



**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN
GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KABUPATEN DEMAK**

(Studi Kasus Pada Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis Di
Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga)

Skripsi

Disusun untuk memenuhi persyaratan menyelesaikan Pendidikan Strata 1
Departemen Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Penyusun :

Nama : Rr. Tutut Indah Rahayuningtyas

NIM : 14020116120002

**DEPARTEMEN ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2020

SURAT PERNYATAAN
KEASLIAN KARYA ILMIAH (SKRIPSI / TA)

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

1. Nama Lengkap : Rr. Tutut Indah Rahayuningtyas
2. Nomor Induk Mahasiswa : 14020116120002
3. Tempat / Tanggal Lahir : Demak, 28 Januari 1998
4. Program : S1 Reguler / ~~Diploma 3~~* FISIP- UNDIP
5. Jurusan / Program Studi : Administrasi Publik
6. Alamat : Kp. Jobar RT 3 / RW III Kelurahan Kadilangu,
Kecamatan Demak, Kabupaten Demak

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah (Skripsi / TA) yang saya tulis berjudul :

Analisis Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di
Kabupaten Demak (Studi Kasus Pada Penertiban dan Pembinaan Gelandangan
dan Pengemis di Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga)

Adalah benar – benar **HASIL KARYA ILMIAH TULISAN SAYA SENDIRI**, bukan hasil karya ilmiah orang lain atau jiplakan karya ilmiah orang lain.

Apabila dikemudian hari ternyata karya ilmiah yang saya tulis itu terbukti bukan hasil karya ilmiah saya sendiri atau hasil jiplakan karya orang lain, maka saya sanggup menerima sanksi berupa pembatalan hasil karya ilmiah saya dengan seluruh implikasinya, sebagai akibat kecurangan yang saya lakukan.

Demikianlah suatu pernyataan ini saya buat dengan sebenar- benarnya dan dengan penuh kesadaran serta tanggung jawab.

Semarang, 20 Maret 2020
Pembuat Pernyataan ;



Rr. Tutut Indah Rahayuningtyas
NIM. 14020116120002

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Skripsi : Analisis Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak (Studi Kasus Pada Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga)

Nama Penyusun : Rr. Tutut Indah Rahayuningtyas

NIM : 14020116120002

Program Studi : Administrasi Publik

Dinyatakan sah sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Strata I

Semarang, 20 Maret 2020

Dekan



Dr. Hardi Warsono, MTP
NIP. 19640827 199001 1 001

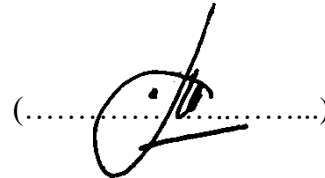
Wakil Dekan I



Dr. Drs. Teguh Yuwono, M.Pol.Admin
NIP. 19690822 199403 1 003

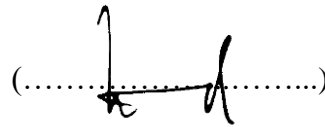
Dosen Pembimbing :

1. Dra. Susi Sulandari, M.Si

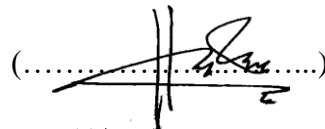


Dosen Penguji Skripsi :

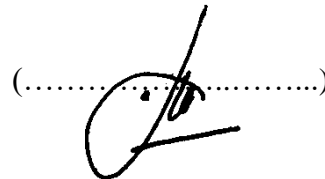
1. Dra. Nina Widowati, M.Si



2. Drs. Ari Subowo, MA



3. Dra. Susi Sulandari, M.Si



HALAMAN MOTTO

“Ketika kamu mendapatkan apa yang kamu inginkan, mungkin itu adalah petunjuk Allah. Namun ketika kamu tidak mendapatkan apa yang kamu inginkan, itu merupakan perlindungan Allah sehingga alangkah baiknya kita selalu bersyukur atas apa yang telah digariskan-Nya”

“Mengetahui sesuatu sebelum waktunya bukanlah perkara yang mudah. Karena untuk mencernanya saja pun aku tidak sanggup”

