artinya, *civil society* bukan merupakan individu-individu yang partisipatif dan otonom saja, tetapi terdiri dari sekumpulan individu warga negara yang tergabung dalam asosiasi-asosiasi yang memiliki tatanan yang mampu menjamin anggotanya untuk mampu mengekspresikan diri, mengembangkan minat, saling tukar informasi, memediasi perbedaan-perbedaan, dan menciptakan pola-pola hubungan yang stabil.

Di Indonesia sejak pertengahan 1970-an, pemerintah hanya menempatkan *civil society* bersifat melengkapi program-program pemerintah. Sikap pemerintah ini kemudian menjadi salah satu dari alasan-alasan yang mendasari keputusan

para aktivis *civil society* yang semula menggunakan istilah Ornop (Organisasi Non-pemerintah) menjadi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat).

Civil society di Indonesia sendiri mempersyaratkan adanya organisasi sosial dan politik yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi. Organisasi sosial politik tersebut harus memiliki kemandirian menyangkut tingkatan rekrutmen yang mereka miliki ataukah tingkatan aktivitas yang memungkinkan mereka mengisi *space* yang tersedia di antara negara dan rakyat. Di antara, organisasi sosial dan politik yang patut dicatat yang memiliki kemandirian yang cukup tinggi adalah organisasi yang termasuk dalam kelompok Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau *Non-Governmental Organizations* (NGOs), yang di Indonesia jumlahnya mencapai ratusan.²²

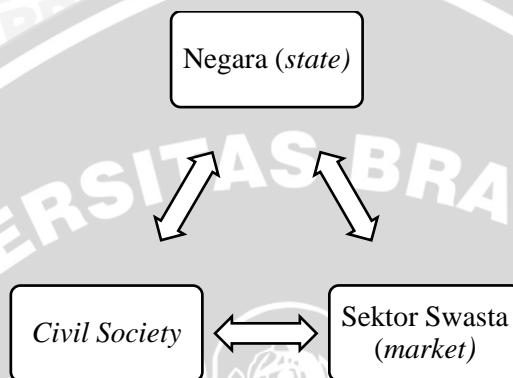
Untuk menyelenggarakan koordinasi *governance* yang baik diperlukan adanya pembagian peran yang jelas dari masing-masing domain tersebut. Apabila sebelumnya sumber-sumber kewenangan berpusat pada pemerintah sebagai institusi tertinggi yang mewakili negara, maka secara bertahap telah dilakukan pemberian kewenangan dan tanggung jawab kepada institusi di luar pemerintah pusat. Pemberian kewenangan dan tanggung jawab ini dilakukan dalam rangka desentralisasi.²³ Dibutuhkannya suatu kerjasama agar pemberian kewenangan tersebut bisa berjalan dengan baik. Ketiga konsep tersebut memiliki fungsi yang berbeda-beda, akan tetapi jika ditinjau ketiga konsep tersebut adalah pokok dari

²² Sahya Anggara, *Ruang Politik Hubungan Aktivisme Civil Society dan Pemerintah dalam Mengembangkan Tata Pemerintahan Demokratis*, <http://www.uinsgd.ac.id>, Diakses 9 November 2015, pukul 19:06 WIB.

²³ Sadu Wasistiono, 2005, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*, Jakarta: LIPI Press, hlm. 6.

terbentuknya koordinasi *governance* yang baik. Untuk mendukung terjadi koordinasi *governance* maka ketiga konsep tersebut harus berjalan dengan baik.

Gambar 2.2
Koordinasi Negara, Sektor Swasta, *Civil Society*



Sumber: Suharko, 2005.

Dari gambar diatas dapat dilihat, jika ketiganya menjalankan fungsi mereka dengan baik serta saling berhubungan dan bekerjasama maka akan terbentuklah suatu yang dinamakan koordinasi *governance* yang baik. Negara sendiri terdiri dari birokrasi yang dibuat, serta *political offices*, untuk sektor swasta terdiri dari *economy society*, dan *civil society* dapat dikatakan berdiri sendiri.

2.2. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat

membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.²⁴ Menurut Grindle, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.²⁵ Jadi implementasi sendiri ialah, tindakan yang akan dilakukan pemerintah jika tujuan dan sasaran yang telah ditentukan berjalan sesuai rencana dana telah siap dalam memenuhi tuntutan rencana yang ada.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Makna implementasi sendiri ialah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian²⁶

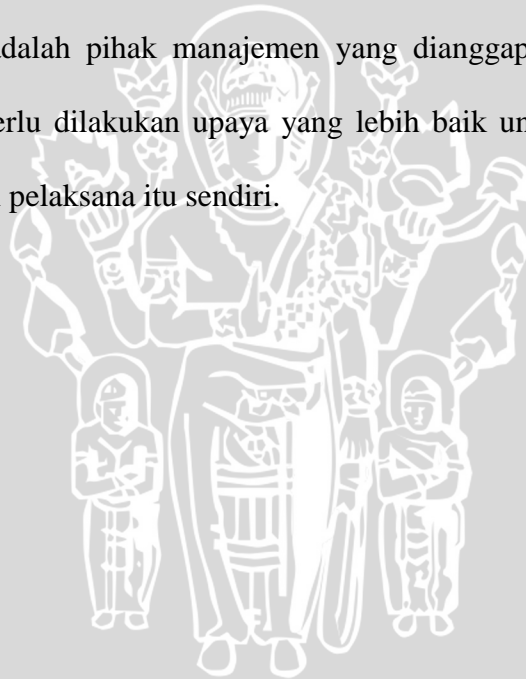
Dalam implementasi sendiri terdapat model-model yang mendukung mengenai penjelasan serta pemahaman implementasi sendiri salah satunya ialah

²⁴ Afan Gaffar, 2009, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 295.

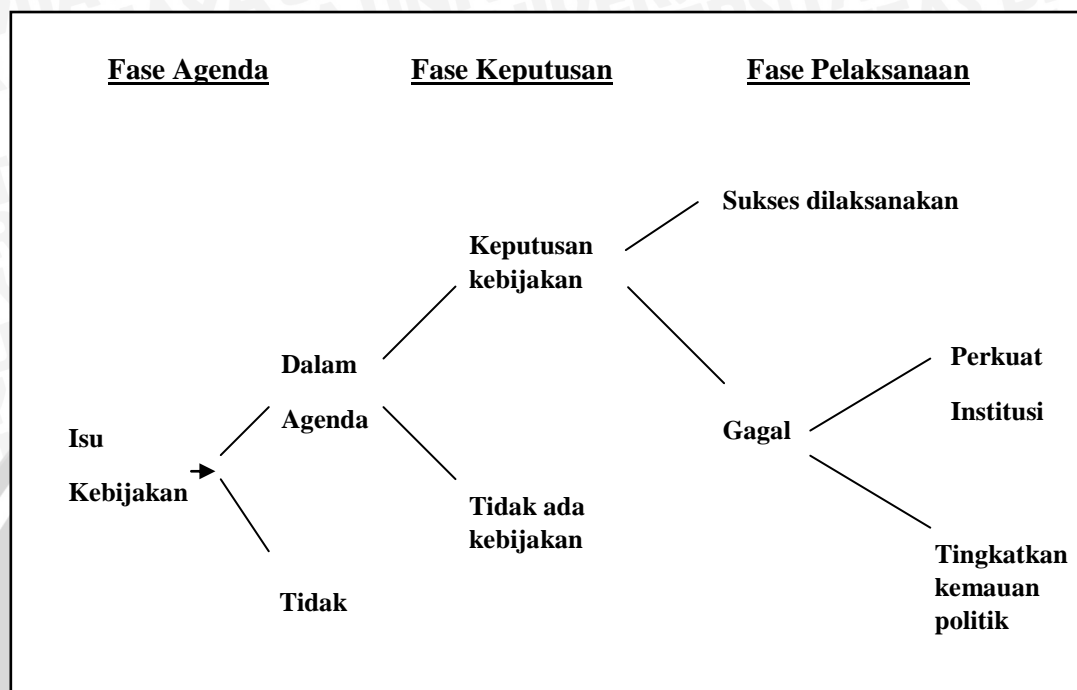
²⁵ Samodra Wibawa, 1994, *Kebijakan Publik*, Jakarta: Intermedia, hlm. 15.

²⁶ Solichin Abdul Wahab, 1997, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 64-65.

terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif hal tersebut dapat dilihat melalui aspek pelaksanaan implementasi sendiri. Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting dikarenakan pada tahap ini ditentukan atau tidaknya suatu kebijakan ingin dibuat atau tidak, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana yang menjalankannya. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana itu sendiri.



Gambar 2.3.
Model Linier Implementasi Kebijakan



Sumber: Baedhowi. 2004, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan, Jakarta Disertasi Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, Hlm. 46-48.*

Sebuah implementasi kebijakan agar efektif memerlukan berbagai ketepatan dalam pelaksanaannya, Nugroho merinci prinsip ketepatan yang perlu dipenuhi dalam kebijakan antara lain:²⁷

1. Ketepatan kebijakan, ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah memuat mengenai hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
2. Ketepatan pelaksanaan, ketepatan dalam hal pelaksana atau aktor dari implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Ada tiga lembaga yang dapat

²⁷ Riant Nugroho, 2004, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta: Elex Media Komputindo, hlm. 21.



menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah dan masyarakat/swasta, dan implementasi kebijakan yang diswastakan.

3. Ketepatan target, ketepatan target berkaitan dengan tiga hal yaitu pertama, apakah target sesuai dengan yang direncanakan, tidak bertentangan dengan kebijakan lain. Kedua kesiapan kondisi target, ketiga apakah implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.
4. Ketepatan Lingkungan, dalam ketepatan lingkungan terdapat dua lingkungan yang memiliki peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, yaitu lingkungan kebijakan, interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Serta lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas persepsi publik atas kebijakan, interpretasi lembaga strategis dalam masyarakat, dan individu-individu tertentu.

Sedangkan, syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab, yaitu:²⁸

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.

²⁸ Solichin Abdul Wahab, *Op.Cit*, hlm. 71-78.

4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan menurut teori implementasi kebijakan George Edward III antara lain: *satu*, Komunikasi. Dalam proses komunikasi kebijakan ada tiga hal penting yaitu transmisi, kejelasan (*clarity*), dan konstitensi. *Dua*, sumber-sumber. Sumber penting yang mendukung implementasikan kebijakan meliputi: staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas mereka. *Tiga*, kecenderungan. Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yg efektif. *Empat*, struktur birokrasi. Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik ini struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta.²⁹

²⁹ Budi Winarno, 2002, *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*, Yogyakarta: MedPress, hlm. 121-131.

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:³⁰

1. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

2. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

3. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

³⁰ Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 149-153.

4. Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana.

Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas. Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu:³¹

1. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu
2. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah.

³¹ *Ibid.*

3. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
4. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
5. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

2.3. Corporate Social Responsibility (CSR)

Dewasa ini, perkembangan bisnis yang semakin modern menuntut perusahaan mulai berkompetisi dalam mempertahankan usahanya. Hal ini dimaksudkan bahwa perusahaan bukan hanya dituntut untuk fokus pada perbaikan dan peningkatan kondisi internal perusahaan atau dalam artian mencari *profit* saja, namun juga dituntut untuk fokus dalam mengembangkan hubungan sosial pada kondisi eksternal perusahaan yang merupakan tanggung jawab sosial perusahaan

kepada *stakeholders*. Tanggung jawab sosial baik internal maupun eksternal ini disebut dengan *Corporate Social Responsibility*.³²

Corporate Social Responsibility (CSR) adalah suatu konsep bahwa organisasi, khususnya perusahaan memiliki suatu tanggung jawab terhadap konsumen, karyawan, pemegang saham, komunitas, dan lingkungan dalam segala aspek operasional perusahaan.

Akan tetapi, perusahaan terkadang melalaikan tuntutan tanggung jawab sosial tersebut dengan alasan bahwa *stakeholders* tidak memberikan kontribusi terhadap kelangsungan hidup perusahaan. Hal ini disebabkan karena hubungan perusahaan dengan lingkungan bersifat *non reciprocal* yaitu transaksi antara keduanya tidak menimbulkan perstasi timbal balik.³³ Selain itu, hal ini juga dikarenakan awal dari budaya perusahaan adalah memaksimalkan keuntungan yang dilihat dari untung atau rugi, sedangkan keikutsertaan perusahaan dalam tanggung jawab sosial justru dianggap menambah biaya karena harus mengeluarkan biaya ekstra untuk pengolahan limbah, perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja, serta lingkungan, *strict control* terhadap produk agar ramah

³² Dul Muid, 2011, *Pengaruh Corporate Social Responsibility Terhadap Stock Return (Studi Empiris Perusahaan yang Terdaftar di Burs Efek Indonesia Tahun 2008-2009)*, FE UNDIP: Jurnal Fokus Ekonomi Vol. 6, hlm. 107.

³³ Fr Reni Retno Angraini, 2006, *Pengungkapan Informasi Sosial dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pengungkapan Informasi Sosial dalam Laporan Keuangan Tahunan (Studi Empiris pada Perusahaan-Perusahaan yang Terdaftar di Bursa Efek Jakarta)*, Padang: Simposium Nasional Akuntansi IX.

lingkungan. Semua itu menambah biaya perusahaan yang akan mengurangi pembagian keuntungan (deviden) bagi investor.³⁴

Istilah CSR pertama kali menyeruak dalam tulisan *Social Responsibility of the Businessman* tahun 1953. Konsep yang digagas Howard Rothmann Browen ini menjawab keresahan dunia bisnis. Belakangan CSR segera diadopsi, karena bisa jadi penawar kesan buruk perusahaan yang terlanjur dalam pikiran masyarakat dan lebih dari itu pengusaha di cap sebagai pemburu uang yang tidak peduli pada dampak kemiskinan dan kerusakan lingkungan. Kendati sederhana, istilah CSR amat *marketable* melalui CSR pengusaha tidak perlu diganggu perasaan bersalah. CSR merupakan tanggung jawab aktivitas sosial kemasyarakatan yang tidak berorientasi profit.³⁵

John Elkington dalam buku "*Triple Bottom Line*" dengan 3P tipe yaitu: *Profit* (Mendukung laba perusahaan), *People* (Meningkatkan kesejahteraan masyarakat), *Planet* (Meningkatkan kualitas lingkungan). Pengertian CSR sangat beragam. Intinya, CSR adalah operasi bisnis yang berkomitmen tidak hanya untuk meningkatkan keuntungan perusahaan secara finansial, tetapi untuk pembangunan sosial-ekonomi kawasan secara holistik, melembaga, dan berkelanjutan. Beberapa nama lain yang memiliki kemiripan dan bahkan sering diidentikkan dengan CSR adalah *corporate giving*, *corporate philanthropy*, *corporate community relations*, dan *community development*.

³⁴ Lindrawati, dkk, 2008, *Pengaruh Corporate Social Responsibility Terhadap Kinerja Keuangan Perusahaan yang Terdaftar sebagai 100 Best Corporate Citizens oleh KLD Research&Analytics*. Jakarta: Majalah Ekonomi, Tahun XVIII No. 1. Hlm. 17.

³⁵ Marissa Yaparto, 2013, *Pengaruh Coporate Social Responsibility Terhadap Kinerja Keuangan Pada Sektor Manufaktur yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia Pada Periode 2010-2011*, UNESA: Calypra Vol. 2 No. 1, hlm. 3.

Ditinjau dari motivasinya, keempat nama itu bisa dimaknai sebagai dimensi atau pendekatan CSR. Jika *corporate giving* bermotif amal atau *charity*, *corporate philanthropy* bermotif kemanusiaan dan *corporate community relations* bernapaskan tebar pesona, *community development* lebih bernuansa pemberdayaan.

Dalam konteks global, istilah CSR mulai digunakan sejak tahun 1970-an dan semakin populer terutama setelah kehadiran buku *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line in 21st Century Business* (1998) karya John Elkington. Mengembangkan tiga komponen penting *sustainable development*, yakni *economic growth*, *environmental protection*, dan *social equity* yang digagas the World Commission on Environment and Development (WCED) dalam Brundtland Report (1987).

Di Indonesia, istilah CSR semakin populer digunakan sejak tahun 1990-an. Beberapa perusahaan sebenarnya telah lama melakukan CSA (corporate social activity) atau aktivitas sosial perusahaan. Walaupun tidak menamainya sebagai CSR, secara faktual aksinya mendekati konsep CSR yang merepresentasikan bentuk “peran serta” dan “kepedulian” perusahaan terhadap aspek sosial dan lingkungan.

Melalui konsep investasi sosial perusahaan *seat belt*, sejak tahun 2003 Departemen Sosial tercatat sebagai lembaga pemerintah yang aktif dalam mengembangkan konsep CSR dan melakukan advokasi kepada berbagai perusahaan nasional. Kepedulian sosial perusahaan terutama didasari alasan

bahwasannya kegiatan perusahaan membawa dampak (baik maupun buruk) bagi kondisi lingkungan dan sosial-ekonomi masyarakat, khususnya di sekitar perusahaan beroperasi.

Selain itu, pemilik perusahaan sejatinya bukan hanya *shareholders* atau para pemegang saham, melainkan pula *stakeholders*, yakni pihak-pihak yang berkepentingan terhadap eksistensi perusahaan. *Stakeholders* dapat mencakup karyawan dan keluarganya, pelanggan, pemasok, masyarakat sekitar perusahaan, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, media massa, dan pemerintah selaku regulator.

Landasan hukum yang menyangkut CSR terdapat dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 yang berisi peraturan mengenai diwajibkannya melakukan CSR. Direksi yang bertanggung jawab bila ada permasalahan hukum yang menyangkut perusahaan dan CSR. Penjelasan pasal 15 huruf (b) UU Penanaman Modal menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “tanggung jawab sosial perusahaan” adalah tanggung jawab yang melekat pada setiap perusahaan penanaman modal untuk tetap menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat.³⁶

Pasal 1 angka 3 UUPT , tanggung jawab sosial dan lingkungan adalah komitmen perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang

³⁶ Kartika Hendra Titisari, 2010, *Corporate Social Responsibility (CSR) dan Kinerja Perusahaan*, Purwokerto: Simposium Nasional Akuntansi XIII, hlm. 7.

bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas setempat maupun masyarakat pada umumnya.

CSR memiliki manfaat bagi masyarakat, yaitu kepedulian kepada masyarakat sekitar/relasi komunitas dapat diartikan sangat luas, namun secara singkat dapat dimengerti sebagai peningkatan partisipasi dan posisi organisasi di dalam sebuah komunitas melalui berbagai upaya kemaslahatan bersama bagi organisasi dan komunitas. CSR bukanlah sekedar kegiatan amal, di mana CSR mengharuskan suatu perusahaan dalam pengambilan keputusannya agar dengan sungguh-sungguh memperhitungkan akibat terhadap seluruh pemangku kepentingan (stakeholder) perusahaan, termasuk lingkungan hidup. Hal ini mengharuskan perusahaan untuk membuat keseimbangan antara kepentingan beragam pemangku kepentingan eksternal dengan kepentingan pemegang saham, yang merupakan salah satu pemangku kepentingan internal.³⁷

Setiap perusahaan yang melakukan kegiatan CSR tentu memikirkan apa keuntungan yang didapatkan dalam melaksanakan program tersebut. Berikut adalah keuntungan bagi perusahaan yang melaksanakan *Corporate Social Responsibility (CSR)*:³⁸

1. Meningkatkan Citra Perusahaan

Dengan melakukan kegiatan CSR, konsumen dapat lebih mengenal perusahaan sebagai perusahaan yang selalu melakukan kegiatan yang baik bagi masyarakat.

³⁷ Ibid, hlm. 14.

³⁸ Ibid, hlm 16.

2. Memperkuat “Brand” Perusahaan

Melalui kegiatan memberikan product knowledge kepada konsumen dengan cara membagikan produk secara gratis, dapat menimbulkan kesadaran konsumen akan keberadaan produk perusahaan sehingga dapat meningkatkan posisi brand perusahaan.

3. Mengembangkan Kerja Sama dengan Para Pemangku Kepentingan

Dalam melaksanakan kegiatan CSR, perusahaan tentunya tidak mampu mengerjakan sendiri, jadi harus dibantu dengan para pemangku kepentingan, seperti pemerintah daerah, masyarakat, dan universitas lokal. Maka perusahaan dapat membuka relasi yang baik dengan para pemangku kepentingan tersebut.

4. Membedakan Perusahaan dengan Pesaingnya

Jika CSR dilakukan sendiri oleh perusahaan, perusahaan mempunyai kesempatan menonjolkan keunggulan komparatifnya sehingga dapat membedakannya dengan pesaing yang menawarkan produk atau jasa yang sama.

5. Menghasilkan Inovasi dan Pembelajaran untuk Meningkatkan Pengaruh Perusahaan

Memilih kegiatan CSR yang sesuai dengan kegiatan utama perusahaan memerlukan kreativitas. Merencanakan CSR secara konsisten dan berkala dapat memicu inovasi dalam perusahaan yang pada akhirnya dapat meningkatkan peran dan posisi perusahaan dalam bisnis global.

6. Membuka Akses untuk Investasi dan Pembiayaan bagi Perusahaan

Para investor saat ini sudah mempunyai kesadaran akan pentingnya berinvestasi pada perusahaan yang telah melakukan CSR. Demikian juga penyedia dana, seperti perbankan, lebih memprioritaskan pemberian bantuan dana pada perusahaan yang melakukan CSR.

7. Meningkatkan Harga Saham

Pada akhirnya jika perusahaan rutin melakukan CSR yang sesuai dengan bisnis utamanya dan melakukannya dengan konsisten dan rutin, masyarakat bisnis (investor, kreditur, dll), pemerintah, akademisi, maupun konsumen akan makin mengenal perusahaan. Maka permintaan terhadap saham perusahaan akan naik dan otomatis harga saham perusahaan juga akan meningkat.

Untuk mencapai berbagai keuntungan bagi perusahaan yang melaksanakan CSR, tentu ada beberapa prinsip yang harus dipegang teguh oleh perusahaan. *Pertama*, kesinambungan atau *sustainability*. Ini bukan berarti perusahaan akan terus-menerus memberikan bantuan kepada masyarakat. Tetapi, program yang dirancang harus memiliki dampak yang berkelanjutan. CSR berbeda dengan donasi bencana alam yang bersifat tidak terduga dan tidak dapat di prediksi. Itu menjadi aktivitas kedermawanan dan bagus.³⁹

Prinsip kedua, CSR merupakan program jangka panjang. Perusahaan mesti menyadari bahwa sebuah bisnis bisa tumbuh karena dukungan atmosfer sosial dari lingkungan di sekitarnya. Karena itu, CSR yang dilakukan adalah wujud pemeliharaan relasi yang baik dengan masyarakat. Ia bukanlah aktivitas sesaat

³⁹ Marissa Yaparto, *Op.Cit*, hlm. 7-8.

untuk mendongkrak popularitas atau mengejar profit. *Ketiga*, CSR akan berdampak positif kepada masyarakat, baik secara ekonomi, lingkungan, maupun sosial. Perusahaan yang melakukan CSR mesti peduli dan mempertimbangkan sampai kedampaknya. *Keempat*, dana yang diambil untuk CSR tidak dimasukkan ke dalam *cost structure* perusahaan sebagaimana *budget* untuk marketing yang pada akhirnya akan ditransformasikan ke harga jual produk. CSR yang benar tidak membebani konsumen.

Indikator keberhasilan dapat dilihat dari dua sisi perusahaan dan masyarakat. Dari sisi perusahaan, citranya harus semakin baik di mata masyarakat. Sementara itu, dari sisi masyarakat, harus ada peningkatan kualitas hidup. Karenanya, penting bagi perusahaan melakukan evaluasi untuk mengukur keberhasilan program CSR, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Satu hal yang perlu diingat, Salah satu ukuran penting keberhasilan CSR adalah jika masyarakat yang dibantu bisa mandiri, tidak melulu bergantung pada pertolong orang lain.⁴⁰

2.4. Konsep Gelandangan dan Pengemis

A. Pengertian Gelandangan dan Pengemis

Menurut Departemen Sosial R.I (1992), gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-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. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta di

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 15.

muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang.

Menurut PP No. 31 Tahun 1980, Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta hidup mengembara ditempat umum. Sedangkan Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.

Gelandangan adalah seseorang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai norma kehidupan yang layak dalam masyarakat, tidak mempunyai mata pencaharian dan tidak mempunyai tempat tinggal tetap. Istilah gelandangan berasal dari kata gelandang, yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap.⁴¹ Gelandangan sendiri terbagi menjadi 2 jenis, yakni gelandangan psikotik dan gelandangan normal. Gelandangan psikotik adalah mereka yang hidup luntang-lantung di jalanan tanpa ada sanak saudara dan sedang mengidap gangguan kejiwaan (gila). Biasanya gelandangan psikotik ini memang sengaja untuk dilepas oleh keluarganya karena malu atau tidak mampu mengurus, selain itu ada juga yang kabur dan tidak ditemukan/sengaja tidak ditemukan oleh keluarganya. Sedangkan untuk gelandangan normal sama seperti yang disebut sebelumnya, yang menjadi pembeda adalah kesehatan jiwanya.

⁴¹ Parsudi Suparlan, 1993, *Kemiskinan di Perkotaan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 179.

Pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal dari desa dan mencoba nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutamanya di sektor informal. Dan tinggal di sembarang tempat atau berpindah-pindah.

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Weinberg (1970 : 143-144) menggambarkan bagaimana gelandangan dan pengemis yang masuk dalam kategori orang miskin di perkotaan sering mengalami praktek diskriminasi dan pemberian stigma yang negatif. Dalam kaitannya dengan ini, Rubington & Weinberg (1995 : 220) menyebutkan bahwa pemberian stigma negatif justru menjauhkan orang pada kumpulan masyarakat pada umumnya.

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, sementara pemerintah kota tidak mengakui dan tidak mentolerir warga kota yang tidak mempunyai kartu identitas. Sebagai akibatnya perkawinan dilakukan tanpa menggunakan aturan dari pemerintah, yang sering disebut dengan istilah kumpul kebo (living together out of wedlock). Praktek ini mengakibatkan anak-anak keturunan mereka menjadi

generasi yang tidak jelas, karena tidak mempunyai akte kelahiran. Sebagai generasi yang frustrasi karena putus hubungan dengan kerabatnya di desa.

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 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.

B. Ciri- ciri Gelandangan Pengemis

1. Tidak memiliki tempat tinggal.

Kebanyakan dari gepeng dan pengemis ini tidak memiliki tempat hunian atau tempat tinggal. Mereka biasa mengembara di tempat umum. Tidak memiliki tempat tinggal yang layak huni, seperti di bawah kolong jembatan, rel kereta api, gubuk liar di sepanjang sungai, emper toko dan lain-lain.

2. Hidup di bawah garis kemiskinan.

Para gepeng tidak memiliki penghasilan tetap yang bisa menjamin untuk kehidupan mereka ke depan bahkan untuk sehari-hari mereka harus mengemis atau memulung untuk membeli makanan untuk kehidupannya.

3. Hidup dengan penuh ketidakpastian.

Para gepeng hidup mengelandang dan mengemis di setiap harinya. Kondisi ini sangat memprihatikan karena jika mereka sakit mereka tidak bisa mendapat jaminan sosial seperti yang dimiliki oleh pegawai negeri yaitu ASKES untuk berobat dan lain lain.

4. Memakai baju yang compang camping.

Gepeng biasanya tidak pernah menggunakan baju yang rapi atau berdasi melainkan baju yang kumal dan dekil.

5. Tidak memiliki pekerjaan tetap yang layak, seperti pencari punding rokok, penarik grobak.

6. Tuna etika, dalam arti saling tukar-menukar istri atau suami, kumpul kebo atau komersialisasi istri dan lain-lainnya.

7. Meminta-minta di tempat umum. Seperti terminal bus, stasiun kereta api, di rumah-rumah atau ditoko-toko.

8. Meminta-minta dengan cara berpura-pura atau sedikit memaksa, disertai dengan tutur kata yang manis dan iba.



C. Karakteristik Gelandangan dan Pengemis

1. Karakteristik Gelandangan :

- Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan), tinggal di sembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar.
- Tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas/liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya.
- Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.

2. Karakteristik Pengemis :

- Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun.
- Meminta-minta di rumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah dan tempat umum lainnya.
- Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan ; berpura-pura sakit, merintih dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, sumbangan untuk organisasi tertentu.
- Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaur dengan penduduk pada umumnya.

Menurut Soetjipto Wirosardjono mengatakan ciri-ciri dasar yang melekat pada kelompok masyarakat yang dikategorikan gelandangan adalah mempunyai lingkungan pergaulan, norma dan aturan tersendiri yang berbeda dengan lapisan masyarakat yang lainnya, tidak memiliki tempat tinggal, pekerjaan



dan pendapatan yang layak dan wajar menurut yang berlaku memiliki sub kultur khas yang mengikat masyarakat tersebut

2.5. Penelitian Terdahulu

Sesuai dengan penelitian mengenai fokus “Penanganan Gelandangan Pengemis di Kota Surabaya Ditinjau Dari Perspektif Koordinasi *Governance*”. Terdapat penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya antara lain adalah yang *pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Norika Priyantoro pada tahun 2015, yang berjudul “Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam Perspektif *Siyasah* (Studi Pasal 24 PERDA DIY Nomor 1 Tahun 2014)”. Pada penelitian tersebut metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Penelitian tersebut membahas mengenai bagaimana penanganan gelandangan dan pengemis di DIY, di mana penelitian tersebut memiliki fokus penelitian adalah pandangan siyasah dusturiyah terhadap Perda No. 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Dari penelitian tersebut didapatkan hasil penelitian peneliti menemukan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis yang dilakukan pemerintah DIY dengan mengeluarkan perda No. 1 tahun 2014 sudah sesuai dengan prinsip *siyasah dusturiyah* dalam implementasinya. Dimana prinsip-prinsip tersebut terbukti dengan adanya program desaku menanti yang berada di gunung kidul.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Andre Pane Sixwanda pada tahun 2013, yang berjudul “Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis Di Kabupaten Sidoarjo (Studi Kasus di UPTD Liponsos Sidokare)”. Pada penelitian tersebut metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Penelitian

tersebut membahas mengenai bagaimana pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Sidoarjo kepada gelandangan dan pengemis. Dari penelitian tersebut didapatkan hasil penelitian peneliti menemukan fakta lapang yaitu pemerintah kabupaten melalui UPTD Liponsos Sidokare melakukan pemberdayaan gelandangan dan pengemis di kabupaten Sidoarjo melalui bimbingan ketrampilan, bimbingan agama, bimbingan sosial, dan bimbingan fisik yang mampu meningkatkan kesejahteraan gelandangan dan pengemis beserta keluarga setelah keluar dari UPTD Liponsos Sidokare.

Tabel 2.1.
Penelitian Terdahulu

No	Nama	Tahun	Judul	Metode	Perbedaan
1.	Norika Priyantoro	2015	Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam Perspektif Siyasa (Studi Pasal 24 PERDA DIY Nomor 1 Tahun 2014)	Kualitatif	Perbedaan lokasi penelitian, perspektif penelitian, fokus penelitian pada kebijakan Peraturan Daerah
2.	Andre Pane Sixwanda	2013	Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis Di Kabupaten Sidoarjo (Studi Kasus di UPTD Liponsos Sidokare)	Kualitatif	Perbedaan kasus, fokus kepada lembaga perlindungan daerah, upaya penyelesaian kasus.

Sumber: Data diolah oleh peneliti pada tanggal 20 Januari 2016.

Berdasarkan tabel 2.1 di atas dapat dipahami bahwa penelitian terdahulu merupakan suatu kegiatan penelitian yang pernah dilakukan atau dilaksanakan sebelumnya yang tentunya memiliki suatu relevansi dengan topik yang akan diteliti. Penelitian terdahulu merupakan suatu perbandingan dan acuan penelitian

yang akan dilakukan dan juga bahan informasi dasar untuk peneliti mengenai orientasi penelitian sebagai dukungan atau referensi pembantu penelitian. Dalam penelitian ini memiliki beberapa perbedaan dari penelitian terdahulu yang telah diteliti sebelumnya. Yaitu dengan adanya suatu titik pembeda hal tersebut tentunya penting dijadikan sebagai dasar acuan peneliti untuk menambah referensi dan memahami secara luas mengenai permasalahan yang akan diteliti. Adapun letak pembeda penelitian yang peneliti lakukan dengan penelitian sebelumnya sebagai berikut:

1. Pada penelitian terdahulu pertama membahas mengenai pemberdayaan gelandangan dan pengemis. Dimana dari berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah menuntut adanya bimbingan bagi para gelandangan dan pengemis agar nantinya tidak kembali melakukan hal yang sama. Upaya pemberdayaan seperti bimbingan keterampilan, bimbingan agama, bimbingan sosial dan bimbingan fisik.
2. Pada penelitian terdahulu kedua penelitian hanya membahas upaya penanganan gelandangan dan pengemis saja, tanpa ada penjabaran mengenai penghambat implementasi program serta tindak lanjut dari proses pemberdayaan tersebut. Karena walaupun dengan adanya pemberdayaan dari instansi pemerintah namun kasus gelandangan dan pengemis masih terus ada setiap tahunnya bahkan semakin bertambah.

Penelitian “Penanganan Gelandangan Pengemis di Kota Surabaya Ditinjau Dari Perspektif Koordinasi *Governance*” akan membahas lebih mengenai aspek penanganan yang diberikan oleh ketiga elemen, yaitu Pemerintah Kota; Dinas

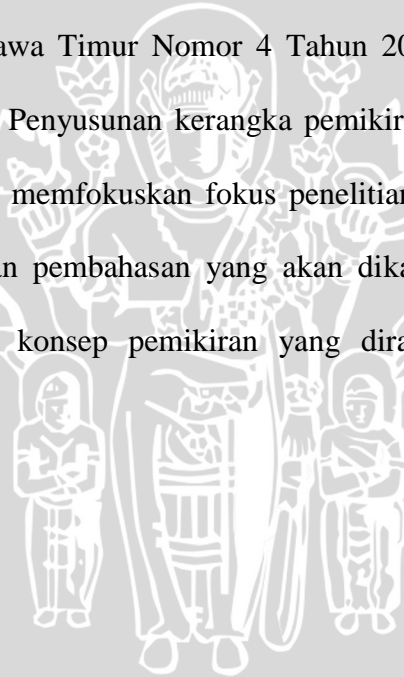
Sosial Kota Surabaya dan UPTD Liponsos Keputih sebagai Pemerintah, Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial dan CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya sebagai pihak swasta, serta LSM Kharisma sebagai *civil society*. Selain itu, peneliti melihat bagaimana sinergi kinerja dari ketiga elemen tersebut sudahkah terbentuk dengan baik atau tidak jika dikaitkan atas dasar teori *governance*. implementasi kebijakan dan konsep gelandangan pengemis.

Penelitian ini melihat penanganan permasalahan gelandangan dan pengemis atas dasar perspektif koordinasi *governance* yaitu melihat sinergi antara tiga elemen yang memiliki peran penting dalam pengentasan kemiskinan dan menciptakan ketertiban sosial yaitu pemerintah, swasta, dan *civil society* di Kota Surabaya serta faktor-faktor yang menjadi pendorong serta penghambat proses pelaksanaan penanganan terhadap gelandangan pengemis. Pada ruang lingkup, penelitian terdahulu pertama menekankan penelitiannya di Daerah Istimewa Yogyakarta, dan penelitian terdahulu kedua pada ruang lingkup yang sama yaitu di Kabupaten Sidoarjo. Jika melihat urgensi Jawa Timur sebagai daerah dengan GDP yang tinggi, dan Kota Surabaya sebagai salah satu penyumbang terbesar bagi Jawa Timur sehingga banyak dijadikan sasaran utama bagi masyarakat luar Kota Surabaya merantau kesana. Maka peneliti mengambil lokasi yang berbeda dari kedua penelitian sebelumnya yaitu Kota Surabaya.

2.6. Kerangka Pemikiran

Pada pelaksanaan penelitian ini yaitu mengenai “Penanganan Gelandangan Pengemis di Kota Surabaya Ditinjau dari Perspektif Koordinasi *Governance*”, peneliti mencoba membuat sebuah konsep atau kerangka pemikiran yang

digunakan untuk sebagai acuan dalam pelaksanaan penelitian dan juga akan digunakan dalam menyusun hasil penelitian. Kerangka pemikiran penelitian ini sendiri melibatkan teori *governance*, teori implementasi kebijakan, konsep *Corporate Social Responsibility* (CSR) dan konsep gelandangan pengemis. Peraturan Normatif yang digunakan sendiri adalah UU NO 11 Tahun 2009 (tentang Kesejahteraan Sosial), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 (tentang penanggulangan gelandangan pengemis), Peraturan Daerah Kota Surabaya No.2 tahun 2012 (tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial) serta Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2011 (tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan). Penyusunan kerangka pemikiran dalam penelitian ini juga bertujuan untuk tetap memfokuskan fokus penelitian ke dalam objek yang akan diteliti, dengan tujuan pembahasan yang akan dikaji tetap sesuai dengan fokus penelitian. Adapun konsep pemikiran yang dirancang adalah sebagai berikut:



Gambar 2.4.
Kerangka Pemikiran Penelitian



Sumber: Di olah secara pribadi oleh peneliti, 2016.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Metode Penelitian

Pada penelitian ini peneliti menggunakan penelitian kualitatif, penelitian kualitatif menurut Kirk and Miller merupakan penelitian yang diartikan sebagai penelitian yang tidak mengadakan perhitungan. Denzin dan Lincoln dalam Moleong, menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.⁴² Selain itu, penelitian kualitatif data utama yang diperoleh adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Tujuan dari metodologi ini bukan suatu generalisasi tetapi pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah yang ada. Metode kualitatif lebih banyak menggunakan teknik analisis mendalam, di mana metode ini mengkaji masalah secara berkala dari satu kasus ke kasus yang lain karena metode ini yakin bahwa sifat setiap masalah akan berbeda dengan sifat masalah lainnya.

Penggunaan metode kualitatif memiliki tujuan untuk memahami bagaimana kondisi lapangan, situasi sosial secara mendalam, menemukan pola pergerakan hubungan masyarakat, dan juga penerapan teori. Sesuai dengan penelitian yang diteliti, model dari penelitian ini merupakan tipe penelitian

⁴² Lexy J. Moleong, 2012, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Jakarta: PT Remaja Rosdakarya, hlm. 5.

kualitatif deskriptif yang bertujuan untuk memberikan informasi secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta yang akan diteliti.

Pada penelitian ini akan dijelaskan mengenai adakah dan bagaimanakah upaya penanganan gelandangan pengemis di kota Surabaya berdasarkan perspektif koordinasi *governance* (pemerintah, swasta, dan *civil society*) serta faktor-faktor apa saja yang menjadi pendorong dan penghambat pelaksanaan program penanganan gelandangan pengemis.

3.2. Lokasi dan Objek Penelitian

Lokasi dan objek penelitian yang dipilih adalah lembaga sosial yaitu Dinas Sosial kota Surabaya dan UPTD Lingkungan Pondok Sosial (Liponsos) Keputih sebagai Pemerintah, CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya sebagai pihak swasta, serta Karisma dan Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial sebagai *civil society*. Alasan memilih lokasi dan objek penelitian karena Kota Surabaya merupakan salah satu wilayah di Jawa Timur yang memiliki angka gelandangan pengemis tertinggi dan permasalahan ini menjadi permasalahan dari tahun ke tahun yang tak kunjung terselesaikan.

Upaya penanganan gelandangan pengemis memang sudah jelas tercantum pada UU Nomor 39 Tahun 2004 serta peraturan perundang-undangan lainnya. Selain itu, penjelasan mengenai koordinasi dari pemerintah, swasta, *civil society* sendiri telah dituliskan dalam kebijakan Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2011. Penelitian ini sendiri menjelaskan bagaimana upaya dan koordinasi lembaga penanganan yaitu Dinas Sosial Kota Surabaya dan UPTD Liponsos

Keputih sebagai Pemerintah, CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya sebagai pihak swasta, serta Karisma Surabaya dan Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial sebagai *civil society* terkait dalam menyelesaikan kasus gepeng. Mengingat kasus gepeng pada saat ini semakin tidak bisa dikendalikan dan permalahan semakin bertambah di tiap tahunnya.

3.3. Fokus Penelitian

Fokus Penelitian merupakan tahapan awal dalam perencanaan penelitian. Fokus penelitian ialah bagian yang penting mengingat melalui penelitian, tentunya dapat membatasi ruang lingkup permasalahan yang akan diteliti. Fokus penelitian ditujukan agar penelitian ini dapat lebih terarah dan lebih terperinci serta tidak menyimpang dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di awal. Fokus yang sebenarnya dalam penelitian kualitatif diperoleh setelah dilakukannya penelitian umum. Dari penelitian umum ini akan memperoleh gambaran umum menyeluruh yang masih pada tahap permukaan tentang situasi sosial.⁴³ Namun sebelum melaksanakan suatu penjelajahan umum, fokus penelitian ini adalah ingin mengetahui dan menjelaskan bagaimana “Penanganan Gelandangan Pengemis di Kota Surabaya Ditinjau dari Perspektif Koordinasi *Governance*”. Lebih khususnya fokus pada penelitian dijelaskan sebagai berikut:

1. Koordinasi antara pemerintah, swasta, dan *civil society* dalam membentuk tata kelola penanganan kasus gelandangan pengemis.

⁴³ Sugiyono, 2008, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, hlm. 209.

- a. bentuk koordinasi antara pemerintah kota Surabaya, CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya, Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial serta LSM Karisma dalam penanganan kasus gelandangan pengemis di Kota Surabaya.
- b. bentuk koordinasi antara pemerintah kota dan pemerintah provinsi dalam penanganan kasus gelandangan pengemis.
- c. faktor penyebab bertambahnya jumlah gelandangan pengemis serta faktor pendorong dan penghambat pelaksanaan proses penanganan kasus gelandangan pengemis di kota Surabaya.

3.4. Teknik Pemilihan Informan

Pada penelitian kualitatif, penentuan informan dilakukan pada saat memasuki lapangan dan selama penelitian berlangsung. Untuk menentukan informan yang akan dipilih dalam penelitian terdapat berbagai teknik pengambilan informan yang akan digunakan, di mana salah satunya teknik pengambilan informan ini tidak memberi peluang atau kesempatan sama bagi tiap unsur atau anggota populasi untuk dipilih menjadi informan. Informan penelitian meliputi beberapa macam, yaitu: (1) Informan Kunci (key informan) merupakan mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian, (2) Informan Utama merupakan mereka yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti, (3) Informan Tambahan merupakan mereka yang

dapat memberikan informasi walaupun tidak langsung terlibat dalam interaksi sosial yang diteliti.⁴⁴

Penentuan informan sendiri ditentukan dengan teknik *purposive sampling* dan *snowball*, yaitu metode pengambilan sampel yang dipilih dengan cermat sehingga relevan dengan struktur penelitian, pengambilan sampel dengan mengambil sample orang-orang yang dipilih oleh penulis menurut ciri-ciri spesifik dan karakteristik tertentu serta mengambil dan memilih sampel secara acak dengan ketentuan-ketentuan yang diinginkan oleh peneliti. Dalam melaksanakan penelitian ini, penulis menetapkan beberapa informan yang dikelompokkan menjadi informan kunci dan informan pendukung. Berikut penjelasan mengenai informan kunci dan informan pendukung antara lain sebagai berikut:

1. Informan Kunci

Informan yang termasuk dalam informan kunci pada penelitian adalah Kepala Dinas Sosial Kota Surabaya yaitu Bapak Drs. Soepomo, MM. Penentuan Dinas Sosial Kota Surabaya sebagai informan kunci didasarkan atas kewajiban instansi tersebut dalam pelaksanaan peran penanganan masalah-masalah sosial di kota Surabaya salah satunya mengenai gelandangan pengemis. Serta Kepala UPTD Liponsos Keputih yaitu Ibu Sri Supadmi, SE. Penentuan UPTD Liponsos sebagai informan kunci dikarenakan instansi tersebut merupakan instansi pemerintah yang menjadi tempat penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial secara langsung.

⁴⁴ Bagong Suyanti, 2005, *Metode Penelitian Sosial*, Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia, hlm. 171-172.

2. Informan Utama

Informan yang termasuk dalam informan utama pada penelitian adalah Humas UPTD Liponsos Keputih yaitu Susi Susilowati, S.Sos, Koordinator Yayasan Taman dan Pendidikan Sosial yaitu Irene Mufida dan Hisyam As-Adi, S.Pd; Tim Lapangan dari CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya yaitu Rizky Ramadhan; serta Karisma Surabaya yaitu Andi Suherman dan Rizka Ahmadea.

Alasan pemilihan CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya ini adalah karena rekomendasi Kepala UPTD Liponsos Keputih dan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Surabaya. Hal tersebut dikarenakan CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya merupakan Tim CSR yang meraih penghargaan sebagai CSR terbaik di bidang bina lingkungan dan sosial di Kota Surabaya. Sedangkan untuk Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial dipilih sebagai informan dalam penelitian ini dikarenakan organisasi masyarakat (ormas) dinilai cukup aktif dalam kegiatan penanganan masalah kesejahteraan sosial seperti gelandangan pengemis dan anak jalanan. Untuk LSM Kharisma dipilih sebagai informan dikarenakan LSM ini dinilai aktif dalam membantu pemerintah dalam penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya.

3. Informan Tambahan

Informan yang termasuk dalam informan tambahan pada penelitian adalah pihak yang membantu atau terlibat dalam masalah proses penanganan gelandangan pengemis di kota Surabaya seperti Satuan Polisi Pamong Praja (SatPol PP) Iskandar yang dipilih secara acak dan kebetulan saat pelaksanaan penelitian di UPTD Liponsos anggota Satpol PP dari kecamatan Sukolilo ini bersedia

memberikan informasi mengenai gelandangan pengemis, dan tentunya dari gepeng yakni Jakfar dan Saminah yang dipilih secara *random* oleh peneliti berdasarkan jenis kelamin dan usia.

3.5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk menghasilkan penelitian yang dapat teruji secara ilmiah dan objektif, maka dibutuhkan sarana untuk menemukan dan mengetahui lebih mendalam mengenai bagaimana bentuk koordinasi penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya serta faktor-faktor yang mempengaruhi proses penanganan tersebut. Dengan demikian kebenaran penelitian tersebut dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah. Sebagai tindak lanjut dalam memperoleh data sebagaimana yang diharapkan serta mempunyai keterkaitan dengan masalah yang diteliti, maka teknik pengumpulan data yang penulis gunakan yaitu:

1. Wawancara Mendalam (*Depth Interview*)

Dalam teknik pengumpulan data ini akan diadakan wawancara langsung dengan informan, dalam hal ini adapun informan yang akan di wawancarai adalah pihak-pihak yang telah disebutkan dalam pemilihan informan sebelumnya. Kemudian untuk mengetahui mengenai koordinasi dalam menjalankan penanganan gelandangan pengemis, akan diwawancarai pihak-pihak yang terlibat dalam hal tersebut.

2. Observasi

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengadakan pengamatan langsung di lapangan yaitu dengan tujuan agar terbentuknya pemahaman penelitian mengenai kondisi lapangan serta mengungkapkan keadaan atau kejadian-kejadian yang



dijelaskan atau terletak dari hasil wawancara dengan informan. Selain itu, akan mengamati kondisi lokasi penelitian, untuk mengumpulkan data, fakta dan informasi yang diperlukan, sehingga diperoleh data yang sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan. Pengamatan langsung yang akan dilakukan adalah partisipasi pasif dimana peneliti datang dan mengetahui tempat kegiatan yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut.

3. Studi Literatur

Studi Literatur merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang memiliki tujuan untuk mencari referensi teori yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti. Selain itu, studi literatur digunakan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan suatu fenomena maupun gambaran jelas mengenai isi dan substansi yang digunakan dalam menganalisis suatu permasalahan. Studi literatur sendiri yang akan digunakan dalam penelitiann ini adalah jurnal Bahasa Indonesia, buku yang memiliki keterkaitan dengan pembahasan penelitian, Undang Undang, Peraturan Pemerintah, dan lain-lain.

4. Dokumentasi

Studi dokumentasi ialah salah satu teknik pengumpulan data dengan cara melakukan suatu identifikasi serta penelusuran untuk mengakuratkan data dari wawancara. Tujuan dari studi dokumentasi sendiri ialah untuk memperoleh informasi yang memiliki keterkaitan dengan penelitian yang ada. Analisis dokumen dilakukan untuk mengumpulkan data yang bersumber dari arsip dan dokumen baik yang berasal dari Pemerintah Kota Surabaya, Dinas Sosial Kota Surabaya dan UPTD Lingkungan Pondol Sosial Keputih sebagai Pemerintah, CSR

PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya sebagai pihak swasta, serta LSM Kharisma dan Ormas Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial sebagai *civil society* ataupun yang berada di luar lingkup tersebut, tentunya dengan memiliki keterkaitan dengan penelitian yang akan diteliti.

3.6. Instrumen Penelitian

Pengertian secara umum instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan untuk mengumpulkan data-data yang diperlukan dalam penelitian. Adapun instrument yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Peneliti

Dalam penelitian kualitatif instrument utama yang digunakan adalah peneliti itu sendiri, namun setelah fokus penelitian menjadi jelas, maka selanjutnya akan dikembangkan instrumen penelitian sederhana. Pengembangan instrument penelitian sederhana diharapkan akan melengkapi data dan membandingkan dengan data yang telah ditemukan melalui observasi dan wawancara. Selanjutnya, proses yang akan dilaksanakan adalah terjun langsung ke lapangan setelahnya.

2. Pedoman Wawancara

Pedoman wawancara merupakan poin-poin yang menjadi dasar dan acuan yang digunakan untuk mewawancarai informan. Informan yang dimaksudkan adalah yang tercantum sebagai informan yang telah dijelaskan diatas.

3. Pedoman Dokumentasi

Terdiri dari garis besar data yang diperlukan dalam menunjang penelitian itu sendiri.



4. Voice Recorder

Voice recorder sendiri digunakan saat melakukan wawancara dengan para informan. Pemakaian *voice recorder* atau alat perekam suara digunakan guna mendapat informasi yang lebih spesifik dan tidak sampai kehilangan sedikit pun informasi dari informan.

3.7. Sumber Data

Adapun sumber data yang akan digunakan dalam pengamatan di lokasi penelitian untuk mendapatkan suatu hasil penelitian yang baik dan terarah, maka diperlukan data yang lengkap dan relevan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi, sehingga dapat dipercaya kebenarannya adalah sebagai berikut:

1. Data Primer

Data ini merupakan hasil yang diperoleh dari informan di mana sumber data memiliki dan memberikan sumber informasi secara relevan dan juga faktual. Selain itu sumber data primer sendiri diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan pihak yang terkait sehubungan dengan penelitian dalam hal ini pihak instansi yang melakukan penanganan gelandangan pengemis yakni Pemerintah Kota Surabaya, Dinas Sosial Kota Surabaya, dan UPTD Liponsos Keputih sebagai Pemerintah, CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya sebagai pihak swasta, serta LSM Kharisma dan Yayasan Taman Pendidikan Sosial sebagai *civil society*, dan pihak-pihak yang terlibat dalam penanganan gepeng.

2. Data Sekunder

Data ini merupakan pendukung dari sumber data primer. Sumber data sekunder yaitu data yang penulis peroleh melalui studi pustaka, bahan-bahan laporan,

dokumentasi yang telah ada serta memiliki suatu hubungan dengan masalah yang peneliti bahas dalam penelitian ini.

3.8. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan uraian dasar. Sedangkan metode kualitatif merupakan prosedur penelitian menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Analisis data dilakukan secara induktif, yaitu dimulai dari lapangan atau empiris dengan terjun ke lapangan, mempelajari fenomena yang ada dilapangan.⁴⁵ Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan secara bersamaan dengan cara yang dilakukan pada proses pengumpulan data, menurut Miles dan Humberman tahapan analisis data sebagai berikut:

1. Pengumpulan Data

Penelitian dilakukan dengan caramencatat semua data secara objektif dan apa adanya sesuai dengan hasil observasi dan wawancara yang telah dilakukan dan ditemukan di lapangan.

2. Kondensasi Data

Kondensasi data adalah proses yang merujuk pada proses memilih, menyederhanakan, mengabstrakkan, dan atau mentransformasikan data yang mendekati keseluruhan bagian dari catatan-catatan lapangan secara tertulis,

⁴⁵ Hanifa Putri Irmia, 2014, Skripsi: *Gerakan Politik Buruh (Studi kasus Gerakan Serikat Buruh Sosialis Indonesia Malangkucecwara dalam Proses Penyusunan Kebijakan Pengupahan Tahun 2014 di Kota Malang)*, Universitas Brawijaya Malang.

transkrip wawancara, dokumen-dokumen, dan materi-materi empiris lainnya. Di mana data-data tersebut diolah sesuai dengan kebutuhan.

3. Penyajian Data

Penyajian data adalah sekumpulan informasi yang tersusun yang memungkinkan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data merupakan analisis dalam bentuk matrik, *network*, *chart*, atau grafis sehingga dapat disajikan dengan baik dan mudah dimengerti.

4. Pengambilan Keputusan atau Verifikasi

Setelah data disajikan, maka dilakukan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Untuk mendapatkan keputusan hal yang dilakukan adalah mencari suatu pola, persamaan, tema, dan lain-lain. dari data yang diperoleh tersebut akan diambil suatu kesimpulan. Verifikasi dapat dilakukan dengan keputusan yang didasarkan pada reduksi data dan penyajian data yang pada dasarnya merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian.

Teknik analisis data yang digunakan sendiri adalah teknik analisis data kualitatif deskriptif. Teknik tersebut lebih mengarah kepada upaya yang dilakukan dengan menggunakan data, mengorganisasikan data, dan memilah data sehingga dapat dijelaskan dan menemukan suatu pola tertentu. Dalam teknik analisa data kualitatif tersebut, lebih berfokus pada “Ketertiban Sosial (Studi tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Surabaya Ditinjau Dari Perspektif Koordinasi *Governance*)”.

Tahapan analisis data penelitian dimulai dengan mengolah data sementara yang penulis dapatkan mengenai penjelasan koordinasi pemerintah, swasta, *civil*

society dalam memberikan penanganan gelandangan pengemis. Kemudian, masuk pada tahapan selanjutnya yaitu mengolah data, di mana pengolahan data dimulai dengan hasil temuan di lapangan selama melakukan observasi. Lalu setelah mendapatkan data, akan dilakukan analisis temuan data yang didapatkan di lapangan.

3.9. Keabsahan Data

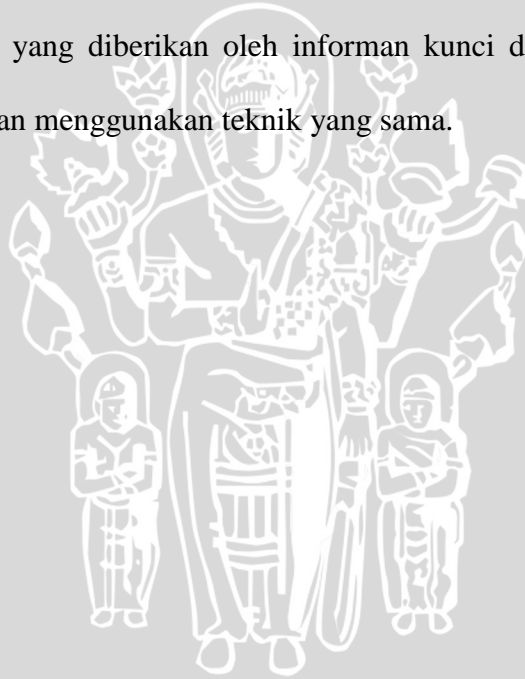
Dalam menguji keabsahan data teknik yang digunakan adalah teknik triangulasi, Menurut Moloeng triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Di luar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Teknik triangulasi yang paling banyak digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lainnya. Denzin dalam Moleong, membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori.⁴⁶ Berikut teknik triangulasi yang digunakan adalah triangulasi sumber, menurut Moleong triangulasi dengan sumber adalah membandingkan dan mengecek derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui beberapa sumber lain.⁴⁷ Hal ini dilakukan dengan cara, data yang diperoleh dari seorang informan, dicek kembali dengan bertanya kepada informan lain secara terus menerus sampai terjadi suatu kejenuhan data.

Pada penelitian ini penerapan triangulasi sumber akan dilakukan dengan cara mengkaji ulang mengenai keterangan antara informan kunci dengan

⁴⁶ Lexy J. Moleong, 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm. 330.

⁴⁷ *Ibid.*

keterangan informan lainnya. Informan kunci pada penelitian ini adalah Dinas Sosial Kota Surabaya dan UPTD Liponsos Keputih. Informan lain yang akan digunakan sebagai pembanding ialah CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya sebagai pihak swasta, LSM Kharisma dan Yayasan Taman Pendidikan Sosial sebagai *civil society*, serta Satpol PP dan gepeng itu sendiri sebagai informan tambahan. Hal tersebut dilakukan dengan mewawancarai dengan pertanyaan yang sama kepada tiga informan tersebut, agar jawaban dari ketiga informan tersebut bisa diperbandingkan untuk mencari suatu hasil yang valid. Kemudian, keterangan-keterangan yang diberikan oleh informan kunci disesuaikan dengan informan lainnya dengan menggunakan teknik yang sama.



BAB IV

GAMBARAN UMUM

4.1. Gambaran Umum Kota Surabaya

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai gambaran umum Kota Surabaya sebagai informasi pendukung dari penelitian ini. Penjelasan tersebut dibagi dalam beberapa bagian yaitu (1) gambaran umum penduduk Kota Surabaya, (2) Gelandangan Pengemis Kota Surabaya, (3) Pemerintah, Swasta, dan *Civil Society*. Adapun akan dijelaskan sebagai berikut:

4.1.1. Gambaran umum penduduk Kota Surabaya

Data kependudukan dapat diperoleh melalui sensus, registrasi dan survei lainnya. Sensus penduduk adalah kegiatan pengumpulan data kependudukan yang dilakukan terhadap seluruh penduduk di wilayah hukum Indonesia, dilakukan sepuluh tahun sekali, khususnya pada tahun yang berakhiran 0 (nol). Faktor kependudukan di Kabupaten Malang sangat berpengaruh kepada profil ketenagakerjaan, karena pada prinsipnya tenaga kerja sendiri berasal dari penduduk. Penduduk mempunyai peranan penting dalam melakukan proses kemajuan serta pembangunan suatu wilayah. Karena itu, perhatian terhadap penduduk tidak hanya dari sisi jumlah, tetapi juga sisi kualitas. Angkatan kerja adalah penduduk yang kegiatannya bekerja, sementara tidak bekerja dan mencari pekerjaan. Bukan angkatan kerja adalah penduduk yang kegiatannya sekolah, mengurus rumah tangga dan kegiatan lainnya.

Secara administrasi, pemerintahan Kota Surabaya dikepalai oleh Walikota yang juga membawahi koordinasi atas wilayah administrasi kecamatan yang dikepalai Camat. Jumlah kecamatan yang ada di Kota Surabaya sebanyak 31 kecamatan dan jumlah kelurahan sebanyak 160 kelurahan dan terbagi lagi menjadi 1.405 Rukun Warga (RW) dan 9.271 Rukun Tetangga (RT). Berikut data jumlah penduduk kota Surabaya berdasarkan jenis kelamin yang di bagi sesuai data penduduk per kecamatan:

Tabel 4.1.
Daftar Kecamatan dan Jumlah Penduduk di Kota Surabaya

No.	Kecamatan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
	Surabaya Pusat			
1.	Tegalsari	50.843	50.873	101.716
2.	Genteng	29.387	29.886	59.273
3.	Bubutan	50.909	50.903	101.812
4.	Simokerto	48.905	48.808	97.713
	Surabaya Utara			
5.	Pabean Cantikan	41.419	40.964	82.383
6.	Semampir	92.390	90.141	182.531
7.	Krembangan	58.136	57.502	115.638
8.	Kenjeran	74.597	72.160	146.757
9.	Bulak	20.446	20.196	40.642
	Surabaya Timur			
10.	Tambak Sari	108.625	108.475	217.100
11.	Gubeng	67.403	69.218	136.621
12.	Rungkut	52.120	51.926	104.046
13.	Trenggilis Mejoyo	27.386	27.475	54.861
14.	Gunung Anyar	26.188	25.932	52.120
15.	Sukolilo	52.445	52.448	104.893

16.	Mulyorejo	41.178	41.595	82.773
	Surabaya Selatan			
17.	Sawahlan	100.426	101.295	201.721
18.	Wonokromo	79.629	80.335	159.964
19.	Karangpilang	35.382	34.940	70.322
20.	Dukuh Pakis	29.245	29.184	58.429
21.	Wiyung	33.220	32.522	65.742
22.	Wonocolo	39.299	39.038	78.227
23.	Gayungan	22.104	21.988	44.092
24.	Jambangan	23.986	23.562	47.548
	Surabaya Barat			
25.	Tandes	44.757	44.712	89.469
26.	Sukomanunggal	49.067	48.842	97.909
27.	Asemrowo	22.068	22.905	42.973
28.	Benowo	28.145	27.609	55.754
29.	Lakarsantri	27.042	26.430	53.472
30.	Pakal	24.716	23.768	48.484
31.	Sambikerep	29.522	29.044	58.566
	Jumlah	1.403.985	1422.676	2.853.661

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, tahun 2015.

Berdasarkan data tabel BPS dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, kota Surabaya memiliki penduduk dengan komposisi yang relatif seimbang antara laki-laki dan perempuan yaitu terdiri dari 49,82 persen laki-laki dan 50,18 persen perempuan. Dengan luas wilayah yang seluas 33.048 Ha maka tingkat kepadatan kota Surabaya sebesar 8.864 jiwa/ km².

4.1.2. Gelandangan Pengemis Kota Surabaya

Perkembangan data jumlah gelandangan pengemis per kecamatan di Kota Surabaya dikarenakan ketersediaan lapangan pekerjaan bagi masyarakat yang tidak memiliki kualifikasi dasar untuk mendapat pekerjaan layak seperti pendidikan. Penanganan masalah gelandangan pengemis merupakan program nasional dalam upaya peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat serta pengembangan ekonomi dan kualitas sumber daya manusia.

Kebijakan penanganan gelandangan pengemis di kota Surabaya di atur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Dalam kebijakan tersebut tertuliskan bagaimana upaya pemerintah Kota Surabaya dalam menuntaskan kasus gelandangan pengemis dengan proses rehabilitasi. Berikut ini data jumlah gelandangan pengemis di Kota Surabaya:

Tabel 4.2.
Jumlah Gelandangan Pengemis yang Tertangani

No	Tahun	Jumlah
1	2010	968
2	2011	876
3	2012	912
4	2013	856
5	2014	897

Sumber: Laporan Tahunan Klien Liposos 2015, UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih, tahun 2015.

Pada dokumen Laporan Tahunan Klien Liponsos tahun 2015 maksud dari jumlah klien⁴⁸ yang tertangani adalah jumlah klien yang sudah pernah terdata di laporan tahunan penanganan PMKS yang dilakukan di UPTD Liponsos Keputih baik bagi klien yang langsung diberikan proses pemulangan ataupun klien yang menetap dan mendapat proses bimbingan. Dalam data ini juga termasuk para gelandangan pengemis yang sudah pernah tercakup sebelumnya.

4.1.3. Pemerintah, Swasta, dan *Civil Society*

Pemerintah, swasta, dan *civil society* memiliki pengaruh dalam pelaksanaan penanganan gelandangan pengemis. Berikut akan dijelaskan gambaran umum pemerintah, swasta, dan *civil society* yang ikut serta atau memiliki keterkaitan dengan penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

A. Pemerintah

Penanganan gelandangan pengemis di Indonesia perlu dilakukan secara terpadu antara pemerintah baik pusat maupun daerah serta masyarakat dalam suatu sistem hukum guna melindungi sistem ketertiban sosial di kota Surabaya. Pemerintah, pemerintah kota, dan unit pelaksana teknis dinas bekerja sama untuk mengurus penanganan gelandangan pengemis. Kewenangan yang ada diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sendiripun juga berbeda.

Lembaga yang menangani persoalan seputar gelandangan pengemis dan kesejahteraan sosial sendiri dalam lingkup pemerintah pusat salah satunya adalah

⁴⁸ Klien adalah sebutan bagi seseorang yang mengalami dan mendapat tindakan rehabilitatif di UPTD Liponsos Keputih.

Kementrian Sosial Republik Indonesia. Di Indonesia tidak ada lembaga yang secara khusus menangani gelandangan dan pengemis saja. Di level kota/kabupaten juga tidak ada lembaga pemerintah yang secara khusus menangani gelandangan pengemis saja. Untuk perwakilan daerah sendiri terdapat Dinas yang terkait menangani seperti Dinas Sosial dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Lingkungan Pondok Sosial (UPTD Liponsos) Keputih. Untuk pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dijelaskan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4.3.
Pembagian Urusan Pemerintah Bidang Sosial dan Ketertiban Umum

No	Sub Bidang	Pemerintah	Pemerintah Daerah Provinsi	Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
1	Pembinaan Bidang Sosial	1. koordinasi pemerintahan di bidang sosial skala nasional 2. penetapan pedoman dan standardisasi 3. Penetapan akreditasi dan sertifikasi 4. Pemberian bimbingan, monitoring, supervisi, konsultasi, dan fasilitas bidang sosial skala nasional	1. koordinasi pemerintahan bidang sosial skala provinsi 2. sinkronasi dan harmonisasi pelaksanaan pendoman dan standardisasi 3. pengajuan usulan dan rekomendasi untuk penetapan akreditasi dan sertifikasi 4. Pemberian bimbingan, monitoring, supervisi, konsultasi, dan fasilitas bidang	1. koordinasi pemerintahan bidang sosial skala kabupaten/kota 2. sinkronasi dan harmonisasi pelaksanaan pendoman dan standardisasi 3. seleksi dan kelengkapan bahan usulan untuk penetapan akreditasi dan sertifikasi 4. Pemberian bimbingan, monitoring, supervisi, konsultasi, dan

			sosial skala nasional	fasilitas bidang sosial skala nasional
2	Identifikasi dan Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial	1. penetapan jenis dan kriteria sasaran penanggulangan masalah sosial skala nasional.	1. penetapan jenis dan kriteria sasaran penanggulangan masalah sosial skala provinsi.	1. penetapan jenis dan kriteria sasaran penanggulangan masalah sosial skala kabupaten/kota
3	Pemberdayaan Sosial	1. penetapan lokasi dan pemberdayaan sosial komunitas adat terpencil (KAT) 2. penerbitan izin pengumpulan sumbangan lintas daerah provinsi 3. pembinaan potensi sumber kesejahteraan sosial	1. penerbitan izin pengumpulan sumbangan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi 2. pemberdayaan potensi sumber kesejahteraan sosial provinsi	1. pemberdayaan sosial KAT 2. penerbitan izin pengumpulan sumbangan dalam daerah kabupaten/kota 3. pengembangan potensi sumber kesejahteraan sosial daerah kabupaten/kota 4. pembinaan lembaga konsultasi kesejahteraan keluarga (LK3) yang wilayah kegiatannya di daerah kabupaten/kota
4	Ketentraman dan Ketertiban Umum	1. standardisasi tenaga satuan polisi pamong praja 2. penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, dan pengangkatan Penyidik Pegawai	1. Penanganan gangguan ketentraman dan ketertiban umum lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi 2. penegakan perda provinsi	1. penanganan gangguan ketentraman dan ketertiban umum dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota 2. penegakan perda kabupaten/kota

		Negeri Sipil (PPNS) penegakan Perda	dan peraturan gubernur. 3. pembinaan PPNS Provinsi	dan peraturan bupati/walikota. 3. pembinaan PPNS kabupaten/kota.
--	--	-------------------------------------	---	---

Sumber: Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Pada tabel 4.3. diatas dapat dilihat pola dari pembagian kinerja antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melakukan urusan dibidang sosial dan ketertiban umum khususnya dalam melakukan kegiatan pemberdayaan sosial. Di kota Surabaya sendiri telah dijelaskan dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor: 188.45/315/436.1.2/2011 tentang Tim Koordinasi Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Kota Surabaya, keputusan walikota ini merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan Pengemis.

Dalam hal ini, Dinas Sosial Kota Surabaya dan UPTD Liponsos Keputih merupakan satuan kerja pemerintah yang saling berkoordinasi dalam penanganan PMKS di kota Surabaya. Dinas Sosial kota Surabaya beralamatkan di Jl. Kedungsari No. 18 Surabaya. Saat ini Dinas Sosial di kepalai oleh Drs. Soepomo MM. Dinas Sosial merupakan dinas yang menangani permasalahan sosial di kota Surabaya seperti PMKS, daerah kumuh, permakanan, bina swadaya masyarakat dan lain sebagainya. Struktur kerja Dinas Sosial Kota Surabaya dibawah kepala dinas terbagi menjadi 4 (empat), yaitu Sekretariat, Bidang Bina Organisasi dan Swadaya Sosial, Bidang Rehabilitasi Sosial, dan Bidang Bina Sosial Keagamaan dan Perlindungan Sosial.

B. CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya

Saat ini setiap perusahaan baik swasta maupun negeri gencar mengeluarkan Tim CSR untuk mentaati peraturan pemerintah. Tim CSR tersebut terbagi disegala bidang misalnya pendidikan, sosial, ekonomi, dan budaya. Sama halnya seperti PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya, sebuah perusahaan swasta yang bergerak dibidang media dan informasi khususnya Radio yang lebih dikenal dengan saluran Suara Surabaya (SS).

Tim CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya memilih bidang sosial kemasyarakatan untuk menjalankan program tanggung jawab sosial perusahaannya. Berbagai kegiatan yang dilakukan adalah pendidikan gratis bagi anak jalanan dengan melakukan bimbingan belajar gratis, pemberian alat tulis sekolah dan seragam, serta bantuan biaya pendidikan; pemberdayaan ibu-ibu kampung di kecamatan semampir untuk lebih produktif dengan memberikan pelatihan ketrampilan pengolahan sampah daur ulang; serta pelatihan bagi masyarakat yang berminat dan berbakat di bidang telekomunikasi misal seperti penyiar radio, staff ahli, atau staff teknis yang sekiranya dibutuhkan guna semakin berkembangnya PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya.

Pada tahun 2013, PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya mendapatkan penghargaan dari Pemerintah Kota Surabaya sebagai tim CSR Bidang Sosial Terbaik di Kota Surabaya dengan program unggulan bantuan kepada anak jalanan. Penghargaan tersebut juga diberikan kepada Hotel JW Marriot, PT. Pellindo III, dan PT. PLN Jatim.

C. Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial

Dalam menyikapi masalah gelandangan pengemis di kota besar seperti kota Surabaya, selain pihak pemerintah ada juga pihak swasta yang turut serta melakukan kegiatan untuk penanggulangan berkembangnya gelandangan pengemis. Di kota Surabaya sendiri terdiri banyak sekali yayasan atau panti sosial yang bergerak secara mandiri untuk menyelesaikan masalah sosial yang ada di Surabaya.

Di kota surabaya terdapat kurang lebih 28 yayasan atau panti sosial milik swasta yang menangani permasalahan sosial. Jumlah ini memang kurang sepadan dengan permasalahan gelandangan pengemis yang semakin tinggi dan kompleks. Salah satu pihak swasta yang dipilih oleh peneliti untuk menjadi informan dalam penelitian skripsi ini adalah Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial (YTPS).

Dalam kasus gelandangan pengemis, Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial ini berfokus pada proses pemberdayaan dengan memberikan pelatihan-pelatihan ketrampilan kepada para gelandangan dan pengemis yang kemudian dapat direkrut untuk bekerja dalam lingkungan kompleks pendidikan Khadijah atau disalurkan kepada pihak-pihak lain yang membutuhkan.

Yayasan pendidikan swasta Khadijah membentuk organisasi masyarakat yakni Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial guna memperluas jangkauannya ke masyarakat khususnya di bidang sosial. Pembentukan ormas ini diawali dengan sebuah alasan mengenai banyaknya anak jalanan dan gelandangan pengemis yang berkeliaran di sekitar Stasiun Wonokromo, DTC, dan Pasar Wonokromo.

D. Karisma Surabaya

Karisma merupakan salah satu *civil society organization* di wilayah surabaya yang ikut serta dalam melaksanakan program-program penanganan gelandangan pengemis. Karisma didirikan pada tahun 1998 Oleh Bapak Drs. Taufik R Abdullah. Karisma merupakan organisasi non profit atau lembaga swadaya masyarakat dibawah naungan bidang sosial yayasan Khadijah khususnya dalam pengembangan program pengabdianya pada masyarakat telah melirik keberadaan nasib gelandangan pengemis yang semakin kompleks hingga melibatkan eksploitasi anak (pekerja anak).

Karisma dalam memberikan penanganan terhadap PMKS khususnya bagi anak jalanan bekerja sama dengan LAKPESDAM NU yang programnya mencakup persoalan pendidikan formal dengan memberikan beasiswa bagi pekerja anak yang masih sekolah, pendidikan non formal, serta pelatihan atau pendampingan ketrampilan. Karisma melakukan perekrutan PMKS di Surabaya yang kemudian akan dibina dan diberdayakan agar dapat kembali hidup layak dan mampu bersaing di kancah global.

Sama halnya dengan organisasi-organisasi yang lain, Karisma memiliki beberapa hal yang menjadi fokus organisasi antara lain yang *pertama*, memperjuangkan aspirasi, hak, dan kepentingan anggota. *Kedua*, untuk mencapai kesejahteraan dengan kondisi kerja yang layak. *Ketiga*, menjaga solidaritas dan persatuan antar sesama manusia.

4.2. Koordinasi antara Pemerintah dan Perusahaan⁴⁹

Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk memberi kepastian dan perlindungan hukum atas pelaksanaan program tanggungjawab sosial perusahaan di Jawa Timur dan memberi arahan kepada semua perusahaan dan semua pemangku kepentingan di Jawa Timur dalam menyiapkan diri memenuhi standar internasional. Tanggungjawab Sosial Perusahaan ini biasa disebut sebagai *Corporate Social Responsibility* (CSR).

Tujuan dibentuknya Peraturan Daerah ini adalah untuk terwujudnya batasan yang jelas tentang tanggungjawab sosial termasuk lingkungan perusahaan beserta pihak –pihak yang menjadi pelakunya, agar dapat terpenuhinya penyelenggaraan tanggungjawab sosial perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu koordinasi, terwujudnya kepastian dan perlindungan hukum bagi pelaku dunia usaha dalam pelaksanaan tanggungjawab sosial perusahaan secara terpadu dan berdaya guna, melindungi perusahaan agar terhindar dari pungutan liar yang dilakukan pihak-pihak yang tidak berwenang, meminimalisir dampak negatif keberadaan perusahaan dan mengoptimalkan dampak positif keberadaan perusahaan, dan terprogramnya rencana pemerintah daerah untuk melakukan apresiasi kepada dunia usaha yang telah melakukan TSP dengan memberi penghargaan serta pemberian kemudahan dalam pelayanan administrasi.

Dalam melaksanakan TSP, perusahaan wajib menyusun, menata, merancang dan melaksanakan kegiatan TSP sesuai dengan prinsip-prinsip

⁴⁹ Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan.

tanggung jawab sosial dunia usaha dengan memperhatikan kebijakan pemerintah daerah dan peraturan perundangan yang berlaku; menumbuhkan, memantapkan dan mengembangkan sistem jejaring kerjasama dan kemitraan dengan pihak-pihak lain serta melaksanakan kajian, monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan TSP dengan memperhatikan kepentingan perusahaan, pemerintah daerah, masyarakat dan kelestarian lingkungan; dan menetapkan bahwa TSP adalah bagian yang tidak terpisahkan dalam kebijakan manajemen maupun program pengembangan perusahaan.

Adapun program CSR yang dilakukan meliputi bina lingkungan dan sosial; kemitraan usaha mikro, kecil, dan koperasi; dan program langsung pada masyarakat. Program sebagaimana dimaksud adalah direncanakan dan ditumbuh kembangkan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, meningkatkan kekuatan ekonomi masyarakat, memperkokoh keberlangsungan berusaha para pelaku dunia usaha dan memelihara fungsi-fungsi lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Program bina lingkungan dan sosial merupakan program yang bertujuan mempertahankan fungsi-fungsi lingkungan hidup dan pengelolaannya serta memberi bantuan langsung kepada masyarakat yang berada dalam wilayah sasaran, meliputi bina lingkungan fisik, bina lingkungan sosial dan bina lingkungan usaha mikro, kecil dan koperasi.

Sedangkan untuk Program yang secara langsung ditujukan kepada masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf c Perda Jatim Nomor 4 Tahun 2011 dapat berupa hibah yang dapat diberikan oleh perusahaan kepada masyarakat yang membutuhkan yang besarnya sesuai dengan kemampuan

perusahaan; penghargaan berupa beasiswa kepada karyawan atau warga masyarakat yang berkemampuan secara akademis namun tidak mampu membiayai pendidikan; subsidi, berupa penyediaan pembiayaan untuk proyek-proyek pengembangan masyarakat, penyelenggaraan fasilitas umum atau bantuan modal usaha skala mikro dan kecil; bantuan sosial, berupa bantuan dalam bentuk uang, barang maupun jasa kepada panti-panti sosial/jompo, para korban bencana dan para penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS); pelayanan sosial, berupa layanan pendidikan, kesehatan, olah raga dan santunan pekerja sosial; dan perlindungan sosial, berupa pemberian kesempatan kerja bagi para atlet nasional/daerah yang sudah purna bakti dan bagi penyandang cacat yang mempunyai kemampuan khusus.

4.3. Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelayanan Kesejahteraan Sosial

Dalam pelayanan kesejahteraan sosial pemerintah Kota Surabaya memegang prinsip bahwa setiap pelayanan didasarkan pada hak asasi manusia dan keunikan kebutuhan klien dengan konsekuensi keanekaragaman pelayanan baik dari segi jenis pelayanan dan jangka waktunya. Pengembangan pelayanan yang diberikan juga dilandasi dengan sikap profesionalisme sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawab.⁵⁰

Pelayanan kesejahteraan di UPTD Liponsos Keputih bertujuan untuk meningkatkan kemampuan klien menjalankan peranan sosialnya yang telah mengalami gangguan dan kehidupan sosial dan/atau ekonomi sehingga dapat

⁵⁰Peraturan Walikota Surabaya Nomor 22 Tahun 2013 tentang Standar Operasional Prosedur Pelayanan Kesejahteraan Sosial di Unit Pelaksana Teknis Dinas Lingkungan Pondok Sosial Keputih pada Dinas Soaial Kota Surabaya.

menjalankan peran sosialnya secara mandiri dan secara lebih layak. Tidak ada lagi pekerjaan menjadi pengemis atau gelandangan.

Pelayanan kesejahteraan sosial di UPTD Liponsos keputih diberikan kepada para PMKS yang terjaring dalam kegiatan razia/penertiban oleh instansi berwenang seperti Dinas Sosial, SatPol PP, dan Kepolisian. Serta kepada individu yang mengalami masalah kesejahteraan sosial yang secara sukarela diserahkan oleh keluarganya atau atas bantuan pihak lain seperti pekerja sosial, rumah sakit, LSM, dan tokoh masyarakat.⁵¹

Penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial yang dilakukan di UPTD Liponsos Keputih secara terpadu dari fungsi-fungsi yang bersifat preventif, rehabilitatif, represif, pengembangan, dan perlindungan. Kelima sifat ini dirasa sangat dibutuhkan dalam penanganan PKMS, sehingga dapat tercapai tujuan untuk menciptakan kota Surabaya yang bersih dari gelandangan dan pengemis. Dan para gepeng yang telah mendapat proses rehabilitasi bias menjadi seorang individu yang lebih baik dari segi sosial maupun ekonomi.

Namun dalam perjalanan SOP ini, pegawai UPTD Liponsos sering mengalami kebingungan karena banyaknya keluarga yang menitipkan anggota keluarganya yang mengalami gangguan jiwa untuk direhabilitasi. Sedangkan kondisi Liponsos sekarang ini dari 1400 klien yang ada 85% merupakan psikotik.⁵²

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Data Laporan Harian "Data Klien Liponsos" UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih.

SOP yang tercantum dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 22 Tahun 2013 merupakan Standar penanganan PMKS oleh pemerintah khususnya UPTD Liponsos Keputih. Berdasarkan Keputusan Walikota Surabaya pada tahun 2011 merupakan anggota tim koordinasi penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial khususnya dalam penanganan gepeng, anjal, lansia terlantar, dan gelandangan psikotik⁵³.

Atas dasar kebijakan tersebut, UPTD Liponsos Keputih memiliki standar pelayanan sesuai dengan yang tertulis pada Peraturan Walikota Surabaya nomor 22 tahun 2013. Dalam penanganan gelandangan dan pengemis, terdapat proses-proses yang harus dilakukan.

Gambar 4.1.
Alur Proses Penanganan Gelandangan dan Pengemis



Sumber: *Standar Operasional Prosedur (SOP) UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih.*

⁵³Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/315/436.1.2/2011 tentang Tim Koordinasi Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Kota Surabaya.

Proses penanganan gelandangan dan pengemis di UPTD Liponsos Keputih dilakukan secara sistematis sesuai dengan standar operasional prosedur, hal ini bertujuan agar proses rehabilitasi yang diberikan dapat menyentuh secara maksimal kepada setiap klien, sehingga dapat mengurangi jumlah gepeng yang ada di kota Surabaya.

Proses penanganan gepeng di UPTD Liponsos adalah *pertama*, proses razia/ penertiban. Razia merupakan proses penangkapan para gelandangan dan pengemis serta para PMKS lainnya. Razia ini dilakukan oleh pihak dinas sosial yang bekerja sama dengan satpol PP, Polsek/ Polres dan warga kota Surabaya. Operasi penangkapan ini dilakukan setiap hari dengan sasaran razia keseluruhan jalanan kota Surabaya. Dalam pengamatan penulis, ketika polisi dan satpol PP melaksanakan razia, para PMKS berusaha untuk kabur dengan berlari menghindari kejaran para polisi, semisal menurut pengakuan dari Jakfar (39 Tahun) dia tertangkap ketika polisi melakukan razia di daerah Bambu runcing, dia yang saat itu sedang mengemis di sebuah ruko sontak berusaha untuk kabur dengan cara melompati pagar di depan ruko. Akan tetapi polisi jauh lebih sigap berlari mengejarnya dan kemudian diapun terjaring dalam razia tersebut.⁵⁴

Penangkapan yang dilakukan oleh para polisi yang bekerja sama dengan Satpol PP tersebut seringkali mengalami kesulitan, mulai dari pengejaran hingga pemberontakan yang dilakukan oleh para gelandangan dan pengemis yang rata-

⁵⁴Jakfar, 2015, wawancara, "*Proses Razia PMKS*", Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.

rata sudah seringkali keluar-masuk Liponsos. Namun, meskipun demikian penangkapan tetap berjalan lancar dan mereka banyak yang tertangkap.

Kedua, Pendataan dan Dokumentasi. Pendataan dan dokumentasi digunakan untuk membuat laporan harian sekaligus sebagai sarana untuk pemeriksaan apakah klien yang terkena razia tersebut sudah pernah tercakup sebelumnya. Proses pendataan dan dokumentasi dilakukan diruangan administratif yang biasa disebut Ruang Klien. Data-data yang dikumpulkan dari setiap klien adalah data diri lengkap serta data keluarga yang dapat dihubungi.

Ketiga, Penampungan Sementara. Setelah dilakukan razia, para gelandangan dan pengemis (gepeng) diletakkan di penampungan Liponsos. Dalam penampungan ini mereka diidentifikasi sesuai dengan tempat asal dan usia produktif. Untuk proses identifikasi para gepeng akan di data dan di dokumentasi karena bagi mereka yang pernah masuk rehabilitasi akan mendapat penampungan yang lebih lama dan diberi efek jera agar tidak kembali menjadi gelandangan dan pengemis.

Untuk gelandangan dan pengemis (gepeng) yang mempunyai keluarga, mereka akan dikembalikan dengan catatan dari pihak keluarga datang menjemput di Liponsos membawa persyaratan KTP dan KK. Bagi gepeng yang berasal dari luarkota, mereka dikembalikan ke kota asal mereka masing-masing. Sedangkan bagi gepeng yang sudah tidak mempunyai keluarga atau tidak ada pihak keluarga yang menjemput, mereka tetap tinggal di tempat penampungan Liponsos Keputih.

Keempat, Pemberian Bimbingan. Pemberdayaan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh pihak UPTD Liponsos bersifat kompleks, artinya bahwa sebelum diadakannya pelatihan para gepeng terlebih dahulu diberikan bimbingan-bimbingan, serta pelatihan keterampilan yang prosesnya adalah sebagai berikut:

1. Bimbingan mental

Bimbingan mental ini dilakukan oleh UPTD yang telah berkoordinasi dengan Dinas Sosial Kota Surabaya untuk mendatangkan psikolog dari RSJ Menur. Pada awalnya psikolog juga didatangkan dari RSJ Lawang, namun karena banyaknya jumlah psikotik maka RSJ Lawang memutuskan kerjasama dengan UPTD Liponsos Keputih.

Para psikolog melakukan terapi setiap 2 minggu sekali, metode terapi yang mereka pakai adalah terapi individu dan terapi kelompok. Terapi ini dilakukan di sebuah ruangan yang biasa mereka pakai sebagai ruang pertemuan. Terapi individu ini mencoba mengorek tentang awal mula serta motif mereka hidup bergelandang dan mengemis, setelah itu mereka diberikan penyadaran serta pencerahan dalam terapi kelompok.

2. Bimbingan kesehatan

Bimbingan kesehatan dari Dinas Kesehatan kota Surabaya dilakukan 1 bulan sekali, hal ini bertujuan untuk memberikan penyadaran kepada mereka tentang pentingnya kesehatan, baik kesehatan tubuh maupun lingkungan. Mereka juga diberikan penyuluhan tentang bahaya AIDS serta bagaimana proses berkembangnya penyakit tersebut.



Sebelum pihak dinas kesehatan melakukan bimbingan kesehatan, terlebih dahulu para penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) diberikan fasilitas penanganan kesehatan yaitu pemeriksaan kesehatan bagi mereka yang sedang sakit. Kemudian kegiatan bimbingan kesehatan dimulai dengan penyadaran tentang pentingnya kesehatan badan atau jasmani. Mulai dari hal kecil seperti pentingnya mandi, gosok gigi dan memakai pakaian bersih. Melihat selama ini kehidupan di jalanan yang sangat keras dan serba tidak sehat, para gelandangan dan pengemis (gepeng) tentu masih merasa kesulitan untuk menerapkan gaya hidup sehat sehingga apa yang diperoleh dalam bimbingan kesehatan tidak diterapkan sepenuhnya dalam kehidupan mereka di Liponsos, ini juga terlihat pada lingkungan Liponsos yang sangat kotor dan kumuh, mereka sama sekali tidak peduli akan hal itu dan terkesan acuh tak acuh terhadap lingkungan sekitar, bahkan para wanita tuna susila (WTS) yang tertampung di Liponsos juga masih belum memahami betul tentang bahaya seks bebas yang merupakan pemicu penyakit AIDS.

Selain ada bimbingan dari Dinas Kesehatan, di dalam UPTD juga disediakan dokter jaga yang merupakan kiriman dari RS. Dr. Soewandhi. Namun dokter ini hanya ada setiap 2 kali dalam seminggu saja, sehingga para pendamping harus selalu siap sedia P3K dan mencatat bagi mereka yang sakit dan sekaligus diperiksa oleh dokter jaga.

Bagi para penderita kejiwaan UPTD juga memberikan pengobatan berkala setiap Selasa dan Jum'at ke RSJ Menur. Karena menurut Dr. Budiono, orang psikotik tidak akan dapat sembuh secara medis, namun secara sosial mereka dapat

sembuh asal rutin diberikan obat. Karena jika tidak, pikiran mereka akan kembali kacau dan tidak tenang.

3. Bimbingan keagamaan

Bimbingan keagamaan dilakukan secara intensif guna untuk menguatkan kembali spiritualitas para gelandangan dan pengemis. Bagi gepeng muslim, mereka dibina oleh oleh Bapak. Hisyam salah satu staff Dinas Sosial dan Hj. Toyyibah. Kegiatan mereka antara lain adalah yasinan setiap hari kamis malam jum'at, ngaji rutin setiap hari rabu dan kamis untuk gepeng laki-laki. Untuk gepeng perempuan setiap hari jum'at dan sabtu. Dari setiap kegiatan tersebut diselingi dengan siraman rohani. Sedangkan untuk gepeng Kristen, mereka diberikan pembinaan setiap hari selasa oleh gereja Bethani dan Gereja persatuan masyarakat kota.

4. Bimbingan Ketrampilan

Salah satu upaya bimbingan yang sangat dibutuhkan bagi gelandangan dan pengemis adalah bimbingan ketrampilan. Karena menurut Suparlan, alasan terbesar seseorang memilih untuk mengemis, mengamen, dan segala bentuk pekerjaan yang sekiranya tidak layak adalah tidak adanya ketrampilan yang dimiliki. Oleh karena itu, UPTD Liponsos Keputih memberikan berbagai ketrampilan dengan harapan dapat menjadi alternatif pekerjaan bagi para kliensetelah keluar dari penampungan sementara maupun setelah disalurkan kepada UPTD milik provinsi.

Berbagai bentuk bimbingan ketrampilan yang diberikan antara lain ketrampilan pembuatan mebel (kursi, meja, dan lemari), pembuatan keset,

pembuatan sarung penutup galon, dan pembuatan asesories wanita. Pemberian bimbingan ketrampilan ini dilakukan setiap hari kecuali hari jum'at pada pukul 11.00 - 14.00. Dan setiap kegiatan boleh diikuti oleh semua klien baik gelandangan, pengemis maupun gelandangan psikotik dengan didampingi oleh pendamping dari setiap barak.

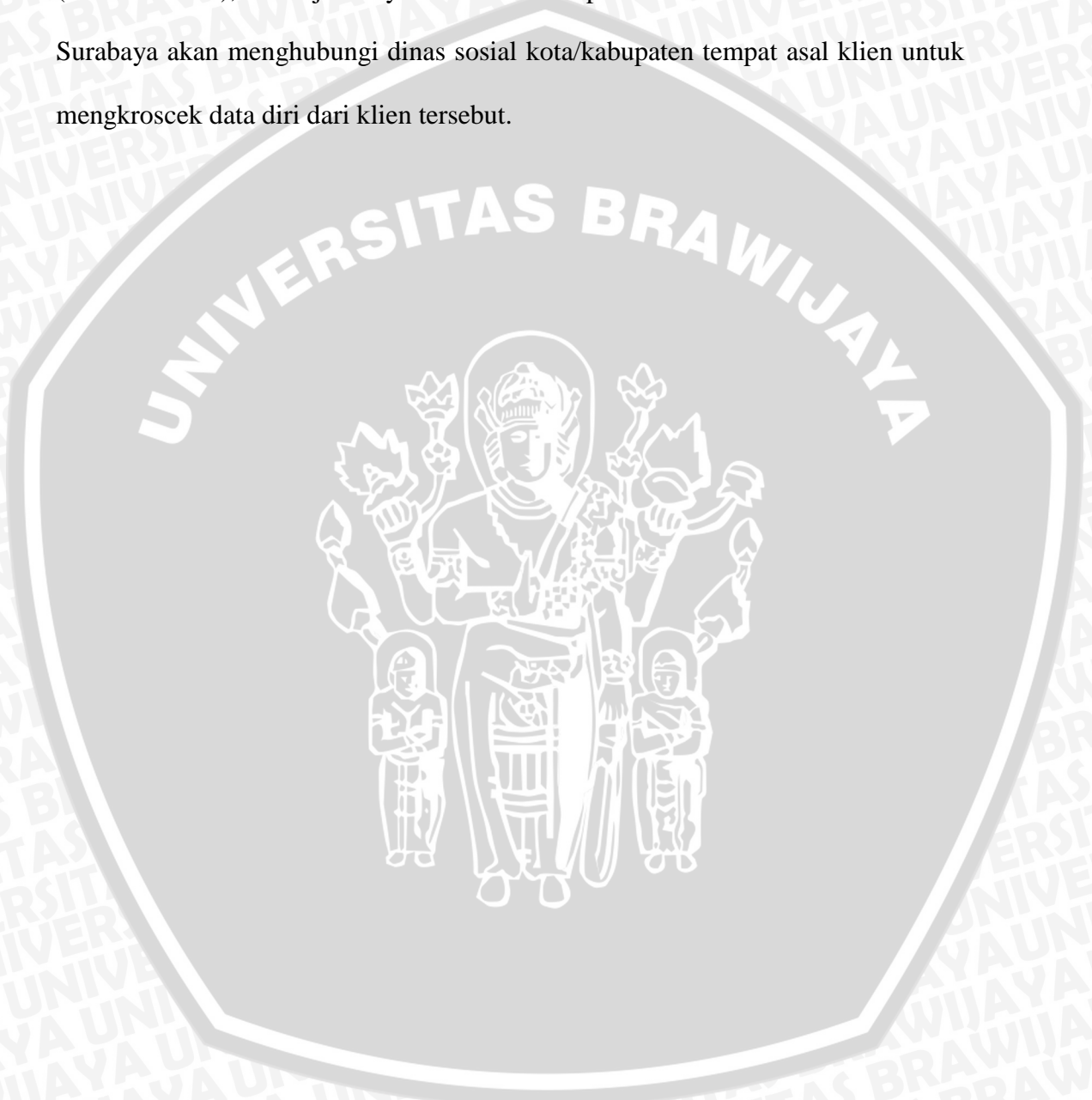
Kelima, Pembinaan Lanjutan. Pembinaan lanjutan ini tidak dilakukan oleh UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih, namun dilakukan oleh UPT-UPT milik Dinas Sosial milik Provinsi Jawa Timur.

Dan yang *keenam*, Pemulangan. Klien yang telah mendapat penampungan sementara dan bimbingan dari pihak UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih minimal 2 hari diperkenankan untuk diambil oleh keluarganya ataupun dipulangkan.⁵⁵ Karena memang pada hakikatnya UPTD Liponsos bukanlah penjara namun hanyalah tempat rehabilitasi serta penampungan sementara. Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi jika klien akan dijemput oleh keluarganya, yaitu membawa Kartu Keluarga asli dan fotokopi, KTP asli dan fotokopi penjemput, serta surat rekomendasi dari kelurahan. Dan jika syarat-syarat tersebut telah terpenuhi maka petugas UPTD Liponsos akan membuatkan surat berita acara pemulangan sebagai laporan bahwa klien tersebut memang telah dipulangkan kepada keluarga kandungnya.

Bagi klien yang berasal dari luar kota Surabaya dan dari pihak keluarga tidak dapat menjemput untuk proses pemulangan, maka pihak pemerintah akan

⁵⁵Peraturan Walikota Nomor 22 Tahun 2013 Tentang Standar Operasional Prosedur Pelayanan Unit Pelaksana Teknis Dinas Lingkungan Pondok Sosial Keputih.

mengupayakan untuk memulangkan klien tersebut ke daerah asalnya. Namun syarat utama pemulangan ke daerah asal tersebut adalah adanya kartu identitas (KTP/SIM/KK), dan jika syarat tersebut dipenuhi maka dinas sosial kota Surabaya akan menghubungi dinas sosial kota/kabupaten tempat asal klien untuk mengkoscek data diri dari klien tersebut.



BAB V

ANALISIS PEMBAHASAN

5.1. Koordinasi antara Pemerintah Kota Surabaya, Swasta, dan *Civil Society* dalam Penanganan Gelandangan Pengemis di Kota Surabaya

Penelitian skripsi ini berfokus pada bagaimana bentuk dan upaya pelaksanaan penanganan bagi gelandangan pengemis di Kota Surabaya dengan ditinjau dari perspektif koordinasi *governance* di mana melihat keterlibatan dan hubungan dari ketiga sudut segitiga pemerintahan (*governance*), yaitu: pemerintah, swasta, dan *civil society* serta apa saja faktor-faktor yang berpengaruh dalam pelaksanaan penanganan pengemis. Adapun aturan normatif yang dijadikan landasan untuk melaksanakan penelitian ini adalah adanya Peraturan Daerah tingkat provinsi serta Peraturan Walikota, yakni mengenai koordinasi antara pemerintah dengan swasta dan pemerintah dengan *civil society* tercantum dalam Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tanggungjawab Sosial Perusahaan dan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 22 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.

Berdasarkan hasil penelitian yang ditemukan oleh peneliti dari berbagai teknik pengumpulan data yaitu wawancara, observasi, dokumentasi, dan studi literatur, peneliti menemukan titik temu antara pemerintah Kota Surabaya, swasta, dan *civil society* yang tercipta pada upaya pelaksanaan penanganan gelandangan pengemis sendiri salah satunya adalah pertemuan ketiganya dalam proses

penanganan gelandangan pengemis. Selain itu, pertemuan ketiganya juga terjadi saat pelatihan dan forum-forum diskusi yang diselenggarakan oleh pemerintah. Adapun beberapa bentuk koordinasi dari ketiga pilar segitiga *governance* antara lain: *pertama*, yaitu ketiganya dipertemukan dalam proses pemberian pelatihan dan motivasi kepada gelandangan pengemis. Proses pemberian pelatihan dan motivasi kepada gelandangan dilaksanakan oleh pihak pemerintah, pihak swasta sebagai donatur dana dan kebutuhan kegiatan bimbingan sedangkan *civil society* menjadi pihak yang memberikan materi kepada gelandangan pengemis. Posisi dari pemerintah sendiri adalah sebagai mediator terlaksananya program pelatihan dan motivasi.

Kedua, pada forum diskusi yang melibatkan ketiganya, forum diskusi ini biasanya diselenggarakan oleh Dinas Sosial Kota Surabaya. Hal-hal yang dibahas dalam forum tersebut antara lain mengenai pembinaan, pelatihan keterampilan, tindak lanjut program pemberdayaan, dan masukan-masukan dalam pelaksanaan penanganan gelandangan pengemis di kota Surabaya. Kegiatan forum ini bukanlah agenda rutin dalam pertemuan pemerintah, swasta, dan *civil society*. Karena menurut Kepala Dinas Sosial Kota Surabaya seluruh kegiatan penanganan PMKS di Surabaya lebih diutamakan penanganannya oleh pihak pemerintah sendiri.

Setiap aktor penanganan gelandangan pengemis seperti pemerintah, swasta, dan *civil society* melaksanakan fungsinya masing-masing dalam memberikan penanganan. Pemerintah melalui lembaga daerah yaitu Dinas Sosial

Kota Surabaya dan UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih menjelaskan bagaimana upaya penanganan gelandangan pengemis yang dilakukan keduanya yaitu melaksanakan seluruh kegiatan sesuai dengan SOP yang telah ditetapkan oleh Pemkot dan untuk urusan-urusan lain bisa dengan berkoordinasi dengan swasta dan *civil society*. Hal tersebut disampaikan melalui wawancara yang telah dilakukan, adapun sebagai berikut:

“Kerjasama ini gunanya saling membantu, misal dinsos menyediakan pendanaan dan konsepnya, nanti UPTD yang mengkoordinir semuanya, sedangkan swasta dan LSM membantu untuk memberikan materi atau bisa dibidang sebagai mentornya gitu. Jadi semua bisa jalan dengan baik.”⁵⁶

Pemerintah dalam proses pemberian penanganan terhadap PMKS memang dalam kenyataannya tidak sepenuhnya berjalan sendiri. Seperti contohnya dalam proses razia, pemerintah juga membuka peluang bagi masyarakat atau LSM untuk ikut membantu dalam menyerahkan gelandangan pengemis ke UPTD Liponsos keputih. Begitupula dengan proses pemberian bimbingan sebagai bentuk rehabilitasi terhadap PMKS, pemerintah menggandeng pihak swasta dan *civil society* untuk turut terlibat dalam kegiatan pemberian bimbingan keterampilan.

Sebelum penulis membahas dan menganalisis lebih lanjut mengenai bagaimana koordinasi antara pemerintah Kota Surabaya, swasta, dan *civil society* dalam penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya, penulis ingin mendeskripsikan mengenai bagaimana bentuk penanganan gelandangan pengemis yang diberikan oleh *Corporate Social Responsibility* (CSR) PT. Fiskaria Jaya

⁵⁶ Drs. Soepomo, MM. (Kepala Dinas Sosial Kota Surabaya), wawancara, tanggal 28 April 2016, pukul 13:08 WIB.

Suara Surabaya sebagai swasta, serta Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial dan LSM Karisma sebagai *civil society*.

Dari hasil penelitian, peneliti menemukan sebuah fakta bahwa pelaksanaan program tanggungjawab sosial perusahaan atau *corporate social responsibility* di Surabaya sama sekali tidak menyentuh masalah gelandangan pengemis. Hal ini terlihat dari hasil temuan peneliti terhadap tim CSR dari PT Fiskaria Jaya Suara Surabaya mengenai program TSP yang dilaksanakan.

Tim CSR PT Fiskaria Jaya Suara Surabaya merupakan CSR yang mendapat penghargaan dari walikota Surabaya sebagai perusahaan terbaik dalam pelaksanaan CSR dibidang bina lingkungan sosial. Namun melihat pencapaiannya dibidang sosial ternyata tidak sedikitpun menyentuh kasus gelandangan pengemis.

Pengakuan dari tim lapangan CSR SS sebagai berikut:

“jadi, kalo ditanya seperti apa fokus bidang sosial kami, kami fokus pada anak jalanan. Mengapa? Karena anak pada masa usia sekolah khususnya dimasa wajib belajar ini membutuhkan bantuan agar mereka ini bisa lepas dari kehidupan jalanan. Kalo mereka gak sekolah, bagaimana masa depan Indonesia? Anak-anak merupakan aset dari kehidupan Indonesia nantinya. Selain itu, kami miris melihat anak-anak yang seharusnya menikmati masa bermain-belajar sebagaimana normalnya anak seusia mereka namun yang mereka rasakan adalah harus bekerja banting tulang untuk membantu orang tua memenuhi kebutuhan hidup. Itupun iya kalo ortunya ikut kerja, kalo cuma nunggu setoran dari anaknya ?”⁵⁷

Hal ini tentu menjadi sangat memperhatikan ketika masalah sosial seperti gelandangan pengemis ternyata tidak tersentuh sama sekali oleh tim CSR dari pihak swasta. Dalam Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2014 telah dituliskan mengenai bentuk tanggungjawab sosial perusahaan diberikan

⁵⁷ Rizky Ramadhan (Tim Lapangan CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya), *wawancara*, tanggal 31 Juli 2016, Jam 10:05 WIB.

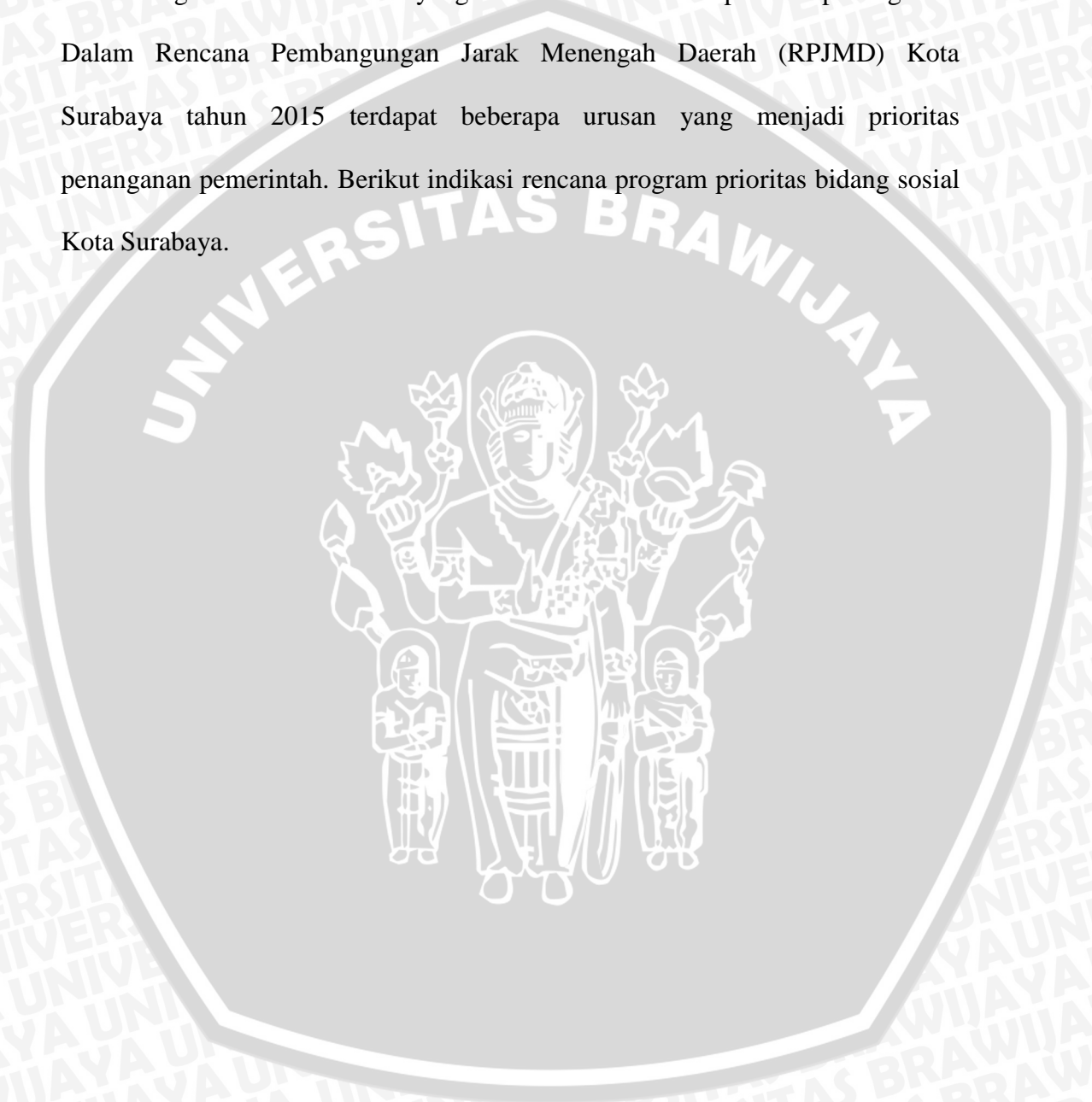
kepada: “bantuan sosial, berupa bantuan dalam bentuk uang, barang maupun jasa kepada panti-panti sosial/jompo, para korban bencana dan para penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS); pelayanan sosial, berupa layanan pendidikan, kesehatan, olah raga dan santunan pekerja sosial” dan gelandangan pengemis merupakan salah satu dari penyandang masalah kesejahteraan sosial. Pernyataan ini diperkuat oleh argumen dari kepala Dinas Sosial Kota Surabaya sendiri dalam wawancara sebagai berikut:

“Pihak swasta,, CSR,, mereka berhak memilih apa yang mereka tangani. Dan tentunya dalam memilih jenis pengabdian yang dilakukan mereka tentu memikirkan keuntungan apa yang didapatkan, apa saja yang harus dilakukan, sasarannya termudah siapa, dan masih banyak hal lainnya. Dan menurut sepengetahuan saya, gelandangan pengemis itu susah minta ampun. Apalagi mereka sekarang lebih canggih. Banyak CSR dibidang sosial namun memang tidak ada satupun yang menyentuh masalah gelandangan pengemis. Kebanyakan dari mereka berkuat pada anak jalanan, pemberdayaan perempuan, pemberdayaan penyandang cacat, ya gitu-gitu aja.”⁵⁸

Pemerintah Kota Surabaya tidak bisa melarang atau menyalahkan mengenai fokus kegiatan tanggungjawab sosial perusahaan yang dipilih oleh Perusahaan yang ada di Surabaya tidak ada satupun yang mengambil masalah gelandangan pengemis. Karena memang secara normatif tidak ada aturan atau hukum yang mengikat mengenai kegiatan CSR oleh perusahaan pada level peraturan kota. Menurut peneliti, hal tersebut menjadi salah satu penyebab penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya menjadi kurang efektif dan efisien.

⁵⁸ Drs. Soepomo, MM. *Wawancara, Op.Cit.*

Pihak pemerintah seharusnya dapat mengorganisir tiap-tiap perusahaan untuk melaksanakan kegiatan Tanggungjawab Sosial Perusahaan (TSP)-nya sesuai dengan masalah-masalah yang saat ini membutuhkan prioritas penanganan. Dalam Rencana Pembangunan Jarak Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surabaya tahun 2015 terdapat beberapa urusan yang menjadi prioritas penanganan pemerintah. Berikut indikasi rencana program prioritas bidang sosial Kota Surabaya.



Tabel 5.1.
Indikasi Rencana Program Prioritas yang Disertai Kebutuhan Pendanaan

No	Bidang urusan Pemerintahan dan Program Prioritas Pembangunan	Indikator Kinerja Program (outcome)	Formulasi Indikator	Kondisi Kinerja Awal RPJMD (tahun 2010)	2011	2012	2013	2014	2015	Kondisi Kinerja pada Akhir Periode RPJMD		SPKD Penanggung jawab
					(Rp 000.000,-)	(Rp 000.000,-)	(Rp 000.000,-)	(Rp 000.000,-)		Target	Rp	
13	Urusan Sosial									Target	Rp	
a.	Program Pelayanan dan Rehabilitasi Kesejahteraan Sosial	Persentase Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial	(Jumlah PMKS yang ditangani/Jumlah PMKS tahun dasar)x 100%	63,707	20% (18.780)	25% (17.352)	39% (31.901)	54% (29.885)	70% (31.625)	70%	12 9.5 24	Dinas Sosial
b.	Program pemberdayaan Kelembagaan Kesejahteraan Sosial	Persentase PSKS yang berpartisipasi dalam penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial	(Jumlah PSKS yang berpartisipasi/jumlah PSKS tahun dasar) x 100%	1.316	30% (1.946)	40% (2.099)	50% (4.670)	60% (2.829)	70% (2.996)	70%	14. 54 1	Dinas Sosial dan Kecamatan

Sumber: Rencana Pembangunan Jarak Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2010-2015.

Berdasarkan Tabel 5.1. mengenai Indikasi Rencana Program Prioritas yang Disertai Pendanaan, urusan sosial khususnya urusan kesejahteraan sosial merupakan program ke-13 yang diprioritaskan oleh pemerintah Kota Surabaya. Yang menjadi prioritas utama oleh pemerintah Kota Surabaya adalah urusan pendidikan, yang kemudian disusul oleh urusan kesehatan dan perumahan rakyat.

Melihat bagaimana prioritas pemerintah dalam memandang permasalahan kesejahteraan sosial menjadi salah satu patokan bagi pihak swasta maupun *civil society* yang ingin ikut terlibat dalam kegiatan pemerintah. Berikut pemaparan dari CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya mengenai pemilihan fokus kegiatan:

“Kami sebelum melakukan penentuan program CSR tentu kita ada konsultasi dalam forum dengan pemerintah, kira-kira kegiatan apa yang sekiranya sangat urgen dan kami bisa membantu menangani permasalahan tersebut. Setelah kita melihat bagaimana prioritas permasalahan yang ada di pemerintah barulah kita membuat proposal kegiatan untuk disetujui oleh pemerintah. Dan program pendidikan gratis untuk anak jalanan menjadi bentuk kegiatan kami dengan dasar penyelesaian permasalahan pendidikan anak, perlindungan anak, dan kesejahteraan sosial. Kan anak jalanan termasuk dalam daftar PMKS.”⁵⁹

Jika pihak swasta yang dipilih oleh peneliti yakni PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya tidak terlibat secara langsung dalam penanganan gelandangan pengemis di kota Surabaya, berbeda halnya dengan organisasi masyarakat (ormas) serta Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang dijadikan informan oleh peneliti.

Yayasan Taman Pendidikan Sosial merupakan sebuah yayasan pendidikan swasta yang memiliki program pemberdayaan masyarakat. Salah satu kegiatannya adalah turut memberikan bimbingan ketrampilan di UPTD Liponsos

⁵⁹ Rizky Ramadhan (Tim Lapangan CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya), *wawancara*, tanggal 31 Juli 2016, Jam 10:05 WIB.

milik Dinas Sosial Kota Surabaya. Dalam kegiatan tersebut, YTPS memberikan 4 macam bimbingan ketrampilan yakni membuat keset, menyulam, membuat kerajinan tangan (bross, bandana, sarung galon, dan sebagainya) serta pembuatan gerabah. Yayasan yang terdiri dari anggota Khadijah ini membawa klien (gelandangan pengemis) yang bersedia mengikuti program pemberdayaan untuk dapat bekerja secara aktif dan memenuhi kebutuhan hidupnya tanpa menjadi gelandangan pengemis lagi. Selama pelaksanaan bimbingan hasil karya para klien tersebut dijual oleh YTPS yang nanti hasilnya akan dikembalikan lagi ke peserta bimbingan. Biasanya hasil penjualan tersebut digunakan untuk rekreasi.

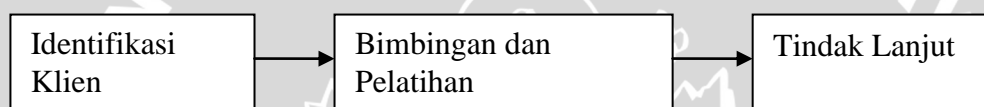
Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial memandang gelandangan pengemis sebagai sebuah objek yang sangat sulit untuk dikendalikan. Hal ini dikarenakan kondisi gepeng saat ini sedang sangat dinamis, bukan hanya kendala tidak memiliki keahlian untuk bekerja, pendidikan rendah, atau kesulitan ekonomi saja. Namun juga dikarenakan tradisi dan cara berpikir pelaku (gelandangan pengemis) yang terlalu mencari cara praktis dan mudah untuk mendapatkan uang. Hal tersebut disampaikan oleh mbak Iren selaku staff lapangan dari YTPS dalam wawancara sebagai berikut:

“kalo kami (Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial) lebih fokus kepada mereka yang bisa diajak untuk bangkit aja. Bangkit disini dalam artian untuk punya kehidupan yang lebih baik, baik secara moral atau sosial. Sekarang ini susah kalo misal kitanya ngotot buat ngajak mereka buat hidup yang sesuai dengan aturan masyarakat, tapi yang diajak ogah-ogahan. Nah daripada kita buang waktu buang tenaga ya mending fokus sama yang mau aja.”⁶⁰

⁶⁰ Irene Mufida (Koordinator Lapangan Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial), wawancara, tanggal 27 April 2016, pukul 11:20 WIB.

Jika ditinjau dari aspek proses penanganannya, Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial memiliki tahapan penanganan gepeng di Surabaya yang jauh berbeda dengan Pemerintah. Tahapan proses yang dilakukan oleh YTPS ini bisa dibilang sangat sederhana dan terlihat kurang fokus dan kurang efektif untuk penanganan gepeng di Surabaya khususnya. Adapun tahapan proses penanganan gepeng oleh Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial adalah sebagai berikut:

Gambar 5.1.
Proses Penanganan Gelandangan Pengemis oleh Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial



Sumber : Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial, 2016.

Identifikasi klien adalah proses pencarian klien dengan kualifikasi tertentu. Adapun syarat klien yang dapat mengikuti program pembinaan oleh Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial antara lain berusia 18-59 tahun, tidak cacat fisik, mampu mengurus diri sendiri/ mandiri, dan bersedia mengikuti peraturan dan proses bimbingan hingga selesai. Kuota jumlah gepeng yang akan mengikuti pembinaan di Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial adalah 25 orang.

Setelah proses identifikasi, berlanjut pada proses bimbingan dan pelatihan. Bimbingan dan pelatihan keterampilan yang dilakukan antara lain bimbingan mental dan bimbingan keagamaan, sedangkan untuk jenis pelatihan ketrampilan yang dilaksanakan di YTPS antara lain pembuatan keset, pembuatan gerabah, menjahit, elektro, dan mebel. Para gepeng yang telah lolos proses identifikasi wajib mengikuti proses bimbingan minimal 3 bulan. Jangka waktu

tersebut dijadikan sebagai acuan bahwa mereka telah menguasai keterampilan yang diikuti, dan setiap orang mengikuti maksimal 2 jenis keterampilan.

Proses selanjutnya adalah tindak lanjut, yang dimaksudkan adalah proses pelepasan gepeng ke dunia luar untuk bekerja selayaknya. Pelepasan gepeng untuk bekerja dibidangnya pun tetap harus memenuhi kualifikasi tertentu. Pihak YTPS sendiri juga merekrut pekerja baru jika memang mereka dirasa mampu dan dapat mengisi posisi yang dibutuhkan.

“sebenarnya proses paling penting dari penanganan gepeng itu ditindak lanjutnya mbak, jadi meskipun gepeng telah dibina dan dibimbing sebagus apapun kalo output tindak lanjutnya kurang yang tetep aja gak bisa. Kalo YTPS akan berusaha menyalurkan hasil dari mereka mengikuti pelatihan ketrampilan ke pihak-pihak yang juga bekerja sama dengan kami. Bukan kami ini jadi penyalur tenaga kerja ya.. niat kami hanya membantu mereka untuk terlepas dari rantai kehidupan jalanan.”⁶¹

Walaupun telah melakukan penanganan gelandangan pengemis, namun pada dasarnya Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial lebih mengutamakan pada penanganan pada anak jalanan khususnya yang putus sekolah. Selain dikarenakan *background* dari Yayasan ini adalah sebuah lembaga pendidikan, namun juga karena mendidik dan membentuk seseorang yang masih diusia muda/ anak-anak akan lebih mudah dibandingkan kita mendidik orang yang sudah tua. Sebagaimana diungkap oleh Hisyam As-Adi dalam wawancara sebagai berikut:

“...kan ada pepatah kalo belajar di waktu kecil bagai mengukir di atas batu, dan jika belajar di waktu dewasa bagai mengukir di atas air. Nah, itulah kenapa kita fokus ke anak jalanan yang putus sekolah, masa depan mereka masih jauh lebih panjang. Selain itu, kami selaku mentor lebih nyaman ketika membimbing adik-adik daripada mereka yang sudah lebih berumur. Mungkin efek tradisi masyarakat yaitu “sungkan” hehehe”⁶²

⁶¹ *Ibid*

⁶² Hisyam As-Adi (Staff Lapangan Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial), *wawancara*, tanggal 25 April 2016, pukul 14:50 WIB.

Peneliti menyimpulkan bahwa proses penanganan gelandangan pengemis oleh YTPS ini kurang efektif dikarenakan beberapa alasan, yaitu: gelandangan pengemis yang direkrut hanyalah mereka yang masih bisa dibidang usia produktif, sedangkan bagi mereka yang berada di usia lanjut tidak diberikan penanganan. Jika dicermati justru mayoritas gelandangan pengemis ini mayoritas mereka yang berusia lanjut. Kedua, YTPS tidak memberikan penanganan secara khusus kepada gelandangan psikotik. Menurut peneliti, justru saat ini yang harus lebih diperhatikan adalah bagaimana penanganan yang baik untuk masalah gelandangan psikotik ini. Dan yang ketiga, peneliti melihat bahwa adanya praktek eksploitasi tenaga kerja. Walaupun tidak secara mencolok, bentuk penanganan yang dilakukan oleh YTPS adalah untuk mencetak tenaga kerja yang kemudian dapat dijadikan tenaga kerja yang diperbantukan di YTPS ataupun di lembaga yang bekerja sama dengan Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial.

