

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Implementasi merupakan tahapan yang sangat penting dan memiliki pengaruh besar dalam menentukan sejauh mana sebuah kebijakan dapat berhasil dalam menyelesaikan berbagai persoalan publik (Pramono, 2020). Suatu kebijakan atau program tidak akan memberikan hasil yang maksimal apabila belum melalui proses implementasi, karena melalui tahap inilah kebijakan dapat dijalankan secara nyata sehingga mampu menghasilkan dampak yang sesuai dengan tujuan serta sasaran yang telah dirumuskan sejak awal.

Menurut Edward III dalam Subianto (2020), implementasi kebijakan merupakan proses yang dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut saling berkaitan dan menentukan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Komunikasi yang jelas akan memastikan kebijakan dipahami oleh pelaksana, ketersediaan sumber daya menjadi penunjang utama dalam pelaksanaan, disposisi berkaitan dengan sikap dan komitmen pelaksana, sedangkan struktur birokrasi menentukan mekanisme dan koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian implementasi merupakan proses penting dalam mewujudkan kebijakan agar dapat berjalan efektif dan mencapai hasil sesuai tujuan yang telah ditetapkan.

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang memiliki tingkat kesejahteraan yang rendah. Masalah kemiskinan sejak lama menjadi persoalan utama karena banyak masyarakat yang belum mampu memenuhi kebutuhan dasar, baik dari sisi ekonomi, sosial, maupun budaya. Kondisi ini semakin diperparah oleh

arus urbanisasi dan perubahan sosial di kawasan perkotaan, sehingga memunculkan berbagai masalah baru, salah satunya keberadaan gelandangan dan pengemis. Fenomena ini hingga kini belum tertangani secara optimal, terlihat dari jumlahnya yang terus bertambah di berbagai kota besar. Bahkan jumlah gelandangan dan pengemis di Indonesia diperkirakan mencapai 3 juta jiwa, menempatkan Indonesia di peringkat lima besar dunia dalam hal populasi gelandangan dan pengemis. Mereka umumnya memanfaatkan ruang-ruang publik untuk mencari penghidupan dengan mengandalkan belas kasihan orang lain.

Kawasan perkotaan yang berfungsi sebagai pusat perdagangan dan aktivitas ekonomi sering menjadi sasaran para gelandangan dan pengemis untuk beraktivitas. Bagi sebagian kelompok, mengemis atau hidup berpindah tanpa pekerjaan tetap dianggap lebih mudah dibandingkan pekerjaan formal, karena mampu memberikan pendapatan cepat tanpa keterampilan khusus. Pengemis di Indonesia identik dengan penampilan yang kotor, lusuh dan tidak terawat sehingga menimbulkan rasa iba kepada masyarakat. Seperti halnya yang terjadi di Kota Lhokseumawe, Provinsi Aceh, yang terletak di jalur pantai timur antara Medan dan Banda Aceh.

Kota Lhokseumawe dikenal sebagai salah satu kota penghasil gas alam, dengan keberadaan perusahaan besar seperti PT Arun di sektor gas, PT Pupuk Iskandar Muda, PT ASEAN, dan PT Kertas Kraft Aceh. Keberadaan industri tersebut seharusnya menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Namun pada kenyataannya hingga saat ini permasalahan kesejahteraan masyarakat masih cukup serius untuk segera diatasi oleh Pemerintah Kota Lhokseumawe.

Keberadaan berbagai industri di Lhokseumawe telah menarik arus migrasi penduduk dari daerah lain yang berharap memperoleh akses terhadap fasilitas umum dan peluang ekonomi yang lebih baik. Namun tingginya laju migrasi menyebabkan kepadatan penduduk yang tidak sebanding dengan daya serap lapangan kerja yang tersedia. Persaingan kerja yang ketat, ditambah dengan keterbatasan fisik, rendahnya tingkat pendidikan, kurangnya keterampilan, serta minimnya pengetahuan, menyebabkan angka pengangguran di Lhokseumawe terus meningkat. Tekanan kebutuhan ekonomi seperti kebutuhan sandang, pangan, dan papan mendorong sebagian masyarakat memilih menjadi gelandangan dan pengemis demi memenuhi kebutuhan hidup.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis dinyatakan bahwa, Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain.

