

**PENDEKATAN *COLLABORATIVE GOVERNANCE*
DALAM PENJANGKAUAN GELANDANGAN
DAN PENGEMIS DI KOTA PALEMBANG**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan
Dalam Menempuh Derajat Sarjana S-1
Ilmu Administrasi Publik**



Oleh:

ANGELINA DWI PUTRI PANJAITAN

07011181924044

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS SRIWIJAYA**

MEI 2023

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING SKRIPSI

**PENDEKATAN *COLLABORATIVE*
GOVERNANCE DALAM PENGENTASAN
GELANDANGAN DAN PENGEMIS
DI KOTA PALEMBANG**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian
Persyaratan Dalam Menempuh Derajat
Sarjana S-1 Ilmu Administrasi Publik**

Oleh:

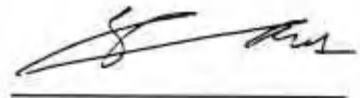
ANGELINA DWI PUTRI PANJAITAN

07011181924044

Telah Disetujui oleh Dosen Pembimbing, Maret 2023

Pembimbing

Dr. Sena Putra Prabujaya, S.AP., MAP
NIP. 198701052015041003



Mengetahui,
Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik



Dr. M. Nur Budiyanto, S.Sos., MPA
NIP. 196911101994011001



HALAMAN PENGESAHAN UJIAN SKRIPSI

**PENDEKATAN *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM
PENJANGKAUAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS
DI KOTA PALEMBANG**

Skripsi

Oleh :

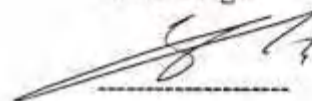
ANGELINA DWI PUTRI PANJAITAN
07011181924044

Telah dipertahankan di depan penguji
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat
Pada tanggal 5 April 2023

Pembimbing :

1. Dr. Sena Putra Prabujaya, SAP., MAP
NIP. 198701052015041003

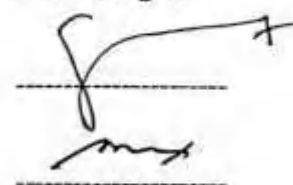
Tanda Tangan



Penguji :

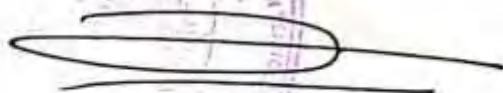
1. Drs. Gatot Budiarto, M.Si
NIP. 195806091984031002
2. Drs. Mardianto, M.Si
NIP. 196211251989121001

Tanda Tangan



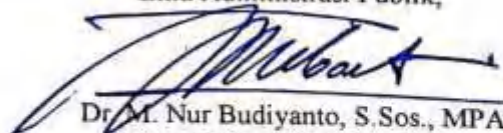
Mengetahui,

Dekan FISIP UNSRI,



Prof. Dr. Alfitri, M.Si
NIP. 196601221990031004

Ketua Jurusan
Ilmu Administrasi Publik,



Dr. M. Nur Budiyanto, S.Sos., MPA
NIP. 196911101994011001

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Angelina Dwi Putri Panjaitan
NIM : 07011181924044
Jurusan : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan dengan sungguh-sungguh bahwa skripsi yang berjudul "Pendekatan *Collaborative Governance* dalam Pengentasan Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang" ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Plagiat di Perguruan Tinggi. Apabila di kemudian hari, ada pelanggaran yang ditemukan dalam skripsi ini dan/atau ada pengaduan dari pihak lain terhadap keaslian karya ini, saya bersedia menanggung sanksi yang dijatuhkan kepada saya.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sungguh-sungguh tanpa pemaksaan dari pihak manapun.

Yang membuat pernyataan,
Palembang, Maret 2023



Angelina Dwi Putri Panjaitan
NIM. 07011181924044

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

"Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah nasib suatu kaum sehingga mereka mengubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri."

(Q.S Ar-Ra'd: 11)

**Dengan ridho Allah SWT,
Skripsi ini saya persembahkan kepada :**

1. Kedua Orang Tua saya, Ibu dan Ayah
2. Saudara Laki Laki dan segenap keluarga besar
3. Seluruh Dosen dan Staff FISIP Universitas Sriwijaya
4. Rekan seperjuangan Mahasiswa Ilmu Administrasi Publik 2019
5. Sahabat-sahabat terbaik
6. Almamater kebanggaan, Universitas Sriwijaya

ABSTRACT

This research aims to determine collaborative governance in the effort to alleviate homelessness in Palembang City. This is motivated by the increasing number of homeless people in Palembang City, which has led the government to collaborate in addressing the issue. The research method used in this study is qualitative with data collection techniques including interviews, observations, and documentation. The study employs Ansell and Gash's theory (2008), which consists of four variables: initial conditions, facilitative leadership, institutional design, and collaborative processes. The findings indicate that collaborative governance in the effort to alleviate homelessness in Palembang City is still not optimal. This is due to several variables that have not been implemented optimally, such as unscheduled and infrequent face-to-face dialogues and ineffective facilitative leadership. Supporting factors in the collaboration are quality human resources, while inhibiting factors identified are limited budgets and facilities and infrastructure. The author suggests that the Social Service Department should involve private parties in the development of rehabilitation centers, and that the Social Service Department, Satpol PP, and Polrestabes should be more active in conducting face-to-face dialogues, so that coordination can run optimally.

