

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Collaborative Governance adalah suatu pendekatan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang melibatkan kerja sama antara pemerintah, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, dan warga masyarakat. Tujuannya adalah untuk menyelesaikan permasalahan bersama secara partisipatif, transparan, dan berbasis konsensus. Dalam collaborative governance, semua pihak yang terlibat memiliki peran aktif, saling berbagi tanggung jawab, dan membangun kepercayaan guna mencapai solusi yang lebih efektif dan berkelanjutan atas isu-isu publik yang kompleks.

Salah satu isu publik yang memerlukan pendekatan kolaboratif adalah penanganan pengemis, karena masalah ini tidak dapat diselesaikan hanya oleh pemerintah semata. Kompleksitas penyebab dan dampaknya menuntut adanya koordinasi lintas sektor agar kebijakan yang diterapkan tidak hanya bersifat sementara, tetapi mampu memberikan pemberdayaan jangka panjang.

Pengemis merupakan masalah kompleks yang dihadapi oleh banyak negara, termasuk Indonesia. Pengemis sendiri adalah bentuk manifestasi dari kemiskinan yang terdapat di suatu daerah. Fenomena ini tidak hanya merusak pemandangan kota, tetapi juga mencerminkan masalah sosial yang lebih dalam, seperti ketidakmampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar, kurangnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan, serta masalah kesehatan dan disabilitas. Pengemis seringkali hidup dalam kondisi yang sangat memprihatinkan, kekurangan makanan, pakaian, dan tempat tinggal yang layak. Mereka juga rentan terhadap

berbagai penyakit dan diskriminasi penanganan masalah pengemis membutuhkan pendekatan yang komprehensif dan melibatkan berbagai pihak.

Collaborative governance menjadi pendekatan yang relevan dalam konteks ini, karena menekankan pada kerja sama dan kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, sektor swasta, dan organisasi non-pemerintah. Melalui kolaborasi ini, diharapkan dapat tercipta solusi yang lebih efektif dan berkelanjutan dalam mengatasi masalah pengemis. Pendekatan ini memungkinkan berbagai pihak untuk berbagi pengetahuan, sumber daya, dan keahlian mereka dalam upaya mencari solusi yang terbaik. Selain itu, collaborative governance juga menekankan pada partisipasi aktif dari semua pihak terkait dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi program.

Alasan utama pendekatan ini diambil adalah karena kompleksitas permasalahan pengemis di Aceh Timur yang bersifat multi-dimensional, melibatkan aspek ekonomi, sosial, budaya, dan kesehatan, sehingga tidak dapat diselesaikan secara parsial oleh pemerintah saja (Ansell & Gash, 2008). Kolaborasi lintas pemangku kepentingan mampu mengintegrasikan sumber daya yang terbatas, meningkatkan legitimasi kebijakan melalui partisipasi publik, serta menciptakan program yang berkelanjutan dengan melibatkan sektor swasta dalam pemberdayaan ekonomi dan LSM dalam pendampingan sosial (Emerson et al., 2012).

Selain itu, secara normatif pendekatan kolaboratif ini juga mendapat legitimasi kuat dari kerangka hukum Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan non-pemerintah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan (Pasal

382). Lebih spesifik, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu, khususnya Pasal 30, mewajibkan pemerintah untuk mengembangkan kemitraan dengan masyarakat, dunia usaha, dan organisasi sosial dalam penanganan kemiskinan. Ketentuan hukum ini tidak hanya membuka ruang partisipasi, tetapi secara substantif menegaskan bahwa masalah kemiskinan dan pengemis merupakan tanggung jawab kolektif yang memerlukan sinergi antar-aktor (Widodo, 2018).

Provinsi Aceh menjadi salah satu daerah termiskin di Indonesia sehingga tidak heran terdapat banyak pengemis yang berkeliaran di Aceh. Di tingkat daerah, Pemerintah Kabupaten Aceh Timur juga memiliki peraturan daerah yang mengatur tentang penanganan masalah sosial, termasuk pengemis. Peraturan ini menjadi landasan hukum bagi upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengatasi masalah pengemis di wilayahnya. Peraturan daerah ini biasanya mengatur tentang mekanisme penanganan pengemis, peran serta masyarakat, serta sanksi bagi pelanggar. Peraturan daerah ini juga harus selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti undang-undang dan peraturan pemerintah.

