

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Dalam suatu negara, pembangunan bertujuan untuk mewujudkan hidup yang lebih baik dari sebelumnya. Karena itu keberhasilan suatu pembangunan sedikit banyak ditentukan oleh pemerintah mampu mengatasi masalah yang berkaitan dengan dana atau uang. Permasalahan dalam melaksanakan pembangunan, selalu berkaitan dengan masalah kemiskinan, dimana masalah kemiskinan ini merupakan masalah yang sulit diselesaikan dari dulu hingga sekarang.

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 tidak memiliki penghasilan inilah yang kemudian mencoba segala upaya untuk tetap bertahan hidup salah satunya dengan menjadi seorang pemulung, pengamen, pengemis, gelandangan, dan lain-lain. Selain itu menjadi

seorang gelandangan dan pengemis penghasilannya bahkan ada yang lebih besar dibanding pekerja tetap dan layak.

Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara ditempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belasan kasian dari orang lain. Sedangkan gelandangan pengemis adalah seseorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis dimuka umum. Peraturan Daerah nomor 12 tahun 2008 Kota Pekanbaru pada pasal 2 ayat 1, 2, dan 3 yang mengatur tentang gelandangan dan pengemis.

Keberadaan gelandangan dan pengemis yang semakin merajalela di Kota Pekanbaru, jelas meresahkan masyarakat. Khususnya pengguna jalan karena gelandangan dan pengemis ini sering berkeliaran di perempatan dan jalan-jalan pusat kota.

Gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru semakin bertindak tidak sewajarnya, mereka melakukan aksinya dengan berbagai cara, mulai dari mengamen dengan alat musik seadanya, membersihkan kaca mobil yang berhenti, sampai berpura-pura cacat, ada juga yang meminta-minta dengan memaksa. Selain itu bagi perusahaan rumah makan dan restoran, gelandangan dan pegemis dengan lantang memasuki restoran dan rumah makan seenaknya, meski dilarang pengelola tetap saja bersikeras masuk.

Padahal Kota Pekanbaru memiliki Peraturan Daerah nomor 12 tahun 2008 yang mengatur tentang ketertiban sosial, pada pasal 3 ayat 1 berbunyi “dilarang melakukan pengemis di depan umum dan di tempat umum baik di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah, dan jembatan penyebrangan”, dan dalam bab III “bahwa dilarang bagi setiap orang memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyeberangan atau di tempat-tempat umum.

Tetapi gelandangan dan pengemis masih saja berkeliaran di tempat-tempat umum, bahkan pemerintah juga tidak menegakkan sanksi terhadap gelandangan dan pengemis yang tertangkap. Hal ini dapat dilihat bahwa Peraturan Daerah nomor 12 tahun 2008 pasal 3 ayat 8 tentang ketertiban sosial tidak diimplementasikan secara baik terhadap gelandangan dan pengemis yang berkeliaran.

Penanganan yang dilakukan oleh pemerintah melalui instansi yang terkait juga tidak dapat mengatasi permasalahan ini. Misalnya kegiatan razia yang dilakukan oleh satuan Polisi Pamong Praja terhadap para gelandangan dan pengemis tidak memberikan efek jera atau efektif karena masih banyak gelandangan dan pengemis yang masih bisa melakukan aktivitasnya yaitu berkeliaran di tempat umum atau di jalanan yang seperti dibeberapa titik sebagai berikut :

1. Jalan H.R Subrantas.
2. Disimpang lampu merah SKA.
3. Simpang pasar pagi arengka.
4. Jalan Jendral Sudirman daerah pasar kodim.

Dengan demikian hal tersebut membawa konsekuensi hukum bahwa pemerintah merupakan pihak yang berwenang dan bertanggung jawab dibidang pembinaan gelandangan dan pengemis yang telah diamanatkan pada peraturan daerah nomor 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial, pada bab V pasal 8 ayat 4 yang dengan jelas menyebutkan bahwa “ pemerintah melalui Dinas Sosial Kota Pekanbaru untuk melakukan pembinaan dan pelatihan bagi gelandangan dan pengemis baik non panti atau panti sosial milik Pemerintah Daerah, dan pengembalian dari mereka yang berasal dari luar Kota Pekanbaru”. Dengan adanya pembinaan tersebut bertujuan untuk menciptakan kemandirian kepada gelandangan dan pengemis dalam kehidupannya.

