

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 2 TAHUN 2020 TENTANG PENYELENGGARAAN
KETERTIBAN UMUM DAN KETENTERAMAN MASYARAKAT
(STUDI TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS
DI KOTA SURABAYA)**

SKRIPSI



OLEH:

BAHTERA ENJELINA. N
NPM. 22041010199

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAWA TIMUR
FAKULTAS ILMU SOSIAL, BUDAYA, DAN POLITIK
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
SURABAYA
2026**

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 2 TAHUN 2020 TENTANG PENYELENGGARAAN
KETERTIBAN UMUM DAN KETENTERAMAN MASYARAKAT
(STUDI TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS
DI KOTA SURABAYA)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana
Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik
Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur**



OLEH:

**BAHTERA ENJELINA. N
NPM. 22041010199**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAWA TIMUR
FAKULTAS ILMU SOSIAL, BUDAYA, DAN POLITIK
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
SURABAYA**

2026

LEMBAR PERSETUJUAN

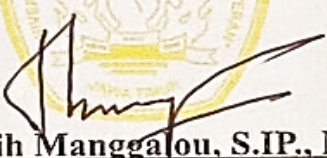
**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 2 TAHUN 2020 TENTANG PENYELENGGARAAN KETERTIBAN
UMUM DAN KETENTERAMAN MASYARAKAT (STUDI TENTANG
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA SURABAYA)**

Disusun Oleh:


BAHTERA ENJELINA. N
NPM. 22041010199

Telah disetujui untuk mengikuti ujian akhir penelitian/Verifikasi Artikel Ilmiah

**Menyetujui,
PEMBIMBING**


Singgih Manggalou, S.IP., M.IP
NIP. 199204012024211029

**Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Politik
Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur**


Prof. Dr. Catur Suratnoaji, S.Sos., M.Si
NIP. 196804182021211006

LEMBAR PENGESAHAN

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 2 TAHUN 2020 TENTANG PENYELENGGARAAN KETERTIBAN
UMUM DAN KETENTERAMAN MASYARAKAT (STUDI TENTANG
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA SURABAYA)

Disusun Oleh:

BAHTERA ENJELINA. N
NPM. 22041010199

Telah diuji kebenarannya oleh Tim Penguji dan diterbitkan pada *Formosa Journal of Multidisciplinary Research (FJMR) Jurnal Internasional Copernicus* pada Volume 5 Nomor 6, Juni 2026

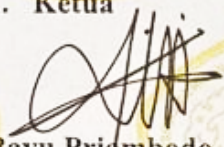
Menyetujui,

Pembimbing,

Tim Penguji

1. Ketua

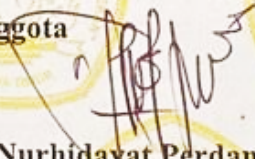

Singgih Manggalou, S.IP., M.IP
NIP. 199204012024211029


Bayu Priambodo, S.IP., M.IP
NPT. 21119931216219

2. Sekretaris



Singgih Manggalou, S.IP., M.IP
NIP. 199204012024211029

3. Anggota


Rizky Nurhidayat Perdana, S.M., M.A.P
NIP. 199709262024061001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Politik
Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur


Prof. Dr. Catur Suratnoaji, S.Sos., M.Si
NIP. 196804182021211006

LEMBAR REVISI

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 2 TAHUN 2020 TENTANG PENYELENGGARAAN KETERTIBAN
UMUM DAN KETENTERAMAN MASYARAKAT (STUDI TENTANG
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA SURABAYA)

Disusun Oleh:

BAHTERA ENJELINA. N
NPM. 22041010199

Telah direvisi dan disahkan pada tanggal 25 Juni 2026

Menyetujui,

Ketua



Bayu Priambodo, S.IP., M.IP
NPT. 21119931216219

Sekretaris



Singgih Manggalou, S.IP., M.IP
NIP. 199204012024211029

Anggota



Rizky Nurhidayat Perdana, S.M. M.A.P
NIP. 199709262024061001

SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Bahtera Enjelina. N
NPM : 22041010199
Program : Sarjana (S1)
Program Studi : Administrasi Publik
Fakultas : Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik

Menyatakan bahwa dalam dokumen ilmiah Skripsi ini tidak terdapat bagian dari karya ilmiah lain yang telah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di suatu lembaga Pendidikan Tinggi dan juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang/lembaga lain, kecuali yang secara tertulis disitasi dalam dokumen ini dan disebutkan secara lengkap dalam daftar pustaka.

Dan saya menyatakan bahwa dokumen ilmiah ini bebas dari unsur-unsur plagiasi. Apabila dikemudian hari ditemukan indikasi plagiat pada Skripsi ini, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari siapapun juga dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Surabaya, 25 Juni 2026
Yang Membuat Pernyataan



Bahtera Enjelina. N
NPM. 22041010199

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yesus Kristus atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketenteraman Masyarakat (Studi Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kota Surabaya)”. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat dalam rangka penyelesaian studi pada Program Sarjana Administrasi Publik.

Tersusunnya skripsi ini tidak lepas dari adanya arahan dan bimbingan dari Bapak Singgih Manggalou, S. IP., M. IP selaku dosen pembimbing dengan segala perhatian dan kesabarannya rela meluangkan waktu untuk penulis. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa keberhasilan penyusunan tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, serta dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Akhmad Fauzi, M.MT sebagai Rektor Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur;
2. Bapak Dr. Catur Suratnoaji, M.Si sebagai Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur;
3. Ibu Dra. Susi Hardjati, M.AP selaku Koordinator Program Studi Administrasi Publik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur;

4. Seluruh dosen dan staf akademik di Program Studi Administrasi Publik yang telah memberikan ilmu dan fasilitas selama masa perkuliahan;
5. Orang tua dan keluarga tercinta yang selalu memberikan doa, dukungan moral, serta semangat yang membuat saya terus kuat menghadapi segala tantangan;
6. Teman-teman Administrasi Publik Angkatan 2022 Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur yang telah saling mendukung;
7. Serta berbagai pihak yang tidak mungkin dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dan memberikan informasi kepada penulis dalam menulis skripsi ini.

Surabaya, Juni 2026

Penulis

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR REVISI	iv
SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI	v
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	17
1.3 Tujuan Penelitian	17
1.4 Manfaat Penelitian	17
BAB II KAJIAN PUSTAKA	19
2.1 Penelitian Terdahulu.....	19
2.2 Landasan Teori	31
2.2.1 Konsep Kebijakan Publik.....	31
2.2.2 Model Implementasi Kebijakan	33
2.2.3 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketertiban Masyarakat	41
2.2.4 Pengertian Gelandangan dan Pengemis	44
2.3 Kerangka Berpikir.....	45
BAB III METODE PENELITIAN	47
3.1 Jenis Penelitian.....	47
3.2 Lokasi Penelitian.....	48
3.3 Fokus Penelitian	48
3.4 Sumber Data.....	50
3.5 Teknik Penentuan Informan	51
3.6 Teknik Pengumpulan Data	52

3.7	Teknik Analisis Data	54
3.8	Teknik Keabsahan Data	56
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....		62
4.1	Gambaran Umum Objek Penelitian	62
4.1.1	Gambaran Umum Kota Surabaya	62
4.2	Hasil Penelitian	75
4.2.1	Ketepatan Kebijakan	76
4.2.2	Ketepatan Pelaksanaan.....	82
4.2.3	Ketepatan Target	87
4.2.4	Ketepatan Lingkungan	95
4.3	Pembahasan.....	103
4.3.1	Ketepatan Kebijakan	103
4.3.2	Ketepatan Pelaksanaan.....	107
4.3.3	Ketepatan Target	109
4.3.4	Ketepatan Lingkungan	112
BAB V PENUTUP		114
5.1	Kesimpulan	114
5.2	Saran.....	115
DAFTAR PUSTAKA		117
LAMPIRAN.....		120

DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Data Jumlah PPKS Hasil Penjangkauan Satpol PP Kota Surabaya tahun 2024	8
Tabel 1. 2 Data penghuni Liponsos Keputih tahun 2023 dan 2024	15
Tabel 1. 3 Perbandingan penelitian terdahulu dengan penelitian saat ini	24

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Provinsi dengan Desa/Kelurahan yang Memiliki Lokasi Gelandangan Terbanyak Nasional (2021)	2
Gambar 1.2 Pertumbuhan penduduk Kota Surabaya tahun 2020 – 2024	5
Gambar 1.3 Potret gepeng yang ada di Kota Surabaya.....	7
Gambar 1.4 Jumlah gelandangan dan pengemis berdasarkan jenis kelamin di Surabaya.....	10
Gambar 2.1 Kerangka Berpikir	45
Gambar 3.1 Komponen Analisis Data (Model Interaktif Miles & Huberman)	54
Gambar 4.1 Peta Kota Surabaya	64
Gambar 4.2 Struktur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.....	67
Gambar 4.3 Perda Nomor 2 tahun 2020	77
Gambar 4.4 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2020	79
Gambar 4.5 Bab X Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2020.....	84
Gambar 4.6 Cipta kondisi asuhan rembulan melaksanakan patrol malam hari	85
Gambar 4.7 Wawancara bersama ibu Siti holita seorang gelandangan	89
Gambar 4.8 Penjangkauan PPKS oleh Satpol PP	91
Gambar 4.9 Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020.....	94
Gambar 4.10 Apel cipta kondisi Satpol PP Kota Surabaya	97
Gambar 4.11 Wawancara bersama ibu Lia seorang pengamen di Surabaya.....	100
Gambar 4.12 Sosialisasi Perda oleh Satpol PP Surabaya	101
Gambar 4.13 Sosialisasi Kampung Pancasila di Kelurahan Surabaya	102

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Pedoman wawancara	120
Lampiran 2. Lembara Persetujuan Publikasi Ilmiah	123
Lampiran 3. LoA Jurnal	124
Lampiran 4. Akreditasi Jurnal	125
Lampiran 5. Dokumentasi Wawancara	126

ABSTRAK

Permasalahan gelandangan dan pengemis (gepeng) di Kota Surabaya masih menjadi persoalan sosial yang berdampak pada ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Keberadaan gepeng di berbagai titik keramaian, seperti lampu merah, pasar, dan jalan protokol, menimbulkan gangguan terhadap kenyamanan masyarakat serta mencerminkan adanya permasalahan sosial dan ekonomi yang belum terselesaikan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah Kota Surabaya menetapkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan penanganan gepeng di Kota Surabaya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2020 dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Surabaya. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teori implementasi kebijakan Richard Matland yang meliputi ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target, dan ketepatan lingkungan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan telah berjalan cukup baik melalui pelaksanaan penertiban oleh Satpol PP dan pembinaan oleh Dinas Sosial. Namun dalam pelaksanaannya masih ditemukan kendala, seperti belum optimalnya kesiapan target kebijakan serta masih adanya masyarakat yang memberikan uang kepada gepeng di jalan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Ketertiban Umum, Gelandangan dan Pengemis.

ABSTRACT

The problem of homeless people and beggars in Surabaya City still remains a social issue that affects public order and community tranquility. The presence of beggars in various crowded spots, such as traffic lights, markets, and main roads, causes disturbances to public comfort and reflects unresolved social and economic problems. To address this issue, the Surabaya City Government enacted Surabaya City Regional Regulation Number 2 of 2020 concerning the Implementation of Public Order and Community Tranquility as the legal basis for handling beggars in Surabaya City. This study aims to analyze the implementation of Surabaya City Regional Regulation Number 2 of 2020 in handling homeless people and beggars in Surabaya City. This study uses a qualitative descriptive method with Richard Matland's policy implementation theory, which includes policy appropriateness, implementation accuracy, target accuracy, and environmental accuracy. Data collection techniques were carried out through interviews, observations, and documentation. The research results show that policy implementation has been running quite well through enforcement by the Public Order Agency (Satpol PP) and guidance by the Social Service. However, in its implementation, obstacles are still found, such as the target readiness for the policy not being optimal and there are still people who give money to beggars on the street.

Keywords: Policy Implementation, Public Order, Homeless and Beggars.