“Badai akan segera berlalu, yakinlah bahwa semua akan menjadi indah pada waktu yang tepat sehingga cerita cerita ini akan menjadi sebuah pembelajaran serta kenangan yang indah dan tak terlupakan”

“Kesuksesan bisa dengan mudah di dapatkan apabila kita selalu berusaha, berdo'a serta didampingi dengan dukungan dan doa orangtua”

“Suatu keputusan tentunya akan menjadi pilihan yang terbaik untuk kita apabila kita selalu melibatkan Allah dan orangtua kita dalam memilihnya”

HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan segala kerendahan hati, skripsi ini saya persembahkan kepada sseluruh pihak yang berperan dalam kesuksesan skripsi ini khususnya untuk :

1. Allah swt atas karunia dan nikmatnya yang telah diberikan sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini.
2. Untuk orangtua dan adik tersayang terima kasih atas dukungannya selama ini, kasih sayang yang tulus dan do'a yang selalu diucapkan untukku memotivasiku sampai sejauh ini.
3. Sahabat dan semua orang yang telah saya reportkan serta memberikan semangat dan dukungan yang luar biasa untuk saya.

Seluruh teman-teman terima kasih banyak dukungan kalian sangat berarti bagi kemajuan saya. Semoga kita semua diberkahi Allah SWT selalu Aamiin.

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KABUPATEN DEMAK

(Studi Kasus Pada Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis Di
Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga)

Rr. Tutut Indah Rahayuningtyas, Dra. Susi Sulandari, M.Si

ABSTRAK

Kabupaten Demak merupakan salah satu kabupaten yang terkenal dengan wisata religinya yaitu Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga. Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga merupakan wisata religi yang di kunjungi banyak peziarah, sehingga pada kedua lokasi tersebut sering sekali ditemui gelandangan dan pengemis berjajaran untuk meminta sedekah kepada para peziarah. Adanya gelandangan dan pengemis tentunya menyebabkan berbagai masalah antara lain mengganggu kenyamanan para peziarah, mengurangi keindahan dan ketertiban, meresahkan masyarakat, mengotori lingkungan, dan menimbulkan penyebaran penyakit menular masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak serta faktor apa saja yang dapat mempengaruhi implementasi tersebut. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan tehnik pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan kepada *stakeholder*, sasaran kebijakan dan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan implementasi kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Demak dilaksanakan dengan penertiban dan pembinaan. Penertiban dilaksanakan oleh Satpol PP dan Dinas Sosial P2PA, sedangkan pembinaan dilaksanakan oleh UPTD Rumah Pelayanan Sosial. Dalam penelitian ini ditemukan faktor pendukung yaitu sudah terlaksananya komunikasi antara semua pihak, sudah terlaksananya penertiban dan pembinaan, sudah adanya struktur organisasi dan SOP sebagai acuan tugas *stakeholder* kebijakan. Penelitian ini juga menemukan beberapa faktor penghambat yaitu ketidaksadaran gelandangan dan pengemis, Kurangnya sumber daya finansial dan sumber daya manusia serta kurang ketegasan *stakeholder* dalam pemberlakuan sanksi.

Kata Kunci : *Implementasi, Penanggulangan, Gelandangan dan Pengemis.*

**THE POLICY IMPLEMENTATION OF HANDLING HOMELESS AND
BEGGARS IN DEMAK REGENCY**

*(Case Studies on Controlling and Fostering Homeless and Beggars in the Great
Mosque of Demak and the Tomb of Sunan Kalijaga)*

Rr. Tutut Indah Rahayuningtyas, Dra. Susi Sulandari, M.Si

ABSTRACT

Demak is one of regency which is famous for its religious tourism, namely the Great Mosque of Demak and the Tomb of Sunan Kalijaga. Many Pilgrims visited the Great Mosque of Demak and the Tomb of Sunan Kalijaga, so in that two locations we often meet with many homeless and beggars who lined up for asking alms to pilgrims. The existence of a lot of homeless and beggars certainly causes many problems like interfering with the comfort of pilgrims, reducing the beauty of the place, disrupting the surrounding community and also causing the spread of public infectious diseases. This study aims to analyze the implementation the policy of handling homelessness and beggars in Demak Regency and what factors can influence the implementation. The method used in this research is descriptive qualitative data collection techniques through interviews, observation and documentation. Interviews in this study were conducted with stakeholder, policy targets and the public. The result of the study showed that the implementation of the policy on handling homeless and beggars in Demak Regency was carried out with control and guidance. The control is carried out by Civil Service Police Unit and Social Service, Womens Empowerment, and Child Protection, while the training is carried out by the Regional Tehnical Implementation Unit Social Services House. In this study found supporting factors, namely the implementation of communication vetween all parties, the implementation of control and guidance, the organizational structure and standard operational procedures as implementation. The study also found several inhibiting factors, namely the unconscious homelessness and beggars, lack of financial and human resources as well as lack of stakeholder assertiveness in sanctions.

Keywords : Implementation, Handling, Homeless and Beggars.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah SWT berkat Rahmat, Hidayah, dan Karunia-Nya kepada kita semua sehingga saya dapat menyelesaikan proposal skripsi dengan judul **Analisis Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak (Studi Kasus Pada Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kadilangu)**. Laporan skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk mengerjakan skripsi pada program strata-1 di Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.

Penulis menyadari dalam penyusunan skripsi ini tidak akan selesai tanpa bantuan dari berbagai pihak. Karena itu pada kesempatan ini saya ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Dra. Susi Sulandari, M.Si selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu dan memberikan ilmunya dengan sabar membimbing peneliti.
2. Dr. Hardi Warsono, MTP, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
3. Drs. Ari Subowo, MA selaku dosen wali saya yang telah memberikan dukungan kepada saya.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro yang telah memberikan ilmu, dukungan dan motivasi untuk penulis.

5. Seluruh staff pengelola Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro yang telah memberikan pelayanan yang baik
 6. Dinas Sosial P2PA Kabupaten Demak dan Satpol PP Kabupaten Demak yang telah membantu saya dalam memperoleh data- data yang dibutuhkan dalam penelitian ini.
 7. Orangtua dan adik tercinta, yang telah memberikan semangat, sarana belajar, kasih sayang, cinta dan juga dukungan sepenuhnya dalam menyusun penelitian ini.
 8. Sahabat – sahabat saya yang selalu ada serta membantu dan memberikan dukungan dalam menyusun penelitian ini.
 9. Teman – teman saya yang selalu membantu dalam penyusunan penelitian ini.
 10. Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, yang telah membantu menyelesaikan proposal, mendoakan, dan meluangkan waktunya untuk saya.
- Diharapkan semoga penelitian ini dapat bermanfaat bagi siapa saja yang ingin menambah pengetahuan tentang

Semarang, 04 Maret 2020

Penulis,



Rr. Tutut Indah Rahayuningtyas

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH (SKRIPSI / TA)	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GRAFIK	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	11
1.2.1. Identifikasi Masalah	11
1.2.2. Rumusan Masalah	11
1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian	12
1.3.1. Tujuan Penelitian	12
1.3.2. Manfaat Penelitian	12
1.4. Kajian Teori	13
1.4.1. Penelitian Terdahulu	13
1.4.2. Administrasi publik.....	17
1.4.3. Paradigma Adiministrasi Publik	20
1.4.4. Kebijakan Publik.....	24
1.4.5. Implementasi Kebijakan.....	29
1.4.5. Kesejahteraan Sosial	37
1.5. Kerangka Pemikiran	41

1.6. Fenomena Penelitian.....	45
1.7. Metode Penelitian	49
1.7.1. Desain Penelitian.....	49
1.7.2. Lokasi Penelitian.....	50
1.7.3. Subjek Penelitian.....	50
1.7.4. Jenis Data	50
1.7.5. Sumber Data.....	51
1.7.6. Teknik Pengumpulan Data.....	52
1.7.7. Metode Analisis Data.....	52
1.7.8. Keabsahan Data.....	55
BAB II GAMBARAN UMUM	57
2.1. Gambaran Umum Kabupaten Demak.....	57
2.1.1. Deskripsi Kabupaten Demak.....	57
2.1.2. Kondisi Geografis Kabupaten Demak	59
2.1.3. Kependudukan Kabupaten Demak.....	60
2.2. Gambaran Umum Kecamatan Demak	62
2.2.1. Deskripsi Kecamatan Demak.....	62
2.2.2. Kondisi Geografis Kecamatan Demak.....	64
2.3. Gambaran Umum Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kabupaten Demak.....	64
2.4. Gambaran Umum Satuan Polisi Pamong Praja Kabupten Demak	67
2.5. Gambaran Umum Masjid Agung Demak	71
2.6. Gambaran Umum Makam Sunan Kalijaga.....	72
BAB III HASIL PENELITIAN	74
3.1. Deskripsi Informan	75
3.2. Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Demak	76
3.2.1. Penertiban.....	79
3.2.2. Pembinaan	85

3.3. Faktor Pendorong Dan Penghambat Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Demak.....	88
3.3.1. Komunikasi	88
3.3.2. Sumber Daya	91
3.3.3. Disposisi.....	94
3.3.4. Struktur Birokrasi.....	97
BAB IV PEMBAHASAN.....	102
4.1. Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Demak	103
4.1.1. Penertiban.....	105
5.1.2. Pembinaan	117
4.2. Faktor Pendorong Dan Penghambat Implementasi Kebijakan Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Demak.....	125
4.2.1. Komunikasi	125
4.2.2. Sumber Daya	130
4.2.3. Disposisi.....	134
4.2.4. Struktur Birokrasi.....	140
BAB V PENUTUP.....	179
5.1. Kesimpulan.....	179
5.2. Saran	182
DAFTAR PUSTAKA	184
LAMPIRAN.....	189

DAFTAR TABEL

Tabel 2 . 1	Daftar Kecamatan di Kabupaten Demak Beserta Luas Wilayah	58
Tabel 2 . 2	Data Kependudukan Kabupaten Demak Menurut Jenis Kelamin.....	60
Tabel 2 . 3	Data Kependudukan Kabupaten Demak Berdasarkan Kelompok Umur	61
Tabel 2 . 4	Luas Wilayah Kecamatan Demak Diperinci Kelurahan/ Desa Tahun 2018.....	63
Tabel 3 . 1	Deskripsi Informan.....	75
Tabel 3 . 2	Data Tim Patroli Wilayah Satpol PP Kabupaten Demak	98

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.1 Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Demak Tahun 2015-2018.....	6
---	---

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Gelandangan dan Pengemis di Sekitar Masjid Agung Demak.....	8
Gambar 1.2	Gelandangan dan Pengemis di Sekitar Makam Sunan Kalijaga.....	8
Gambar 1.3	Proses Perumusan Kebijakan Publik (Dunn, 2003).....	28
Gambar 1.4	Model Implementasi Kebijakan Menurut George Edward III.....	31
Gambar 1.5	Model Kerangka Pemikiran.....	44
Gambar 1.6	Komponen Analisis Data Model Interaktif Miles dan Huberman....	53
Gambar 2.1	Peta Kabupaten Demak.....	57
Gambar 2.2	Struktur Organisasi Dinas Sosial P2PA.....	66
Gambar 2.3	Struktur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja.....	70
Gambar 3.1	Kondisi Gelandangan dan Pengemis di Masjid Agung Demak dan Makam Sunan Kalijaga.....	78
Gambar 3.2	Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis.....	80
Gambar 3.3	Hasil Razia PGOT oleh Dinas Sosial P2PA Kabupaten Demak.....	84
Gambar 3.4	Kondisi Rumah Pelayanan Sosial Kabupaten Demak.....	86
Gambar 3.5	Struktur Organisasi Bidang Rehabilitasi Sosial Dnas Sosial P2PA..	99
Gambar 3.6	Struktur Organisasi UPTD Rumah Pelayanan Sosia Kabupaten Demak.....	100

DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN 1	INTERVIEW GUIDE	191
LAMPIRAN 2	HASIL WAWANCARA.....	200
LAMPIRAN 3	HASIL DOKUMENTASI.....	232