

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

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. Kemiskinan merupakan masalah yang menyebabkan masyarakat mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan hidup termasuk dalam hal pelayanan pendidikan dan kesehatan. Kemiskinan seringkali dipahami dalam pengertian yang sangat sederhana yaitu sebagai keadaan kekurangan uang, rendahnya tingkat pendapatan dan tidak terpenuhinya kebutuhan dasar hidup sehari-hari. Ketidak mampuan memenuhi kebutuhan hidup secara mandiri bagi setiap orang merupakan suatu masalah serius, khususnya bagi orang dewasa secara jasmani dan rohani (Siagian, 2011:137). 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.

Terlebih bagi Indonesia, sebagai sebuah negara berkembang, masalah kemiskinan adalah masalah yang sangat penting dan pokok dalam upaya pembangunannya. Meskipun jumlah masyarakat miskin di Indonesia menurun yakni pada bulan September 2016, jumlah penduduk miskin dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan di Indonesia mencapai 27,76 juta orang 10,70%, berkurang sebesar 0,25 juta orang dibandingkan dengan kondisi Maret 2016 yang sebesar 28,01 juta orang 10,86%, (Badan Pusat Statistik Republik Indonesia). Pada perhitungan warga miskin Badan Pusat Statistik menurun tetapi dalam kenyataannya masih banyak warga Indonesia yang menjadi pengangguran, pengemis, gelandangan, dan bahkan masalah kriminal serta kekerasan. Kemiskinan merupakan permasalahan yang sudah menjamur untuk dijadikan sorotan bagi sebagian masyarakat di Indonesia. Menurut (Adisasmita, 2011:174) menjelaskan kemiskinan merupakan masalah pembangunan di berbagai bidang yang ditandai oleh pengangguran, keterbelakangan, dan keterpurukan. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya kepada kegiatan sosial ekonomi, sehingga tertinggal jauh dari kelompok masyarakat lain yang mempunyai potensi lebih tinggi.

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 dan pemulung. Berdasarkan data yang dihimpun oleh Kementerian Sosial, tercatat pada tahun 2012 jumlah gelandangan di Indonesia mencapai 18.599 orang dan jumlah pengemis mencapai 178.262 orang (Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2014). Angka tersebut masih perlu diteliti kembali mengingat kelompok gelandangan dan pengemis ini memiliki mobilitas yang tinggi, sehingga data riilnya dapat saja lebih tinggi (Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2014).

Gelandangan dan pengemis merupakan kantong kemiskinan yang hidup di perkotaan karena desakan faktor ekonomi. Masalah keberadaan gelandangan dan pengemis ini menjadi masalah sosial yang terjadi setiap tahun dan cukup sulit ditangani baik bagi wilayah penerima (perkotaan) maupun bagi wilayah pengirim (pedesaan). Keberadaan gelandangan dan pengemis ini menimbulkan beberapa dampak negatif yang ditandai dengan ketidaktertiban dalam bersosial karena status pemukimannya yang illegal bertempat tinggal di lahan yang bukan miliknya pribadi, pada umumnya bermukim di rumah kardus bantaran sungai, kolong jembatan, dan depan pertokoan yang ada. Selain itu juga ketidaknyamanan khususnya dalam berlalu lintas serta mengganggu keindahan Kota dan bisa menurunkan citra Kota. Oleh sebab itu kebijakan pemerintah menjadi faktor utama

dalam menangani gelandangan dan pengemis. Kebijakan adalah Keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga yang berwenang untuk memecahkan masalah atau mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat (Abidin, 2012:19).

Salah satu dari banyak Kota yang memiliki masalah yang sama seperti keberadaan gelandangan dan pengemis adalah Kota Malang yang berada di Provinsi Jawa Timur. Kota Malang memiliki luas wilayah 110.06 km dengan jumlah penduduk adalah 887.443 jiwa di tahun 2016, (suryamalang.tribunnews.com 7 April 2017). Dengan besarnya jumlah penduduk yang ada di Kota Malang, pemerintah Kota Malang harus bekerja keras untuk meningkatkan pelayanan publik dalam kesejahteraan masyarakat. Dengan adanya permasalahan mengenai gelandangan dan pengemis di Kota Malang, pihak pemerintah melalui Kementerian Sosial Republik Indonesia mencanangkan sebuah program yang bernama “Desaku Menanti” sebagai salah satu bentuk penanganan masalah gelandangan dan pengemis.

Program Desaku Menanti adalah sebuah program rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis yang dilakukan secara terpadu, berbasis desa (Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2014). Bentuk rehabilitasi sosial yang ditawarkan di dalam program ini berbeda dengan bentuk rehabilitasi sosial bagi gelandangan dan pengemis pada tahun-tahun sebelumnya yang belum mampu menjawab pemenuhan kebutuhan fisik, psikis, sosial dan juga spiritual. Oleh karena itu, pembaharuan dari program Desaku Menanti ini ditujukan kepada keluarga

gelandangan dan pengemis dimana akan diberikan keterampilan-keterampilan khusus, sehingga dari keterampilan yang telah diajarkan tadi mampu menghasilkan suatu hal baru yang dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidup keluarganya, sehingga nantinya mereka tidak kembali lagi menggelandang ataupun mengemis.

