

**SKRIPSI**

**OPTIMALISASI PERAN DINAS SOSIAL DALAM  
PENANGANAN ANAK JALANAN DAN GELANDANGAN  
PENGEMIS DI WILAYAH KOTA MAKASSAR**

**Untuk Memenuhi Persyaratan  
Mencapai Derajat Sarjana S-1  
Departemen Ilmu Pemerintahan**



**DISUSUN OLEH:**

**TISA RAMADHANI**

**E051 191 070**

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**



LEMBARAN PERSETUJUAN

SKRIPSI

OPTIMALISASI PERAN DINAS SOSIAL DALAM PENANGANAN ANAK  
JALANAN DAN GELANDANGAN PENGEMIS DI WILAYAH KOTA  
MAKASSAR

Yang diajukan oleh :

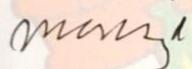
TISA RAMADHANI

E051 191 070

Telah disetujui oleh :

Pembimbing I

Pembimbing II



Prof. Dr. Rasyid Thaha, M.Si.

Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos., M.Si.

NIP. 19570707 198403 1005

NIP. 19680411 200012 1001

Mengetahui

Ketua Departemen

Ilmu Pemerintahan



M. Rusli, M.Si

NIP. 19640727 199103 1001



**LEMBAR PENERIMAAN**

**SKRIPSI**

**OPTIMALISASI PERAN DINAS SOSIAL DALAM PENANGANAN ANAK  
JALANAN DAN GELANDANGAN PENGEMIS DI WILAYAH KOTA  
MAKASSAR**

Yang diajukan oleh:

**TISA RAMADHANI**

**E051 191 070**

Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia

Ujian Skripsi Departemen Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Makassar, 9 Juni 2023

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

Menyetujui,

**PANITIA UJIAN**

Ketua : Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si ( *Rasyid* )

Sekretaris : Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.Ip, M.Si ( *Syamsu* )

Anggota : Dr. H. A. M. Rusli, S.Ip, M.Si ( *Rusli* )

Anggota : Dr. A. Lukman Irwan, S.Ip, M.Si ( *Irwan* )

Pembimbing I : Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si ( *Rasyid* )

Pembimbing II : Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.Ip, M.Si ( *Syamsu* )



## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Tisa Ramadhani

NIM : E051191070

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan yang berjudul:

**“OPTIMALISASI PERAN DINAS SOSIAL DALAM  
PENANGANAN ANAK JALANAN DAN GELANDANGAN  
PENGEMIS DI WILAYAH KOTA MAKASSAR”**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain, bahwa skripsi yang saya tulis ini benar – benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan skripsi saya ini hanya karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 9 Juni 2023

Yang membuat per



Tisa Ramadhani

## PRAKATA

*Bismillahirrahmanirrahim.*

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakaatuh.*

*Shalom, Om Swastyastu, Namu Buddhaya, Salam Kebajikan.*

*Alhamdulillahirobbil'alamin.* Puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan limpahan berkah, nikmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “**Optimalisasi Peran Dinas Sosial Dalam Penanganan Anak jalanan dan Gelandangan pengemis Di Wilayah Kota Makassar**”. Skripsi ini diajukan untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar sarjana (S1) di Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Tak lupa pula penulis kirimkan shalawat serta salam kepada junjungan kita, sang revolusioner, idola seluruh umat muslim yakni Nabi Muhammad SAW.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Karena sesungguhnya kesempurnaan hanya milik Allah SWT. Meskipun demikian, tentunya penulis juga memiliki tekad dan niat yang kokoh agar mampu menghasilkan skripsi yang baik dan bermanfaat. Dalam penyusunan skripsi ini, penulis sering dipertemukan dengan berbagai hambatan, Namun hambatan itulah yang membuat penulis semangat untuk bangkit dan meneruskan apa yang penulis telah mulai sampai sejauh ini. Dalam penyusunan skripsi ini, tentunya penulis mendapatkan banyak

dukungan, doa, arahan serta bimbingan dari berbagai pihak. Sehingga penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih khususnya kepada kedua orang tua penulis Bapak Syamsul dan Ibu Asmah, serta saudari penulis Alike kansa putri.. Terima kasih atas segala bentuk dorongan dan dukungan yang telah diberikan serta harapan mulia yang membuat penulis termotivasi agar bisa menjadi orang yang sukses di kemudian hari. Aamiin.

Selain itu, ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis haturkan kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor dan jajarannya;
2. Dr.Phil.Sukri,S.IP,M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan dan jajarannya;
3. Dr. A.M. Rusli, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;
4. Prof. Dr. H. Rasyid thaha, M.Si selaku Pembimbing I yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis dan memberikan banyak ilmu baru dan arahan dalam penyelesaian skripsi ini;
5. Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.IP, M.Si, selaku Pembimbing II sekaligus Penasehat Akademik yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing penulis sejak proposal hingga penyelesaian skripsi ini:

6. Para tim penguji yang telah memberikan masukan dan saran guna menyempurnakan skripsi ini menjadi lebih baik;
7. Seluruh dosen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si, (Alm) Prof Dr.A. Gau Kadir, MA, Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si, Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si, Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si, Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si, (Alm) Dr. H. Andi Syamsu Alam, M.Si, Dr. H. A.M. Rusli, M.Si, Suhardiman Syamsu, M.Si, Dr. Jayadi Nas, M.Si, Dr. Andi Lukman Irwan, S.IP, M.Si, Rahmatullah, S.IP, M.Si, Ashar Prawitno, S.IP, M.Si, Saharuddin S.IP, M.Si, yang telah memberikan pengetahuan dalam jenjang perkuliahan sarjana Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin:
8. Para pegawai dan staf akademik Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan bantuan kepada penulis;
9. Seluruh staf tata usaha serta staf pegawai Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah membantu dalam hal persuratan dan pelayanan administrasi.
10. Kepada staf perpustakaan Universitas Hasanuddin dan Perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan pelayanan dalam peminjaman buku sebagai sumber literatur penulis dari awal kuliah hingga penyusunan skripsi;

11. Para informan dalam penulisan skripsi ini yang telah menerima dan memberikan informasi yang penulis butuhkan dalam melakukan pengumpulan data dan sesi wawancara;
12. Teman – teman seperjuangan angkatan 2019 Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Terkhususnya Zeitgirls yang telah menyempatkan untuk membantu segala apa yang saya butuhkan pada saat penelitian.
13. Teman Rumah saya satu satunya sekaligus tetangga saya yang sangat berbesar hati meluangkan waktunya untuk menemani kesibukan saya dari awal saya menginjakkan kaki di perguruan tinggi hingga sampai saat ini.
14. Untuk Muthmainnah Teman saya yang sangat berjasa dalam keberlangsungan kegiatan penelitian skripsi ini dan untuk oktaviana karim juga sangat membantu saya dengan menjawab pertanyaan pertanyaan saya dalam mengerjakan skripsi ini, Zhahrilla adriani syam, Lili ling, Andi Rizka aulia, Putri dwi septefhani, Saya ucapkan Terima kasih sebanyak banyaknya untuk kalian dan yang tidak sempat saya sebutkan satu persatu.
15. Seluruh keluarga besar Himpunan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan (Himapem).

16. Teman – teman KKNT Smart Village Barru ( Mangempang ) atau  
Posko 4 Terbaik.

Makassar, 9 Juni 2023

**Tisa Ramadhani**

## DAFTAR ISI

## Halaman

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBARAN PERSETUJUAN SKRIPSI.....	i
LEMBAR PENERIMAAN SKRIPSI .....	i
PRAKATA .....	i
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR GAMBAR.....	x
DAFTAR TABEL .....	xi
ABSTRAK .....	xii
ABSTRACT.....	xiii
BAB I .....	1
PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	10
1.3 Tujuan Penelitian .....	10
1.4 Manfaat Penelitian .....	11
BAB II .....	12
TINJAUAN PUSTAKA .....	12
2.1 Optimalisasi Peran Dinas Sosial .....	12
2.1.1 Konsep Optimalisasi .....	14
2.2 Peran Dinas Sosial.....	16
2.3 Konsep Kemiskinan .....	21
2.3.1 Definisi Kemiskinan .....	21
2.3.2 Macam-Macam Kemiskinan .....	22

2.3.3	Penyebab Kemiskinan .....	24
2.4	Konsep Sosial Ekonomi.....	29
2.4.1	Pengangguran .....	30
2.4.2	Gepeng dan Anjal .....	33
2.4.3	Penyebab Timbul Gepeng dan Anjal.....	39
2.5	Penanganan Gepeng dan Anjal di Kota Makassar.....	40
2.5.1	Implementasi Kebijakan .....	45
2.5.2	Konsep Kebijakan.....	47
2.5.3	Dampak Kebijakan Pemerintah .....	48
2.6	Kerangka Konseptual.....	48
BAB III	.....	51
METODE PENELITIAN	.....	51
3.1	Tipe Dasar Penelitian.....	51
3.2	Lokasi Dan Waktu Penelitian.....	52
3.3	Informan Penelitian .....	52
3.4	Sumber Data .....	52
3.5	Fokus Penelitian.....	53
3.6	Teknik Pengumpulan Data .....	62
3.7	Analisis Data .....	64
BAB IV	.....	67
HASIL DAN PEMBAHASAN	.....	67
4.1	Hasil Penelitian .....	67
4.1.1	Gambaran Umum Dinas Sosial Kota Makassar .....	67
4.1.2	Visi dan Misi Dinas Sosial Makassar .....	68
4.1.3	Struktur Organisasi dan Tupoksi.....	69

4.1.4	Gambaran Anjal dan Gepeng di Wilayah Kota Makassar.....	89
4.1.5	Upaya Kebijakan dinas sosial dalam penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar .....	92
4.1.6	Optimalisasi Dinas Sosial dalam penanganan anjal dan gepeng di Kota Makassar .....	116
4.1.7	Kendala Dinas Sosial Dalam Penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar .....	121
4.2	Pembahasan .....	140
4.2.1	Peran Dinas Sosial .....	140
4.2.2	Upaya Kebijakan dinas sosial dalam penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar .....	157
4.2.3	Optimalisasi Dinas Sosial Dalam Penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar .....	163
4.2.4	Kendala Dinas Sosial Dalam Penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar .....	164
BAB V	.....	168
PENUTUP	.....	168
5.1	Kesimpulan.....	168
5.2	Saran .....	169
DAFTAR PUSTAKA	.....	171
LAMPIRAN	.....	174

