

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### 2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan atau *policy* berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang banyak menjadi sasaran kebijakan. Kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dibuat oleh pihak yang berwenang untuk mengatur kehidupan bernegara yang dijadikan pedoman guna menyelesaikan masalah yang terjadi dan mencegah timbulnya masalah publik.

Islamy (2002:22) mengatakan pengertian kebijakan negara diatas memiliki implikasi sebagai berikut :

- a. Bahwa kebijakan negara itu dalam bentuk Peraturan Daerah nyata berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Bahwa kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk nyata.
- c. Bahwa kebijakan negara baik untuk melaksanakan sesuatu atau tindakan melaksanakan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Bahwa kebijakan itu harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat.



#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

© Hak cipta milik UIN Suska Riau  
State Islamic University of Sultan Syarif Kasim Riau

Chaizi Nasucha dalam Harbani Pasolong ( 2008:39), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan kedalam perangkat peraturan hukum. kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis.

Menurut Thomas R. Dye dalam Inu Kencana Syafie (2010:105) kebijakan publik adalah apapun yang dipilih Pemerintah untuk dikerjakan ataupun untuk tidak dikerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*is what ever governments choose to do or not to do*). Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objeknya) dan kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Menurut Harbani Pasolong (2008:38) kebijakan merupakan suatu rangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip – prinsip tertentu. Kebijakan ialah suatu hasil analisis yang mendalam terhadap alternatif yang bermuara kepada keputusan alternatif terbaik.

Menurut Anderson dalam Arifin Tahir (2014:21), kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson, mengklasifikasi kebijakan atau *policy*, menjadi dua : substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan prosedural yaitu siapa

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Tachjan (2006:19) menyimpulkan bahwa garis besarnya siklus kebijakan publik terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu :

- a. Perumusan kebijakan
- b. Implementasi kebijakan
- c. Pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Selanjutnya menurut Undang- undang Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 15 Kebijakan adalah arah/tindakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat/Daerah untuk mencapai tujuan. Dengan demikian dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip- prinsip untuk mengarahkan cara - cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Menurut Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 16 definisi program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

Pada umumnya kebijakan dapat dibedakan atas empat bentuk, yaitu: (a) Regulatory, yaitu mengatur perilaku orang, (b) Redistributif, yaitu mendistribusikan

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin, (c) Distributif yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumber daya tertentu, dan (d) Constituent, yaitu ditujukan untuk melindungi Negara

Dalam memahami pendapat para pakar tentang kebijakan tersebut, setidaknya terdapat butir-butir yang merupakan ciri penting dari pengertian kebijakan. Butir-butir tersebut adalah:

- a. Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan yang menciptakan kesejahteraan masyarakat.
- b. Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup
- c. Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana.
- d. Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah.
- e. Kebijakan adalah produk hukum yang harus ditaati dan berlaku mengikat terhadap warganya.

## 2.2 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan penerapan suatu kebijakan yang telah buat oleh badan atau seorangan yang telah diberi wewenang oleh negara. impleimentasi adalah upaya dari pelaksanaan keputusan kebijakan tersebut.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Menurut Tacjhan dalam Arifin Thahir (2011:53) implementasi kebijakan publik disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai instansi (birokrasi) dalam proses kebijakn publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.

Menurut Hassel Nogi S. Tangkillis (2004:7) implementasi kebijakan merupakan rangkaian proses penerjemahan dari kebijakan yang respon berupa aksi/tindakan para pelekut pembangunan secara konsisten dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang telah digariskan oleh kebijakan itu sendiri.

Menurut Hassel Nogi S. Tangkillis (2004:9) keberhasilan kebijakan dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian antara pelaksanaan/penerapan kebijakan dengan desain, tujuan dan sasaran kebijakan itu sendiri serta memberikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi. Oleh karena itu untuk mencapai keberhasilan dari pada implementasi diperlukan pandangan atas tujuan yang hendak dicapai dan komitmen semua pihak untuk memberikan dukungan bagi pelaksanaan.

Menurut Budi Winarno (2001:147) implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan dengan penerapan atau pelaksanaan, penerapan merupakan kemampuan menggunakan materi yang telah dipelajari kedalam situasi yang konkrit atau nyata. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang



#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang-Undang.

Menurut Bernadine R. Wijaya dan Susilo Supardo dalam Harbani Pasolong (2008:57) mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2004 : 158). Menurut Mazmanian dan Sebastier implementasi kebijakan berarti usaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu masalah dirumuskan, yakni peristiwa- peristiwa dan kegiatan- kegiatan yang terjadi sesudah suatu problem pengesahan, legislasi kebijakan publik, baik itu menyangkut usaha- usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa- peristiwa (Wahab, 2008 : 176).

Menurut Mirile S. Grindle (Nugroho, 2004 : 174) bahwa berhasil tidaknya implementasi kebijakan sangat ditentukan dua variabel besar, yakni variabel “*Content of policy*” (isi kebijakan) dan variabel “*Countest of policy*” (lingkungan kebijakan).

- a. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakan.
- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :
  - Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Variabel isi kebijakan mencakup yaitu :

- Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan (*Interest affected*)
- Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*)
- Derajat perubahan yang di inginkan (*extent of change envisioned*)
- Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decission making*)
- (Siapa) pelaksana program program (*implementers*)
- Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan variabel lingkungan mencakup :

- Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat
- Karakteristik dan lembaga penguasa
- Kepatuhan dan daya tangkap

Implementasi program atau kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus di implementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang di inginkan.

### 2.3 Faktor-Faktor Implementasi Kebijakan

Menurut Hogerwerf dan Gunn dalam Juhan Wahyudi (2013:16) untuk dapat mengimplementasikan kebijakan Negara secara sempurna, diperlukan beberapa persyaratan, yaitu:

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius
- b. Pelaksanaan programnya harus tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai
- c. Paduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kualitas yang andal
- e. Hubungan kualitas bersifat langsung hanya sedikit penghubung mata rantainya
- f. Hubungan ketergantungan harus kecil
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- h. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- i. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatutan yang sempurna.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan mekanisme penjabaran atau operasional dari keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan juga menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang akan memperoleh dari suatu kebijakan. Dalam aktivitas implementasi kebijakan melibatkan berbagi faktor, baik supra struktur maupun infrastruktur termasuk kesiapan birokrasi dalam tataran implementasi kebijakan.





## 2.4 Otonomi Daerah

Proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektifitas dan efesiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan tugas ini antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Menurut UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas - batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan apresiasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Haw Widjaja (2002 : 76) otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

© Hak cipta milik UIN Suska Riau  
Site Islam UIN Suska Riau  
UIN Suska Riau

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

mempunyai batas wilayah tertentu dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut DR. Rhenaldi Kasali yang di kutip oleh Haw Widjaja (2004: 120), otonomi daerah menimbulkan perubahan besar-besaran di berbagai bidang kehidupan, termasuk dunia usaha dan pemerintahan daerah. Untuk tetap eksis dan sukses di era perubahan ini para pengusaha dan aparat pemerintah harus berprinsip bisnis.

Berdasarkan dari beberapa pendapat diatas maka dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan yang di berikan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri serta pengawasan dari pemerintah pusat.

Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung pada pemerintahan daerah, yaitu DPRD dengan memperhatikan prasarana dan sarana serta pembiayaan yang terbatas didalam pelaksanaannya (implementasinya). Diantara implementasi yang berkembang yaitu antara lain tentang pelaksanaan pemerintahan daerah, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi organisasi perangkat daerah, dana perimbangan, serta tata cara pertanggungjawaban kepala daerah. Otonomi daerah diharapkan dapat memacu pemerataan pembangunan yang hasilnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## 2.5 Pemerintah Daerah

Dalam Pasal 18 UUD 1945 dikatakan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, Dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Menurut Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 3 menyebutkan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan otonom.”