Karisma Surabaya merupakan LSM yang bergerak dibidang sosial. Karisma merupakan salah satu LSM yang cukup aktif berkegiatan untuk penanganan gelandangan pengemis, begitupula berkegiatan dengan bekerjasama dengan pemerintah. Karisma yang terdiri dari kumpulan mahasiswa dan para aktivis lainnya melakukan proses penanganan gelandangan sebagai berikut:

Gambar 5.2.
Proses Penanganan Gelandangan Pengemis Oleh Karisma Surabaya



Sumber: Data diolah secara pribadi oleh peneliti, 2016.

Proses identifikasi adalah proses dimana anggota kharisma melakukan pencarian di daerah mana yang sekiranya akan didatangi untuk dilakukannya proses penanganan gepeng. Proses ini biasanya dilakukan dengan melihat setidaknya minimal ada 15 gepeng yang berada di lokasi tersebut yang nantinya akan dikumpulkan untuk diberi pembinaan.

Proses kedua adalah pendekatan, pendekatan ini dilakukan secara personal antara pihak Karisma dengan gepeng. Dalam proses ini Karisma akan menggali informasi mengenai data diri gepeng, mengapa menjadi gepeng, dan keinginan untuk mengikuti kegiatan bimbingan yang dilakukan oleh Karisma. Hal ini membantu pihak karisma untuk memilah dan mengetahui berapa orang yang akan dilakukan pembinaan serta dapat mengira-ngira apa saja yang diperlukan untuk proses selanjutnya.

Setelah mengetahui jumlah orang yang bersedia untuk mengikuti pembinaan, pihak Karisma mengumpulkan gepeng di tempat yang tidak jauh dari lokasi operasi para gepeng tersebut untuk diberikan sosialisasi dan pembinaan. Sosialisasi ini untuk mengenalkan dan memberitahukan betapa pentingnya memiliki kehidupan yang sesuai dengan aturan di masyarakat dan tidak berlawanan dengan norma sosial yang ada. Selain itu pihak Kharisma juga memberikan pembinaan ketrampilan dengan tujuan dapat dijadikan inspirasi dan motivasi bagi gepeng untuk mencari pekerjaan yang layak. Beberapa pembinaan yang dilakukan antara lain membuat tas, tempat tisu, dan lain-lain dari anyaman serta membuat souvenir dari bahan daur ulang.



Lama proses pembinaan yang dilakukan oleh Karisma adalah satu minggu dimana setiap harinya menyita waktu 4 jam. Hal ini dikemukakan oleh Rizka selaku koordinator pembinaan dalam wawancara sebagai berikut:

“....pembinaan yang dilakukan selama satu minggu dan minimal 4 jam setiap harinya, kami rasa cukup untuk membuat mereka bisa menerapkan apa yang diajarkan. Selain itu kami pun juga memiliki keterbatasan dalam pendanaan dan SDM. Jadi kami juga gak bisa untuk menunggu mereka hingga menjadi ahli dalam melakukan apa yang kami ajarkan. Karena kami pun sebenarnya masih belajar, tujuan kami melakukan pembinaan tersebut adalah melatih mental mereka untuk siap menghadapi dunia kerja serta mengasah kreatifitas mereka untuk mengolah sesuatu menjadi uang tanpa harus meminta-minta.”⁶³

Selain kegiatan penanganan langsung oleh tim Karisma sendiri, LSM ini juga aktif melakukan penggalangan dana dan sumbangan untuk kemudian disumbangkan ke UPTD Liponsos Keputih. Sumbangan yang diberikan seperti baju layak pakai, mie instan, sandal, serta makanan ringan (jajanan pasar). Karisma juga turut membantu UPTD Liponsos dalam memberikan pelatihan keterampilan disana.

Berdasarkan pemaparan penulis mengenai proses penanganan yang dilakukan oleh *civil society* yakni Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial dan LSM Karisma. Terdapat perbedaan-perbedaan dalam proses yang dilakukan ketiganya. Tahapan proses penanganan yang dilakukan oleh Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial serta LSM Karisma jauh lebih *simple* dibanding dengan tahapan yang dilakukan oleh pemerintah. Menurut analisis peneliti, agar proses penanganan gelandangan pengemis dapat berjalan secara efektif dibutuhkan penggabungan antara proses yang dilakukan oleh pemerintah dan *civil society*.

⁶³ Rizka Ahmadea (Staff Pengabdian Masyarakat), *wawancara*, tanggal 25 Mei 2016, pukul 15:30 WIB.

Koordinasi antara pemerintah, swasta, dan *civil society* dalam penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya dapat dikatakan tidak sepenuhnya berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan keterlibatan dari pihak swasta dalam penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya hanya sebatas memberikan bantuan dana, tanpa ikut turun langsung dalam memberikan proses penanganan. Pengakuan dari seorang pendamping di UPTD Liponsos bahwasanya mayoritas perusahaan-perusahaan yang datang berkunjung ke Liponsos hanya memberikan sumbangan saja, terkadang juga dengan mengambil dokumentasi untuk laporan ke pimpinan. Berikut hasil wawancara peneliti:

“Yang kunjungan kesini ini buanyaak mbak, tapi yang mau bantu kita buat ngurusi klien ini yang sak klumit. Kebanyakan mereka cuma dateng trus foto seakan-akan gimana gitu. Padahal mau megang psikotik disini aja iwu-iwu gitu”⁶⁴

Sedangkan bagi pihak *civil society* yakni Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial serta LSM Karisma memberikan kontribusi dalam penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya hanya dalam proses pemberian bimbingan ketrampilan terhadap klien. Dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/315/436.1.2/2011 tentang Tim Koordinasi Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Kota Surabaya menyebutkan bahwa jajaran tim dalam penanganan PMKS di Kota Surabaya hanyalah dari pemerintah saja. Tidak ada satupun pihak swasta atau *civil society* yang disebutkan dalam jajaran tim koordinasi penanganan PMKS di Surabaya.

⁶⁴ Susi Susilowati, S.Sos. (Humas UPTD Liponsos Keputih), *wawancara*, tanggal 24 Mei 2016 pukul 13:10 WIB.

Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial serta LSM Karisma mengakui bahwa proses pemberian bimbingan terhadap gelandangan pengemis yang direhabilitasi di UPTD Liponsos Keputih masih sangat dari kata maksimal dan efektif. Dengan pemberian jadwal bimbingan yang hanya 2 kali dalam 1 minggu dinilai masih sangat kurang dari kata cukup. Berikut adalah absensi klien yang mengikuti proses bimbingan keterampilan yang dilakukan di UPTD Liponsos Keputih pada bulan April 2016:

Tabel 5.2.
Absensi Kegiatan Bimbingan Keterampilan UPTD Liponsos Keputih
Bulan April 2016

	Sarung Galon	Keset	Accecories Wanita	Gerabah	Mebel
M-1	9	12	6	5	5
Tutor	Siska	Heni	Khusnul	Hadi	Yanto
M-2	8	14	6	5	4
Tutor	Siska	Heni	Khusnul	Hadi	Yanto
M-3	8	12	7	8	6
Tutor	Nada	Yayuk	Reni	Yusman	Rezky
M-4	9	13	7	7	6
Tutor	Siska	Nada	Reni	Yusman	Yanto

Ket: M- : Minggu ke...

Sumber: Laporan Absensi Bulanan Kegiatan Bimbingan Keterampilan UPTD Liponsos Keputih, 2016.

Berdasarkan tabel 5.2. diatas dapat terlihat bahwa ketertarikan klien dalam mengikuti sangatlah minim. Jumlah peserta bimbingan yang hanya kurang lebih 35 orang sangatlah jauh timpang dengan penghuni Liponsos yang hampir 1500 orang. Dan yang lebih memprihatikan lagi bahwa sebagian peserta bimbingan merupakan mereka yang termasuk dalam gelandangan psikotik. Berikut kutipan wawancara mengenai peserta bimbingan keterampilan oleh Bapak Sumaji selaku Petugas Pendamping Klien di UPTD Liponsos Keputih:

“Disini walaupun udah diurak-urak model gimana aja juga mereka tetep aja males mbak ikut bimbingan. Dan apalagi kata atasan kita kalo memang gak mau ya gak usah dipaksa, daripada makin ribet nantinya. Nah jelas kalo kayak gitu kan kita Cuma bisa nurut aja toh mbak. Dan akhirnya malah petugas sendiri yang ikut bimbingan..hahaha”⁶⁵

Berdasarkan tinjauan pustaka mengenai prinsip ketepatan dalam pelaksanaan suatu kebijakan menurut Nugroho peneliti menganalisis beberapa penyebab mengapa klien enggan mengikuti kegiatan bimbingan antara lain: kegiatan dinilai membosankan, klien tidak ingin mengikuti kegiatan apapun akibat kekecewaan karena dirazia, tidak adanya kewajiban bagi klien untuk mengikuti kegiatan tersebut. Mengetahui beberapa faktor diatas seharusnya pemerintah mampu mengevaluasi mengenai program bimbingan yang dilakukan di UPTD Liponsos Keputih agar dapat berjalan dengan lancar dan efektif sehingga penanganan gepeng dapat sesuai sasaran. Karena jika mengacu pada prinsip ketepatan implementasi kebijakan maka ada disfungsi dalam ketepatan pelaksanaan dan ketepatan target. Selain itu, pemerintah harus memperhatikan banyak hal untuk membuat kebijakan mengenai penanganan gelandangan pengemis ini dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan paparan analisis penulis mengenai koordinasi dan bentuk penanganan gelandangan pengemis oleh pemerintah Kota Surabaya, swasta, dan *civil society* yang telah dikemukakan diatas, koordinasi *governance* dalam penanganan kasus gepeng di Surabaya dapat dikatakan nyaris tidak ada. Hal ini

⁶⁵ Sumaji (Petugas Pendamping Klien UPTD Liponsos Keputih), *wawancara*, tanggal 24 Mei 2016 pukul 09:15 WIB.

ditinjau dari ketidak terlibatan pihak swasta dalam proses penanganan serta keikutsertaan *civil society* dalam proses penanganan gelandangan pengemis yang hanya dalam proses bimbingan saja. Seharusnya keterlibatan ketiga aktor diatas dapat terjadi dalam semua tahapan, selain itu diperlukan adanya sebuah tahapan preventif agar perkembangan jumlah gelandangan pengemis dapat diminimalisir atau dihentikan.

5.2. Koordinasi antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur

Selain membahas dan menganalisis bagaimana bentuk koordinasi antara pemerintah Kota Surabaya, swasta, dan *civil society* dalam proses penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya, penulis juga menganalisis mengenai bagaimana bentuk koordinasi vertikal antara pemerintah Kota Surabaya dengan pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya.

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2013 tentang Pemerintah Daerah yang membahas mengenai pembagian urusan pemerintah yang salah satunya adalah bidang sosial dan ketertiban umum, bahwa pemerintah daerah tingkat provinsi juga turut dalam pemberian bimbingan, monitoring, supervisi, konsultasi, dan fasilitas bidang sosial skala provinsi. Selain itu, pemerintah provinsi juga turut dalam kegiatan pemberdayaan potensi sumber kesejahteraan lanjutan dari pembinaan kesejahteraan yang telah dilakukan di level Kota.



Dalam penyelesaian kasus Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, pemerintah provinsi Jawa Timur menugaskan Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur untuk menangani dan mengkoordinir penanganan-penanganan masalah sosial yang ada di Jawa Timur. Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur memiliki fungsi yaitu Pencegahan, yang mengandung makna menghambat atau membatasi tumbuh kembangnya masalah kesejahteraan sosial; Rehabilitasi sosial, suatu proses refungsionalisasi dan pemantapan taraf kesejahteraan sosial yang memungkinkan para penyandang masalah kesejahteraan sosial mampu melaksanakan fungsi sosialnya dalam kehidupan bermasyarakat; Perlindungan, sebagai wujud dari jaminan sosial dan pemeliharaan kesejahteraan sosial bagi setiap warga Negara dari tindak kekerasan dan atau perlakuan salah, sesuai dengan harkat dan martabat manusia; Pemberdayaan dan Pengembangan, yang berkaitan dengan upaya peningkatan taraf kesejahteraan sosial para penyandang masalah kesejahteraan sosial dan berikut lingkungannya, serta peningkatan kesadaran, kepedulian dan tanggung jawab sosial untuk berperan aktif dalam kehidupan bermasyarakat.⁶⁶

Untuk menjalankan fungsi rehabilitasi sosial serta pemberdayaan dan pengembangan kesejahteraan sosial, Dinas Sosial Provinsi mendirikan Unit-Unit Pelaksana Teknis yang memiliki fokus masing-masing dalam penanganan PMKS dengan harapan dapat membantu serta menindaklanjuti upaya penanganan PMKS

⁶⁶ Profil Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, <http://dinsos.jatimprov.go.id/index.php/features/features/module-variations> diakses pada 29 Juli 2016 pukul 9.15 WIB.

di level pemerintahan kota. Berikut daftar unit pelaksana teknis (UPT) Dinas

Sosial Provinsi Jawa Timur:

Tabel 5.3.
Daftar Unit Pelaksana Teknis Dinas milik Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur

No.	Unit Pelaksana Teknis	Lokasi	Sasaran Pelayanan	Daya Tampung
1.	UPT. Panti Sosial Asuhan Anak (PSAA) “Taruna Bhakti”	Kota Kediri	Anak Usia SD terlantar	100 orang
2.	UPT. Panti Sosial Asuhan Anak “Taman Harapan”	Bangil	Anak Usia SD terlantar	60 orang
3.	UPT. Panti Rehabilitasi Sosial Karya Wanita “Ngudi Rahayu”	Kediri	Eks Wanita Tuna Susila dan wanita rawan sosial ekonomi	50 orang
4.	UPT. Panti Sosial Tresna Werdha “Bahagia”	Magetan	Lanjut Usia terlantar	40 Orang
5.	UPT. Panti Rehabilitasi Sosial Bina Karya “Wira Bhakti”	Kediri	Gepeng dan Orang Terlantar	100 Orang
6.	UPT. Rehabilitasi Sosial Bina Karya “Mardi Mulyo”	Sidoarjo	Gepeng dan Orang Terlantar	150 Orang
7.	UPT. Panti Sosial Bina Remaja (PSBR) “Mardi Karya Utama	Jombang	Remaja Putus Sekolah Terlantar	240 Orang
8.	UPT. Panti Sosial Bina	Blitar	Remaja Putus	120 Orang

	Remaja (PSBR) "Mardi Utomo"		Sekolah Terlantar	
9.	UPT. Panti Rehabilitasi Sosial Marsudi Putra "Andhika"	Surabaya	Anak Nakal	40 Orang
10.	UPT. Rehabilitasi Sosial Pamardi Putra "Teratai"	Surabaya	Eks Pecandu Narkoba	120 Orang
11.	UPT. Panti Reahabilitasi Sosial Bina Daksa "Suryatama"	Bangil	Penyandang Cacat Tubuh	100 Orang
12.	Panti Sosial Petirahan Anak (PSPA) "Bima Sakti"	Batu	Anak Usia SD Bermasalah	200 Orang

Sumber: Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, 2015.

Prosedur pengiriman klien untuk mengikuti pembinaan lanjutan adalah sebagai berikut:⁶⁷

1. UPT tingkat provinsi membutuhkan tambahan orang untuk memenuhi kuota maksimal daya tampung.
2. UPT tingkat kota/kabupaten mendapat rekomendasi dari Dinas Sosial masing-masing.
3. Calon-calun klien yang akan dikirim sesuai dengan kriteria yang ditentukan masing-masing UPT tingkat provinsi.
4. Telah melakukan konfirmasi terlebih dahulu sebelum melakukan pengiriman.

⁶⁷Standar Operasional Prosedur Pelayanan Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur.

Bentuk koordinasi antara Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Sosial Kota Surabaya dengan Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur dalam penanganan gelandangan pengemis adalah proses pengiriman klien untuk mengikuti kegiatan bimbingan lanjutan di UPT milik Dinas Sosial Provinsi serta proses pemulangan klien ke daerah asal jika memenuhi kualifikasi tertentu.

Pengiriman klien ke UPT milik Dinas Sosial provinsi hanya dapat dilakukan setiap 6 bulan sekali dan dalam jumlah tertentu saja. Hal ini dikarenakan kegiatan pembinaan lanjutan di UPT milik Dinas Sosial Provinsi dilakukan secara intensif selama 6 bulan. Jadi klien di karantina selama 6 bulan dengan penuh jadwal kegiatan bimbingan dari UPT yang telah diatur secara ketat. Klien tidak diperkenankan meninggalkan kegiatan bimbingan tanpa alasan yang jelas maupun atau tanpa izin dari pendamping. Selain itu klien juga dilarang untuk dijenguk oleh keluarga selama proses pembinaan. Kegiatan ini sangat baik dan dinilai dapat berjalan secara efektif karena klien memiliki Rapor Kegiatan masing-masing yang menentukan apakah mereka berhak untuk dikembalikan ke keluarga.

Namun terdapat hambatan dalam proses penanganan gelandangan pengemis oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur terkait dengan adanya kuota maksimal daya tampung klien di panti rehabilitasi milik Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur. Berikut rekapitulasi penghuni UPTD Liponsos Keputih selama periode 2015:

Tabel 5.4.

Rekapitulasi Penghuni UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih Tahun 2015

Klasifikasi	Psikotik		Gepeng		Anjal	WTS	Dll.	Jumlah
	L	P	L	P				
Januari	724	441	57	116	2	2	1	1.343
Februari	750	450	62	126	4	4	-	1.396
Maret	754	450	68	127	6	3	-	1.408
April	746	450	66	111	11	1	-	1.385
Mei	750	450	52	97	3	3	-	1.355
Juni	746	445	58	99	2	-	-	1.350
Juli	756	450	58	113	3	4	-	1.384
Agustus	753	450	52	104	1	2	3	1.365
September	763	455	50	100	4	-	-	1.372
Oktober	777	455	56	100	4	3	-	1.395
November	797	455	51	101	1	1	6	1.412
Desember	758	455	56	92	2	4	-	1.358

Sumber: Laporan Tahunan UPTD Liponsos Keputih 2015.

Dengan perbandingan jumlah 1400 orang gepeng di UPTD Liponsos dengan daya tampung UPT Dinas Sosial Provinsi yang jumlahnya hanya sekitar 600 orang sungguh sangat timpang sekali. Belum lagi dari kota/kabupaten lain di Jawa Timur yang juga turut mengirimkan PMKS ke UPT Provinsi untuk mengikuti pembinaan lanjutan. Berdasarkan hasil observasi peneliti dalam pengiriman klien ke UPT milik Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, dalam satu tahun UPTD Liponsos hanya bisa mengirim maksimal 20 gelandangan pengemis untuk mengikuti kegiatan pembinaan lanjutan. Namun jumlah tersebut terkendala dalam jumlah gelandangan psikotik yang dikirim. Dikarenakan pengobatan untuk penderita gangguan kejiwaan tidak dapat diprediksi berapa lama waktu yang dibutuhkan. Sehingga hal ini menyebabkan terjadinya penumpukan klien psikotik di UPTD Liponsos Keputih.

Permasalahan yang sangat sulit untuk ditangani adalah mengenai adanya gelandangan psikotik. Baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kota Surabaya, begitupun dengan pihak swasta ataupun *civil society* mengakui bahwa permasalahan terbesar dalam penanganan PMKS adalah untuk gelandangan psikotik. Hingga saat ini belum ada bentuk penanganan yang efektif dan efisien dalam penanganan gelandangan psikotik.

5.3. Faktor yang Berpengaruh dalam Pelaksanaan Penanganan Gelandangan Pengemis di Kota Surabaya

Proses penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya memiliki beberapa faktor yang menjadi pendorong atau pendukung dalam proses penanganan. Serta adapula faktor yang menghambat berjalannya proses penanganan gelandangan pengemis. Berikut pemaparan faktor pendorong dalam penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya dari hasil penelitian peneliti:

1. Keinginan untuk terwujudnya ketertiban sosial

Salah satu faktor pendorong pelaksanaan penanganan gelandangan pengemis adalah adanya keinginan untuk mewujudkan ketertiban sosial sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Ketertiban Sosial ini terdiri dari komponen-komponen seperti angka gelandangan pengemis yang di dalamnya termasuk pengamen, pengelap kaca, peminta sumbangan, pemulung, dan lain sebagainya. Selain itu, faktor pendorong penanganan gelandangan pengemis lainnya adalah meminimalisir angka eksploitasi anak. Agar tidak ada lagi pekerja anak

dibawah umur. Dalam hal ini pemerintah menuliskan dalam perda tersebut mengenai larangan untuk bekerja sebagai gelandangan, pengemis, pengamen, pengelap kaca mobil, pemulung dan sebagainya baik secara sengaja atau secara terpaksa, larangan menjadi koordinator yang mempekerjakan orang lain menjadi sebagaimana disebut sebelumnya, serta larangan bagi masyarakat untuk memberikan sumbangan uang kepada mereka. Adanya perda tersebut diharapkan dapat meningkatkan bentuk ketertiban sosial di Kota Surabaya.

2. Peningkatan ekonomi, sosial, dan budaya kota Surabaya

Saat ini kota Surabaya adalah salah satu kota di Jawa Timur bahkan di Indonesia yang sedang dengan gencarnya meningkatkan daya saing ekonominya. Terbukti dengan banyaknya program-program pengembangan UMKM, pemberdayaan perempuan, serta program pengentasan kemiskinan lainnya seperti Program Keluarga Harapan. Peningkatan ekonomi ini tidak akan berarti apa-apa jika permasalahan sosial budaya di kota Surabaya belum terselesaikan. Karena dengan terbengkalainya masalah gelandangan pengemis ini maka peningkatan dalam sektor ini akan tertunda.

Selain memiliki faktor yang menjadi pendorong proses penanganan, terdapat pula faktor yang menjadi penghambat dalam penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya. Adapun beberapa faktor penghambat dalam penanganan gelandangan pengemis tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kemiskinan Struktural

Pemerintah mungkin memang telah membentuk sebuah kebijakan mengenai penanganan gelandangan pengemis yang telah disusun agar dapat berjalan secara efektif dan efisien. Namun pada kenyataannya kebijakan tersebut justru menimbulkan ketidakpatuhan kolektif khususnya dari pihak yang menjadi sasaran kebijakan yakni gelandangan pengemis. Hasil penelusuran peneliti melalui wawancara dengan salah seorang gelandangan menyatakan sebagai berikut:

“ndah wong seng nggarai uripe angel ngene ini yo wong-wong nduwuran ngene iki lo mbak. Awake dadi wong cilik mung isok kepontal-pantil ngurusi uripe dewe. Kape ngene gak iso, ngunu gak iso. Adoh-adoh teko dusun mrene iki jane mung pengen iso duwe urip kepenak. Bondo nekat, turu oleh sak nggon-nggon, kerjo opo seng iso dimeloki gawe wong gak tau sekolah koyok awake iki, manyeng gak oleh, ngemis dicakup, lek e melok keterampilan tapi lek wes mari awake gak dituntun gawe nyambut gawe. Opo yo ra mikir to ngunu iku, lek aku mbak, jan pun malese nemen nuruti karepe wong gede ngene iki (yang membuat hidup susah ini ya pejabat-pejabat itu lo mbak, saya sebagai orang kecil hanya bisa hidup kesusahan untuk berthan hidup sendiri. Mau begini gak bisa, begitu gak bisa. Jauh-jauh dari desa ke sini sebenarnya hanya untuk bisa hidup lebih baik. Modal nekad memang, tidur di sembarang tempat, mau kerja apa kayak saya yang gak pernah sekolah ini? Jadi pemulung gak boleh, pengemis malah dirazia petugas, udah ikut bimbingan tapi tidak ada tindak lanjut seletelah proses tersebut, terkesan dilepas sendiri)”⁶⁸

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah seakan justru menekan kaum kecil, sehingga mereka tertekan dan gelandangan pengemis yang ada dikarenakan sebuah kemiskinan struktural akibat ulah pemerintah. Hal ini dirasakan oleh beberapa gelandangan pengemis di UPTD Liponsos yang memang terpaksa untuk menjadi gelandangan pengemis karena tidak memiliki keahlian lain

⁶⁸ Saminah, Gelandangan, *wawancara*, tanggal 25 Mei 2016 pukul 08:20 WIB.

untuk bisa bekerja lebih baik. Kebanyakan hal ini dirasakan para gepeng yang bukan berasal dari Kota Surabaya.

2. Budaya di masyarakat

Angka gelandangan pengemis tidak akan bertambah jika masyarakat turut mendukung berjalannya program pemerintah. Misal seperti tidak memberi sumbangan kepada setiap pengemis yang datang. Hal tersebut sudah diatur dalam peraturan daerah nomor 2 tahun 2014. Suatu kebijakan akan berjalan lancar jika masyarakat turut mendukung berjalannya program.

3. Adanya komplotan pengemis yang terkoordinir

Banyak diberitakan di media massa dan isu beredar di masyarakat bahwa sebenarnya gelandangan pengemis yang ada di suatu wilayah tersebut adalah sebuah kelompok. Semacam preman yang memiliki wilayah kekuasaan masing-masing begitupun dengan gepeng. Adanya koordinasi yang baik dalam komplotan pengemis tersebut menjadi salah satu faktor penghambat penanganan gelandangan pengemis. Hal ini dikeluhkan oleh pihak SatPol PP yang melakukan penertiban bahwa ada yang membocorkan informasi bahwa SatPol PP akan melakukan razia, sehingga saat SatPol PP sampai di lokasi sudah tidak ada gepeng di tempat tersebut.

4. Kurangnya koordinasi antara pemerintah kota dengan pemerintah provinsi

Kurangnya koordinasi antara pemerintah kota Surabaya dengan pemerintah provinsi Jawa Timur dalam penanganan kasus gelandangan pengemis ini bisa dibilang sangat minim. Hal ini terlihat dalam tahapan pembinaan

lanjutan dari UPTD Liponsos Keputih menuju UPTD milik Provinsi memiliki kendala mengenai kuota dan waktu pembinaan. Hal ini menyebabkan jumlah gepeng yang ditampung di UPTD Liponsos Keputih menjadi sangat overload. Dari kapasitas 700 orang menjadi 1800 orang.

Sebagaimana diungkapkan oleh Sri Supadmi dalam wawancara sebagai berikut:

“Disini ini kendalanya mbak, Iya bagi klien yang memenuhi persyaratan untuk pulang maka pasti akan dipulangkan, bahkan walaupun rumahnya diluar kota. Dan jika memenuhi syarat untuk mengikuti bimbingan lanjutan ke UPT Provinsi mereka juga akan dikirim ke UPT Provinsi. Namun sayangnya jumlah orang yang menetap disini ini mayoritas adalah gelandangan psikotik, dan gelandangan lansia atau lansia terlantar. Untuk gelandangan psikotik ini jarang sekali bisa dikirim ke UPT Provinsi karena menyembuhkan orang yang memiliki gangguan mental ini kan bukan hal yang mudah.”⁶⁹

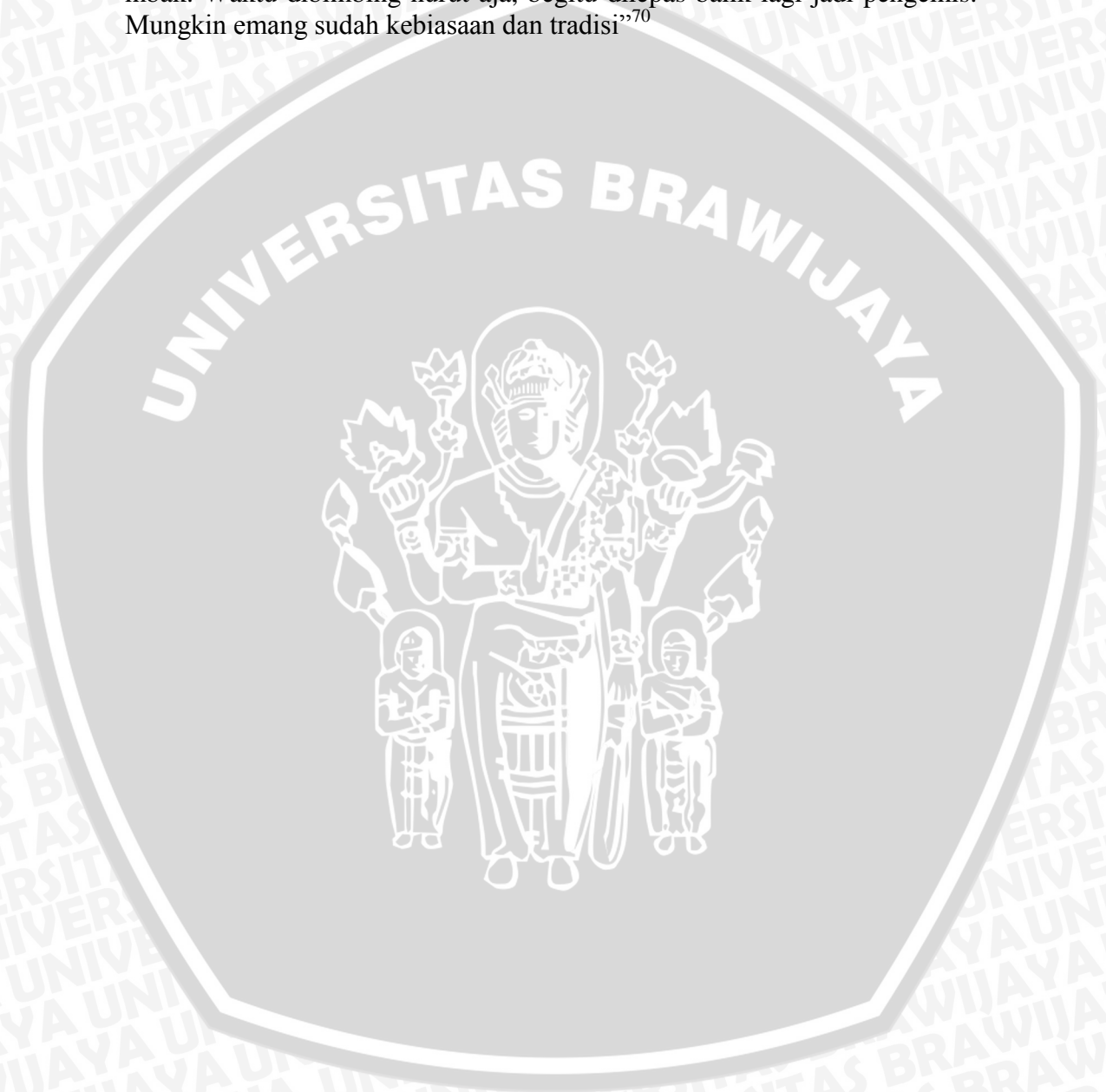
Dibutuhkan penanganan yang lebih tepat dan terorganisir agar penanganan gepeng khususnya gelandangan psikotik agar tidak terjadi penumpukan klien di UPTD Liponsos Keputih. Sedangkan secara harfiah, UPTD Liponsos Keputih merupakan tempat rehabilitasi sementara bukan tempat penampungan gelandangan psikotik se Jawa Timur.

5. Kurang fokusnya penanganan dari pemerintah, swasta, dan *civil society*

Peran pemerintah, swasta, dan *civil society* sangat diperlukan dalam penanganan kasus gelandangan pengemis ini. Namun beberapa pihak seperti swasta dan LSM kurang fokus dalam penanganan gelandangan pengemis ini. Berikut hasil wawancara dengan ketua LSM Karisma Surabaya:

⁶⁹ Sri Supadmi, *Op.cit.*

“kita memang tidak terlalu fokus dengan gelandangan pengemis saja mbak. Banyak sekali LSM yang bergerak dibidang sosial lebih memilih fokus pada anak jalanan. Hal ini dikarenakan anak jalanan lebih membutuhkan perhatian dan mereka adalah masa depan bangsa Indonesia. Sekarang ini kebanyakan gelandangan pengemis yang udah dewasa susah diaturnya mbak. Waktu dibimbing nurut aja, begitu dilepas balik lagi jadi pengemis. Mungkin emang sudah kebiasaan dan tradisi”⁷⁰



⁷⁰ Andi Suherman, *wawancara*, tanggal 25 Mei 2016, pukul 13:25 WIB.

BAB VI PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Dalam Sub Bab ini akan dikemukakan kesimpulan yang didasarkan pada temuan hasil penelitian dan uraian pada bab-bab sebelumnya mengenai permasalahan yang diteliti. Berdasarkan hasil pengolahan dan analisis data, peneliti menarik kesimpulan yaitu:

1. Tidak adanya Peraturan Daerah di Kota Surabaya yang membahas mengenai koordinasi pemerintah, swasta, dan *civil society* menjadi salah satu faktor penghambat proses koordinasi penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya. Mengingat urgensi masalah kesejahteraan sosial di Kota Surabaya merupakan salah satu indikator prioritas. Selain itu, kerjasama yang terbentuk antara pemerintah, swasta, dan *civil society* dinilai belum maksimal karena koordinasi hanya sebatas proses pemberian bimbingan keterampilan saja. Serta dibutuhkan upaya represif agar kegiatan bimbingan dapat diikuti oleh seluruh gelandangan pengemis karena tujuan utama dalam pelaksanaan bimbingan adalah untuk membantu gelandangan pengemis memiliki keterampilan yang dapat digunakan untuk mencari atau membuka peluang usaha nantinya.
2. Penanganan gelandangan pengemis di kota Surabaya melalui beberapa proses. Mulai dari proses razia atau penertiban, pendataan, bimbingan, hingga pemulangan. Tahapan tersebut merupakan tahapan ideal dalam penanganan gelandangan pengemis, sebagaimana dilakukan oleh pemerintah. Namun

sayangnya upaya penanganan tersebut masih belum berjalan secara efektif dan maksimal, dikarenakan ketepatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan kurang mendapat respon yang baik dari masyarakat khususnya gelandangan pengemis. Dibutuhkan tindakan secara preventif dan represif dalam penanganan gelandangan pengemis.

3. Faktor pendorong penanganan gelandangan pengemis di kota Surabaya antara lain adanya keinginan untuk mewujudkan ketertiban sosial, peningkatan kesejahteraan sosial dan penyelesaian kasus eksploitasi anak, upaya untuk peningkatan dibidang sosial, ekonomi dan budaya, serta upaya untuk mencari keuntungan bagi pihak swasta yang memiliki tuntutan untuk menjalankan program *Corporate Social Responsibility* (CSR). Dan yang menjadi faktor penghambat terlaksananya penanganan gelandangan pengemis antara lain minimnya kesadaran dari gelandangan pengemis itu sendiri, minimnya pendanaan dari pemerintah untuk penanganan gelandangan pengemis, kurangnya komunikasi atau koordinasi dari lembaga pemerintah kota (Dinas Sosial, UPTD Liponsos Keputih) dengan lembaga pemerintah tingkat provinsi atau dengan pihak swasta dan *civil society* dalam penanganan gelandangan pengemis yang efektif, serta budaya masyarakat yang mensejahterakan gelandangan pengemis. Dengan begitu upaya penanganan gelandangan dan pengemis di kota Surabaya saat ini masih harus ditingkatkan lagi agar lebih efektif dan kasus gelandangan pengemis di kota Surabaya bahkan di Indonesia dapat segera terselesaikan.



6.2. Saran

Dengan pengkajian hasil penelitian di lapangan yaitu mengenai penanganan gelandangan pengemis. Adapun beberapa saran yang perlu diperhatikan untuk penelitian selanjutnya adalah sebagai berikut:

1. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat lebih mengembangkan ruang lingkup penelitian, mengingat penelitian yang dilaksanakan ini masih dalam ruang lingkup yang spesifik. Pengembangan lokasi penelitian menuju kearah yang lebih luas tentunya dibutuhkan.
2. Penelitian selanjutnya, tentunya dapat memperdalam kembali mengenai pembahasan mengenai politik penanganan gelandangan pengemis. Di mana memperdalam penelitian dengan memfokuskan kepada aspek penanganan pra kejadian sehingga kemunculan gelandangan pengemis dapat terhindarkan.
3. Penelitian selanjutnya diharapkan untuk mengkaji banyak sumber maupun referensi yang terkait dengan penanganan gelandangan pengemis. Hal tersebut bertujuan agar kedepannya penelitian tersebut dapat lebih baik dan lebih memiliki kelengkapan informasi yang cukup.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Budiarjo, Prof. Miriam. 2008. *Dasar- Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Gaffar, Afan. 2009. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Moleong, Lexy J. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. 2004. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Salam, Dharma Setyawan. 2004. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Soekanto, Soerjono. 2007. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sugiyono. 2008.. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Pubik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suparlan, Parsudi. 1993. *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Suryadi, Budi. 2007. *Sosiologi Politik: Sejarah, Definisi, dan Perkembangan Konsepnya*. Yogyakarta: IRCiSoD.
- Suyanti, Bagong. 2005. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia.
- Tjokroamidjojo, Prof. Bintoro. 2012. *Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*. Jakarta.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wasistiono, Sadu. 2005. *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*. Jakarta: LIPI Press.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Intermedia.

Widodo, Joko. 2001. *Good Governance*. Surabaya: Insan Cendikia.

Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Winarno, Budi. 2002. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Yogyakarta: MedPress.

JURNAL, MAKALAH, dan MAJALAH

Anggara, Sahya. *Ruang Politik Hubungan Aktivisme Civil Society dan Pemerintah dalam Mengembangkan Tata Pemerintahan Demokratis*. <http://www.uinsgd.ac.id>. Diakses 9 November 2015. pukul 19.06 WIB.

Anggraini, Fr Reni Retno. 2006. *Pengungkapan Informasi Sosial dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pengungkapan Informasi Sosial dalam Laporan Keuangan Tahunan (Studi Empiris pada Perusahaan-Perusahaan yang Terdaftar di Bursa Efek Jakarta)*. Padang: Simposium Nasional Akuntansi IX.

Lindrawati. dkk. 2008. *Pengaruh Corporate Social Responsibility Terhadap Kinerja Keuangan Perusahaan yang Terdaftar sebagai 100 Best Corporate Citizens oleh KLD Research&Analytics*. Jakarta: Majalah Ekonomi. Tahun XVIII No. 1.

Muid, Dul. 2011. *Pengaruh Corporate Social Responsibility Terhadap Stock Return (Studi Empiris Perusahaan yang Terdaftar di Busa Efek Indonesia Tahun 2008-2009)*. FE UNDIP: Jurnal Fokus Ekonomi Vol. 6.

Titisari, Kartika Hendra. 2010. *Corporate Social Responsibility (CSR) dan Kinerja Perusahaan*. Purwokerto: Simposium Nasional Akuntansi XIII.

Yaparto, Marissa dkk. 2013. *Pengaruh Coporate Social Responsibility Terhadap Kinerja Keuangan Pada Sektor Manufaktur yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia Pada Periode 2010-2011*. UNESA: Calypra Vol. 2 No. 1.

SKRIPSI

Irmia, Hanifa Putri. 2014. *Skripsi: Gerakan Politik Buruh (Studi kasus Gerakan Serikat Buruh Sosialis Indonesia Malangkecewara dalam Proses Penyusunan Kebijakan Pengupahan Tahun 2014 di Kota Malang)*. Universitas Brawijaya Malang.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/315/436.1.2/2011 tentang Tim Koordinasi Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Kota Surabaya.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan.

Peraturan Walikota Nomor 22 Tahun 2013 Tentang Standar Operasional Prosedur Pelayanan Unit Pelaksana Teknis Dinas Lingkungan Pondok Sosial Keputih.

WEBSITE

Hardjasoemantri, Koesnadi. *Good Governance dalam Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia*. <http://www.lfip.org>. diakses pada 13 Januari 2016. pukul 20.01 WIB.

Pengemis Tajir. 30 maret 2016 pukul 01:00. <http://m.liputan6.com/tag/pengemis-tajir> diakses pada 6 April 2016 pukul 21:35.

Subekan, Achmad. 2014. Anak Terlantar Dipelihara oleh Negara. www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/150-artikel-keuangan-umum/19908-fakir-miskin-dan-anak-terlantar-dipelihara-oleh-negara . diakses pada 24 Februari 2016 pukul 21.07.

WAWANCARA

Andi Suherman. Koordinator Penanganan PMKS LSM Karisma.

Drs. Soepomo. MM..Kepala Dinas Sosial Kota Surabaya.

Hisyam As-Adi. Tentor Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial Kota Surabaya.

Irene Mufida. Koordinator Tentor Yayasan Taman Pendidikan dan Sosial Kota Surabaya.

Iskandar. Satuan Polisi Pamong Praja (SatPol PP) Kecamatan Sukolilo.

Jakfar. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (Pengemis).

Rizka Ahmadea. Tentor Keterampilan LSM Karisma.

Rizky Ramadhan. Tim Lapangan CSR PT. Fiskaria Jaya Suara Surabaya.

Saminah. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (Gelandangan Lansia).

Sri Supadmi. Kepala UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih.

Susi Susilowati. Humas UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih.

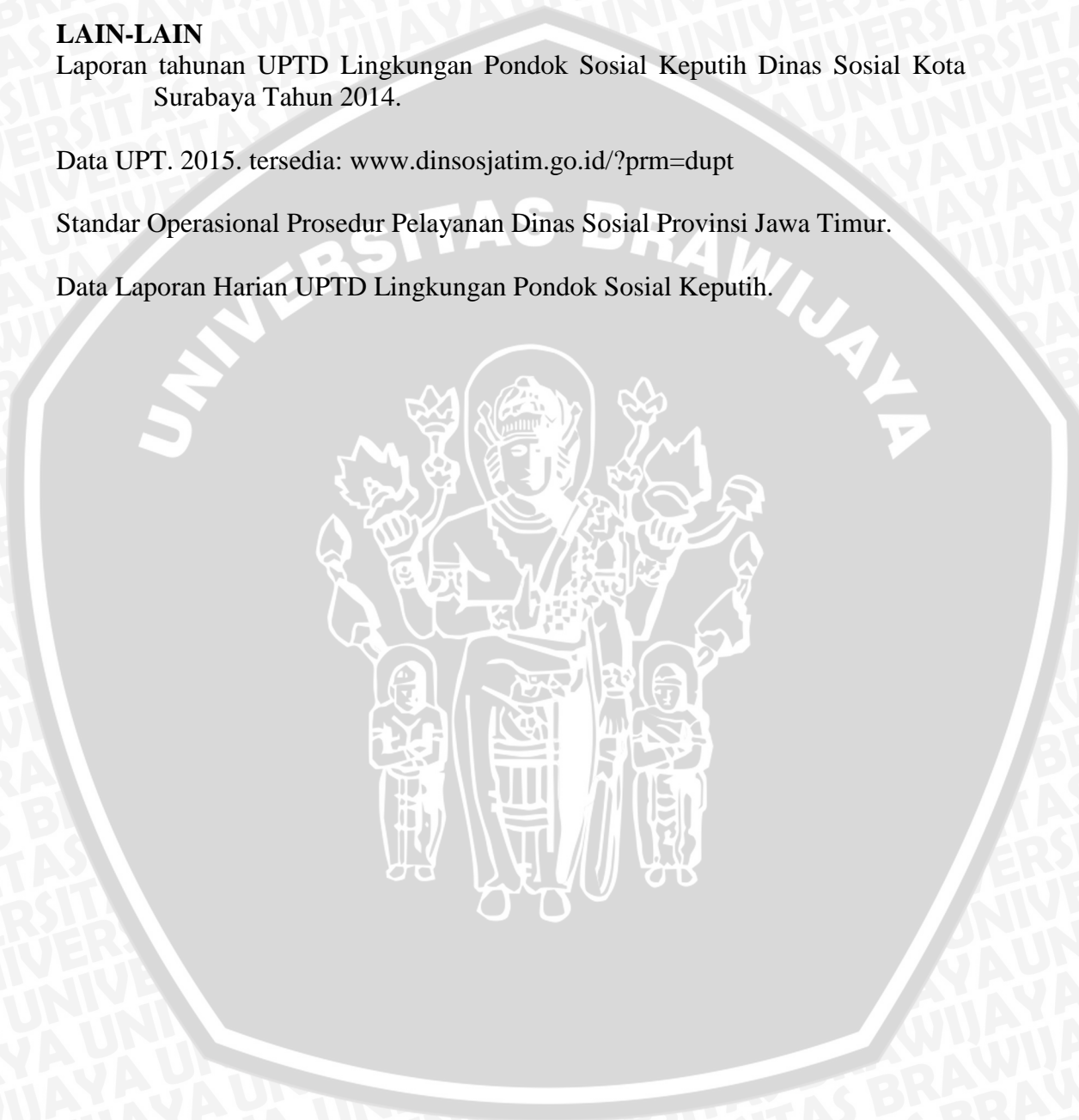
LAIN-LAIN

Laporan tahunan UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih Dinas Sosial Kota Surabaya Tahun 2014.

Data UPT. 2015. tersedia: www.dinsosjatim.go.id/?prm=dupt

Standar Operasional Prosedur Pelayanan Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur.

Data Laporan Harian UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih.



Lampiran 1 Transkrip Wawancara Informan 1

Nama : Drs. Soepomo, MM (Kepala Dinas Sosial Kota Surabaya)

Tanggal : 28 April 2016 (Pukul 13:08)

Devi : Menurut bapak gelandangan pengemis di Surabaya saat ini seperti apa ?

Pak Pomo : Ehm, mungkin kata yang tepat buat menggambarkan gepeng di Surabaya saat ini adalah ruwet. Gimana ya buat menjelaskannya, kalo secara teori kan namanya gelandangan pengemis ini orang susah. Susah makan, susah cari tempat tinggal, pokok susah sak sembarangane. Tapi mbak sekarang tau ? kalo penghasilan pengemis justru jauh lebih besar daripada gaji saya sekarang. Pengemis sekarang sudah termodifikasi, maksudnya sudah menemukan banyak cara untuk menarik empati orang banyak. Misal dengan menggendong anak bayi, memberikan amplop dengan tulisan segala kebutuhan mereka, atau bahkan yang lebih ekstrem mereka tak tanggung-tanggung untuk berpura-pura cacat seperti buta, bisu, atau gak bisa jalan.

Devi : Benar juga sih pak, gepeng sekarang bisa hidup lebih mewah. Punya HP, kendaraan bermotor, bahkan kalo menurut berita di internet ada bos pengemis yang sehari mendapat setoran sukarela dari anak buahnya sebesar 6 juta. Lalu menanggapi fenomena seperti ini bagaimana tanggapan dari pemerintah sendiri?

Pak Pomo : Pemerintah sudah berupaya semaksimal mungkin untuk menangani masalah gepeng saat ini. Namun memang permasalahan ini tidak menjadi fokus utama atau prioritas bagi program-program dari pemerintah. Tapi bukan berarti di lupakan ya mbak. Saat ini pemerintah fokus untuk mencapai visinya yaitu menjadikan Surabaya menjadi kota jasa dan perdagangan yang cerdas, manusiawi, bermartabat dan berwawasan lingkungan. Apalagi sekarang ada MEA itu, jadi perkembangan perekonomian masyarakat lebih diutamakan.

Devi : Lalu bentuk upaya pemerintah untuk menangani kasus gepeng ini seperti apa ? dalam bentuk ?

Pak Pomo : Bentuk upaya pemerintah untuk penanganan kasus ini yang pertama, adanya kebijakan Perda Nomor 2 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Di dalam Perda tersebut ada aturan mengenai ketertiban sosial yaitu larangan untuk bekerja dan mempekerjakan pengemis,

gelandangan, pengamen, tukang lap mobil, dan sebagainya. Dan juga ada larangan buat mereka yang memberi uang atau barang pada gepeng, pengamen juga. Perda ini diharapkan bisa diimplementasikan dengan baik, karena selain penanganan dari pemerintah untuk pelaku atau gepengnya itu sendiri, bagi masyarakat juga perlu di sosialisasikan. Kan sama aja boong kalo gepengnya di bimbing tapi masyarakatnya masih hobi ngasiih terus. Selain itu, pemerintah juga udah punya SOP dalam penanganan gepeng, seperti mulai razia, pendataan, penampungan sementara/ karantina, bimbingan, hingga pemulangan atau bimbingan lanjutan. Semua dilakukan di UPTD milik dinsos ini. Jadi kalo misal mbak mau tau gimana kondisi realnya mbak bisa dateng kesana.

Devi : Peranan yang secara langsung dilakukan oleh Dinas Sosial seperti apa pak dalam penanganan gelandangan pengemis?

Pak Pomo : Dinas Sosial ini kan posisinya sebagai lembaga induk penanganan masalah sosial di Surabaya. Jadi memang penanganan untuk kasus gelandangan pengemis tidak terlalu banyak dilakukan langsung oleh dinas, karena udah ada unit-unit dinas yang melaksanakan langsung program-program itu. Kalo dari dinas lebih ke bagian mobilitasnya. Misal ada klien yang sakit atau meninggal dunia ambulance dari dinas sosial akan ke Liponsos untuk mengangkutnya, ya walaupun di Liponsos sendiri udah ada 1 ambulance. Tapi kan kalo semisal ada yang meninggal 3 gak mungkin ditumpuk-tumpuk kan ? hahaha. Lalu dinas sosial memfasilitasi dan membiayai kebutuhan yang diajukan oleh Liponsos.

Devi : Hambatan yang dihadapi dalam penanganan kasus ini seperti apa ?

Pak Pomo : Kalo berbicara masalah hambatan emang pasti ada ya mbak hehehe, gak pernah ada yang mulus. Hambatan yang utama dan terbesar adalah dari pelaku atau gepeng itu sendiri. Kebanyakan dari mereka seakan acuh dan tidak mengikuti proses yang diberikan oleh pemerintah. Sedangkan kita sendiri tau dong kalo tujuan pemerintah itu baik. Untuk memperbaiki kehidupan mereka secara sosial. Tapi sepertinya mereka sudah kebal dan bangga ketika bekerja menjadi gelandangan pengemis. Selain itu, saat ini gepeng udah punya grup atau kelompok gitu, jadi mereka sudah terkoordinir dengan baik dan mempersulit pemerintah dalam proses penanganan. Lalu rendahnya koordinasi antara pemerintah kota surabaya sama pemerintah tingkat provinsi.

Devi : Pak, apakah Dinas Sosial ini bekerjasama dengan pihak swasta atau *civil society* khususnya dalam hal penanganan gelandangan pengemis ?

Pak Pomo : Ya jelas dong mbak, kan urusan gelandangan pengemis ini bukan Cuma urusan pemerintah atau dinas sosial saja.

Devi : Bagaimana bentuk kerjasama antara dinas sosial selaku pemerintah dengan pihak swasta dan *civil society* ?

Pak Pomo : Kerjasama ini gunanya saling membantu, misal dingsos menyediakan pendanaan dan konsepnya, nanti UPTD yang mengkoordinir semuanya, sedangkan swasta dan LSM membantu untuk memberikan materi atau bisa dibilang sebagai mentornya gitu. Jadi semua bisa jalan dengan baik.

Devi : Apakah ada bentuk koordinasi lainnya ?

Pak Pomo : Gak ada sih mbak, koordinasi atau titik ketemu antara pemerintah, swasta, sama *civil society* ini ya disaat proses pemberian bimbingan kepada klien yang dilaksanakan di UPTD Liponsos keputih.

Devi : Sepengetahuan bapak, apakah pihak swasta dan *civil society* yang ikut serta dalam penanganan gelandangan pengemis itu berdasarkan keinginan sendiri atau ditentukan oleh pemerintah? Dan seberapa besar fokus mereka dalam turut serta?

Pak Pomo : pihak swasta,, CSR,, mereka berhak memilih apa yang mereka tangani. Dan tentunya dalam memilih jenis pengabdian yang dilakukan mereka tentu memikirkan keuntungan apa yang didapatkan, apa saja yang harus dilakukan, sasarannya termudah siapa, dan masih banyak hal lainnya. Dan menurut sepengetahuan saya, gelandangan pengemis itu susahny minta ampun. Apalagi mereka sekarang lebih canggih. Banyak CSR dibidang sosial namun memang tidak ada satupun yang menyentuh masalah gelandangan pengemis. Kebanyakan dari mereka berkutat pada anak jalanan, pemberdayaan perempuan, pemberdayaan penyandang cacat, ya gitu-gitu aja. Dan kalo mbak nanya ke saya seberapa fokus mereka dalam penanganan gelandangan pengemis, saya rasa, menurut saya pribadi lo ya mbak.. masih sangat kurang sekali.

Devi : Alasan apa yang mendasari pendapat bapak tersebut?

Pak Pomo : Ya saya bicara realistis saja mbak, ngurusi gelandangan pengemis itu bukan perkara gampang lo. Ngajak orang yang sudah berada di

zona nyamannya sebagai pengemis yang cukup pasang muka melas bisa dapat penghasilan minimal 100ribu perhari, lalu kita datang dengan tujuan merubah pola hidup mereka dan merubah cara mereka untuk mendapatkan uang dengan cara yang bisa dibbilang cukup sulit itu susahnya minta ampun. Beda dengan kita ngurusi anak jalanan yang putus sekolah, mungkin mereka memang nakal, tapi namanya anak-anak cukup dengan di pondok kan atau di asrama dengan terus dididik sesuai dengan aturan yang benar pasti bisa dirubah. Sedangkan kalo bagi mereka yang sudah berumur yaaa.. mbak pasti juga tau gimana hasilnya.

Devi : Jadi pihak swasta dan *civil society* yang bekerja sama dengan dinas sosial khususnya lebih banyak fokus ke anak jalanan, penyandang cacat dan daerah kumuh ya pak ?

Pak Pomo : Bener mbak, banyak sekali CSR yang bekerjasama untuk ketiga hal tersebut. Paling banyak ya yang membenahan daerah kumuh. Apalagi di dukung dengan visi kota surabaya sekarang yang menuju surabaya yang berwawasan lingkungan. Seluruh pelosok kota Surabaya di sulap jadi daerah yang hijau dan bersih. Dan semenjak Bu Risma menjabat, sepanas-panasnya Surabaya masih keliatan ijo-ijonya.

Devi : Apa tidak ada program lain yang diformulasikan oleh pemerintah kota Surabaya untuk masalah gepeng ini pak ?

Pak Pomo : Kalo formulasi program yang khusus gepeng aja memang gak ada. Namun untuk mengatasi kendala pemerintah yang mulai kualahan dengan permasalahan sosial dan daerah kumuh, pemkot membentuk suatu program dengan memberdayakan mahasiswa-mahasiswa di seluruh Universitas di Surabaya untuk turut andil membuat kota Surabaya ini semakin maju. Nama programnya adalah *Campus Social Responsibility* kalo disingkat ya tetep CSR. Cuma bedanya yang ini pemeran atau pelakunya adalah anak-anak mahasiswa.

Devi : Seperti apa implementasi program tersebut pak ?

Pak Pomo : Jadi yang pertama, pihak universitas wajib mengirimkan delegasinya untuk mengikuti program ini, sekurang-kurangnya ada 1 kelompok lah yang mewakili kampusnya. Nah. Nanti 1 kelompok ini akan membuat proposal kegiatan sosial yang akan diajukan ke pemkot dan kemudian diturunkan ke dinas-dinas terkait. Pihak dinas terkait menjadi mentor atau pengawas jalannya program tersebut. Dan pemerintah berharap program yang dilakukan merupakan program yang dapat terus berjalan dengan baik dan

berkesinambungan. Mengapa begitu? Karena sebuah program itu bisa dikatakan berhasil kalo pelakunya merasa biasa untuk melakukan hal tersebut. Dan kebiasaan itu muncul ketika kita melakukannya secara berulang-ulang dan terus menerus. Dan kenapa melibatkan mahasiswa? Karena mereka merupakan agent of change, agent of social control, dan iron stock yang dimiliki oleh Indonesia. Dan jiwa sosial mereka harus digali dengan cara turun langsung ke lapangan, sehingga mereka bukan hanya pandai secara teori saja.

Devi : oh begitu, lalu harapan bapak selaku Kepala Dinas Sosial Kota Surabaya terhadap kasus gelandangan pengemis ini seperti apa ?

Pak Pomo : saya tidak mengharapkan pada kasus ini, saya hanya berdoa dan berusaha agar kasus ini ndang mari ndang wes. Ngapain juga mbak saya harus berharap sama gelandangan pengemis hahahaha.... intinya, saya hanya ingin pemerintah termasuk saya dan seluruh warga kota Surabaya dapat bekerja sama untuk menyelesaikan kasus ini. Dan upaya yang dilakukan harus secara maksimal dan efektif.



Lampiran 2 Transkrip Wawancara Informan 2

Nama : Sri Supadmi, S.E. (Kepala UPTD Liponsos Keputih)

Tanggal : 4 Mei 2016 (pukul 11:00 WIB)

Devi : Untuk penanganan gelandangan pengemis, apa saja yang dilakukan oleh pemerintah khususnya UPTD Liponsos ini bu?

Sri Supadmi : Kalo tahapan penanganan gepeng kami mengikuti aturan baku atau Standar Operasional Procedure (SOP) yang sudah ada. Tahapan yang dilakukan di UPTD Liponsos ini mulai tahap pendataan dan dokumentasi, penampungan sementara, bimbingan dan pelatihan, pemulangan atau bimbingan lanjutan ke UPTD milik provinsi.

Devi : Untuk tahapan penampungan sementara, sebenarnya berapa lama minimal dan maksimal seorang klien ditampung disini?

Sri Supadmi : Kalo minimal seorang klien, klien ini sebutan bagi mereka yang menjalani proses rehabilitasi di UPTD Liponsos, ditampung disini selama 1 hari 1 malam, dan biasanya bagi klien yang mendapat jatah minimal ini yang memiliki data keluarga lengkap, seperti KTP, KK, dan nomer telepon keluarga kandungnya. Biasanya juga mereka-mereka ini yang terjaring adalah anak-anak atau orang-orang yang terjaring razia asusila. Sedangkan untuk batas maksimal seorang klien ditampung di Liponsos adalah selama satu minggu. Dan bagi mereka yang mendapat jatah maksimal ini bagi mereka-mereka yang sudah langganan keluar masuk Liponsos.

Devi : Berarti Liponsos ini bukan hanya khusus gelandangan pengemis saja bu?

Sri Supadmi : Bisa di bilang Liponsos ini induknya UPTD milik Dinas Sosial. Semua hasil razia SatPol PP dikirimnya kesini dulu. Baru kemudian nantinya disebar ke UPTD-UPTD lainnya seperti untuk anak jalanan ke UPTD Kampung Anak Negeri Wonorejo, untuk lansia ke UPTD Griya Whreda, penderita kusta ke Babat Jerawat, dan sisanya tetap disini.

Devi : Jika sebenarnya ada batas waktu minimal dan maksimal maka seharusnya sirkulasi penghuni Liponsos ini gak seperti ini kan bu? Maksudnya ada kalanya kosong.

Sri Supadmi : Disini ini kendalanya mbak, Iya bagi klien yang memenuhi persyaratan untuk pulang maka pasti akan dipulangkan, bahkan walaupun rumahnya diluar kota. Dan jika memenuhi syarat untuk mengikuti bimbingan lanjutan ke UPT Provinsi mereka juga akan dikirim ke UPT Provinsi. Namun sayangnya jumlah orang yang menetap disini ini mayoritas adalah gelandangan psikotik, dan gelandangan lansia atau lansia terlantar. Untuk gelandangan psikotik ini jarang sekali bisa dikirim ke UPT Provinsi karena menyembuhkan orang yang memiliki gangguan mental ini kan bukan hal yang mudah. Dan kalo mereka sudah seminggu di Liponsos ini juga gak mungkin dilepasin lagi kan? Orang terkadang ada keluarga yang menitipkan anggota keluarganya yang psikotik kesini karena tidak mampu merawatnya. Lah, dipikir kita ini penampungan wong gendeng mungkin ya. Disitu kadang saya pusing, disatu sisi saya ini ya punya hati nurani gak tega ngelihat mereka walaupun gila gitu dikelelerin dijalan. Mereka kan juga punya hak hidup. Tapi disatu sisi saya juga makin pusing ketika orang-orang disini semakin banyak tapi pendanaan tetep segitu-gitu aja. Sebenarnya keluhan kami selaku *social worker* itu ya gitu-gitu aja. Mana sekarang jumlah klien sama jumlah pendamping timpangnya gak karu-karuan.

Devi : Kesulitan atau hambatan seperti apa yang di alami oleh UPTD Liponsos ini khususnya untuk penanganan dan mengkoordinir klien yang di rehabilitasi disini ?

Sri Supadmi : Hambatan? Buanyak e gak karuan mbak. Mulai dari jumlah pegawai. Normalnya, namanya rehabilitasi itu setiap pendamping mengawasi atau mementori maksimal 10 orang. Jadi prosesnya bisa berjalan maksimal. Tapi kenyataannya sekarang jumlah pendamping sama klien 1 : 200 lo mbak. Orang mana yang bisa fokus ngurus 200 orang? Apalagi disini mayoritas orang gak waras. Yang kedua, masalah koordinasi antara Liponsos ke Dinas Sosial serta ke pihak luar. Koordinasi antara liponsos dan dinas sosial kota menurut saya sudah cukup baik. Cuma aja sampai saat ini Dinas Sosial belum menemukan solusi yang tepat biar Liponsos ini bisa digunakan sebagaimana mestinya. Jadi gak terkesan sebuah “penampungan”. Sedangkan koordinasi dengan pihak luar ini terkait dengan proses penanganan. Seperti kerjasama Liponsos dengan Rumah Sakit Jiwa. Untuk proses penyembuhan gelandangan psikotik setidaknya harus melakukan terapi rutin. Dan itu menjadi sebuah kendala ketika jumlah klien yang bisa diterapi seminggu hanya 2 kloter dan masing-masing kloter maksimal hanya 10 orang. Dan gak berarti dengan sekali terapi mereka jadi mendingan to mbak, butuh 4-5 kali terapi rutin. Makanya itu kendala utama yang dihadapi oleh liponsos ini ya

ngurusi orang-orang gak waras ini. Untung aja ada beberapa dari mereka yang sudah bisa diajak nyambung, maksudnya itu udah sedikit waras. Dan kami sudah paham kalo menghadapi orang-orang macam gitu itu harus banyak ngalah tapi harus tetap bisa mengarahkan. Kendala ke tiga, masalah infrastruktur bangunan. Mbak pasti pernah denger kalo klien bisa kabur dari Liponsos, ada beberapa faktor yang mempengaruhi kenapa klien bisa kabur. Pertama karena banyaknya orang sehingga pengawasan sedikit kurang bisa terkontrol dengan baik. Yang kedua ada beberapa bagian bangunan yang perlu perbaikan tapi dana belum juga turun. Selain itu liponsos juga butuh membangun barak baru karena memang jumlah dan luas bangunan yang ada sekarang gak cukup untuk menampung 1400 orang. Dan kendala lainnya adalah mengenai keuangan. Sumber dana keuangan di Liponsos ini kan hanya dari pemkot aja. Semua proses pengajuan dana disetorkan ke dinas sosial dahulu baru kemudian nantinya akan diberikan kepada kami untuk memenuhi kebutuhan. Dan penyakitnya anggaran itu yang diajukan berapa tapi yang didapat berapa, jadi kita harus muter otak gimana uang yang ada bisa digunakan untuk memenuhi kebutuhan. Kami tidak diperbolehkan secara Cuma-Cuma menerima bantuan berupa uang dari pihak lain. Sekarang kan apa-apa bisa jadi barang bukti korupsi. Yang lucunya itu, disini apa mbak yang mau di korupsi? Yang ada malah kita yang tekor terus-terusan.

Devi : Lalu cara nagakalannya biar hambatan tersebut gak jadi penghalang untuk proses penanganan masalah sosial di Surabaya seperti apa bu?

Sri Supadmi : Kalo kami ngakalannya dengan cara kerja bareng. Gak peduli jabatan saya disini apa kalo ada yang butuh bantuan ya harus dibantu. Jadi semisal ketika ada kiriman klien dari satpol PP atau polisi atau dari IPSM bagian administrasi pasti kuwalahan nah buat pendamping atau yang lain yang sekiranya tau dan bisa membantu juga pasti membantu. Sistem disini bisa dibilang kekeluargaan gitu deh mbak. La gimana ya, kita sebagai pekerja sosial gak bisa berharap banyak. Kami bekerja seikhlasnya dan semaksimal yang kita bisa.

Devi : Ada gak bu bantuan atau upaya koordinasi dengan pihak swasta atau LSM dan yang lainnya untuk membantu agar memperingan beban petugas di UPTD ini?

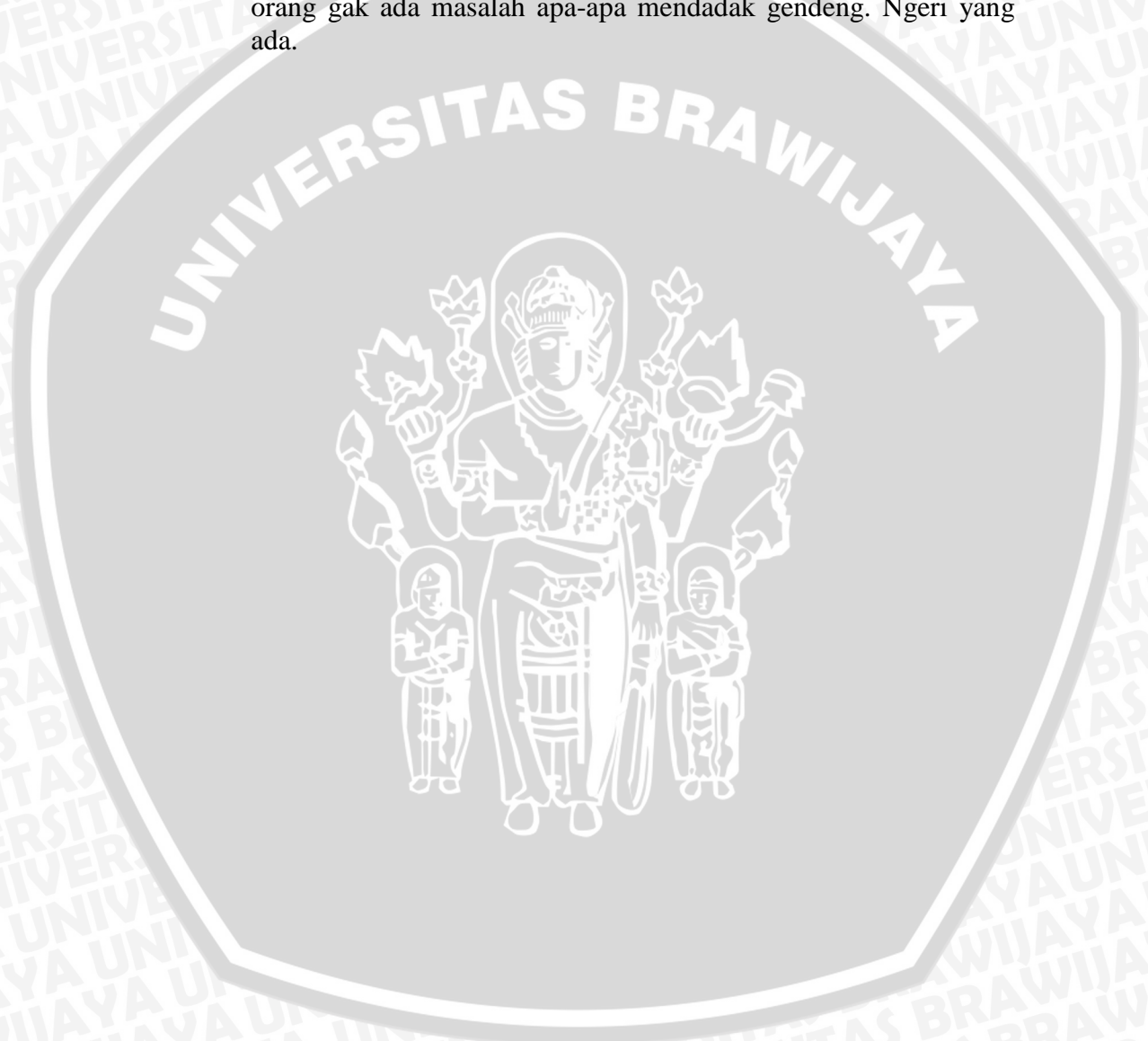
Sri Supadmi : Kita sih gak meminta ya mbak, semua kami lakukan secara mandiri. Kalo ada yang ikhlas untuk membantu ya alhamdulillah sangat. Seluruh kerja sama yang mengatur dinsos, misal

mendatangkan tentor untuk pelaksanaan bimbingan klien. Tapi memang cuma tahapan bimbingan sih yang seluruhnya dibantu sama pihak luar. Tahapan proses lainnya semua dilakukan oleh intern Liponsos. Kalo misal ada pihak luar yang datang ke Liponsos itu biasanya ngasih bantuan kayak bahan makanan, pakaian bekas layak pakai, keperluan rumah tangga, kadang juga ngasih bantuan berupa acara hiburan. Kami ya terima aja mbak, selama bantuan itu gak berupa uang. Takut nanti diperiksa BPK malah tambah ribet. LSM yang aktif disini itu Karisma Surabaya, hampir setiap bulan pasti mereka mengirimkan bantuan baju layak pakai sama bahan makanan. Kadang juga mereka datang kemari untuk memberikan motivasi dan bimbingan ke klien. Gak jarang mereka membuat acara seperti lomba-lomba atau apalah bentuknya agar klien gak jenuh. Kalo selain kharisma ya apa lagi ya. Soalnya kebanyakan mereka Cuma dateng buat ngasih bantuan trus foto-foto bareng klien buat LPJ mereka udah deh pulang. Jarang banget ada kegiatan yang dilakukan oleh pihak luar Liponsos. Bener-bener kayak tempat yang terisolasi ya mbak hahaha.

Devi : wah, iya bu. Kayak tempat pingitan hehehe. Padahal masalah gepeng ini bisa dibilang cukup krusial ya bu, tapi sayangnya penanganannya masih kurang terfokuskan dan belum maksimal. Ada saran atau tanggapan mengenai proses penanganan gelandangan pengemis saat ini dan untuk ke depannya?

Sri Supadmi : Kalo tanggapan saya mengenai proses penanganan gelandangan pengemis saat ini adalah masih banyak yang harus diperbaiki dan diperbaiki lagi. Yang pertama, keteraturan dan keseriusan pemerintah dalam menangani fenomena gepeng ini dan melakukan proses yang sudah ada ini secara terus menerus dan berkesinambungan. Jadi bukan hanya disaat-saat tertentu saja mendadak gencar seakan semangat 45 untuk menyelesaikan kasus gepeng tapi terkadang seakan acuh-tak acuh. Kedua, mengajak dan membentuk relasi sebesar-besarnya dengan pihak luar pemerintah agar proses penanganan ini bisa berjalan secara maksimal dan efektif. Karenakan yang punya surabaya ini bukan Cuma pemerintah aja toh, tapi semua pihak yang berada dan menginjak bumi Surabaya ini juga wajib memiliki rasa memiliki sehingga juga mempunyai tanggung jawab untuk membantu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada. Ketiga, kerjasama dengan lembaga pemerintahan yang lebih tinggi juga harus dipermudah. Contohnya aja untuk kasus pengiriman klien untuk pembinaan lanjutan. Dengan pemasangan kuota di tingkat provinsi lah kita yang tingkat kota bisa apa? Mau ikut membatasi jumlah klien di Liponsos juga gak mungkin kan. Mungkin butuh

direncanakan secara matang mengenai bagaimana proses penanganan PMKS secara sistematis, efektif dan efisien. Kalo saya sih pernah berfikir tentang gimana cara untuk menanggulangi fenomena ini. Jadi kita harus mengetahui alasan kenapa seseorang menjadi pengemis, kenapa seseorang menjadi gelandangan, serta menganalisis mengapa seseorang sampai bisa mengalami gangguan mental. Kan gak mungkin to mbak seseorang melakukan sesuatu tanpa ada alasannya. Masa iya orang gak ada masalah apa-apa mendadak gendeng. Ngeri yang ada.



Lampiran 3 Transkrip Wawancara Informan 3

Nama : Susi Susilowati, S.Sos. (Humas UPTD Liponsos Keputih)

Tanggal : 28 April 2016 (Pukul 13:08)

Devi : Selamat pagi, bu Susi. Saya bisa minta waktunya sebentar untuk wawancara untuk penelitian skripsi saya?

Bu Susi : Oh, boleh-boleh mbak, monggo silahkan. Sudah kewajiban saya buat ngobrol talking-talking kayak gini. Hehehe.. dengan mbak siapa ini? Dari mana?

Devi : Saya Devi bu, mahasiswa Ilmu Politik dari Universitas Brawijaya.

Bu Susi : Loalah jauhnya. Judul skripsinya apa mbak kok penelitiannya nyasar ke tempat orang gila kayak gini? Tapi ini mbak waras kan ? waras sepenuhnya ? gak setengah tok to ?

Devi : InsyaAllah saya waras 100% kok bu, mungkin kurang-kurang dikit hahahaha. Jadi skripsi saya membahas mengenai penanganan gelandangan pengemis di kota Surabaya yang ditinjau dari perspektif koordinasi Governance. Disini saya ingin mengetahui bagaimana proses penanganan gelandangan pengemis yang dilakukan oleh UPTD Lingkungan Pondok Sosial selaku pemerintah. Kemudian bagaimana bentuk kerjasama dan koordinas antara pemerintah dengan pihak swasta dan civil society dalam melakukan penanganan terhadap gelandangan pengemis. Serta apa saja faktor pendorong dan penghambat dalam proses penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya.

Bu Susi : Oh gitu.. baiklah mbak. Mulai darimana ini kita mbak ? tapi nanti jangan bosan dengerin saya ceramah lo ya. Jangan ngantuk juga.

Devi : Iya bu siap dilaksanakan. Kita mulai dari bagaimana alur proses penanganan gelandangan pengemis oleh UPTD Liponsos Keputih serta apa saja hambatan yang dialami dari setiap alur tersebut?

Bu Susi : berdasarkan SOP UPTD Liponsos Keputih proses penanganan gelandangan pengemis ini terbagi menjadi beberapa proses. Yang pertama, proses Razia. Proses ini kami dibantu oleh satpol PP baik pusat maupun kecamatan, Polisi (mulai Polres sampai Polsek), sampai masyarakat sendiri. Kendala yang dialami dalam proses ini adalah semua-semua diserahkan ke Liponsos. Misal ada pasangan muda-mudi yang melakukan tindakan asusila di tempat umum, dianternya ke Liponsos. Atau gak jarang pula petugas salah tangkap, yang dimaksud disini ada orang duduk-duduk karena menunggu sesuatu atau seseorang dianggap sebagai seorang gelandangan. Kadang sih lucunya kenapa gak ditanya dulu gitu lo, masa Cuma tanya gitu aja harus ke Liponsos? Lalu untuk gelandangan psikotik terkadang masyarakat atau warga yang memiliki anggota bergangguan mental langsung aja dianter kesini dan gak jarang lo mbak mereka minta bantuan aparat desa buat lebih meyakinkan agar anggota keluarganya diperbolehkan ditampung di Liponsos Keputih dengan alasan tidak mengganggu ketentraman warga kampung. Kan yo sungkan ya mbak kalo mau nolak kayak gitu. Terus yang kedua, proses pendataan dan dokumentasi. Dalam proses ini petugas dari UPTD melakukan pendataan kepada klien seperti data pribadi, data keluarga yang dapat dihubungi, dan foto diri klien. Hal ini dilakukan untuk proses penanganan selanjutnya dan untuk prosedur penindakan

selanjutnya. Yang saya maksud dengan penanganan selanjutnya itu pada tahapan selanjutnya ada proses bimbingan dan pemulangan atau diberikan pembinaan lanjutan. Dan sedangkan untuk prosedur penindakan selanjutnya ini bagi klien yang sebelumnya sudah pernah melalui proses rehabilitasi tapi masih mengulangi kesalahannya, tentu proses penanganannya jadi berbeda. Kesulitan yang dialami dalam proses ini adalah kebanyakan klien menyembunyikan identitas aslinya. Sehingga ketika ditanya mereka menjawab dengan asal aja, dan hal tersebut baru ketahuan ketika proses pengambilan yang prosedurnya harus oleh keluarga kandung tapi yang datang keluarga gadungan. Di proses ini petugas gak bisa apa-apa mbak. Cuma berusaha untuk melengkapi data berkas sesuai dengan SOPnya. Tapi ya emang kliennya yang ndamblek. Hobi banget menyusahkan petugas. Proses selanjutnya adalah penampungan sementara. Di proses ini klien diberikan tempat singgah sementara di barak. Karena ini bukan hotel jadi ya sekamar berbanyak dan tidurnya di lantai bukan di spring bed. Tapi masalahnya yang ada adalah kapasitas daya tampung Liponsos ini maksimal hanya 700 orang, tapi pada kenyataannya yang ditampung 1400an orang. Kok gak diperluas aja bu? Mungkin pertanyaannya mbak gitu. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sebelum mengambil keputusan untuk memperluas wilayah Liponsos ini, selain masalah dana lo ya.. soalnya namanya dana itu pasti bermasalah hehehe. Pertama, Liponsos ini penampungan sementara, bukan panti asuhan yang menerima penitipan anggota keluarga, dimana-mana namanya sementara ya sebentar kan mbak bukan sampai wafat masih disini terus. Kedua, ketika sebuah tempat memiliki ukuran yang besar berarti berharap isi di dalamnya semakin banyak juga kan? Nah bagi kami petugas Liponsos ini gak mau yang namanya PMKS disini semakin lama semakin banyak. Brarti sama aja program

ketertiban dan kesejahteraan sosialnya gagal dong? Yakan ? kami gak masalah ketika UPTD ini ditutup karena Surabaya sudah bersih dari PMKS, soalnya kerja disini ini enak gak enak lo mbak. Banyak gak enakya pula.

Devi : Tapi proses penyelesaian masalah gelandangan tetep terus dilakukan sesuai dengan perwali tersebut kan bu?

Bu Susi : kita tetep berusaha buat terus mengikuti SOP yang ada. Walaupun sebenarnya banyak banget kendala yang mempersulit kita selaku petugas untuk melakukan tugasnya.

Devi : Kesulitan-kesulitan yang dihadapi itu seperti apa bu ? dan kenapa bisa terjadi kesulitan tersebut?

Bu Susi : Kesulitan yang dihadapi antara lain kurangnya tenaga ahli dalam bidang yang terkait. Disini terkenal dengan para pekerja sosial. Para pekerja sosial disini bukan orang yang ahli dalam penanganan PMKS. Misal dalam proses pemberian bimbingan dan motivasi. Dari kami tidak ada yang ahli dalam pemberian bimbingan seperti bimbingan mental, agama, dan keterampilan. Akhirnya kita harus mencari pihak luar baik swasta maupun dari LSM buat ngebantu kita dalam melaksanakan SOP secara sebaiknya. Malahan terkadang kita petugas juga ikut bimbingan. Kayak misalnya waktu ada bimbingan keterampilan bikin keset. Beberapa dari kami ada yang ikut bimbingan sampe bisa bikin keset sendiri. Kayak gitu kan lumayan toh mbak itung-itung kerja buat ngawasin proses bimbingan sambil belajar juga. Biar kita juga gak kalah sama klien disini.



Devi : Untuk penentuan jadwal bimbingan dan banyaknya bimbingan dalam satu minggu itu udah ketetapan dari Liponsos atau di koordinasikan dengan LSM bu?

Bu Susi : Untuk jumlah banyaknya hari dalam satu minggu itu kami (pemerintah) yang menentukan, karena hal ini terkait dengan pemberian uang jasa atau uang lelah terhadap mentor yang telah datang. Tapi untuk penentuan hari ditentukan oleh pihak LSM, karena kan klien disini itungannya semua nganggur jadi gak mungkin ada yang jadwalnya kres kan? Yang perlu di atur hanyalah jadwal antar kegiatan jangan sampe ada yang belum di atur dan bertabrakan satu sama lain.



Lampiran 4 Transkrip Wawancara Informan 4

Nama : Iskandar (Satuan Polisi Pamong Praja Kecamatan Sukolilo)

Tanggal : 28 April 2016 (Pukul 13:08)

Devi : Selamat pagi pak, apakah saya boleh mengambil waktu bapak sebentar untuk wawancara?

Iskandar : Wawancara untuk apa ini mbak ?

Devi : Untuk penelitian skripsi pak. Judul skripsi saya “penanganan gelandangan pengemis di Kota Surabaya ditinjau dari Perspektif Koordinasi *Governance*”

Iskandar : Oh iya mbak, sekiranya saya bisa bantu pertanyaan mbak yang mana mbak?

Devi : Jadi gini pak, Satpol PP kan merupakan salah satu petugas yang berwenang untuk melakukan penertiban gepeng di Kota Surabaya. Nah yang menjadi tantangan bagi petugas SatPol PP saat melakukan penertiban gepeng ini apa saja pak?

Iskandar : Kalo yang namanya tantangan SatPol PP itu ya Cuma 1 mbak “pemberontakan”. Jadi setiap apapun itu yang ditertibkan pasti ada aja pemberontakan dari warga atau bisa dibilang yang bersangkutan lah yaa. Mau PKL, Gepeng, bahkan PSK pun pasti memberontak. Dan sudah tugas kami untuk menyelesaikan pemberontakan tersebut biar ketertiban umum di wilayah tersebut dapat tercapai.

Devi : Solusi untuk mengatasi pemberontakan itu seperti apa?



Iskandar : Kalo kami sih berusaha menahan mereka untuk tidak mengganggu proses eksekusi aja. Walaupun mereka pake kekerasan kami harus bisa belajar sabar untuk tidak membalasnya. Tapi kalo wes kebacut ya sepurane loh mbak. Paling nempeleng-nempeleng dikit.

Devi : Sebenarnya kesulitan yang harus dihadapi oleh satpol PP saat pelaksanaan penertiban itu seperti apa? Dan solusinya?

Iskandar : Kesulitan yang kita hadapi itu perang antara hati nurani sama tugas mbak. Kita sebenarnya juga gak tega lo nyeret-nyeret gepeng, ngobrak-ngabrik PKL, tapi ya mau gimana? Itu tugas kami selaku penegak ketertiban. Kalo saya pribadi punya pemikiran apapun yang mereka kerjakan sebenarnya untuk bertahan hidup walaupun caranya salah. Dan selain itu, bisa saja sebagian dari mereka terpaksa menggunakan cara menghasilkan uang yang salah karena sudah gak tau lagi mau dapet uangnya gimana. Disitu tempat saya merasa bersyukur atas yang sudah saya dapat sekarang ini. Kalo kesulitan lainnya ya bagaimana satpol PP bisa terus menjaga ketertiban sosial itu. Soalnya sekarang juga mereka ini pinter dan nakal lo mbak, dibilangi sekali nggah nggeh nggah nggeh tapi tetep aja diulangi lagi lagi lagi, kecakup sekali ampun-ampun tapi tetep ae balik lagi. Kayak wes tebal banget kuping nya masio udah dibentak bentak sama petugas. Mungkin kalo bahas solusi ya dengan adanya rehabilitasi kayak di Liponsos Ini misalnya, tapi ya gitu semua proses harus konsekuen dan konsisten. Rada di press ala militer gitu juga gak papa mbak. Soalnya kan menghadapi orang-orang yang susah dikasih tau macem gini ini butuh tenaga ekstra.





WALIKOTA SURABAYA
PROVINSI JAWA TIMUR

SALINAN

**PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 2 TAHUN 2014**

TENTANG

**PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM
DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALIKOTA SURABAYA,

Menimbang : a. bahwa guna mewujudkan Kota Surabaya yang tentram, tertib serta menumbuhkan rasa disiplin dalam berperilaku bagi setiap masyarakat, maka perlu adanya upaya dalam meningkatkan ketentraman dan ketertiban umum;

b. bahwa Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 1955 tentang Ketertiban Umum sudah tidak sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat dan perkembangan peraturan perundang-undangan, sehingga Peraturan Daerah dimaksud perlu ditinjau kembali;

c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/ Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730);

3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209);

4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 7 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5188);

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 109 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4235);



6. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 134 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4247);
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844);
8. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 132 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4444);
9. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 58 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4720);
10. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 68 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4275);
11. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 93 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4866);
12. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 12 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4967);
13. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 96);
14. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 135 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5054);
15. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 144 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5063);
16. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 130 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5168);
17. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234);

18. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 83 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5235);
19. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Nomor 51 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3177);
20. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan (Lembaran Negara Tahun 1993 Nomor 63 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3529);
21. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4593);
22. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 86 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4655);
23. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4737);
24. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 89 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4741);
25. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 9);
26. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja;
27. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 201 tahun 2004 tentang Kriteria Baku dan Pedoman Penentuan Kerusakan Mangrove;
28. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2014 Nomor 32);
29. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2009 tentang Pengumpulan Uang dan Barang;
30. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 11 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 11);

31. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 8 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 8) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2009 (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 12 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 12).

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SURABAYA
dan
WALIKOTA SURABAYA**

MEMUTUSKAN :

**Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN
KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT.**

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Surabaya.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya.
3. Kepala Daerah adalah Walikota Surabaya.
4. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja adalah Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.
5. Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram, tertib, dan teratur.
6. Pejabat yang ditunjuk adalah pegawai negeri yang ditunjuk dan diberi tugas tertentu di bidang perijinan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
7. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah Pejabat yang memiliki kewenangan khusus untuk melakukan penyidikan dan penyelidikan atas pelanggaran Peraturan Daerah.
8. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan Terbatas, Perseroan Komanditer, Perseroan lainnya, Badan usaha milik Negara atau daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, Firma, Kongsi, Koperasi, Dana Pensiun, Persekutuan, Perkumpulan, Yayasan, Organisasi massa, Organisasi sosial politik atau organisasi yang sejenis, lembaga, bentuk usaha tetap dan bentuk badan lainnya.

9. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
10. Bangunan adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya baik sebagian maupun keseluruhannya berada di atas atau di dalam tanah dan/atau air, yang terdiri dari bangunan gedung dan bangunan bukan gedung.
11. Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.
12. Tempat umum adalah fasilitas umum yang menjadi milik, dikuasai dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
13. Ruang Terbuka Hijau adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.
14. Jalur Hijau adalah salah satu jenis Ruang Terbuka Hijau fungsi tertentu.
15. Taman adalah ruang terbuka dengan segala kelengkapannya yang dipergunakan dan dikelola untuk keindahan dan antara lain berfungsi sebagai paru-paru kota.
16. Ruang milik jalan adalah ruang manfaat jalan dan sejalan tanah tertentu di luar manfaat jalan yang diperuntukkan bagi ruang manfaat jalan, pelebaran jalan, penambahan jalur lalu lintas di masa datang serta kebutuhan ruangan untuk pengamanan jalan dan dibatasi oleh lebar, kedalaman dan tinggi tertentu.

BAB II

TERTIB JALAN, ANGKUTAN JALAN DAN ANGKUTAN SUNGAI

Pasal 2

- (1) Setiap pejalan kaki wajib berjalan di tempat yang telah ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Setiap pejalan kaki yang menyeberang jalan wajib menyeberang di tempat penyeberangan yang telah ditentukan.

- (3) Dalam hal belum tersedia fasilitas tempat penyeberangan, maka pejalan kaki berhak menyeberang di tempat yang dipilih dengan memperhatikan keselamatan dirinya dan pengguna jalan lainnya.
- (4) Setiap orang yang akan menggunakan/menumpang kendaraan umum wajib menunggu di halte atau tempat pemberhentian yang telah ditetapkan.
- (5) Setiap pengemudi kendaraan umum wajib menunggu, menaikkan dan/atau menurunkan orang dan/atau barang pada tempat pemberhentian yang telah ditentukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali dengan alasan yang patut dan mendesak, maka dapat menurunkan penumpang selain di tempat pemberhentian dan/atau di tempat tujuan.
- (6) Setiap kendaraan umum wajib berjalan pada trayek yang telah ditetapkan.
- (7) Setiap orang atau badan dilarang membuat, merakit atau mengoperasikan kendaraan bermotor umum yang tidak memenuhi kewajiban uji tipe sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (8) Setiap orang atau badan dilarang membuat keramba, rakit, dan angkutan penyeberangan lainnya di sepanjang jalur sungai/ *waterway*.

Pasal 3

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang :
 - a. membuat, memasang, memindahkan dan/atau membuat tidak berfungsi rambu-rambu lalu lintas;
 - b. membongkar dan/atau memasang trotoar, jalur pemisah jalan, pulau-pulau jalan, inrit atau jalan keluar masuk ke persil dan sejenisnya;
 - c. membongkar, memotong, merusak, menambah dan/atau membuat tidak berfungsi pagar pengaman jalan.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi orang dan/atau badan yang memperoleh izin dari Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Pasal 4

Setiap orang dan/atau badan dilarang :

- a. mengangkut bahan berdebu dan/atau bahan berbau busuk dengan menggunakan alat angkutan yang terbuka;
- b. melakukan pekerjaan galian, urugan di jalan dan/atau menyelenggarakan angkutan tanah tanpa izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 5

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang menghuni, melakukan aktifitas berjualan dan/atau memanfaatkan ruang terbuka di bawah jembatan/jalan layang, diatas tepi saluran dan/atau tempat-tempat umum lainnya secara terus-menerus/permanen.
- (2) Setiap orang dan/atau badan yang akan memanfaatkan ruang terbuka di bawah jembatan/jalan layang, diatas tepi saluran dan/atau tempat-tempat umum lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dilakukan secara tidak terus menerus wajib memperoleh izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 6

- (1) Setiap orang dan/atau sekelompok orang yang tidak memiliki kewenangan dilarang melakukan pengaturan lalu lintas pada persimpangan jalan, tikungan, atau tempat balik arah.
- (2) Setiap orang dan/atau sekelompok orang yang tidak memiliki kewenangan dilarang melakukan pungutan uang dan/atau pengumpulan uang terhadap kendaraan pribadi, kendaraan umum maupun angkutan barang yang melintas di jalan.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikecualikan bagi orang dan/atau sekelompok orang yang memperoleh izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 7

Setiap pengendara kendaraan bermotor dilarang membunyikan klakson dan wajib mengurangi kecepatannya pada waktu melintasi tempat ibadah, lembaga pendidikan dan/atau rumah sakit.

Pasal 8

Setiap orang dilarang membuang sampah selain di tempat yang telah ditentukan.

Pasal 9

- (1) Setiap orang yang berada di dalam kendaraan umum dilarang:
 - a. membuang sampah selain di tempat yang telah ditentukan;
 - b. meludah;
 - c. merokok;

- d. mengamen; dan/atau
- e. menjual barang-barang dikendaraan umum;

(2) Setiap kendaraan umum wajib menyediakan tempat sampah dan kantong plastik di dalam kendaraan.

Pasal 10

(1) Setiap orang atau badan dilarang :

- a. menambah, merubah dan/atau merusak marka jalan;
- b. merusak badan jalan;
- c. berjualan atau berdagang di badan jalan dan tempat-tempat lain yang tidak sesuai dengan peruntukannya;
- d. menyimpan atau menimbun barang di badan jalan dan tempat-tempat lain yang tidak sesuai dengan peruntukannya;
- e. mengambil, memindahkan, membuang dan merusak tanda peringatan, pot bunga, pipa air, pipa gas, kabel listrik, papan nama jalan, lampu penerangan jalan dan alat-alat sejenis yang telah dipasang oleh pihak yang berwenang;
- f. mendirikan bangunan yang dapat mengakibatkan berubahnya fungsi jalan;
- g. mengangkut muatan dengan kendaraan terbuka yang dapat menimbulkan pengotoran jalan;
- h. membakar sampah;
- i. berdiri, dan/atau duduk di pagar pada jalur hijau, pagar di taman dan pagar pemisah jalan;
- j. menjemur pada pagar jalur hijau, pagar di taman dan/atau pagar pemisah jalan;
- k. merusak, menerobos atau melompati pagar pemisah jalan;
- l. menempatkan dan/atau membiarkan kendaraan dalam keadaan rusak, rongsokan, memperbaiki dan/atau mengecat kendaraan di jalan;
- m. memasang perangkat/alat yang dapat mengganggu fungsi jalan;
- n. melakukan kegiatan yang menyebabkan air menggenang ke jalan yang dapat mengganggu kelancaran lalu lintas;
- o. membongkar/menaikkan barang muatan kendaraan di jalan dan trotoar;
- p. menggunakan trotoar sebagai tempat parkir kendaraan;

- q. buang air besar dan/atau kecil di jalan dan saluran;
- r. menggunakan badan jalan sebagai arena bermain;
- s. membuat atau memasang portal/pintu/pagar jalan yang bertujuan untuk menutup akses jalan.

- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, r dan huruf s dikecualikan bagi orang/badan yang telah memperoleh izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.
- (3) Pemberian izin Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk membuat atau memasang portal/pintu/pagar jalan dilakukan setelah memperoleh rekomendasi dari Kepolisian.

BAB III TERTIB JALUR HIJAU, TAMAN DAN TEMPAT UMUM

Pasal 11

- (1) Setiap orang atau badan dilarang :

- a. memasuki atau berada di jalur hijau atau taman yang bukan untuk umum;
- b. melakukan perbuatan atau tindakan dengan alasan apapun yang berakibat terjadi kerusakan pagar taman, jalur hijau atau taman beserta kelengkapannya;
- c. bertempat tinggal di jalur hijau, taman dan tempat umum;
- d. menyalahgunakan atau mengalihkan fungsi jalur hijau, taman dan tempat umum;
- e. berjualan atau berdagang, menyewakan permainan, menyimpan atau menimbun barang di jalur hijau, taman dan tempat umum yang tidak sesuai dengan peruntukannya;
- f. membeli barang dagangan dan/atau menerima selebaran di jalur hijau, taman dan tempat umum yang tidak sesuai dengan peruntukannya;
- g. berdiri, bersandar dan/atau duduk pada sandaran jembatan dan pagar sepanjang jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum;
- h. melompati, atau menerobos sandaran jembatan atau pagar sepanjang jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum;

- i. melakukan pemotongan, penebangan, pemindahan atau perantingan pohon/tanaman yang tumbuh di sepanjang jalan, jalur hijau dan taman.
- j. berjongkok, berdiri dan/atau tidur di atas bangku taman serta membuang sisa sampah dan/atau kotoran pada bangku taman;
- k. buang air besar dan/atau kecil di ruang terbuka hijau publik, kecuali pada fasilitas yang telah disediakan;
- l. mendirikan bangunan yang dapat mengakibatkan berubahnya fungsi jalur hijau, taman dan tempat umum;
- m. membakar sampah di jalur hijau, taman dan tempat umum;
- n. melakukan perbuatan asusila;
- o. menjual dan/atau meminum minuman beralkohol di jalur hijau, taman dan/atau tempat umum;
- p. berjudi;

(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf l dikecualikan bagi orang/badan yang memperoleh izin dari Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.

(3) Dikecualikan dari ketentuan pada ayat (1) huruf i bagi petugas pemerintah yang melaksanakan perintah jabatan.

BAB IV TERTIB SUNGAI, SALURAN, KOLAM DAN LEPAS PANTAI

Pasal 12

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang :
- a. membangun tempat mandi cuci kakus, hunian/tempat tinggal dan/atau tempat usaha di atas saluran sungai dan bantaran sungai serta di dalam kawasan bozem, waduk dan danau;
 - b. memasang/menempatkan kabel atau pipa di bawah atau melintasi saluran, sungai serta di dalam kawasan bozem;
 - c. memasang/menempatkan keramba di dalam kawasan bozem, waduk dan danau;
 - d. menutup saluran dan/atau gorong-gorong yang dapat mengakibatkan saluran dan/atau gorong-gorong tidak berfungsi.

- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi orang dan/atau badan yang memperoleh izin dari instansi/pejabat yang berwenang dan/atau kegiatan yang merupakan program Pemerintah /Pemerintah Provinsi Jawa Timur/Pemerintah Daerah.

Pasal 13

- (1) Setiap orang dilarang mandi, membersihkan anggota badan, mencuci pakaian, kendaraan atau benda-benda dan/atau memandikan hewan di air mancur, kolam-kolam dan/atau kelengkapan keindahan kota.
- (2) Setiap orang dilarang mengambil air dari air mancur, kolam-kolam kelengkapan keindahan kota dan tempat lainnya yang sejenis, kecuali apabila hal ini dilaksanakan oleh petugas untuk kepentingan dinas.
- (3) Setiap orang dilarang memanfaatkan air sungai dan/atau danau yang menjadi kewenangan daerah untuk kepentingan usaha.
- (4) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) orang dan/atau badan yang memperoleh izin dari Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Pasal 14

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang mengambil, memindahkan atau merusak tutup selokan atau saluran lainnya serta komponen bangunan pelengkap jalan dan/atau fasilitas umum dan fasilitas sosial.
- (2) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi petugas yang melaksanakan perintah jabatan.

Pasal 15

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang menangkap ikan dan hasil perikanan lainnya dengan menggunakan bagan, bahan kimia, bahan peledak atau bahan/alat yang dapat merusak kelestarian lingkungan di perairan lepas pantai.
- (2) Setiap orang atau badan dilarang melakukan penambangan pasir di laut dan/atau di sungai.
- (3) Setiap orang atau badan dilarang melakukan aktifitas yang dapat merusak kelestarian lingkungan biota laut dan/atau terumbu karang di perairan lepas pantai.

- (4) Setiap orang atau badan dilarang membuang limbah industri dan/atau limbah bahan berbahaya dan beracun (B3) ke saluran pemukiman, sungai dan laut yang dapat mengakibatkan pencemaran air.

Pasal 16

Pemanfaatan sumber daya ikan pada kegiatan penangkapan dan pengolahan ikan wajib mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB V TERTIB LINGKUNGAN

Pasal 17

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang menangkap, memelihara, memburu, memperdagangkan atau membunuh hewan tertentu yang jenisnya ditetapkan dan dilindungi oleh peraturan perundang-undangan.
- (2) Setiap pemilik binatang wajib menjaga binatang miliknya untuk tidak berkeliaran di lingkungan pemukiman dan tempat-tempat umum.
- (3) Setiap orang atau badan pemilik hewan yang dilindungi wajib mempunyai tanda daftar/sertifikasi.
- (4) Perolehan tanda daftar/sertifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 18

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang memanfaatkan hutan mangrove yang dapat mengakibatkan terganggunya fungsi hutan mangrove.
- (2) Setiap orang dan/atau badan yang memanfaatkan hutan mangrove yang tidak mengakibatkan terganggunya fungsi hutan mangrove wajib memiliki izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 19

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang membuat, menyimpan, memperjualbelikan dan/atau membunyikan petasan dan sejenisnya.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi orang dan/atau badan yang memperoleh izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.
- (3) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diterbitkan setelah memperoleh rekomendasi dari Kepolisian.

Pasal 20

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang :
- a. mencoret-coret, menulis, melukis, menempel iklan di dinding atau di tembok, jembatan lintas, jembatan penyebrangan orang, halte, tiang listrik, pohon, kendaraan umum dan sarana umum lainnya;
 - b. membuang dan menumpuk sampah dan/atau barang di jalan, jalur hijau, taman, sungai dan tempat-tempat lain yang dapat merusak keindahan dan kebersihan lingkungan;
 - c. membuang air besar dan/atau kecil di jalan, jalur hijau, taman, sungai dan saluran air.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b dikecualikan bagi orang dan/atau badan yang memperoleh izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 21

- (1) Setiap orang atau badan dilarang merusak prasarana dan sarana umum pada waktu berlangsungnya penyampaian pendapat, unjuk rasa dan/atau pengerahan massa.
- (2) Setiap orang atau badan dilarang membuang benda-benda dan/atau sarana yang digunakan pada waktu penyampaian pendapat, unjuk rasa, rapat-rapat umum dan pengerahan massa di jalan, jalur hijau, dan tempat umum lainnya.

Pasal 22

- (1) Dalam hal perwujudan ketentraman dan ketertiban lingkungan, setiap orang, badan hukum dan/atau perkumpulan dilarang:
- a. mendirikan dan mengoperasikan tempat yang digunakan untuk melakukan kegiatan permainan yang mengarah kepada permainan peruntungan dan/atau mengarah kepada perjudian;
 - b. membuat gaduh sekitar tempat tinggal atau membuat sesuatu yang dapat mengganggu ketentraman orang lain;
 - c. menimbun atau membuang benda yang berbau menyengat yang dapat mengganggu penghuni sekitarnya;
 - d. mengotori dan merusak drainase, jalur hijau dan fasilitas umum lainnya;
 - e. mempergunakan fasilitas umum yang bukan peruntukannya.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan untuk tempat-tempat yang ditetapkan oleh Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 23

- (1) Untuk menumbuhkembangkan kesadaran masyarakat akan tanggung jawab keindahan lingkungan, setiap orang, badan hukum dan/atau perkumpulan dilarang :
 - a. menyebarkan selebaran, brosur, pamflet dan sejenisnya di sepanjang jalan umum;
 - b. memasang dan/atau menempelkan kain bendera, kain bergambar, spanduk dan/atau sejenisnya di sepanjang jalan, rambu-rambu lalu lintas, tiang penerangan jalan, pohon, bangunan fasilitas umum dan/atau fasilitas sosial;
 - c. menebang, memangkas dan/atau merusak pohon pelindung dan/atau tanaman lainnya yang berada di fasilitas umum yang dimiliki dan/atau dikuasai Pemerintah Daerah;
 - d. mengotori, mencoret dan merusak jalan, dan/atau jembatan beserta bangunan pelengkapannya, rambu lalu lintas, pohon, fasilitas umum dan fasilitas sosial.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi orang dan/atau badan yang memperoleh izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

**BAB VI
TERTIB USAHA TERTENTU**

Pasal 24

- (1) Setiap orang/badan dilarang menempatkan benda-benda dengan maksud untuk melakukan sesuatu usaha di jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi tempat-tempat yang telah diizinkan oleh Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 25

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang melakukan pekerjaan atau bertindak sebagai perantara karcis kendaraan umum, pengujian kendaraan bermotor, karcis hiburan dan/atau kegiatan lainnya yang sejenis.
- (2) Setiap orang dan/atau badan dilarang memanfaatkan dan/atau mempergunakan perantara sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi orang dan/atau badan yang memperoleh izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 26

Setiap orang atau badan dilarang melakukan usaha pembuatan, perakitan, penjualan dan memasukkan becak dan/atau barang yang difungsikan sebagai becak dan/atau sejenisnya.

Pasal 27

Setiap orang atau badan dilarang menjual dan/atau mengedarkan bahan makanan/makanan/minuman yang tidak memenuhi syarat-syarat kesehatan dan tidak layak dikonsumsi.

Pasal 28

Setiap orang atau badan yang membawa ternak masuk dan/atau keluar Daerah harus disertai surat kesehatan hewan dan tujuan pengiriman dari pejabat instansi yang berwenang dari daerah asal ternak.

Pasal 29

Setiap orang dan/atau badan dilarang melakukan usaha pengumpulan, penampungan, penyaluran tenaga kerja atau pengasuh tanpa memperoleh izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 30

- (1) Setiap orang atau badan dilarang :
 - a. melakukan usaha pengumpulan barang-barang bekas;
 - b. melakukan penampungan barang-barang bekas; dan/atau
 - c. mendirikan tempat kegiatan usaha; yang mengganggu ketertiban umum;
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi usaha-usaha yang memiliki izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

**BAB VII
TERTIB BANGUNAN**

Pasal 31

- (1) Setiap orang atau badan dilarang mendirikan bangunan pada ruang milik jalan, ruang milik sungai, ruang milik bozem, taman dan jalur hijau.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi pendirian bangunan guna kepentingan umum dengan berpedoman pada Rencana Tata Ruang Wilayah dan telah mendapatkan izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

- (3) Setiap orang atau badan wajib menjaga serta memelihara lahan, tanah, dan bangunan di lokasi yang menjadi miliknya.

Pasal 32

- (1) Setiap orang atau badan dilarang membangun menara dan/atau tower komunikasi, kecuali mendapat izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.
- (2) Pemilik/pengelola menara dan/atau tower komunikasi wajib menjamin keamanan dan keselamatan dari berbagai kemungkinan yang dapat membahayakan dan/atau merugikan orang lain dan/atau badan dan/atau fungsi menara/tower komunikasi tersebut.

Pasal 33

Setiap orang atau badan pemilik bangunan dan/atau rumah diwajibkan:

- a. memelihara pagar pekarangan dan memotong pagar hidup yang berbatasan dengan jalan;
- b. membuang bagian dari pohon, semak-semak dan tumbuh-tumbuhan yang dapat mengganggu keamanan dan/atau ketertiban.

BAB VIII TERTIB SOSIAL

Pasal 34

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang meminta bantuan dan/atau sumbangan yang dilakukan sendiri-sendiri dan/atau bersama-sama di jalan, pasar, kendaraan umum, lingkungan pemukiman, rumah sakit, sekolah, kantor dan tempat ibadah.
- (2) Permintaan bantuan atau sumbangan untuk kepentingan sosial dan kemanusiaan dapat dilakukan setelah mendapat izin dari Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 35

Setiap orang dilarang:

- a. beraktifitas sebagai pengamen, pedagang asongan, dan/atau pengelap mobil di jalanan, persimpangan, jalan tol dan/atau kawasan tertentu yang ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah;
- b. mengkoordinir untuk menjadi pengamen, pedagang asongan, dan/atau pengelap mobil;

- c. membeli dari pedagang asongan dan/atau memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengamen, dan pengelap mobil di jalanan, persimpangan dan/atau kawasan tertentu yang ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah.

Pasal 36

Setiap orang dilarang :

- a. beraktifitas sebagai pengemis;
- b. mengkoordinir untuk menjadi pengemis;
- c. mengeksploitasi anak dan/atau bayi untuk menjadi pengemis;
- d. memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada pengemis.

Pasal 37

- (1) Setiap orang dilarang bertingkah laku dan/atau berbuat asusila di jalan, jalur hijau, taman atau dan tempat-tempat umum lainnya.
- (2) Setiap orang dilarang:
 - a. menjadi penjaja seks komersial;
 - b. menyuruh, memfasilitasi, membujuk, memaksa orang lain untuk menjadi penjaja seks komersial;
 - c. memakai jasa penjaja seks komersial.

Pasal 38

Setiap orang dan/atau badan dilarang menyelenggarakan dan/atau melakukan segala bentuk kegiatan perjudian.

Pasal 39

- (1) Setiap orang dan/atau badan dilarang menyediakan tempat dan menyelenggarakan segala bentuk undian dengan memberikan hadiah dalam bentuk apapun.
- (2) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana pada ayat (1) orang dan/atau badan yang memiliki izin dari Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 40

Setiap orang, badan, pemilik rumah dan/atau bangunan/gedung wajib memasang bendera Merah Putih pada peringatan hari besar nasional dan daerah pada waktu tertentu sesuai dengan peraturan yang berlaku.

**BAB IX
TERTIB PERAN SERTA MASYARAKAT**

Pasal 41

Setiap orang dan/atau badan dapat melakukan laporan kepada petugas satuan polisi pamong praja dan/atau aparat pemerintah daerah apabila terjadi pelanggaran di masyarakat.

Pasal 42

- (1) Setiap orang dan/atau badan yang melihat, mengetahui dan/atau menemukan terjadinya pelanggaran atas ketertiban umum harus melaporkan kepada petugas yang berwenang.
- (2) Setiap orang atau badan yang melaporkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhak mendapat perlindungan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Petugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menindaklanjuti dan memproses secara hukum terhadap laporan yang disampaikan oleh orang dan/atau badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Petugas yang tidak menindaklanjuti dan memproses secara hukum terhadap laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**BAB X
PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM**

Pasal 43

- (1) Kepala Daerah berwenang untuk melakukan pembinaan, pengendalian dan pengawasan terhadap penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman umum.
- (2) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja bersama Penyidik Pegawai Negeri Sipil dengan Satuan kerja perangkat daerah terkait lainnya.

BAB XI SANKSI ADMINISTRATIF

Pasal 44

- (1) Setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), Pasal 3 ayat (1), Pasal 4, Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 ayat (1), ayat (2), Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 ayat (1), Pasal 11 ayat (1), Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 14 ayat (1), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 18, Pasal 19 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 21, Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 25 ayat (1), ayat (2), Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), ayat (3), Pasal 33, Pasal 34 ayat (1), Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39 ayat (1) dan Pasal 40 Peraturan Daerah ini dikenakan hukuman sanksi administratif berupa:
 - a. Teguran lisan;
 - b. Peringatan tertulis;
 - c. Penggantian pohon;
 - d. Penertiban;
 - e. Penghentian sementara dari kegiatan;
 - f. Denda administrasi; dan/atau
 - g. Pencabutan izin, pembekuan izin, dan/atau penyegelan.
- (2) Tata cara penerapan sanksi administratif diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.

BAB XII KETENTUAN PENYIDIKAN

Pasal 45

- (1) Penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah.
- (2) Dalam melaksanakan tugas penyidikan, wewenang penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah :
 - a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
 - b. melakukan tindakan pertama pada saat itu ditempat kejadian dan melakukan pemeriksaan;
 - c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
 - d. melakukan penyitaan benda atau surat;

- e. mengambil sidik jari dan memotret orang lain/seseorang;
- f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya;
- i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

(3) Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah tidak berwenang untuk melakukan penangkapan dan/atau penahanan.

(4) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya pada penuntut umum melalui Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

BAB XIII

KETENTUAN PIDANA

Pasal 46

- (1) Selain dikenakan sanksi administratif, terhadap pelanggaran Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), Pasal 3 ayat (1), Pasal 4, Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 ayat (1), ayat (2), Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 ayat (1), Pasal 11 ayat (1), Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 14 ayat (1), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 18, Pasal 19 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 21, Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 25 ayat (1), ayat (2), Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), Pasal 34 ayat (1), Pasal 35 huruf a, huruf b, Pasal 36 huruf a, huruf b, huruf c, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39 ayat (1) dan Pasal 40 Peraturan Daerah ini dapat dikenakan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.
- (3) Terhadap tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah ini dapat diterapkan sidang di tempat yang pelaksanaannya dikoordinasikan dengan instansi terkait.

**BAB XIV
KETENTUAN PERALIHAN**

Pasal 47

Semua kebijakan daerah sebelum ditetapkan Peraturan Daerah ini, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini.

**BAB XV
KETENTUAN PENUTUP**

Pasal 48

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, maka Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 1955 tentang Ketertiban Umum (Tambahan Lembaran Daerah Propinsi Djawa Timur Tahun 1955 Seri B Nomor 11) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 49

Peraturan Daerah ini mulai berlaku efektif 1 (satu) tahun sejak tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Surabaya.

Ditetapkan di Surabaya
pada tanggal 14 Maret 2014

WALIKOTA SURABAYA,

ttd

TRI RISMAHARINI

Diundangkan di Surabaya
pada tanggal 2 April 2014

SEKRETARIS DAERAH KOTA SURABAYA,

ttd.

HENDRO GUNAWAN

LEMBARAN DAERAH KOTA SURABAYA TAHUN 2014 NOMOR 2



**NOREG PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA PROVINSI JAWA TIMUR
(NOMOR 2 TAHUN 2014)**

**PENJELASAN
ATAS
PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 2 TAHUN 2014
TENTANG
PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT**

I. UMUM

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan salah satu wujud reformasi otonomi daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah untuk memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam rangka mengantisipasi perkembangan dan dinamika kegiatan masyarakat seirama dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi daerah, maka kondisi ketentraman dan ketertiban umum daerah yang kondusif merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupannya. Kondisi masyarakat yang tumbuh, berkembang serta surut mempengaruhi keadaan pemerintah daerah untuk selalu bertindak cepat mengatur dinamika kehidupan masyarakat yang tidak terlepas dari gangguan ketentraman dan ketertiban umum. Segala kebiasaan masyarakat yang kurang tertib bahkan tidak tertib perlu dicegah dan ditanggulangi dalam suatu perangkat hukum yang memberikan sanksi-sanksi sehingga dapat memberikan efek jera bagi masyarakat. Sehingga tujuan dalam percepatan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum dapat tercapai, sehingga masyarakat dapat menjalankan kehidupan sehari-hari dengan tertib dan tentram serta roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat sebagai pengganti Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 1955 tentang Ketertiban Umum yang berfungsi untuk mengatur masyarakat Kota Surabaya agar terwujud kehidupan bermasyarakat lebih tentram, tertib, nyaman, bersih dan indah.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup Jelas

Pasal 2

Ayat (1)

Contoh tempat yang telah ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan adalah trotoar, atau apabila tidak terdapat trotoar, maka pejalan kaki dapat berjalan pada jalan yang paling tepi dari jalan yang telah tersedia

Ayat (2)

Cukup Jelas.

Ayat (3)

Cukup Jelas

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan halte adalah tempat yang berfungsi untuk menaikkan dan menurunkan orang.

- Ayat (5) Yang dimaksud dengan tempat pemberhentian yang telah ditetapkan antara lain adalah terminal yaitu tempat untuk menunggu, menaikkan dan menurunkan orang/barang.
- Ayat (6) Yang dimaksud dengan kendaraan umum adalah kendaraan umum dalam trayek.
- Ayat (7) Yang dimaksud dengan kendaraan bermotor umum yang tidak memenuhi kewajiban uji tipe sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan antara lain adalah becak motor dan kereta kelinci.
- Ayat (8) Cukup Jelas.
- Pasal 3 Cukup Jelas.
- Pasal 4 Cukup Jelas.
- Pasal 5 Cukup Jelas.
- Pasal 6
- Ayat (1) Cukup Jelas.
- Ayat (2) Cukup Jelas.
- Ayat (3) Izin Kepala Daerah hanya diberikan untuk kegiatan yang bersifat menggalang dana untuk bantuan sosial.
- Pasal 7 Cukup Jelas.
- Pasal 8 Cukup Jelas.
- Pasal 9 Cukup Jelas.
- Pasal 10
- Ayat (1) huruf a Cukup Jelas.
- huruf b Yang dimaksud dengan badan jalan meliputi jalur lalu lintas dengan atau tanpa jalur pemisah dan bahu jalan termasuk jalur pejalan kaki/trotoar.
- huruf c Cukup Jelas.
- huruf d Cukup Jelas.
- huruf e Cukup Jelas.
- huruf f Cukup Jelas.
- huruf g Cukup Jelas.
- huruf h Cukup Jelas.
- huruf i Cukup Jelas.
- huruf j Cukup Jelas.
- huruf k Cukup Jelas.
- huruf l Cukup Jelas.
- huruf m Cukup Jelas.

huruf n Cukup Jelas

huruf o Yang dimaksud dengan kendaraan adalah kendaraan angkutan barang.

huruf p Cukup Jelas.

huruf q Cukup Jelas.

huruf r Cukup Jelas.

huruf s Cukup Jelas.

Ayat (2) Izin menggunakan badan jalan untuk sebagai arena bermain antara lain pada saat dilaksanakannya kegiatan car free day.

Ayat (3) Cukup Jelas.

Pasal 11 Cukup Jelas.

Pasal 12

Ayat (1) huruf a Yang dimaksud dengan bozem adalah kolam besar tempat menampung air, baik yang berasal dari air hujan maupun aliran sungai agar tidak banjir.

Yang dimaksud dengan waduk adalah danau buatan manusia sebagai tempat menampung dan tangkapan air yang umumnya dibentuk dari sungai atau rawa dengan tujuan tertentu.

Yang dimaksud dengan danau adalah cekungan besar di permukaan bumi yang digenangi oleh air bisa tawar ataupun asin yang seluruh cekungan tersebut dikelilingi oleh daratan.

huruf b Cukup Jelas.

huruf c Cukup Jelas.

huruf d Cukup Jelas.

Ayat (2) Cukup Jelas.

Pasal 13

Ayat (1) Cukup Jelas.

Ayat (2) Untuk kepentingan pemadaman kebakaran, petugas yang berwenang dapat mengambil air dan kolam air mancur.

Ayat (3) Cukup Jelas.

Ayat (4) Cukup Jelas.

Pasal 14 Cukup Jelas.

Pasal 15

Ayat (1) Cukup Jelas.

Ayat (2) Cukup Jelas.

Ayat (3) Cukup Jelas.

- Ayat (4) Yang dimaksud dengan limbah industri adalah bahan sisa yang dikeluarkan akibat proses industri.
- Pasal 16 Cukup Jelas.
- Pasal 17 Cukup Jelas.
- Pasal 18
- Ayat (1) Yang dimaksud dengan memanfaatkan hutan mangrove adalah kegiatan memotong, menebang, membakar atau kegiatan-kegiatan yang dapat menyebabkan rusaknya hutan mangrove.
- Ayat (2) Cukup Jelas.
- Pasal 19
- Ayat (1) Cukup Jelas.
- Ayat (2) Izin diberikan dalam rangka acara ceremonial pemerintah, pemerintah daerah, orang atau badan.
- Ayat (3) Cukup Jelas.
- Pasal 20 Cukup Jelas.
- Pasal 21 Cukup Jelas.
- Pasal 22 Cukup Jelas.
- Pasal 23 Cukup Jelas.
- Pasal 24 Cukup Jelas.
- Pasal 25 Cukup Jelas.
- Pasal 26 Yang dimaksud dengan barang yang difungsikan sebagai becak dan/atau sejenisnya antara lain adalah becak bermotor.
- Pasal 27 Cukup Jelas.
- Pasal 28 Cukup Jelas.
- Pasal 29 Cukup Jelas.
- Pasal 30
- Ayat (1) Larangan pengumpulan dan penampungan barang-barang bekas selain menimbulkan pencemaran serta mengganggu ketertiban dan ketentraman umum juga dapat merusak sarana dan keindahan kota.
- Ayat (2) Cukup Jelas.
- Pasal 31 Cukup Jelas.
- Pasal 32 Cukup Jelas.
- Pasal 33 Cukup Jelas.

Pasal 34

Ayat (1) Permintaan sumbangan yang diperbolehkan di lingkungan pemukiman, sekolah dan kantor antara lain adalah sumbangan untuk kepentingan lingkungannya, tempat ibadah, kematian dan bencana alam sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (2) Cukup Jelas.

Pasal 35 Cukup Jelas.

Pasal 36 Cukup Jelas.

Pasal 37

Ayat (1) Yang dimaksud dengan bertingkah laku dan/atau berbuat asusila adalah perbuatan yang menyinggung rasa kesusilaan sesuai norma yang berlaku di masyarakat.

Ayat (2) Cukup Jelas.

Pasal 38 Cukup Jelas.

Pasal 39 Cukup Jelas.

Pasal 40 Cukup Jelas.

Pasal 41 Cukup Jelas.

Pasal 42

Ayat (1) Yang dimaksud dengan petugas yang berwenang adalah Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya. Laporan dapat juga disampaikan kepada aparat kelurahan, kecamatan atau Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait untuk ditindaklanjuti oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil

Ayat (2) Cukup Jelas.

Ayat (3) Laporan yang disampaikan harus dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dengan melampirkan bukti-bukti berupa antara lain foto, lokasi pelanggaran dan/atau identitas pelanggar.

Ayat (4) Cukup Jelas.

Pasal 43 Cukup Jelas.

Pasal 44 Cukup Jelas.

Pasal 45 Cukup Jelas.

Pasal 46 Cukup Jelas.

Pasal 47 Cukup Jelas.

Pasal 48 Cukup Jelas.

Pasal 49 Cukup Jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 2