## DAFTAR GAMBAR

	<b>Halaman</b>
Gambar 2. 1 Kerangka Konsep .....	50
Gambar 4. 1 Pembagian suplemen makanan, madu dan multivitamin .....	96
Gambar 4. 2 Bimbingan Keterampilan Sepeda Motor Warga Binaan Balai .....	96
Gambar 4. 3 Kegiatan Menjahit Baju.....	97
Gambar 4. 4 Kegiatan Pembinaan Hukum Warga Binaan Balai .....	97
Gambar 4. 5 Pendampingan Pembelajaran Daring .....	98
Gambar 4. 6 Bimbingan Mental Rohani Warga Binaan Balai .....	98
Gambar 4. 7 RSPTC Kota Makassar.....	115

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
Tabel 1. 1 Penduduk Kota Makassar 2019-2021 .....	4
Tabel 1. 2 Jumlah Penduduk Pada Tingkat Kemiskinan dan Pengangguran .....	4
Tabel 1. 3 Jumlah Penertiban Gepeng dan Anjal di Kota Makassar 2022 .	7
Tabel 4. 1 Jumlah Penertiban Gepeng dan Anjal di Kota Makassar 2022-2023 .....	89
Tabel 4. 2 Jumlah Anak Jalanan dan Gelandangan Tiap Kecamatan Kota Makassar 2020-2023 .....	90
Tabel 4. 3 Jumlah PMKS Dan Jumlah Balai Perlindungan & Rehabilitasi Sosial.....	91
Tabel 4. 4 Capaian Kinerja Keluaran Masing-Masing Sub Kegiatan Dinas Sosial Kota Makassar Tahun Anggaran 2023 .....	104
Tabel 4. 5 Program Keterampilan yang dilakukan Oleh Dinas Sosial ...	113
Tabel 4. 6 Pengukuran Capaian Sasaran 1 .....	117
Tabel 4. 7 Distribusi Bantuan Dinas Sosial Terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Kota Makassar 2023 .....	119
Tabel 4. 8 Capaian Hasil Penanganan PMKS Melalui Rehabilitasi Sosial .....	120
Tabel 4. 9 Ikhtisar Realisasi Pencapaian Target Kinerja Keuangan .....	126
Tabel 4. 10 Distribusi Penghasilan Anjal dan Gepeng .....	129

## ABSTRAK

**TISA RAMADHANI**, Nomor Induk Mahasiswa E051 191 070, Program studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Skripsi yang berjudul **“Optimalisasi Peran Dinas Sosial Dalam Penanganan Anjal dan Gepeng Di Wilayah Kota Makassar”**, dibawah bimbingan Bapak Prof. Dr. Rasyid Thaha, M.Si. sebagai Pembimbing Utama dan Bapak Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos.,M.Si. sebagai Pembimbing Pendamping.

Adanya penurunan angka gepeng di Kota Makassar tentu adanya upaya dari pemerintah, tetapi adanya sejumlah gepeng di Kota Makassar tentu juga mencerminkan suatu permasalahan yang tidak baik juga, apalagi data tersebut bukan jumlah gepeng keseluruhannya, dan akibatnya sampai saat ini gepeng masih bermunculan di dalam wilayah Kota Makassar. Tujuan penelitian ini dilakukan untuk mengetahui program kebijakan dinas sosial dalam penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar, untuk mengetahui kendala dinas sosial dalam penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif berupa penelitian lapangan (*field research*), Penelitian ini akan difokuskan pada “Optimalisasi Dinas Sosial dalam Penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar” yang objek utamanya merupakan anjal dan gepeng yang ada di Kota Makassar”. Hasil dari penelitian ini pembinaan oleh Dinas Sosial Kota Makassar untuk menangani anak jalanan di kota Makassar atau untuk mengekang tumbuh kembangnya, ada tahapan pembinaan daripada bertindak langsung pada objek yang merupakan anak jalanan itu sendiri. Salah satu tahapan pengembangannya adalah pembinaan pencegahan. Pembinaan pencegahan sendiri merupakan bentuk penyuluhan pertama yang diberikan oleh Dinas Sosial Kota Makassar dengan tujuan untuk mencegah komplikasi masalah yang ditimbulkan oleh anak jalanan serta perkembangan dan perluasan penyebarannya. Kesimpulan penelitian ini ialah untuk mengoptimalkan penanganan anak jalanan gelandangan dan pengemis, hasil yang dicapai sudah baik namun belum sepenuhnya terealisasi dengan sempurna dan optimal secara keseluruhan dikarenakan masih ada beberapa kendala.

**Kata Kunci: Optimalisasi, Anak jalanan dan Gepeng, Program, Dinas Sosial**

## ABSTRACT

**TISA RAMADHANI**, Student Identification Number E051 191 070, Government Science Study Program, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University. The thesis entitled "**Optimizing the Role of the Social Service in Handling Anjal and Squab in the Makassar City Region**", under the guidance of Prof. Dr. Rashid Thaha, M.Sc. as the Main Advisor and Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos.,M.Sc. as Companion Advisor.

*There is a decrease in the number of sprawl in Makassar City, of course there is an effort from the government, but the presence of a number of sprawl in Makassar City certainly also reflects a bad problem as well, especially since the data is not the total number of sprawl, and as a result, until now sprawl is still popping up in the region. Makassar city. The purpose of this research was to find out the social service policy program in handling Anjal and Squab in Makassar City, to find out the constraints of social service in handling Anjal and Squab in Makassar City. The research method uses a qualitative approach in the form of field research. This research will focus on "Optimization of the Social Service in Handling Anjal and Squats in Makassar City" whose main object is sprawl and sprawl in Makassar City. The results of this study are coaching by the Makassar City Social Service to deal with street children in the city of Makassar or to curb their growth and development, there are stages of coaching rather than direct action on objects which are street children themselves. One of the development stages is prevention coaching. Prevention coaching itself is the first form of counseling provided by the Makassar City Social Service with the aim of preventing complications from problems caused by street children as well as their development and expansion. The conclusion of this study is to optimize the handling of homeless children and homeless beggars, the results achieved have been good but have not been fully realized perfectly and optimally as a whole because there are still several obstacles.*

**Keywords: Optimization, Street children and sprawl, Program, Social Service**



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia salah satu negara kepulauan yang berpendapatan menengah dan masih dikategorikan negara berkembang. Setiap negara mempunyai tekad untuk lebih maju, menumbuhkan peningkatan pembangunan, dan kesejahteraan masyarakat. Dalam masalah pembangunan banyak hal yang dihadapi oleh negara-negara berkembang tentunya, proses pembangunan berlangsung juga mempunyai sisi positif dan negatif, sehingga sulit dipisahkan dalam pembangunan. Hal ini diperlukan pengembangan terhadap dampak positif agar dampak negatif berkurang. Selain itu, masalah kemiskinan juga terus menjadi beban besar sepanjang sejarah Indonesia. Kondisi ini merupakan sebuah ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik itu secara ekonomi, sosial, dan partisipasi masyarakat.

Hubungan positif antara urbanisasi dan pendapatan perkapita merupakan fakta khusus yang terlihat dari proses pembangunan. Pada umumnya semakin maju suatu negara berdasarkan pendapatan perkapita, maka semakin besar jumlah penduduk yang mendiami daerah perkotaan. Hal ini mencerminkan dari kepadatan kota yang menjadi urbanisasi untuk tidak kembali ke daerahnya, selain karena

sudah merasa nyaman, perasaan malu untuk kembali, dan juga berpikir lapangan pekerjaan di daerahnya lebih sempit daripada tempat di mana mereka tinggal sekarang. Sehingga mereka memutuskan untuk tetap tinggal dan bertahan hidup di perkotaan dengan melakukan kegiatan pekerjaan seadanya. Misalnya, bekerja berjualan kecil-kecilan, mengemis, dan memungut barang bekas sampai pekerjaan yang lebih layak menjemput mereka.

Terkait hal ini, pemerintah Makassar memiliki kebijakan yang berkaitan dengan permasalahan sosial tersebut yaitu Peraturan Daerah No. 2 tahun 2008 dengan isi pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Perda ini mengamanahkan kepada para pengambil kebijakan terkait dalam hal ini Dinas Sosial Kota Makassar untuk merumuskan kebijakan yang dapat memberdayakan kaum lemah dan terpinggirkan ini. Namun pada kenyataannya jumlah pengemis terkhusus pada Kota Makassar semakin hari semakin bertambah jumlahnya bahkan pada segelintir orang sudah menjadikan pengemis sebagai suatu profesi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya peranan pemerintah dalam penanganan pengemis ini masi terbilang belum maksimal menangani persoalan pengemis di Kota Makassar.

Berdasarkan data jumlah gelandangan dan pengemis (gepeng) yang berhasil terjaring patroli oleh petugas Dinas Sosial Kota Makassar menunjukkan jumlah gelandangan dan pengemis (gepeng) yang terjaring oleh Dinas Sosial Kota Makassar di tahun 2018 mengalami

penurunan di tahun 2019 akan tetapi mengalami peningkatan yang cukup signifikan ditahun berikutnya antara 2019 yaitu sebanyak 68 orang ke 2020 sebanyak 138 orang ini berarti upaya atau peranan pemerintah dalam menangani masalah pengemis ini masih belum berjalan dengan maksimal. Penanganan pengemis, adalah masalah serius yang harus dihadapi oleh semua pihak, Lembaga pemerintah maupun lembaga-lembaga non pemerintah (LSM) wilayah Kota Makassar dan masyarakat yang berinteraksi langsung dengan komunitasnya. Sehingga untuk menangani hal tersebut, pemerintah mengerahkan satuan polisi pamong praja dan membentuk Tim Reaksi Cepat (TRC) untuk menertibkan dan bahkan mengusir para gelandangan dan pengemis.

