BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kesejahteraan sosial adalah tugas utama bagi pemerintah dan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial di Kota Bandung perlu dilakukan penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah dan berkelanjutan, yang diarahkan pada peningkatan kualitas dan kuantitas kesejahteraan sosial perseorangan, keluarga, kelompok dan masyarakat serta peningkatan penyandang masalah kesejahteran sosial (PMKS), pengembangan dan pendayagunaan potensi sumber kesejahteraan sosial, bahwa penyelenggaraan dan penanganan kesejahteraan sosial telah diatur dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 tahun 2012. Meningkatnya jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) merupakan fakta yang tak terbantahkan seiring dengan menguatnya peran Kota Bandung sebagai pusat pertumbuhan sosial dan ekonomi regional, dimana akses terhadap penguasaan ekonomi semakin kompetitif. Sebagai salah satu masalah utama di Kota besar seperti Bandung, menangani permasalahan PMKS harus dengan cara komprehensif dan dengan adanya Perda 24 Tahun 2012 ini maka penanganannya dilakukan denga 6 cara yaitu, preventif, kuratif, rehabilitatif, perlindungan, penunjang dan pengembangan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan, salah satunya adalah kebijakan mengenai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Pembangunan kesejahteraan sosial ini menjadi bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan nasional dimana pembangunan kesejahteraan sosial berperan aktif dalam meningkatkan kualitas hidup bangsa Indonesia. Hal ini karena pada prinsipnya konstruksi pembangunan kesejahteraan sosial terdiri atas serangkaian aktivitas yang direncanakan untuk memajukan kondisi kehidupan manusia melalui koordinasi dan keterpaduan antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam upaya penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam mengatasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) menjadi kerangka kegiatan yang utuh, menyeluruh, berkelanjutan dan bersinergi, sehingga kesejahteraan sosial masyarakat lambat laun dapat meningkat.

Sehubungan dengan hal tersebut Pemerintah Kota Bandung melalui Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung melaksanakan sosialisasi mengenai Perda (Peraturan Daerah) Nomor 24 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Kebijakan yang diambil, tentunya akan menjadi kunci dalam menyelesaikan PMKS di Kota Bandung, sesuai dengan tugas pokok yang dimiliki terdapat pada Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Susunan Dinas Daerah Kota Bandung yaitu “Melaksanakan sebagian tugas kewenangan daerah di bidang sosial”, dan fungsi yang meliputi:

1. Perumusan Kebijakan Teknis di bidang sosial.
2. Penyelenggaraan sebagian urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang sosial.
3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang sosial yang meliputi; partisipasi sosial dan masyarakat, rehabilitasi sosial,pelayanan sosial dan pembinaan rawan sosial.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

4. Pelaksanaan Pelayanan teknis lainnya yang diberikan oleh walikota sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Peraturan yang mendukung pelaksanaan Penertiban Penyandang Masalah Kesejahteraan di kota Bandung antara lain:

1. Undang-Undang No 11 Tahun 2009 pasal 1 dan 2
2. Peraturan Daerah Nomor : 03 tahun 2005 tentang Peraturan Daerah No. 03 Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3)
3. Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.
4. Peraturan Walikota Bandung Nomor 12 tahun 2009 Pasal 15 tentang Penertiban Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.
5. Keputusan Walikota Bandung Nomor: 640/Kep.210-Bag.Orpad/2015 Tentang Penetapan Indikator Kinerja Utama (Iku) Di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung Tahun 2013-2018

Dalam pelaksanaan tugasnya Dinas Sosial dan Penanganan Kemiskinan Kota Bandung menangani beragam masalah, di antaranya adanya anak jalanan (anjal), anak telantar, gelandangan-pengemis (gepeng), wanita rawan sosial, penyalahgunaan napza, lansia telantar, penyandang cacat serta banyak lagi yang tergolong 26 jenis penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS).

Salah satu pelanggaran yang sering terjadi adalah pelanggaran mengemis, karena banyaknya gelandangan di kota Bandung. Larangan untuk mengemis atau menggelandang diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku ke-3 tentang Tindak Pidana Pelanggaran. Mengemis merupakan tindak pidana, perbuatan tak terpuji, perbuatan tercela. Lebih tepatnya, mengemis merupakan tindak pidana berkategori pelanggaran. Mengemis yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas

enambelas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan. Hanya saja pasal pengemisan di atas dalam praktik banyak disimpangi atau tidak diterapkan oleh aparat hukum.

Permasalahan lainnya yaitu proses penertiban dan rehabilitasi sosial. Kota Bandung belum memiliki tempat pusat pelayanan usaha kesejahteraan sosial atau panti rehabilitasi sosial terpadu sendiri. Padahal jika dibina dan diberdayakan, mereka bisa menjadi SDM yang berguna, produktif, berkualitas dan berakhlaq mulia.

Adapun permasalahan selanjutnya yang dihadapi adalah banyaknya gelandangan dan pengemis yang bukan berasal dari Kota Bandung akibat dari terjadinya urbanisasi. Urbanisasi membuat jumlah penduduk Kota Bandung menjadi membludak sedangkan peluang kerja tidak dapat mencukupi. Urbanisasi adalah perpindahan penduduk dari desa ke kota dapat pula dikatakan urbanisasi adalah proses terjadinya masyarakat perkotaan. Sebenarnya mereka pelaku PMKS khususnya gelandangan dan pengemis di daerah asalnya kaya raya dan mayoritas berasal dari Provinsi tetangga yaitu Jawa Tengah bahkan disana ada perkampungan di suatu daerah yang isinya penduduk dengan target datang ke Bandung untuk mengemis. Di Kota Bandung sendiri ada salah satu daerah Tepatnya di RT 9 RW 4 Kelurahan Sukabungah, Kecamatan Sukajadi Warga sekitar menyebutnya Kampung Pengemis. Gelandangan dan pengemis (gepeng) menjadi masalah sosial yang sulit diselesaikan di Kota Bandung. Jumlahnya semakin meningkat dari hari ke hari. Dinas Sosial kota Bandung lima tahun terakhir mencatat sebanyak 1.384 jiwa gepeng di jalanan Kota Bandung. Berikut jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial:

Tabel 1.1
Jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial

No	Jenis PMKS	Satuan	Jumlah (2010)	Jumlah (2012)
1	Anak Balita Terlantar	Orang	360	354
2	Anak Terlantar	Orang	6.643	5.848
3	Anak Berhadapan dengan Hukum	Orang	-	57

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN GUNUNG DJATI BANDUNG

4	Anak Jalanan	Orang	4.821	2.162
5	Penyandang Disabilitas Anak	Orang	-	1.060
6	Anak yang Memerlukan Perlindungan Khusus	Orang	-	151
7	Lanjut Usia Terlantar	Orang	2.575	2.108
8	Penyandang Disabilitas	Orang	6.289	5.069
9	Tuna Susila	Orang	511	319
10	Gelandangan	Orang	948	618
11	Pengemis	Orang	4.126	766
12	Pemulung	Orang	-	388
13	Kelompok Minoritas	Orang	-	153
14	Bekas warga binaan lembaga Pemasyarakatan	Orang	282	153
15	Orang dengan HIV/Aids	Orang	2.168	2.690
16	Korban penyalahgunaan Napza	Orang	363	103
17	Pekerja migran bermasalah sosial	Orang	13	17
18	Korban bencana alam	Orang	1.823	5.939*
19	Korban bencana sosial	Orang	1.176	-
20	Perempuan rawan sosial ekonomi	Orang	7.537	3.487
21	Keluarga Miskin	KK	84.287	78.751
22	Keluarga bermasalah psikologis	KK	2.967	2.603
23	Keluarga berumah tidak layak huni	KK	6.395	3.606

**data dinas sosial pada tahun 2012*

Berikut gambaran isu kampung pengemis yang ada di RT 9 RW 4 Kelurahan Sukabungah, Kecamatan Sukajadi Kota Bandung:

Gambar 1.1
Kampung Pengemis Kota Bandung
Sumber: m.detik.com/news/beritajjawabarat diakses : 01-10-2017 pukul 20:05

Dalam proses penanganan pencegahan, pendampingan, rehabilitasi sosial, pendidikan dan pelatihan, pada masalah PMKS khususnya gelandangan dan pengemis belum tuntas sehingga banyak dari mereka akan kembali turun ke Jalan, gelandangan dan pengemis yang berasal dari Kota Bandung diberi pelatihan atau di rehabilitasi selama 3bulan di panti rehabilitasi Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat tetapi gelandangan dan pengemis dari luar Kota Bandung dikembalikan ke kampungnya masing-masing tanpa adanya pengawasan setelah itu sehingga mereka terus menerus datang kembali ke Kota Bandung untuk mengemis.