Keyword : *Collaborative Governance, homeless, beggar*

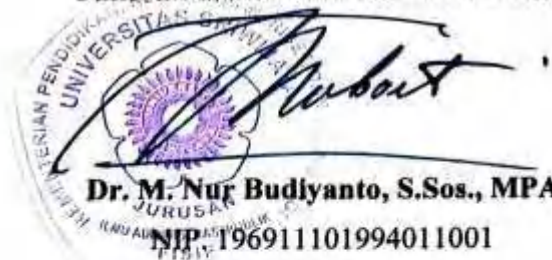
Pembimbing,



Dr. Sena Putra Prabujaya, S.AP., MAP
NIP. 198701052015041003

Indralaya, Maret 2023

**Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



Dr. M. Nug Budiyanto, S.Sos., MPA
NIP. 196911101994011001

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui *collaborative governance* dalam upaya pengentasan gelandangan dan pengemis di Kota Palembang. Hal ini dilatarbelakangi oleh meningkatnya jumlah angka gelandangan dan pengemis di Kota Palembang menyebabkan pemerintah melakukan kolaborasi untuk menangani masalah tersebut. Metode dalam penelitian ini menggunakan kualitatif dengan teknik pengumpulan data yaitu, wawancara, observasi dan dokumentasi. Penelitian ini menggunakan teori Ansell dan Gash (2008) yang terdiri dari empat variabel yaitu, kondisi awal, kepemimpinan fasilitatif, desain kelembagaan dan proses kolaborasi. Hasil temuan penelitian menunjukkan bahwa *collaborative governance* dalam pengentasan gelandangan dan pengemis di kota Palembang masih belum optimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa variabel belum terlaksana secara optimal seperti dialog tatap muka yang tidak terjadwal dan hampir jarang dilakukan, kepemimpinan fasilitatif yang belum efektif. Faktor pendukung dalam kolaborasi adalah kuantitas SDM yang berkualitas, sedangkan faktor penghambat yang ditemukan adalah keterbatasan anggaran dan sarana dan prasarana. Penulis menyarankan Dinas Sosial seharusnya mengikut sertakan pihak swasta untuk pembangunan panti rehabilitas dan Dinas Sosial, Satpol PP dan Polrestabes harus lebih aktif melakukan dialog tatap muka, sehingga koordinasi bisa berjalan secara optimal.

Kata Kunci : Collaborative Governance, Gelandangan, Pengemis

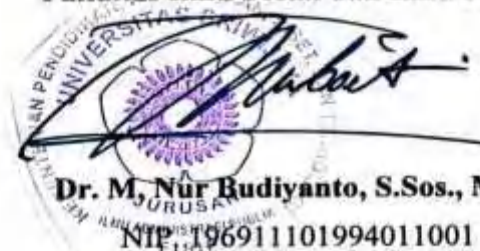
Pembimbing,



Dr. Sena Putra Prabujaya, S.AP., MAP
NIP. 198701052015041003

Indralaya, Maret 2023

**Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



Dr. M. Nur Rudiyanto, S.Sos., MPA
NIP. 196911101994011001

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis ucapkan atas kehadiran Allah SWT. sehingga dengan rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan usulan skripsi yang berjudul “Pendekatan *Collaborative Governance* dalam Penjangkauan dan Pengemis di Kota Palembang”. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada Rasulullah SAW, keluarga, dan sahabat yang kita nantikan syafaatnya di yaumul qiyamah nanti. Usulan skripsi ini diselesaikan sebagai salah satu persyaratan untuk mencapai derajat pendidikan strata satu (S1) Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sriwijaya. Penyusunan usulan skripsi ini mendapat bimbingan, petunjuk dan bantuan dari berbagai pihak. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu, antara lain:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. H. Anis Sagaff, MSCE, IPU., ASEAN. Eng selaku Rektor Universitas Sriwijaya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk belajar dan mengembangkan diri.
2. Bapak Prof. Dr. Alfitri, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sriwijaya.
3. Bapak Dr. M. Nur Budiyanto, S.Sos., MPA selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sriwijaya.
4. Bapak Dr. Sena Putra Prabujaya, S.AP., MAP selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang senantiasa meluangkan waktunya dalam memberikan arahan, bimbingan serta motivasi untuk penulis.
5. Bapak dan Ibu Dosen dan Admin Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sriwijaya yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis.
6. Bapak M. Ichsanul Akmal S.sos., M.Si selaku Kepala Dinas Sosial Kota Palembang
7. Bapak Etnos Fredrik, SE selaku Kepala Bidang Rehabilitas Dinas Sosial Kota Palembang
8. Ibu Cherly Panggar Besi, S.E selaku Kepala Bidang Tibum dan Ketentraman Masyarakat Satuan Polisi Pamong Praja Kota Palembang
9. Burhan Jaya , S.Ap., M.Si selaku Kanit Bintibsos Sat Binmas Polrestabes Palembang
10. Kedua orang tua saya tercinta dan tersayang, Maruhum Panjaitan dan Satriani yang selalu mendoakan dan mendukung saya.
11. Kakak saya Doly Indra Panjaitan dan adik saya Ramos Panjaitan yang selalu mendoakan dan memberi semangat untuk saya.
12. Sahabat seperjuangan saya yaitu, Shinta, Tusi, Tiara, Anissa, Melly dan Sekar yang membantu saya dari awal perkuliahan sampai dengan tersusunnya skripsi.
13. Sahabat baik saya yang mendukung penyusunan skripsi yaitu, Fina Shaumia, Thiasih Daynur, Dina Nofa Viona dan Anita Mandagi.
14. Teman-teman seperjuangan jurusan Ilmu Administrasi Publik angkatan 2019, Kampus Indralaya, terima kasih atas bantuan dan kerja samanya.

Semoga hasil penulisan skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, baik itu jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik, Universitas Sriwijaya dan pihak lainnya.

