

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Konteks Penelitian

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, dengan luas sekitar 1.919.440 km². Wilayah ini terdiri lebih dari 17.000 pulau, dengan lima pulau utama yaitu Sumatra, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua. Pada tahun 2025 diperkirakan jumlah penduduk Indonesia mencapai sekitar 285,7 juta jiwa. Pertumbuhan penduduk yang signifikan ini menempatkan Indonesia sebagai negara dengan populasi terbesar keempat di dunia, setelah India, Tiongkok, dan Amerika Serikat. Provinsi Jawa Barat, sebagai salah satu provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Barat, diproyeksikan memiliki populasi sekitar 51.013.520 jiwa pada tahun 2025. Urbanisasi yang sangat tinggi di Jawa Barat menyebabkan banyak penduduk dari daerah perdesaan pindah ke kota-kota besar. Hal ini disebabkan oleh adanya berbagai faktor misalnya, keluarga yang memiliki banyak tanggungan sering kali kesulitan memenuhi kebutuhan dasar karena di daerah asal, lapangan kerja yang terbatas hal ini dapat mendorong mereka pindah ke kota.

Namun, tidak semua pendatang berhasil beradaptasi dan mendapatkan pekerjaan yang layak sehingga banyak permasalahan sosial yang muncul. Masalah sosial yang masih menjadi yang terdepan di Provinsi Jawa Barat meliputi kemiskinan, pengangguran, ketimpangan dalam pendidikan dan kesehatan, serta masalah gelandangan dan pengemis (GEPENG) yang terus meningkat di berbagai kota besar. Menurut Nasution & Thamrin (2016), kehadiran gelandangan dan

pengemis mencerminkan adanya kesenjangan sosial dan ekonomi yang belum teratasi di masyarakat. Gelandangan dan pengemis banyak dijumpai di daerah perkotaan, khususnya di kawasan yang banyak terdapat aktivitas ekonomi seperti pusat perbelanjaan, terminal, dan kawasan wisata. Kehadiran mereka sering menarik perhatian publik dan pemerintah karena memengaruhi kebijakan publik dan citra daerah tersebut.

Koentjaraningrat (2009) mendefinisikan gelandangan sebagai individu yang tidak memiliki tempat tinggal tetap, sering berpindah-pindah tempat, dan tidak memiliki pekerjaan tetap, yang menyebabkan mereka hidup dalam kondisi sosial dan ekonomi yang tidak menentu. Namun, saat ini istilah gelandangan dan pengemis banyak di salah gunakan oleh masyarakat, yaitu menjadikannya sebagai profesi untuk sumber mata pencaharian yang menjadikan persoalan rumit di banyak kota besar.

Bagi sebagian, individu mengemis bukan hanya sekedar upaya untuk bertahan hidup, melainkan telah bertransformasi menjadi pekerjaan tetap yang dianggap mudah dan tidak memerlukan keahlian khusus. Beberapa pengemis bahkan memanfaatkan empati masyarakat dengan berbagai cara, seperti membawa anak kecil atau berpura-pura sakit demi memperoleh bantuan yang lebih banyak. Ironisnya, keberadaan sindikat pengemis semakin memperburuk masalah ini, di mana gelandangan dan pengemis dijadikan alat untuk meraih keuntungan bagi sejumlah pihak. Sebai contoh, Petugas Satpol PP Kota Kediri sebagaimana dikutip oleh Tribun Jogja.com (2025) menyampaikan seorang kakek yang berprofesi sebagai pengemis di Simpang 4 Jalan kawi kecamatan Mojoroto, Kota Kediri, Jawa

Timur (Jatim) memiliki tabungan sebanyak Rp 40 juta. Hanya dengan waktu 2-3 jam saja kakek pengemis bisa mengantongi Rp 150 ribu dari hasil mengemis di lampu merah.

Konteks ini menggambarkan perubahan persepsi terhadap pengemis, yang sebelumnya dipahami sebagai kelompok rentan dan membutuhkan bantuan, kini dipandang sebagai individu yang memanfaatkan rasa belas kasihan masyarakat demi keuntungan pribadi. Kondisi ini menjadikan upaya untuk mengatasi persoalan gelandangan dan pengemis sebagai tantangan yang signifikan. Selain dihadapkan pada isu ekonomi dan sosial, kita juga perlu menangani perubahan mentalitas yang menjadi faktor penting yang harus dirubah.

Pemerintah telah berupaya menangani permasalahan ini melalui berbagai kebijakan sosial. Salah satu langkah yang dilakukan yaitu melalui Kementerian Sosial dan Dinas Sosial di setiap daerah, yang bertugas untuk memberikan pelayanan sosial bagi gelandangan dan pengemis. Program rehabilitasi sosial, pelatihan keterampilan, serta pemberian bantuan sosial telah diterapkan guna membantu mereka agar dapat hidup mandiri kembali serta berkontribusi dengan masyarakat. Gelandangan dan pengemis secara umum digolongkan sebagai tindak pidana berdasarkan hukum positif Indonesia sebagai pelanggaran ketertiban umum. Sebagaimana yang sudah tertera dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 504 tentang gelandangan dan pengemis, yaitu;

“Barang siapa mengemis dimuka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu dan pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan”.

Selanjutnya tertera di Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 505 yaitu;

“Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan. Dan pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan”.

Di tingkat provinsi, penyelenggaraan kesejahteraan sosial diatur melalui Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 91 Tahun 2015 tentang fasilitas penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial. Peraturan ini menegaskan bahwa Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat memiliki peran strategis sebagai Lembaga pemerintah yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan layanan sosial serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Melalui regulasi tersebut, pemerintah daerah diharapkan dapat memeberikan pelayanan yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan kepada individu maupun kelompok yang termasuk dalam kategori penyandang masalah kesejahteraan sosial. Salah satu fokus utamanya adalah penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng), yang merupakan bagian dari kelompok Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS).

Melalui berbagai program dan kebijakan sosial yang dibuat Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat telah berupaya mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis dengan berbagai strategi, mulai dari penjangkauan, pendidikan, rehabilitasi sosial serta pemberdayaan ekonomi. Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat membuat program rehabilitasi sosial melalui Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya yang terletak di Jl. Kolonel Matsuri Panagelan No. 1,

Jambudipa, Cisarua, kabupaten Bandung Barat difungsikan menjadi wadah untuk membina masyarakat jalanan, gelandangan dan pengemis. Berdasarkan data UPTD PPSGBK, jumlah gelandangan dan pengemis yang terdata setiap tahun menunjukkan adanya peningkatan, berikut tabel tersebut:

Tabel 1. 1
Jumlah Gelandangan Dan Pengemis

Tahun	Jumlah gelandangan dan pengemis
2020	75 jiwa
2021	95 jiwa
2022	90 jiwa
2023	90 jiwa
2024	100 jiwa

Sumber : UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya (2025)

Penanganan gelandangan dan pengemis juga merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwasanya : “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara” Ketentuan ini menekankan tanggung jawab negara untuk menjamin kesejahteraan sosial bagi masyarakat yang kurang mampu secara ekonomi. Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi Jawa Barat Nomor 10 tahun 2012 di dalam BAB I pasal 1 ayat (9) tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial juga menegaskan pentingnya pemenuhan kebutuhan dasar yang layak bagi masyarakat.

Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat melalui UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat memiliki tanggung jawab terhadap permasalahan gelandangan dan pengemis sesuai dengan tugas pokok UPTD Pusat

Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat yaitu, melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/ atau kegiatan teknis penunjang tertentu di bidang rehabilitasi sosial bina karya meliputi penerimaan dan penyaluran serta rehabilitasi sosial. Beberapa program rehabilitasi sosial yang dilaksanakan oleh UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat yaitu, pemberian bimbingan fisik, mental, spiritual, sosial dan pemberian bimbingan aktivitas setiap hari, meliputi pemenuhan kebutuhan tempat tinggal berupa wisma, pemenuhan pakaian harian, seragam, pakaian ibadah serta baju olahraga untuk dikenakan di pagi hari untuk senam bersama, beribadah bersama serta mengasah keterampilan yang masing-masing miliki. Tak lupa adanya pelayanan kesehatan rutin satu kali seminggu di klinik PPSGBK melalui kolaborasi dengan dokter maupun rujukan ke puskesmas atau rumah sakit bagi kasus gawat darurat. Rehabilitasi sosial, sebagaimana didefinisikan dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 16 tahun 2019, rehabilitasi sosial sebagai "proses *refungsionalisasi* dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat".

Adapun alur pelayanan untuk gelandangan dan pengemis dirancang secara sistematis guna memastikan bahwa setiap tahapan penanganan berjalan sesuai dengan prinsip keadilan sosial dan kesejahteraan.



Gambar 1. 1

Alur Pelayanan Rehabilitasi Sosial

Sumber: Dokumen UPTD Pusat Griya Bina (2024)

Adanya permasalahan sosial yang terjadi tentu diperlukannya kebijakan publik merupakan suatu hal yang dilakukan dalam suatu kegiatan tertentu yang diperoleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Bedasari & Wahyuni, 2020).

Awal mula proses adanya suatu kebijakan yaitu dari adanya perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, *monitoring* kebijakan serta adanya evaluasi kebijakan. Perumusan kebijakan merupakan langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu apa yang terjadi pada hal ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang (Muadi, dkk., 2019). Implementasi kebijakan pada prinsipnya tidak hanya terbatas pada proses pelaksanaan suatu kebijakan namun

juga melingkupi tindakan atau perilaku individu dan kelompok pemerintah dan swasta, serta badan-badan administratif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dalam mencapai tujuan, akan tetapi juga mencermati berbagai kekuatan politik, sosial, ekonomi yang mempunyai pengaruh terhadap sasaran yang ingin dicapai (Lindawati & Rahman, 2023).

Implementasi kebijakan sangat penting untuk mengatasi masalah gelandangan dan pengemis. Sebab, kebijakan pemerintah harus dilaksanakan secara efektif untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Tanpa implementasi yang tepat, kebijakan akan tetap menjadi dokumen belaka tanpa dampak riil di lapangan.

Dalam penelitian ini hanya memfokuskan pada implementasi kebijakan yang dilakukan. Penanganan gelandangan dan pengemis yang ada di UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat, hal ini merupakan tanggung jawab pemerintah dalam menangani permasalahan tersebut. Tertera dalam Undang - Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, dimana adanya upaya yang dilakukan pemerintah sebagai salah satu bentuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial yaitu rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial (Undang-Undang Republik Indonesia No. 11 2009).

Berdasarkan pemaparan yang telah dijabarkan di atas yang didukung oleh berbagai literatur dan data-data yang tersedia, sejumlah permasalahan gelandangan dan pengemis berhasil diidentifikasi terkait Implementasi Kebijakan Penanganan

Gelandangan dan Pengemis di UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat, permasalahan tersebut yaitu:

1. Adanya efisiensi anggaran dalam penanganan gelandangan dan pengemis di program rehabilitasi sosial oleh UPTD Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat menunjukkan lemahnya aspek tepat pelaksanaan
2. Kendala lainya yaitu kurangnya sumber daya yang ada di UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya
3. Pemerintah kabupaten atau kota kurang memberikan perhatian terhadap gelandangan dan pengemis (GEPENG) yang berasal dari daerahnya masing-masing mencerminkan persoalan dalam aspek tepat pelaksanaan.
4. Eksistensi sindikat gelandangan dan pengemis serta faktor lingkungan eksternal seperti tidak adanya kolaborasi menunjukkan lemahnya aspek tepat lingkungan.

Dengan itu peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul dan berdasarkan masalah yang relevan **“Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis di UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat”**

1.2 Fokus Penelitian

Dalam fokus penelitian ini, peneliti memilih untuk memfokuskan terkait Implementasi Kebijakan dalam penanganan gelandangan dan pengemis yang akan dilaksanakan di UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya. Berdasarkan latar belakang yang sudah dijabarkan dengan tujuan untuk mengetahui tingkat

keberhasilan implementasi kebijakan berdasarkan teori implementasi kebijakan dan indikator menurut Riant Nugroho (2017) yaitu : tepat kebijakan, tepat pelaksanaan, tepat target, tepat lingkungan dan tepat proses. Dari kelima ketepatan tersebut dapat dijadikan sebuah indikator bagi peneliti untuk menafsirkan dalam implementasi kebijakan yang lebih efektif. Dengan demikian, fokus penelitian yang jelas memungkinkan peneliti membahas seluruh aspek penting dari topik yang dipilih secara detail dan komprehensif. Hal ini juga membantu dalam mengumpulkan data, menganalisis, dan membuat laporan penelitian yang lebih terarah dan relevan.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian yang diuraikan peneliti, maka rumusan masalah yang peneliti rancang yaitu:

1. Bagaimana implementasi kebijakan yang dilakukan oleh UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya dalam penanganan gelandangan dan pengemis?
2. Faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung dalam implementasi kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di UPTD Pusat Sosial Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas yaitu:

1. Menganalisis implementasi kebijakan yang dilakukan oleh UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Bina Karya dalam menangani gelandangan dan pengemis.

2. Untuk mengetahui faktor penghambat dan pendukung implementasi kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di UPTD Pusat Sosial Griya Bina Karya Provinsi Jawa Barat.

1.5 Kegunaan Penelitian

Manfaat teoritis dan praktis diharapkan dari temuan penelitian ini. Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan untuk berbagi sumbangsih ilmu pengetahuan khususnya pemikiran terkait administrasi publik. Sehingga dapat menambah wawasan akademik mengenai strategi pemerintah dalam menangani permasalahan sosial, khususnya gelandangan dan pengemis.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan konstruktif bagi UPTD Pusat Pelayanan Sosial Griya Vina Karya maupun instansi terkait lainnya. Penelitian ini dapat menjadi dasar dalam perbaikan sistem pelayanan, peningkatan efektivitas program rehabilitasi sosial, serta pengembangan strategi yang lebih tepat sasaran dalam upaya penanganan masalah sosial tersebut.