Berikut data gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru selama enam tahun terakhir dalam tabel 1.1 dibawah ini :

**Tabel 1.1 Data Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru Enam Tahun Terakhir Mulai dari Tahun 2009-2014**

No	Tahun	Jumlah Gelandangan	Jumlah Gelandangan dan Pengemis yang Terjaring	Jumlah Gelandangan dan Pengemis yang dibina
1	2009	364	181 Orang	15 Orang

2	2010	247	178 Orang	20 Orang
3	2011	235	130 Orang	20 Orang
4	2012	221	141 Orang	20 Orang
5	2013	276	113 Orang	10 Orang
6	2014	50	30 Orang	10 Orang
<b>Jumlah</b>		<b>1393</b>	<b>773 Orang</b>	<b>105 Orang</b>

*Sumber : Dinas Sosial Pekanbaru, 2014*

Dari tabel 1.1 diatas terlihat ada peningkatan dan penurunan jumlah gelandangan dan pengemis yang terjaring razia oleh satuan Polisi Pamong Praja di Kota Pekanbaru, tetapi itu belum semua gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru yang terdata karena pada saat penjaringan masih banyak gelandangan dan pengemis yang belum tertangkap, karena ada beberapa gelandangan dan pengemis bersembunyi pada saat razia dilakukan, setelah selesai satuan polisi Pamong Praja melakukan razia gelandangan dan pengemis mulai beraksi lagi di tempat-tempat umum atau jalanan.

Adapun bentuk pembinaan gelandangan dan pengemis yang diberikan oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru, yaitu :

#### 1. Pembinaan mental

Hal ini menjadi perhatian utama karena masalah gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru jika dilihat dari faktor kultural bahwa gelandangan dan pengemis memiliki watak tidak

produktif dan merasa nyaman dalam kemiskinan karena mereka dengan mudah menghasilkan uang dari meminta-minta di jalanan dan mereka tidak lagi merasa malu dalam melaksanakan aktifitas mengemisnya. Karena selain mudah, penghasilannya juga lumayan besar. Tujuan pembinaan ini adalah untuk memotivasi para gelandangan dan pengemis untuk mengurangi tingkat kemalasan, adanya rasa malu melakukan aktivitasnya. Yang memberikan pembinaan mental adalah aparat kepolisian dan pemuka agama.

## 2. Pembinaan dan pemberian keterampilan

Pembinaan dan pemberian keterampilan yang dilakukan selama ini merupakan kegiatan suplemen atau tambahan dari pembinaan mental yang dilakukan. Pemberian pelatihan ini dilakukan bagi para gelandangan dan pengemis yang mau mengikuti. Yang memberikan pembinaan adalah sol sepatu, serta Dinas Sosial Kota Pekanbaru itu sendiri.

Meskipun dengan adanya pembinaan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Pekanbaru, menurut salah satu dari pegawai Dinas Sosial Kota Pekanbaru para gelandangan dan pengemis yang telah mengikuti pembinaan tersebut masih ada juga yang terjaring razia beberapa kali dan kembali melakukan kegiatan mengemisnya. Dengan demikian dapat dikatakan pembinaan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Pekanbaru tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang sudah ditetapkan.

Adapun bentuk pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru adalah sebagai berikut :

1. Dinas Sosial Kota Pekanbaru memberikan pembinaan mental berupa sosialisasi yang dilakukan dengan motivasi, penyuluhan tentang hukum dan agama.
2. Dinas Sosial Kota Pekanbaru memberikan pembinaan keterampilan berupa pelatihan sol sepatu, pelatihan kerajinan tangan, dan pelatihan mengolah pangan.
3. Dinas Sosial Kota Pekanbaru bekerja sama dengan aparat kepolisian, pemuka agama, lembaga pelatihan, tukang sol sepatu, dan usaha kue.

Setelah yang sudah dijelaskan bentuk pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis yang dilakukan Dinas Sosial Kota Pekanbaru, maka dapat diuraikan Peranan Dinas Sosial Kota Pekanbaru dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis adalah sebagai berikut :

1. Perencanaan
  - a. Dinas Sosial Kota Pekanbaru meningkatkan kemitraan antar instansi lain.
  - b. Dinas Sosial Kota Pekanbaru mengadakan sosialisasi dengan gelandangan dan pengemis.

2. Pemosisian

- a. Disesuaikan dengan keterampilan gelandangan dan pengemis.
- b. Disesuaikan dengan ekonomi gelandangan dan pengemis.

3. Penilaian

- a. Dinas Sosial Kota Pekanbaru melakukan monitoring.
- b. Dinas Sosial Kota Pekanbaru melakukan evaluasi.

Visi atau tujuan dari Peranan Dinas Sosial dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru adalah menciptakan kemandirian terhadap gelandangan dan pengemis dalam kehidupannya.

Sebagai bentuk kegiatan bimbingan dan pelatihan keterampilan yang telah dilakukan Dinas Sosial Kota Pekanbaru dapat dilihat pada tabel 1.2 berikut ini :

**Tabel 1.2 Kegiatan Bimbingan Sosial dan Pelatihan Keterampilan bagi Gelandangan dan Pengemis Kota Pekanbaru**

No	Tahun	Kegiatan Bimbingan	Jumlah Peserta	Jumlah Dana Kegiatan	Sumber Dana
1	2009	Bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan olah pangan dan kerajinan	15 Orang	Rp 56.620.300	APBD
2	2010	Bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan olah pangan	20 Orang	Rp 142.226.950	APBD



3	2011	Bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan olah pangan dan kerajinan	20 Orang	Rp 165.230.000	APBD
4	2012	Bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan olah pangan	20 Orang	Rp 87.547.000	APBD
5	2013	Bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan sol sepatu	10 Orang	Rp 50.525.000	APBD
6	2014	Bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan olah pangan	10 Orang	Rp 99.710.000	APBD
Jumlah			105 Orang		

*Sumber Data: Dinas Sosial Kota Pekanbaru, 2014*

Dari data tabel 1.2 terlihat adanya 105 orang yang sudah diberi bimbingan dan pelatihan olah pangan, kerajinan dan sol sepatu. Bimbingan dan pelatihan tersebut dilaksanakan setiap tahun, yang dimulai dari tahun 2009 sampai 2014. Banyak dan sedikitnya gelandangan dan pengemis yang melakukan bimbingan dan pelatihan dikarenakan tergantung dengan banyaknya anggaran dari pemerintah terhadap Dinas Sosial Kota Pekanbaru, selain itu tergantung dari keinginan individu gelandangan dan pengemis tersebut untuk memilih pelatihan yang diminati.

Dengan demikian dapat dilihat pada tabel diatas menjelaskan gelandangan dan pengemis yang melakukan pembinaan pada tahun 2014 sebanyak 10 orang, sedangkan dari tabel 1.1 data gelandangan dan

pengemis di Kota Pekanbaru enam tahun terakhir mulai 2009-2014, pada tahun 2014 gelandangan dan pengemis yang terkena razia sebanyak 30 orang. Sehingga dapat terlihat banyaknya gelandangan dan pengemis yang sudah terkena razia dilepaskan kembali.

Tidak adanya ketegasan dan sanksi untuk gelandangan dan pengemis yang tidak mengikuti pembinaan, padahal pembinaan suatu proses untuk merubah perilaku dan kedisfungsian di masyarakat agar mereka bisa hidup secara normatif dilingkungannya. Sehingga menimbulkan kesulitan bagi Dinas Sosial Kota Pekanbaru untuk melakukan pembinaan secara efektif sehingga masih adanya pengemis yang masih meminta-minta uang di tempat umum serta tidak adanya kemandirian pada diri gelandangan dan pengemis.

Berdasarkan fenomena yang ada di latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Peranan Dinas Sosial dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis Di Kota Pekanbaru”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

“Bagaimana Peranan Dinas Sosial dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru”?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Seiring perumusan masalah pada penelitian ini, maka tujuan dari penelitian ini yaitu :

“Untuk Mengetahui Peranan Dinas Sosial dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru”

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini, antara lain :

#### 1. Manfaat teoritis

- a. Bagi peneliti sendiri dapat menambah wawasan dan pengetahuan serta menganalisis terhadap kenyataan yang ada mengenai pembinaan gelandangan dan pengemis pada Dinas Sosial Kota Pekanbaru.
- b. Dapat dipergunakan untuk menambah khasanah perpustakaan.

#### 2. Manfaat praktis

- a. Bagi instansi pemerintah dapat memberikan informasi yang dapat dijadikan acuan pengambilan keputusan terutama dalam permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru.
- b. Penelitian ini dapat menjadi informasi bagi para peneliti yang berminat untuk meneliti tentang Peranan Dinas Sosial dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru di masa yang akan datang.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk dapat memberikan gambaran secara umum dari penelitian ini, penulis membaginya ke dalam enam bab sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II : LANDASAN TEORI**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai teori yang melandasi penelitian ini dan menjadi acuan teori dalam analisis penelitian, konsep islam, kerangka pemikiran yang merupakan permasalahan yang akan diteliti dan konsep operasional.

### **BAB III : METODELOGI PENELITIAN**

Dalam bab ini berisikan tentang lokasi dan waktu penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, populasi dan sampel, dan metode analisis.

### **BAB IV : GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN**

Dalam bab ini berisikan tentang sejarah objek penelitian, aktifitas objek penelitian dan struktur organisasi objek penelitian.

**BAB V : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini akan membahas hasil dari penelitian tentang Peranan Dinas Sosial dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Pekanbaru.

**BAB V : PENUTUP**

Dalam bab ini berisikan tentang kesimpulan dari hasil penelitian serta saran yang membangun bagi objek penelitian agar bisa menjadi lebih baik lagi di masa yang akan datang.