Penulis

Angelina Dwi Putri Panjaitan

NIM: 07011181924044

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING SKRIPSI	ii
HALAMAN PENGESAHAN UJIAN SKRIPSI.....	iii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	v
ABTRACT	vi
ABSTRAK	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
DAFTAR SINGKATAN.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	11
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Manfaat Penelitian	12
1.4.1 Manfaat Teoritis	12
1.4.2 Manfaat Praktis	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
2.1 <i>Governance</i>	13
2.2 <i>Collaborative Governance</i>	16
2.2.1 Pengertian <i>Collaborative Governance</i>	16
2.2.2 Indikator <i>Collaborative Governance</i>	20
2.2.3 Kriteria Keberhasilan dan Kegagalan <i>Collaborative Governance</i>	26
2.3 Teori Gelandangan dan Pengemis.....	29
2.3.1 Pengertian Gelandangan dan Pengemis	29
2.4 Penelitian Terdahulu	32

2.5 Kerangka Pemikiran.....	43
BAB III METODE PENELITIAN	44
3.1 Jenis Penelitian.....	44
3.2 Definisi Konsep.....	44
3.3 Fokus Penelitian	45
3.4 Jenis dan Sumber Data	46
3.5 Informan Penelitian.....	47
3.6 Teknik Pengumpulan Data.....	50
3.7 Teknik Analisis Data.....	51
3.8 Teknik Keabsahan Data	54
3.9 Jadwal Penelitian.....	55
3.10 Sistematika Penulisan.....	55
BAB IV PEMBAHASAN.....	57
4.1 Deskripsi Wilayah.....	57
4.1.1 Gambaran Umum Instansi	57
4.1.2 Dinas Sosial Kota Palembang	57
4.1.3 Satuan Polisi Pamong Praja Kota Palembang.....	60
4.1.4 Polrestabes Palembang.....	62
4.2 Deskripsi Informan.....	64
4.3 Hasil Penelitian	65
4.3.1 Kondisi Awal	65
4.3.2 Kepemimpinan Fasilitatif.....	67
4.3.3 Desain Institusional.....	70
4.3.4 Proses Kolaborasi.....	71
4.3.5 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat	81
4.4 Pembahasan.....	84
4.4.1 Kondisi Awal	84
4.4.2 Kepemimpinan Fasilitatif.....	85
4.4.3 Desain Institusional.....	86
4.4.4 Proses Kolaborasi.....	87
4.4.5 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat	92
4.4.6 Model Kolaborasi.....	96

BAB V PENUTUP.....	98
5.1 Kesimpulan	98
5.2 Saran.....	99
DAFTAR PUSTAKA	100
LAMPIRAN.....	104

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Jumlah Data Gepeng di Kota Palembang Per Tahun	6
Tabel 2 Hasil Observasi Lapangan	7
Tabel 3 Penelitian Terdahulu	33
Tabel 4 Fokus Penelitian.....	45
Tabel 5 Tabel Informan.....	48
Tabel 6 Jadwal Penelitian.....	55
Tabel 7 Deskripsi Informan Penelitian	64

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Research Mapping.....	9
Gambar 2 Aktor <i>Governance</i>	15
Gambar 3 Model <i>Collaborative Governance</i> Ansel dan Gash 2008	20
Gambar 4 Analisis Data dalam Penelitian Kualitatif	52
Gambar 5 Mobil Penjangkau dan Mobil Patroli	69
Gambar 6 Dialog Tatap Muka Antara Dinas Sosial, Satpol PP dan Polretabes ...	72
Gambar 7 Model Kolaborasi.....	95

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Surat Tugas Pembimbing Skripsi	104
Lampiran 2 Kartu Bimbingan Proposal Skripsi	105
Lampiran 3 Instrumen Penelitian	106
Lampiran 4 Peraturan Daerah No 12 Tahun 2013	117
Lampiran 5 Lampiran Surat Izin Penelitian	118
Lampiran 6 Surat Balasan Kesbangpol	122
Lampiran 7 Surat Balasan Penelitian	124
Lampiran 8 Dokumentasi Wawancara Penelitian	126
Lampiran 9 Lembar Persyaratan Ujian Skripsi	129
Lampiran 10 Formulir Pendaftaran Ujian Skripsi	130
Lampiran 11 Lembar Perbaikan Seminar Proposal Skripsi	131
Lampiran 12 Lembar Revisi Komprehensif	132

DAFTAR SINGKATAN

Anjal	: Anak Jalanan
<i>Covid-19</i>	: <i>Coronavirus Disease 2019</i>
Dinsos	: Dinas Sosial
Gepeng	: Gelandangan dan Pengemis
Perda	: Peraturan Daerah
Polrestabes	: Polisi Resor Kota Besar
PON	: Pekan Olahraga Nasional
PPKS	: Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial
Satpol PP	: Satuan Polisi Pamong Praja
SOP	: <i>Standart Operating Procedur</i>
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
Tupoksi	: Tugas Pokok dan Fungsi
UMKM	: Usaha Mikro Kecil Menengah
UPTD	: Unit Pelaksana Teknis Dinas

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah salah satu negara berkembang yang mempunyai banyak penduduk yang menyebar diseluruh wilayah Indonesia baik itu kota maupun daerah. Kota yang melambangkan perkembangan ekonomi, politik dan sosial yang pesat. Pertama, aspek ekonomi kota terus mengalami peningkatan setiap tahunnya karena kota merupakan pintu gerbang perdagangan sehingga sebagian besar kebutuhan pasar pasti tersedia di kota. Kedua, aspek politik kota mempunyai dinamika yang sangat kompleks dan dipengaruhi dengan kepentingan masing-masing manusia. Ketiga, aspek sosial menyebutkan ruang kota adalah tempat berkumpulnya semua penghuni berbagai daerah. Banyak individu pindah ke kota untuk bisa menemukan kehidupan yang lebih baik, dan kawasan perkotaan pasti selalu memiliki daya tarik yang kuat bagi penduduk pedesaan. (Ayunda et al., 2020)

Kota yang menjadi tempat tujuan penduduk pedesaan untuk meraih impian kehidupan yang lebih layak. Namun kenyataannya dengan jumlah pekerjaan yang tidak sesuai dengan porsinya, setiap individu dari berbagai daerah menghadapi kerasnya kehidupan di kota. Setiap individu bersaing dengan keterampilan yang dimiliki untuk mendapatkan pekerjaan. Tentu saja hal ini menyebabkan dampak bagi wilayah perkotaan dimana individu yang tidak bisa bertahan dengan kemampuan yang dimiliki akan tersingkir dari dunia kerja dan menjadi pengangguran. (Andari, 2018)

Pengangguran merupakan individu yang dalam jumlah tinggi mengakibatkan permasalahan di kota. Sebagian besar pengangguran tidak bisa memenuhi kebutuhan

hidupnya yang terus menerus bertambah setiap tahunnya. Kondisi ini memungkinkan pengangguran tersebut untuk menghalalkan berbagai cara agar memenuhi kebutuhan hidupnya yang tidak sedikit menjadi gelandangan dan pengemis.

Permasalahan keberadaan gelandangan dan pengemis adalah masalah krusial yang harus dihadapi oleh pemerintahan Indonesia. Sejalan dengan yang tertulis di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 34 ayat 1 yang menyebutkan, “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”. Artinya semua masyarakat yang seperti anak terlantar dan masyarakat golongan miskin yang dasarnya harus dirawat dari negara, sedangkan kenyataan yang terjadi di lingkungan masyarakat bahwa hanya sedikit dari anak terlantar dan individu miskin dirawat dari negara, sebagiannya bergantung pada pendapatan di jalanan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Satuan bahasa gelandangan dan pengemis biasa dipendekan menjadi “Gepeng”. Warga tidak begitu asing terhadap kependekan kata tersebut karena pada dasarnya kosakata gepeng sering digunakan dalam pembicaraan sehari-hari dan topik hangat media sosial, serta sebutan oleh pemerintah dalam pembuatan kebijakan yaitu kumpulan individu yang umum ditemukan di kota-kota besar. Menurut Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980, gelandangan dimaknai dengan sebagai individu yang hidup dengan tidak seimbang berdasarkan norma kehidupan dan tidak layak dalam bermasyarakat, tidak memiliki pekerjaan dan rumah yang pasti dan hidupnya selalu berpergian kemana-mana di berbagai tempat umum.

Berbeda halnya dengan pengemis diartikan sebagai individu yang memperoleh pendapatannya atas dasar meminta-minta di lingkungan masyarakat umum yang menyiapkan segala alasan dan cara agar mendapat rasa kasihan dari individu lain.

Atribut yang biasa digunakan oleh pengemis seperti pakaian kotor, plastik gelas, permen bungkus, atau peti kecil untuk menyimpan uang yang didapat dari mengemis.

Permasalahan gelandangan dan pengemis yang tidak kunjung berakhir hingga menjadi sebuah penyakit yang keberadaannya merusak sistem kota. Pengemis dan gelandangan yang hidupnya memiliki banyak keterbatasan, kecenderungannya yang berpegang erat pada rasa kasihan atau bersedekah individu lain dan berjalan-jalan di lingkungan umum seperti pasar, terminal, lampu merah, dan perempatan jalan, akibatnya keberadaan gepeng tersebut dirasa sungguh meresahkan dan mengganggu. jenis-jenis gelandangan dan pengemis yang sering ditemui di jalanan manusia silver, manusia badut, pengemis membawa anak, bulu ayam (kemoceng), pengamen, anak punk dan lainnya (H.S. dan Kristian, 2021)

Salah satu faktor yang menjadi penyebab terjadinya fenomena ini adalah faktor kemiskinan. Kemiskinan yang terus melanda *urban sprawl*, adalah kebiasaan buruk yang diturunkan pada penerus bangsa. Tetapi, dengan berbagai alasan ekonomi keluarga yang terbatas, gepeng terpaksa melakukan pekerjaan atau berbagai usaha untuk memiliki uang, walaupun menggunakan upaya yang buruk dan memunculkan kecemasan pada masyarakat yang ada lingkungan terdekat. Kebanyakan gepeng melakukan kejahatan seperti perampokan, penipuan dan lainnya. Perkara tersebut juga mengakibatkan keresahan bagi masyarakat yang dengan melakukan aktivitas tersebut dan harus memunculkan sebuah program yang berisikan penanganan gepeng bisa dilaksanakan dengan sigap. (Fadri, 2019)

Kondisi sosial tersebut semakin mengkhawatirkan dengan kebiasaan masyarakat yang bermalas-malasan. Permasalahan utamanya yaitu mental yang lemah dengan sifat yang konsumtif selalu ingin memiliki sesuatu dengan cara yang instan tanpa

mengerti pendidikan usia dini. Sebagian orang tua tidak memiliki kepedulian terhadap revolusi mental dalam sebagus-bagusnya mendidik anaknya dan terdapat orang tua yang bermalas-malasan dalam mendidik anak terkhususnya orang tua yang sibuk, tidak mempunyai etos kerja dan bekerja semaunya menyebabkan masyarakat bermental pengemis dan suka meminta-minta. (Elihami dan Ekawati, 2020)

Revolusi mental ini harus dimulai dengan pembangunan dua arah yaitu, pembangunan kedalam dengan membangun sumber daya manusianya dan pembangunan keluar adalah dengan pemnbangunan kesejahteraan masyarakat. Sumber daya manusia yang unggul bisa membawa Indonesia mejadi negara yang semakin maju serta dapat menunjang pembangunan nasional. Ciri sebuah negara yang unggul antara lain memiliki masyarakat yang mempunyai tujuan yang cepat, kreatif dan produktif serta memiliki sikap yang menerapkan optimisme. (Suwardana, 2018)

Kota Palembang merupakan ibukota yang bertempat di Provinsi Sumatera Selatan yang letaknya cukup strategis sebab dilintasi oleh jalur lintas Sumatera yang mempertemukan berbaagi wilayah di Pulau Sumatera, dikarenakan letaknya yang cukup baik masih banyak ditemukan para gepeng yang menjadikan itu sebuah pekerjaan untung mendapatkan uang demi kelangsungan hidup.

Kota Palembang mengalami perkembangan yang begitu cepat bisa membuat peningkatan keramaian di tengah kota. Sejalan dengan hal ini, maka individu Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) yang semakin bertambah dan timbul di sekeliling pusat keramaian seperti pasar, perempat lampu merah, tempat makan pinggir jalan dan lainnya. Tentunya permasalahan gepeng perlu penanganan yang sangat matang dan terstruktur serta diperlukan kolaborasi atau kerjasama antara pemerintah dan nonpemerintah. Selain menyebabkan ketidaknyaman lingkungan di

tempat umum dan jalan, gepeng juga bisa membahayakan dirinya sendiri yang mungkin menjadi target eksploitasi dan tindak kriminal lainnya.

Pemerintah Kota Palembang sudah mempunyai kebijakan mengenai permasalahan ini, yaitu Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis. Tentu dengan adanya peraturan ini tidak diperbolehkan atau dilarang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis. Menurut pasal 20 bab IV menyatakan adalah, “tiap individu, keluarga, organisasi baik dengan cara sendiri maupun berkelompok diperintahkan agar tidak melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis dalam wilayah daerah akan terkena tindak pidana pelanggaran dengan membayar denda Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan penjara maksimal 3 (tiga) bulan” hal ini diatur pada pasal 22 bab IV tentang Ketentuan Pidana.

Menurut Undang-Undang Wali Kota Palembang Nomor 12 Tahun 2013 disebutkan dalam pasal 4 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis berisikan “dalam rangka pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis pemerintah kota berwenang melakukan upaya terpadu dan berkelanjutan yang meliputi; a. Perlindungan sosial, b. Rehabilitas sosial, c. Pemberdayaan sosial, d. Jaminan sosial. Berdasarkan hal tersebut pada pasal 5 ayat 2 disebutkan penjangkauan gepeng dikoordinir Walikota melalui Dinas Sosial dengan melibatkan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Kepolisian, Unsur Satuan Kerja Perangkat Daerah teknis terkait dan Unsur-unsur lain.

Pada Kenyataanya Dinas Sosial Kota Palembang sudah memiliki tim penjangkauan sendiri yang bergerak untuk penjangkauan gelandangan dan pengemis di Kota Palembang. Meningkatnya gepeng di Kota Palembang menyebabkan pihak

Dinas Sosial kekurangan dalam segi personil dan kendaraan yang hanya mengandalkan 16 anggota dan 2 mobil patroli. Sehingga, mengharuskan meminta bantuan kepada OPD terkait dalam penjangkauan gepeng seperti Satpol PP agar melakukan penertiban.

Organisasi UPTD yaitu Yayasan Rehabilitas Anak Nusantara Panti tidak melakukan kegiatan yang mengarah pada rehabilitas sosial atau pembedayaan sosial. Semestara iitu rehabilitas sosial dan pemberdayaan sosial harus dilakukan agar mengurangi tingkat anak jalan yang mengemis. Bahkan kegiatan bakti sosial yang dilakukan oleh Dinas Sosial nilai kurang berhasil karena anak jalanan yang pengemis akan selalu kembali kejalanan, begitu juga dengan gepeng setelah melakukan penertiban yang dilakukan Dinas Sosial, Satpol PP dan Polrestabes belum bisa menimbulkan efek jera karena kebanyakan dari gepeng yang sudah tertangkap dan ditindak oleh Dinas Sosial masih akan kembali ke jalan untuk mengemis seperti biasa. Hal inilah yang dihimbau oleh Pemerintah Kota Palembang agar masyarakat tidak memberikan gepeng uang apapun motifnya dan jika ingin memberikan uang sebaiknya ketempat yang resmi seperti panti asuhan dan masjid.

Tabel 1 Jumlah Data Gepeng di Kota Palembang Per Tahun

Tahun	Jenis		Jumlah
	Gelandangan	Pengemis	
2017	172	61	233
2018	213	75	288
2019	158	64	222
2020	100	88	188
2021	22	28	50
2022	33	69	102

Sumber : Dinas Sosial Kota Palembang, 2022

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui ternyata data gepeng hasil pemeriksaan yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Palembang selama empat tahun terakhir mengalami fluktuasi, yang mana ditahun 2018 memperlihatkan peningkatan jumlah yang terbilang tinggi dibandingkan tahun 2017; sedangkan ditahun 2019 menunjukkan penurunan yang lumayan signifikan dan ditahun 2020 juga dirasakan penurunan dari tahun sebelumnya. Sedangkan pada tahun 2021 juga mengalami penurunan, akan tetapi ditahun 2022 mengalami kenaikan yang cukup besar dari tahun sebelumnya. Walaupun, mengalami kenaikan dan penurunan yang tidak stabil tetapi jumlah gepeng tersebut masih terbilang banyak dan perlu ditindaklanjuti. Berdasarkan data yang telah disajikan, maka diharapkan ketidakstabilan jumlah gepeng yang ada di Kota Palembang dapat ditekan melalui proses kolaborasi yang dilakukan dengan melibatkan beberapa pihak.

Tabel 2 Hasil Observasi Lapangan

No	Nama Tempat	Jumlah Gepeng	Hari / Pukul
1.	Pasar 16	7 Orang	Kamis, 01 Desember 2022/ 13.00-16.00 WIB
2.	Teras Alfamart, Stasiun LRT Demang	1 Orang	Kamis, 01 Desember 2022/ 11.00-12.00 WIB
3.	Simpang Empat Lampu Merah, Jalan Radial	1 Orang	Rabu, 21 Desember 2022/ 16.00-17.00 WIB
4.	Ruko sedang tutup dekat lampu merah, Jalan Sumpah Pemuda	2 Orang	Rabu, 21 Desember 2022/ 17.00 WIB
5.	Teras Alfamart, Jalan Kapten A. Anwar Arsyad	1 Orang	Rabu, 21 Desember 2022/ 18.30-20.00 WIB

No	Nama Tempat	Jumlah Gepeng	Hari / Pukul
6.	Simpang Empat Lampu Merah, Jalan Mayjen Yusuf Singedekane	2 Orang	Kamis, 22 Desember 2022/ 13.00-15.00 WIB

Sumber: Dikelola oleh Penulis, 2022

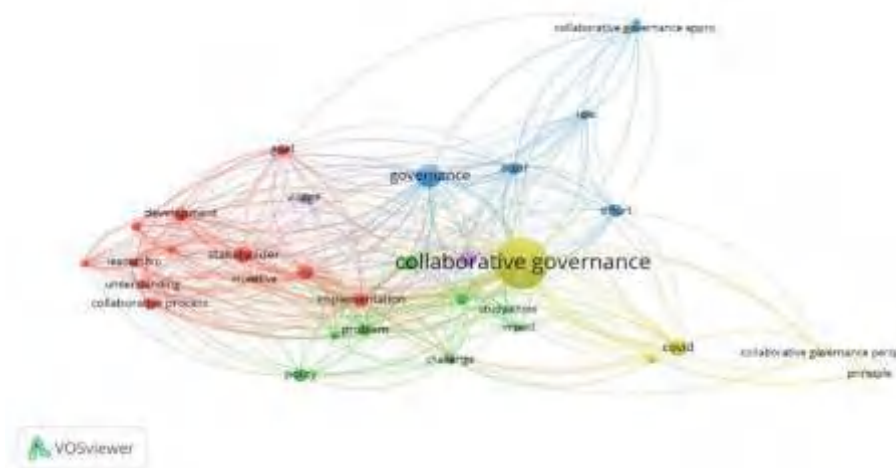
Berdasarkan Tabel di atas bisa dilihat bahwa gelandangan dan pengemis di Kota Palembang khususnya bertempat pada Pasar 16 masih banyak ditemukan gepeng yang belum mendapat tindakan. Pengamatan awal yang dilakukan diketahui bahwa kebanyakan gepeng yang usianya tergolong tua dan terdapat juga anak kecil. Gerak gepeng tergantung dengan situasi lokasi, di Pasar 16 gepeng melakukan kegiatannya dengan berjalan-jalan menghampiri individu lain yang sedang berbelanja sambil membawa kantong plastik dan berpakaian kotor, sedangkan gepeng yang berada di Teras Alfamart hanya berdiam diri di tempat dengan tangan meminta dan meletakkan kotak kardus dihadapannya. Selanjutnya di Simpang Empat Lampu Merah gepeng melakukannya dengan berjalan menghampiri satu persatu mobil yang berhenti saat lampu merah serta membawa gelas plastik.

Pemerintah Kota Palembang menjadikan hal ini sebagai perhatian untuk upaya lanjutan dalam proses penanganan gepeng tersebut. Tentu hal ini harus memiliki rangkaian tindakan kerja sama antar instansi di Kota Palembang agar bisa bersama-sama melibatkan dan memfokuskan pandangan pada permasalahan gepeng. Landasan ini juga bisa menjadi repons dari pertanyaan kerja sama dari beberapa instansi dalam penggarapan gepeng yang biasa disebut dengan *collaborative governance*.

Menurut Ansell dan Gash (2007), "*Collaborative* adalah kerja sama antar aktor, organisasi atau lembaga agar mencapai tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara sendiri.". Terdapat empat variabel dalam *collaborative governance* yang

memiliki beberapa tahapan sebagai berikut, awal kondisi, fasilitasi kepemimpinan, desain lembaga, dan proses kolaborasi. empat variabel tersebut merupakan bagian penting yang harus diperhatikan saat bekerja sama agar bisa mencapai suatu tujuan. Penelitian ini mengedepankan aspek proses *collaborative governance* dengan membuat sebuah model yang sesuai dalam pelaksanaan penjangkauan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh beberapa instansi dan sektor swasta.

Gambar 1 Research Mapping



Sumber: Dikelola oleh penulis menggunakan VOSviewer, 2022

Berdasarkan *research mapping* di atas diketahui bahwa artikel jurnal peneliti terdahulu mengenai *collaborative governance* dapat diakses melalui *mendeley* dan kemudian dipetakan menggunakan *vosviewers*, dapat dilihat bahwa topik mengenai *collaborative governance* berkaitan dengan *governance*, *leadership*, *stakeholder s*, *village*, *development*, *goal*, *collaborative process*, *policy*, *implementation* dan lain sebagainya. Kata yang muncul di *vosviewer* terdapat sejumlah 33 item yang terdiri dari 5 *clusters* dan 313 *link* dengan total *link* 814 *link*. Artikel jurnal yang dipetakan

diteliti oleh (Maylani dan Mashur, 2019), (Avoyan, 2022), (Emerson, 2018), (Douglas et al., 2020), (Zahara dan Mukhrijal, 2022) dan penelitian lainnya. Diagram tersebut dianalisis menggunakan artikel jurnal yang berfokus pada *collaborative governance* dengan berbagai macam objek yang berbeda. Pada diagram di atas dapat diketahui semakin besar lingkaran dan tulisannya makanya artikel jurnal tentang *collaborative governance* paling banyak dilakukan dan jika semakin kecil lingkaran dan tulisannya menunjukkan topik pada jurnal masih sedikit dilakukan, artinya dari diagram tersebut bisa diketahui topik mana yang sering menjadi pusat perhatian dan yang masih sedikit dilakukan. Dilihat dari diagram di atas topik *collaborative governance* yang berfokus pada gelandangan dan pengemis masih sedikit dilakukan, baik dari *title* dan abstrak dari 100 jurnal.

Bersumber pada *research mapping* memang sudah banyak yang mengkaji tentang *collaborative governance*, tetapi lokus pada penelitian sebelumnya juga mempunyai karakteristik tersendiri berkenaan dengan fokus tersebut. Baik dari aktor yang terlibat, faktor penghambat, faktor keberhasilan, penyebab terjadinya kolaborasi, dan hak masing masing aktor yang terlibat. Selain itu, fokus permasalahan yang dikaji yakni terkait *collaborative governance* dalam penjangkauan gelandangan dan pengemis masih sedikit dilakukan oleh peneliti terdahulu. Teori yang digunakan oleh penelitian terdahulu berbagai macam seperti, Undang-Undang Pemerintah Daerah, Huxham dan Siv Vangen (dalam Sabaruddin, 2015:33), Ansell dan Gash (2007) dan DeSeve (dalam Sudarmo, 2011), penelitian ini menggunakan teori Ansell dan Gash agar bisa diketahui model atau desain kolaborasi agar bisa menuntaskan permasalahan gelandangan dan pengemis yang ada.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan terkait permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Palembang, maka perlu dilakukan penelitian dengan judul “ Pendekatan *Collaborative Governance* dalam Penjangkauan Gelandangan dan Pengemis di Kota Palembang”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas bahwa menetapkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penjangkauan gelandangan dan pengemis di Kota Palembang dengan menggunakan pendekatan *collaborative governance*?
2. Apa saja yang menjadi faktor penghambat dan faktor pendukung dalam penjangkauan gelandangan dan pengemis di Kota Palembang?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini berdasarkan dari latar belakang dan rumusan masalah tersebut maka tujuannya adalah :

1. Untuk mengetahui, memahami dan mengidentifikasi penjangkauan gelandangan dan pengemis di Kota Palembang dengan menggunakan pendekatan *collaborative governance*.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor penghambat dan faktor pendukung dalam penjangkauan gelandangan dan pengemis di Kota Palembang.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian, maka manfaat yang diharapkan dalam penelitian sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual model mengenai *collaborative governance* dalam penjangkauan gelandangan dan pengemis. Sehingga, permasalahan tersebut bisa dicarikan solusi serta dapat diatasi secara perlahan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktik yang dapat diterapkan oleh Dinas Sosial Kota Palembang mengenai dalam penjangkauan gelandangan dan pengemis dengan pendekatan *collaborative governance*.

DAFTAR PUSTAKA

- Abiradin Rosidi dkk. 2013. *Reinventing Local Government, Demokrasi dan Reformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Cv. Andi Offset.
- Andari, Soetji. 2018. "Harapan Baru Bagi Gelandangan Dan Pengemis Melalui Implemenasi Program Desaku Menanti Di Kota Padang." *Sosio Konsepsia* 8, no. 1. <https://doi.org/10.33007/ska.v8i1.1512>.
- Anggraini, Nadiya Wanti, and Dadang Mashur. 2022. "Collaborative Governance Dinas Sosial Provinsi Riau Dalam Menangani Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)." *Journal of Social and Policy* 2, no. 2: 1–5.
- Ansell, Chris, and Alison Gash. 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *JPART* 18, no. 18: 543–71. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- . 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, no. 4: 543–71. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Avoyan, Emma. 2022. "Inside the Black Box of Collaboration : A Process- Tracing Study of Collaborative Flood Risk Governance in the Netherlands Collaborative Flood Risk Governance in the Netherlands." *Journal of Environmental Policy & Planning* 24, no. 2: 227–41. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2021.2000380>.
- Ayunda, Rahmi, Hari Sutra Disemadi, Ryan Wijaya, Fakultas Hukum, and Universitas Internasional Batam. 2020. "Kebijakan Kawasan Bebas Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Batam." *Jurnal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha Program Studi* 3, no. 3: 295–305.
- Bianchi, Carmine, Greta Nasi, and William C. Rivenbark. 2021. "Implementing Collaborative Governance: Models, Experiences, and Challenges." *Public Management Review* 23, no. 11: 1581–89. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1878777>.
- Creswell, W John, and J David Creswell. 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative Adn Mixed Methods Approaches*. *Journal of Chemical Information and Modeling*. Vol. 53. file:///C:/Users/Harrison/Downloads/John W. Creswell & J. David Creswell - Research Design_ Qualitative,

Quantitative, and Mixed Methods Approaches (2018).pdf%0Afile:///C:/Users/Harrison/AppData/Local/Mendeley Ltd./Mendeley Desktop/Downloaded/Creswell, Cr.

