

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Konteks Penelitian

Keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Bandung masih menjadi persoalan sosial yang kompleks. Gelandangan dan pengemis banyak dijumpai di persimpangan lalu lintas, pusat perbelanjaan, kawasan wisata, perempatan jalan, dan area publik lainnya dimana banyak orang berkumpul (Laksa, 2022). Keberadaan mereka di ruang-ruang tersebut tidak hanya menciptakan kesan kumuh di tengah kota, tetapi juga berpotensi mengganggu ketertiban umum serta kenyamanan warga dan wisatawan yang ingin menikmati suasana kota. Dikutip dari detikjabar (2024) Masyarakat sering mengeluhkan pengemis yang mengganggu saat mereka makan di tempat umum. Berdasarkan laporan, pengemis kerap menggunakan berbagai modus untuk menarik perhatian, seperti menjual rasa iba atau berpura pura memiliki keterbatasan fisik. Terdapat gepeng bahkan meminta minta dengan cara memaksa, kemudian terdapat kasus pengguna jalan yang dicakar oleh pengemis karena tidak memberikan uang. Pemerintah Kota Bandung juga menerima keluhan mengenai pengemis yang meminta paksa kepada wisatawan di jalan Braga dan Asia Afrika, dua lokasi wisata utama yang menjadi wajah kota. Situasi ini tentu berdampak negatif terhadap kenyamanan pengunjung dan citra Kota Bandung sebagai destinasi wisata.

Kepala Dinas Sosial Kota Bandung, Soni Bakhtiyar (Aurellia, 2024), mengungkapkan bahwa sebagian besar Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) sebenarnya memiliki tempat tinggal tetap dan tidak benar-benar dalam

kondisi darurat. Namun demikian, mereka memilih tetap berada di jalan karena alasan kenyamanan, fleksibilitas waktu, dan potensi penghasilan yang tinggi. Dalam beberapa kasus, diketahui bahwa penghasilan mereka dari mengemis bisa mencapai Rp300.000 per hari atau sekitar Rp9 juta per bulan. Hal ini menjadikan aktivitas mengemis sebagai pekerjaan yang dianggap lebih mudah dan menguntungkan dibanding pekerjaan formal. Soni juga mengungkap adanya pola eksploitasi yang bersifat terorganisir, termasuk praktik penyewaan anak-anak dan lansia untuk mengemis, dengan sistem bagi hasil antara penyewa dan pengemis. Fenomena ini menunjukkan bahwa permasalahan gepeng tidak semata berkaitan dengan kemiskinan, melainkan juga menyangkut persoalan mentalitas, budaya, serta praktik eksploitasi sosial yang perlu ditangani secara sistemik dan komprehensif.

Istilah "gepeng" sendiri telah menjadi bagian dari bahasa populer dan kebijakan pemerintah, merujuk pada kelompok masyarakat yang hidup di jalanan kota besar. Mengemis dan bergelandangan sering kali menjadi pilihan bagi mereka yang merasa tidak mampu bersaing dalam kehidupan sosial (Fatmawati.L et al. 2021). Penelitian terdahulu (Fadri, 2019) menyebutkan bahwa faktor-faktor seperti kemiskinan, rendahnya pendidikan dan keterampilan, masalah sosial budaya, harga diri yang rendah, dan sikap pasrah terhadap nasib turut mendorong seseorang menjadi gepeng. Aktivitas ini tidak memerlukan keterampilan khusus, sehingga dianggap sebagai jalan tercepat untuk memenuhi kebutuhan ekonomi sehari-hari melalui belas kasihan orang lain.

Fenomena ini tak lepas dari dinamika urbanisasi di Kota Bandung sebagai kota metropolitan terbesar di Jawa Barat. Daya tariknya mendorong arus migrasi penduduk dari berbagai daerah untuk mencari pendidikan, pekerjaan, dan kehidupan yang lebih baik. Pada 2024, jumlah penduduk Bandung mencapai 2,5 juta jiwa. Pertumbuhan ini memicu persaingan ekonomi, keterbatasan lapangan kerja, kemiskinan akibat urbanisasi tanpa bekal memadai, serta ketimpangan antara kebutuhan perumahan dan layanan publik dengan pembangunan infrastruktur. Akibatnya, muncul kawasan kumuh dan peningkatan jumlah Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS), yang pada 2023 tercatat mencapai 12.664 orang menurut BPS Kota Bandung.

Berdasarkan **Peraturan Menteri Sosial Nomor 7 Tahun 2022**, Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial yang selanjutnya di Singkat PPKS adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau Masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga memerlukan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani dan rohani maupun sosial secara memadai dan wajar. Berdasarkan **Peraturan Menteri Sosial Nomor 08 Tahun 2012**, PPKS di klasifikasikan ke dalam 26 jenis, di antaranya adalah gelandangan dan pengemis. Keduanya termasuk dalam kategori ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku yang memerlukan perhatian khusus dari pemerintah.

Meski sudah diatur dalam **Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2019 tentang ketertiban umum, khususnya pasal 16 ayat (1)** yang melarang pengamen, pengemis, gelandangan, dan aktivitas serupa di jalan serta fasilitas

umum, praktik tersebut masih marak di 25 titik rawan di Kota Bandung, seperti Jalan Ahmad Yani, Laswi, Soekarno-Hatta, Gedebage, Pasirkoja, Asia Afrika, dan Alun-Alun. Perda ini juga mengimbau masyarakat untuk tidak memberikan uang atau barang kepada mereka (pasal 16 ayat (1) huruf d). Namun, rasa empati kerap mendorong warga memberikan bantuan langsung, yang justru berpotensi memperburuk situasi dengan menimbulkan ketergantungan dan mengabaikan solusi jangka panjang.

Penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) harus dilakukan secara komprehensif karena masalah ini terkait kebutuhan ekonomi, keluarga, dan lingkungan. Dinas Sosial Kota Bandung bertanggung jawab penuh atas penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS), termasuk gelandangan dan pengemis, sesuai Program Prioritas Daerah. Penanganan ini mengacu pada **Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial**. Sebagai lembaga pemerintah, Dinas Sosial berperan penting dalam mengimplementasikan regulasi dan meningkatkan kesejahteraan sosial kelompok rentan tersebut.

Upaya dinas sosial kota bandung mengimplementasikan penanganan PPKS terutama gelandangan dan pengemis. Salah satunya melalui program Rehabilitasi sosial dasar yang dilaksanakan oleh Bidang Rehabilitasi sosial yaitu dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan PPKS yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Bidang Rehabilitasi sosial melakukan pendampingan untuk penanganan gelandangan dan pengemis melalui kegiatan kuratif, preventif dan rehabilitative.

Pelaksanaan rehabilitasi sosial ini mengacu pada **Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 tentang Rehabilitasi Sosial**.

Usaha kuratif Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Bandung mencakup penjangkauan, identifikasi, dan seleksi terhadap gelandangan dan pengemis (gepeng), bekerja sama dengan Tim Unit Sosial Respon (USR) di berbagai lokasi strategis. Gepeng yang terjaring kemudian diarahkan ke UPTD Rumah Singgah untuk mendapatkan pembinaan, pelayanan dasar, dan rehabilitasi sosial. Rumah Singgah berfungsi sebagai tempat perlindungan sementara sebelum dirujuk ke layanan lanjutan. Di sana, pekerja sosial melakukan pendataan dan membantu akses layanan sosial. Pada 2022, Dinas Sosial Kota Bandung menjangkau 119 gelandangan dan 293 pengemis. Pada 2023, angka tersebut meningkat menjadi 192 gelandangan dan 289 pengemis yang terjangkau melalui kegiatan mingguan. Sementara itu, pada 2024 tercatat 171 gelandangan dan 161 pengemis yang berhasil dijangkau. Lama penanganan di Rumah Singgah bervariasi, disesuaikan dengan kondisi masing-masing individu, dan mencakup layanan rehabilitasi sosial sebagai upaya preventif dan rehabilitatif.

Kegiatan preventif dan rehabilitatif bertujuan mencegah serta mengurangi masalah sosial melalui pendidikan, pelatihan, motivasi, penyuluhan, dan bimbingan sosial. Upaya ini mencakup sosialisasi internal kepada gelandangan dan pengemis (gepeng) untuk memulihkan fungsi sosial, serta sosialisasi eksternal kepada masyarakat melalui media sosial Instagram @bdgdinsos. Gepeng juga diberikan bimbingan tentang bahaya kehidupan jalanan dan bimbingan spiritual oleh ustadz mengenai pandangan agama terhadap mengemis. Pada tahap kognitif, klien dibekali

pemahaman tentang pentingnya fungsi sosial serta hak dan kewajiban sebagai warga negara.

Namun, implementasi penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS), khususnya dalam kasus gelandangan dan pengemis (gepeng), belum sepenuhnya berjalan secara optimal. Berdasarkan observasi awal, kebijakan tersebut belum diimplementasikan secara optimal karena masih terdapat berbagai kendala yang dihadapi dalam penanganan gelandangan dan pengemis.

1) Sumber Daya

Keterbatasan dana menjadi kendala utama dalam pelaksanaan program secara optimal, baik dalam aspek pelatihan, pendampingan, maupun penguatan potensi gelandangan dan pengemis. Kemudian dinas Sosial juga mengalami keterbatasan dalam jumlah pekerja sosial (Peksos) yang dapat menangani gelandangan dan pengemis secara langsung.

2) Komunikasi antar organisasi

Kurangnya Kolaborasi Lintas Sektor yaitu Minimnya partisipasi masyarakat dan kurangnya sinergi antara instansi pemerintah dan stakeholder lainnya membuat program penanganan gepeng berjalan secara sektoral, tidak terintegrasi.

3) Lingkungan Sosial, Ekonomi

Meskipun berbagai Upaya kuratif, preventif, dan rehabilitative telah dilakukan, kenyataannya masih banyak dari mereka yang Kembali ke jalan setelah menjalani pembinaan di Rumah Singgah maupun program rehabilitasi. Salah satu faktor utama yang menyebabkan hal ini adalah rasa ketergantungan yang sudah terbentuk secara sosial dan psikologis terhadap kehidupan di jalanan.

Banyak gepeng merasa bahwa meminta-minta atau hidup berpindah-pindah di ruang publik merupakan cara yang lebih mudah, cepat, dan menguntungkan. Masyarakat masih cenderung memberi bantuan langsung (uang atau makanan) kepada pengemis, yang memperkuat ketergantungan dan melemahkan dampak intervensi pemerintah.

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, Peneliti tertarik untuk meneliti terkait Implementasi Kebijakan Penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Masyarakat Sosial (PPKS) di Dinas Sosial Kota Bandung pada kasus Gelandangan dan Pengemis. Sampai mana kebijakan tersebut terlaksana, yang mana tujuannya adalah mengatasi kesejahteraan sosial yang dikhususkan pada gelandangan dan pengemis. Peneliti dalam penelitian ini mengangkat judul **“Implementasi Kebijakan Penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) Di Dinas Sosial Kota Bandung (Studi Kasus Gelandangan Dan Pengemis)”**

1.2 Fokus Penelitian

Berdasarkan hasil kajian data dan permasalahan yang ditemukan, penelitian ini difokuskan pada proses rehabilitasi sosial sebagai implementasi kebijakan penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) oleh Dinas Sosial Kota Bandung dalam kasus gelandangan dan pengemis. Analisis ini mengacu pada teori implementasi kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn dalam (Raviansyah dkk, 2022), Dimana model pendekatan ini terdiri dari enam faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik yaitu: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agens pelaksana, sikap atau kecenderungan, komunikasi antar organisasi, lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian yang diuraikan diatas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana Implementasi Kebijakan Penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Dinas Sosial Kota Bandung pada kasus Gelandangan dan Pengemis?
- 2) Faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi Kebijakan Penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Dinas Sosial Kota Bandung pada kasus gelandangan dan Pengemis?

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dalam rangka untuk memperoleh data dan informasi yang ada kaitannya dengan masalah yang akan dibahas. Adapaun tujuan penelitian ialah sebagai berikut:

- 1) Menganalisis Implementasi Kebijakan Penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Dinas Sosial Kota Bandung pada kasus Gelandangan dan Pengemis
- 2) Menganalisis Faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Dinas Sosial Kota Bandung pada kasus Gelandangan dan Pengemis

1.5 Kegunaan Penelitian

Dengan demikian penelitian ini tentunya untuk memberikan manfaat bagi peneliti dan pihak lain yang memerlukan. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1.5.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini merupakan upaya untuk menerjemahkan pengetahuan teoritis ke dalam praktik nyata yang diperoleh selama berkuliah di Program Studi Administrasi Publik FISIP Universitas Pasundan Bandung. Dengan demikian, diharapkan penelitian ini tidak hanya bermanfaat bagi peneliti dalam memperdalam pemahaman mengenai Implementasi Kebijakan publik, tetapi juga dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi pengembangan ilmu Kebijakan Publik.

1.5.2 Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi praktis bagi pemerintah untuk memaksimalkan program-program yang ada di Dinas Sosial Kota Bandung, khususnya dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Selain itu, penelitian ini juga berfungsi sebagai sumber informasi dan acuan dalam penetapan kebijakan yang berkaitan dengan penanganan gelandangan dan pengemis serta guna memberikan pelayanan publik yang lebih baik bagi seluruh lapisan masyarakat, termasuk bagi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial.