

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Implementasi kebijakan merupakan langkah penting untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditentukan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang tepat sasaran dan terukur capaiannya menjadi kunci untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditentukan. Untuk itu mekanisme pemantauan yang tepat diperlukan untuk memastikan program terlaksana sesuai dengan harapan (Winarno, 2007).

Tujuan kebijakan harus dicapai melalui implementasi kebijakan. Namun, implementasi kebijakan seringkali menghadapi berbagai masalah, seperti ketidakjelasan komunikasi antara pelaksana dan penerima manfaat. Jika ingin implementasi kebijakan dapat berjalan efektif, maka penting bagi seluruh personel yang terlibat untuk menerima dan memiliki pemahaman yang jelas serta akurat tentang maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut. Jika para pembuat kebijakan melihat adanya ketidakjelasan dalam rincian atau spesifikasi kebijakan, mereka tidak akan mampu memahami dengan tepat apa yang sebenarnya ingin dicapai atau diarahkan melalui kebijakan tersebut. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya komunikasi yang efektif antara pemerintah dan masyarakat untuk memastikan bahwa kebijakan dilaksanakan dengan baik (Ichsan & Hafni, 2024).

Kekurangan dana dan sumber daya manusia seringkali menyebabkan masalah dalam implementasi kebijakan. Sumber daya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) menyebabkan pengawasan yang tidak efektif, yang menghambat pelaksanaan program (Ichsan & Hafni, 2024). Hal ini sejalan

dengan Saifuddin, et, al (2015) yang menunjukkan bahwa kekurangan dana dan sumber daya manusia, termasuk pengawasan yang tidak efektif, telah menjadi faktor penghambat dalam implementasi kebijakan. Kemudian, berdasarkan penelitian Rachmawati dan Rahayu (2020) serta Merlindha (2015), juga ditemukan bahwa program rehabilitasi sosial untuk mengatasi permasalahan pengemis dan gelandangan menghadapi tantangan yang saling berkaitan, terutama dalam hal pelaksanaan yang belum optimal dan dukungan sumber daya yang tidak memadai. Rachmawati dan Rahayu (2020) menemukan bahwa kegagalan program rehabilitasi sosial terlihat dari banyaknya pengemis yang kembali ke jalan setelah mengikuti program, menunjukkan ketidakmampuan program dalam memberikan solusi jangka panjang dan efek jera. Hal ini diperkuat oleh temuan Merlindha (2015) yang menyoroti tantangan seperti stigma sosial, kurangnya sumber daya, dan koordinasi antar lembaga yang tidak optimal.

Kebijakan rehabilitasi sosial pengemis merupakan contoh nyata dari upaya pemerintah dalam menangani masalah pengemis yang kompleks. Implementasi kebijakan ini bukan sekadar memberikan bantuan sesaat, melainkan sebuah proses holistik yang memerlukan pendekatan terintegrasi. Sinergi antar berbagai sumber daya, baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga swadaya masyarakat, hingga peran aktif masyarakat, menjadi kunci utama dalam mencapai tujuan rehabilitasi sosial secara optimal.

Kebijakan rehabilitasi sosial dalam menangani pengemis ternyata belum efektif dan masalah ini merupakan masalah utama yang dapat dilihat dari masih banyaknya pengemis yang berkeliaran di berbagai tempat. Pelaksanaan rehabilitasi sosial pengemis sering kali menghadapi sejumlah tantangan. Salah

satu hambatan utama adalah adanya stigma sosial yang melekat pada individu tersebut, yang dapat menghalangi mereka untuk reintegrasi ke dalam masyarakat. Selain itu, kurangnya kerjasama antara berbagai lembaga pemerintah dan organisasi non-pemerintah dapat mengurangi efektivitas dari program rehabilitasi yang ada (Hidayati, 2020).

Kebijakan rehabilitasi sosial seharusnya berfungsi untuk mengurangi angka pengemis melalui program-program pemberdayaan dan integrasi sosial. Namun, kebijakan ini seringkali dipertanyakan karena kurangnya implementasi yang tepat sasaran. Meskipun terdapat program rehabilitasi, jumlah pengemis di daerah perkotaan cenderung meningkat setiap tahunnya (Lihat Tabel 1.1).

Maraknya fenomena pengemis di Aceh, khususnya di Kabupaten Bireuen menunjukkan bahwa masalah rehabilitasi sosial pengemis juga menjadi persoalan sosial yang terjadi di tingkat regional tertentu seperti di Provinsi Aceh. Penyebabnya diantaranya terkait dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat tertentu yang kurang menunjang. Sejalan dengan hal itu, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menjadi pedoman bagi Pemerintah Kabupaten Bireuen.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial mengamanatkan penyelenggaraan program kesejahteraan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial bagi kelompok rentan, termasuk pengemis. Program rehabilitasi sosial dalam Undang-Undang tersebut dalam pasal 7 ayat 3 mencakup motivasi dan diagnosis psikosional, perawatan dan pengasuhan, pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan, bimbingan mental spiritual, bimbingan fisik, bimbingan sosial dan konseling psikosional, pelayanan aksebilitas, bantuan dan

asistensi sosial, bimbingan resosialisasi, bimbingan lanjut dan/atau rujukan. Namun, implementasi kebijakan ini masih menghadapi berbagai tantangan, seperti kurangnya koordinasi antar lembaga, keterbatasan sumber daya, dan stigma sosial yang melekat pada pengemis. Dengan demikian, evaluasi terkait implementasi kebijakan tersebut menjadi relevan dilakukan. Data mengenai jumlah pengemis di Kabupaten Bireuen dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Pengemis dalam Beberapa Kecamatan di Kabupaten Bireuen**  
**Tahun 2023 dan 2024**

Kecamatan	Jumlah Pengemis	
	2023	2024
Kota Juang	1	2
Gandapura	5	2
Jeunieb	2	1
Makmur	1	-
Peudada	3	1
Peulimbang	1	-
Jeumpa	4	5
Peusangan	-	2
Peusangan Selatan	2	-
Peusangan Siblah Krueng	-	2

Sumber: *Dinas Sosial Kabupaten Bireuen (2024)*

Berdasarkan wawancara awal yang peneliti lakukan kepada Penyuluh Sosial yang melakukan bimbingan kepada pengemis di Dinas Sosial Kabupaten Bireuen, beliau mengatakan bahwa data pengemis yang ada dalam lima tahun kebelakang ini hanya dari tahun 2023 sampai 2024 saja, sedangkan tahun 2020 sampai 2022 tidak terdata. Beliau juga mengatakan bahwa data jumlah pengemis diatas hanya beberapa saja yang terdata, sedangkan banyak pengemis-pengemis lain tidak terdata.

Berdasarkan laporan yang diperoleh dari website berita Aceh Trend (2019) dan Modus Aceh (2022) dijelaskan bahwa keberadaan pengemis yang ada di Kabupaten Bireuen sebenarnya tidak semua berasal dari Kabupaten Bireuen saja, tetapi juga dari beberapa kabupaten lain. Kurangnya perhatian pemerintah Kabupaten Bireuen dalam melakukan rehabilitasi sosial pengemis menjadi penyebab semakin bertambahnya pengemis yang berkeliaran. Bahkan pemerintah Kabupaten Bireuen seolah membiarkan pengemis terus beroperasi di perempatan Kota Bireuen.

Berdasarkan observasi awal yang peneliti lakukan, peneliti mendapati masih banyak pengemis yang ditemukan berkeliling di berbagai titik kota Bireuen. Mereka masih sering muncul melakukan aktivitas meminta-minta di lokasi umum seperti persimpangan jalan, SPBU, toko makanan dan minuman, serta kafe. Bahkan mereka juga berkeliling ke rumah-rumah warga serta kios-kios pedagang kecil untuk meminta sumbangan. Mereka tampak mencari-cari kesempatan untuk memohon bantuan dari siapa saja yang mereka jumpai. (Observasi awal, 12 Juni 2024)

**Gambar 1.1**  
**Pengemis di Kabupaten Bireuen**



Sumber: *Observasi awal (12 Juni 2024)*

Berdasarkan permasalahan keberadaan pengemis di berbagai sudut kota Bireuen yang masih cukup banyak tersebut, diperlukan adanya peran aktif dari pemerintah Kabupaten Bireuen khususnya Dinas Sosial dalam menangani pengemis tersebut dengan memaksimalkan rehabilitasi sosial pengemis. Kehadiran para pengemis menyebabkan beberapa masalah sosial yang dapat mengganggu ketertiban umum dan seringkali disertai dengan perilaku yang dapat menimbulkan keresahan bagi masyarakat seperti melakukan aksi pengemis secara berlebihan, bahkan berkeliling tanpa alas kaki. Oleh karena itu, diperlukan penanganan secara komprehensif dan terpadu dari pemerintah kabupaten agar para pengemis dapat ditangani sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Kondisi sosial ekonomi masyarakat Kabupaten Bireuen yang juga semakin sulit tentunya berpotensi meningkatkan resiko terjadinya aktifitas mengemis, maka dibutuhkan upaya yang tepat dari Dinas Sosial dalam meningkatkan taraf hidup para pengemis sehingga dapat mencegah upaya pengemis di masa mendatang. Untuk mengatasi permasalahan pengemis, Pemerintah Kabupaten Bireuen telah melakukan upaya rehabilitasi sosial, diantaranya adalah bantuan modal dan pembinaan, tetapi masih belum optimal.

Prasangka negatif masyarakat yang menganggap pengemis adalah “beban masyarakat” turut memperburuk kondisi psikologis mereka. Stigma sosial ini membuat pengemis merasa putus asa dan enggan untuk berusaha keluar dari permasalahan mereka. Padahal yang dibutuhkan adalah pendekatan rehabilitasi secara manusiawi. Dengan merehabilitasi fisik, psikis, sosial, dan peningkatan keterampilan pengemis, diharapkan mereka dapat kembali mandiri dan

berpartisipasi secara produktif di masyarakat. Namun demikian, pandangan masyarakat yang menilai negatif justru dapat menghambat proses pemulihan itu.

Berdasarkan fenomena yang terjadi, diperlukan peningkatan kebijakan dalam penanganan pengemis yang menyeluruh agar tercapai tujuan pembangunan inklusif di Kabupaten Bireuen. Hal ini menjadi latar belakang yang menunjukkan betapa pentingnya kebijakan rehabilitasi sosial pengemis. Berdasarkan fenomena inilah yang membuat peneliti tertarik mengambil topik penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Rehabilitasi Sosial Pengemis di Kabupaten Bireuen”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana implementasi kebijakan rehabilitasi sosial pengemis yang dilakukan Dinas Sosial Kabupaten Bireuen?
2. Bagaimana hambatan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan rehabilitasi sosial pengemis di Kabupaten Bireuen?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini yaitu:

1. Implementasi kebijakan rehabilitasi sosial pengemis yang dilakukan Dinas Sosial Kabupaten Bireuen. Fokus pada bimbingan sosial dan edukasional.
2. Hambatan yang dihadapi Dinas Sosial Kabupaten Bireuen dalam mengimplementasikan kebijakan rehabilitasi sosial pengemis. Fokus pada komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan fokus penelitian diatas maka yang menjadi tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisis bagaimana implementasi kebijakan rehabilitasi sosial pengemis yang dilakukan Dinas Sosial Kabupaten Bireuen.
2. Untuk mengidentifikasi hambatan yang dihadapi Dinas Sosial Kabupaten Bireuen dalam mengimplementasikan kebijakan rehabilitasi sosial pengemis.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat antara lain:

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman dalam kajian implementasi kebijakan publik terkait pengemis.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu pimpinan Dinas Sosial Kabupaten Bireuen mengatasi pengemis dengan mengimplementasikan kebijakan rehabilitasi sosial. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat digunakan sebagai referensi bagi peneliti lain yang melakukan penelitian sejenis.