Kabupaten Aceh Timur merupakan salah satu daerah di Provinsi Aceh yang juga menghadapi masalah pengemis. Keberadaan pengemis di daerah ini tidak hanya menjadi masalah sosial, tetapi juga berdampak pada citra daerah dan kenyamanan masyarakat. Pengemis seringkali ditemukan di pasar, terminal, tempat ibadah, dan tempat-tempat umum lainnya. Keberadaan mereka dapat mengganggu ketertiban umum dan menciptakan kesan yang tidak baik bagi wisatawan. Hal ini tentu saja dapat menghambat pembangunan daerah dan menurunkan kualitas hidup

masyarakat.

Berbagai upaya penanganan pengemis di Kabupaten Aceh Timur seperti pelatihan keterampilan, bantuan sosial, dan reintegrasi sosial telah dilakukan, namun belum menunjukkan hasil yang optimal. Hal ini menandakan adanya persoalan dalam koordinasi dan keterlibatan berbagai aktor yang seharusnya bekerja secara sinergis. Meskipun fenomena pengemis telah banyak dibahas dalam konteks kemiskinan dan kebijakan sosial, namun belum banyak kajian yang secara khusus menyoroti bagaimana kolaborasi antarinstansi, organisasi masyarakat, dan pihak swasta terbentuk dan dijalankan dalam konteks ini. Penelitian dengan pendekatan *Collaborative Governance* masih jarang digunakan untuk menganalisis penanganan pengemis, khususnya di daerah seperti Aceh Timur. Karena itulah, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana prinsip kolaboratif dijalankan dalam mengatasi permasalahan pengemis di tingkat lokal.

Fenomena pengemis di Kabupaten Aceh Timur sangat kompleks dan bervariasi. Ada pengemis yang berasal dari daerah setempat, ada juga yang datang dari daerah lain. Ada pengemis yang benar-benar tidak memiliki sumber penghasilan, ada pula yang memanfaatkan kegiatan mengemis sebagai mata pencaharian. Beberapa pengemis bahkan membentuk kelompok dan memiliki "wilayah operasi" masing-masing. Fenomena ini menunjukkan bahwa masalah pengemis tidak hanya disebabkan oleh faktor ekonomi, tetapi juga faktor sosial dan budaya.

Selain itu, terdapat juga faktor-faktor lain yang mempengaruhi keberadaan pengemis, seperti faktor ekonomi, sosial, budaya, dan bahkan faktor politik. Kemiskinan, kurangnya lapangan kerja, tingkat pendidikan yang rendah, serta

masalah keluarga dapat menjadi pendorong bagi seseorang untuk menjadi pengemis. Faktor budaya juga dapat mempengaruhi, di mana sebagian masyarakat masih memiliki anggapan bahwa memberi uang kepada pengemis adalah perbuatan yang baik. Hal ini menyebabkan keberadaan pengemis tetap bertahan dan bahkan meningkat.

Dari data yang peneliti peroleh dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Aceh Timur tahun 2025 dimana pada 30 November 2024, persentase penduduk miskin di Kabupaten Aceh Timur adalah 13,26%. Jumlah penduduk miskin di Aceh Timur dalam 10 tahun terakhir mencapai 60,86 ribu jiwa. Sementara itu, jumlah penduduk Kabupaten Aceh Timur per 2024 adalah 454,72 ribu jiwa. Penduduk Kabupaten Aceh Timur terdiri dari berbagai suku, di antaranya: Suku Aceh 95,1, Suku Gayo 1,9 dan 3 sisanya di isi oleh suku lain yang ada di aceh timur meliputi batak dan jawa. Data ini menunjukkan bahwa masalah pengemis di Kabupaten Aceh Timur merupakan masalah yang serius dan membutuhkan perhatian serta penanganan yang serius dari berbagai pihak. Data yang akurat sangat penting untuk mengetahui skala masalah dan merencanakan program penanganan yang efektif.