Berdasarkan permasalahan dan fenomena yang telah penulis jabarkan di atas, bahwasannya penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul

"Implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.".

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah berkenaan dengan pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Dan Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial. Agar dalam penulisan ini tidak menyimpang dari permasalahan dan sasaran yang akan dicapai, maka ada batasan pada masalah yang dibahas. Batasan masalah yang ditetapkan dalam skripsi ini adalah berkenaan dengan gelandangan dan pengemis.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan fokus penelitian diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial?.
2. Bagaimana Hambatan pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial?.

3. Bagaimana Upaya dalam Mengatasi Hambatan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial?.

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian ini mempunyai tujuan yang ingin dicapai yaitu untuk:

1. Mengetahui dan menggambarkan proses Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial.
2. Mengetahui dan menggambarkan hambatan pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial.
3. Mengetahui dan menggambarkan upaya dalam mengatasi hambatan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial.

F. Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara teoritis

Untuk memperkuat pengembangan ilmu Administrasi Publik. serta menambah ilmu pengetahuan melalui penelitian yang dilaksanakan sehingga memebrikan kontribusi dari segi keilmuan dan pengembangan ilmu administrasi publik khususnya. Selanjutnya agar dapat dijadikan sebagai acuan untuk pengembangan ilmu yang terkait dalam masalah tersebut.

2. Manfaat Praktis

   a. Bagi penulis, diharapkan dapat menambah wawasan untuk pembangunan intelektual dibidang akademis sehingga mampu menerapkan teori-teori yang ada dan dapat diaplikasikan dikehidupan nyata.

   b. Bagi kampus, untuk menambah kepustakaan Program Studi Administrasi Publik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

c. Bagi instansi terkait, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan sumbang asih pikiran bagi Dinas Sosial dan Penanganan Kemiskinan Kota Bandung dalam peningkatan taraf kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup masyarakat.

G. Kerangka Pemikiran

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) merupakan seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Definisi secara umum, PMKS merupakan seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar.

Di dalam Peraturan Daerah nomor 24 tahun 2012 pasal 5 disebutkan secara garis besar PMKS dapat dikelompokkan menjadi balita terlantar, anak terlantar, anak nakal, anak jalanan, wanita rawan sosial ekonomi (jiwa), korban tindak kekerasan, lanjut usia terlantar, penyandang cacat, tuna susila, pengemis, gelandangan, bekas warga binaan lembaga kemasyarakatan (BWBLK), korban penyalah gunaan NAPZA, keluarga fakir miskin, keluarga berumah tak layak huni, keluarga bermasalah psikologis, komunikasi adat terpencil, korban bencana alam, korban bencana sosial (Pengungsi), pekerja migran bermasalah sosial, orang dengan HIV atau AIDS (ODHA) dan keluarga rentan.

Dalam mengatasi permasalahan PMKS kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebalikanya menjadi penganjur, inovasi dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan yang terarah. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 dan didukung dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 pasal 1

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

dan 2 sudah memuat segala sesuatu yang terkait PMKS tersebut. Aturan itu dibuat untuk mengatasi segala permasalahan mengenai PMKS.

Penyebab terjadinya PMKS dalam kasus ini adanya gelandangan dan pengemis di Kota Bandung karena arus urbanisasi semakin besar seiring dengan pertumbuhan ekonomi regional. Di sisi lain, kesempatan kerja yang tersedia dan peluang berusaha ternyata tidak mampu menampung pelaku-pelaku urbanisasi karena keterbatasan keterampilan yang dimiliki di daerah asal sehingga menimbulkan masalah yaitu terjadinya gelandangan dan pengemis.

Banyak varibel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Secara teoritik beberapa pakar memiliki pendapat yang beraneka ragam tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Model implementasi Edward III dalam Suharno (2013: 148) mengajukan empat varibel atau faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Komunkasi

Untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan, pelaksana harus mengetahui betul apa yang harus dilakukannya berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, kelompok sasaran kebijakan juga harus diinformasikan mengenai apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. Ini penting untuk menhindari adanya resistensi dari kelompok sasaran. Dengan demikian untuk kepentingan tersebut perlu dilakukan sosialisasi intensif tentang kebijakan yang dimaksut. Sosialisasi dalam hal ini dapat dilakukan melalui berbagai cara diantaranya melalui media cetak ataupun media elektronik.

2. Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan selain ditentukan oleh kejelasan informasi juga ditentukan oleh sumber daya yang dimiliki oleh implementor. Tanpa sumber daya yang memadai tentu implemetasi kebijakan tidak akan berjalan secara optimal. Sumber daya

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

sebagai pendukung implementasi kebijakan dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumber daya merupakan factor penting dalam implementasi kebijakan agar kebijakan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Tanpa sumber daya kebijakan hanya akan menjadi sekedar angan-angan ataupun dokumen diatas kertas semata.

3. Disposisi

Disposisi yang dimaksud disini adalah menyangkut watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti; komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Disposisi yang dimiliki oleh implemetor menjadi salah satu variabel penting dalam implementasi kebijakan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik sebagaimana yang diharapkan oleh pembuat kebijakan.

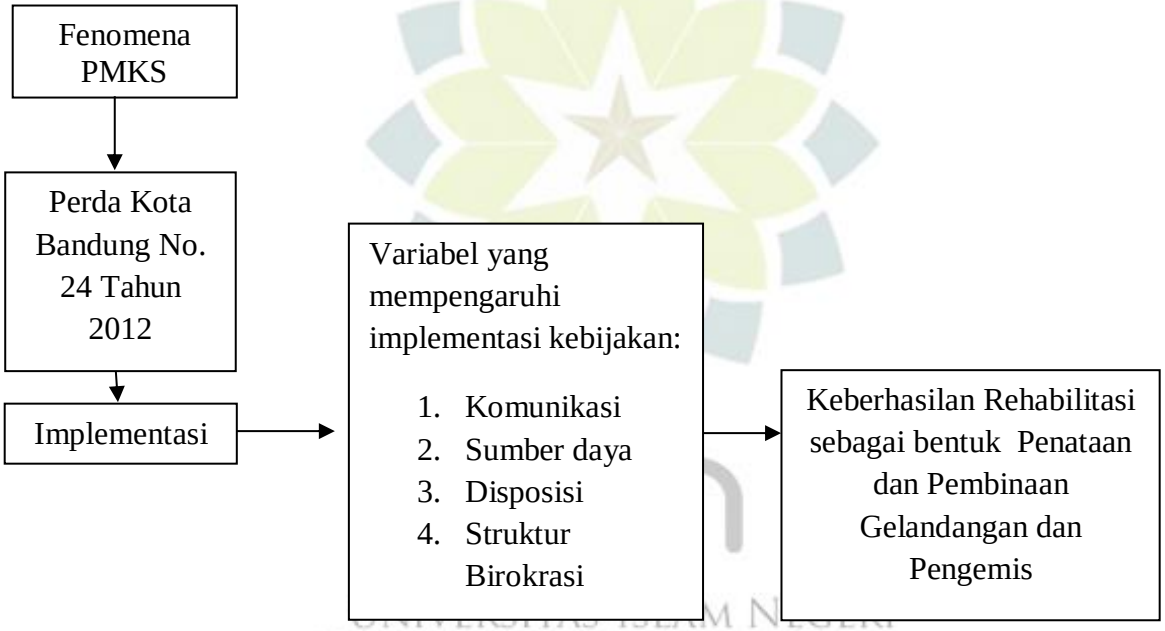
Sudah menjadi rahasia umum bagaimana sebuah kebijakan yang bagus kadangkala harus kandas ditengah jalan ataupun salah sasaran karena perilaku dari implementor kebijakan. Dengan kata lain pada tahap ini komitmen dan kejujuran dari implementor kebijakan sangat diperlukan.

4. Struktur Birokrasi

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Birokrasi merupakan struktur organisasi yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implemetasi kebijakan. Untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan sebuah prosedur operasional yang standar (Standar Operational Procedures atau SOP). SOP diperlukan sebagai pedoman operasional bagi setiap implementor kebijakan. Selain itu struktur organisasi birokrasi juga harus dirancang sedemikian rupa untuk menghindari prosedur yang terlalu panjang dan berbelit-belit serta tentunya untuk memudahkan pengawasan.

Salah satu upaya untuk mengatasi permasalahan PMKS salah satunya yaitu permasalahan gelandangan dan pengemis adalah rehabilitasi sebagai bentuk penataan dan pembinaan gelandangan dan pengemis sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan sosial bagi warga Kota Bandung. Kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.



Gambar 1.2
Skema Kerangka Berfikir

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG