

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan pada suatu negara dilakukan dengan tujuan untuk perwujudan hidup yang lebih baik. Karenanya keberhasilan suatu pembangunan akan selalu didasarkan atas kesanggupan untuk menganggulangi berbagai masalah yang berhubungan dengan uang. Dalam pelaksanaan pembangunan akan selalu erat kaitannya dengan masalah kemiskinan yang mana kemiskinan merupakan masalah yang cukup sulit untuk diselesaikan. Berdasarkan data BPS Jawa Timur pada September 2020 ada 4585.97 penduduk miskin², secara umum kondisi kemiskinan ini tidak terlepas dari faktor fisik dan non fisik di kota, yaitu penataan kota dan struktur sosialnya. Adanya penataan kota yang kurang menguntungkan menjadi peluang bagi keluarga miskin untuk tinggal di wilayah kumuh atau marginal. Keadaan yang demikian mengakibatkan kehidupan yang terasingkan baik secara sosial ekonomi maupun politik, berdampak pada ketidak sejahteraan keluarga, dan rendahnya tingkat kemandirian. Artinya dalam pemenuhan kebutuhan mereka memerlukan uluran dari pihak lain.

Beberapa timbulnya kemiskinan setiap tahun disebabkan kurangnya atau tidak adanya pendidikan, tidak memiliki keterampilan yang sesuai dengan pasar kerja, sedikit lapangan kerja yang tersedia, penghasilan yang diperoleh kurang memadai, dan lahan yang semakin menyempit. Oleh sebab itu orang-orang yang tidak memiliki pendidikan dan keterampilan, tidak memiliki pekerjaan tetap dan layak, dan karena tidak memiliki penghasilan inilah yang kemudian menyebabkan kaum marginal mencoba segala upaya untuk tetap bertahan hidup salah satunya dengan menjadi seorang pemulung, pengamen, pengemis, gelandangan, dan lain-lain.

² Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, Penyandang Masalah kesejahteraan Sosial Menurut Kabupaten/Kota, dalam <https://jatim.bps.go.id/statictable/2019/10/10/1720/jumlah-penduduk-miskin-menurut-provinsi-di-indonesia-ribu-2016-2020.html> diakses 10 Desember 2020

Selain itu menjadi seorang pengemis penghasilannya bahkan ada yang lebih besar dibanding pekerja tetap dan layak. berdasarkan hasil observasi gelandangan dan pengemis dapat memperoleh 50.000,00 sampai dengan 100.000,00 dalam sehari.

Di Tulungagung sendiri hadirnya permasalahan sosial seperti pengemis dan gelandangan adalah kesatuan masalah yang timbul dari masalah kemiskinan, tingkat pendidikan yang rendah, rendahnya keterampilan kerja, lingkungan sosial dan budaya dan kesehatan. Berdasarkan hasil pra-observasi yang peneliti lakukan di Kabupaten Tulungagung, peneliti menemukan bahwa tidak hanya beberapa faktor diatas yang melatar belakangi seseorang menjadi pengemis karena di Kabupaten Tulungagung gelandangan dan pengemis ini bersifat musiman yang dimana ada sindikat yang menyuruh mereka melakukan mengemis. Sindikat ini membawa beberapa orang yang diangkut dengan mobil dan diturunkan di tempat tertentu dan setelah malam mereka selesai mengemis mereka berkumpul lagi dan di bawa kembali, selain itu faktor munculnya gelandangan dan pengemis musiman ini juga ada yang datang dari berbagai daerah secara berkelompok melalui kereta api. Masalahnya jika situasi ini dibiarkan terus akan menyebabkan peningkatan pesat jumlah gelandangan dan pengemis. Keberadaan gelandangan dan pengemis seakan menjadikan ketidak seimbangan stabilitas pembangunan perkotaan.³

Pada Panti Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan pengemis di Dinas Sosial Privinsi Jawa Timur berdasar jenis kelamin selama 5 tahun cenderung kurang stabil. Pada tahun 2012 cenderung mengalami peningkatan menjadi 345 jiwa ke 400 jiwa. Kemudian tahun 2016 mengalami penurunan menjadi 200 jiwa yang terdiri atas 120 jiwa laki-laki da 80 jiwa perempuan. Berdasar pada data yang berasal dari BPS Jawa Timur diketahui bahwa pada tahun 2016 di Tulungagung terdapat

³ Anshar Manangin (2019). *Fenomena Gelandangan-Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis Terhadap Faktor-Faktor Yang Menyebabkan Seseorang Menjadi Gelandangan Pengemis)*, Hal 3.

sebanyak 32 jiwa gelandangan dan sebanyak 13 jiwa gelandangan psikotik.⁴ Gelandangan Psikotik dapat dimaknai sebagai orang yang tinggal di jalanan dengan sebab adanya gangguan jiwa seperti mental dan sosial sehingga hidupnya berkeliaran dan menggelandang di jalan.⁵ Gelandangan Psikotik ini tentunya sudah kehilangan rasa malunya serta tidak mampu mengkondisikan amarahnya.

