

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Konteks Penelitian

Pembangunan nasional dapat diartikan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan dan meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional, permasalahan gelandangan dan pengemis saat ini masih tetap menjadi beban pembangunan nasional untuk itu peran pemerintah dan masyarakat untuk menanggulangi permasalahan ini tentunya harus dilakukan secara bersama-sama, sehingga mampu mengurangi kesenjangan sosial yang ada, gelandangan dan pengemis merupakan kantong kemiskinan yang hidup di Kota dan Kabupaten. Hal ini disebabkan karena faktor ekonomi dan kebutuhan hidup yang semakin mendesak, Penertiban gelandangan dan pengemis membutuhkan waktu untuk pembinaannya, karena kadang diwaktu tertentu populasi gelandangan dan pengemis meningkat seperti yang terjadi dihari libur, hari raya keagamaan, maupun di pusat rekreasi dan perbelanjaan.

Gelandangan dan pengemis juga merupakan manusia yang kurang beruntung, masih banyak kita melihat di perkotaan dan di kabupaten para gelandangan dan pengemis yang mengemis di jalanan, pusat keramaian, lampu merah, rumah ibadah, sekolah maupun kampus. Ironis memang, masih banyak gelandangan dan pengemis yang berada di jalan dan bahkan mereka menjadi bisnis baru bagi pihak - pihak yang tidak bertanggung jawab.

Hal ini harusnya menjadi tamparan bagi pemerintah yang menyepelekan masalah sosial seperti ini dan tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 34 Ayat 1 yaitu Fakir Miskin dan anak - anak terlantar dipelihara oleh negara. Dimana peran pemerintah untuk menjalankan pasal tersebut, dan sudah jelas di pembukaan UUD 1945 yaitu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, hal ini seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah bukan hanya sebagai kiasan saja.

Akibat pemerintah tidak menjalankan amanat UUD 1945 dengan sungguh-sungguh, banyak sekali gelandangan dan pengemis yang menjadi korban kejahatan, contohnya gelandangan dan pengemis juga dimanfaatkan oleh pihak - pihak yang tidak bertanggung jawab demi kepentingan pihak tersebut dengan membisniskan mereka untuk meningkatkan kesejahteraan pihak tersebut dan ada pula yang sampai hati melakukan pelecehan seksual kepada gelandangan dan pengemis. Andai saja pemerintah mau memperhatikan secara sungguh - sungguh mungkin hal yang buruk itu tidak terjadi bahkan angka kemiskinan akan berkurang. Gelandangan dan pengemis tidak akan bertambah bahkan tidak akan ada jikalau di Kabupaten atau Kota tempat mereka berasal memiliki lapangan pekerjaan dan tidak tersentralisasinya pembangunan di perkotaan saja.

Permasalahan sosial gelandangan dan pengemis merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai permasalahan seperti halnya kemiskinan, rendahnya pendidikan, minimnya keterampilan kerja, lingkungan, sosial budaya, dan Kesehatan. Kondisi yang dirasakan banyak orang tidak menyenangkan, mengganggu keberfungsian sosial sejumlah orang, dan karenanya menuntut pemecahan secara kolektif. Masalah sosial juga bisa diartikan sebagai sebuah kondisi yang dipandang oleh sejumlah orang dalam masyarakat sebagai sesuatu yang tidak diharapkan. Kemiskinan, pengangguran, penyebaran HIV/AIDS, perceraian, kenakalan remaja merupakan contoh dari masalah sosial, karena hal tersebut merupakan kondisi atau suatu keadaan yang tidak diinginkan oleh hampir semua orang. Masalah sosial tertentu mungkin hanya dipandang sebagai masalah atau kondisi yang tidak menyenangkan oleh sebagian orang.

Masalah sosial merupakan suatu kondisi yang dapat muncul dari keadaan masyarakat yang kurang atau tidak ideal, maksudnya selama terdapat kebutuhan dalam masyarakat yang tidak terpenuhi secara merata maka masalah sosial akan tetap selalu ada dalam kehidupan. Masalah sosial timbul dari kekurangan-kekurangan dalam diri manusia atau kelompok sosial yang bersumber pada faktor-faktor ekonomis, biologis, biopsikologis dan kebudayaan.

Langkah yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Cirebon yaitu membuat Peraturan Daerah, untuk menjaga ketertiban, keamanan dan kenyamanan berlalu lintas, setiap orang atau badan dilarang memberikan uang/barang pada

seseorang di kawasan lalu lintas tertentu yang berdampak pada terganggunya kelancaran lalu lintas, sesuai Perda Kabupaten Cirebon Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Ketertiban Umum Pasal 10.

Dalam upaya menangani permasalahan gelandangan dan pengemis, Pemerintah Kabupaten Cirebon membuat kebijakan dalam menangani program pembinaan gelandangan dan pengemis berdasarkan Perbub No. 09 Tahun 2017 Tentang Rencana Strategis (Renstra) Dinas Sosial Kabupaten Cirebon Tahun 2014-2019 yang isinya mengenai kebijakan program pembinaan gelandangan dan pengemis di kabupaten Cirebon berdasarkan pembangunan kesejahteraan sosial dinas sosial diarahkan kepada penekanan dan penurunan populasi penyandang masalah kesejahteraan sosial dimasyarakat Kabupaten Cirebon.

Fenomena gelandangan dan pengemis mencerminkan kegagalan negara dalam mengurus permasalahan kependudukan, ketenagakerjaan dan kemiskinan budaya. Citra nusantara pun memburuk sebab selalu bertambahnya jumlah penduduk miskin di Kabupaten. Contohnya saja di Jawa Barat ada 18 Kabupaten dan 9 Kota jumlah gelandangan dan pengemis cenderung meningkat apalagi di Kabupaten. Bandingkan saja Kabupaten Cirebon dengan Kota Bandung dengan jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Cirebon ada 800 gepeng sedangkan di Kota Bandung 263 gepeng, dan jumlah gelandangan dan pengemis di Jawa Barat itu senilai 12.282 gepeng sesuai Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat tahun 2018. Ini disebabkan karena pemerintah yang kurang memperhatikan masalah

gelandangan dan pengemis maka sejumlah langkah pun diambil untuk mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis, tetapi disini kendalanya masih belum efektif penanganan masalah gelandangan dan pengemisnya karena salah satunya masih kurangnya sumber daya.

Gepeng (gelandangan dan pengemis) merupakan suatu masalah sosial yang harus ditanggapi dengan serius. Fenomena ini semakin lama semakin memprihatinkan. Gelandangan pada umumnya seseorang yang hidup dalam keadaan yang tidak mempunyai tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan tetap juga mengembara di tempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan kehidupan yang layak dalam bermasyarakat sedangkan pengemis sendiri adalah seorang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain. Masalah yang sering diakibatkan oleh gepeng di Kabupaten Cirebon itu contohnya masalah kriminalita, salah satu masalah yang sering dilakukan oleh gelandangan dan pengemis di tempat keramaian mulai dari pencurian, kekerasan, hingga pelecehan seksual ini kerap terjadi.

Meskipun pemerintah selalu berusaha untuk mengurangi populasi gelandangan dan pengemis melalui operasi penertiban yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja maupun Polisi, namun tetap saja jumlah gepeng seperti tidak pernah berkurang bahkan cenderung bertambah. Penyebab banyaknya gelandangan dan pengemis di Kota besar termasuk Kabupaten Cirebon, bukan hanya karena sebagai korban dari tidak adanya lapangan

pekerjaan, tetapi juga dari faktor tidak adanya keinginan untuk berusaha dan tidak adanya keterampilan yang dimiliki.

Pemerintah melalui Kementerian Sosial terus melakukan upaya dalam mengurangi meningkatnya populasi gelandangan dan pengemis. Penanganan gelandangan dan pengemis dilaksanakan secara terprogram dan berkelanjutan bersama-sama dengan pihak terkait secara antar bidang, fungsi, maupun lintas sektoral sesuai peraturan perundang-undangan. Pengawasan terhadap penanganan masalah gelandangan dan pengemis dilaksanakan secara terprogram, terpadu, dan berkesinambungan. Salah satu langkah penanggulangan yang dilakukan Pemerintah Pusat adalah dengan mendirikan Panti Rehabilitasi Sosial gelandangan dan pengemis di Kabupaten Cirebon yang disebut Rumah Singgah sesuai dengan Undang – undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, diatur pembagian kewenangan dan tanggung jawab dalam penanganan pelaksanaan Rehabilitasi Sosial, termasuk penanganan gepeng menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Faktor kemiskinan menjadi salah satu masalah sosial di Kabupaten Cirebon dan menyebabkan adanya gelandangan dan pengemis, dampak dari meningkatnya gelandangan dan pengemis adalah munculnya ketidakteraturan sosial masyarakat yang ditandai dengan ketidaknyamanan, ketidaktertiban yang sering juga mengganggu pemandangan suatu daerah ataupun kota, realitas masyarakat lapisan bawah ini merupakan golongan masyarakat yang mempunyai pekerjaan tidak menentu, tempat untuk berteduh yang tetap ataupun saudara-saudara yang dapat untuk mengangkat kehidupan mereka, mereka seringkali dianggap sebagai penyebab keresahan dan kerusuhan dalam masyarakat, sering juga dianggap sebagai sampah masyarakat, pengacau atau perusak keindahan kota, padahal disisi lain mereka adalah warga negara yang memiliki hak dan kewajiban yang sama, sehingga mereka perlu diberikan perhatian yang sama untuk mendapatkan penghidupan yang layak.

Gelandangan dan pengemis perlu mendapatkan hak-haknya secara normal sebagaimana layaknya masyarakat umum pada biasanya, yaitu hak sipil dan kemerdekaan (*civil right and freedoms*), lingkungan keluarga dan pilihan pemeliharaan (*family environment and alternative care*), kesehatan dan kesejahteraan (*basic and welfare*), pendidikan, rekreasi dan budaya (*education, leisure and culture activities*), dan perlindungan khusus (*special protection*).

Kabupaten Cirebon dikenal sebagai salah satu daerah pemasok gelandangan dan pengemis, permasalahan yang diakibatkan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Cirebon ini cukup memprihatinkan dan menimbulkan kecemasan masyarakat. Seperti hal kurangnya pengawasan dan perlindungan orang tua dikarenakan faktor-faktor ekonomi sehingga masa depan mereka terancam punah, yang seharusnya mereka mendapatkan bimbingan pengetahuan dan pendidikan yang baik di sekolah namun karena faktor ekonomi menyebabkan mereka harus bekerja, untuk membantu kedua orang tuanya.

Masalah sosial yang rumit menjadi persoalan seperti sebuah lingkaran yang tidak ada ujungnya dan selalu berputar semakin membesar serta berdampak semakin luas. Dampak yang ditimbulkan berkaitan erat dengan berbagai aspek kehidupan, seperti aspek psikologi, aspek sosial dan budaya, aspek hukum, sehingga menyebabkan ketidaknyamanan masyarakat secara sosial budaya.

Gelandangan dan pengemis yang mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain ini jika tidak segera diatasi maka kondisi gelandangan dan pengemis itu semakin banyak dan memungkinkan terjadinya keputusan untuk menjadi seseorang yang bisa berhasil bagi dirinya dan mampu membahagiakan orang tuanya, sehingga sangat mungkin kelak mereka akan menjadi warga masyarakat yang akan melahirkan generasi yang buruk bagi kehidupan bangsa dimasa mendatang sebagai gelandangan dan pengemis.

Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam program pembinaan gelandangan dan pengemis untuk meningkatkan sumber daya manusia dan penyelenggaraan pembangunan nasional secara bertahap dirasa masih belum memenuhi harapan semua pihak karena semakin meningkatnya jumlah gelandangan dan pengemis, sesuai dengan informasi Badan Pusat Statistik pada tahun 2018 menyebutkan jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Cirebon mengalami peningkatan dibandingkan dengan Kota Cirebon. Dari data tersebut disebutkan bahwa jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Cirebon sebanyak 800 sedangkan di Kota Cirebon sebanyak 66 gepeng. Gelandangan dan pengemis yang ada di Kabupaten Cirebon itu biasanya banyak ditemui dititik wilayah tertentu, seperti misalnya diwilayah barat itu Arjawinangun, sedangkan wilayah tengahnya berada di Mundu, dan wilayah timur ada di

Gebang sampai dengan Losari. Dari informasi yang didapatkan, gelandangan dan pengemis di Rumah Singgah ini berusia 7 – 24 tahun.

Berdasarkan hasil observasi selama beberapa hari di Rumah Singgah Kabupaten Cirebon gelandangan dan pengemis di Rumah Singgah dibina selama kurang lebih 11 hari untuk mengikuti program yang ada di Rumah Singgah tersebut. Program penanganannya seperti membuat keterampilan, pelatihan, dan bahkan bantuan modal usaha agar dapat diberdayakan sesuai potensi yang ada pada dirinya sehingga dapat hidup layak sesuai norma kehidupan yang ada.

Hidup menjadi gelandangan dan pengemis memang bukan merupakan pilihan yang menyenangkan, gelandangan dan pengemis ini orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dimasyarakat, tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap karena mereka berada dalam kondisi yang tidak memiliki masa depan yang jelas, dan keberadaan mereka tidak jarang menjadi “masalah” bagi banyak pihak, keluarga, masyarakat dan negara. Perhatian terhadap nasib gelandangan dan pengemis tampaknya belum bisa dipecahkan oleh Pemerintah. Padahal mereka adalah amanah yang seharusnya bisa dilindungi oleh pemerintah, dan dijamin hak-haknya, sehingga mereka dapat tumbuh berkembang menjadi manusia dewasa yang bermanfaat, beradab dan memiliki masa depan yang baik.

Dari permasalahan-permasalahan tersebut diatas maka, peneliti tertarik untuk menelaah bagaimanakah “ IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PERMBINAAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KABUPATEN CIREBON ”.

1.2.Fokus Penelitian

Berdasarkan dari hasil kajian data yang diperoleh peneliti dan permasalahan yang ditemui, maka penelitian ini difokuskan pada Implementasi Kebijakan dalam Program Pembinaan Gelandangan dan Pengemis oleh Dinas Sosial Kabupaten Cirebon khususnya di Rumah Singgah Kecamatan Lemahabang Kabupaten Cirebon, berdasarkan Isi Kebijakan (siapa pelaksana program, jenis manfaat yang akan dihasilkan, sumber daya yang digunakan, kedudukan pembuat kebijakan, juga drajat perubahan yang diinginkan) dan Lingkungan Implementasi (kekuasaan kepentingan dan strategi, karakteristik lembaga dan penguasa, juga kepatuhan dan daya tanggap).

1.3.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dipaparkan, maka penulis merumuskan masalah yaitu :

“Bagaimana Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Cirebon ? .”

1.4.Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas ,tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Cirebon dalam mengurangi kasus meningkatnya Gelandangan dan Pengemis.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Cirebon.

1.5.Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan tidak hanya memiliki kegunaan yang bersifat teoritis tetapi juga memiliki kegunaan yang bersifat praktis. Kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini, sebagai berikut :

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan khasanah disiplin Ilmu Administrasi Publik, khususnya menyangkut Implementasi Kebijakan.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsi pemikiran yang bermanfaat dalam Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Cirebon (Studi Kasus Rumah Singgah Dinas Sosial Kabupaten Cirebon).