

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pembangunan nasional dapat diartikan merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan dan meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan Tujuan Nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan untuk mewujudkan Tujuan Nasional seperti termaksud dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial serta mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana termaksud dalam alinea II Pembukaan UUD 1945.

Seperti kita ketahui bahwa pada UUD 1945 Pasal 34 ayat 1 berisi mengenai Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara. Hal ini berarti fakir miskin, dan anak terlantar tersebut menjadi tanggung jawab negara yang dilaksanakan oleh pemerintah. Untuk masa depan mereka. Fakir adalah orang yang tidak mempunyai kemampuan untuk mendapatkan penghasilan dan tidak mempunyai sanak saudara. Miskin adalah orang yang mempunyai penghasilan, namun tidak dapat mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Jadi, fakir miskin ini perlu perhatian khusus, terutama bagi pemerintah dalam menjalankan tugasnya yang sesuai Pasal 34 ayat 1.

Kabupaten Jember merupakan salah satu kabupaten di Jawa Timur yang memiliki angka kemiskinan besar. Upaya Pemerintah Kabupaten Jember untuk menurunkan angka kemiskinan di wilayahnya semakin berat saja. Pasalnya, jumlah penduduk miskin di kabupaten Jember kini mengalami penurunan menjadi 269.540 jiwa penduduk miskin tahun 2015, atau turun sekitar 0,06 persen dari jumlah penduduk miskin pada tahun 2014 sebanyak 270.400 jiwa penduduk miskin. Turunnya sejumlah kebijakan yang telah diterapkan pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah memberikan andil terhadap turunnya angka kemiskinan di Kabupaten Jember melalui sejumlah program kerja.

Jumlah Penduduk miskin itu, lebih disebabkan karena banyaknya masyarakat urban dari luar daerah yang masuk dan menetap di Jember. Pada tahun 2010 , jumlah penduduk Jember masih sekitar 2,1 juta, namun empat tahun kemudian atau pada tahun 2012 ini, jumlah penduduk Jember naik sekitar 200 ribu atau sejumlah 2,3 juta jiwa sehingga menimbulkan berbagai permasalahan sosial yang penting, di berbagai sudut kota pun setiap hari banyak ditemui gelandangan dan pengemis.

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap diwilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum. Sedangkan Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980).

Gelandangan dan Pengemis merupakan dua istilah yang digunakan untuk menunjuk seseorang yang hidupnya menggelandang, meminta minta tanpa memiliki tempat tinggal secara tetap. Gelandangan dan Pengemis boleh dikatakan bagaikan dua keping mata uang yang tidak terlalu jauh dalam hal perbedaan, karena keduanya secara fungsional bisa terjadi dalam saat yang bersamaan. Gelandangan bisa sekaligus menjadi pengemis, demikian pula pengemis bisa menjadi gelandangan. Gelandangan dan pengemis hidupnya dengan mengharap belas kasihan dari orang lain dengan cara mengemis atau mengamen. Gelandangan dan pengemis hidup dan mempunyai tempat tinggal di kolong jembatan, stasiun kereta api dan membangun gubuk liar ditepi sungai yang menyebabkan pencemaran lingkungan sehingga menimbulkan masalah kesehatan dan keamanan lingkungan masyarakat.

Keberadaan gelandangan dan pengemis (gepeng) di kabupaten Jember saat ini semakin banyak dan sulit diatur, Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Sosial Kabupaten Jember, populasi gelandangan, pengemis dan anak jalanan secara nasional terlihat naik turun tiga tahun terakhir. Tahun 2013 berjumlah 53 anak jalanan dan 275 orang anak terlantar dan pada tahun 2014 jumlah ini meningkat menjadi 93 orang anak jalanan dan 388 orang anak terlantar terakhir

pada tahun 2015, terdapat 89 orang anak jalanan dan 385 orang anak terlantar yang terdata. Sedangkan data yang tercatat dari Dinas Sosial jumlah pengemis dan gelandangan senantiasa meningkat dari tahun ke tahun, tahun 2013 ada 155 orang pengemis dan 43 orang gelandangan, setahun kemudian, jumlah meningkat drastis menjadi 354 orang gelandangan dan 421 pengemis, tahun 2015, jumlah semakin meningkat menjadi 358 orang gelandangan dan 443 orang pengemis. Penyebab banyaknya gelandangan dan pengemis di kota besar, bukan selalu korban dari tidak adanya lapangan pekerjaan, tetapi juga dari faktor tidak adanya keinginan untuk berusaha dan ketidak memilikinya keterampilan, dan pada kenyataannya banyak kita lihat gelandangan dan pengemis yang justru masih mampu untuk berusaha, berusaha dalam arti apa saja yang penting bisa makan.

Hal ini tentu sangat mengganggu pemandangan dan meresahkan masyarakat. Penyebab dari semua itu antara lain adalah jumlah pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan lapangan pekerjaan yang memadai dan kesempatan kerja yang tidak selalu sama. Disamping itu menyempitnya lahan pertanian di desa karena banyak digunakan untuk pembangunan pemukiman dan perusahaan atau pabrik. Keadaan ini mendorong penduduk desa untuk berurbanisasi dengan maksud untuk merubah nasib, tapi sayangnya, mereka tidak membekali diri dengan pendidikan dan keterampilan yang memadai. Sehingga keadaan ini akan menambah tenaga yang tidak produktif dikota. Akibatnya, untuk memenuhi kebutuhan hidup, mereka bekerja apa saja asalkan mendapatkan uang termasuk meminta-minta (mengemis). Demi untuk menekan biaya pengeluaran, mereka memanfaatkan kolong jembatan, stasiun kereta api, emperan toko, pemukiman kumuh dan lain sebagainya untuk beristirahat, mereka tinggal tanpa memperdulikan norma sosial. Hidup bergelandangan tidak memungkinkan orang hidup berkeluarga, tidak memiliki kebebasan pribadi, tidak memberi perlindungan terhadap hawa panas ataupun hujan dan hawa dingin, hidup bergelandangan akan dianggap hidup yang paling hina diperkotaan. Keberadaan gelandangan dan pengemis (gepeng) di perkotaan sangat meresahkan masyarakat, selain mengganggu aktifitas masyarakat di jalan raya, mereka juga merusak keindahan kota. Dan tidak sedikit kasus kriminal yang dilakukan oleh mereka, seperti mencopet bahkan mencuri dan lain-lain. Oleh sebab itulah, apabila masalah

gelandangan dan pengemis tidak segera mendapatkan penanganan, maka dampaknya akan merugikan diri sendiri, keluarga, masyarakat serta lingkungan sekitarnya.

Dengan beberapa uraian-uraian dan fenomena-fenomena yang terjadi akan membuat permasalahan yang tersendiri dan permasalahan tersebut adalah dengan banyaknya gelandangan dan pengemis terutama di perempatan jalan dapat menimbulkan kemacetan bahkan dapat menimbulkan kecelakaan apabila gelandangan dan pengemis itu tidak berhati-hati. Dan untuk lingkungan yang seharusnya bersih dari gelandangan dan pengemis seperti kawasan pusat-pusat kota justru pada tempat-tempat tersebut menjadi ladang pencaharian bagi mereka karena tempat-tempat tersebut cukup strategis karena banyak orang dan kendaraan berlalu lalang. Pemerintah dalam hal ini telah mengeluarkan kebijakan tentang bagaimana mengurangi jumlah pengemis dan gelandangan. Pemerintah pusat bekerja sama dengan pemerintah daerah telah lama mengeluarkan beberapa kebijakan yang dituangkan dalam peraturan Bupati khusus di Kota Jember diatur dalam peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2014 tentang pedoman penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember. Pemerintah daerah dalam peraturan daerah tersebut sendiri telah merencanakan beberapa program pembinaan dan pengalokasian anak-anak jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen. Namun apa yang terjadi saat ini, masih banyak masyarakat miskin tersebut yang seharusnya mendapat perhatian pemerintah hingga saat ini banyak kita temukan di jalan-jalan kota Jember. Fenomena ini muncul seiring dengan perkembangan budaya yang bergeser semakin jauh menyimpang.

Pergeseran nilai dan sikap anak-anak dan remaja telah terjadi dan seakan-akan sulit dibendung. Hal ini disebabkan karena derasnya arus informasi yang cepat tanpa batas dan juga masalah lingkungan keluarga dan masyarakat yang komitmennya sudah mengalami penurunan terhadap penerapan nilai dan norma. Sebagai contoh jumlah anak jalanan semakin meningkat dari tahun ke tahun, banyak hal yang menjadi faktor pendorong ataupun penarik bagi seorang untuk terjun dan bergabung menjadi gelandangan, salah satunya adalah masalah kemiskinan. Belum lagi masalah masyarakat yang tergolong miskin dan mencari nafkah di jalanan. Permasalahan tersebut merupakan kenyataan sosial

kemasyarakatan yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti kemiskinan, kebodohan, urbanisasi, ketiadaan lapangan pekerjaan, sulitnya mendapatkan pelayanan pendidikan, kesehatan dan sebagainya.

Dari konsep ini jelas bahwa peran pemerintah dan masyarakat sangatlah dibutuhkan dan harus dibarengi dengan semua potensi yang dimiliki. Namun dengan fenomena Kemiskinan dan semakin banyaknya masyarakat miskin yang menafkahi dirinya di jalanan yang kemudian diterlantarkan membuat konsep ini tidak akan berjalan ideal. Jelas masalah ini bukan lah sebuah masalah yang harus dikesampingkan. Peraturan yang telah dibuat untuk mengatur permasalahan fenomena kemiskinan perlu dikaji ulang. Hal ini lah yang mendasarkan bagi penulis untuk mengangkat sebuah judul mengenai Implementasi Kebijakan Pemerintah Peraturan Bupati Kota Jember No 40 Tahun 2014 tentang pedoman penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di kabupaten Jember.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang sebagaimana di uraikan diatas , secara umum yang menjadi permasalahan adalah :

Bagaimana implementasi kebijakan tentang program penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Manfaat Teoritis**

Dari segi teoritis, hasil penelitian ini bermanfaat untuk memberikan kontribusi literasi Ilmu pemerintahan, bidang Rehabilitasi kebijakan penanganan penertiban Gelandangan dan Pengemis, khususnya dalam penertiban Geldangan dan pengemis, baik untuk kepentingan kemandirian maupun kerjasama, dan faktor-faktor yang menghambat Penertiban Gelandangan dan Pengemis. Penertiban Gelandangan dan Pengemis aparatur yang efektif semakin diperlukan untuk mewujudkan pemerintahan yang excellence.

### **1.3.2 Manfaat Praktis**

Secara umum, penelitian ini bermanfaat untuk memberikan umpan balik kepada pemerintah Kabupaten Jember, Khususnya Dinas Sosial Kabupaten Jember mengenai penrtiban Gelandangan dan Pengemis. Secara rinci, umpan balik implementasi ini meliputi :

1. Hasil implementasi penertiban Gelandangan dan pengemis yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jember
2. Hasil implementasi penertiban Gelandangan dan Pengemis yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Jember
3. Saran penyempurnaan penertiban Gelandangan dan Pengemis pemerintah Kabupaten Jember kedepan yang dapat dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Jember
4. Saran penyempurnaan kebijakan tentang penanganan penertiban gelandangan dan pengemis.

### **1.3.3 Manfaat Bagi Peneliti**

Penelitian ini bermanfaat untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan saya dibidang penelitian. Dibawah bimbingan dosen yang berpengalaman, saya mendapatkan pengalaman berharga yang tidak akan pernah terlupakan sepanjang hidup mengenahi perjuangan menulis skripsi dan mempertahankannya di hadapan tim penguji