Kota Makassar adalah Provinsi Sulawesi Selatan yang berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1959 Tentang pembentukan Pemerintahan Kota Makassar. Kota Makassar merupakan Ibukota Provinsi Sulawesi Selatan sebagai pusat pemerintahan, dan menjadi pusat kegiatan perekonomian. Selain itu, Kota Makassar mempunyai daya tarik tersendiri bagi masyarakat kabupaten lainnya, ketertarikan tersebut ditandai dengan beberapa hal yaitu; berdirinya perkantoran, pusat pembelanjaan, sarana hiburan, dan restaurant yang memikat masyarakat desa untuk mengadu nasib ke Kota Makassar.

Pertumbuhan penduduk di pedesaan hingga luar provinsi menyebabkan bertambahnya jumlah penduduk di Kota Makassar. Berikut data jumlah penduduk Kota Makassar selama (2020-2022).

**Tabel 1. 1 Penduduk Kota Makassar 2019-2021**

No.	Tahun	Jumlah Penduduk
1.	2020	1.427.619
1	2021	1.432.189
2	2022	1.436.626

Berdasarkan Tabel 1.1 dapat disimpulkan bahwa penduduk Kota Makassar bertambah setiap tahunnya sehingga terjadi masalah kepadatan. Selain itu, masalah kepadatan penduduk dapat menyebabkan persaingan dan ketimpangan antara penduduk domisili dan penduduk urban. Selain itu, arus urbanisasi yang tidak seimbang dengan lapangan kerja yang tersedia dapat menimbulkan masalah pengangguran terbuka dan kemiskinan di Kota Makassar. Berikut merupakan data kemiskinan dan pengangguran Kota Makassar selama tahun (2019-2021).

**Tabel 1. 2 Jumlah Penduduk Pada Tingkat Kemiskinan dan Pengangguran**

No.	Tahun	Kemiskinan	Pengangguran
1	2019	66.220	80.636
2	2020	65.120	68.445
3	2021	69.980	110.833

Data pada Tabel 1.2 menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di Kota Makassar bertambah setiap tahunnya. Sedangkan pengangguran terbuka mengalami penurunan, tetapi tidak begitu besar jumlahnya. Berdasarkan berita beritakompas.co.id (2019) Mohammad Ramdhan Pomanto Walikota

makassar, beliau menyampaikan bahwa angka kemiskinan dan pengangguran di Kota Makassar mengalami trend penurunan, bahkan (5) lima tahun terakhir pertumbuhan ekonomi Kota Makassar berada pada tingkat stabil di atas rata-rata tingkat Kabupaten lain maupun Provinsi. Hal itu disampaikan sesuai memimpin rapat monitoring dan evaluasi implementasi Memorandum of Understanding (MoU) antara Pemerintah Kota Makassar dan Bank Indonesia Perwakilan Sulawesi Selatan.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Selatan tahun 2019, garis kemiskinan di perkotaan dan pedesaan relatif sama dengan tolak ukur komoditas makanan. Hal tersebut juga merujuk pada jumlah penduduk miskin, di mana penduduk miskin di Sulawesi Selatan periode September 2019 mencapai 386.545 ribu orang (15,01 persen), berkurang sebesar 9 ribu orang dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2020 yang jumlahnya 418.831 ribu orang (15,32 persen). Dan bertambah ditahun berikutnya sebanyak 442.513 ribu orang. Namun, jika dibandingkan dengan September tahun sebelumnya, jumlah penduduk miskin turun sebanyak 21 ribu orang (15,68 persen), dan selama periode Maret 2019 jumlah penduduk miskin di perkotaan dan pedesaan mengalami penurunan. Jumlah penduduk miskin di perkotaan turun sebesar 0,21 persen (dari 9,68 persen menjadi 9,47 persen), sedangkan di daerah pedesaan turun 0,35 persen (dari 18,03 persen menjadi 17,68). Gelandangan dan Pengemis (gepeng) adalah salah satu permasalahan yang berangkat dari kemiskinan, permasalahan ekonomi, ketimpangan

pembangunan, pendidikan, dan mental. Akan tetapi, kedua itu mempunyai perbedaan dalam permasalahan sosial.

Dalam Peraturan Daerah Makassar Nomor 2 Tahun 2008, gelandangan adalah seseorang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai norma kehidupan yang layak dalam masyarakat, tidak mempunyai mata pencaharian, dan tidak mempunyai tempat tinggal yang tetap. Sedangkan pengemis merupakan seseorang atau kelompok dan bertindak atas nama lembaga sosial yang mendapatkan penghasilan dengan cara memintaminta dijalan, di tempat umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial (Dinsos) Makassar, Andi Eldi Indra menjadi narasumber pada Kegiatan Rapat Koordinasi Penanganan Gelandangan dan Pengemis Tahun 2022. Bertempat di Lynt Hotel, Jalan Letjend Hertasning No. 62. Kegiatan yang diselenggarakan oleh Dinas Sosial (Dinsos) Sulsel ini dihadiri oleh Dinas Sosial Kab/Kota se-Sulsel, perwakilan Dinas Perhubungan Prov. Sulsel, dan perwakilan Satpol PP Sulsel. Juga perwakilan Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak.

Dalam kegiatan ini, ia memaparkan beberapa program dan strategi dari Dinsos Makassar dalam penanganan anak jalanan (Anjal) dan gelandangan pengemis (gepeng). Salah satunya dengan penggunaan Rumah Perlindungan dan Trauma Center (RPTC).

Menurut Maghfur (2010), masalah gepeng tidak dapat dilihat dari satu perspektif, dan persoalan gepeng bukan hanya masalah ketertiban

dan keindahan kota, tetapi lebih dari pada itu. Gepeng merupakan persoalan sistemik, keadilan, pemerataan, hak asasi manusia, dan persoalan kemanusiaan yang lainnya. Ada berbagai faktor yang menjadi penyebab maraknya dan sekaligus dampak yang ditimbulkan dari fenomena gepeng di suatu daerah, masing-masing lokasi memiliki konteks, karakteristik, dan historis yang berbeda-beda. Dari pengamatan penulis, fenomena gepeng semakin jelas terlihat dalam wilayah Kota Makassar dan umumnya gepeng yang beroperasi adalah masyarakat yang berasal dari luar Kota Makassar.

Namun, kehadiran gepeng tidak bisa dipastikan berapa banyak jumlahnya, karena Dinas Sosial Kota Makassar tidak memiliki data yang valid. Selama ini data yang diperoleh oleh Dinas Sosial hanya berupa data pembinaan atau penertiban. Di samping itu, masih saja terlihat gepeng yang berkeliaran dan melakukan aktivitas meminta-minta di malam hari, dan bahkan terlihat semakin bertambah.

Berikut adalah data jumlah penertiban gepeng di Kota Makassar selama (2022).

**Tabel 1. 3 Jumlah Penertiban Gepeng dan Anjal di Kota Makassar 2022**

No	Tahun	Anjal	Gepeng	Jumlah
1	2018	306	195	501
2	2019	208	100	308
3	2020	255	113	368
4	2021	100	90	190
5	2022	306	195	501

Sumber Data: Dinas Sosial Makassar 2023

Untuk tahun 2022 jumlah anjal, gelandangan dan pengemis yang terjaring patrol menembus hingga 501 orang yang dimana jumlah anjal, gelandangan dan pengemis mengalami peningkatan, anak jalanan 306 orang, dan gepeng 195 orang orang yang terjaring patroli. Permasalahan-permasalahan lain yaitu belum optimalnya ketersediaan panti rehabilitasi bagi para anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen di Kota Makassar. Kota Makassar belum memiliki asrama khusus.

Adanya penurunan angka gepeng di Kota Makassar tentu adanya upaya dari pemerintah, tetapi adanya sejumlah gepeng di Kota Makassar tentu juga mencerminkan suatu permasalahan yang tidak baik juga, apalagi data tersebut bukan jumlah gepeng keseluruhannya, dan akibatnya sampai saat ini gepeng masih bermunculan di dalam wilayah Kota Makassar. Peran pemerintah Kota dalam menangani masalah gepeng sangat penting, dan upaya untuk menanganinya adalah Pemerintah Kota Makassar sendiri khususnya Dinas Sosial. Berdasarkan implementasi Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2008 melalui Dinas Sosial Pemerintah Kota Makassar terdapat sanksi yang diberikan kepada pengemis dan gelandangan dilakukan berdasarkan acuan dari BAB VI Pasal 51. Penanganan gepeng diselenggarakan melalui upaya yang bersifat:

- a. preventif;
- b. koersif;
- c. rehabilitasi; dan

d. reintegrasi sosial

Sebagaimana disebutkan pada bab 2 pasal 6 dalam Peraturan Walikota. Pemerintah Kota Makassar telah membuat serangkaian kebijakan atau peraturan tentang penanganan terhadap gepeng. Akan tetapi, perlu dilihat kembali karena penanganan yang tidak efektif atau tidak tuntas akan menjadi sebuah dilema baru bagi pemerintahan sendiri. Implementasi sangat mempengaruhi hasil dari program sebuah peraturan yang sudah di buat sebaik mungkin.

Namun, Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2008 dan sanksi ternyata belum dapat meminimalisir atau menghentikan aktifitas anak gelandangan dan pengemis di Kota Makassar. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177). Selanjutnya data tahun 2019 Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Selatan dan Kota Makassar sudah menjaring ada 163 dan ada penambahan 332 anak jalan (anjali) dan pengemis. Motif anjali dan pengemis yang terjaring berperan sebagai sebagai penjual manisan, tisu, buku-buku agama dan stiker. Maraknya anak gelandangan dan pengemis semakin meningkat menjelang bulan puasa. Berdasarkan data Dinas Sosial Kota Makassar juga mengidentifikasi mayoritas anak gelandangan dan pengemis berasal dari luar Kota Makassar, seperti Jeneponto, Gowa, Takalar, Bantaeng, Sinjai dan Maros.

Menurut Tabrani dalam (Kompasiana, 2015), pemerintah harus bertindak dan mencari solusi karena masalah gepeng bisa menjadi sebuah bencana, seperti es yang mencair dan akan segera meluap membanjiri perkotaan. Berdasarkan uraian di atas, maka pentingnya diadakan suatu kajian terkait penanganan gepeng di Kota Makassar. Meskipun sudah dilakukan beberapa upaya dalam bentuk razia, rehabilitasi, pemulangan, dan pemberian modal usaha apabila gepeng tersebut domisili Makassar. Oleh karena itu penulis tertarik ingin melakukan penelitian lebih dalam dengan judul **“Optimalisasi Dinas Sosial dalam Penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan masalah yang telah diterapkan, maka fokus dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan dinas sosial dalam penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar?
2. Bagaimana kendala dinas sosial dalam penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui program kebijakan dinas sosial dalam penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar

2. Untuk mengetahui kendala dinas sosial dalam penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan terutama kajian mengenai optimalisasi dinas sosial dalam penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi informasi bagi masyarakat tentang bagaimana upaya dinas sosial dalam penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar.

3. Manfaat Metodologis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai tambah dan juga bisa dibandingkan dengan penelitian ilmiah lainnya terutama yang berkaitan peranan dinas sosial dalam penanganan Anjal dan Gepeng di Kota Makassar.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka merupakan uraian mengenai teori – teori dari suatu konsep yang digunakan untuk memperjelas dan menganalisis suatu permasalahan dalam penelitian. Teori – teori ini selanjutnya yang akan dijadikan sebagai batasan logis serta menjadi asumsi dasar terhadap penelitian yang dilakukan. Berikut adalah teori – teori yang diperuntukan dalam penelitian ini.

#### **2.1 Optimalisasi Peran Dinas Sosial**

Dinas Sosial Kota Makassar adalah merupakan salah satu tempat pelayanan sosial kepada gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis sering di tempatkan dengan posisi yang miskin secara ekonominya sehingga perlu diberikan sebuah bantuan berupa menanggulangi. Fenomena yang terjadi justru gelandangan dan pengemis belum diberikan penanggulangan. Bagaimana sebenarnya strategi pelaksanaan penanggulangan gelandangan dan pengemis tersebut. Dalam melaksanakan tugas, dinas sosial menyelenggarakan fungsi: perumusan kebijakan teknis dibidang sosial dan ketenagakerjaan: penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum di bidang sosial dan ketenagakerjaan: penanggulangan dan pelaksanaan tugas di bidang sosial dan ketenagakerjaan. Pekerjaan sosial merupakan kegiatan professional untuk membantu individu-individu kelompok-kelompok dan

masyarakat guna meningkatkan atau memperbaiki kemampuan mereka dalam berfungsi sosial serta menciptakan kondisi masyarakat yang memungkinkan mereka mencapai tujuan.

Dari pengertian diatas, maka seseorang pekerja sosial harus bisa menciptakan kondisi masyarakat yang baik dan teratur dalam menjaga setiap keberfungsian elemennya yang menjadi para pemeran berbagai peran yang ada di dalam masyarakat. Menciptakan kondisi masyarakat yang lebih baik. Secara umum tujuan dinas sosial penanggulangan masyarakat seperti salah satu pengemis dalam kesejahteraan ekonomi. Fungsi dinas sosial dan peran pekerja sosial sebagai berikut:

- a. Membantu orang meningkatkan dan menggunakan kemampuannya secara efektif untuk melaksanakan tugas-tugas kehidupan dan memecahkan masalah-masalah.
- b. Mengkaitkan orang dengan system-sistem sumber
- c. Memberikan fasilitas interaksi dengan system-sistem sumber
- d. Mempengaruhi kebijakan sosial
- e. Memeratakan atau menyalurkan sumber-sumber material

### **2.1.1 Konsep Optimalisasi**

Pengertian optimalisasi menurut Poerdwadarminta (Ali, 2014) adalah hasil yang dicapai sesuai dengan keinginan, jadi optimalisasi merupakan pencapaian hasil sesuai harapan secara efektif dan efisien". Optimalisasi banyak juga diartikan sebagai ukuran dimana semua kebutuhan dapat dipenuhi dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan. Sedangkan Menurut Winardii (Ali, 2014) optimalisasi adalah ukuran yang menyebabkan tercapainya tujuan jika dipandang dari sudut usaha. Optimalisasi adalah usaha memaksimalkan kegiatan sehingga mewujudkan keuntungan yang diinginkan atau dikehendaki. Dari uraian tersebut diketahui bahwa optimalisasi hanya dapat diwujudkan apabila dalam pewujudannya secara efektif dan efisien. Dalam penyelenggaraan organisasi, senantiasa tujuan diarahkan untuk mencapai hasil secara efektif dan efisien agar optimal.

Optimalisasi adalah mencari alternatif yang paling efektif atau kinerja yang dicapai dengan memaksimalkan faktor yang diinginkan dan meminimalkan yang tidak diinginkan. Sebagai perbandingan, berarti berusaha untuk mencapai hasil tertinggi atau maksimum atau hasil tanpa memperhatikan biaya atau bebann. Praktek optimalisasi dibatasi oleh kurangnya informasi yang lengkap, dan

kurangnya waktu untuk mengevaluasi informasi apa yang tersedia dari masalah, optimalisasi dicapai biasanya dengan menggunakan teknik pemograman linear dari riset operasi. dan juga digunakan untuk menentukan estimasi tertinggi, dengan meminimalkan kontribusi lainnya dan dapat diselesaikan secara efektif dan efisien terlebih dahulu menurut Heizer & Render (2011).

Menurut kamus besar bahasa Indonesia tahun 2008 Optimalisasi adalah berasal dari kata dasar optimal yang i terbaik, tertinggi, paling menguntungkan, menjadikan paling baik, menjadikan paling tinggi, pengoptimalan proses, cara, perbuatan mengoptimalkan (menjadikan paling baik, paling tinggi, dan sebagainya) sehingga optimalisasi adalah suatu tindakan, proses, atau metodologi untuk membuat sesuatu (sebagai sebuah desain, sistem, atau keputusan) menjadi lebih sepenuhnya sempurna, fungsional, atau lebih efektif. Mengacu pada pendapat Singiresu S Rao (2009) optimalisasi juga dapat didefinisikan sebagai proses untuk mendapatkan keadaan yang memberikan nilai maksimum atau minimum dari suatu fungsi. Dari beberapa referensi di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa optimalisasi adalah hasil yang dicapai sesuai dengan keinginan, jadi optimalisasi merupakan pencapaian hasil sesuai harapan secara efektif dan efisien.

Setelah mengetahui elemen-elemen atau dimensi-dimensi dalam mengetahui permasalahan maka untuk mengatasi hal itu dalam pemanfaatan dalam identifikasi optimalisasi, di antaranya adalah:

- 1). Mengidentifikasi tujuan.
- 2). Mengatasi kendala.
- 3). Pemecahan masalah yang lebih tepat dan dapat diandalkan.
- 4). Pengambilan keputusan yang lebih cepat.

Optimalisasi adalah usaha memaksimalkan kegiatan sehingga dapat mewujudkan keuntungan yang diinginkan atau dikehendaki. Dengan demikian, maka kesimpulan dari optimalisasi adalah sebagai upaya, proses, cara, dan perbuatan untuk menggunakan sumber-sumber yang dimiliki dalam rangka mencapai kondisi yang terbaik, paling menguntungkan dan paling diinginkan dalam batas – batas tertentu dan kriteria tertentu.

## **2.2 Peran Dinas Sosial**

- 1) Pengertian Dinas Sosial Kota Makassar

Dinas Sosial merupakan salah satu organisasi perangkat daerah yang berperan strategis dalam penanganan mengenai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial. Peran dari Dinas Sosial sangatlah penting dan dibutuhkan oleh

masyarakat Kota Makassar. Diyakini bahwa pembinaan yang berasal dari Dinas Sosial dapat membantu mengurangi keberadaan Gelandangan dan pengemis dan meningkatkan pemenuhan kebutuhan dasar bagi para fakir miskin.

## 2) Visi dan Misi Dinas Sosial

Diperuntukkan sebagai salah satu Organisasi Perangkat Daerah, Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Makassar dalam melaksanakan tugasnya disesuaikan dengan visi yang telah ditetapkan yaitu “Terwujudnya Pelayanan Sosial yang Prima Dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial”. Guna mencapai hasil yang optimal sesuai dengan visi yang telah ditetapkan, Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Makassar menetapkan Misi sebagai berikut :

- a) “Meningkatkan kualitas hidup bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial melalui rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial.
- b) Mengembangkan prakarsa dan mengoptimalkan peran aktif masyarakat dalam pendayagunaan potensi sumber kesejahteraan sosial berbasis nilai-nilai kepahlawanan, keperintisan dan kesetiakawanan sosial.
- c) Meningkatkan dan mengembangkan kapasitas keberdayaan lembaga kemasyarakatan.”

### 3) Tugas Dinas Sosial

Tugas Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Makassar sesuai dengan Peraturan Walikota Makassar Nomor 89 Tahun 2016 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Uraian Tugas Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat. Dalam hal menangani Gelandangan dan pengemis ditangani oleh Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas Kepala Dinas lingkup Rehabilitasi Sosial. Dalam melaksanakan tugas pokok, Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial mempunyai fungsi yang tercantum dalam Pasal 12 Ayat 3 sebagai berikut:

- a) penyusunan rencana dan program lingkup Rehabilitasi Sosial
- b) penyusunan petunjuk teknis operasional lingkup Rehabilitasi Sosial
- c) Penyelenggaraan pelayanan publik dan administrasi urusan pemerintahan daerah lingkup Rehabilitasi Sosial
- d) pembinaan, monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Rehabilitasi Sosial” Dalam melaksanakan fungsi tersebut, Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial mempunyai uraian tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 Ayat 4: 39

- a) merumuskan rencana program kerja dan kegiatan di Bidang Rehabilitasi Sosial yang berbasis kinerja sebagai pedoman pelaksanaan tugas
- b) merumuskan rencana dan mengkaji bahan perumusan kebijakan umum dan teknis di Bidang Rehabilitasi Sosial
- c) merumuskan penyusunan penetapan kinerja Bidang Rehabilitasi Sosial
- d) menjelaskan, membimbing dan membagi tugas kepada bawahan sesuai dengan rencana program yang telah ditetapkan agar program dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien
- e) merumuskan kebijakan teknis fasilitasi, koordinasi serta pembinaan teknis Rehabilitasi Sosial anak dan lanjut usia
- f) merumuskan kebijakan teknis fasilitasi, koordinasi serta pembinaan teknis rehabilitasi Sosial penyandang Disabilitas, orang dengan masalah kejiwaan dan orang dengan gangguan jiwa, dan penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan Zat Aditif (NAPZA)
- g) merumuskan kebijakan teknis fasilitasi, koordinasi serta pembinaan teknis rehabilitasi tuna sosial dan Korban Perdagangan Orang

- h) melaksanakan pelayanan rekomendasi dokumen di Bidang rehabilitasi Sosial
- i) mengoreksi susunan dan tulisan naskah dinas pada lingkup kewenangannya sesuai dengan tata naskah untuk ditandatangani pimpinan
- j) merumuskan Standar Operasional Prosedur (SOP), Standar Pelayanan Publik (SPP), dan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada lingkup Bidang Rehabilitasi Sosial
- k) melaksanakan hubungan kerja fungsional dengan Organisasi Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Pusat
- l) melaksanakan monitoring, evaluasi, dan menyusun pelaporan tugas dan kegiatan di Bidang Rehabilitasi Sosial
- m) melaksanakan tugas lain dari atasan sesuai tugas pokok dan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugas pokok, fungsi dan uraian tugas sebagaimana dimaksud diatas, Bidang Rehabilitasi Sosial terdiri dari :

- a) Seksi Rehabilitasi Sosial Anak dan Lanjut Usia

- b) Seksi Rehabilitasi Penyandang Disabilitas
- c) Seksi Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Perdagangan Orang.

### **2.3 Konsep Kemiskinan**

John Friedman, berpendapat bahwa kemiskinan merupakan ketidaksamaan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Basis kekuasaan sosial yang dimaksud adalah modal produktif/aset, sumber keuangan, organisasi sosial politik untuk mencapai kepentingan bersama, jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang, pengetahuan, keterampilan yang memadai, dan informasi yang berguna untuk kehidupan (Suyanto, 2013: 3).

Kemiskinan umumnya dikaitkan dengan kekurangan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup layak dan kemiskinan merupakan kondisi serba kekurangan dalam pemenuhan kebutuhan dasar yang disebabkan oleh efek dari kebijakan yang tidak dapat dihindari, merupakan akar kemiskinan, dan mengakibatkan ketidakberdayaan penduduk sehingga membawa gejala kemiskinan yang bersifat multidimensi (Limbong 2011: 211). Dari penjelasan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kemiskinan merupakan suatu keadaan di mana seseorang tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya yang mengakibatkan tidak mampu mengakumulasi aset dan mengakses layanan sosial.

#### **2.3.1 Definisi Kemiskinan**

John Friedman, berpendapat bahwa kemiskinan merupakan ketidaksamaan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Basis kekuasaan sosial yang dimaksud adalah modal produktif/aset, sumber keuangan, organisasi sosial politik untuk mencapai kepentingan bersama, jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang, pengetahuan, keterampilan yang memadai, dan informasi yang berguna untuk kehidupan (Suyanto, 2013: 3).

Kemiskinan umumnya dikaitkan dengan kekurangan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup layak dan kemiskinan merupakan kondisi serba kekurangan dalam pemenuhan kebutuhan dasar yang disebabkan oleh efek dari kebijakan yang tidak dapat dihindari, merupakan akar kemiskinan, dan mengakibatkan ketidakberdayaan penduduk sehingga membawa gejala kemiskinan yang bersifat multidimensi (Limbong 2011: 211). Dari penjelasan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kemiskinan merupakan suatu keadaan di mana seseorang tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya yang mengakibatkan tidak mampu mengakumulasi aset dan mengakses layanan sosial.

### **2.3.2 Macam-Macam Kemiskinan**

Dalam Pandu (2018: 19), kemiskinan secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua yaitu kemiskinan absolut

dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut merupakan kemiskinan yang diukur dengan membandingkan tingkat pendapatan seseorang dengan tingkat yang dibutuhkan untuk memperoleh kebutuhan dasarnya, kebutuhan dasar dalam hal ini adalah kebutuhan yang meliputi konsumsi pribadi dan kebutuhan pelayanan sosial. Kemiskinan relatif merupakan di mana tinggi rendahnya tingkat kemiskinan ditentukan oleh lingkungan sekitarnya (Arsyad, 2010).

Kemiskinan jika ditinjau dari penyebabnya dapat dibedakan menjadi dua yaitu kemiskinan alamiah dan kemiskinan buatan. Kemiskinan alamiah adalah kemiskinan yang timbul akibat kelangkaan SDA, kondisi tanah yang tandus, tidak tersedianya irigasi, dan langkanya prasarana lainnya, hal ini merupakan penyebab utama kemiskinan. Sedangkan kemiskinan buatan terjadi karena munculnya kelembagaan yang membuat masyarakat tidak dapat menguasai sumber daya, sarana, dan fasilitas ekonomi secara merata (Mas'ood, 2003: 138). Kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu; kemiskinan alami (kultural) dan kemiskinan struktural.

Kemiskinan alami berkaitan dengan kepemilikan faktor-faktor produksi, tingkat produktivitas, perkembangan masyarakat itu sendiri. Sedangkan kemiskinan struktural

merupakan masalah yang timbul dari laju pembangunan dan strategi, serta kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah (Subandi, 2014: 78). Kemiskinan buatan kerap sering disamakan dengan pengertian kemiskinan struktural. Selo Soemardjan dalam Arsyad (2010: 301), menganggap bahwa kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh masyarakat karena struktur sosial masyarakat tersebut. Sehingga, membuat masyarakat tidak mampu menikmati sumber pendapatan yang tersedia. Sedangkan menurut Limbong (2011: 221), kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diciptakan oleh sistem yang terorganisasi, sehingga terjadi proses kemiskinan rakyat. Ciri utama kemiskinan struktural adalah tidak terjadinya mobilitas sosial vertikal, kalau adapun sifatnya lamban sekali. Masyarakat miskin akan tetap miskin, sedangkan golongan kaya akan tetap menikmati kekayaannya. Menurut pendekatan struktural, faktor penyebabnya adalah terletak pada lingkungan struktural yang membuat orang miskin menjadi malas untuk meningkatkan taraf hidup mereka (Suyanto, 2013: 11).

### **2.3.3 Penyebab Kemiskinan**

Mengenai kemiskinan tidak lepas dari suatu permasalahan kesejahteraan, diantaranya dari pengukuran

kemiskinan itu sendiri. Pindyck dalam Nuryitmawan (2016: 34), menjelaskan bahwa kesejahteraan menjadi antitesis dari kemiskinan yang dialami oleh seseorang. Kaitannya kesejahteraan dengan kemiskinan juga tercermin dari pengukuran kesejahteraan menggunakan garis kemiskinan yaitu dengan standar USD \$1 atau USD \$2 perkapita perhari. Semakin besarnya jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, maka akan mencerminkan semakin rendah taraf kesejahteraan masyarakat dalam suatu negara. Menurut Rahardjo (2016: 26), pengertian kesejahteraan umum mengacu pada teori utilitarianisme yang bahwa kebenaran adalah kebahagiaan yang sebesar-besarnya dari sebanyak-banyaknya orang (Pandu, 2018: 13).

Ahli ekonomi Vilfredo Pareto dalam Deliarnov (2010: 111), menyatakan kesejahteraan akan tercapai apabila tercipta situasi optimal. Situasi optimal terjadi apabila tidak ada individu dapat berbuat lebih baik tanpa membuat orang lain lebih buruk, di samping itu, pengalokasian sumber daya dikatakan efisien bila kondisi yang dicapai tidak bisa dicapai lebih baik lagi. Bank Dunia dalam Zailani (2016: 27), bahwa kemiskinan menunjuk situasi pada kekurangan yang nyata dalam kesejahteraan.

Karena itu masalah kemiskinan selalu dikaitkan dengan kesejahteraan (Pandu, 2018: 14). Pandu (2018), untuk menilai taraf kesejahteraan masyarakat dalam suatu negara harus dilakukan pengukuran kesejahteraan. Pada tataran global terjadi perdebatan mengenai indikator pengukuran atas kesejahteraan mewakili dua kubu dengan pandangan pembangunan yang berbeda. Kubu pertama menilai kesejahteraan harus diukur dari PDB dan pendapatan perkapita. Kubu kedua memandang kesejahteraan harus dilihat dari pembangunan manusia (Rahardjo, 2016: 29). Tetapi Sen dan UI Haq, menolak PDB sebagai pengukuran kesejahteraan yang dilakukan dengan merancang Indeks Pembangunan Manusia (IPM), memuat tiga hal yakni pendapatan perkapita, usia harapan hidup, dan angka partisipasi sekolah sebagai alternatif untuk melihat kesejahteraan.

Indeks pembangunan manusia memuat pemikiran bahwa rakyat merupakan kekayaan sebenar-benarnya dari sebuah negara dan pembangunan harus membuat lingkungan yang memungkinkan penghuninya untuk menikmati hidup panjang, sehat, dan berdaya cipta (Fiaramonti, 2017: 127-129).

Dalam Pandu (2018: 22), terdapat banyak hal yang membuat orang menjadi jatuh miskin. Namun, tidak ada jawaban yang mampu untuk menjelaskan mengapa seseorang menjadi miskin secara sekaligus. Fenomena ini ditunjukkan dengan beragamnya pendapat yang mencoba mencari sebab dari kemiskinan. Perbedaan tersebut dikarenakan terdapatnya perbedaan wilayah, potensi alam, dan maupun kondisi tertentu saat mencoba mencari penyebab kemiskinan.

Sharp, et al dalam Subandi (2014: 78), mengidentifikasi tiga penyebab kemiskinan. Menurut mereka, tiga hal tersebut adalah:

- 1) Secara mikro, kemiskinan timbul karena ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya yang membuat distribusi pendapatan menjadi timpang;
- 2) Munculnya kemiskinan disebabkan karena perbedaan kualitas SDM;
- 3) Adanya perbedaan dalam mengakses modal.
- 4) kemiskinan dapat disebabkan oleh berbagai persoalan.

Diantaranya penyebab kemiskinan terdiri dari:

- 1) Gagal dalam perolehan hak milik, terutama tanah dan modal;

- 2) Ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana, dan prasarana yang jumlahnya terbatas;
- 3) Kebijakan pembangunan yang menyimpang perkotaan;
- 4) Terdapat perbedaan kesempatan diantara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung;
- 5) Adanya perbedaan SDM dan perbedaan antar sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern);
- 6) Rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya;
- 7) Tidak adanya good governance; dan
- 8) Pengelolaan SDA yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Sedangkan menurut ekonom Dorodjatun Kuntjara Jakti, kemiskinan disebabkan oleh kebijakan dalam pembangunan yang tidak seimbang, sehingga menimbulkan dampak pada munculnya kemiskinan, terutama kemiskinan perkotaan (Limbong, 2011: 216).

Ekonom M. Todaro berpendapat bahwa ada beberapa faktor penyebab kemiskinan diantaranya ialah:

- 1) Perbedaan letak geografis, penduduk, dan pendapatan.
- 2) Perbedaan sejarah, terutama penjajahan oleh negara yang berlainan.
- 3) Perbedaan SDA dan SDM.
- 4) Perbedaan negara dan swasta.
- 5) Perbedaan struktur industri.
- 6) Perbedaan tingkatan, ketergantungan pada kekuatan ekonomi, dan politik negara lain.
- 7) Perbedaan pembagian kekuasaan, struktur politik, dan kelembagaan dalam negara (Limbong, 2011: 217-218).

Dari penjelasan para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa penyebab kemiskinan adalah kegagalan dalam mencukupi kebutuhan dasar seperti (sandang, pangan, papan, pendidikan, kesehatan), gagal dalam kepemilikan aset, dan perbedaan kualitas sumber daya manusia (Pandu, 2018: 24). Menurut Moehar (2002: 17), kemiskinan adalah salah satu dari banyaknya masalah yang sulit untuk didefinisikan dan dijelaskan.

#### **2.4 Konsep Sosial Ekonomi**

Sosial ekonomi merupakan sebuah kedudukan individu atau kelompok, dan dalam hal tersebut ditentukan oleh latar belakang pendidikan dan pendapatan. Pendekatan ini merupakan pendekatan status sosial atau kondisi ekonomi seseorang yang banyak

dikembangkan secara luas dikalangan sosiologi maupun psikologi. Menurut Mubyarto (2003), kondisi ekonomi adalah salah satu usaha yang diarahkan pada lingkungan masyarakat. Hal tersebut untuk memperbaiki tingkat kehidupan yang lebih baik ke depan dengan tidak mengabaikan dasar angkatan sebelumnya. Selain itu, sosial ekonomi diartikan sebagai keadaan ekonomi seseorang dalam bermasyarakat, di mana tingkat sosial ekonomi seseorang dengan orang mempunyai perbedaan (tinggi, menengah, rendah), hal tersebut dinilai dari pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan hidupnya (Afrizal (2013: 13).

#### **2.4.1 Pengangguran**

Yarlina dalam Saiful (2017: 24), pengangguran merupakan suatu keadaan di mana seseorang yang tergolong dalam angkatan kerja atau ingin mendapatkan pekerjaan, tetapi belum mendapat pekerjaan tersebut. Selain itu, ketiadaan pendapatan menyebabkan pengangguran harus mengurangi pengeluarannya yang menyebabkan menurunnya tingkat kemakmuran dan tingkat kesejahteraan. Kondisi pengangguran yang berkepanjangan dapat menyebabkan mental yang buruk terhadap pengangguran dan keluarganya. Di satu sisi, tingkat pengangguran yang tinggi juga dapat menimbulkan kekacauan politik, keamanan,

dan sosial, sehingga mengganggu pertumbuhan dan pembangunan ekonomi.

Akhirnya jangka panjang dari persoalan pengangguran ini adalah menurunnya Pendapatan Nasional Bruto (PNB) dan pendapatan perkapita suatu negara. Dalam Saiful (2017: 24), berikut adalah beberapa jenis pengangguran ditinjau dari interpretasi ekonomi, antara lain yaitu:

- a. Pengangguran fiksional (Frictional Unemployment), merupakan pengangguran yang disebabkan adanya keinginan pekerja untuk mencari pekerjaan yang lebih baik. Pengangguran ini juga merupakan pengangguran normal dan tidak dianggap sebagai masalah yang serius.
- b. Pengangguran struktural (Structural Unemployment) adalah pengangguran yang disebabkan adanya perubahan atau perkembangan teknologi dalam aktivitas kegiatan ekonomi. Sehingga terdapat ketaksesuaian antara keterampilan yang dimiliki dengan yang dibutuhkan lapangan kerja.
- c. Pengangguran siklikal (Cyclical Unemployment) adalah pengangguran yang disebabkan adanya fluktuasi atau siklus dalam perkembangan siklus bisnis atau dikarenakan oleh kemerosotan perekonomian suatu Negara. Kemerosotan ekonomi bisa berasal dari dalam negara dan

bisa juga dari luar negara, seperti; konsumsi, investasi, dan ekspor.

- d. Pengangguran musiman (Seasonal Unemployment), adalah pengangguran yang dipengaruhi oleh perubahan musim, bersifat sementara, dan terjadi dalam jangka pendek secara berulang-ulang.

Yarlina dalam Saiful (2017: 26), pengangguran merupakan masalah yang begitu nyata dan dekat dengan lingkungan. Masalah pengangguran dapat menimbulkan masalah baru di bidang ekonomi maupun non-ekonomi. Tingkat pengangguran yang tinggi dapat menimbulkan rendahnya pendapatan masyarakat yang selanjutnya menyebabkan kemiskinan. Berdasarkan dalam hal tersebut, bahwa kemiskinan merupakan suatu faktor penentu yang mempengaruhi permasalahan seperti keterbelakangan, kebodohan, ketelantaran, kriminalitas, kekerasan, perdagangan manusia, buta huruf, putus sekolah, anak jalanan, dan pekerja anak. Dengan demikian kemiskinan tidak hanya dilihat dari satu sisi rendahnya pendapatan, tetapi harus dari banyak aspek yang saling terkait sehingga bersifat multidimensi.

## **2.4.2 Gepeng dan Anjal**

### **1. Pengertian Anak Jalanan**

Anak jalanan, tekyan, arek kere, anak gelandangan, atau kadang disebut juga secara eufemistis sebagai anak mandiri. Usulan Rano Karno tatkala ia menjabat sebagai Duta Besar UNICEF, sesungguhnya mereka adalah anak-anak yang tersisih, marginal, dan teralienasi dari perlakuan kasih sayang karena kebanyakan dalam usia yang relatif dini sudah harus berhadapan dengan lingkungan kota yang keras, dan bahkan sangat tidak bersahabat. Di berbagai sudut kota, sering terjadi, anak jalanan harus bertahan hidup dengan cara-cara yang secara sosial kurang atau bahkan tidak dapat diterima masyarakat umum, sekedar untuk menghilangkan rasa lapar dan keterpaksaan untuk membantu keluarganya (Suyanto, 2013: 199- 200). Marginal, rentan, eksploitatif adalah istilah-istilah yang sangat tepat untuk menggambarkan kondisi dan kehidupan anak jalanan. Marginal karena mereka melakukan jenis pekerjaan yang tidak jelas jenjang kariernya, kurang dihargai, dan umumnya juga tidak menjanjikan prospek apapun dimasa depan. Rentan karena resiko yang harus ditanggung akibat jam kerja yang sangat panjang benar-benar dari segi kesehatan maupun

sosial sangat rawan. Adapun disebut eksploitatif karena mereka biasanya memiliki posisi tawar-menawar (bargaining position) yang sangat lemah, tersubordinasi, dan cenderung menjadi objek perlakuan yang sewenang-wenang dari ulah preman atau oknum aparat yang tidak bertanggung jawab. Farid dalam (Wahyudi, 2019) menjelaskan bahwa sebagai bagian dari pekerja anak (child labour), anak jalanan sendiri sebenarnya bukanlah kelompok yang homogen. Mereka cukup beragam, dan dapat dibedakan atas dasar pekerjaannya, hubungannya dengan orang tua atau orang-orang dewasa yang terdekat, waktu dan jenis kegiatannya di jalanan, serta jenis kelaminnya. Menurut Surbakti dkk berdasarkan kajian di lapangan, secara garis besar anak jalanan dibedakan dalam tiga kelompok. Pertama, children on the street, yakni anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi sebagai pekerja anak di jalan, namun masih mempunyai yang kuat dengan orang tua mereka. Sebagian penghasilan mereka di jalanan diberikan kepada orang tuanya. Fungsi anak jalanan pada kategori ini adalah untuk membantu memperkuat penyangga ekonomi keluarganya karena beban atau tekanan kemiskinan yang ditanggung tidak dapat diselesaikan sendiri oleh kedua orang tuanya.