Untuk mengatasi permasalahan pengemis, Pemerintah Kabupaten Aceh Timur telah mengembangkan berbagai upaya melalui kebijakan, program sosial, serta kolaborasi lintas sektor. Salah satu bentuk upaya tersebut adalah diterbitkannya Peraturan Bupati Aceh Timur Nomor 43 Tahun 2020, yang mengatur mekanisme penanganan terhadap gelandangan dan pengemis secara lebih sistematis. Aturan ini menetapkan peran dan tanggung jawab aparat daerah seperti Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Dinas Sosial, serta lembaga terkait lainnya, mulai dari proses penertiban hingga pembinaan sosial.

Tabel 1.1
Program Penanganan Pengemis di Kabupaten Aceh Timur

Program	Bentuk Pelaksanaan	Fokus Utama
Peraturan Bupati No. 43/2020	Regulasi penanganan gelandangan dan pengemis	Dasar hukum & tata kelola penertiban
Rehabilitasi Sosial di Panti	Pelatihan keterampilan, bimbingan mental dan sosial	Pembinaan & reintegrasi sosial
Kolaborasi Dinsos–UIN Ar-Raniry	Pemetaan, pendampingan, penelitian	Intervensi berbasis data & akademik
Pemberdayaan Sosial (RPKS 2023–2026)	Pelatihan kerja, bantuan modal, perlindungan sosial	Kemandirian ekonomi & kesejahteraan PMKS
Penertiban & Pembinaan Lintas Sektor	Satpol PP, Dinkes, Disdik, CSR, Baitul Mal	Penanganan holistik: kesehatan, pendidikan, ekonomi

Sumber: diolah oleh peneliti 2025

Berdasarkan tabel di atas, pemerintah juga menjalankan program rehabilitasi sosial dalam panti, yang didukung oleh Dinas Sosial Aceh. Program ini menyediakan fasilitas pembinaan, pelatihan keterampilan, bimbingan agama dan mental, hingga penyediaan kebutuhan dasar bagi pengemis yang berhasil dijangkau melalui razia atau laporan masyarakat. Langkah ini bertujuan agar para pengemis tidak kembali ke jalanan dan memiliki bekal untuk hidup mandiri.

Upaya lainnya dilakukan melalui kerja sama antara Dinas Sosial Aceh dan UIN Ar-Raniry, dalam bentuk penelitian, pemetaan, dan pendampingan sosial terhadap pengemis. Kolaborasi ini bertujuan untuk merumuskan intervensi kebijakan berbasis data yang mampu menjawab akar persoalan secara komprehensif dan berkelanjutan. Dalam dokumen Rencana Program Kesejahteraan Sosial Kabupaten Aceh Timur Tahun 2023–2026, pemerintah juga menargetkan

pemberdayaan sosial secara menyeluruh. Bentuknya berupa pelatihan keterampilan kerja, perlindungan sosial, serta bantuan ekonomi produktif yang diarahkan kepada Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), termasuk pengemis dan keluarganya.

Pemerintah daerah juga menginisiasi pendekatan penanganan yang bersifat lintas sektor. Program penertiban dan pembinaan kolaboratif ini melibatkan instansi seperti Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Baitul Mal, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, serta pihak swasta melalui program Corporate Social Responsibility (CSR). Bentuk bantuannya mencakup layanan kesehatan, pendidikan untuk anak-anak pengemis, serta pemberian modal usaha mikro kepada keluarga pengemis yang ingin keluar dari lingkaran kemiskinan.

Meskipun Kabupaten Aceh Timur telah menjalankan berbagai program penanganan pengemis, program rehabilitasi sosial sering kali gagal menciptakan keberlanjutan ekonomi karena tidak diikuti dengan mekanisme penempatan kerja atau akses permodalan yang memadai. Studi Zahara dkk. (2022) di Banda Aceh menjelaskan bahwa program penanganan pengemis sering kali bersifat ad-hoc dan tidak terlembagakan, sehingga kurang berdampak sistemik terhadap tata kelola kebijakan. Fenomena ini mencerminkan temuan lebih luas dari Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2017) dalam laporan “*Fostering Innovation in the Public Sector*” yang menyatakan bahwa kolaborasi antara pemerintah dan akademisi di negara berkembang sering terhambat oleh keterbatasan mekanisme kelembagaan, pendanaan jangka pendek, dan kurangnya komitmen politik untuk mengadopsi rekomendasi riset ke dalam kebijakan permanen. Oleh karena itu, pendekatan collaborative governance diperlukan untuk

mengatasi fragmentasi dan ketidakterhubungan antar-program tersebut melalui pembentukan kelembagaan kolaboratif yang sistematis, berorientasi hasil, dan terukur.

