

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan yang telah dan sedang dilaksanakan oleh suatu negara pada hakekatnya bertujuan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, memperluas kesempatan kerja dan peluang usaha, serta meningkatkan pemerataan pendapatan masyarakat. Selain itu, keberhasilan suatu pembangunan salah satu cirinya adalah negara tersebut mengalami transformasi struktur perekonomian menjadi lebih baik dan masyarakat sejahtera secara merata. Indonesia adalah salah satu negara berkembang yang sedang menjalankan proses tersebut. Tetapi sekarang ini pertumbuhan ekonomi Indonesia sedang melemah padahal sebelumnya cukup tinggi, dimana pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2013 sekitar 5,78% dan tahun 2014 kuartal pertama mengalami penurunan menjadi 5,21%, (*www.bps.go.id, diakses tanggal 10 September 2014*).

Keadaan ini mengakibatkan jumlah masyarakat miskin di Indonesia semakin meningkat yakni yang semula tahun 2013 bulan Maret berjumlah 28,07 juta jiwa menjadi 28,28 juta jiwa pada Maret 2014, (*www.bps.go.id, diakses tanggal 10 September 2014*). Kemiskinan merupakan masalah sosial yang ada dalam setiap masyarakat di negara manapun. Kemiskinan umumnya ditandai dengan ketimpangan suatu kesenjangan, antara lain kepemilikan sumber daya,

kesempatan berusaha, keterampilan dan faktor lain yang menyebabkan perolehan pendapatan tidak seimbang dan mengakibatkan struktur sosial yang timpang. Hal inilah yang menjadikan kemiskinan sebagai masalah sosial yang cukup menjadi perhatian dan disinilah peran pemerintah dalam menciptakan kesejahteraan sangat dibutuhkan oleh Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), salah satunya adalah jenis PMKS gelandangan, pengemis (gepeng) dan pemulung .

Keberadaan mereka ini dikarenakan dampak negatif dari pembangunan, dimana pembangunan yang mensejahterakan rakyat terjadi secara tidak merata, selain itu masalah maraknya gepeng dan pemulung ini disebabkan oleh permasalahan pembangunan yang belum berhasil mensejahterakan rakyat, dimana jumlah penduduk yang semakin meningkat tidak berbanding lurus dengan ketersediaan lapangan kerja, (*www. radarlampung.co.id, diakses tanggal 10 September 2014*).

Kesejahteraan sosial merupakan kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya, dan negara bertanggung jawab atas penyelenggaraannya, (UU No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial). Permasalahan kesejahteraan sosial ini menunjukkan bahwa ada warga negara yang belum terpenuhi hak atas kebutuhan dasarnya secara layak karena belum memperoleh pelayanan sosial dari negara, akibatnya masih ada warga negara yang mengalami hambatan pelaksanaan fungsi sosial sehingga tidak dapat menjalani kehidupan secara layak dan bermartabat. Menurut PP No. 31 Tahun 1980 tentang Usaha Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, pengertian gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak

sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta hidup mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.

Banyaknya jumlah gepeng dan pemulung di Indonesia terutama di kota-kota besar dikarenakan daya tarik yang tinggi dari keberhasilan pembangunan perkotaan. Keberhasilan pembangunan di daerah perkotaan yang cepat dan sebaliknya keterlambatan pembangunan di wilayah pedesaan menjadi salah satu faktor arus migrasi dari desa-kota yang tinggi. Hal ini menyebabkan munculnya imigran-imigran baru di daerah perkotaan. Tetapi karena sulitnya pemukiman dan pekerjaan di wilayah perkotaan memaksa mereka untuk menjadi gepeng dan pemulung. Masalah keberadaan gepeng dan pemulung ini menjadi masalah sosial yang terjadi setiap tahun dan cukup sulit ditangani baik bagi wilayah penerima (perkotaan) maupun bagi wilayah pengirim (pedesaan).

Keberadaan gepeng dan pemulung ini memiliki beberapa dampak negatif, seperti munculnya ketidakteraturan sosial, yang ditandai dengan ketidaktertiban, ketidaknyamanan, serta mengganggu keindahan kota. Dampak negatif dari keberadaan mereka seperti masalah ketertiban dan keamanan inilah yang menjadi masalah fundamental, karena hal ini akan mengganggu atau menghambat pembangunan yang berlangsung, (<http://rehsos.kemsos.go.id>. Diakses tanggal 10 September 2014). Oleh sebab itu penanggulangan keberadaan gepeng dan pemulung sangatlah diperlukan.

Dalam penyelesaian permasalahan sosial ini, peran pemerintah sangatlah dibutuhkan, yakni melalui kebijakan. Kebijakan menurut Anderson dalam Agustino (2008:7) adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Kebijakan-kebijakan dari pemerintah pusat maupun daerah dalam membatasi gepeng dan pemulung untuk berada di tempat-tempat umum merupakan salah satu bentuk program yang telah banyak dikeluarkan. Tetapi pada umumnya program ini tidak dapat memberikan hasil yang maksimal.

Keberhasilan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuannya ditentukan salah satunya oleh implementasi dari kebijakan tersebut. Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakkan. Berdasarkan hal inilah, pemerintah harus segera menyelesaikan permasalahan ini karena selain dapat menggerakkan roda pembangunan secara maksimal dalam suasana stabil, hal ini juga adalah tanggungjawab negara atau pemerintah. Upaya pemerintah pusat maupun daerah dalam penanggulangan gepeng dan pemulung yang selama ini belum mampu menuntaskan masalah, mengindikasikan bahwa diperlukan akselerasi penanganan agar memperoleh hasil yang lebih optimal, untuk itu diperlukan partisipasi yang lebih aktif dari perseorangan, keluarga, lembaga keagamaan, organisasi sosial, maupun lembaga swadaya masyarakat. Hal ini juga diamanatkan dalam UU RI No.11 Tahun 2009 pasal 38, yang menyatakan

bahwa “masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial”. Mengacu pada peraturan tersebut, dan PP No. 31 Tahun 1980, maka dibuatlah Model Rehabilitasi Sosial Berbasis Masyarakat bagi Gepeng dan pemulung oleh Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS). Kehadiran LKS sebagai mitra kerja pemerintah dalam penanganan gepeng dan pemulung sangatlah diperlukan, dalam konteks otonomi daerah, LKS diharapkan berperan aktif dalam melaksanakan rehabilitasi sosial berbasis masyarakat ini.

Permasalahan gepeng dan pemulung memang dihadapi oleh semua kota-kota besar yang ada di Indonesia. Keberadaan gepeng di Indonesia sendiri masih tergolong banyak, dan pada tahun 2011, berdasar dari sumber Media Indonesia, Indonesia menempati peringkat ke-5 sebagai negara yang memiliki jumlah gelandangan terbanyak dibandingkan dengan negara berkembang lainnya, padahal sebelumnya menempati peringkat ke-15, (www.kaskus.co.id). Berdasarkan data yang diperoleh dari Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) Kementerian Sosial, tercatat pada 2012, jumlah gelandangan di Indonesia sebanyak 18.599 jiwa dan pengemis 178.262 jiwa. Fakta ini seharusnya tidak terjadi karena Kementerian Sosial sampai saat ini telah banyak mengeluarkan beberapa program penanggulangan untuk membatasi jumlah gepeng. Penanganan masalah gepeng yang telah dilaksanakan oleh pemerintah sampai dengan saat ini dalam Asnandar (2011:6) dengan menggunakan beberapa model diantaranya adalah Panti, Lingkungan Pondok Sosial (Liposos), *Transit Home*, Pemukiman dan Transmigrasi.

Salah satu dari banyak kota yang memiliki masalah yang sama adalah Kota Bandar Lampung. Masalah kemiskinan yang menimbulkan adanya gepeng dan pemulung sudah menjadi pemandangan Kota Bandar Lampung. Permasalahan banyaknya jumlah gepeng ini membuat pemerintah daerah kota Bandar Lampung mengeluarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2010 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis. Namun setelah Perda ini dikeluarkan dan diimplementasikan, hasilnya masih belum maksimal, hal tersebut terbukti dari tahun 2010 sampai dengan 2013 Dinas Sosial Provinsi Lampung mencatat jumlah gepeng di Kota Bandar Lampung berjumlah tetap dan menurun sedikit pada tahun 2013. Hal ini bisa di lihat dalam tabel berikut :

Tabel 1. Jumlah Gepeng di Kota Bandar Lampung Tahun 2010-2013

| Tahun | Jumlah | | Total |
|-------|-------------|----------|-------|
| | Gelandangan | Pengemis | |
| 2010 | 35 | 83 | 118 |
| 2011 | 15 | 103 | 118 |
| 2012 | 15 | 103 | 118 |
| 2013 | 25 | 83 | 108 |

Sumber: Data diolah berdasarkan data Dinsos Provinsi Lampung Tahun 2010-2013

Dari tabel 1 di atas, pada tahun 2010-2012 jumlah gelandangan di Kota Bandar Lampung jumlahnya menurun dari 35 orang menjadi 15 orang tetapi di tahun 2013 meningkat menjadi 25 orang, sedangkan jumlah pengemis dari tahun 2010-2012 meningkat dari 83 orang menjadi 103 orang dan tahun 2013 jumlahnya menurun menjadi 83 orang. Dilihat dari data tersebut jumlah total gepeng di Kota Bandar Lampung dari tahun 2010-2012 sebesar 118 orang, jumlah ini tidak mengalami penurunan maupun peningkatan, namun hanya pada tahun 2013 saja yang jumlahnya sedikit menurun menjadi 108 orang.

Dinas Sosial Provinsi dan Kota Bandar Lampung sampai dengan saat ini telah melakukan berbagai cara penanggulangan dalam membatasi jumlah gepeng dari melakukan razia, pemberdayaan dan lain-lain melalui program-program dari pemerintah pusat maupun kota. Penanggulangan dengan melakukan razia, Dinas Sosial menampungnya di Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pelayanan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial (PRSTS) Mardi Guna Lempasing, di sana para gepeng diberdayakan dengan cara melakukan pertanian, pembuatan bata, serta ada juga keterampilan membuat gula dari kelapa, (*www.radarlampung.co.id*, di akses tanggal 10 September 2014). Sedangkan Penanggulangan melalui program pemberdayaan, pemerintah kota telah menggunakan model rehabilitasi sosial berbasis masyarakat bagi gepeng dan pemulung oleh LKS.

Pemerintah pusat melalui Direktorat Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial (RSTS) telah bekerjasama dengan LKS yang menangani masalah sosial di Kota Bandar Lampung yakni LKS Amanah Pendidik Insan Kamil (APIK) Lampung. Program pemberdayaan gepeng dan pemulung yang dilakukan adalah Program Usaha Kemandirian bagi Gepeng dan Pemulung, dimana acuan atau landasan hukum dari program ini selain PP No. 31 Tahun 1980, juga diperkuat oleh Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 3 tahun 2010. Pemberdayaan menurut Rappaport dalam Anwas (2013:49) adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai atau berkuasa atas kehidupannya. Program pemberdayaan ini dibuat dan dilaksanakan berdasarkan kondisi dan permasalahan yang mereka miliki seperti rendahnya pendidikan, kurangnya keterampilan serta sulitnya menyalurkan minat dan bakat yang dimiliki. Program ini bertujuan untuk mengurangi jumlah gepeng dan pemulung,

mengubah sikap dan perilaku negatif serta memandirikan mereka dan juga untuk meningkatkan LKS yang terlibat dalam program rehabilitasi sosial berbasis masyarakat. LKS APIK diberi kepercayaan untuk melaksanakan program tersebut oleh Dirjen RSTS melalui Dinas Sosial Provinsi Lampung berupa bantuan modal Usaha Ekonomi Produktif (UEP), dimana setiap gepeng dan pemulung yang telah dipilih dengan kriteria tertentu dan sebelumnya telah diberikan binaan, dan bimbingan diberi bantuan berupa modal usaha. Pendanaan program ini bersumber dari dana APBD dan APBN, kemudian dijalankan sejak tahun 2011 sampai dengan sekarang. Jumlah penerima bantuan usaha kemandirian ini pada tahun 2011 adalah 30 orang, 2012 sebanyak 10 yang mendapatkan dana pengembangan dan 2013 sebanyak 8 orang, (www.apiklampung.org/gepeng.html, diakses tanggal 2 September 2014).

Sasaran program ini adalah gepeng dan pemulung di Kota Bandar Lampung. Setelah penerima dana UEP ditetapkan, kemudian APIK memberikan pelatihan kepada mereka. Pelatihan dilakukan di LKS APIK, Unila dan LP3I. Pelatihan dilakukan selama \pm 2 minggu. Setelah pelatihan selesai diberikan, kemudian dana UEP diberikan kepada para gepeng dan pemulung, setiap gepeng diberi modal usaha sebesar Rp. 7.500.000 dalam bentuk peralatan atau barang-barang keperluan usaha atau dagang. Jenis usaha kecil yang mereka lakukan diantaranya adalah membuka warung kelontongan, menjual bakso Malang, sayur, alat kosmetik serta menjual aksesoris. Ketika mereka telah diberikan modal dan menjalankan usahanya, pihak LKS APIK melakukan monitoring langsung ke tempat mereka berwirausaha. Setelah itu, untuk meningkatkan usaha kecil mereka, pada tahun selanjutnya, LKS APIK akan mengajukan proposal pengajuan

dana pengembangan kepada Kementerian Sosial, hal ini bertujuan agar usaha mereka semakin berkembang. Kerjasama dengan pemberian program pemberdayaan bagi gepeng dan pemulung kepada LKS APIK ini diharapkan mampu mengurangi jumlah keberadaan mereka di Bandar Lampung. Tetapi walaupun telah ada program yang bagus dan telah dijalankan sejak tahun 2011 ini, tidak juga bisa mengurangi jumlah gepeng dan pemulung setiap tahunnya, dan mengapa program tersebut tetap dilaksanakan. Jumlah gepeng dan pemulung di Kota Bandar Lampung masih tetap banyak dibandingkan dengan jenis PMKS lainnya. Jumlah gepeng ini semakin meningkat terutama yang bersifat musiman di saat bulan Ramadhan dan Hari Raya Idul Fitri dan hari besar lainnya. Hal ini bisa dibuktikan melalui tabel dibawah ini:

Tabel 2. Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kota Bandar Lampung Tahun 2014

| No | Jenis PMKS | Jumlah |
|----|-----------------------------|--------|
| 1 | Fakir miskin | 14.126 |
| 2 | Lansia Terlantar | 2.386 |
| 3 | Anak Disabilitas | 417 |
| 4 | Gepeng dan Pemulung | 356 |
| 5 | Korban Bencana Alam | 260 |
| 6 | Bekas Warga Binaan LP | 163 |
| 7 | Korban Penyalahgunaan NAPZA | 110 |
| 8 | Anak Jalanan | 72 |
| 9 | Korban <i>Trafficking</i> | 10 |
| 10 | Orang dengan HIV/AIDS | 2 |
| | Jumlah | 17.902 |

Sumber: Data diolah berdasarkan data dari Dinas Sosial Provinsi Lampung Tahun 2014

Berdasarkan tabel di atas, jumlah dari beberapa jenis PMKS di Kota Bandar Lampung pada tahun 2014 sebesar 17.902 orang, sedangkan untuk jumlah jenis gepeng dan pemulung berjumlah 356 orang. Jumlah ini masih tergolong banyak jika dibandingkan dengan jenis PMKS lainnya, dimana gepeng dan pemulung ini merupakan jenis PMKS terbesar ke-4 di Kota Bandar Lampung, jumlah ini meningkat pesat dari tahun sebelumnya. Hal ini sangat disayangkan mengingat

pemerintah telah melakukan berbagai hal dalam upaya penanggulangan dan pemberdayaan gepeng dan pemulung di Kota Bandar Lampung, khususnya melalui program pemberdayaan yang melibatkan LKS dan telah dilaksanakan sejak tahun 2011 lalu, tetapi hasilnya belum maksimal. Permasalahan meningkatnya jumlah gepeng dan pemulung setelah program dilaksanakan menimbulkan banyak pertanyaan, mengingat program ini memiliki anggaran tersendiri setiap tahunnya dan sekarang masih dijalankan, namun tidak juga memberikan dampak yang diinginkan, seperti berkurangnya jumlah gepeng dan pemulung, walaupun terkadang ada faktor lain yang menyebabkan meningkatnya jumlah gepeng dan pemulung tersebut. Dengan kondisi seperti ini, pertanyaan yang muncul, apakah program ini dijalankan hanya untuk menghabiskan anggaran saja atau pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan yang seharusnya.

Kurang berhasilnya suatu program yang telah dilaksanakan salah satu faktor penentunya adalah implementasi dari program tersebut. Tahapan implementasi dalam suatu kebijakan atau program merupakan tahapan yang sangat penting. Kebijakan akan dapat mencapai tujuan dan dampak yang diharapkan sangat tergantung pada pengimplementasiannya, karena sebaik atau sebagus apapun kebijakan, tidak akan ada arti jika tidak diimplementasikan dengan baik pula. Jika implementasi program berjalan dengan lancar dan tidak ada kendala berarti maka tujuan pasti akan tercapai.

Berdasarkan penjelasan tersebut, peneliti merasa tertarik untuk menganalisa bagaimana implemementasi Program Usaha Kemandirian bagi Gepeng dan Pemulung di Kota Bandar Lampung oleh LKS APIK Lampung ini. Alasannya

adalah karena peneliti merasa bahwa program yang telah ada sejak tahun 2011 ini, tidak dapat memberikan hasil yang maksimal dimana keberadaan jumlah gepeng dan terutama pemulung meningkat pesat di tahun 2014 dan ditahun sebelumnya juga tidak ada penurunan jumlah yang signifikan. Selain itu juga masih banyak ditemukannya gepeng dan pemulung yang berkeliaran di titik-titik keramaian di kota Bandar Lampung, (*www.radarlampung.co.id, diakses tanggal 10 September 2014*), seperti yang dilihat oleh peneliti sendiri, dimana setiap hari peneliti melihat keberadaan mereka di area kampus Universitas Lampung. Keberadaan gepeng dan pemulung yang ada di Kota Bandar Lampung dan area kampus ini beragam, mulai dari lansia, anak-anak, orang cacat, bahkan orang yang masih di usia produktif. Meski tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat faktor lain juga yang dapat menentukan meningkatnya jumlah mereka, namun keberhasilan program-program pemberdayaan gepeng dan pemulung juga berpengaruh terhadap keberadaan mereka, dimana salah satu indikator keberhasilan program pemberdayaan ini adalah berkurangnya jumlah gepeng dan pemulung.

Alasan peneliti memilih jenis PMKS ini adalah karena jenis PMKS lainnya yang lebih besar jumlahnya, telah banyak diteliti sedangkan untuk jenis gepeng dan pemulung masih sedikit, selain itu alasan lainnya adalah gepeng dan pemulung juga merupakan anggota masyarakat yang kurang beruntung yang juga harus diberikan perhatian khusus oleh pemerintah. Pemerintah atau negara memiliki kewajiban mutlak dalam memberikan kesejahteraan sosial kepada setiap lapisan masyarakat, hal ini sesuai dengan UUD 1945 pasal 27 ayat 1 dan 2, serta pasal 34 yang berbunyi “fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”. Sedangkan alasan peneliti memilih LKS APIK ini adalah karena peneliti ingin

melihat kontribusi dari LKS tersebut pada negara, dimana LKS ini merupakan salah satu fokus dalam studi Administrasi Negara dan juga mitra kerja pemerintah dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Dengan menganalisis implementasi program tersebut maka akan diketahui apa yang menjadi penyebab dari tidak tercapainya salah satu tujuan program. Keberhasilan dalam mengurangi jumlah, memperbaiki kualitas serta memandirikan gepeng merupakan tujuan dari program ini. Tujuan-tujuan program itu seharusnya bisa tercapai karena hal tersebut akan mampu mewujudkan stabilitas nasional, khususnya stabilitas dalam bidang ketertiban dan keamanan, dan juga merupakan pemenuhan tanggungjawab pemerintah kepada masyarakat. Dalam penyelesaian permasalahan ini diperlukan suatu penanganan yang serius oleh seluruh komponen baik pemerintah, swasta dan *civil society*.

Berdasarkan latar belakang tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dari masalah yang belum terselesaikan ini dengan judul “**Analisis Pelaksanaan Program Usaha Kemandirian bagi Gelandangan, Pengemis dan Pemulung di Kota Bandar Lampung (Studi Pada LKS Amanah Pendidik Insan Kamil (APIK) Lampung)**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah Pelaksanaan Program Usaha Kemandirian bagi Gelandangan, Pengemis dan Pemulung di Kota Bandar Lampung yang dilaksanakan oleh LKS APIK Lampung?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah di atas adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan Program Usaha Kemandirian bagi Gelandangan, Pengemis dan Pemulung di Kota Bandar Lampung yang dilaksanakan oleh LKS APIK Lampung.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik secara teoritis maupun praktis antara lain:

1. Secara teoritis, penelitian ini dapat menambah wawasan dalam Ilmu Administrasi Negara khususnya tentang implementasi kebijakan publik.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat berguna sebagai bahan masukan dan penilaian bagi instansi dan pihak-pihak terkait pelaksanaan program pemberdayaan dan penanggulangan gepeng dan pemulung di Kota Bandar Lampung.