

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) masih menjadi isu yang kompleks di berbagai daerah di Indonesia. Masalah sosial ini menunjukkan bahwa masih ada masyarakat yang belum terpenuhi hak atas kebutuhan dasarnya secara layak. Karena keadilan sosial yang didapatkan tidak bisa dikatakan terwujud apabila masih ditemukan permasalahan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) karena persoalan ini juga merupakan suatu tanggung jawab pemerintah di daerah (Suleman et al., 2019). Penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) merupakan suatu persoalan yang sering terjadi di kota-kota besar maupun kota-kota kecil. Mereka menjadi cerminan kemiskinan kota dikarenakan tidak dapat beradaptasi dengan kehidupan kota yang membutuhkan keterampilan serta kemampuan yang cukup (Hesti & Muhtadi, 2023).

Upaya pemerintah dalam hal ini dilakukan melalui aturan dalam menangani masalah sosial tersebut. Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial merupakan peraturan daerah yang diterbitkan oleh pemerintah Kota Tasikmalaya sebagai upaya dalam menangani penyandang masalah kesejahteraan sosial. Dalam pasal 2 ayat (2) Perda ini memiliki tujuan yang dimaksud yaitu pada poin a. meningkatkan

taraf kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup dan pada poin b. mencegah permasalahan kesejahteraan sosial.

Perda Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial pada pasal 1 ayat (7), penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) mendefinisikan perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan. Tidak dapat menjalankan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun kebutuhan sosial secara wajar pada umumnya. dalam hal ini seperti di Kota Tasikmalaya. Dalam Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya ini, upaya yang dilakukan sebagaimana tertulis dalam pasal 11 terkait dengan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial dilakukan dengan cara rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial.

Kesejahteraan sosial menjadi salah satu aspek penting yang tidak boleh diabaikan oleh pemerintah di setiap daerah-daerah yang ada di Indonesia, khususnya di Kota Tasikmalaya, sebagaimana yang telah tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial pasal 1 ayat (6), kesejahteraan sosial merupakan kondisi dimana terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat memenuhi kebutuhan hidup yang layak dan mampu

mengembangkan potensi diri sehingga dapat menjalankan fungsi sosial sebagaimana mestinya. Kesejahteraan sosial menjadi sebuah agenda yang harus dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat khususnya yang ada di Kota Tasikmalaya. Oleh karena itu, sejalan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dalam Pasal 1 Ayat (2) menjelaskan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial merupakan upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Pembangunan dan perkembangan yang terjadi di daerah Kota Tasikmalaya tidak terlepas dari isu-isu sosial yang terkait dengan pemenuhan melalui pelayanan sosial dan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial. Dalam Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan menurut Pasal 1 menyebutkan beberapa diantaranya yang termasuk ke dalam penyandang masalah kesejahteraan sosial yaitu, anak balita terlantar, anak terlantar, anak yang berhadapan dengan hukum, anak yang berkonflik dengan hukum, anak yang menjadi korban tindak pidana, anak yang menjadi saksi tindak pidana, anak jalanan, anak dengan ketidakstabilan fisik atau mental, anak korban tindak kekerasan, anak yang memerlukan

perlindungan khusus, lanjut usia terlanjar, penyandang disabilitas, tuna susila, gelandangan, pengemis, pemulung, kelompok minoritas, bekas warga Binaan Lembaga Perasyarakatan, orang dengan HIV/AIDS, korban penyalahgunaan NAPZA, korban *trafficking*, korban tindak kekerasan, pekerja imigran yang bermasalah sosial, korban bencana alam, korban bencana sosial, fakir miskin, dan keluarga bermasalah sosial psikologis.

Pembangunan daerah Kota Tasikmalaya tidak bisa hanya dilihat secara fisik akan tetapi lebih jauh yaitu masalah-masalah kesejahteraan sosial yang dilakukan oleh pemda sudah optimal atau belum ditengah masyarakat dengan berbagai permasalahan kesejahteraan sosial. Dalam pasal 8 ayat (1) dalam perda Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial menjelaskan bahwa penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial ini diprioritaskan untuk masyarakat yang memiliki kehidupan tidak layak dari segi secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial. Lebih lanjut dalam ayat (2) disebutkan kriteria masalah sosial sebagaimana yang dimaksud pada ayat 1 diantaranya :

- a. Kemiskinan;
- b. Ketelantaran;
- c. Kecacatan;
- d. Ketunasosialan dan penyimpangan perilaku;
- e. Korban bencana;

f. Korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Permasalahan kesejahteraan sosial yang ada dalam kehidupan masyarakat seperti misalnya kemiskinan. Seperti yang telah dipaparkan, dalam pasal 8 ayat (2) kemiskinan menjadi salah satu kriteria masalah sosial. Kemiskinan merupakan kondisi di mana seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, papan, pendidikan, dan layanan kesehatan. Dari kemiskinan inilah kemudian muncul berbagai macam penyakit sosial yang ada dalam kehidupan masyarakat sebagai akibat dari kondisi kemiskinan yang terus menerus, yang kemudian membentuk sebuah kebiasaan yang mana masyarakat hanya ingin mendapatkan penghasilan dengan instan diantaranya dengan menjadi gelandangan dan pengemis (Firdaus, 2018).