Fenomena keberadaan pengemis di Kabupaten Aceh Timur dapat dipahami sebagai konsekuensi dari kondisi sosial-ekonomi yang belum memadai. Tingginya tingkat kemiskinan serta keterbatasan lapangan kerja yang layak menjadi faktor yang mendorong sebagian masyarakat untuk mengemis sebagai strategi bertahan hidup. Selain itu, keterbatasan akses terhadap pendidikan dan layanan kesehatan memperkuat posisi mereka dalam lingkaran kemiskinan yang sulit diputus. Dengan demikian, isu pengemis tidak hanya berkaitan dengan ketertiban umum, tetapi juga mencerminkan ketidakmerataan pemenuhan hak dasar masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka diketahui bahwa masalah pengemis di Kabupaten Aceh Timur merupakan masalah kompleks yang membutuhkan penanganan yang komprehensif dan melibatkan berbagai pihak. *Collaborative governance* menjadi pendekatan yang relevan dalam konteks ini, karena menekankan pada kerja sama dan kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, sektor swasta, dan organisasi non-pemerintah. Melalui kolaborasi ini, diharapkan dapat tercipta solusi yang lebih efektif dan berkelanjutan dalam mengatasi masalah pengemis di Kabupaten Aceh Timur.

Berdasarkan penjelasan di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengungkap penyebab jumlah pengemis yang belum berkurang meskipun *collaborative governance* telah dijalankan.

1.2 Rumusan Masalah

Melihat uraian latar belakang diatas, rumusan masalah penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana *Collaborative Governance* Dalam Mengatasi Permasalahan Pengemis di Kabupaten Aceh Timur?
2. Apa yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat *Collaborative Governance* Dalam Mengatasi Permasalahan Pengemis di Kabupaten Aceh Timur?

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi fokus penelitian yang peneliti lakukan adalah sebagai berikut :

1. *Collaborative Governance* Dalam Mengatasi Permasalahan Pengemis di Kabupaten Aceh Timur meliputi kondisi yang melatar belakangi terbentuknya kolaborasi, proses dan pola interaksi antar pemangku kepentingan, bentuk-bentuk kerja sama dan implemenasi program penanganan.
2. Faktor pendukung dan faktor penghambat *Collaborative Governance* Dalam Mengatasi Permasalahan Pengemis di Kabupaten Aceh Timur meliputi faktor pendukung yaitu adanya kesadaran dan inisiatif Satpol PP serta kepedulian dan partisipasi masyarakat dan faktor penghambat yaitu pertama keterbatasan sarana, anggaran, dan program pembinaan. Kedua lemahnya komunikasi dan koordinasi antar instansi. Ketiga rendahnya partisipasi dan kesadaran masyarakat

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan focus penelitian di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian yang peneliti lakukan adalah sebagai berikut :

1. Melihat *Collaborative Governance* Dalam Mengatasi Permasalahan

Pengemis di Kabupaten Aceh Timur

2. Melihat faktor pendukung dan faktor penghambat *Collaborative Governance* Dalam Mengatasi Permasalahan Pengemis di Kabupaten Aceh Timur

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat atau kegunaan yang akan didapatkan dari melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Menambah ilmu pengetahuan, pemahaman, serta wawasan mengenai penerapan *collaborative governance* dalam penyelesaian masalah sosial, khususnya terkait fenomena pengemis di Kabupaten Aceh Timur. Selain itu, penelitian ini juga menjadi pengalaman berharga dalam menganalisis kerja sama antar aktor pemerintah, masyarakat, dan sektor lainnya dalam tata kelola publik.

2. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi awal bagi peneliti lain yang tertarik mengkaji isu-isu sosial melalui pendekatan *collaborative governance*, serta menjadi rujukan dalam pengembangan kajian administrasi publik di masa yang akan datang.

3. Bagi Universitas

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah literatur di perpustakaan Universitas Malikussaleh dan menjadi sumber bacaan, referensi bagi mahasiswa, khususnya di Program Studi Administrasi Publik yang ingin mengembangkan penelitian sejenis tata kelola kolaboratif.