- Criado, J Ignacio, and Ariana Guevara-g. 2021. "Public Sector , Open Innovation , and Collaborative Governance in Lockdown Times . A Research of Spanish Cases during the COVID-19 Crisis." *Journal Is Available on Emerald* 15, no. 4: 612–26. <https://doi.org/10.1108/TG-08-2020-0242>.
- Douglas, Scott, Chris Ansell, Charles F. Parker, Eva Sørensen, Paul 'T Hart, and Jacob Torfing. 2020. "Understanding Collaboration: Introducing the Collaborative Governance Case Databank." *Policy and Society* 39, no. 4: 495–509. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1794425>.
- Elihami & Ekawati. 2020. "Persepsi Revolusi Mental Orang Tua Terhadap Pendidikan Anak Usia Dini." *Jurnal Edukasi Nonformal* 1, no. 2: 16. <https://ummaspul.e-journal.id/JENFOL/article/view/379>.
- Emerson, Kirk. 2018. "Collaborative Governance of Public Health in Low- and Middle-Income Countries : Lessons from Research in Public Administration." *BMJ Global Health* 3, no. 3: 1–9. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2017-000381>.
- Fadri, Zainal. 2019. "Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Kesejahteraan Sosial (PMKS) Di Yogyakarta." *Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam* 10, no. 1: 1–19.
- H.S., Yagus Triana., and Indra Kristian. 2021. "Model Collaborative Governance Dalam Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Garut." *Jurnal DIALEKTIKA : Jurnal Ilmu Sosial* 19, no. 3: 69–81.
- Hudaya, Muhammad Reza, and Titis Puspita Dewi. 2021. "Collaborative Governance Dalam Implementasi Program Kampung Iklim Di Kelurahan Talangbubuk , Kecamatan Plaju, Kota Palembang." *Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam* 12, no. 1: 1–10.
- Islamy, La Ode Syaiful, Rininta Andriani, and Nuhurul Mufida. 2021. "Proses Collaborative Governance Dalam Pencegahan Kematian Ibu Saat Persalinan." *The Indonesian Journal of Health Promotion* 4, no. 2: 201–9.
- Mafaza, Ardhia, and Kristina Setyowati. 2020. "Collaborative Governance Dalam

- Pengembangan Desa Wisata.” *Jurnal Kebijakan Publik* 11, no. 1: 1–58.
- Maylani, Tri, and Dadang Mashur. 2019. “Collaborative Governance Dalam Pencegahan Kebakaran Hutan Dan Lahan Gambut.” *Jurnal Kebijakan Publik* 10, no. 2: 59–118.
- Melinda, Sherly, Delly Maulana, and Fikri Habibi. 2020. “Kolaborasi Pemerintah Kota Serang Dan ORMAS Islam Dalam Memberantas Prostitusi Di Alun-Alun Kota Serang.” *JDKP (JURNAL DESENTRALISASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK)* 01, no. 01: 43–56.
- Novita, Asti Amelia. 2018. “Collaborative Governance Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Kawasan Pertambangan.” *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)* 4, no. 1: 27–35.
- Nunung, Ai. 2021. “Collaborative Governance Dalam Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pada Dinas Sosial Kabupaten Bandung.” *Jurnal Ilmiah Indonesia* 6, no. 6: 2598–2611.
- Pamungkas, Oxy Dw, and Desiderius Priyo Sudibyo. 2021. “Collaborative Governance Dalam Program Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni Di Kota Surakarta.” *Journal of Governance and Policy Innovation (JGPI)* 1, no. 1: 1–17.
- Retno Sunu Astuti, Hardi Warsono, Abd. Rachim. 2020. “Collaborative Governance Dalam Perspektif Ilmu Administrasi Publik.” *Collaborative Governance Dalam Perspektif Publik*, 161.
- Sudarmo. (2011). *Isu-Isu Administrasi Publik dalam Perspektif Governance*. Solo: Smart Media.
- Sudirman, Faturachman Alputra, Muhammad Basri, Khoirul Huda, and Ambo Upe. 2020. “Collaborative Governance Dalam Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) Sebagai Upaya Pencapaian Sustainable Development Goals (SGDS).” *Jurnal Neo Societal* 5, no. 4: 381–94.
- Suwardana, Hendra. 2018. “Revolusi Industri 4.0 Berbasis Revolusi Mental.” *JATI UNIK: Jurnal Ilmiah Teknik Dan Manajemen Industri* 1, no. 1: 102. <https://doi.org/10.30737/jatiunik.v1i2.117>.
- Wibowo, Agung Nurul Falaq Adi. 2020. “Collaborative Governance Dalam Pelayanan Transportasi Publik (Study BRT Trans Semarang).” *Jurnal Ilmiah*

Indonesia 5, no. 3: 1–18.

Zahara, Cut Naisa, and Wais Alqarni Mukhrijal. 2022. “Penerapan Model Collaborative Governance Pada Dinas Sosial Dan Dinas Tenaga Kerja Dalam Pembinaan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Banda Aceh.” *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP USK* 7, no. 03.

Peraturan Perundangan Undangan:

Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

Peraturan Walikota Palembang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Penjangkauan dan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 34 Tentang Kesejahteraan Sosial