Kedua, *children of the street*, yakni anak-anak yang berpartisipasi penuh dijalanan, baik secara sosial maupun ekonomi. Beberapa diantara mereka masih mempunyai hubungan dengan orang tuanya, tetapi frekuensi pertemuan mereka tidak menentu. Banyak diantara mereka adalah anak-anak yang karena suatu sebab biasanya kekerasan, lari atau pergi dari rumah. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa anak-anak pada kategori ini sangat rawan terhadap perlakuan salah, baik secara sosial-emosional, fisik maupun seksual. Ketiga, *children from families of the street*, yakni anak-anak yang berasal dari keluarga yang hidup di jalanan. Walaupun anak-anak ini mempunyai hubungan kekeluargaan yang cukup kuat, tetapi hidup mereka terombang-ambing dari satu tempat ketempat yang lain dengan segala resikonya. Salah satu ciri penting dari kategori ini adalah penampakan kehidupan jalanan sejak anak masih bayi, bahkan sejak masih dalam kandungan. Di Indonesia, kategori ini dengan mudah ditemui di berbagai kolong jembatan, rumah-rumah liar sepanjang rel kereta api, dan sebagainya, walau secara kuantitatif jumlahnya belum diketahui secara pasti. Disini juga menjelaskan tentang aspek dan masalah yang kerap dihadapi anak jalanan yaitu sebagai berikut:

- a) Aspek pendidikan : sebagian besar putus sekolah karena waktunya habis dijalan.
- b) Aspek intimidasi : menjadi sasaran tindak kekerasan anak jalanan yang lebih dewasa, kelompok lain, petugas dan razia.
- c) Aspek penyalahgunaan obat dan zat adiktif : ngelem, minuman keras, pil KB dan sejenisnya.
- d) Aspek kesehatan : rentan penyakit kulit, PMS, gonorrhoe, paru-paru.
- e) Aspek tempat tinggal : umumnya di sembarang tempat, di gubuk-gubuk atau di pemukiman kumuh.
- f) Aspek resiko kerja : tertabrak, pengaruh sampah.
- g) Aspek hubungan dengan keluarga : umumnya renggang, dan bahkan tidak berhubungan
- h) Aspek makanan: seadanya, kadang mengais dari tempat sampah, dan beli

## 2. Pengertian Gepeng

Kata gelandangan dan pengemis disingkat dengan “gepeng”, masyarakat Indonesia secara umum sudah sangat akrab dengan singkatan “gepeng” tersebut yang mana tidak hanya menjadi kosa kata umum dalam percakapan sehari-hari dan topik pemberitaan media masa, tetapi juga sudah menjadi istilah dalam kebijakan

Pemerintah merujuk pada sekelompok orang tertentu yang lazim ditemui dikota-kota besar khususnya di Kota Makassar. Kosa kata lain yang juga sering digunakan untuk menyebutkan keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut dimasyarakat Indonesia adalah Tunawisma. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan, pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Mengemis ialah upaya meminta harta orang lain, bukan untuk kemaslahatan agama melainkan untuk kepentingan pribadi.

Selanjutnya, pengertian gelandangan adalah orang yang tidak punya tempat tinggal tetap, tidak tentu pekerjaannya, berkeliaran, mondar-mandir kesana-sini,

tidak tentu tujuannya, bertualang. Adapun yang dimaksud dengan pengemis dalam terminologi ilmu sosial adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial Pasal 5 ayat (1) Menjelaskan, Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditujukan kepada: perseorangan, keluarga, kelompok, masyarakat, gelandangan dan pengemis dikategorikan sebagai kelompok masyarakat yang mengalami disfungsi sosial atau Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Sebagai aturan hukum tentang kesejahteraan sosial di Indonesia, maka Undang-undang ini menekankan kegiatan pokok yaitu penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi masyarakat yang diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial: kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, keturunan sosial dan penyimpangan pelaku, korban bencana, dan atau korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Dalam lingkup ini gelandangan dan pengemis jelas sebagai kelompok masyarakat yang

mengalami masalah kemiskinan sehingga masalah kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut haruslah menyentuh gelandangan dan pengemis.

#### **2.4.3 Penyebab Timbul Gepeng dan Anjal**

Saiful (2017: 30), gepeng adalah singkatan kata dari istilah gelandangan dan pengemis, kedua tersebut merupakan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Menurut Iqbali (2005), gelandangan termasuk golongan yang mempunyai kedudukan lebih terhormat dari pada pengemis. Selain itu, gelandangan biasanya memiliki pekerjaan tetapi tidak memiliki tempat tinggal yang tetap (berpindah-pindah). Sedangkan pengemis hanya mengharapkan belas kasihan dari orang lain dan mereka golongan yang mempunyai tempat tinggal yang tetap. Dalam Saiful (2017: 32), ada beberapa faktor kemiskinan yang mempengaruhi timbulnya seseorang menjadi gepeng, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Faktor natural adalah hal-hal yang menyebabkan seseorang menjadi miskin karena memang berasal dari keluarga yang miskin.
2. Faktor kultural merupakan faktor yang disebabkan dari dalam, seperti budaya, lingkungan, dan mental dia sendiri yang menyebabkan seseorang terbelit dalam kemiskinan.

3. Faktor struktural adalah hal-hal yang membuat seseorang menjadi miskin karena kebijakan yang diberlakukan membuat mereka sulit untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka.

## **2.5 Penanganan Gepeng dan Anjal di Kota Makassar**

Sebagaimana yang sudah diketahui peraturan merupakan sebuah kebijakan yang disusun oleh lembaga pemerintah atau elite politik. Penyusunan peraturan tersebut mulai dari melihat sebuah permasalahan atau fenomena yang tidak sesuai dengan kehidupan masyarakat atau terdapat sebuah masalah pada lingkungan tersebut dengan maksud untuk menyelesaikan atau menuntaskan masalah. Melihat permasalahan gepeng adalah sebuah masalah sosial dalam lingkungan masyarakat yang tidak sesuai dengan kehidupan yang baik. Namun, dibalik itu gepeng merupakan sebuah fenomena dari kebiasaan yang dipengaruhi oleh sebab-sebab dasar seperti ketidakmampuan atau kekurangan (kemiskinan, pendidikan rendah, dan mental). Gepeng secara sadar atau tidak sadar mereka telah melakukan sebuah yang tidak baik dalam berkehidupan bernegara, tetapi mereka bukan kriminal, bukan pula sebuah masalah besar, dan mereka bukan pula tidak menghayati diri mereka. Namun, mereka adalah orang-orang yang kurang perhatian dari kebijakan pemerintah sendiri, yang terasing dari hak kepemilikan, perbedaan antara si kaya dan si miskin.

Mereka hadir di muka umum dengan mengharap iba atau balas kasih dari orang lain bukan mereka rendah, bukan pula mereka tidak punya malu, tetapi mereka terpaksa dari keputusasaan berjuang. Bila di lihat dengan kasat mata hati yang dalam, mereka hadir dengan menampakkan bahwa mereka ada dan mereka kurang kepedulian dari orang yang mereka sayangi, terutama keluarga, kerabat, bahkan masyarakat sekelilingnya.

Mereka hadir terkadang mengkritik kebijakan pemerintahan pusat/daerah. Secara tidak sadar bisa dirasakan bahwa mereka kurang tersentuh perhatian dari kebijakan pertumbuhan ekonomi yang tujuan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat dalam negara.

Demikian hal itu, pemerintah Kota Makassar juga berupaya untuk menanggulangi permasalahan gepeng atau Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), melalui Dinas Sosial dengan tujuan penanganan dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Peraturan Walikota Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Orang Terlantar Dan Tuna Sosial Lainnya Dalam Wilayah, sesuai dengan pertimbangan penjelasan dari huruf (c) yang dijelaskan dalam Peraturan . Bab 1 Pasal 1 angka 14, bahwa

Penanganan adalah suatu proses atau cara serta tindakan yang ditempuh melalui upaya preventif, koersif, rehabilitatif, dan reintegrasi sosial dalam rangka melindungi, memberdayakan gelandangan dan pengemis. Sebagaimana yang dijelaskan pada bab 2 Pasal 7 adalah sebagai berikut:

#### 1. Upaya Preventif

- 1) Upaya Preventif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf (a) dilakukan melalui:
  - a. Pelatihan keterampilan;
  - b. Pelayanan kesehatan;
  - c. Penyuluhan dan edukasi masyarakat;
  - d. Pemberian informasi melalui media cetak dan elektronik;
  - e. Bimbingan sosial.
- 2) Pelatihan keterampilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh Dinas Sosial dan Dinas Tenaga Kerja Kota yang mempunyai tugas dan fungsi dibidang Pelatihan tenaga kerja.
- 3) Pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan Kota.
- 4) Penyuluhan dan edukasi masyarakat, pemberian informasi melalui media cetak dan elektronik, bimbingan sosial, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c huruf d dan

huruf e dilaksanakan oleh Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang sosial.

## 2. Upaya Koersif

- 1) Upaya Koersif dijelaskan pada Pasal 8, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 6 huruf b dilakukan melalui:
  - a. Penertiban;
  - b. Pembinaan spiritual;
  - c. Pembinaan di Rumah Singgah Sementara (RSS); dan
  - d. Rujukan.
- 2) Tindakan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan terhadap setiap orang yang:
  - a. Tinggal di tempat umum;
  - b. Mengalami gangguan jiwa (psikotik) yang berada di tempat umum;
  - c. Meminta-minta di tempat-tempat umum, pemukiman, peribadatan; dan/atau
  - d. Meminta-minta dengan mengatasnamakan lembaga atau organisasi yang belum memiliki izin sesuai ketentuan.
- 3) Tindakan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) yang memiliki tugas dan fungsi di bidang penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum.

- 4) Pembinaan spiritual sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan secara terpadu oleh Dinas Syariat Islam dan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU).
- 5) Pembinaan di RSS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan oleh Dinas Sosial.
- 6) Pelimpahan/rujukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d adalah tindakan mengembalikan gelandangan, pengemis dan tuna sosial lainnya ke daerah asalnya atau merujuk kepada Dinas sosial Makassar dan atau instansi yang terkait lainnya untuk penanganan lebih lanjut.