Pelaksanaan program Desaku Menanti sebanyak 40 Kepala Keluarga gelandangan dan pengemis asli Kota Malang akan merasakan realiasi dari program Desaku Menanti ini. Ke 40 Kepala Keluarga (yang selanjutnya disebut KK) tersebut berasal dari berbagai daerah di Kota Malang, diantaranya Kecamatan Sukun, Janti, Kecamatan Kedungkandang, Kecamatan Blimbing, dan Kecamatan Klojen dengan perincian sebagai berikut :

**Tabel 1.** Jumlah Kepala Keluarga Terpilih Program Desaku Menanti

<b>Kecamatan</b>	<b>Jumlah Kepala Keluarga</b>
Sukun	20
Jati	1
Kedungkandang	16
Blimbing	2
Klojen	1
<b>JUMLAH</b>	<b>40</b>

*Sumber : Lembaga Kesejahteraan Sosial Mutiara Insani Kota Malang 2016.*

Berdasarkan tabel data di atas bahwa jumlah KK terbanyak terdapat pada Kecamatan Sukun yaitu sebanyak 20 KK, selanjutnya Kecamatan Kedungkandang

sebanyak 16 KK, Kecamatan Blimbing sebanyak 2 KK, dan yang paling sedikit terdapat pada Kecamatan Jati dan Kecamatan Klojen sebanyak 1 KK. Realisasi program Desaku Menanti dari Kementerian Sosial hingga sampai pada gelandangan dan pengemis (yang selanjutnya disebut Warga Binaan Sosial atau WBS) Kota Malang melibatkan beberapa pihak. Berdasarkan data yang dihimpun dari salah satu pendamping WBS melalui proses wawancara, adapun pihak-pihak yang terlibat adalah Kementerian Sosial Republik Indonesia, Dinas Sosial, Kota Malang, dan Lembaga Kesejahteraan Sosial (yang selanjutnya disebut LKS) Mutiara Insani. Adapun tugas-tugas yang diampu oleh ketiga pihak tersebut yaitu :

1. Kementerian Sosial Republik Indonesia, sebagai penancang program Desaku Menanti serta perealisasi pencairan dana. Dana yang dikucurkan dalam program ini berjumlah 1,9 miliar yang kemudian menghubungi pihak-pihak terkait.
2. Dinas Sosial Kota Malang, untuk mendata para calon WBS sesuai dengan kriteria yang ada. Dalam hal ini bentuk kriteria WBS tidak diketahui oleh narasumber. Bersamaan dengan hal tersebut, Dinas Sosial juga bekerjasama dengan pemerintah Kota Malang untuk melakukan pemilihan lahan terkait dengan pendirian rumah para WBS di suatu daerah di Kota Malang, yang pada akhirnya dari pemerintah Kota Malang memberikan tanah dengan status pinjam-pakai yang terletak Kampung Kesetiakawanan Sosial Margo Mulyo Dusun Baran Kelurahan Tlogowaru Kecamatan Kedungkandang

Kota Malang untuk keberhasilan program Desaku Menanti. Alur selanjutnya ialah menghubungi mitra kerja Dinas Sosial yaitu LKS Mutiara Insani.

3. LKS Mutiara Insani, sebagai lembaga yang akan menerima dana dan mengeksekusi program Desaku Menanti ini. Dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pendampingan, evaluasi, hingga pengembangan program Desaku Menanti.

Program Desaku Menanti merupakan salah satu upaya dari Kementerian Sosial Republik Indonesia untuk mengentaskan masalah kemiskinan di Indonesia. Program Desaku Menanti di resmikan di Kota Malang pada tanggal 25 Maret 2016 dan telah di realisasikan pada tanggal 12 Agustus 2016 di Kampung Kesetiakawanan Sosial Margo Mulyo Dusun Baran Kelurahan Tlogowaru Kecamatan Kedungkandang Kota Malang. Program Desaku Menanti menampung warga yang berlatar belakang pengemis dan pengamen, tercatat sekitar ada 40 KK yang terdiri atas 146 jiwa (Dinas Sosial, 2017). Mereka menggunakan fasilitas rumah yang berisi satu kamar tidur, almari, meja, kursi dan tempat tidur. Satu rumah bisa ditempati 5 orang, terdiri anak dan suami istri. Para WBS program Desaku Menanti akan diberi pembinaan dan sosialisasi oleh Dinas Sosial yang bekerjasama dengan LKS Mutiara Insani untuk mengembangkan usaha dan bisnis yaitu melalui kreativitas yang memiliki nilai jual ekonomi dan mengubah mindset-nya untuk mengembangkan kesejahteraan perekonomiannya. Dalam pembinaan melalui beragam kreativitas seperti membuat kerajinan, hasil produksi olahan

makanan dan minuman yang bertujuan untuk memberikan kebutuhan kesejahteraan hidupnya. Dinas Sosial sangat apresiasi kepada warga binaan dengan melihat kreativitasan, mereka mengelola produk makanan, seperti telur asin, miniatur dari kayu, susu kedelai, sari jagung, dan pakaian. Dengan ini program Desaku Menanti dapat memberikan peningkatan ekonomi yang bagus, selain itu warga binaan juga harus menjaga, merawat rumahnya dan fasilitas yang diberikan pemerintah dengan baik.