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan negara diantaranya :

- a. Kepastian hukum;
- b. Tertib penyelenggara negara;
- c. Kepentingan umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas;
- f. Efisiensi;
- g. Efektivitas dan
- h. Keadilan;

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## 2.6 Pengemis

Menurut Peraturan Pemerintah nomor Republik Indonesia nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis dalam pasal 1 ayat 2 menyebutkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Pengemis memiliki ciri-ciri diantaranya :

- a. Mata pencaharian bergantung pada belas kasihan orang lain
- b. Berpakaian kumuh
- c. Berada di tempat-tempat strategis/ramai
- d. Memperalat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain.

Dalam peraturan Kepala Polisi Indonesia nomor 14 Tahun 2007 tentang penanganan gelandangan dan pengemis menjelaskan bahwa pengemis adalah orang yang mencari penghasilan dengan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapat belas kasihan orang lain.

### Faktor Penyebab Munculnya Pengemis

Keadaan sosial ekonomi yang belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang baik, menyeluruh dan merata data berakibat meningkatnya pengemis terutama di kota besar. Menurut Noer Effendi (2004 : 114) munculnya gelandangan dan pengemis juga di pengaruhi oleh dua faktor, yaitu :

- a. Faktor eksternal, antara lain :
  - Gagal dalam mendapatkan pekerjaan

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- Terdesak oleh keadaan, seperti tertimpa bencana alam
- Pengaruh orang lain
- b. Faktor internal, antara lain ;
  - Kurang bekal pendidikan dan keterampilan
  - Rasa rendah diri, rasa kurang percaya diri, kurang siap untuk hidup di kota besar
  - Sakit jiwa, cacat tubuh

Menurut buku Standar pelayanan minimal pelayanan dan rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis, selain faktor eksternal dan faktor internal, ada pula beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu :

- a. Tingginya tingkat kemiskinan, kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
- b. Rendahnya tingkat pendidikan, tingkat pendidikan yang rendah dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
- c. Kurangnya keterampilan kerja, kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
- d. Faktor sosial budaya, sikap pasrah pada nasib menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi sebagai pengemis adalah nasib.





#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## 2.7 Penanganan Pengemis

Penanganan pengemis merupakan suatu proses atau cara melakukan tindakan preventif (pencegahan), represif (penanganan) dan juga rehabilitatif terhadap pengemis dan/atau dalam rangka memanusiakan kembali pengemis dan anak yang mempunyai masalah dijalanan. Penanganan pengemis penting dilakukan guna mengurangi jumlah pengemis di kota Pekanbaru. Untuk memberikan penanganan kepada pengemis pemerintah kota pekanbaru merujuk pada peraturan pemerintah Republik Indonesia nomor 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis terdapat usaha-usaha untuk melakukan penanganan terhadap pengemis diantaranya usaha preventif, usaha represif dan usaha rehabilitatif.

### 2.7.1 Usaha Preventif

Menurut peraturan pemerintah Republik Indonesia nomor 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis yang dimaksud dengan usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pengemisan sehingga akan mencegah terjadinya :

- a. Pengemisan oleh individu yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. Meluasnya pengaruh dan akibat adanya pengemisan dimasyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan umum.
- c. Pengemisan kembali oleh para pengemis yang telah direhabilitasi dan ditransmigrasi ke daerah pemukiman baru ataupun dikembalikan ke tengah masyarakat.

Dalam pasal 5 peraturan pemerintah Republik Indonesia tahun 1980 tentang penanganan gelandangan dan pengemis tertulis Usaha preventif dimaksudkan untuk mencegah timbulnya pengemis didalam masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya pengemis. Pada pasal 6 tertera usaha-usaha preventif yang dimaksud adalah :

- a. Penyuluhan dan bimbingan sosial
- b. Pembinaan sosial
- c. Bantuan sosial
- d. Perluasan kesempatan kerja
- e. Pemukiman lokal
- f. Peningkatan derajat kesehatan

#### 2.7.2 Usaha Represif

Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pengemisan, serta mencegah meluasnya dalam masyarakat sesuai dengan peraturan pemerintah nomor 31 tahun

1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis. Dalam pasal 8 tertera bahwa usaha represif dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pengemisan. Usaha represif dilakukan dengan cara :

- a. Razia
- b. Penampungan sementara untuk diseleksi, setelah pengemis tersebut dirazia dan diseleksi maka tindakan selanjutnya adalah :
  - a) Dilepaskan dengan syarat
  - b) Dimasukkan dalam panti sosial
  - c) Dikembalikan kepada keluarganya
  - d) Diserahkan ke pengadilan
  - e) Diberikan pelayanan kesehatan
- c. Pelimpahan

### 2.7.3 Usaha Rehabilitatif

Menurut peraturan pemerintah tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis dalam pasal 1 ayat 6 bahwa usaha rehabilitatif merupakan usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lebih lanjut, sehingga dengan demikian para pengemis,

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara Republik Indonesia.

Usaha rehabilitatif ini bertujuan agar fungsi sosial mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif ini dilakukan dengan usaha-usaha seperti penampungan, seleksi penyantunan, dan tindak lanjut, yang kesemuanya itu dilaksanakan melalui panti sosial. Usaha rehabilitatif dilakukan sebagai salah satu upaya untuk berkurangnya jumlah pengemis di kota Pekanbaru dan menjadikan pengemis itu lebih mandiri jika masih tetptinggal di kota Pekanbaru maupun saat dipulangkan ke daerahnya masing-masing.

### 2.8 Upaya Penanganan Kemiskinan

Tanpa mengurangi arti penting upaya penanganan kemiskinan telah dan sedang dilakukan adalah penting untuk memikirkan alternatif pendekatan yang mungkin dapat membantu keberhasilan penerapan kebijakan yang telah ada selama ini. Upaya yang perlu diperlu dlakukan pertama adalah berusaha merumuskan kebijakan yang dapat meningkatkan akses warga masyarakat pada pengontrolan dan keikutsertaan dalam pengambilan keputusan tentang pemanfaatan sumber daya yang tersedia disekitar mereka. Kebijakan perlu diikuti dengan pemberdayaan, baik secara politis, sosial maupun hukum. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan memperkuat kemampuan ekonomi juga diikuti upaya meningkatkan kesadaran politik, sosial dan hukum lewat menimbulkan kesadaran tentang hak-hak politik, kesadran sosial, dan hak-hak hukum ( Effendi, Tadjuddin Noer : 1995 : 266). Upaya

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

ini perlu dibarengi dengan kebijakan yang dapat meningkatkan produktivitas masyarakatnya, diantaranya yaitu :

a. Kebijakan jangka panjang

Kebijakan bersifat jangka panjang menekankan pada upaya pengembangan kualitas sumber daya manusia. kebijakan jangka panjang bersifat konferehensif ( menyeluruh) secara nasional bersifat makro. Kebijaksanaan makro diarahakan untuk meningkatkan pelayanan agar penduduk miskin dapat memenuhi kebutuhan dasarnya. Oleh karena itu perlu menyediakan kebutuhan pelayanan dasar antara lain, persediaan makanan, pelayanan makanan, pelayanan kesehatan dasar, KB, sistem pendidikan dasar, pelayanan kebutuhan dasar.

b. Kebijakan jangka pendek

Kebijakan jangka pendek adalah meningkatkan kemampuan individu untuk mencukupi kebutuhan dasar hidup. Upaya ini hanya dapat dicapai dengan memperkuat kemampuan tiap individu (pribadi), atau rumah tangga melalui perluasan peluang kerja produktif dan peluang peningkatan penghasilan (*income generating oppurtunities*). Upaya ini dapat dicapai dengan memperkuat basis ekonomi rakyat. Kebijakan ini dapat dilakukan dengan dua kebijakan pertama yaitu kebijakan regional dengan upaya memperkuat peningkatan kegiatan ekonomi wilayah meliputi perdagangan, pasar keuangan dan penciptaan pasar. Kedua yaitu kebijakan lokal terpusat pada



#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

promosi kegiatan-kegiatan mandiri (*self help*) yang bertujuan penciptaan peluang kerja dan peningkatan penghasilan rumah tangga, meningkatkan keberdayaan ekonomi rumah tangga dan individu.

