

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan penelitian yang di ambil sebagai acuan untuk dapat membuat penelitian terbaru dan juga untuk menghindari terjadinya kesamaan pada penelitian yang di lakukan. Penelitian terdahulu juga berguna sebagai bahan perbandingan antara penelitian yang sudah ada dan juga penelitian terbaru, adanya penelitian terdahulu dalam sebuah karya ilmiah sangat penting agar penelitian yang ada saat ini mempunyai kebaruan.

Penelitian terdahulu juga digunakan untuk dapat menambah beberapa hal seperti memperkaya studi kasus yang dianalisis oleh peneliti, memperkuat alur penelitian karena sudah adanya acuan dari penelitian terdahulu yang mengambil topic serupa sebagai acuan, serta dapat memperkaya bahasa untuk dapat menunjang penelitian terbaru. penelitian terdahulu juga berguna untuk dapat membuat peneliti tidak terlalu berbesar hati kepada penelitiannya karena dengan adanya penelitian terdahulu dapat memperlihatkan bahwa penelitian yang sedang diteliti merupakan reduksi dari penelitian terdahulu, hanya mungkin rentang waktu serta tempat penelitian yang berbeda menjadikan adanya kebaruan dalam penelitian yang baru ini.

Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu dengan tema mengenai penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) yaitu :

1. Skripsi Bahagia, yang berjudul *Peran Dinas Sosial Dalam Penanganan gelandangan dan pengemis Di Kota Banda Aceh*<sup>1</sup>. Yang meneliti mengenai peran dan kebijakan pemerintah kota melalui dinas sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh. Penelitian terdahulu yang pertama ini berasal dari penelitian kualitatif dengan observasi dan wawancara. Hasil analisis dari dari jurnal penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa hasil penanganan gelandangan dan pengemis dikota Banda Aceh kurang efektif karena mempunyai beberapa kendala dan hambatan dari beberapa pasal dalam peraturan tersebut belum di laksanakan secara selaras. Rekomendasi kepada dinas sosial dan lembaga-lembaga terkait untuk lebih aktif dalam penanganan gelandangan dan pengemis, berkoordinasi serta mempererat hubungan dengan wilayah-wilayah.
2. Jurnal Mevia taryo A. Dewi, I Ketut Margi, Luh Putu Sendratari, *Pola Penanganan Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Singaraja, Buleleng, Bali*<sup>2</sup>. Dimuat di e Journal Pendidikan Sosiologi Univeritas Pendidikan Ganesya. Pada penelitiannya di lakukan di Kota Singaraja, Buleleng Bali. Yang meneliti mengenai pola penanganan gelandangan dan pengemis disingaraja. Penelitian terdahulu yang pertama ini berasal dari penelitian kualitatif dengan menggunakan Teori Persepsi, Teori gelandangan dan pengemis, Teori pola penanganan gelandangan dan

---

<sup>1</sup> Bahagia,(2021) *Peran Dinas Sosial Dalam Penanganan gelandangan dan pengemis Di Kota Banda Aceh*. (Aceh : Universitas Islam Negeri Ar-Raniry,2021)

<sup>2</sup> Mevia taryo A. Dewi, I Ketut Margi, Luh Putu Sendratari, (2020) *Pola Penanganan Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Singaraja, Buleleng, Bali*. Jurnal Pendidikan Sosiologi Undiksha,Vol.2 No.1 HLM 371.

pengemis dan Teori sumber belajar. Hasil analisis dari jurnal penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa pola penanganan yang dilakukan pemerintah Kota Singaraja dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis yaitu dengan usaha represif, preventif kemudian rehabilitatif, usaha represif usaha yang dilakukan oleh instansi resmi yaitu dinas sosial dibantu dengan Satpol PP. gelandangan dan pengemis ini diajak ke Kantor Dinas Sosial Kabupaten Buleleng dan setelah itu barulah dilakukan bimbingan mengenai bahaya mengelandang. Kemudian pola penanganan rehabilitatif, pola ini bagaimana proses pemulihan yang selanjutnya mereka akan dipulangkan ke kampung halaman masing-masing.

3. Skripsi yang di tulis oleh Riska Resaria Indah. *Mengembalikan Peran Sosial Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) Melalui Program Pemberdayaan Desaku Menanti Kota Malang*<sup>3</sup>. Dimuat dalam Digital Library UIN Sunan Ampel Surabaya. Pada penelitiannya berlokasi di Wisata Kampung Topeng yakni Tlogowaru, Kedung Kandang, Kota Malang, Jawa Timur. Yang meneliti mengenai proses Program Desaku Menanti untuk mengembalikan peran sosial gelandangan dan Pengemis. Penelitian terdahulu yang ketiga ini berasal dari penelitian kualitatif dengan menggunakan Teori Structural Fungsional dengan Konsep AGIL. Hasil analisis dari dari jurnal penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa bentuk penerapan program pemberdayaan Desaku Menanti untuk

---

<sup>3</sup> Riska Resaria Indah.(2022). *Mengembalikan Peran Sosial Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) Melalui Program Pemberdayaan Desaku Menanti Kota Malang*. (Surabaya : UIN Sunan Ampel Surabaya,2022). Hal 7.

mengembalikan peran sosial gelandangan dan pengemis (GEPENG) berupa pemberian fasilitas rumah sebagai hak tinggal, pemenuhan kebutuhan pokok, diawal dengan pemberian uang sebagai modal usaha. selain itu juga diberikan berupa fasilitas pendidikan mulai PAUD hingga SMK sederajat, fasilitas keagamaan dan lainnya.

4. Jurnal Nindya khasna A, Tri Yuniningsih, Ida Hayu D. *Evaluasi Program Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) di Kabupaten Demak*<sup>4</sup>. Di muat di *Jurnal Of Public Policy and Management Reviem*. Dalam penelitian ini mengkaji permasalahan gelandangan dan pengemis yang diakibatkan oleh adanya masalah kemiskinan, kurangnya keterampilan kerja, tunawisama dan lain sebagainya. Dalam peneltian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, untuk melihat pelaksanaan program. Dalam penelitian ini menggunakan Teori dari Korten yaitu Kesesuaian antara 3 elemen : program, organisasi, dan manfaat. Selanjutnya pada evaluasi peneliti menggunakan teori dari Dunn yaitu efektivitas, efsiensi, kecukupan, perataan, responsifitas, dan ketepatan. Sehingga menjadi permasalahan yang harus segerah diatasi oleh pemerintah dalam masalah kesejahteraan sosial baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah. hasil dari penelitian ini program penanggulangan gelandangan dan pengemis pada kabupaten demak masih terdapat program yang belum tercapai diantaranya yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan,perataan dan ketetapan. Dalam pelaksanaan program dilihat

---

<sup>4</sup> Khasna Nindya, Tri Yuniningsih, Ida Hayu D, *Evaluasi Program Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) di Kabupate Demak*. *Jurnal Of Public Policy and Management Reviem*, Vol 11, No 1.Hal. 01

dari 3 indikator yaitu kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi dan pemanfaat belum dikatakan sesuai dikarenakan masih banyak kekuarangan sumber daya manusia (SDM).

5. Avis Reza Pahlafi, yang berjudul *Penanganan Penyandang Masalah kesejahteraan sosial (PMKS) Pada Anak Jalanan Di Kota Malang tahun 2016*<sup>5</sup>. Yang meneliti mengenai penanganan PMKS pada anak jalanan di kota malang pada tahun 2016. Penelitian terdahulu yang pertama ini berasal dari penelitian kualitatif dengan menggunakan Teori Governance. Hasil analisis dari dari jurnal penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa, penanganan anak jalanan di Kota Magelang yang diawali dengan adanya persamaan Visi Misi dan Tujuan antara pemerintah dengan lembaga sosial. Dalam hal ini Penanganan anak jalanan yang termasuk pada bidang sosial dinaungi oleh dinas sosial. Dinas sosial dalam penanganannya memiliki sasaran dan tujuan yang selaras dengan jaringan kemanusiaan jawa timur yang merupakan lembaga sosial yang bergerak pada bidang pemerdayaan anak jalanan dan pengemis di kota malang dengan kegiatannya yang berjalan hingga saat ini adalah pengajaran terhadap anak jalanan melalui program Rumah Belajar JKJT dan pelatihan kerja yang berkerjasama dengan BLKI Singosari.

---

<sup>5</sup>Awis Reza Pahlafi, (2018). “*Penanganan Penyandang Masalah kesejahteraan Sosial (PMKS) pada anak Jalanan di Kota Malang Pada Tahun 2016*”. Skripsi. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Universitas Brawijaya: Malang.

Dari penjabaran penelitian terdahulu, dapat di simpulkan bahwa adanya perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Perbedaannya pada waktu penelitian dimana penelitian ini dilaksanakan pada Tahun 2022, focus kajian mengenai Proses penjaringan, pembinaan dan pengentasan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) di Jakarta Selatan, selain itu juga pada penelitian ini menggunakan Konsep Kebijakan Sosial yang dimana penelitian terdahulu tidak menggunakan konsep yang sama. Namun adapun persamannya yaitu sama sama memfokuskan pada penanggulangan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). PMKS di Skripsi ini membahas tentang penyandang masalah kesejahteraan sosial istilah yang digunakan sebelumnya Gelandangan dan Pengemis dan juga adanya persamaan pada jenis penelitian yaitu penelitian kualitatif.

## **2.2 Kerangka Konsep**

### **2.2.1 Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)**

Pada perkembangannya PMKS berubah istilah menjadi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) yang menjadi sasaran layanan dari kegiatan rehabilitas sosial sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Sosial Nomer 16 Tahun 2019 tentang Standar Nasional Rehabilitas Sosial.<sup>6</sup> PPKS (Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial) adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga memerlukan pelayanan sosial untuk memenuhi

---

<sup>6</sup> PERMENSOS Nomer 16 Tahun 2019. “Standar Nasional Rehabilitasi Sosial”. 15 Oktober 2019. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 No.1306

kebutuhan hidupnya baik jasmani dan rohani maupun sosial secara memadai dan wajar.<sup>7</sup>

Hambatan, kesulitan dan gangguan dalam definisi PPKS tersebut dapat berupa kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, ketunaan sosial, keterbelakangan, keterasingan dan perubahan lingkungan yang kurang mendukung, seperti terjadinya bencana alam maupun bencana sosial. Istilah pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial selanjutnya disingkat PPKS sebagai pengganti penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) tertuang dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomer 11 Tahun 2019 tentang Pengolahan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial.<sup>8</sup>

Kesejahteraan Sosial merupakan keadaan dimana terpenuhinya kehidupan yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Dalam pemenuhan kesejahteraan sosial dapat dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat itu sendiri<sup>9</sup>. Misalnya untuk memberikan kesejahteraan dibidang pendidikan sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945 pasal 31 ayat (1) yang mana membuat kebijakan wajib belajar 12 tahun, sehingga dengan adanya peraturan undang- undang yang telah ditetapkan

---

<sup>7</sup> PERMENSOS 08 Tahun 2012. *“Pedomaan Pendataan dan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi Dan Sumber Kesejahteraan Sosial”*. 29 Mei 2012. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 No.567.

<sup>8</sup> PERMENSOS No.5 Tahun 2019. *“Pengolahan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial”*. 22 Juni 2019. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019. No. 732

<sup>9</sup> Undang-Undang No.6 Tahun 1974. *“Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial”*. 6 Desember 1974. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 No. 54.

tersebut mampu maupun tidak mampu bisa sama-sama mengenyam pendidikan.

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan nasional dimana pembangunan kesejahteraan sosial berperan aktif dalam meningkatkan kualitas hidup bangsa Indonesia. hal ini karena pembangunan kesejahteraan sosial dirancang sebagai upaya penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam mengatasi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial RI No.8 Tahun 2012 ada 26 PMKS merupakan individu atau kelompok yang memiliki kesulitan karena permasalahan sosial sehingga mengakibatkan sulitnya dalam menjalankan fungsi sosial dalam pemenuhan kebutuhan jasmani maupun rohani dan wajar<sup>10</sup>. PMKS sendiri berjumlah 26 kategori, Sebagai berikut :

- 1) Anak Balita Terlantar adalah seorang anak berusia 5 tahun ke bawah yang ditelantarkan orang tua atau berada dikeluarga kurang mampu orang tua yang tidak memberikan pengasuhan, perawatan dan perlindungan bagi anak sehingga hak-hak dasar tidak terpenuhi serta dieksploitasi.
- 2) Anak Terlantar adalah anak yang berusia 5 tahun sampe 18 tahun yang mengalami perlakuan salah dan ditelantarkan oleh orang tua/keluarga atau anak kehilangan hak asus dari orang tua/keluarga.

---

<sup>10</sup> Glosarium Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Kementerian Sosial diakses <http://www.kemsos.go.id/modules.php?name=glosariumkesos&letter=p> pada 15 Oktober 2022, pukul 23.55 WIB



- 3) Anak berhadapan dengan Hukum adalah orang yang telah berumur 12 tahun tetapi belum mencapai umur 18 tahun, meliputi anak yang disangka, didakwa, atau dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana dan anak menjadi korban tindak pidana atau melihat/mendenger sendiri terjadinya suatu tindakan pidana.
- 4) Anak Jalanan adalah anak yang rentan bekerja dijalanan dan menghasilkan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.
- 5) Anak dengan kedisabilitasan adalah anak yang belum berusia 18 tahun yang mempunyai kelainan fisik atau mental yang dapat mengganggu dan hambatan bagi dirinya untuk melakukan fungsi-fungsi jasmanai, rohani maupun sosialnya secara layak, yang mana terdiri dari anak dengan disabilitas fisik, anak dengan disabilitas mental, dan anak dengan disabilitas fisik dan mental.
- 6) Anak yang memerlukan perlindungan khusus adalah anak yang berusia 6 tahun samapi 18 tahun dalam situasi darurat dari kelompok minoritas dan terisolasi, dieksploitasi secara ekonomi, seksual, diperdagangkan, menjadi korban penyelagunaan narkotika,alcohol, psikotropika dan zat aktif lainnya.
- 7) Lanjut usia terlantar yaitu seseorang yang berusia 60 tahun atau bahkan lebih karena factor-faktor tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya.

- 8) Penyandang Disabilitas adalah mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual atau sensorik dalam jangka waktu lama dimana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan hal ini dapat mengalami partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya.
- 9) Tuna susila yaitu seseorang yang melakukan hubungan seksual dengan sesama atau lawan jenis secara berulang-ulang dan bergantian diluar perkawinan yang sah dengan tujuan mendapatkan imbalan uang, materi ataupun jasa.
- 10) Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara ditempat umum.
- 11) Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan memintaminta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.
- 12) Pemulung adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan cara memungut dan mengumpulkan barang bekas yang berada di berbagai tempat pemukiman penduduk yang bermaksud didaur ulang dan dijual kembali sehingga memiliki nilai ekonomis.
- 13) Kelompok Minoritas adalah kelompok yang mengalami gangguan keberfungsian sosialnya akibat diskriminasi dan marginalisasi yang

diterimanya sehingga karena keterbatasannya menyebabkan dirinya rentan mengalami masalah sosial.

14) Bekas warga binaan pemasyarakatan (BWBP) adalah seseorang yang selama menjalani masa pidananya sesuai dengan keputusan pengadilan dan mengalami hambatan untuk menyesuaikan diri kembali dalam kehidupan masyarakat.

15) Orang dengan HIV/AIDS (ODHA) adalah seseorang yang terinfeksi HIV/AIDS dan membutuhkan pelayanan sosial, perawatan kesehatan, dukungan dan pengobatan untuk mencapai kualitas hidup yang optimal.

16) Korban Penyalagunaan NAPZA adalah seseorang yang menggunakan narkotika, psikotropika dan zat aktif lainnya diluar pengobatan atau tanpa sepengetahuan dokter yang berwenang.

17) Korban Trafficking adalah seseorang yang mengalami penderitaan psikis, mental, fisik, seksual, ekonomi dan sosial yang diakibatkan tindak pidana perdagangan orang.

18) Korban Tindak Kekerasan adalah individu, kelompok maupun kesatuan masyarakat tertentu yang mengalami tindak kekerasan, baik sebagai akibat perlakuan salah, eksploitasi, diskriminasi.

19) Pekerja Migrant bermasalah sosial (PMBS) adalah pekerja migrant internal dan lintas negara yang mengalami masalah sosial, baik dalam bentuk tidak kekerasan penelantaran.

- 20) Korban Bencana Alam adalah individu atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir dan lain-lain.
- 21) Korban Bencana Sosial adalah orang atau kelompok yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas sosial masyarakat.
- 22) Perempuan Rawan Sosial Ekonomi adalah perempuan dewasa baik yang sudah menikah maupun belum menikah atau janda dan tidak mempunyai penghasilan cukup untuk dapat memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari.
- 23) Fakir Miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupannya atau keluarga.
- 24) Keluarga bermasalah sosial psikologis adalah keluarga yang dalam hubungan antar anggota keluarganya terutama suami istri, orang tua dengan anak kurang serasi, sehingga tugas dan fungsi keluarga tidak dapat berjalan dengan wajar.
- 25) Keluarga berumah tidak layak huni

26) Komunitas adat terpencil adalah kelompok sosial budaya yang bersifat local dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial ekonomi ataupun politik.<sup>11</sup>

### 2.2.2 Kemiskinan

kemiskinan terkait dengan keadaan individu yang memiliki keterbatasan untuk keluar dari jerat kemiskinan. Di antaranya, seperti lamban bekerja, tidak memiliki keahlian, keterbatasan financial dan lain sebagainya. Sedangkan pada Tatanan makro, kemiskinan dipengaruhi oleh struktur sosial yang ada, ditandai dengan keterbatasan peluang dan kesempatan untuk bekerja<sup>12</sup>. Sehingga kemiskinan dapat memaksa seseorang menjadi gelandangan dan pengemis karena tidak memiliki tempat tinggal yang layak, serta menjadikan mengemis sebagai pekerjaan.

Kemiskinan Menurut Sunoto (2013) adalah pendapatan dari suatu kelompok masyarakat yang berada dibawah garis kemiskinan.<sup>13</sup>Secara sederhana kemiskinan dapat di pahami sebagai keadaan kekurangan uang, rendahnya tingkat pendapatan dan tidak terpenuhinya kebutuhan dasar hidup sehari-hari. Kemiskinan Menurut Subandi dapat dilihat melalui 2 sisi yaitu kemiskinanana cultural dan kemiskinanana structural. Kemiskinan cultural berkaitan dengan kepemilikan factor-faktor produksi, tingkat produktivitas, perkembangan masyarakat itu sendiri. Sedagakan pada

---

<sup>11</sup>PERMENSOS 08 Tahun 2012. "Pedomaan Pendataan dan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi Dan Sumber Kesejahteraan Sosial". 29 Mei 2012. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 No.567.

<sup>12</sup>Bagong Suyanto, 1996, *Perangkap Kemiskinan Problem dan Strategi Pengentasannya*, Aditya Media, Yogyakarta, Hal 2.

<sup>13</sup>Wandia Wayan, 2015, *Sekali lagi Tentang Pengentasan Kemiskinan (Di Bali)*, Volume XI No. 1 (Juli 2015), Hal 1.

kemiskinan structural kemiskinan yang timbul dari laju pembangunan dan strategi serta adanya kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah.

Secara lebih rinci, konsep yang digunakan BPS untuk mengukur kemiskinan adalah menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (basic needs approach). Konsep ini mengacu pada *Handbbok on proverty and inequality* yang di terbitkan oleh *Wordbank*. Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang di ukur dari sisi pengeluaran. Penduduk dikategorikan sebagai penduduk miskin jika memiliki rata- rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan<sup>14</sup>.

Hal ini berkaitan dengan adanya gelandangan dan pengemis yang mana belum mampu memenuhi kebutuhan dasar akan gizi , pendidikan, perumahan dan penghasilan yang tetep. Sehingga membuat penyandang masalah kesejahteraan sosial tersebut akan terus mengemis apabila tidak ada kesejahteraan. Dengan adanya masalah sosial gelandangan dan pengemis ini negara memiliki kewajiban untuk memberikan penghidupan yang layak bagi mereka sesuai dengan yang tertuang dalam pasal 34 UUD Tahun 1945 yang mana menyatakan “*fakir miskin dan anak-anak terlantar di pelihara oleh negara*” selanjutnya pada pasal 27 ayat 2 menyatakan “

---

<sup>14</sup> Badan Pusat Statistik (BPS) , *Kemiskinan dan Ketimpangan*, <https://www.bps.go.id/subject/23/kemiskinan-dan-ketimpangan.html>, diakses 2 Februari 2023, Pukul 18 : 11 WIB.

*bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”<sup>15</sup>*

Sehingga sebagai bentuk upaya dalam pengentasan penyandang masalah kesejahteraan sosial pemerintah membuat kebijakan sosial penjangkauan yang sekarang berubah menjadi penjangkauan, pembinaan dan pengentasan sesuai dengan yang tercantum pada BAB 5 Pasal 29 dalam Peraturan Daerah DKI Jakarta. Berikut adalah penjelasannya :

### 2.2.3 Penjangkauan

Penjangkauan menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti sebagai proses, cara, perbuatan menjangkau. Penjangkauan berasal dari kata jaring. Pada tahap penjangkauan yang sekarang berubah nama menjadi penjangkauan yang tertuang pada Peraturan Gubernur DKI Jakarta N0. 19 Tahun 2014 Penjangkauan sosial adalah serangkaian kegiatan yang mempertemukan kepentingan pelayanan antara PMKS dengan institusi yang melakukan pelayanan kesejahteraan sosial. Sehingga penjangkaun adalah salah satu cara yang digunakan pemerintah salah satunya dinas sosial yang berperan untuk membantu menyelesaikan permasalahan urusan pemerintahan di bidang sosial yang seperti diangkat oleh penulis mengenai penjangkauan, pembinaan dan pengentasan Penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) Jakarta Selatan 2021-2022.

---

<sup>15</sup> Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### 2.2.4 Pembinaan

Masdar Helmi mendefinisikan pembinaan sebagai segala usaha, ikhtiar dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan dan pengorganisasian serta pengendalian secara teratur dan terarah. Pembinaan juga dapat diartikan sebagai bantuan yang diberikan kepada individu atau kelompok melalui materi pembinaan untuk mengembangkan keterampilan guna untuk mencapai hal yang di harapkan.<sup>16</sup> Pembinaan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) merupakan proses dimana subjek atau PMKS diupayakan agar memiliki penghasilan yang semestinya dan memiliki kesejahteraan sosial sebagai mana mestinya, namun hal ini sulit dihilangkan karena mental yang melekat pada diri PMKS, untuk itu pembinaan di tekankan pada upaya perubahan kualitas hidup PMKS. Kebijakan pembinaan dipanti telah tertuang pada Peraturan Gubernur DKI Jakarta No 361 Tahun 2016 dimana panti Sosial Bina Insan Bangun Daya menyelenggarakan fungsi yaitu

- melaksanakan pendekatan awal meliputi observasi, identifikasi, seleksi dan motivasi.
- pelaksanaan penerimaan meliputi registrasi, persyaratan administrasi dan penempatan dalam Panti.
- pelaksanaan asesmen meliputi penelaahan, pengungkapan dan pemahaman masalah dan potensi.

---

<sup>16</sup>Siadari Coki, *Pengertian Pembinaan Menurut Para Ahli*, Kumpulan Pengertian, diakses dari: <https://www.kumpulanpengertian.com/2016/02/pengertian-pembinaan-menurut-para-ahli.html>, pada tanggal 03 Februari 2023, Pukul 19:07 WIB.



- pelaksanaan perawatan meliputi pemenuhan kebutuhan, sandang, pangan dan pemeliharaan kesehatan.
- pelaksanaan pembinaan meliputi pembinaan fisik, bimbingan mental, spiritual, sosial, hukum dan keterampilan.

#### 2.2.5 Pengentasan

Pengentasan artinya membuat orang yang bermasalah menjadi tidak bermasalah. seperangkat tindakan, baik ekonomi maupun kemanusiaan, yang dimaksudkan untuk mengangkat orang keluar dari ketidakmampuan memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Di mana yang di maksudkan adalah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang tidak bisa menjalankan fungsi sosialnya dengan baik sehingga terkendala dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Kebijakan pengentasan dipanti telah tertuang pada Peraturan Gubernur DKI Jakarta No 361 Tahun 2016 dimana panti Sosial Bina Insan Bangun Daya menyelenggarakan fungsi pelaksanaan resosialisasi, penyaluran kembali kepada keluarga dan rujukan ke lembaga pelayanan lain dan pelaksanaan pembinaan lanjut meliputi monitoring, konsultasi, asistensi, pemantapan dan terminasi;

Dari uraian di atas dapat disimpulkan penjaringan, pembinaan dan pengentasan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) yaitu cara agar disuatu kawasan mendapatkan sosialisasi yang baik untuk kembali ke

fungsi sosial yang sebenarnya sehingga penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) memiliki kualitas hidup yang layak.

## 2.3 Kerangka Teori

### 2.3.1 Kebijakan sosial

Kebijakan sosial menurut Jamrozik merupakan suatu mekanisme untuk mengalokasikan sumber daya masyarakat agar masyarakat dapat mencapai hasil yang mereka inginkan, didalamnya ada keterkaitan antara objektif dan tujuan masyarakat, yang dicapai melalui cara-cara yang sesuai dengan nilai-nilai yang dominan pada masyarakat tersebut. Jamrozik menekankan bahwa ada intervensi melalui kebijakan sosial, pemerintah pada level tertentu juga melibatkan lembaga legislatif (sebagai pihak yang membuat kebijakan sosial) mencoba mengalokasikan sumber daya yang dimiliki masyarakat guna mencapai tujuan pembangunan baik objektif maupun tujuan jangka panjang yang mena dikembangkan berdasarkan nilai-nilai yang ada dimasyarakat itu sendiri<sup>17</sup>.

Secara lebih luas kebijakan adalah sebuah usaha atau upaya untuk memecahkan suatu permasalahan tertentu yang ada pada masyarakat. Kebijakan biasanya bersifat umum dan dasar, karena mengikuti pedoman atau landasan sasaran untuk mencapai suatu masalah dan dalam rangka untuk mencapai tujuan yang telah diterapkan berdasar masalah perorangan, kelompok maupun aspek luas. Dalam konsep pengertian ini kebijakan sosial merupakan hasil dari proses perumusan kebijakan ataupun

---

<sup>17</sup>Adi isbandi rukminto, Kesejahteran sosial (pekerjaan sosial, pembangunan sosial, dan kajian pembangunan). (Depok : PT raja Grafindo persada), Hal 278.

perencanaan sosial. Dalam hal ini mencakup segala bentuk peraturan, perundang-undangan ataupun proposal kegiatan yang berfungsi sebagai pedoman dalam rangka mencapai tujuan.<sup>18</sup>

Sebagai contohnya dalam pembahasan penelitian ini dimana pemerintah membuat kebijakan dalam peraturan daerah mengenai penanganan gelandangan dan pengemis diselenggarakan melalui usaha represif salah satunya dengan Penjaringan atau razia dan upaya rehabilitatif dapat dirujuk pada panti sebagaimana disebutkan pada Peraturan Pemerintah Nomer 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.<sup>19</sup>

Menurut wahyudi (2016) proses kebijakan meliputi input, proses dan output. Input kebijakan merupakan kegiatan kebijakan pemerintahan, selanjutnya proses adalah kebijakan berupa penyusunan, perumusan serta pelaksanaan kebijakan tersebut. Sedangkan pada output merupakan hasil yang dicapai dari proses kebijakan seperti kinerja atau pelaksanaan kebijakan tersebut. Sehingga upaya penjaringan, pembinaan dan pengentasan merupakan bagian dari kebijakan sosial. Adanya pasal 27 ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

---

<sup>18</sup>Maulana Akbar, (2022), Peran Dinas Sosial Dalam Penanganan masalah gelandangan dan Pengemis di kabupaten jember. (Jember : Universitas Muhamadiyah Jember, 2022.) Hal 17.

<sup>19</sup>Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 1980. "*Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis*". 10 September 1980. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 No.51.

*“tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”<sup>20</sup>*

Sehingga negara berkewajiban membantu rakyatnya dalam upaya pengentasan kemiskinan agar tidak timbul masalah sosial gelandangan dan pengemis lagi. upaya penjangkaran, pembinaan dan pengentasan PMKS ini untuk menuju negara kesejahteraan. Pengertian negara kesejahteraan ada beberapa pengertian secara umum, seperti pengertian yang dikemukakan oleh Deacon, dimana ia menjelaskan negara kesejahteraan sebagai berikut:

*“suatu masyarakat dimana pemerintahannya bertanggung jawab menjamin bahwa setiap warganya menerima pendapatan minimum dan mempunyai akses sebesar mungkin yang ia mampu raih (untuk memenuhi kebutuhan hidupnya) pada bidang perawatan kesehatan, perumahan, pendidikan dan layanan sosial personal”*

Kajian tentang negara kesejahteraan, seperti telah diuraikan di atas. Selanjutnya mengarahkan pada modal kesejahteraan sosial, dalam penelitian ini menggunakan Paradigma Developmental dari Elliot yang mengadaptasi pandangan Johnson, Dolgoff dan Feldstein serta Falk. Paradigma developmental atau Model Kesejahteraan Developmental merupakan konsepsi tentang kesejahteraan sosial yang mendasarkan pada nilai keadilan sosial. Paradigma ini menekankan pada aspek kesetaraan dengan memfokuskan pada kerja sama dan kemauan untuk saling berbagi

---

<sup>20</sup>Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dari anggota masyarakat. Dalam paradigma ini juga menekankan pada perubahan sosial pembangunan (*Developmental Sosial Changes*)<sup>21</sup>.

Dalam kaitan kebijakan sosial dengan negara kesejahteraan, Spicker dalam Jamrozik menyatakan bahwa kebijakan sosial merupakan kajian terhadap layanan sosial dan negara kesejahteraan. Intervensi melalui kebijakan sosial, negara kesejahteraan dan modal kesejahteraan merupakan bahasan yang saling berkaitan hal ini karena aspek pemerintah sebagai penyelenggara utama layanan sosial atau usaha kesejahteraan sosial terhadap masyarakat, serta konsep kebutuhan dan hak masyarakat. sehingga hal tersebut sangat dipertimbangkan sebagai upaya menciptakan kesetaraan dan keadilan sosial.

#### **2.4 Kerangka Berpikir**

Penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) merupakan individu atau kelompok yang memiliki kesulitan karena permasalahan sosial sehingga mengakibatkan sulitnya dalam menjalankan fungsi sosial dalam pemenuhan kebutuhan jasmani maupun rohani dan wajar<sup>22</sup>. Penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) sendiri berjumlah 26 kategori, salah satunya gelandangan dan pengemis. Fenomena gelandangan dan pengemis yang meminta-minta kepada orang lain bukan lagi fenomena yang asing lagi pada masyarakat di kota Jakarta Selatan. Gelandangan dan pengemis sering terlihat

---

<sup>21</sup> *Ibid* hal 304.

<sup>22</sup>Glosarium Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Kementerian Sosial diakses <http://www.kemsos.go.id/modules.php?name=glosariumkesos&letter=p> pada 15 Oktober 2022, pukul 23.55 WIB.

di tempat keramaian seperti persimpangan jalan, lampu merah, tempat wisata dan lainnya.

Pemerintah Kota DKI Jakarta sudah mengeluarkan peraturan atas permasalahan tersebut yang sudah ditindak lanjuti oleh dinas sosial sebagai lembaga sosial. Yang sudah disebutkan pada Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 20 Tahun 2018.<sup>23</sup> permasalahan yang harus dilaksanakan oleh pihak dinas sosial dan sebagai langkah tindak lanjut dalam penyelesaian permasalahan ini membutuhkan kebijakan yang pasti atas penanganan yang mengganggu ketertiban umum. Guna mempermudah maksud penelitian ini, maka peneliti menggambarkan kerangka berpikir sebagai berikut:



Gambar 2.1  
*Kerangka Berpikir*

Berdasarkan gambar kerangka diatas dapat dijelaskan alur dari penelitian ini, dimana penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dengan kebijakan penjangkauan pembinaan dan pengentasan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Suku Dinas Sosial Kota Jakarta Selatan. bagaimana

<sup>23</sup> Peraturan Gubernur No. 20 Tahun 2018. "Organisasi dan Tata Kerja Dinas Sosial". 19 Maret 2018. Berita Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2018 No.62010.

prosesnya apakah sudah efektif dalam proses pengentasan gelandangan dan pengemis. Jika kebijakan tersebut belum efektif maka solusi apa yang harus dilakukan sehingga masalah gelandangan dan pengemis dapat teratasi di Kota Jakarta selatan.

