

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masalah kependudukan merupakan salah satu sumber masalah sosial yang penting, karena penambahan penduduk dapat menjadi penghambat dalam pelaksanaan pembangunan, apalagi jika pertumbuhannya tersebut tidak terkontrol secara efektif. Dampak dari penambahan penduduk ditandai dengan adanya suatu keadaan yang selalu tidak merata, terutama mengenai sumber-sumber penghidupan masyarakat yang semakin terbatas. Pertambahan jumlah penduduk tersebut disebabkan oleh adanya tingkat kelahiran yang tinggi dibandingkan dengan tingkat kematian yang rendah, dan juga peluang kerja yang sangat kecil sebagai akibat dari perubahan era globalisasi menuju era pasar bebas yang menuntut setiap individu untuk memperjuangkan hidupnya. Dampak dari pembangunan tersebut ialah dampak negatif dan positifnya yang sangat sulit untuk dihindari sehingga diperlukan usaha untuk mengembangkan dampak positifnya serta mengurangi salah satu dampak negatifnya. Salah satunya adalah gelandangan pengemis, gelandangan pengemis merupakan salah satu dampak negatif pembangunan, khususnya pembangunan perkotaan.

Kemiskinan merupakan salah satu tantangan dan ancaman yang sering dihadapi oleh negara-negara berkembang. Problematika kemiskinan juga terus menjadi masalah besar sepanjang sejarah Indonesia sebagai sebuah bangsa.

Kondisi ini, menunjukkan ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik ekonomi, sosial budaya dan partisipasi masyarakat. Terdapat beberapa jenis kemiskinan, pertama kemiskinan absolut, yakni apabila seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup minimum (sandang, pangan, papan, pendidikan dan kesehatan), kedua kemiskinan relatif, dimana seseorang sudah berada diatas garis kemiskinan, namun masih beradadibawah kemampuan masyarakat sekitarnya dan yang ketiga kemiskinan kultural, terkait sikap seseorang yang tidak berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya sekalipun ada usaha dari pihak lain yang membantunya. Dalam laporan yang dikeluarkan World Bank (2000) diketahui ada lima faktor yang dianggap dapat mempengaruhi terjadinya kemiskinan, yaitu: pendidikan, jenis pekerjaan, gender, akses terhadap pelayanan kesehatan dasar dan infrastruktur serta lokasi geografis.

Pada setiap masyarakat, telah tumbuh kelompok-kelompok sosial, baik yang berbasis agama, lingkungan dan aktivitas, yang merupakan sumber bagi keluarga. Di lingkungan masyarakat, pelaku gelandangan pengemis juga akan menemukan masa dimana ia akan berinteraksi dengan media informasi yang berasal dari televisi, majalah dan internet dan sebagainya sangat berperan dominan terhadap kehidupan. Masyarakat diharapkan dapat memberikan kesempatan kepada keluarga untuk mengakses sumber yang tersedia di masyarakat tersebut, sehingga mempermudah keluarga dalam melaksanakan fungsi dan peranannya. Keluarga dan masyarakat saja belum cukup untuk memberikan perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial. Negara dan pemerintah memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk mendukung pelaksanaan peranan dan fungsi keluarga. Pemerintah menyediakan kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang menjadi payung hukum dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kesejahteraan sosial. Penindakan hukum yang tegas terhadap pelaku kejahatan harus dioptimalkan. Selain

dalam bentuk peraturan perundang-undangan, kebijakan juga dalam bentuk program-program yang mudah diakses. (Suradi, Bambang 2010:1-2).

Dari kebijakan dan perlindungan hak gelandangan pengemis yang telah dibuat, pemerintah telah menunjukkan dengan ditetapkannya Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada tanggal 22 Oktober 2002. Dengan UU ini maka pemerintah bertanggung jawab untuk melakukan tindakan-tindakan baik secara hukum, politik, ekonomi maupun sosial untuk menjamin pelaksanaan perlindungan anak dari segala bentuk tindak kekerasan dan diskriminasi. Anak merupakan tunas, potensi dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa, memiliki peranan strategis dan mempunyai ciri-ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara pada masa depan. Oleh karena itu, mereka hendaknya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya, agar dapat tumbuh dan berkembang secara optimal, baik fisik, mental spiritual, emosional, intelektual maupun sosial. Selain itu adanya kesempatan bagi mereka untuk mengembangkan segenap potensinya, sehingga pelaku gelandangan pengemis tersebut menjadi individu yang cerdas, kreatif dan mandiri.

Menurut J. Dwi Narwoko dan Bagong Suyanto (2010:160) peranan dapat membimbing seseorang dalam berperilaku, karena fungsi peran sendiri adalah sebagai berikut:

1. Memberi arah pada proses sosialisasi
2. Pewarisan tradisi, kepercayaan, nilai-nilai, norma-norma dan pengetahuan
3. Dapat mempersatukan kelompok atau masyarakat
4. Menghidupkan sistem pengendalian dan kontrol, sehingga dapat melestarikan kehidupan masyarakat.

Pelaku gelandangan pengemis tersebut mulai menghilang dari tempat tinggal, dan lebih suka mencari kesenangan hidup imajiner di tempat lain. Pada kenyataannya, banyak keluarga yang tidak mampu melaksanakan fungsi dan peranannya secara optimal. Keluarga memberikan arahan dan memberikan larangan, bukan mengekang atau membatasi namun mereka mengajarkan batasan hal baik yang harus dilakukan dan hal tidak baik yang harus dihindari. Ada dua faktor mendasar yang menyebabkan fungsi dan peranan keluarga tidak optimal, yaitu kemiskinan dan terganggunya hubungan sosial antar anggota keluarga. Secara sosiologis kondisi tersebut menggambarkan terjadi disorganisasi sosial di dalam keluarga. Kemiskinan dan terganggunya hubungan sosial, menyebabkan pelaku gelandangan pengemis ini tidak mampu memenuhi kebutuhan, seperti pemenuhan kebutuhan fisik, mental spiritual, emosional dan sosial. Selain itu hak-hak mereka, seperti hak hidup, kelangsungan hidup, tumbuh kembang dan partisipasi, juga tidak dapat dipenuhi dengan baik. Pada perkembangannya, proses tumbuh kembang akan optimal apabila didukung oleh lingkungan di luar keluarganya. Masyarakat sebagai lingkungan kedua setelah keluarga, memiliki peranan yang tidak kalah penting dalam mendukung pelaksanaan peranan keluarga tersebut.

Keberadaan gelandangan pengemis dilatarbelakangi oleh kemiskinan, penyimpangan kepribadian, dan faktor luar dari pelaku gelandangan pengemis tersebut. Faktanya sebagian besar gelandangan pengemis memang berasal dari keluarga miskin. Hal inilah yang merupakan pemicu utama dari gelandangan pengemis melakukan kegiatan di jalanan. Kondisi tersebut terjadi akibat tidak terpenuhi kebutuhan hidupnya. gelandangan pengemis memiliki tatanan hidup sendiri, dengan tindakan dan perilaku sosial serta budaya tersendiri yang digunakan untuk mempertahankan diri dan mendapatkan pengakuan sehingga mereka menentang kultur dominan yang ada di masyarakat dan memperkuat solidaritas mereka. Gaya hidup gelandangan pengemis ini menjadi sebuah subkultur yang khas dari

sebuah kehidupan jalanan. Kondisi terpaparnya gelandangan pengemis di jalanan dan kurangnya pengawasan keluarga serta masyarakat membuat mereka rentan terhadap terjadinya berbagai bentuk tindak kekerasan yang akan mempengaruhi kesehatan fisik dan mental, serta keselamatan diri mereka. Pemerintah telah berusaha untuk menyelesaikan masalah gelandangan pengemis, namun gelandangan pengemis sendiri rasanya memang sudah terlalu terlena dengan kehidupannya yang sekarang. Sampai saat ini pun penanganan terhadap masalah gelandangan pengemis sering tidak tepat. Hal ini menyebabkan permasalahan sosial yang melingkupinya tidak pernah selesai bahkan cenderung terus meningkat. Yang perlu dipahami sebenarnya cara membedakan gelandangan pengemis dengan yang lainnya, yaitu norma dan nilai-nilai yang mereka yakini selama dalam hidupnya. Banyak hal dilakukan gelandangan pengemis dan dianggap tidak pantas bagi orang lain, tetapi oleh gelandangan pengemis hal itu dianggap sebagai sebuah kebiasaan yang dianggap wajar. Untuk itu dalam menangani gelandangan pengemis sebaiknya dilakukan upaya pendekatan ke arah kehidupan yang normal, yaitu dengan mengarahkan mereka untuk memahami norma-norma umum di tengah masyarakat.

Masalah Gelandangan Pengemis (GEPENG) yang tidak bisa dihindari keberadaannya di Indonesia terutama di Kota Probolinggo. Secara fisik, gelandangan pengemis juga berinteraksi langsung dengan masyarakat disekitarnya tetapi sebenarnya mereka terisolasi karena tidak bisa mencapai fasilitas yang ada. Banyak sebagian gelandangan pengemis yang sesungguhnya masih dalam keadaan sehat tetapi memilih untuk menjadi seorang gelandangan pengemis, hal ini dipengaruhi oleh faktor kemiskinan, terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia, kurangnya ilmu pengetahuan dan keterampilan, arus urbanisasi. Gelandangan Pengemis masih sangat mudah di temukan pada beberapa tempat seperti latar pusat perbelanjaan seperti di Graha Mall (GM) dan Sinar Terang, lahan parkir umum, serta di pasar dan juga yang menjadi keresahan masyarakat terhadap kehadiran

gelandangan pengemis yaitu cara mereka ketika meminta minta, tidak jarang gelandangan pengemis yang tidak diberi uang namun tetap memaksa dan sukar pergi ketika mereka belum mendapatkan apa yang mereka inginkan. Dampak dari bertambahnya jumlah gelandangan pengemis yaitu muncul beberapa ketidakteraturan sosial, ketidaknyamanan, ketidaktertiban, dan mengganggu keindahan kota.

Kurangnya keterampilan masyarakat urban, tuntutan persaingan yang ketat, membuat mereka akhirnya memilih menjadi pengemis dan gelandangan di Kota Probolinggo. Padahal menurut pasal 27 ayat 2 UUD RI 1945, disebutkan bahwa “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Kegiatan mengemis dapat dipicu karena terilit masalah ekonomi. Tuntutan kebutuhan ekonomi, mendesak masyarakat untuk mencari solusi penyelesaiannya, meskipun harus menjadi pengemis.

Penelitian terdahulu terkait Peran Dinas Sosial PPPA. Salah satunya dengan judul “Peranan Dinas Sosial Dalam Memberikan Pembinaan Terhadap Anak Jalanan Di Medan” yang ditulis oleh Rita Vinolia Aruan (2019). Dengan hasil penelitian mendeskripsikan bahwa peran Dinas Sosial sangatlah penting dalam memberikan pembinaan terhadap anak jalanan di Kota Medan. Dinas Sosial dalam memberikan pembinaan terhadap anak jalanan di Kota Medan yaitu berupa pembinaan dalam bentuk pemberian keterampilan (seperti pelatihan keterampilan membuat sablon, membuat papan bunga, dan membuat tempat tisu) dan pembinaan pendidikan moral. Adapun Kendala yaitu seperti masih kurangnya sarana dan prasarana terutama penampungan anak jalanan, dan anggaran dana yang masih kurang dalam program pemberdayaan dan pembinaan anak jalanan Di kota Medan.

Penelitian terdahulu lainnya yaitu dengan judul “Kebijakan Dinas Sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta Daerah Istimewa Yogyakarta” yang ditulis oleh Ferdinand Maniawasi (2018). Dengan hasil penelitian Kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta belum memiliki pengaruh terhadap jumlah penanganan terhadap anak jalanan dan gelandangan, Hal tersebut dikarenakan keluarga maupun anak jalanan tidak semuanya mendukung kebijakan dan memiliki motivasi untuk berubah serta belum optimalnya komunikasi dan koordinasi antara Dinas Sosial dengan Perangkat Daerah/Unit Kerja terkait. Kendala yang dihadapi oleh Dinas Sosial dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta adalah: keterbatasan anggaran, keterbatasan SDM pelaksana, belum optimalnya koordinasi antara Dinas Sosial dengan TKPK, lingkungan sosial dan ekonomi yang mendorong anak-anak melakukan tindakan yang bertentangan dengan norma-norma.

Dari kedua penelitian terdahulu menggunakan metode penelitian yang sama dan dengan tema penelitian Peran Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak (PPPA) dalam menangani Pengamen Jalanan mendapatkan hasil bahwa kedua penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui kebijakan dari Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak (PPPA) yang diimplementasikan di masing-masing lokasi penelitian serta mengetahui bagaimana efektivitas implementasi kebijakan tersebut, termasuk mengidentifikasi faktor pendukung maupun penghambatnya. Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan informasi dan alternatif solutif bagi perumus kebijakan untuk melakukan upaya-upaya perbaikan atas permasalahan-permasalahan yang ada, yaitu berguna untuk formulasi kebijakan berikutnya.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjawab permasalahan-permasalahan tentang bagaimana Peran Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) Dalam Menangani Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Probolinggo. Secara

khusus penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan dari Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) yang diimplementasikan di Kota Probolinggo serta mengetahui bagaimana efektivitas implementasi kebijakan tersebut, termasuk mengidentifikasi faktor pendukung maupun penghambatnya. Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan informasi dan alternatif solutif bagi perumus kebijakan untuk melakukan upaya-upaya perbaikan atas permasalahan-permasalahan yang ada, yaitu berguna untuk formulasi kebijakan berikutnya. Maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti permasalahan ini dengan judul “Peran Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) Dalam Menangani Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Probolinggo”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan masalah utama penelitian, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Peran Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) Dalam Menangani Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Probolinggo?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat Dinas Sosial PPPA Kota Probolinggo dalam menangani Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Probolinggo?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka yang menjadi tujuan penelitian ini, adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui Peran Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) Dalam Menangani Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Probolinggo.
- b. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) Dalam Menangani Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Probolinggo.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberi manfaat dan kontribusi yang positif bagi semua pihak. Adapun manfaat penelitian ini dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memperkaya kajian administrasi. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai referensi bagi pihak-pihak yang mempunyai topik yang sama serta dapat menambah wawasan dan pengetahuan yang berkaitan dengan penanganan pengamen jalanan

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Universitas Panca Marga Probolinggo

Penelitian ini dapat menjadi bahan tambahan koleksi sehingga memberikan wawasan dan pengetahuan yang lebih luas tentang studi kajian administrasi yang ada dalam kehidupan masyarakat.

- b. Bagi Dinas Sosial PPPA Kota Probolinggo

Hasil penelitian ini dapat menjadi gambaran nyata dan menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan pemberkasan administrasi dengan menangani Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Probolinggo.

E. Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan data secara singkat dan jelas dalam penulisan penelitian ini, untuk memudahkan para pembaca maka penulis menggunakan sistematika penulisan, sistematika penulisan pada dasarnya berisi tentang uraian secara logis tentang tahap-tahap penulisan yang dilakukan, adapun penulisan yang dimaksud adalah:

1. BAB I Pendahuluan

Pada bab ini peneliti menjelaskan latar belakang masalah dan alasan peneliti memilih tema ini. Di samping itu, bab ini juga memuat rumusan masalah bertujuan agar pembahasan dalam skripsi ini tidak meluas dari garis yang telah ditetapkan. Selanjutnya, tujuan penelitian dan manfaat penelitian yang menjelaskan tentang hal-hal yang di sampaikan untuk menjawab permasalahan yang telah ditentukan, terakhir adalah sistematika penulisan.

2. BAB II Kajian Pustaka

Dalam bab II ini menjabarkan mengenai literature yang digunakan dan mendukung terhadap permasalahan yang dikaji, yaitu mengemukakan penjelasan sebagai sumber keputusan yang menjadi rujukan serta relevan dengan permasalahan yang di bahas yaitu tentang Peran Dinas SosialPemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA)dalam menangani Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Probolinggo.

3. BAB III Metode Penelitian

Bab III ini terdiri dari jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, dan teknik analisis data.

4. BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini berisikan tentang data-data atau sebuah informasi dari peran Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) dalam menangani Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Probolinggo yang diambil dan selanjutnya digunakan untuk menganalisa suatu permasalahan yang ada, serta untuk pengolahan data.

5. BAB V Penutup

Bab V kesimpulan dan saran, berisi jawaban dari rumusan masalah yang memuat kesimpulan terkait peran Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) dalam menangani Gelandangan Pengemis (GEPENG) di Kota Probolinggo.