

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Gelandangan dan pengemis merupakan salah satu permasalahan sosial yang dapat menjadi ancaman dan hambatan dalam pembangunan Nasional, yaitu pengentasan kemiskinan serta upaya peningkatan Sumber Daya Manusia. Gelandangan dan pengemis pada dasarnya adalah warga masyarakat yang tergolong fakir miskin yang melakukan urbanisasi untuk menjalani kehidupannya.

Gelandangan dan pengemis biasanya terdiri dari usia produktif dengan latar belakang pendidikan dan kemampuan yang rendah, sehingga mereka tidak mampu bersaing/ tersisih dari persaingan hidup yang tajam. Dalam menjalani kehidupan dan penghidupan, mereka tidak lagi mengindahkan tatanan nilai/norma bahkan agama sehingga mengarah pada perbuatan tercela dan dapat mengakibatkan terganggunya keamanan, ketertiban dan kenyamanan. Hal tersebut tentunya tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan sosial BAB I Pasal I ayat 8 menyatakan bahwa salah satu program pemerintah adalah rehabilitasi sosial. Menurut Rehabilitasi sosial adalah proses fungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Lebih lanjut dalam pasal 7 ayat 1 Rehabilitasi sosial ini dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.

Berdasarkan Peraturan pemerintah republik Indonesia nomor 31 tahun 1980 tentang penganggulanhan gelandangan dan pengemis Bab 1 pasal 1 ayat 1 dan 2 dijelaskan bahwa 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 di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta minta di muka umum dengan berbagai cara alasan untuk mengharapkan belas kasian dari orang lain.

Berdasarkan Peraturan daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10 tahun 2012 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial, dalam pasal 1 ayat 9 dijelaskan bahwa Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Lebih lanjut, ayat 11 menjelaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, berkelanjutan, yang bersifat pencegahan (preventif), penyembuhan (curatif), pemulihan (rehabilitatif) dan pengembangan (promotif) bagi PMKS yang dilakukan pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota dan masyarakat , dalam bentuk pelayanan kesejahteraan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Edi Suharto (2012:14) mengatakan bahwa Salah satu contoh permasalahan terbesar yang ada di Indonesia adalah kemiskinan. Kemiskinan merupakan

masalah sosial yang bersifat global. Artinya kemiskinan merupakan masalah yang di hadapi dan menjadi perhatian banyak orang di dunia ini. Meskipun dalam tingkat yang berbeda, tidak ada satupun negara di jagat raya ini yang “kebal” dari kemiskinan. Hal tersebut memicu timbulnya penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS).

Menurut M. J. Sihombing (2005: 61) PMKS merupakan fenomena sosial terutama didaerah perkotaan yang kadang dijadikan cermin kemiskinan kota dan kegagalan beradaptasi suatu individu/kelompok terhadap kehidupan dinamis kota besar. Munculnya PMKS ini disebabkan oleh pesatnya pertumbuhan kota secara parallel dan tingginya laju urbanisasi.

Gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial di kota-kota besar, karena sulitnya kehidupan di pedesaan sebagai akibat laju pertumbuhan penduduk dan tanah garapan yang semakin hari semakin berkurang. Sementara masyarakat desa pada umumnya adalah masyarakat miskin. Dan terpaksa mereka mencari tempat penghidupan lain yang diharapkan dapat memberikan harapan masa depan yang lebih baik, dengan pergi merantau ke kota. Daya tarik perkembangan pembangunan fisik, sosial dan ekonomi di kota-kota yang cukup pesat, menimbulkan arus perpindahan penduduk dari pedesaan ke daerah perkotaan. Arus penduduk ini lebih lagi bertambah parah dengan adanya daya dorong yakni pembangunan di pedesaan sangat ketinggalan.

Urbanisasi ini mengakibatkan berbagai masalah sosial, ekonomi, budaya, seperti meningkatnya kepadatan penduduk di daerah perkotaan yang dapat menimbulkan benturan nilai-nilai sosial, karena sebagian besar merupakan warga miskin, tidak mempunyai keterampilan, pendidikan terbatas sehingga tidak

mampu menyesuaikan diri dengan pola kehidupan perkotaan. Gempeng merupakan fenomena sosial terutama di daerah perkotaan yang kadang dijadikan cermin kemiskinan kota dan kegagalan beradaptasi suatu individu/kelompok terhadap kehidupan dinamis kota besar. Mereka mengalami keterbatasan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, dalam kondisi seperti ini mereka membutuhkan dukungan, terutama dari negara melalui peran pemerintah. Data gelandangan dan pengemis tahun 2015 menurut dinas sosial provinsi Jawa Barat berturut-turut adalah 5.800 dan 2.757. Namun jumlah tersebut mengalami peningkatan di tahun 2017 yaitu sebesar 7.949 untuk gelandangan dan 15.400 untuk pengemis.

Jumlah gelandangan dan pengemis di Jawa Barat di sebagian besar berada di Kota Bandung, hal tersebut dikarenakan Bandung merupakan ibu kota provinsi Jawa Barat. Sehingga banyak masyarakat desa yang menjadi pengemis di Kota Bandung. Hal tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara peraturan pemerintah provinsi Jawa Barat Nomor 10 tahun 2012 pasal 48 ayat 1 dan 2 tentang ketertiban sosial yang menyatakan bahwa pemerintah daerah bersama pemerintah kabupaten/kota menjamin ketertiban sosial di tempat atau fasilitas umum yang bebas dari kegiatan pengumpulan uang atau barang di tempat atau fasilitas umum yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gelandangan dan pengemis akan cenderung semakin bertambah, sebagai dampak kondisi sosial ekonomi saat ini yang mengakibatkan bertambahnya jumlah masalah kemiskinan, pendidikan, keamanan oleh karena itu masalah gelandangan, pengemis harus segera ditangani baik oleh pemerintah maupun masyarakat secara terencana, terarah dan berkesinambungan. Salah satunya yaitu

melalui rehabilitasi sosial di tiap-tiap daerah provinsi termasuk provinsi Jawa Barat yang mendominasi adanya gelandangan dan pengemis.

Rehabilitasi sosial Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat dilakukan melalui Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya (BRSBK). Panti ini bertugas untuk melaksanakan pelayanan dan rehabilitasi sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial, khususnya gelandangan dan pengemis. Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya (BRSBK) Jawa Barat sebagai lembaga pelayanan rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis, melaksanakan kegiatannya untuk membantu menyelesaikan permasalahan gelandangan dan pengemis, agar mampu berperan dalam pembangunan, minimal untuk dirinya sendiri dan keluarganya. Namun pada kenyataannya masih banyak para gelandangan dan pengemis yang sudah di bina dan di rehab di BRSBK kembali lagi ke sudut kota Jawa Barat.

Pembangunan kesejahteraan sosial adalah usaha yang terencana dan terarah yang meliputi berbagai bentuk intervensi sosial dan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, mencegah dan mengatasi masalah sosial, serta memperkuat institusi sosial. Ciri utama pembangunan kesejahteraan sosial adalah holistic komprehensif dalam arti setiap pelayanan sosial yang diberikan senantiasa menempatkan penerima pelayanan sebagai manusia, baik dalam arti individu maupun kolektifitas. Pengertian tersebut mengandung pokok pikiran bahwa tujuan pembangunan kesejahteraan sosial yaitu pertama untuk pencapaian kehidupan yang sejahtera dalam arti tercapainya standar kehidupan pokok seperti sandang, perumahan, pangan, kesehatan, dan relasi sosial yang harmonis dengan lingkungan, kedua untuk mencapainya

penyesuaian diri yang baik khususnya dengan masyarakat di lingkungannya, misalnya dengan menggali sumber-sumber meningkatkan, dan mengembangkan taraf hidup yang memuaskan. (Adi Fahrudin, 2012:10).

Orang miskin dan PMKS adalah kelompok yang sering tidak tersentuh oleh strategi pembangunan yang bertumpu pada mekanisme pasar. Kelompok rentan ini, karena hambatan fisiknya (orang cacat) maupun strukturnya (penganggur), tidak mampu merespon secepatnya perubahan sosial di sekitarnya, terpelanting ke pinggir dalam proses pembangunan yang tidak adil.

Oleh karena itu perlindungan sosial sangat penting, memberi pesan jelas bahwa isu utama yang dihadapi pembangunan sosial, khususnya kebijakan sosial di Indonesia adalah, disatu sisi, jumlah penduduk Indonesia yang hidup dalam kemiskinan masih sangat besar, sementara itu, disisi lainnya, negara belum mampu memberikan perlindungan sosial yang memadai bagi yang miskin (Edi Suharto, 2010:54).

Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam hal ini Dinas Sosial Provinsi Jawa barat melalui Balai Bina Karya dalam menuntaskan masalah kemiskinan dalam kategori Gepeng mempunyai program-program sebagai berikut:

Tabel 1.1  
Program-program Rehabilitasi Sosial BRSBK

No	Program-program Rehabilitasi	Output
1	Bimbingan Fisik, Mental, dan Spiritual	Bimbingan fisik, mental, dan spiritual bertujuan untuk membangun konsep diri yang positif dan percaya diri.
2	Bimbingan Sosial Perorangan	Bimbingan sosial perorangan bertujuan untuk membantu individu agar klien mampu menyesuaikan diri dengan

		lingkungan sosialnya.
3	Bimbingan Sosial Kelompok	Bimbingan sosial kelompok bertujuan untuk mengentaskan masalah klien dengan memanfaatkan dinamika kelompok.
4	Bimbingan keterampilan dan kewirausahaan a. pengolahan bahan pangan sehingga layak jual b. keterampilan menjahit c. Keterampilan montir motor d. Keterampilan tambahan berupa bercocok tanam dan handycraft	a. Pengolahan bahan pangan agar para gepeng mampu membuat bahan olahan pangan yang layak dijadikan peluang usaha. b. keterampilan menjahit dimaksudkan agar gepeng memiliki keterampilan dan peluang usaha kecil kecilan. c. keterampilan montir motor dimaksudkan agar para gepeng dapat memahami prihal otomotif sehingga memiliki keterampilan dan pekerjaan layak. d. keterampilan pertanian agar para gepeng bisa bercocok tanam. e. keterampilan Handycraft dimaksudkan para gepeng memiliki kerajinan tangan di diri masing masing

**Sumber: Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Jawa Barat**

Program yang dilaksanakan oleh balai rehabilitasi bina karya dimaksudkan agar dampak yang dihasilkan dapat mencegah gepeng tidak kembali ke jalanan karena dalam pelaksanaan para gepeng telah diberikan rehabilitasi berupa keterampilan dan spiritual yang cukup dan bertujuan mengubah pola pikir kerah yang tentunya lebih baik. Pada observasi awal, peneliti mendapatkan pengakuan dari seorang mahasiswa yang magang disana, mahasiswa tersebut mengakui kalau para gepeng telah mengikuti berbagai program rehabilitasi yang diberikan oleh balai bina karya, tetapi masih banyak yang kembali ke jalanan ibu kota, dan menganggap pendapatan mengemis lebih menjanjikan dari pada berwirausaha.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas penulis merasa tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut yang pembahasannya dituangkan dalam

bentuk skripsi dengan judul “**Efektivitas Program Rehabilitasi Sosial terhadap Gelandangan dan Pengemis di Balai Rehabilitasi Bina Karya (BRSBK) Cisarua dalam Meningkatkan Kesejahteraan Sosial di Provinsi Jawa Barat Tahun 2018**”.

### **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, peneliti menentukan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Masih adanya gepeng yang kembali kejalanan setelah mendapatkan program rehabilitasi di Balai Bina Karya.
2. Kurangnya pendampingan pasca pelatihan oleh Balai Bina Karya terhadap para gepeng yang telah mengikuti program rehabilitasi.

### **C. Rumusan Masalah**

Mengacu kepada identifikasi masalah diatas yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis oleh Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya (BRSBK) Provinsi Jawa Barat?
2. Bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Balai Rehabilitasi Sosial terhadap Gepeng yang telah mengikuti program rehabilitasi?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Mengacu kepada rumusan masalah diatas yang menjadi tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis oleh Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya (BRSBK) Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui Pengawasan yang dilakukan oleh Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Cisarua Provinsi Jawa Barat Terhadap Gelandangan dan Pengemis yang telah mendapatkan pembinaan.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat dan kegunaan bagi bergaai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, penulis menggolngkan kegunaan penelitian menjadi dua, yakni secara teoritis dan praktis

1. Secara teoritis
  - a. Dapat mengetahui efektivitas program rehabilitasi balai bina karya (BRSBK) di Provinsi Jawa Barat.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengetahuan dan pemahaman baru bagi penulis.
  - c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi wawasan bagi pembaca tentang program rehabilitasi balai bina karya (BRSBK) di Provinsi Jawa Barat.

## 2. Secara praktis

- a. Bagi penulis, dapat menambah wawasan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan PMKS dan rehabilitasi di balai bina karya (BRSBK).
- b. Bagi balai rehabilitasi, penelitian ini di harapkan menjadi bahan pemikiran dalam memperbaiki dan mengevaluasi program yang ada di balai bina karya (BRSBK).
- c. Bagi umum, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan kaum terdidik kepada masyarakat luas yang ingin mengetahui program di balai bina karya (BRSBK).

## **F. Kerangka Pemikiran**

Kesejahteraan sosial ialah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materi maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir batin, yang kemungkinan bagi setiap warganegara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan kebutuhan jasmaniah rohaniah dan sosial yang sebaik baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hal halo azasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Keadaan tersebut hanya akan tercapai dengan baik apabila keadaan masyarakat dan negara berada dalam taraf kesejahteraan sosial yang sebaik baiknya serta menyeluruh dan merata. Keadaan sosial ekonomi yang belum

mencapai taraf kesejahteraan sosial yang baik yang menyeluruh dan merata dapat berakibat meningkatnya gelandangan dan pengemis terutama di kota-kota terbesar.

Masalah gelandangan dan pengemis adalah merupakan salah satu masalah sosial, yang di antara lain sebagai akibat sampingan dari proses pembangunan Nasional, maka penanggulan perlu dikoordinasi dalam program-program lintas sektoral, regional, dengan pendekatan yang menyeluruh baik antar profesi maupun antar instansi disertai partisipasi aktif dari masyarakat

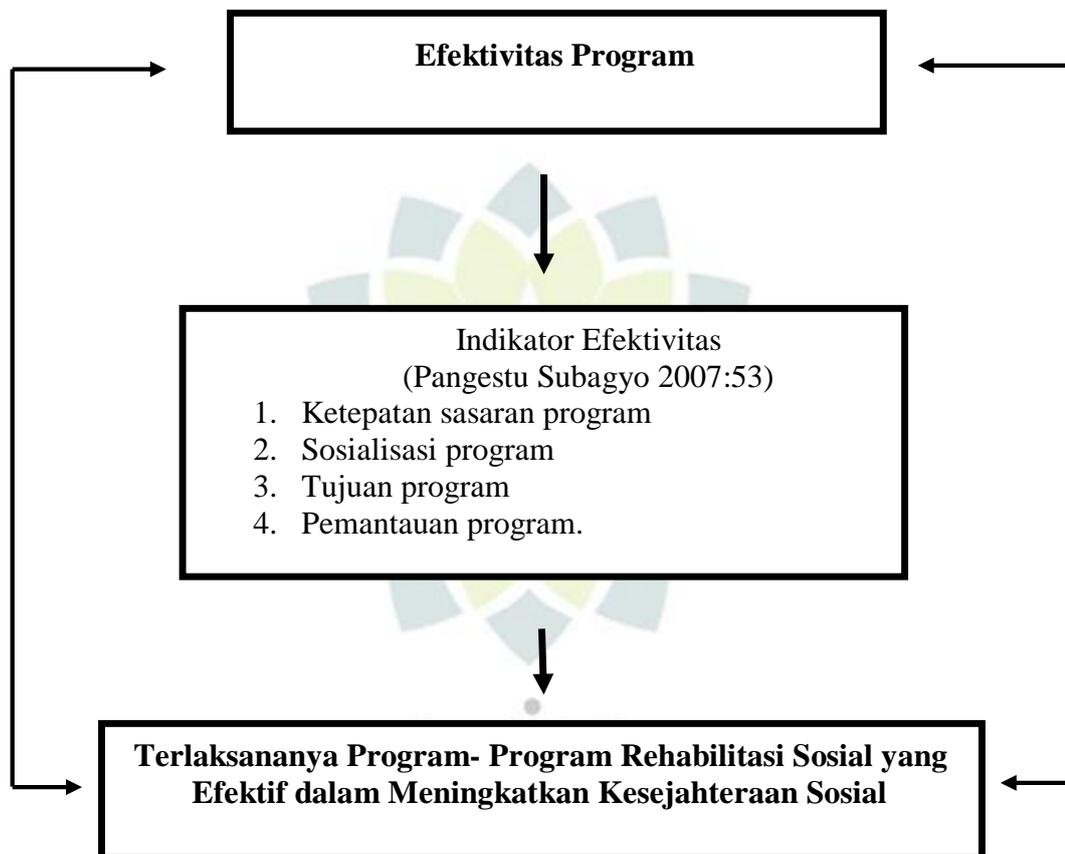
Menurut undang-undang dasar 1945 pasal 34 ayat 1 dan 3 adalah fakir miskin dan anak-anak terlantar di pelihara oleh negara, negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Rehabilitasi adalah program pemerintah, rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosial secara wajar.

Balai rehabilitasi Bina Karya (BRSBK) adalah suatu program Dinas Sosial Jawa Barat balai tersebut memiliki 4 program utama;

1. Bimbingan fisik, mental dan spiritual
2. Bimbingan sosial perorangan
3. Bimbingan sosial kelompok
4. Bimbingan keterampilan dan kewirausahaan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Efektivitas Program Rehabilitasi Sosial bagi Gelandangan dan Pengemis di Balai Rehabilitasi Sosial

Bina Karya (BRSBK) Cisarua dalam Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Provinsi Jawa Barat. Dari uraian diatas, maka kerangka pemikiran dari penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**

### G. Proposisi

Berdasarkan Kerangka pemikiran diatas, maka proposisi dari penelitian ini adalah Efektivitas Program Rehabilitasi Sosial bagi Gelandangan dan Pengemis di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya (BRSBK) Cisarua dalam Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Provinsi Jawa Barat yaitu ditentukan oleh ketepatan sasaran program, sosialisasi program, tujuan program, dan pemantauan program.