Tabel 1.1 Data Panti Rehabilitasi Jawa Timur

Tahun	Rehabilitas Sosial Gelandangan dan Pengemis		
	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
2012	235	166	401
2013	230	170	400
2014	251	149	400
2015	254	146	400
2016	120	80	200

Gelandangan dapat dimaknai dengan orang yang hidup dengan kondisi yang tidak stabil dengan norma kehidupan yang berlaku pada kehidupan yang sesuai, warga sekitar, dan tidak bermata pencaharian serta memiliki tempat tinggal tetap. Kebanyakan dari mereka akan cenderung mencukupi kebutuhan hidupnya dengan melakukan kembara di jalanan serta di tempat umum dan berlaku kebalikan pengemis merupakan pihak yang tidak memiliki penghasilan dan meminta di tempat umum dengan berbagai macam metode dengan alasan belas kasihan orang lain.⁶

Maraknya pengemis yang berada di pemukiman warga, pinggiran jalan, depan pusat perbelanjaan, hingga pasar, banyak dari mereka melakukan hal ini dengan cara menengadahkan tangannya, menyodorkan gelas-gelas bekas air mineral, dan juga ada pula yang meminta-minta

⁴ Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Menurut Kabupaten/Kota, dalam <http://jatim.bps.go.id/statictable/2017/10/10/650/penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-menurut-kabupaten-kota-2016.html> diakses 10 Desember 2020

⁵ Ending K (2002). *Profil Protein pada Gelandangan Penderita Psikotik di Daerah Istimewa Yogyakarta*, 2, hal 90.

⁶ Dori Rakasman Joni. *Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Kota Padang Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang no 11 tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta. 2014. hal. 7 dalam <https://www.e-jurnal.com/2017/02/pelaksanaan-penertiban-gelandangan-dan.html> diakses 15 Februari 2021

dengan cara melakukan tindakan-tindakan yang membuat orang saat melihat tindakannya menjadi sangat iba. Para pengemis boleh jadi memakai baju kumal dan compang camping, tangan atau kaki diperban, jalan tersoak-soak, suara memelas, dan sebagainya, yang disengaja diciptakan untuk menarik dan “menjatuhkan hati” dermawan untuk memberikan sedekah. Tidak jarang juga mereka memanfaatkan keterbatasan fisik untuk mendukung penampilan dalam menjalankan “profesi”. Mengemis pun saat ini sudah menjadi pekerjaan di setiap umur. Dari mulai anak-anak, hingga mereka yang tua renta menjalani profesi yang sama, mengemis.

Sebagaimana PP No. 31 Tahun 1980 gelandangan dapat didefinisikan dengan seseorang yang hidup dengan kondisi yang tidak sesuai dengan kondisi umumnya sebagaimana kehidupan yang layak pada masyarakat setempat, tidak bertempat tinggal, tidak berpenghasilan tetap, mengembara pada lingkungan umum. Sementara pengemis adalah orang yang memperoleh penghasilan dengan meminta di tempat umum dengan berbagai alasan belas kasihan.⁷

Gelandangan dapat dimaknai dengan kondisi kehidupan yang tidak berjalan sebagaimana norma kehidupan yang berlaku pada masyarakat setempat serta tidak terdapat tempat tinggal dan pekerjaan yang melakukan kembara di tempat umum. Gelandangan merupakan akibat dari kendala perekonomian, sosial sehingga mereka menggelandang.⁸

Secara umum pengemis dapat dimaknai sebagai orang yang suka meminta-minta yang secara jelas tidak berdiri sendiri. Karenanya dapat diambil definisi pula bahwa pengemis merupakan tukang minta-minta dengan berbagai cara agar mendapat belas kasihan dari orang lain.⁹ istilah pengemis tersebut kerap dipergunakan untuk pihak yang butuh makanan,

⁷ Anggriana, T.M & Dewi, N.K. (2016). *Identifikasi Permasalahan Gelandangan Dan Pengemis Di UPT Rehabilitasi Sosial Gelandangan Dan Pengemis*. INQUIRY Jurnal Ilmiah Psikologi, 7, 31-32

⁸ Soetjipto Wirosardjono, *Gelandangan dan Pilihan Kebijakan Penanggulangan*, (Jakarta: LP3E, 1998). hal. 12

⁹ sep Usman Ismail, *Al-Qur'an dan Kesejahteraan Sosial*, (Tangerang: Lentera Hati, 2012), hal. 56

uang, serta tempat tinggal dari pihak yang ia temui dengan berbagai metode memohon.

Gelandangan dan pengemis tidak hanya ada dikota besar. Di Tulungagung sendiri banyak gelandangan dan pengemis yang membuat keresahan masyarakat terutama di jalan raya saat di lampu merah mereka melancarkan aksinya dengan berbagai cara seperti membawa alat musik, membersihkan kaca mobil yang berhenti, dan terkadang meminta dengan cara memaksa. Selain dijalanan gelandangan dan pengemis juga beraksi dirumah makan dan warung warung.

Menurut berita yang ditulis oleh, Joko Purnomo melalui Tulungagung Times.com(2018) memberitakan bahwa Satpol PP Tulungagung mengamankan lima orang gepeng. Razia dilakukan diperempatan sekitar kota kegiatan ini didasari oleh Perda Kab. Tulungagung No. 7 Tahun 2012 berkenaan dengan Penyelenggaraan ketertiban Umum yang didalamnya juga mencakup seluruh kegiatan di fasilitas umum.¹⁰

Berdasarkan hasil observasi pra-wawancara yang peneliti lakukan di Dinas Sosial Kabupaten Tulungagung, Menurut Pak Heru Murdoko, M.M, selaku Kasie. Pelayanan Rehabilitasi Tuna Sosial Dinas Sosial Kabupaten Tulungagung. Memberikan pernyataan bahwa selalu menemukan gelandangan dan pengemis setiap kali melakukan razia, dapat disimpulkan bahwa setiap tahun gelandangan dan pengemis ini selalu ada di Kabupaten Tulungagung.

Hal ini disebabkan karena Kabupaten Tulungagung merupakan tujuan urbanisasi. Prioritas Hal ini berdampak pada peningkatan konsentrasi penduduk yang bermukim di Tulungagung. sehingga hal ini berakibat pada terjadinya kesenjangan sosial dan menjamurnya pengemis. Pengemis menjadi permasalahan yang sangat sulit dipecahkan oleh pemerintah kota, apalagi pengemis yang berada di Kabupaten

¹⁰ <https://tulungagung.jatimtimes.com/baca/175686/20180718/160901/razia-gepeng-lima-orang-diamankan> diakses pada 18 Oktober 2020 12.50 WIB

Tulungagung memberikan citra buruk. mereka beroperasi di perempatan, pertigaan jalan, atau di pinggir jalan maupun di pusat perbelanjaan. Salah satu pusat perbelanjaan yang ramai dilewati atau dikunjungi oleh banyak orang, di Kabupaten Tulungagung sehingga para pengemis memanfaatkan situasi tersebut. keberadaan Pengemis semakin hari semakin menimbulkan keresahan bagi masyarakat.

Oleh sebab itulah, apabila masalah pengemis tidak segera mendapatkan penanganan, maka dampaknya akan merugikan diri sendiri, keluarga, masyarakat serta lingkungan sekitarnya. Penanganan pengemis, merupakan masalah yang harus dihadapi oleh semua pihak, bukan hanya pemerintah, melainkan juga setiap orang yang berada dekat dengan komunitasnya. Sehingga untuk menangani hal tersebut, pemerintah mengerahkan Satuan Polisi Pamong Praja untuk menertibkan dan bahkan mengusir para gelandangan dan pengemis. Berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah, Dinas Sosial dan lembaga-lembaga masyarakat yang peduli pada pengemis, Tetapi belum memberikan solusi terbaik bagi permasalahan tersebut.

Dari permaparan tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PERAAN DINAS SOSIAL TERHADAP PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KABUPATEN TULUNGAGUNG (STUDI KASUS SOSIOLOGI MASYARAKAT)”**.

B. Batasan Masalah

Penelitian ini dibatasi dengan fokus pada peranan dan hambatan Dinas Sosial terhadap penanganan Gelandangan dan Pengemis di Tulungagung.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang dipaparkan di atas, dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana peranan Dinas Sosial terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di Tulungagung ?
2. Apa hambatan yang dihadapi Dinas Sosial dalam menangani Pengemis di Kabupaten Tulungagung?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini sebagaimana tercermin dalam perumusan masalah yang dikemukakan pada pembahasan pendahuluan, maka perlu dikemukakan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui peran Dinas Sosial dalam penanganan pengemis di Kabupaten Tulungagung.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi Dinas Sosial dalam menangani Pengemis di Kabupaten Tulungagung.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan harapan dapat berguna untuk berbagai kalangan, seperti:

1. Kegunaan Secara Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan wacana pengembangan pengetahuan.
 - b. Sebagai referensi bagi penulis dan pihak-pihak lain yang ingin melakukan penelitian ini lebih lanjut.
2. Kegunaan Secara Praktis
 - a. Bagi Masyarakat
Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat berupa informasi dan wawasan tentang penanganan yang dilakukan oleh Dinas Sosial terhadap gelandangan dan pengemis di Kabupaten Tulungagung.

b. Bagi Dinas Sosial

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan atau untuk membantu Dinas Sosial dalam penanganan permasalahan gelandangan dan pengemis yang ada di Kabupaten Tulungagung

c. Bagi Satuan Polisi Pamong Praja

Penelitian ini diharapkan menambah informasi kepada Satuan Polisi Pamong Praja dalam menyelesaikan permasalahan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Tulungagung.

d. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan memberikan pengalaman, pengetahuan, beserta wawasan kepada peneliti terhadap peranan Dinas Sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis di Kabupaten Tulungagung

e. Bagi Pembaca

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat berupa informasi dan wawasan tentang peranan Dinas Sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis di Kabupaten Tulungagung.

f. Bagi Peneliti Lain

hasil penelitian ini bisa digunakan oleh peneliti lain yang akan datang sebagai wawasan atau bahan evaluasi dalam meneliti hal-hal yang bersangkutan dengan pembahasan diatas.

F. Penegasan Istilah

1. Secara Konseptual

a. Peran

Soejono Soekanto memberikan pernyataan bahwa peran dapat dimaknai dengan aspek yang etrus berubah dari satu kedudukan jika

seseorang mampu menjalankan kewajiban serta haknya dengan baik maka dapat menjalankan peran.¹¹

b. Penanganan

Penanggulangan adalah upaya untuk mencegah, menghadapi atau mengatasi suatu keadaan aktivitas preventif dan refresif, penanggulangan merupakan usaha untuk mencapai tujuan dan mencari bagaimana solusi dalam memecahkan masalah dan persoalan. Upaya penanggulangan tidak dapat dapat menjanjikan dugaan pasti persoalan itu tidak akan terulang atau tidak akan memunculkan persoalan baru (Nurul Hidayati, 2017:743).

c. Gelandangan

Gelandangan dimaknai sebagai seseorang yang hidup dengan kondisi yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak yang mana tidak berpenghasilan yang tetap dan mayoritas hidup di jalanan.¹²

d. Pengemis

Pengemis yakni orang yang bermata pencaharian meminta di tempat umum dengan berbagai metode serta alasan sehingga mendapat belas kasihan lain pihak.¹³

2. Secara Opsional

Secara operasional yang dimaksud dengan Peranan Dinas Sosial Terhadap penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten

¹¹ Syaron Brigitte Lantaeda Florence Daicy J. Lengkong Joorie M Ruru (2017). *Peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Penyusunan RPJMD Kota Tomohon*, jurnal Administrasi Publik, 04, 2.

¹² Betha Dwidinanti Zefianningsih, Budhi Wibhawa, & Hadiyanto A. Rachim (2016). 2. *Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis oleh Panti Sosial Bina Karya "PANGUDI LUHUR" Bekasi*, Prosiding KS: Riset & PKM, 3, 10

¹³ sep Usman Ismail, *Al-Qur'an dan Kesejahteraan Sosial*, (Tangerang:Lentera Hati, 2012), hal. 56

Tulungagung adalah untuk mengetahui bagaimana peranan dari Dinas Sosial terhadap penanganan pada geladangan dan pengemis.