

## **I. PENDAHULUAN**

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

Kemajuan suatu bangsa dapat dilihat dari kesejahteraan masyarakatnya, bangsa atau negara dapat dikatakan maju dan berhasil apabila kesejahteraan masyarakatnya telah terpenuhi. Salah satu penghambat dari kesejahteraan masyarakat itu sendiri adalah kemiskinan. Masalah kemiskinan dalam Nugroho (2000:77) tidak sedikit melanda pada negara berkembang, walaupun masih ada juga beberapa negara maju yang penduduknya masih mengalami kemiskinan. Dampak dari kemiskinan itu sendiri menyebabkan munculnya beberapa masalah sosial.

Masalah sosial merupakan masalah yang tidak dapat dihindari dalam kehidupan masyarakat terutama masalah di daerah perkotaan, salah satunya yaitu tingginya angka pengangguran. Selain itu, modernisasi dan industrialisasi yang terjadi juga telah membuat jarak antara si miskin dan si kaya semakin jauh. Hal ini dapat dilihat dari kenyataan bahwa warga yang kaya semakin kaya, sedangkan yang miskin semakin miskin. Permasalahan sosial tersebut merupakan akumulasi atau puncak dari berbagai kompleksitas masalah yang ada, seperti pendidikan yang

rendah, minimnya keterampilan kerja yang dimiliki, lingkungan, sosial budaya, dan lain sebagainya.

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki jumlah penduduk terbesar di dunia, dan identik dengan kemiskinan. Hal ini terjadi akibat dari ketidakseimbangan pertumbuhan penduduk dengan pembangunan. Pertumbuhan penduduk selalu diiringi dengan bertambahnya kebutuhan. Pertumbuhan penduduk merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya pertambahan kebutuhan yang beragam, dimana seseorang tidak hanya cukup memiliki satu kebutuhan saja, akan tetapi memiliki kebutuhan yang beraneka ragam. Kebutuhan-kebutuhan tersebut meliputi kebutuhan pangan, sandang, papan, lapangan pekerjaan, dan pendidikan.

Faktanya tidak semua masyarakat dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut. Hal ini terlihat dari masih banyaknya warga masyarakat yang dari sisi ekonomi tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Jumlah penduduk miskin di Bandar Lampung sampai akhir 2011 mencapai angka 215.000 jiwa (Sumber: <http://lampung.bps.go.id>, diakses pada tanggal 25 Oktober 2013). Hal ini menunjukkan bahwa kesejahteraan untuk seluruh masyarakat itu sendiri belum sepenuhnya tercapai. Rendahnya tingkat kesejahteraan tersebut dapat dilihat dari belum meratanya pembangunan di setiap daerah, terutama daerah-daerah pelosok atau pinggiran, yang sering luput dari perhatian pemerintah.

Hal inilah yang terjadi pada wilayah Provinsi Lampung, dimana tidak meratanya pertumbuhan dan pembangunan. Pembangunan hanya difokuskan pada wilayah

kota saja, yakni Bandar Lampung. Pembangunan di Bandar Lampung memang mengalami kemajuan yang begitu pesat, terlihat dari berbagai pembangunan yang dilakukan terutama dalam hal infrastruktur, seperti pembangunan jalan raya, pembangunan gedung-gedung bertingkat yang semakin meningkat contoh *mall* dan sebagainya. Akibatnya tidak sedikit masyarakat yang ada di desa atau pinggiran Provinsi Lampung memutuskan untuk datang ke Bandar Lampung. Mereka ingin mencoba peruntungan di kota dan berharap bisa merubah nasib dan perekonomian mereka menjadi lebih baik. Namun hal tersebut tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian dan pengetahuan yang terspesialisasi.

Pada akhirnya mereka yang terlanjur datang ke kota dan tidak memiliki bekal yang cukup untuk mendapat pekerjaan yang layak, bekerja serabutan dan tidak tetap. Walaupun begitu mereka tetap bertahan tinggal di kota, karena mereka berpikir lebih mudah mendapatkan uang di kota daripada di desa. Pola pikir seperti inilah yang menyebabkan kebanyakan masyarakat desa memberanikan diri datang ke kota walaupun tidak memiliki bekal keahlian. Jika hal ini dibiarkan terus-menerus maka yang terjadi adalah perluasan masalah sosial di Bandar Lampung, contohnya yang banyak terjadi di wilayah perkotaan lain yaitu semakin maraknya pengemis dan gelandangan di Bandar Lampung.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti saat pra riset bersama Bapak Herman Karim, selaku Kabid Tibum Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandar Lampung pada tanggal 9 September 2013, banyak diantara pengemis ini yang berasal dari luar Bandar Lampung, hal semacam ini biasa disebut dengan gangguan Trantib Lintas Batas, dimana para pengemis tersebut berasal dari luar

kota Bandar Lampung yang datang dan kemudian menjadi masalah sosial yang mengganggu keamanan dan ketertiban kota, dengan cara mengemis dan berkeliaran di tempat umum. Tempat umum yang dimaksud seperti lampu merah, pasar tradisional, terminal dan tempat-tempat umum lainnya sehingga mengganggu kenyamanan masyarakat.

**Tabel 1 : Data anak jalanan (anjol) dan gelandangan dan pengemis (gepeng) yang ada di Bandar Lampung tahun 2012**

| No. | Kategori     | Laki-Laki | Perempuan | Jumlah |
|-----|--------------|-----------|-----------|--------|
| 1.  | Anak Jalanan | 52        | 7         | 59     |
| 2.  | Gepeng       | 9         | -         | 9      |

(Sumber: Data diolah peneliti berdasarkan data dari Dinas Sosial Kota Bandar Lampung tahun 2013)

Berdasarkan data tersebut maka peneliti menyimpulkan bahwa masih banyaknya masalah di jalanan yang di dominasi oleh anak-anak. Data pada pra riset yang telah peneliti lakukan pada saat mengikuti kegiatan penertiban atau razia Tim Satpol PP Kota Bandar Lampung pada tanggal 25 September 2013, peneliti melihat diantara anak *punk* yang tertangkap tersebut ada beberapa diantaranya yang masih dibawah umur. Anak-anak ini rata-rata masih berusia dibawah 17 tahun, dan kebanyakan dari mereka yang putus sekolah pada saat duduk di bangku sekolah dasar (SD). Ada juga anak-anak yang secara sengaja di eksploitasi oleh orang tuanya untuk mengemis di jalanan.

Anak-anak jalanan ini biasanya berada di tengah keramaian tempat umum, dengan berbagai aktivitas mereka mulai dari yang berjualan minuman dan makanan ringan, membuka jasa semir sepatu, mengamen, berjualan koran, mengemis, bahkan ada juga diantara anak-anak tersebut yang hidup

menggelandang. Anak-anak ini kebanyakan masih berusia dibawah 18 tahun. Pada dasarnya anak-anak adalah generasi penerus bangsa, maka dari itu pertumbuhan dan perkembangan anak-anak perlu mendapat perhatian yang lebih, terutama dalam hal pendidikan. Tidak jarang dari mereka yang masih balita, usia mereka yang masih sangat kecil sangat besar peluang mereka untuk terkena penyakit seperti masuk angin, gangguan pernapasan dan berbagai penyakit lainnya, hal ini dikarenakan kekebalan tubuh mereka masih sangat lemah. Sebagaimana telah tertuang pada Undang Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang menyatakan bahwa setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial.

Anak jalanan pada hakikatnya menurut Bagong Suyanto (2010:204) adalah korban dan fenomena yang timbul sebagai efek samping dari kekeliruan atau ketidaktepatan pemilihan model pembangunan yang selama ini terlalu menekankan pada aspek pertumbuhan dan bias pembangunan wilayah yang terlalu memusat di berbagai kota besar. Berdasarkan pengertian tersebut maka disimpulkan bahwa persepsi mengenai pembangunan wilayah yang terlalu terpaku pada pertumbuhan pembangunan, padahal pembangunan tidak hanya meliputi pertumbuhan dan pembangunan gedung-gedung bertingkat saja, tetapi juga mencakup pembangunan dari kualitas masyarakat itu sendiri yang tidak kalah lebih pentingnya, seperti peningkatan pendidikan dan kesehatan.

**Tabel 2 : Data anjal dan gepeng Tahun 2013**

| No. | Kategori     | Laki-Laki | Perempuan | Jumlah |
|-----|--------------|-----------|-----------|--------|
| 1.  | Anak Jalanan | 30        | -         | 30     |
| 2.  | Anak Punk    | 78        | 10        | 88     |
| 3.  | Pengemis     | 40        | 20        | 60     |
| 4.  | Pengamen     | 35        | 6         | 41     |

(Sumber: Data diolah peneliti berdasarkan data dari Tim Satpol PP Bandar Lampung tahun 2013)

Berdasarkan data diatas, anak-anak yang tertangkap dalam razia yang dilakukan oleh Tim Satpol PP sepanjang tahun 2013 terhitung sampai September 2013, data yang diperoleh menunjukkan tingginya anak jalanan yang ada di jalanan berperan sebagai anak *punk*. Banyak faktor yang mempengaruhi mereka untuk memutuskan hidup di tengah jalan mulai dari kemiskinan, sampai permasalahan internal dalam keluarga. Permasalahan dalam keluarga itu biasanya dikarenakan orang tua yang telah berpisah, secara psikologis hal ini sangat mempengaruhi jiwa sang anak.

Kegiatan mengemis dan mengamen yang dilakukan anak-anak maupun remaja merupakan suatu komunitas yang teroganisir. Hal ini sejalan dengan pernyataan Bapak Asrin, selaku Komandan Propos Polisi Pamong Praja Kota Bandar Lampung, pada tanggal 3 September 2013 yang mengatakan bahwa banyak diantara anak jalanan serta gelandangan dan pengemis (gepeng) tersebut yang memang sengaja dikoordinir oleh pihak tertentu, seperti contohnya anak jalanan yang ada di bawah ramayana, mereka merupakan satu kesatuan kelompok yang dinaungi oleh oknum tertentu. Pagi harinya mereka dibawa dengan menggunakan mobil *pick-up*, lalu diturunkan pada titik-titik tertentu, salah

satunya dibawah ramayana tersebut, kemudian dijemput kembali pada malam harinya.

Yang dimaksud berkelompok dalam hal ini adalah mereka yang secara sengaja membuat anggota dimana anggota itu terdiri dari teman atau keluarga mereka sendiri. Terutama apabila salah satu mereka ada yang memiliki keterbatasan fisik atau cacat, misalnya seperti buta. Selain itu ada pula yang turut melibatkan balita, hal ini dimaksudkan untuk semakin menarik simpati dari orang lain.

Tidak sedikit dari pengemis-pengemis ini juga yang hidup menggelandang di sembarang tempat, seperti banyak ditemui jika di malam hari di depan kawasan pertokoan/ruko, pinggir jalan, dan tempat umum lainnya mereka gunakan untuk tidur. Kehidupan seperti ini terpaksa mereka lakukan karena mereka tidak memiliki tempat tinggal tetap. Istilah gelandangan menurut Sudarsono (1991:59) berarti selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap. Hasil wawancara peneliti terhadap salah satu anggota tim penertiban satpol PP, pada tanggal 25 September 2013, tidak semua pengemis itu adalah gelandangan, karena banyak juga pengemis yang sudah memiliki tempat tinggal tetapi melakukan pekerjaan sebagai pengemis, dikarenakan mereka malas bekerja, ditambah lagi dengan penghasilan yang diperoleh dari mengemis itu sendiri yang cukup besar yaitu kisaran antara Rp 300.000 sampai Rp 500.000 per hari.

Anak jalanan, gelandangan dan pengemis merupakan permasalahan publik, karena menyangkut kenyamanan masyarakat. Keberadaaan anak jalanan serta gelandangan, dan pengemis ini dianggap telah mengganggu kenyamanan masyarakat pengguna jalan dan merusak keindahan kota, karena biasanya

mereka beroperasi di tengah keramaian masyarakat seperti lampu merah, pasar tradisional, terminal, dan tempat umum lainnya. Gambaran kejadian tersebut sering peneliti perhatikan sehari-hari banyak di protokol Jl Pramuka, lampu merah Way Halim, Jl. Diponegoro, kawasan Pasar Tengah, jembatan penyebrangan di daerah ramayana dan pasar bambu kuning dan lain sebagainya. Selain mengganggu kelancaran dan kenyamanan bagi pengendara, keberadaan mereka di pinggir jalan sangat membahayakan keselamatan mereka sendiri.

Maka dari itu sudah seharusnya pemerintah dapat lebih tanggap dalam mengatasi permasalahan anak jalanan, gelandangan dan pengemis, sehingga permasalahan ini dapat segera diselesaikan. Sebelum Pemerintah mengeluarkan Perda No. 3 Tahun 2010 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis, tentu saja Dinas Sosial sebagai lembaga pemerintahan sesuai dalam tugas pokoknya yaitu memberikan pelayanan sosial dan rehabilitasi. Selain itu ada juga beberapa lembaga non-pemerintah yang berperan dalam penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis, seperti LAdA, APIK, sedangkan dari sektor swasta yaitu Yayasan Sinar Jati Lampung. Ketiganya memiliki peran tersendiri.

Secara keseluruhan LSM LAdA sebagai lembaga monitoring yang melakukan kontrol terhadap berjalannya Perda tersebut, dalam pelaksanaannya banyak sekali memberikan masukan kepada Pemerintah, baik sebelum Perda tersebut diberlakukan ataupun setelah disahkannya kebijakan tersebut. LSM APIK selaku lembaga yang melakukan pendampingan terhadap anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Sedangkan Yayasan Sinar Jati sebagai lembaga yang melakukan

rehabilitasi. Sebelum Perda itu diputuskan mereka hanya menjalankan perannya masing-masing.

Dalam Perda No. 3 Tahun 2010 dijelaskan pada pasal 6 (3) bahwa Pelaksanaan usaha pembinaan dilakukan oleh Dinas sosial dan/atau bekerjasama dengan instansi terkait serta unsur masyarakat, organisasi sosial dan organisasi kemasyarakatan. Oleh karenanya dalam pemenuhan hak-hak anak jalanan dan gepeng pun diperlukan adanya peran dari semua *stakeholder* baik lembaga pemerintahan maupun non-pemerintahan untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara bersama dan saling berinteraksi. Sebagaimana tercantum dalam naskah Program Nasional Bagi Anak Indonesia (PNBAI) 2015 bahwa sebagai upaya pemenuhan hak-hak anak diperlukan adanya upaya mendorong semua tindakan yang menyangkut kepentingan anak, baik yang dilakukan oleh lembaga pemerintah, lembaga peradilan, lembaga legislatif maupun masyarakat akan memberikan prioritas tinggi kepada pemenuhan dan perlindungan hak-hak anak, demi kepentingan terbaik anak Indonesia. Masing-masing pihak saling bekerja sama sehingga tercapai sinergi antar pihak dalam pelaksanaan program pembangunan yang berkaitan dengan penanganan masalah-masalah anak (sumber: <http://www.bappenas.go.id>, pada tanggal 20 Desember 2013).

Masing-masing *stakeholder* tersebut memiliki peran yang sangat penting sesuai dengan tugas mereka dalam melaksanakan penertiban anak jalanan dan gepeng. Tugas Satpol PP sebagaimana tertuang dalam Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2013 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Satpol PP Kota Bandar Lampung pasal 3 bahwa Satpol PP mempunyai tugas pokok

menegakkan peraturan daerah, menyelenggarakan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat dan perlindungan masyarakat. Salah satu tugas Satpol PP menyelenggarakan ketertiban umum dari segala macam gangguan, termasuk anak jalanan serta gelandangan dan pengemis yang ada di tempat-tempat umum. Peran Satpol PP dalam hal ini sangat penting dalam pelaksanaan penertiban anak jalanan serta gelandangan dan pengemis, penertiban dilakukan oleh Satpol PP setiap sore berdasarkan pernyataan bapak Asrin selaku Komandan Propos Satpol PP pada tanggal 3 September 2013. Setelah ditangkap anak-anak ini didata dan kemudian diserahkan kepada Dinas Sosial.

Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2008 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Sosial Kota Bandar Lampung pasal 3 dijelaskan bahwa tugas pokok dinas sosial yaitu melaksanakan urusan pemerintah daerah dibidang kesejahteraan sosial berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Anak jalanan serta gelandangan dan pengemis merupakan salah satu masalah kesejahteraan sosial, dalam hal ini dinas sosial memiliki peran sebagai tempat menampung anak-anak jalanan dan gepeng yang telah ditangkap oleh Satpol PP. Yayasan sinar jati itu sendiri dalam hal ini berperan sebagai lembaga swasta yang menampung anak-anak serta gepeng dari Dinas Sosial yang sudah sepatutnya harus dibina.

Berdasarkan penjelasan diatas, telah dijelaskan bahwa tiap masing-masing *stakeholder* terlibat dan memiliki peran yang sangat penting dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu masing-masing pihak diharapkan mampu menciptakan interaksi dan hubungan sistem kerjasama yang baik. Dengan adanya hubungan kerja sama yang baik antar pemerintah, swasta dan masyarakat maka akan

tercipta pemerintahan yang baik dan tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai. Sebagaimana dikatakan oleh Sedarmayanti ((2012:47) bahwa *good governance* yang efektif menuntut adanya kerja sama yang baik dan integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi. Kerja sama ini tentunya dibutuhkan komitmen semua pihak terkait, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Permasalahan anak jalanan, gelandangan dan pengemis merupakan suatu permasalahan yang kompleks. Maka dari itu permasalahan ini perlu melibatkan banyak pemangku kepentingan (*multistakeholders*). Meskipun telah ada peraturan daerah mengenai larangan mengemis, namun pada kenyataannya masih banyak anak jalanan dan gepeng di tempat-tempat umum di kota Bandar Lampung. Banyaknya pemangku kepentingan sehingga diperlukan kerja sama antar masing-masing pihak agar tercapai tujuan yang ingin dicapai. Maka dari itu peneliti dalam penelitian ini tertarik untuk mengkhususkan mengkaji tentang keterlibatan *multistakeholders* dalam penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Bandar Lampung.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana interaksi *multistakeholder* dalam penanganan masalah anak jalanan serta gelandangan dan pengemis (gepeng) di Bandar Lampung?

2. Prinsip apa saja yang digunakan dalam penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis keterlibatan *multistakeholder* dalam penanganan masalah anak jalanan dan gepeng di Bandar Lampung.
2. Menganalisis prinsip apa saja yang digunakan dalam penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis.

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara teoritis atau akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bermanfaat bagi perkembangan ilmu Administrasi Negara, khususnya mengenai tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dilakukan oleh beberapa *stakeholder* dalam penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada seluruh *stakeholder* dalam menertibkan permasalahan anak jalanan serta gelandangan dan pengemis di Bandar Lampung.