Tabel 1. 1

Data jumlah tingkat Kemiskinan di Kota Tasikmalaya

Kota Tasikmalaya	Jumlah Tingkat Kemiskinan Kota Tasikmalaya				
	2020	2021	2022	2023	2024
	12,97%	13,13%	12,72%	11,53%	11,10%

Sumber : BPS Kota Tasikmalaya

Berdasarkan data tabel di atas dapat dilihat tingkat kemiskinan di Kota Tasikmalaya mengalami penurunan. Masalah kemiskinan yang disebabkan oleh permasalahan ekonomi seringkali menjadi salah satu faktor penyebab munculnya gelandangan dan pengemis, mereka biasanya

melakukan kegiatan mengemis di jalan raya, baik di lampu merah maupun ditempat-tempat umum. Keluarga dari mereka bahkan juga tidak bekerja bahkan sama-sama menjadi gelandangan dan pengemis, diantara *gepeng* ini ada yang sudah tidak tinggal dengan orang tua atau bahkan *broken home* sehingga mereka hidup dijalan untuk mencari nafkah (Susmantri Yuliyanti, 2021).

Helson, (2024) mengatakan kemiskinan menjadi salah satu faktor dominan banyaknya anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen. Tingkat kemiskinan yang tinggi mendorong dan memaksa seseorang untuk menjadi pengemis dan gelandangan yang disebabkan kondisi ekonomi yang kurang dan tidak memiliki tempat tinggal yang layak.

Kemiskinan ini pada umumnya disebabkan oleh ketidakmampuan setiap individu yang berada pada usia produktif dalam memperoleh pekerjaan, atau akibat pemutusan hubungan kerja (PHK) akibat krisis ekonomi yang pada akhirnya terjadi pengangguran. Dalam konteks pembangunan, terdapat salah satunya dampak negatif yang muncul yaitu meningkatnya jumlah gelandangan dan pengemis, khususnya di daerah perkotaan. Fenomena ini semakin dianggap sebagai persoalan yang serius karena semakin kompleksnya berbagai masalah sosial yang ada di lingkungan perkotaan (Sudiarti & Nasution, 2022).

Fenomena gelandangan dan pengemis merupakan salah satu fenomena yang menjadi permasalahan penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Tasikmalaya yang diakibatkan salah satunya yaitu

kemiskinan yang menjadi salah satu faktor masalah sosial. Akibatnya kebanyakan dari mereka menjadi gelandangan dan pengemis (*Gepeng*) akan tetapi, kemudian hal ini menjadi persoalan lebih lanjut karena dianggap mengganggu ketertiban dan keamanan di jalan-jalan termasuk di beberapa pemukiman (Yunika Sulistyawati & Ary Kusumawardhani, 2020). Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Rahmadanita (2019), keberadaan pengemis dan gelandangan dapat menyebabkan permasalahan selanjutnya yang juga berkaitan dengan kentraman dan ketertiban umum, mereka dapat mengganggu kenyamanan dan keamanan masyarakat. Masalah ini dapat memicu sampai dengan munculnya tindakan kriminal seperti misalnya melakukan pencurian, mencopet bahkan kekerasan yang dilakukan oleh gelandangan dan pengemis sebagai akibat dari tidak mendapatkan penghasilan yang cukup untuk memenuhi kebutuhannya.

Pemerintah Daerah Kota Tasikmalaya juga memiliki peraturan terkait dengan ketertiban umum yaitu dalam Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Ketertiban umum, dalam pasal 33 disebutkan pemerintah daerah melakukan penertiban terhadap tuna sosial, tuna susila, gelandangan, pengemis, anak jalanan, maupun setiap orang, badan hukum atau perkumpulan yang menghimpun anak-anak jalanan, gelandangan dan pengemis untuk meminta-minta, dan orang gila yang berkeliaran dan tidak dijaga oleh keluarganya.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial pada pasal 1 ayat (27) dan (28) menjelaskan mengenai gelandangan dan pengemis. Gelandangan merupakan orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan yang layak di dalam suatu masyarakat setempat, serta tidak memiliki pekerjaan dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum. Sedangkan pengemis merupakan orang yang mendapat penghasilan dengan cara meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk dapat mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Adapun pengertian anak jalanan yang terdapat dalam pasal 1 ayat (20) anak jalanan merupakan anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghasilkan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidupnya sehari-hari.

Terdapat beberapa indikator yang digunakan untuk mengkategorikan gelandangan dan pengemis (Fadri, 2019) antara lain:

1. Tidak memiliki tempat tinggal tetap atau hunian yang layak, seperti di bawah jembatan, rel kereta api, gubuk pembohong di bantaran sungai, emperan toko, dan lokasi serupa;
2. Menjalani kehidupan dengan penuh ketidakpastian dalam hal ini tidak bisa mengakses atau mendapatkan seperti jaminan sosial;
3. Hidup dalam kondisi dibawah garis kemiskinan;
4. Tidak memiliki pekerjaan tetap yang layak;

5. Mengenakan pakaian lusuh dan tidak terawat;
6. Mengemis dengan cara berpura-pura atau menggunakan sedikit paksaan, sering kali disertai dengan kata-kata yang mengundang rasa iba;
7. Tidak mematuhi norma etika, seperti melakukan pertukaran pasangan, hidup bersama tanpa ikatan pernikahan, atau mengeksploitasi pasangan untuk keuntungan ekonomi;
8. Mengemis di tempat-tempat umum, seperti pasar, terminal bus, stasiun kereta api, rumah penduduk, dan toko-toko.

Suud (2006) dalam Firdaus (2018) gelandangan dan pengemis (*gepeng*) bisa diakui oleh banyak orang sebagai suatu masalah sosial, tetapi oleh beberapa sebagian orang menganggap masalah gelandangan dan pengemis berbeda-beda, seperti sebagian menganggap sebagai masalah kemiskinan, sebagian masyarakat lain memandang sebagai perusak pandangan umum, dan sebagian menganggap sebagai bagian dari orang dengan sakit gangguan mental yang kurang mendapatkan perlakuan secara penuh.

Firdaus (2018) gelandangan dan pengemis ini terdiri dari kalangan orang dewasa sampai dengan anak-anak, kondisi ini terlihat sangat miris karena anak-anak dibawah umur atau bahkan remaja yang seharusnya memiliki akses atau kesempatan untuk belajar dan bermain akan tetapi mereka mencari nafkah di jalanan. Gelandangan dan pengemis yang tergolong masih dibawah umur atau anak-anak tentunya sangat rentan

dengan tindak kekerasan, eksploitasi anak, pelecehan sosial dan perdagangan manusia (*human trafficking*). Setiap daerah yang ada di Indonesia tidak terlepas dari permasalahan kesejahteraan sosial seperti gelandangan dan pengemis.

Hal ini serupa yang dirasakan oleh wilayah di Kota Tasikmalaya. Adapun data jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Tasikmalaya sebagai berikut :

Tabel 1. 2
Data Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Kota Tasikmalaya

Jumlah	Tahun
111 Orang	2018
214 Orang	2019
214 Orang	2020
234 Orang	2021
292 Orang	2022
146 Orang	2023
35 Orang	2024
17 Orang	2025

Sumber: Open Data Kota Tasikmalaya dan Dinas Sosial Kota Tasikmalaya

Berdasarkan data tabel diatas jumlah gelandangan Kota Tasikmalaya. Jumlah gelandangan dan pengemis di tahun 2021 sampai 2024 sempat mengalami penurunan tetapi pada tahun 2022 jumlah Gepeng

tersebut meningkat. Jumlah Gelandangan dan Pengemis di kota Tasikmalaya tidak stabil karena jumlah tersebut dapat kembali naik atau turun di tahun ke tahun sesuai dengan kondisi ekonomi di Kota Tasikmalaya. Gelandangan dan pengemis cenderung sering dijumpai di tempat-tempat umum yang ada di Kota Tasikmalaya. Penyebab utama dari semakin meningkatnya jumlah PMKS khususnya gelandangan dan pengemis adalah kemiskinan (Hesti & Muhtadi, 2023).

Pemerintah Daerah Kota Tasikmalaya seharusnya memiliki peranan yang sangat penting dalam memenuhi kebutuhan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan sosial. Hal ini menjadi langkah utama untuk memastikan pemenuhan hak-hak masyarakat dalam penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial dalam hal ini yaitu gelandangan dan pengemis yang juga telah diatur dalam Perda Nomor 10 Tahun 2017 dalam pasal 11 diantaranya:

- a. Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat;
- b. Perlindungan Sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan kerentanan sosial;
- c. Pemberdayaan Sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan

dasarnya;

- d. Jaminan Sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

Upaya penanganan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Tasikmalaya dalam hal ini yaitu Dinas Sosial Kota Tasikmalaya sebagai salah satu aktor implementasi tertuang di dalam program yang telah dilaksanakan sejak Peraturan Daerah tersebut diimplementasikan hingga sekarang, program yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Tasikmalaya meliputi :

1. Penjangkauan;
2. Permakanan;
3. Bimbingan Sosial;
4. Reunifikasi Keluarga;
5. Rujukan.

Akan tetapi, program tersebut belum cukup optimal dalam menangani gelandangan dan pengemis secara berkelanjutan, yang disebabkan dari salah satunya yaitu tidak adanya fasilitas atau sarana prasarana seperti rumah singgah yang ada di Kota Tasikmalaya. Penertiban yang dilakukan Dinas Satuan Polisi Pamong Praja juga dilakukan. Namun gelandangan dan pengemis itu sendiri yang terkadang terus kembali ke jalan, hal tersebut menjadi salah satu tantangan.

Dalam penelitian ini, penulis merujuk pada sejumlah penelitian sebelumnya yang memiliki pembahasan yang tidak jauh berbeda dengan tema yang penulis lakukan. Penelitian-penelitian tersebut menjadi referensi bagi penulis untuk mengidentifikasi kekurangan yang belum dibahas sebelumnya.

Dalam jurnal Forwanti & Setiawan (2022) yang berjudul *“Implementasi Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis Oleh Dinas Sosial Kota Palangka Raya (Perda Kota Palangka Raya No. 9 Tahun 2012)”*. Penelitian ini memiliki kesamaan dalam membahas suatu aturan tentang penanganan gelandangan dan pengemis, serta metode yang digunakan adalah metode kualitatif. Pada hasil akhir menjelaskan bahwa dalam implementasi perda Kota Palangka Raya No. 9 Tahun 2012 belum terlaksana secara optimal dari indikator sumber daya, komunikasi antar badan pelaksana. Perbedaan yang ada dalam penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis ada pada lokasi dan juga teori penelitian yang digunakan.

Erika Oktavianti Pongtadi (2022) skripsi dengan judul *“Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Makassar”*. Penelitian ini memiliki kesamaan dalam topik yang diambil. Dimana penelitian ini membahas tentang analisis kebijakan pemerintah daerah Kota Makassar tentang gelandangan dan pengemis. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa program Pembinaan Pencegahan, Pembinaan Lanjutan dan Rehabilitasi Sosial

belum berjalan maksimal dikarenakan pengalihan anggaran untuk penanganan Covid-19. Selain itu, belum tersedianya tempat untuk menampung dalam rangka rehabilitasi gelandangan dan pengemis. Dan juga kurangnya pengawasan dalam patroli gelandangan dan pengemis.

Dengan demikian, untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Pemerintah daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis di Kota Tasikmalaya yang berangkat dari latar belakang, data jumlah Gepeng menurun signifikan di Tahun 2024 yang kemudian apakah data penurunan tersebut memang sesuai penanganan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Tasikmalaya yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tersebut atau hanya sekadar keberhasilan secara kuantitas atau jumlah saja.

Maka dengan begitu penelitian ini menggunakan bentuk analisis Retrospektif dengan analisis yang berorientasi aplikasi, dimana dalam hal ini berupaya memperhitungkan berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan suatu program, dalam hal ini penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yaitu gelandangan dan pengemis (gepeng).

Bentuk analisis tersebut di dapatkan dengan menggunakan pendekatan empiris dan valuatif. Pendekatan empiris untuk melihat bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh melalui observasi,

wawancara, dan data lapangan, sehingga hasil penelitian mencerminkan kondisi nyata penanganan gepeng. Sedangkan pendekatan valuatif untuk memberikan penilaian terhadap efektivitas dan kesesuaian implementasi Peraturan Daerah dengan tujuan yang ditetapkan, serta sejauh mana manfaatnya dirasakan oleh Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dalam hal ini gelandangan dan pengemis (Gepeng).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang maka penulis dapat memaparkan rumusan masalah yaitu, bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dalam menangani gelandangan dan pengemis di Kota Tasikmalaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dalam menangani gelandangan dan pengemis di Kota Tasikmalaya?

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini merupakan hasil dari penelitian yang penulis lakukan sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan menjadi aspek pendukung dalam

memberikan pemahaman dalam pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan secara khusus tentang kajian Analisis Kebijakan Publik.

2. Manfaat Praktis

Penelitian tentang Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial khususnya gelandangan dan pengemis. Diharapkan dapat memberikan wawasan lebih luas tentang analisis kebijakan dalam membahas isu permasalahan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial.