

FUNGSI PEMERINTAH DALAM PENANGANAN PENGEMIS DAN PENGAMEN ANAK DI KECAMATAN BANYUWANGI

Nanda Eka Pratiwi, Sri Rahayu, Hary Priyanto

Program Studi Ilmu Administrasi Publik, FISIP, UNTAG, Banyuwangi

E-mail: Nandaekapратиwi47@gmail.com

Abstract: *Government Function in Handling Themes and Securities. This study aims to analyze the function of government in handling beggars and buskers in Banyuwangi District. The method used is related to the handling of beggars and buskers, namely: descriptive qualitative based on the principle of William N. Dunn. The results of this study prove that the government has not succeeded in making efforts to deal with beggars and buskers because the poor continue to beg and busking. In the efforts carried out as regulated in Law Number 35 Year 2014, Regarding: Child Protection and Regional Regulations of Banyuwangi, Number 11 Year 2014 Regarding: Public Order and Peace of Society. the government should be able to make policies and implement them well so that they can deal with problems in handling beggars and buskers in Banyuwangi District. The goal is to be right on target in handling and providing solutions to beggars and buskers.*

Keywords: *Banyuwangi, Beggars and Buskers, Children.*

Abstrak: **Fungsi Pemerintah dalam Penanganan Pengemis dan Pengamen. Penelitian** ini bertujuan untuk menganalisis fungsi pemerintah dalam penanganan pengemis dan pengamen anak di Kecamatan Banyuwangi. Adapun metode yang digunakan terkait penanganan pengemis dan pengamen anak, yaitu: deskriptif kualitatif berdasarkan prinsip William N. Dunn. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa pemerintah belum berhasil dalam melakukan upaya untuk menangani pengemis dan pengamen dikarenakan masyarakat miskin masih terus melakukan kegiatan mengemis dan mengamen. Dalam upaya yang dilakukan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014, Tentang: Perlindungan Anak dan Peraturan Daerah Banyuwangi, Nomor 11 tahun 2014 Tentang: Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. seharusnya pemerintah dapat membuat kebijakan serta mengimplementasikannya dengan baik sehingga dapat menangani masalah dalam penanganan pengemis dan pengamen anak di Kecamatan Banyuwangi. Tujuannya agar tepat sasaran dalam penanganan dan memberikan solusi terhadap pengemis dan pengamen anak.

Kata Kunci: Banyuwangi, Pengemis dan Pengamen, Anak.

Pendahuluan

Kemiskinan merupakan permasalahan yang kompleks yang berada di suatu daerah. Kemiskinan tidak terjadi di desa saja namun juga sebagian besar terjadi di perkotaan. Masalah kemiskinan dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, mengenai tingkat pendapatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi geografis, gender dan lokasi lingkungan. Dampak positif dan negatif tampaknya semakin sulit dihindari dalam pembangunan. Pengamen dan pengemis merupakan salah satu hal negatif dalam suatu pembangunan, khususnya di wilayah perkotaan.

Kondisi kemiskinan seperti yang dijelaskan sebelumnya tidak jauh berbeda dengan kondisi yang ada pada masyarakat Kabupaten Banyuwangi ini, Banyuwangi merupakan kabupaten berkembang dan identik dengan kemiskinan, baik di kota maupun di desa. Banyaknya pengamen dan pengemis anak merupakan gambaran masyarakat miskin yang ada saat ini.

Masyarakat sendiri dibedakan menjadi kaya dan miskin, keadaan sosial dan ekonomi dari kaya dan miskin sangat berbeda, sehingga masyarakat miskin harus bekerja keras dan bahkan melakukan tindakan sosial yang negatif untuk

mendapatkan uang demi memenuhi kebutuhan hidupnya.

Sebagaimana yang kita ketahui ciri-ciri masyarakat miskin yaitu: ketidak-mampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar, ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya, ketidak-adaan jaminan masa depan, kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual maupun masal, rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan keterbatasan sumber alam, ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan, ketidak-mampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental, ketidak-mampuan dan ketidak beruntungan sosial.

Menjamurnya pengemis dan pengamen di setiap kota merupakan obyek yang kurang menyenangkan baik dari segi sosial maupun ekonomi. Pandangan semacam ini mengisyaratkan bahwa pengemis dan pengamen dianggap memberikan sumbangsih yang berarti terhadap pembangunan kota karena mengganggu keharmonisan, berkelanjutan, penampilan dan konstruksi masyarakat kota.

Pengemis sendiri merupakan tindakan yang dilakukan dengan sengaja untuk mendapatkan uang dengan cara memintaminta dan mendapatkan keuntungan demi memenuhi kebutuhan hidupnya, pengemis sendiri dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu: dia yang memang miskin dan bergelandang yang menyebabkan mereka mengemis untuk bertahan hidup dan pengemis yang memang malas untuk bekerja sehingga memutuskan untuk menjadi pengemis.

Pengamen saat ini masih dikonotasikan sebagai hal yang negatif karena dapat mengganggu ketertiban dan membuat suara bising yang tidak jelas sehingga hal bertentangan dengan etika yang ada yang dimana nilai kemanusiaan harus dijunjung tinggi demi kemakmuran masyarakat.

Bahkan fenomena ini mengikutsertakan anak sebagai obyek untuk mengemis dan mengamen. Di era globalisasi ini pada umumnya dikota-kota besar sangatlah kompleks karena hampir disetiap sudut kota terdapat banyaknya pengemis dan pengamen yang beraksi. Tempat mengemis dan

mengamen mereka pun beragam, mulai dari jalan raya, pertokoan, warung makan, angkutan kota, alun-alun bahkan ditempat wisata.

Hal yang paling memprihatinkan saat ini masih banyaknya anak yang terpaksa dan dipaksa untuk mengemis dan mengamen di Kabupaten Banyuwangi padahal anak merupakan tunas sumber potensi dan merupakan bentuk investasi yang menjadi indikator keberhasilan suatu bangsa dalam melaksanakan pembangunan dimasa depan. Keberhasilan pembangunan maka akan menentukan kualitas sumber daya manusia dimasa yang akan datang. Anak sendiri adalah bagian yang tidak terpisahkan dari keberlangsungan hidup manusia dan keberlangsungan sebuah bangsa dan negara. Agar kelak mampu bertanggung jawab, memajukan dan merupakan generasi muda penerus cita-cita bangsa maka setiap anak perlu mendapat seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang.

Dalam hal ini pemerintah Kabupaten Banyuwangi harus menjamin hak dan kewajiban asasi warga negara dan rakyatnya dalam konstitusi negara, sebagai konsekuensi dari negara hukum kesejahteraan yang dianut salah satunya yaitu kesejahteraan anak sebagai generasi penerus bangsa dan negara dengan memberikan pelatihan-pelatihan atau sosialisasi bagaimana pentingnya bangku sekolah dan bahayanya melakukan pekerjaan tersebut. Hal ini dapat ditentukan dari sistem dan kontrol pemerintah yang memiliki tugas dan tujuan atas kekuasaan suatu negara. Salah satu tugas dari pemerintah adalah menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM) yaitu untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dari kebebasan, kesetaraan, perdamaian dan keadilan bagi seluruh rakyatnya. Apabila untuk mencapai tujuan bernegara yang adil dan makmur maka pemerintah harus melakukan berbagai strategi kebijakan yang mengarah dan terfokus untuk mengatur masalah sosial dan kesejahteraan yang dialami oleh masyarakatnya terutama bagi seorang anak yang merupakan asset suatu negara yang dapat membuat semakin berkembangnya

negara sehingga harus mendapatkan pendidikan yang baik.

Dalam hal ini, Dinas Sosial Kabupaten Banyuwangi sebagai unsur pelaksanaan otonomi daerah dibidang sosial mempunyai andil yang sangat luar biasa dan besar sekali dalam penanganan permasalahan ini.

Tujuan penulisan ini adalah untuk mendiskripsikan dan menganalisis bagaimana fungsi dan kendala pemerintah Banyuwangi dalam menangani pengemis dan pengamen anak. Manfaat penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan, perubahan dan dapat bermanfaat bagi pemerintah Banyuwangi dan diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan referensi bagi pihak yang berkepentingan.

Tinjauan Pustaka

1. Aspek Pemerintah

Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu, Pemerintahan Daerah juga memiliki arti pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Adapun fungsi pemerintah antara lain:

1. Fungsi Pelayanan
2. Fungsi Pengaturan.
3. Fungsi Pembangunan
4. Fungsi Pemberdayaan (*Empowerment*)

2. Aspek Kebijakan Publik

Menurut Charles O. Jones dalam Winarno (2012, h.19) mengemukakan bahwa istilah kebijakan (*policy term*) di gunakan dalam praktek sehari-hari namun di gunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering di pertukarkan dengan tujuan (*goals*),

program, keputusan (*decisions*), standard, proposal, dan grand design.

Kebijakan publik menurut Anderson dalam Winarno (2012, h.21) yang disebut kebijakan yaitu sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap seperti apa yang disampaikan oleh Dunn berpandangan bahwa tahap untuk mencapai suatu kebijakan perlu adanya 5 (lima) proses yaitu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik.

3. Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Menurut Suharno (2010, h.52) proses pembuatan kebijakan yaitu pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*)."

Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah menurut Suharno (2010, h.52-53) yaitu:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar. Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama. Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*,

seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi. Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.
4. Adanya pengaruh dari kelompok luar. Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.
5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu. Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.

4. Kendala Kebijakan Publik

Kendala dapat didefinisikan sebagai salah satu yang menghambat suatu sistem untuk mencapai kinerja yang lebih tinggi. Berkaitan dengan kendala sumber-sumber internal. Sumberdaya berkendala kapasitas yaitu daya yang jika tidak dijadwalkan sebagaimana mestinya akan dapat menghambat penggunaan secara penuh sumber daya pabrik yang tersedia. Peningkatan pasar akan meningkat *throughput* dan *net profit*. Kendala-kendala material juga dapat menghambat penggunaan sumberdaya. Jika kapasitas lebih besar dari aliran *throughput* dengan kendala material, material-material yang lebih banyak akan meningkatkan *throughput* dan *profit*.

Hogwood dalam Hidayah (2016, h.4) mengatakan terdapat faktor-faktor yang

mempengaruhi ketidak-sempurnaan implementasi kebijakan, yaitu: ada hambatan eksternal, kegagalan implementasi bukan karena lemahnya kebijakan namun bisa jadi dari faktor-faktor luar organisasi seperti: waktu dan sumber daya yang tidak memadai, kebijakan yang tidak didasarkan pada landasan pemikiran yang kuat tentang hubungan sebab akibat antara kebijakan dan hasil yang akan dicapai, hubungan sebab akibat antara kebijakan dengan hasil jarang bersifat langsung, sering kali terjadi satu kebijakan akan menimbulkan dampak dalam waktu yang lama, lembaga pelaksana jarang yang mandiri, mereka sangat tergantung pada aktor yang lain, jarang ada kesepakatan yang umum diantara para aktor tentang tujuan kebijakan dan cara pencapaiannya, jarang ada satu kondisi terjadinya komunikasi dan koordinasi yang sempurna.”

5. Aspek Masyarakat

Masyarakat Menurut Iver dan Page dalam Soekanto (2011, h.22) merupakan suatu sistem dari kebiasaan, tata cara dari wewenang dan kerjasama antara berbagai kelompok, penggolongan dan pengawasan tingkah laku serta kebiasaan-kebiasaan manusia. Masyarakat merupakan suatu bentuk kehidupan bersama untuk jangka waktu yang cukup lama sehingga menghasilkan suatu adat istiadat. Masyarakat menurut Edi Suharto (2016, h.11) adalah arena dimana praktek pekerjaan sosial makro beroperasi. Berbagai definisi mengenai masyarakat biasanya diterapkan berdasarkan konsep ruang, orang, interaksi dan identitas. Dalam arti sempit istilah masyarakat merujuk pada sekelompok orang yang tinggal dan berinteraksi yang dibatasi oleh wilayah geografis tertentu seperti desa, kelurahan, kampung atau rukun tetangga. Dalam arti luas, masyarakat menunjuk pada interaksi kompleks sejumlah orang yang memiliki kepentingan dan tujuan bersama meskipun tidak bertempat tinggal dalam satu wilayah geografis tertentu. Masyarakat seperti ini bisa disebut sebagai *societas* atau *society*. Misalnya, masyarakat ilmuwan, masyarakat bisnis, masyarakat global dan masyarakat dunia Menurut Koentjaraningrat (2009, h.115-118) masyarakat adalah kesatuan hidup manusia

yang berinteraksi menurut sistem adat istiadat tertentu yang bersifat *continue* dan yang terikat oleh suatu rasa identitas bersama. Kontinuitas merupakan kesatuan masyarakat yang memiliki ciri-ciri yaitu:

6. Konsep Implementasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak

Menurut Notohamidjojo dalam Syam, (2016, h.28) menjelaskan tujuan hukum harus melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat, (dalam arti luas yang mencakup lembaga-lembaga sosial dibidang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan), atas dasar keadilan untuk mencapai keseimbangan serta kedamaian dan kesejahteraan umum.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang dipakai di dalam penelitian ini adalah jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Sebagaimana yang disampaikan Mukhtar (2013, h.30): "Dengan menggunakan metode yang relevan dengan masalahnya, penelitian deskriptif akan terhindar dari cara kerja yang spekulatif dan bersifat *trial and error*. Sebaliknya metode yang tepat akan meningkatkan objektivitas hasil penelitian, karena memungkinkan penemuan kebenaran secara lebih objektif dan ilmiah."

Metode penelitian kualitatif menurut Sugiyono (2016, h.15), bahwa: "Metode penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara *purposive* dan *snowball*, teknik pengumpulan dengan triangulasi, analisis data bersifat induktif atau kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari generalisasi."

Penelitian kualitatif memiliki beberapa ciri-ciri yang membedakan dengan penelitian lain, ciri-ciri tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mempunyai sifat induktif.

pertama, interaksi antar warganegara, kedua, adat istiadat, ketiga, kontinuitas waktu, keempat, rasa identitas kuat yang mengikat semua warga negara.

2. Melihat *setting* dan respon secara keseluruhan atau holistic
3. Manusia sebagai instrument
4. Menekankan pada *setting* alami
5. Mengutamakan proses dari pada hasil
6. Desain yang bersifat sementara.

Fokus penelitian ini merupakan garis besar dalam sebuah penelitian, sehingga observasi dan hasil penelitian ini menjadi lebih terarah. Fokus penelitian menurut Sugiyono (2016, h.207) bahwa: "Dalam pandangan penelitian kualitatif, gejala itu bersifat holistic (menyeluruh, tidak dapat dipisahkan), sehingga peneliti kualitatif tidak akan menetapkan penelitiannya hanya berdasarkan variabel peneliti, tetapi keseluruhan situasi sosial yang diteliti yang meliputi aspek tempat, pelaku dan aktivitas yang berinteraksi secara sinergis."

Dengan adanya fokus penelitian, peneliti memberikan batasan yaitu pemerintah yang menangani masalah ini (Dinas Sosial), anak usia sekolah yaitu berumur 6 (enam) sampai 18 tahun yang menjadi pengemis dan pengamen anak di sekitar *publik area* di Kecamatan Banyuwangi, orang tua anak, masyarakat di sekitar *publik area*.

Waktu penelitian ini dilaksanakan mulai bulan September 2019 sampai dengan bulan Januari 2020, mulai dari awal observasi hingga pembuatan hasil penelitian.

Lokasi penelitian yang akan diambil oleh peneliti berada di Kecamatan Banyuwangi, Kabupaten Banyuwangi atas pertimbangan tertentu yaitu: pertimbangan dengan unsur keterjangkauan lokasi penelitian oleh peneliti, baik dilihat dari segi tenaga, dana, waktu dan juga masih adanya masalah yang memfokuskan peneliti untuk melakukan penelitian.

Dalam penelitian ini menentukan informan dengan menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu dipilih dengan pertimbangan dan tujuan tertentu. Sehingga dari *purposive sampling* tersebut dapat digunakan peneliti dalam penelitian agar

dapat mempermudah pengolahan data untuk penelitian itu tersendiri.

Berdasarkan sumbernya, data dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu: *pertama*, data primer yaitu data yang dibuat oleh peneliti untuk maksud khusus menyelesaikan permasalahan yang sedang ditanganinya. Data yang dikumpulkan sendiri oleh peneliti langsung dari sumber pertama atau tempat objek penelitian dilakukan; dan *kedua*, data sekunder yaitu data yang telah dikumpulkan untuk maksud selain menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi. Dengan teknik pengumpulan data seperti: observasi: pada observasi ini peneliti mengamati peristiwa, kejadian dan juga masalah yang ada di suatu daerah yaitu Kecamatan Banyuwangi karena masih adanya anak diusia sekolah yang melakukan aktivitas mengemis dan mengamen khususnya di kawasan *public area*; wawancara: wawancara yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan wawancara bebas terpimpin. Karena dengan mengajukan pertanyaan terstruktur; dokumentasi: dokumentasi adalah kumpulan dari dokumen-dokumen yang dapat memberikan keterangan atau bukti yang berkaitan dengan proses pengumpulan dan pengelolaan dokumen secara sistematis serta menyebar luaskan kepada pemakai informasi tersebut; dan triangulasi: dalam penelitian kualitatif, maka untuk memastikan bahwa penelitian ini benar-benar alamiah perlu adanya keabsahan data.

Keabsahan data dalam penelitian ini mengacu sebagaimana yang diuraikan Moleong (2012, h.173), yaitu dengan menggunakan 4 (empat) kriteria, yaitu: *pertama*, derajat kepercayaan; *kedua*, keteralihan; *ketiga*, ketergantungan; dan *keempat*, kepastian

Pembahasan

1. Upaya Mengurangi Pengemis dan Pengamen Anak

Penanggulangan gelandangan, pengemis dan pengamen menjadi tanggungjawab berbagai pihak dan berbagai kalangan. Maraknya pengemis dan pengamen memperlihatkan penanggulangan belum dilaksanakan dengan maksimal.

Pemerintah maupun swasta merupakan kelompok yang berkewajiban dalam menyelesaikan permasalahan penanggulangan anak jalanan sehingga penanganan dari berbagai kalangan dapat disatukan dalam visi besar, yakni pemberantasan gelandangan, pengemis dan pengamen demi terciptanya kedamaian dalam kehidupan masyarakat.

Beberapa faktor penyebab munculnya pengemis dan pengamen memperlihatkan kuatnya tradisi dan kebiasaan yang kurang tepat dijadikan sebagai pedoman hidup karena dikhawatirkan akan menimbulkan persoalan dalam kehidupan masyarakat. Sikap dan kebiasaan inilah yang dinamakan sebagai kultur dalam melakukan sumbangsih atas meningkatnya kemiskinan yang ada di masyarakat. Kemiskinan kultural yang dijustifikasi sebagai suatu kebenaran akan menyulitkan berbagai pihak dalam melakukan penanggulangan kemiskinan, terutama penanggulangan masalah anak jalanan.

Pemerintah daerah wajib menyediakan panti sosial yang mempunyai program dalam bidang pelayanan rehabilitasi dan pemberian bimbingan ketrampilan (*workshop*) bagi gelandangan dan pengemis sehingga mereka dapat mandiri dan tidak kembali menggelandang dan mengemis. Dalam menanganagi masalah pengemis dan pengamen anak ini, pemerintah berupaya mengurangi dengan adanya:

- a. Pembinaan: merupakan salah satu upaya umum yang digunakan oleh pemerintah dalam meningkatkan mutu dan kualitas sumber daya manusia, dalam hal ini anak-anak diberikan pembinaan sesuai dengan minat dan bakatnya agar mereka tidak ada keinginan untuk turun kejalan. Agar pembinaan sosial dapat berjalan efektif dan berkesinambungan maka diperlukan sarana yang memadai untuk mendukung Dinas Sosial atau lembaga penyelenggara sebagai sarana pembinaan bagi masyarakat terutama dikalangan pengemis dan pengamen anak. Disamping sebagai sarana peningkatan kehidupan yang baik, keberadaan Dinas Sosial di Kabupaten Banyuwangi diharapkan juga menjadi tempat pembinaan dan

- peningkatan kehidupan sosial yang layak bagi para pengemis yang ada di Kabupaten Banyuwangi khususnya dipusat kota yaitu Kecamatan Banyuwangi.
- b. Panti asuhan: Panti asuhan merupakan suatu upaya pemerintah sebagai pengajawantahan tanggung jawab untuk memberikan pelayanan kesejahteraan sosial pada anak telantar dengan melaksanakan penyantunan dan pengentasan anak telantar, memberikan pelayanan pengganti orang tua/wali anak dalam memenuhi kebutuhan fisik, mental dan sosial kepada anak asuh sehingga memperoleh kesempatan yang luas, tepat dan memadai bagi pengembangan kepribadianya. Pada dasarnya panti asuhan juga memfasilitasi pemeriksaan kesehatan oleh tenaga profesional seperti memastikan setiap anak menerima vaksinasi, imunisasi, vitamin, obat cacing, dan berbagai kebutuhan lain sesuai dengan usia dan kebutuhan tumbuh kembang mereka. Pertolongan Pertama pada Kecelakaan (P3K) juga disediakan untuk kebutuhan darurat. Dalam hal ini Pemerintah Banyuwangi yaitu Dinas Kabupaten Banyuwangi menanganinya yang dibantu oleh Kementerian Sosial dan juga yayasan terkait.
- c. Pendampingan: merupakan suatu strategi yang umum dilakukan oleh pemerintah maupun lembaga *non provit* dalam upaya meningkatkan mutu dan kualitas sumberdaya manusia khususnya anak-anak yang dalam ini dibutuhkan pendampingan penuh dengan harapan mereka tidak melakukan tindakan yang kurang baik sehingga mereka diberikan pengajaran-pengajaran yang baik. Model pendampingan pengemis dan pengamen anak merupakan serangkaian cara yang digunakan dalam upaya untuk mengeluarkan anak dari kehidupan jalanan, agar pengemis dan pengamen anak dapat kembali ke sekolah, kembali kepada keluarga, dan mandiri. Rumusan yang tepat dalam upaya pemerataan pendampingan sosial di Kecamatan Banyuwangi yaitu dengan cara mempersiapkan langkah-langkah serta mendata daerah yang perlunya diadakan pendampingan sosial atau dengan kata lain mengobservasi tempat, keadaan serta kondisi yang ada akan upaya dari pemerintah maupun lembaga dapat berjalan dengan baik dan secara merata sehingga menghasilkan tuuan yang memuaskan.
- d. Dalam sosialisasi ini, berkaitan dengan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat khususnya yaitu pengemis dan pengamen. Disana sudah tersedia himbauan berupa Perda No. 11 Tahun 2014 Tentang: Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dimana terdapat pada pasal 28 yaitu salah satunya larangan untuk mengemis dan mengamen karena hal tersebut dapat mengganggu ketertiban suatu daerah dan juga ketentraman masyarakat sekitar. Sosialisasi sendiri bagi pemerintah atau lembaga penyelenggara yaitu untuk mengenal dan mengentahui masyarakat lebih luas dan yang bertujuan untuk masyarakat yaitu menambah keterampilan kepada seseorang untuk bermasyarakat khususnya bagi anak-anak yang akan mengalami kehidupan bermasyarakat yang dimasa yang akan datang, mengembangkan kemampuan seseorang untuk dapat berkomunikasi secara efektif dan menanamkan nilai-nilai dan kepercayaan kepada seseorang yang mempunyai tugas pokok dalam bermasyarakat.
- e. Adaptasi: merupakan suatu pendekatan yang dapat mengakibatkan seseorang atau kelompok dapat berfungsi lebih baik dalam lingkungannya. Perbuatan mengemis dilakukan karena dibenak mereka dengan keterbatasan yang mereka miliki tidak ada jalan lain selain mengemis untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Masih menjamurnya pengemis dan pengamen anak ini sebenarnya memang tidak bisa menyalahkan sepihak karena yang kita tahu, pemerintah sudah memberikan kebijakan dan upaya yang pastinya demi kebaikan suatu daerah, namun dengan adanya mereka juga tidak bisa disalahkan karena mereka melakukan itu untuk

bertahan hidup walaupun dengan cara yang tidak benar.

2. Fungsi Pemerintah dalam Penanganan Pengemis dan Pengamen

Fungsi dinas sosial dalam penanggulangan pengemis di Kecamatan Banyuwangi dapat diwujudkan dalam bentuk koordinasi pemerintah sebagaimana disebutkan dalam Perda No. 11 Tahun 2014 Tentang: Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Fungsi dinas sosial dalam penanggulangan pengemis dan Pengamen anak adalah sebuah tugas pokok struktur organisasi yang berkaitan dengan masalah sosial baik gelandangan, pengemis dan masalah sosial lainnya dimana dalam penanganannya perlu bekerja sama dengan satuan polisi pramong praja (Satpol PP).

Adapun untuk mengurangi penanganan pengemis dan pengamen anak, peneliti menerapkan analisa berdasarkan pemikiran Dunn (2013) sebagai berikut:

- a. Penyusunan agenda: Dalam proses penyusunan agenda inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan agenda publik perlu diperhitungkan. Terkait untuk perlindungan anak yaitu khususnya mereka para pengemis serta pengamen anak yang ada di Kecamatan Banyuwangi ini sebenarnya sudah ada di Perda No. 11 Tahun 2014 Tentang: Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat yang dimana disana ada larangan untuk tidak melakukan mengemis, mengamen bahkan berjualan keliling karena dapat mengganggu ketertiban yang ada bagi masyarakat. Dalam penyusunan suatu kebijakan perlunya mengkoordinasi pembentukan undang-undang yang meliputi penyusunan perda, perbub dan juga keputusan bupati.
- b. Formulasi kebijakan: merupakan langkah yang paling awal setelah penyusunan agenda, dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan, oleh karena apa yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. pemerintah tidak main-main dalam

melakukannya, DPR mengolah dan membuat kebijakan ini juga karena aspirasi dari masyarakat sebagaimana yang kita tau bahwa ini semua dari masyarakat dan untuk masyarakat, dengan banyaknya pengemis dan pengamen ini lah yang menyebabkan kebijakan tersebut dibuat dan diolah, sebisa mungkin kita mencari upaya untuk meminimalisir bahkan menghapuskan hal tersebut.

- c. Implementasi kebijakan: Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah disini juga sangat dibutuhkan sekali partisipasi masyarakat yang harus aktif dalam melaksanakannya karena pemerintah membuat dan mengeluarkan suatu kebijakan ini dari aspirasi masyarakat dan tentunya untuk masyarakat itu juga. Karena dalam pengamatan pemerintah juga masalah pengemis dan pengamen ini merupakan masalah yang serius yang perlu dihadapi apa lagi mereka yang melibatkan anak-anak yang seharusnya mereka tumbuh kembang seperti anak-anak lainnya.
- d. Evaluasi kebijakan: pemerintah sebagai pelayan masyarakat harus mampu mengatasi pengemis dan pengamen tersebut, karena jika persoalan ini dibiarkan maka tidak mustahil akan menjadikan Kabupaten Banyuwangi khususnya Kecamatan Banyuwangi sebagai kota yang empuk bagi para urban atau pendatang untuk melakukan aksi menggelandang, mengemis serta mengamen. Oleh karena itu diperlukan suatu sistem dan program yang terorganisir untuk mengatasi masalah pengamen dan pengemis khususnya anak tersebut.

Kondisi lingkup sosial, ekonomi dan politik program untuk membina dan menangani pengemis dan pengamen khususnya anak ini sangat besar pengaruhnya dalam pembinaan pengemis dan pengamen, dimana pusat langsung mendistribusikan kebijakan kepada daerah untuk menjalankannya, sehingga pegawai yang terlibat langsung juga turut serta dalam pelaksanaan.

Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti tentang fungsi pemerintah dalam penanganan pengemis dan pengamen anak di Kecamatan Banyuwangi: Aspek penyusunan agenda, sudah cukup baik, karena pemerintah sudah menyusun agenda sesuai dengan isu atau masalah yang ada dalam masyarakat saat ini; Aspek formulasi kebijakan yang telah diatur dalam UU Nomor 35 Tahun 2014, Tentang: Perlindungan Anak, masih kurang; Aspek implementasi dalam Perda No. 11 Tahun 2014, Tentang: Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam pengimplementasiannya masih belum berjalan dengan baik, dikarenakan masih terdapat pengemis dan pengamen di *public* Banyuwangi.

area khususnya anak-anak di Kecamatan Banyuwangi. Walaupun begitu, pemerintah Banyuwangi sudah melakukan upaya yang terbaik agar pengemis dan pengamen anak tidak lagi turun ke jalan dengan melakukan pelatihan dan pembinaan dan harapan mereka dapat mengembangkan pelatihan yang sudah diberikan serta bakat yang dia miliki dapat berkembang dengan baik dan dapat bermanfaat untuk diri sendiri dan orang lain; Aspek evaluasi, dalam hal ini pemerintah Kabupaten Banyuwangi masih perlu untuk melakukan evaluasi dalam kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, karena masyarakat miskin khususnya pengemis dan pengamen masih banyak di Kabupaten.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Isbandi Rukminto. (2013). **Kesejahteraan Sosial (pekerjaan sosial, pembangunan sosial dan kajian pembangunan)**. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Akdon, (2011). **Strategic Management For Educational Management (Manajemen Strategi untuk Manajemen Pendidikan)**, Bandung: Alfabeta.
- Arikunto Suharsimi, Prof. Dr. (2010). **Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik**, Jakarta : Rineka Cipta.
- Astuti, D. (2011). **Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project**
- Dunn, William N. (2003). **Analisis Kebijakan Publik**. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Harun, Rochajat dan Elvinaro Ardianto. (2011). **Komunikasi pembangunan dan perubahan sosial**. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Huda, Miftachul. (2009). **Pekerja Sosial dan Kesejahteraan Sosial**. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Kristiana, D. (2009). **Interaksi Sosial pada Pengamen disekitar Terminal Tirtonadi Surakarta Junal UMS** (tidak diterbitkan). Solo: Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Mardikanto, Totok dan Poerwoko Soebiato. (2012). **Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik**. Bandung: Alfabeta
- Mukhtar. (2013). **Metode Penelitian Deskriptif Kualitatif**. Jakarta : GP Press Group
- Rustanto, Bambang. (2015). **Menangani Kemiskinan**. Bandung: PT. Remaja Karya. Penerbit Ikapi.
- Soekanto, Soerjono. (2012). **Sosiologi Suatu Pengantar**. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sugiyono. (2010). **Metode Penelitian, Kuantitatif, Kualitatif dan R&D**. Bandung: Alfabeta
- Suharno. 2010. **Dasar-Dasar Kebijakan Publik**. Yogyakarta: UNY Press.
- Sumaryadi, I Nyoman. (2010). **Sosiologi Pemerintah dari Persektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi dan Sistem Kepemimpinan Pemerintah Indonesia**. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Suwarno, Wiji. (2011). **Perpustakaan dan Buku**. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Todaro, Michael, (2011). **Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga**, Erlangga. Jakarta
- Winarno, Budi. (2012). **Kebijakan Publik Teori Dan Proses**. Jakarta: Media Pressindo.
- Ahmad Syihab Arrasyid Guntur, (2016). **Implementasi Pembinaan Anak Jalanan Di Kecamatan Tamalate Kota Makassar**, Skripsi. Universitas Negeri Riau
- Dita Nikmatul Ulfa, (2019). **Upaya Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia Dalam Pengentasan Kaum Miskin Kota Di Kecamatan Banyuwangi**, Skripsi. Banyuwangi: Universitas 17 Agustus 1945 Banyuwangi.
- Hana Saputri, (2010). **Eksplorasi Anak Jalanan Sebagai Pengamen Di Kawasan Simpang Lima Semarang**. Universitas Negeri Semarang.

-
- Priyanto, Hary. (2014). **Implementasi Publik Terhadap Penganganan Konflik Sosial di Kabupaten Banyuwangi. Banyuwangi:** Tesis
- Syarifah, Aslichatus, (2018). **Perlindungan Hukum Terhadap Eksploitasi Anak Sebagai Pengamen Dalam Perspektif Hukum Islam.** Universitas Islam Negeri Walisongo. Semarang.
- Masriani, (2017). **Implementasi Kebijakan Tentang Perlindungan Anak (Studi Kasus Anak-Anak Pengemis di Kecamatan Mandau,** Jurnal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Universitas Riau.
- Salam, (2016). **Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan di Kota Makassar Jurusan,** Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu sosial. Universitas Negeri Makassar.
- Perda Banyuwangi No. 11 Tahun (2014), Tentang: **Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.**
- UU No. 35 tahun (2014), **Tentang: Perlindungan Anak.**