### 2.9 Penelitian Terdahulu

- a. Aliyah Nur Munjiah, Skripsi, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015  
 “Upaya Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta dalam Penanganan Gelandangan Pengemis”. Berdasarkan hasil penelitian dan analisa yang dilakukan peneliti mengenai Upaya Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta dalam penanganan Gelandangan pengemis, maka dapat disimpulkan bahwa Upaya Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta dalam Penanganan Gelandangan Pengemis belum terlaksana dengan optimal karena dalam pelaksanaannya masih terdapat kekuarangan dari beberapa pihak yang seharusnya melakukan penanganan gelandangan pengemis di Camp Assesment (tempat pelatihan) tidak memberikan kegiatan yang membangun sehingga keadaan gelandangan pengemis tidak memperlihatkan perbedaan yang signifikan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif, dengan pengambilan data primer dan data sekunder melalui wawancara, observasi dan dokumentasi.
- b. Irvan Ade Putra, Skripasi, UIN Sultan Syarif Kasim Riau. Pekanbaru 2014.  
 “Peranan Dinas Sosial dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Kota Pekanbaru”, berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang dilakukan oleh peneliti tentang Peranan Dinas Sosial dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang menjadi kendala adalah anggaran operasional yang tidak mencukupi juga tidak adanya panti sosial untuk melakukan pembinaan kepada gelandangan dan pengemis sehingga dalam proses rehabilitasi tidak bisaberlangsung selama tiga hari. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan melakukan wawancara pada pihak-pihak terkait juga dan juga studi kepustakaan

- c. Nitha Chitrasari, Skripsi, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Serang 2012. “Kinerja Dinas Sosial Kota Cilegon dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kota Cilegon”. Berdasarkan hasil penelitian dan analisa yang dilakukan oleh peneliti mengenai Kinerja Dinas Sosial Kota Cilegon dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kota Cilegon bahwa penelitian ini menggunakan teori Dwiyanto untuk mengukur kinerja suatu organisasi dapat dilihat dari produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas dan Akuntabilitas. Dari kualitas layanan yang diberikan kepada gelandangan dan pengemis oleh Dinas Sosial kota Cilegon tidak mendapat pelayanan apa-apa hanya dilakukan pandataan saja lalu diberi makan dan ongkos pulang. Sedangkan BLT (Bantuan Langsung Tunai) Dinas Sosial han mampu memberikannya satu tahun sekali, dan belum

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

berjalan maksimal. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam dan studi kepustakaan.

### 2.10 Konsep Larangan Meminta-minta dalam Islam

Islam senantiasa mengajarkan umat nya untuk berusaha dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Tidak di benarkan bagi seroang muslim berpangku tangan dan hanya berdoa kepada Allah SWT. Namun tidak dibenarkan pula terlalu mengandalkan kemampuan diri sehingga meluapkan pertolongan Allah SWT dan tidak mau berdoa kepada-Nya. Seseorang yang memiliki keinginan hendaknya bekerja keras sembari mengharap ridha dari-Nya.

#### Hadits Riwayat Muslim :

حَدَّثَنَا قُتَيْبَةُ بْنُ سَعِيدٍ عَنْ مَالِكِ بْنِ أَنَسٍ فِيمَا قُرِئَ عَلَيْهِ عَنْ نَافِعٍ عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ غَمَرَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ وَهُوَ عَلَى الْمِنْبَرِ وَهُوَ يُذَكِّرُ الصَّدَقَةَ عَنْ الْمَسْأَلَةِ الْيَدُ الْعُلْيَا خَيْرٌ مِنَ الْيَدِ السُّفْلَى وَالْيَدُ الْعُلْيَا الْمُنْفَقَةُ وَالسُّفْلَى وَالتَّعَفُّفُ السَّائِلَةُ

Artinya : “Telah menceritakan kepada kami [Muhammad bin Basysyar] dan [Muhammad bin Hatim] dan [Ahmad bin Abdah] semuanya dari [Yahya Al Qaththan] - [Ibnu Basysyar] berkata- Telah menceritakan kepada kami [Yahya] telah menceritakan kepada kami [Amru bin Utsman] ia berkata, saya mendengar [Musa bin Thalhah] menceritakan bahwa [Hakim bin Hizam] telah menceritakan kepadanya bahwa Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam

bersabda: "Sedekah yang paling utama atau paling baik adalah sedekah yang diberikan ketika ia mampu. Dan tangan yang di atas adalah lebih baik daripada tangan yang di bawah. Dan dahulukanlah pemberian itu kepada orang yang menjadi tanggunganmu."

Hadist diatas dinyatakan secara tegas bahwa tangan orang diatas (pemberi sedekah) lebih baik dari pada tangan di bawah. Dengan kata lain bahwa memberi lebih di anjurkan dari pada meminta-minta. Maka seharusnya bagi setiap umat Islam yang memiliki kekuatan untuk mencari rezeki, berusaha dan untuk bekerja pekerjaan yang halal.

#### Hadits Muslim 1724 tentang Larangan meminta-minta

و حَدَّثَنَا أَبُو بَكْرِ بْنُ أَبِي شَيْبَةَ حَدَّثَنَا عَبْدُ الْأَعْلَى بْنُ عَبْدِ الْأَعْلَى عَنْ مَعْمَرٍ عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ مُسْلِمٍ أَخِي الزُّهْرِيِّ عَنْ حَمْزَةَ بْنِ عَبْدِ اللَّهِ عَنْ أَبِيهِ أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ لَا تَزَالُ الْمَسْأَلَةُ بِأَحَدِكُمْ حَتَّى يَلْقَى اللَّهَ وَلَيْسَ فِي وَجْهِهِ مِزْعَةٌ لَحْمٍ وَ حَدَّثَنِي عَمْرُو النَّاقِدُ حَدَّثَنِي إِسْمَاعِيلُ بْنُ إِبْرَاهِيمَ أَخْبَرَنَا مَعْمَرٌ عَنْ أَخِي الزُّهْرِيِّ بِهَذَا الْإِسْنَادِ مِثْلَهُ وَلَمْ يَذْكُرْ مِزْعَةً

Artinya : [[[Telah menceritakan kepada kami [Abu Bakar bin Abu Syaibah] telah menceritakan kepada kami [Abdul A'la bin Abdul A'la] dari [Ma'mar] dari [Abdullah bin Muslim] saudaranya Zuhri, dari [Hamzah bin Abdullah] dari [bapaknya] bahwa Nabi shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Tidaklah salah seorang dari kalian yang terus meminta-minta, kecuali kelak di hari kiamat ia akan menemui Allah sementara di wajahnya tidak ada sepotong daging pun." Dan telah menceritakan kepadaku [Amru An Naqid] telah menceritakan kepadaku [Isma'il bin Ibrahim] telah mengabarkan kepada kami [Ma'mar] dari [saudaranya Az Zuhri] dengan isnad ini, namun ia tidak menyebutkan muz'ah (sepotong).]]] [[HR. Muslim No.1724](#)].

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



Selanjutnya pandangan Islam tentang larangan meminta-minta.

لِلْفُقَرَاءِ الَّذِينَ أُحْصِرُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ لَا يَسْتَطِيعُونَ ضَرْبًا فِي الْأَرْضِ يَحْسَبُهُمُ  
الْجَاهِلُ أَغْنِيَاءَ مِنَ التَّعَفُّفِ تَعْرِفُهُمْ بِسِيمَاهُمْ لَا يَسْأَلُونَ النَّاسَ إِلْحَافًا ۚ وَمَا  
تُنْفِقُوا مِنْ خَيْرٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

*Artinya : (Berinfaqlah) kepada orang-orang fakir yang terikat (oleh jihad) di jalan Allah; mereka tidak dapat (berusaha) di bumi; orang yang tidak tahu menyangka mereka orang kaya karena memelihara diri dari minta-minta. cKamu kenal mereka dengan melihat sifat-sifatnya, mereka tidak meminta kepada orang secara mendesak. Dan apa saja harta yang baik yang kamu nafkahkan (di jalan Allah), maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahui. (Al-Baqarah : 2-273)*

## 2.11 Defenisi Konsep

Menurut Singarimbun (2006:34) berpendapat bahwa konsep adalah abstraksi mengenai fenomena yang dirumuskan atas dasar generelasi atas jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu. Untuk memberikan batasan-batasan yang lebih jelas dari masing-masing konsep guna untuk menghindari salah pengertian, maka definisi beberapa konsep yang di pakai dalam penelitian ini akan dikemukakan sebagai berikut :

- a. Kebijakan adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengetahui permasalahan, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru bersama dengan Dinas Sosial dalam penyelenggaraan tugas pemerintah guna berjalannya pembangunan daerah kota.



**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. Penanganan pengemis merupakan suatu proses atau cara melakukan tindakan preventif (pencegahan), represif (penanganan) dan juga rehabilitatif terhadap pengemis dan/atau dalam rangka memanusiakan kembali pengemis dan anak yang mempunyai masalah dijalanan.
- c. Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pengemisan.
- d. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pengemisan, serta mencegah meluasnya dalam masyarakat.
- e. Usaha rehabilitatif merupakan usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lebih lanjut, sehingga dengan demikian para pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara Republik Indonesia.

### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## 2.12 Konsep Operasional

Konsep operasional adalah suatu penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel, sehingga melalui pengukuran ini dapat diketahui indikator- indikator apa saja sebagai pendukung untuk analisa dari variabel tersebut.

**Tabel 2.1**  
**Konsep Operasional**

Variabel	Indikator	Sub Indikator
Penanganan Pengemis di Kota Pekanbaru	a. Usaha Preventif	- Penyuluhan - Pengawasan
	b. Usaha Represif	- Razia - Penampungan Sementara
	c. Usaha Rehabilitatif	- Penyantunan - Pemulangan ke daerah asal

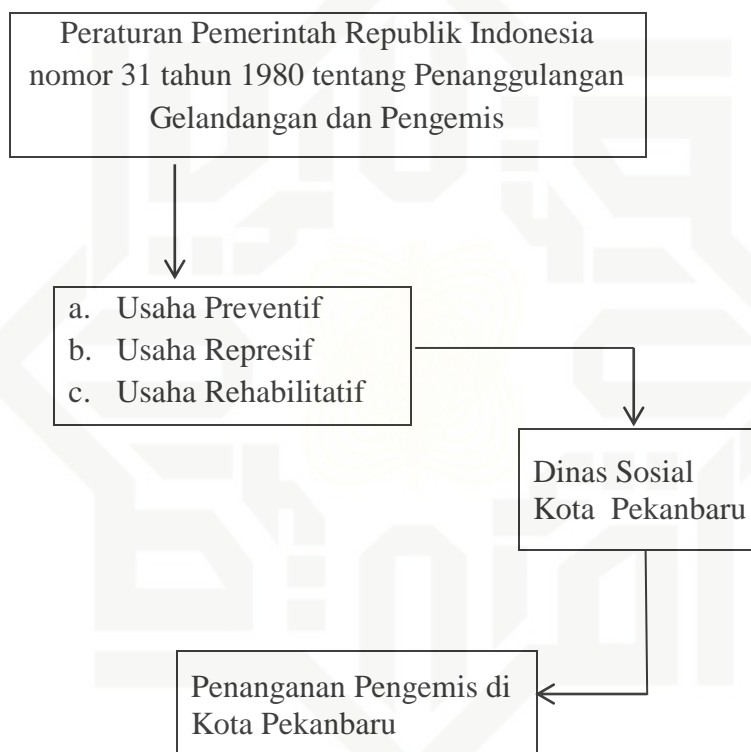
*Sumber : Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.*

### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## 2.13 Kerangka Berfikir

Berdasarkan dukungan landasan teoritik yang diperoleh dari eksplorasi teori yang dijadikan rujukan konseptional, maka dapat disusun kerangka pemikiran sebagai berikut :



Sumber : Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.