### 3. Upaya Rehabilitasi

- 1) Upaya rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c dilakukan melalui:
  - a. Motivasi dan diagnosa psikososial;
  - b. Penampungan sementara;
  - c. Bimbingan mental spiritual;
  - d. Bimbingan fisik;
  - e. Investigasi dan konseling psikososial;
  - f. Pelayanan aksesibilitas; dan
  - g. Rujukan.
- 2) Rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan di RSS.

- 3) Setiap gelandangan dan pengemis yang masuk dalam Rumah Singgah Sementara (RSS) wajib mengikuti program rehabilitasi sosial.
- 4) Rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Dinas sosial Kota Makassar.

### **2.5.1 Implementasi Kebijakan**

Menurut Samudra dalam Ferdinand (2018: 18), implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau (outcomes) bagi masyarakat. Di samping itu, tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Perumusan kebijakan di satu sisi mempunyai proses yang memiliki logika (bottom-up) seperti, proses kebijakan diawali melihat atau mendengar aspirasi dari masyarakat, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain adalah memiliki logika (top-down) di dalamnya seperti, penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro. Lebih dalam, implementasi merupakan sebuah proses untuk mencapai atau mewujudkan penyusunan kebijakan menjadi sebuah tindakan kebijakan guna mewujudkan hasil akhir yang diinginkan.

Selain itu, proses pelaksanaan kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku lembaga atau pemerintahan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut hal-hal pada kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Dalam hal tersebut, secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari pihak-pihak yang terlibat. Di samping itu, kesalahan atau ketidaksesuaian kebijakan biasanya dapat dinilai setelah sebuah kebijakan tersebut dilaksanakan dan keberhasilan dari pelaksanaan dari sebuah kebijakan dapat di analisis setelah dilakukan seperti dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan tersebut.

Menurut Edwards III dalam Wahyudi (2016), pelaksanaan kebijakan dapat disimpulkan dari tahapan proses penyusunan kebijakan dan tahapan perumusan kebijakan serta mencangkup konsekuensi-konsekuensi yang akan ditimbulkan oleh sebuah kebijakan tersebut. Edwards III, menyatakan bahwa aspek-aspek yang berhubungan kuat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan adalah komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat aspek tersebut mempengaruhi terhadap pelaksanaan kebijakan, baik secara langsung maupun tidak secara langsung, serta masing-masing aspek saling berhubungan dengan aspek lainnya (Ramdhani, 2017: 5).

### **2.5.2 Konsep Kebijakan**

Dalam Ramdhani (2017) menurut Iskandar (2012), kebijakan merupakan serangkaian atau kumpulan rencana program yang meliputi, aktivitas, aksi, keputusan, sikap, untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilakukan oleh sebuah lembaga atau aktoraktor, sebagai tahapan untuk penyelesaian masalah yang dihadapi. Menerapkan kebijakan sebuah langkah penting bagi organisasi atau lembaga untuk mencapai tujuannya. Dalam Ramdhani (2017) menurut Thoha (2012), dalam aspek kebijakan terbagi dua, adalah sebagai berikut:

- a. Kebijakan adalah praktika sosial, kebijakan bukan (event) yang asing dan tunggal. Namun, kebijakan merupakan sesuatu yang dihasilkan pemerintah yang dirumuskan dengan berdasarkan pertimbangan dan melihat sesuatu permasalahan atau kejadian yang terjadi di masyarakat.
- b. Kebijakan adalah suatu langkah atas permasalahan yang terjadi di masyarakat, baik untuk menyelesaikan sesuatu permasalahan. Secara keseluruhan kebijakan adalah sebuah usaha atau upaya untuk memecahkan suatu permasalahan tertentu yang terjadi di masyarakat.

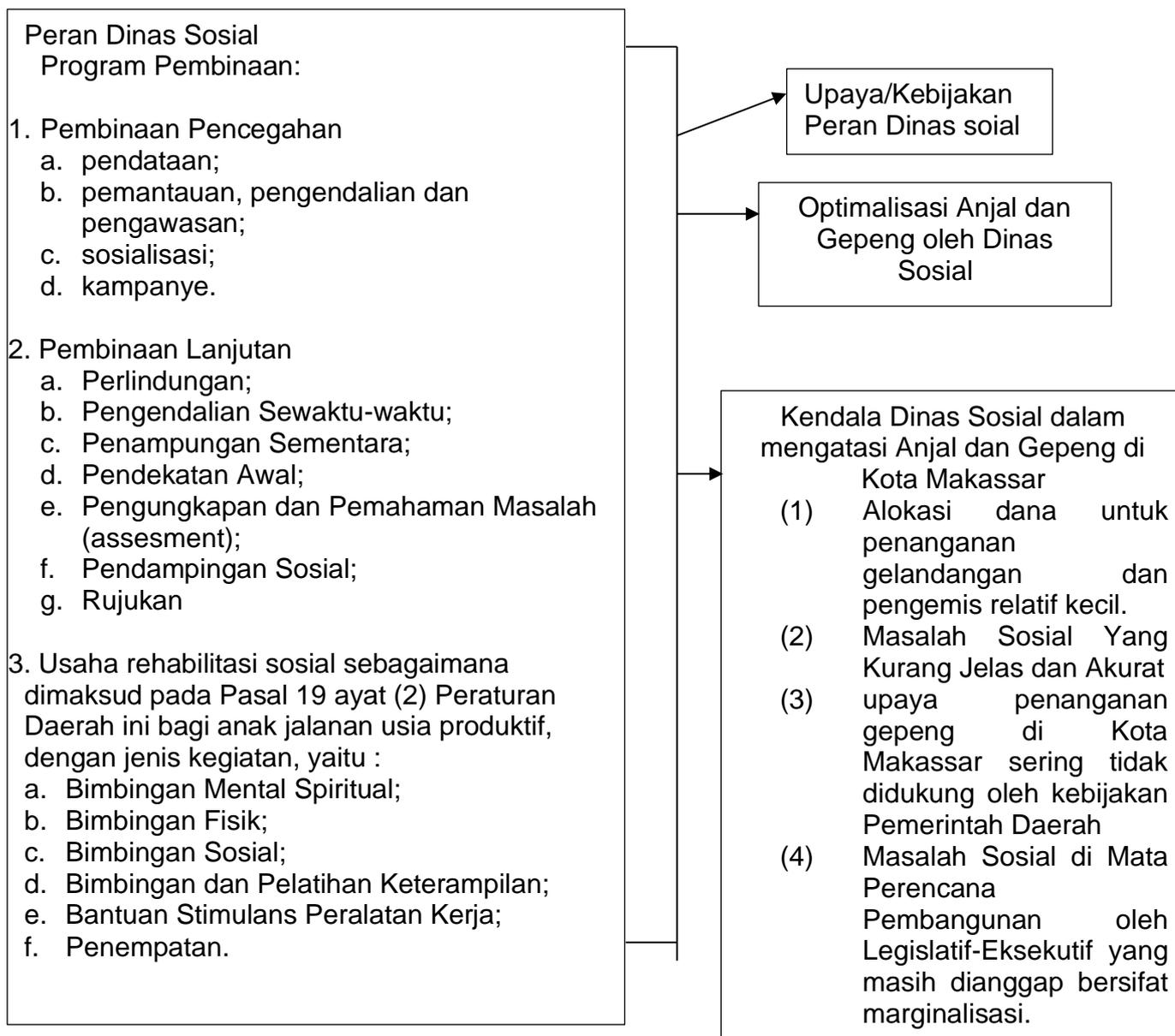
### **2.5.3 Dampak Kebijakan Pemerintah**

Hosio (2007: 57), dampak merupakan suatu perubahan yang nyata pada sikap atau perilaku yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah, maka akibat dampak memperlihatkan hasil dari kebijakan yang dirumuskan oleh sesuatu lembaga atau politis. Sedangkan menurut Irfan (2001: 115), bahwa dampak dari sebuah kebijakan merupakan akibat dan konsekuensi yang dihasilkan dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dampak merupakan suatu perubahan yang terjadi di lingkungan masyarakat yang disebabkan oleh suatu kebijakan pemerintah, memperlihatkan dampak positif dan negatif yang dihasilkan oleh pelaksanaan kebijakan tersebut. Baik secara langsung maupun tidak langsung akan terlihat perubahan-perubahan sosial di lingkungannya masyarakat. Lebih dalamnya, bahwa permasalahan gepeng atau Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang terlihat di jalanan merupakan sebagai kritik terhadap elemen pemerintah, yang terselubung atau perlu dilihat dengan kesamaan dari hasil kebijakan pemerintah.

### **2.6 Kerangka Konseptual**

Masalah kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah seseorang atau kelompok yang hidup tidak sesuai dengan norma di dalam lingkungan bermasyarakat hidup yang layak, melakukan aktivitas di

tempat umum atau jalanan, dan juga mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta kepada orang lain. Peristiwa atau fenomena ini bukan sebuah kejadian yang asing lagi bagi masyarakat, bahkan sudah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat di Kota Makassar. Gepeng sering terlihat di tempat keramaian seperti, persimpangan jalan, pusat pembelian, tempat wisata, hiburan, dan warkop di Kota Makassar. Pemerintah Kota Makassar sudah mengeluarkan peraturan atas permasalahan tersebut, yang sudah ditindaklanjuti oleh Dinas Sosial sebagai lembaga sosial. Melalui pembiayaan yang dijelaskan dalam bab 5 Pasal 20, permasalahan ini merupakan hal yang harus dilaksanakan oleh pihak Dinas Sosial yang sebagaimana tertuang dalam Peraturan Walikota dan sebagai tindak lanjut dalam penyelesaian permasalahan ini. Dari gambaran ini sangat membutuhkan kebijakan yang pasti atau penanganan serius agar tidak mengganggu ketertiban umum, tidak berdampak buruk terhadap Perekonomian Kota Makassar. Guna mempermudah maksud penelitian ini, maka peneliti menggambarkan kerangka berfikir sebagai berikut:



**Gambar 2. 1 Kerangka Konsep**