Berdasarkan dengan masalah yang telah di uraikan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam tentang **“Pelaksanaan Program Desaku Menanti Dalam Penanganan Gelandangan-Pengemis (Gepeng) Di Kota Malang (Studi pada Dinas Sosial Kota Malang)** dengan alasan bahwa Kota Malang merupakan wilayah dengan tingkat ekonomi yang tinggi yang menarik masyarakat daerah sekitar. Namun kehadiran masyarakat yang berwujud gelandangan dan pengemis pasti tidak luput dari permasalahan sosial ekonomi yang menjadikan faktor penghambat terbesar dalam proses pembangunan Kota, misalnya pembangunan dalam penataan permukiman, infrastruktur jalan dan lain-lain. Permasalah tersebut adalah kondisi kemiskinan yang perlu untuk dikendalikan guna terwujud kesejahteraan penduduk secara menyeluruh.



## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Program “Desaku Menanti” Dalam Penanganan Gelandang-Pengemis (Gepeng) Di Kota Malang ?
2. Apa sajakah faktor-faktor yang menghambat Pelaksanaan Program “Desaku Menanti” Dalam Penanganan Gealandangan-Pengemis (Gepeng) Di Kota Malang ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka terdapat beberapa tujuan penelitian dari rumusan masalah yang ada, yaitu :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis tentang Pelaksanaan Program “Desaku Menanti” Dalam Penanganan Gelandangan-Pengemis (Gepeng) Di Kota Malang.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis tentang faktor-faktor yang menghambat Pelaksanaan Program “Desaku Menanti” Dalam Penanganan Gelandangan-Pengemis (Gepeng) Di Kota Malang.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Akademisi :
  - a. Sebagai sumbangan pemikiran serta wacana terkait dengan Pelaksanaan Program “Desaku Menanti” Dalam Penanganan Gelandangan-Pengemis (Gepeng) Di Kota Malang.

- b. Sebagai sumbangan bahan referensi bagi peneliti berikutnya yang mempelajari fenomena yang sama.
2. Secara Praktis :
    - a. Bagi masyarakat sebagai pengetahuan mengenai pentingnya Pelaksanaan Program “Desaku Menanti” Dalam Penanganan Gelandangan-Pengemis (Gepeng) Di Kota Malang.
    - b. Bagi Pemerintah penelitian ini dapat menjadi bahan masukan Mengenai Pelaksanaan Program “Desaku Menanti” Dalam Penanganan Gelandangan-Pengemis (Gepeng) Di Kota Malang.

## **E. Sistematika Pembahasan**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam Bab ini peneliti mencantumkan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, baik secara akademis maupun secara praktis, dan sistematika pembahasan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pembahasan pada bab ini akan menunjukkan tentang (1) Kebijakan Publik, (2) Program Desaku Menanti, (3) Gelandangan dan Pengemis.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Dalam Bab ini peneliti mencantumkan Jenis Penelitian, Fokus Penelitian, Pemilihan Lokasi dan Situs Penelitian, Sumber Data, Jenis Data, Teknik Pengumpulan Data, Instrumen Penelitian, Keabsahan Data dan Analisis Data.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini peneliti dengan menjelaskan tentang Penyajian Data. Untuk memperjelas hal ini maka dalam pembahasan mencantumkan tentang Pelaksanaan Program “Desaku Menanti” Di Dalam Penanganan Gelandangan-Pengemis (Gepeng) Di Kota Malang terkait dalam mengatasi gelandangan dan pengemis di Kota Malang sekaligus faktor-faktor yang menghambat Program “Desaku Menanti”. Kemudian di akhir pembahasan bab ini peneliti menunjukkan analisis dan interpretasi hasil temuan penelitian.

### **BAB V PENUTUP**

Bab ini terdiri dari sub bab yaitu Kesimpulan dan saran-saran. Kesimpulan sebagai jawaban atau hasil dari penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan. Sedangkan saran merupakan pendapat ilmiah tambahan dari penulis mengenai hal-hal ideal atau konkrit yang telah atau dapat ditempuh untuk melengkapi penelitian-penelitian selanjutnya, sehingga peneliti ini dapat menjadi karya penelitian yang bermanfaat.