

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PENANGANAN PENGEMIS DAN
GELANDANGAN (STUDI PADA DINAS
SOSIAL KOTA SURABAYA)**

SKRIPSI

Disusun kepada Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya untuk memenuhi salah
satu persyaratan memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Sosial (S.Sos.) dalam bidang
Ilmu Politik



Lailatus Safiroh

NIM 10040121084

**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
MARET, 2025**

PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING

Setelah melakukan bimbingan terhadap Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Lailatus Safiroh

NIM : 10040121084

Program Studi : Ilmu Politik

Berjudul *Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Pengemis Dan Gelandangan (Studi Pada Dinas Sosial Kota Surabaya)*, saya berpendapat bahwa Skripsi tersebut dapat diajukan sebagai salah satu persyaratan bagi yang bersangkutan untuk memperoleh Gelar Sarjana Sosial (S.Sos.) dalam bidang Ilmu Politik.

Surabaya, 24 Februari 2025

Dosen Pembimbing,



M. Zimamul Khaq, M.Si

NIP 198212022015031002

PENGESAHAN

Skripsi oleh Lailatus Safiroh dengan judul *Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Pengemis Dan Gelandangan (Studi Pada Dinas Sosial Kota Surabaya)* telah dipertahandan dan dinyatakan lulus oleh Tim Penguji Skripsi pada tanggal 05 Maret 2025.

Tim Penguji Skripsi

Penguji I



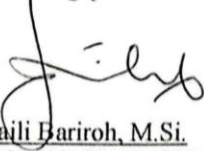
M. Zimamul Khaq, M.Si
NIP 198212022015031002

Penguji II



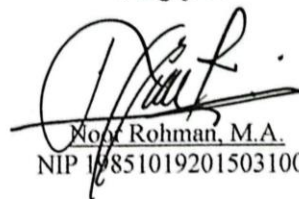
Moh. Ilyas Rolis, S. Ag., M.Si
NIP 197704182011011007

Penguji III



Laili Bariroh, M.Si
NIP 197711032009122002

Penguji IV



Noor Rohman, M.A.
NIP 198510192015031001

Surabaya, 05 Maret 2025

Mengesahkan,

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Dekan



Prof. Dr. H. Abd. Chalik, M.Ag.
NIP 197306272000031002

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Lailatus Safiroh
NIM : 10090121089
Fakultas/Jurusan : FISIP / Ilmu Politik
E-mail address : lailatussafiroh@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

☒ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan
Pengemis Dan Gelandangan (Studi Pada Dinas Sosial Kota Surabaya)

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 24 April 2025

Penulis



(LAILATUS SAFIROH .)
nama terang dan tanda tangan

ABSTRAK

Lailatus Safiroh. “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Pengemis Dan Gelandangan (Studi Pada Dinas Sosial Kota Surabaya).” Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2025.

Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam penanganan pengemis dan gelandangan berdasarkan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 36 Tahun 2016 tentang Standar Operasional Prosedur Pelayanan Kesejahteraan Sosial di Unit Pelaksana Teknis Daerah Lingkungan Pondok Sosial Keputih. Implementasi kebijakan dilakukan melalui koordinasi antara Dinas Sosial dan UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih, mencakup proses penjangkauan, penerimaan, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial. Namun, pelaksanaan kebijakan ini belum sepenuhnya berjalan sesuai tujuan karena pengemis dan gelandangan masih ditemukan di beberapa area di Kota Surabaya. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Penentuan informan dilakukan menggunakan teknik *purposive sampling*. Analisis penelitian menggunakan teori implementasi kebijakan publik George C. Edwards III yang meliputi empat variabel utama: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aspek komunikasi dan sumber daya menjadi kendala utama dalam implementasi. Terdapat ketidaksesuaian informasi antara Dinas Sosial, UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih, dan Satuan Polisi Pamong Praja mengenai kriteria Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial. Selain itu, keterbatasan jumlah petugas, minimnya fasilitas pembinaan, serta kurangnya pemenuhan kebutuhan dasar berdampak pada kelancaran pelayanan. Meskipun prosedur telah dijalankan sesuai regulasi, hambatan di bidang komunikasi dan sumber daya menyebabkan implementasi kebijakan belum sepenuhnya mencapai hasil yang diharapkan.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, Pengemis dan Gelandangan

ABSTRACT

Lailatus Safiroh. “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Pengemis Dan Gelandangan (Studi Pada Dinas Sosial Kota Surabaya).” Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2025.

This research analyzes the implementation of Surabaya City Government policies in handling beggars and homeless people based on Surabaya Mayor Regulation Number 36 of 2016 concerning Standard Operational Procedures for Social Welfare Services in the Keputih Social Pondok Environmental Regional Technical Implementation Unit. The implementation of the policy is carried out through coordination between the Social Service and the Keputih Social Boarding School UPTD, including the process of outreach, acceptance, rehabilitation, and social reintegration for People with Social Welfare Problems. However, the implementation of this policy has not fully run according to its objectives because beggars and vagrants are still found in several hidden areas in the city of Surabaya. This study uses a qualitative method with data collection techniques through interviews, observation, and documentation. The determination of informants was carried out using a purposive sampling technique. The research analysis uses the theory of public policy implementation by George C. Edwards III which includes four main variables: communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. The results of the study indicate that the aspects of communication and resources are the main obstacles in implementation. There is a discrepancy in information between the Social Service, the Keputih Social Boarding School UPTD, and the Civil Service Police Unit regarding the criteria for People with Social Welfare Problems. In addition, the limited number of officers, minimal training facilities, and the lack of fulfillment of basic needs have an impact on the smoothness of services. Although procedures have been carried out according to regulations, obstacles in the field of communication and resources have caused the implementation of policies to not fully achieve the expected results.

Keywords: Policy Implementation, Beggars and Vagrants

DAFTAR ISI

PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING	i
PENGESAHAN	ii
MOTTO.....	iii
PERTANGGUNG JAWABAN PENULISAN SKRIPSI	iv
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR	ix
BAB I	1
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Fokus Penelitian.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian	12
E. Kajian Pustaka.....	13
F. Sistematika Penulisan Skripsi	23
BAB II.....	25
PERSPEKTIF TEORITIS DAN ARGUMENTASI UTAMA	25
A. Teori Implementasi Kebijakan George C. Edwards III.....	25
B. Landasan Konsep	32
1. Kebijakan Publik.....	32
2. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).....	37
3. Pemerintah Daerah.....	39
C. Argumentasi Utama	42
BAB III.....	43
METODE PENELITIAN.....	43
A. Jenis dan Problem Penelitian	43
B. Unit dan Peringkat Analisis.....	44

C. Situasi Sosial, Sampel, dan Teknik Sampling	47
D. Teknik Pengumpulan Data	50
E. Teknik Analisis Data	54
F. Teknik Validasi Data	56
BAB IV	58
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	58
A. Gambaran Umum.....	58
1. Gambaran umum kota Surabaya	58
2. Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 36 Tahun 2016	61
3. Gambaran Umum Dinas Sosial Kota Surabaya	66
4. Gambaran Umum UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih	71
B. Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Dalam Penanganan Pengemis dan Gelandangan Berdasarkan Model George C. Edwards III.....	75
1. Komunikasi	76
2. Sumber Daya.....	85
3. Disposisi (Sikap Pelaksana).....	93
4. Struktur Birokrasi.....	96
C. Hambatan dan Tantangan dalam Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Dalam Penanganan Pengemis dan Gelandangan.....	102
D. Implikasi Kebijakan terhadap Kesejahteraan Sosial dan Ketertiban Kota 108	
BAB V.....	113
PENUTUP.....	113
A. Kesimpulan	113
B. Saran.....	114
DAFTAR PUSTAKA	115
LAMPIRAN.....	1
1. Transkrip Wawancara	
2. Dokumentasi	
3. Izin Penelitian	

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Rekap Pengemis dan Gelandangan di Liponsos Keputih	9
Tabel 4.1 Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Liponsos Keputih Kota Surabaya per Januari 2025	74



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1 Struktur Organisasi Dinas Sosial	70
Gambar 4.2 Struktur Organisasi UPTD Liponsos Keputih	73



DAFTAR PUSTAKA

- Abdoellah, Awan Y., and Yudi Rusfiana. *Teori Dan Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2016.
- Agustino, L. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2016.
- Alamsyah, Kamal. *Kebijakan Publik: Konsep Dan Aplikasi*. Bandung: Media Citra Mandiri Press, 2016.
- Baba, Mastang Ambo. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Makassar: Penerbit Aksara Timur, 2017.
- Bedasari, Hafzana, and Endang Tri Wahyuni. "Implementasi Kebijakan Program Dinas Sosial Terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Pada Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Karimun." *PUBLIKA : Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 6, no. 2 (2020): 230–241.
- Bharoto, Raden Mahendra Haryo, Iin Indrayanti, and Nursahidin Nursahidin. "Beggars, Homeless, and Displaced People: Psycho-Social Phenomena and the Implementation of Local Government Policy" 429, no. Icasseth 2019 (2020): 224–226.
- Dewi, Dian Suluh Kusuma. *Buku Ajar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Samudra Biru, 2022.
- Hidayah, Endang Sri. "Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis Dan Pengamen Di Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan." *Jurnal Kebijakan Pemerintahan* 3, no. 2 (2020): 84–97.
- Igirisa, Irawaty. *Kebijakan Publik. Suatu Tinjauan Teoritis Dan Empiris*. Yogyakarta: Penerbit Tanah Air Beta, 2022.
- Jumiati, Ipah Ema. "Aspek Penting Disposisi Dalam Pemberdayaan Masyarakat Di Perkotaan." *Jurnal Administrasi Publik* 5, no. 1 (2014): 3.
- Jumroh, and Yoga Jusri Pratama. *Implementasi Pelayanan Publik: Teori Dan Praktik*. Solok: CV Insan Cendekia Mandiri, 2021.
- Kadji, Yulianto. *Formulasi Dan Implementasi Kebijakan Publik Dalam Fakta Realitas*. Gorontalo: Universitas Negeri Gorontalo Press, 2015.
- Kasmad, Rulinawaty. *Implementasi Kebijakan Publik*. Makassar: Kedai Aksara, 2018.

- Khairunnisa, Tiara, Eko Priyo Purnomo, and Lubna Salsabila. "Smart Urban Service Upaya Rehabilitasi Dan Preventif Pengemis Dan Gelandangan." *Journal Moderat* 6, no. 1 (2020): 29–42.
- Laksa, Kresna Sandi. "Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Dalam Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di UPTD Liponsos Keputih." *Jurnal Penelitian Administrasi Publik* 2, no. 01 (2022): 91–98.
- Larasati, Dewi Citra. "Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Menertibkan Pedagang Kaki Lima (PKL)." *JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 10, no. 3 (2021): 193–201.
- Lugna, Siti. "Upaya Rumah Singgah Nompeili Ntoedea Dinas Sosial Kota Palu Dalam Mengimplementasikan Program Bantuan Sosial Pemenuhan Kebutuhan Lansia Terlantar." *UIN Datokarma Palu*, 2023.
- Machali, Imam. *Metode Penelitian Kuantitatif. Laboratorium Penelitian Dan Pengembangan FARMAKA TROPIS Fakultas Farmasi Universitas Mulawarman, Samarinda, Kalimantan Timur*. Yogyakarta: Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2021.
- Mahanum. "Tinjauan Kepustakaan." *ALACRITY: Journal Of Education* 1, no. 2 (2021): 1–12.
- Marwiyah, Siti. *Buku Ajar Kebijakan Publik*. Probolinggo: Universitas Panca Marga, 2022.
- Maryatun, Maryatun, and Budi Muhammad Taftazani. "Kebijakan Penanganan Gelandangan Pengemis Berbasis Panti Untuk Keberfungsian Sosial Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (Ppks) (Studi Pada Panti Pelayanan Sosial Pengemis Gelandangan Orang Terlantar Mardi Utomo Semarang)." *Kebijakan: Jurnal Ilmu Administrasi* 13, no. Vol. 13 No. 2, Juni 2022 (2022): 103–117.
- Maulana, Delly, and Arif Nugroho. *Kebijakan Publik: Cara Mudah Memahami Kebijakan Publik*. Serang: CV. AA. Rizky, 2019.
- Meutia, Intan Fitri. *Analisis Kebijakan Publik. Analisis Kebijakan Publik*. Bandar Lampung: CV. Anugrah Utama Raharja, 2017.
- Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2019.
- Murdiyanto, Eko. *Metode Penelitian Kualitatif (Teori Dan Aplikasi Disertai Contoh Proposal)*. Yogyakarta: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat UPN "Veteran" Yogyakarta Press, 2020.

- Pazqara, Emiraldo Win, and E. Gudonohadi. "Peran Lingkungan Melalui Dukungan Masyarakat Dan Pejabat Publik Terhadap Implementasi Kebijakan Penanganan PGOT (Pengemis, Gelandangan Dan Orang Terlantar)." *Majalah Ilmiah Dinamika Administrasi* 17, no. 2 (2020): 1–6.
- Prabawati, Indah, Tjitjik Rahayu, and Badrudin Kurniawan. *Analisis Kebijakan Publik*. Surabaya: Unesa University Press, 2020.
- Pramono, Joko. *Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Surakarta: UNISRI Press, 2020.
- Pratama Afjan, Wilenda Yudha, and Hayat Hayat. "Implementasi Peraturan Daerah No 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pada Dinas Sosial Kota Malang)." *Journal Publicuho* 6, no. 2 (2023): 549–559.
- Rahmadanita, Annisa. "Pembinaan Ketentraman Dan Ketertiban Umum: (Studi Kasus Gelandangan Dan Pengemis)." *Jurnal Tatapamong* 1, no. 2 (2019): 95–104.
- Sahir, Syafrida Hafni. *Metodologi Penelitian*. Medan: PENERBIT KBM INDONESIA, 2021.
- Sari, Devita Yulia, and Achmad Ashar Bakar. "Efektifitas Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Tulungagung (Studi Di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Tulungagung)." *Jurnal Mediasosian : Jurnal Ilmu Sosial dan Administrasi Negara* 4, no. 1 (2020): 63–76.
- Sawir, Muhammad. *Ilmu Administrasi Dan Analisis Kebijakan Publik. Konseptual Dan Praktik. Ilmu Administrasi Dan Analisis Kebijakan Publik Konseptual Dan Praktik*. Yogyakarta: Deepublish CV Budi Utama, 2021.
- Sinaga, Dameria. *Buku Ajar Statistik Dasar*. Jakarta: UKI Press, 2014. <http://repository.uki.ac.id/5482/1/BukuAjarStatistikaDasar.pdf>.
- Subianto, Agus. *Kebijakan Publik Tinjauan Perencanaan, Implementasi Dan Evaluasi*. Brilliant. Surabaya: PT Menuju Insan Cemerlang, 2020.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: Alfabeta, 2015.
- Surabaya, Badan Pusat Statistik Kota. *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surabaya Tahun 2024*. Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. Surabaya, 2024. http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1091/RED2017-Eng-8ene.pdf?sequence=12&isAllowed=y%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008.06.005%0Ahttps://www.researchgate.net/publication/305320484_SISTEM_PEMBETUNGAN_TERPUSAT_STRATEGI_MELESTARI.

- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana, 2015.
- Sutmasa, Yosep Gede. “Memastikan Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik.” *Jurnal Ilmiah Cakrawarti* 4, no. 1 (2021): 25–36.
- Tachjan, H. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung - Puslit KP2W Lemlit Unpad, 2006.
- Tahir, Arifin. *Kebijakan Publik Dan Good Governancy*. Gorontalo: Universitas Negeri Gorontalo, 2018.
- Taufiqurakhman. *Kebijakan Publik Pendelegasian Tanggung Jawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama (Pers), 2022.
- Tobing, Artha L., Jonson Rajagukguk, Maringan Panjaitan, and Juli Tiarma Sihalo. “Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis Serta Praktek Susila Dalam Rangka Penanganan Gelandangan Di Kota Medan.” *JIIP - Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan* 7, no. 3 (2024): 3114–3119.
- Tresiana, Novita. *Implementasi Kebijakan (Pentingnya Kapital Sosial Dan Koproduksi)*. Yogyakarta: Suluh Media, 2021.
- UNNES, Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Brebes Dan Klinik Perancangan Perundang- Undangan Fakultas Hukum. *Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes*. Brebes, 2024. <https://jdih.brebeskab.go.id/produkhukum/dlresp/1206>.
- Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2012.
- Zuchri Abdussamad. *Metode Penelitian Kualitatif*. Makassar: CV. syakir Media Press, 2021.