Hasil observasi awal peneliti di Kota Lhokseumawe menunjukkan bahwa gelandangan dan pengemis terdiri dari berbagai kelompok usia, mulai dari anak-anak, orang dewasa, hingga lanjut usia. Sebagian adalah penyandang disabilitas, sementara yang lain merupakan individu sehat yang memilih mengemis atau menggelandang. Fenomena gelandangan dapat terlihat dari individu yang menetap di bawah kolong tribun Lapangan Hiraq, tidur di teras pertokoan pada malam hari,

atau menempati bangunan kosong tanpa izin. Aktivitas mengemis juga dilakukan oleh anak-anak bersama orang tuanya, bahkan ada yang mengatasnamakan lembaga tertentu untuk meminta sumbangan.

Aktivitas menggelandang dan mengemis dipandang tidak layak dan bertentangan dengan nilai-nilai agama, norma sosial, serta ketentuan hukum yang berlaku. Aktivitas tersebut tidak hanya berpotensi mengganggu ketertiban dan kenyamanan lingkungan masyarakat, tetapi juga menimbulkan risiko keselamatan, khususnya bagi mereka yang beraktivitas di area lalu lintas padat. Fenomena gelandangan dan pengemis telah menjadi pemandangan lazim di hampir seluruh sudut kota, termasuk persimpangan lampu merah, kedai kopi, angkringan, pusat perbelanjaan, destinasi wisata, hingga area publik lainnya, sehingga turut berdampak pada kebersihan dan estetika Kota Lhokseumawe.

Berdasarkan beberapa fenomena dan peristiwa diatas Pemerintah Kota Lhokseumawe melakukan upaya penanganan untuk mengatasi gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Lhokseumawe. Upaya tersebut memiliki dasar hukum yang jelas sebagaimana diatur dalam Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial. Dalam Pasal 1 Ayat (43) Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 menjelaskan bahwa Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan Masyarakat. Selanjutnya Pasal 1 Ayat (45) Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 mendefinisikan Program Rehabilitasi Sosial adalah serangkaian upaya yang terkoordinasi dan terpadu, terdiri atas upaya-upaya medis, bimbingan mental dan keagamaan, bimbingan sosial, edukasional, penyesuaian psikososial dan latihan vokasional untuk meningkatkan kemampuan

penyesuaian diri, kemandirian dan menolong diri sendiri serta mencapai kemampuan fungsional sesuai dengan potensi-potensi yang dimiliki, baik potensi fisik, mental, sosial dan ekonomi.

Berdasarkan Pasal 45 Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 menyatakan bahwa gelandangan dan pengemis berhak atas kehidupan dan penghidupan yang layak dalam masyarakat, selain itu, setiap orang berkewajiban turut serta dalam usaha pencegahan ketergantungan serta tumbuh dan berkembangnya kegiatan mengemis atau sejenisnya. Berdasarkan Pasal 46 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 juga dijelaskan bahwa pemerintah berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan sosial bagi gelandangan dan pengemis melalui bimbingan fisik, agama, mental, dan sosial; pelayanan kesehatan; pelayanan pendidikan dan pelatihan; pelayanan kesempatan kerja dan berusaha; bantuan sosial dan asistensi sosial, serta pemulangan ke daerah asal; dan pendampingan sosial. Upaya penanganan dan penanggulangan pengemis ini dilakukan oleh Lembaga atau instansi terkait yang mempunyai tugas khusus untuk melakukan penertiban terhadap pengemis yang ada di Kota Lhokseumawe yaitu Dinas Sosial Kota Lhokseumawe.

Upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Lhokseumawe melibatkan berbagai pihak. Dinas Sosial Kota Lhokseumawe bekerja sama dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), pihak gampong, serta lembaga sosial lainnya. Berdasarkan wawancara awal peneliti dengan Bapak Musliyadi, S.E., selaku Kepala Bidang Rehabilitasi dan Perlindungan Jaminan Sosial, diperoleh informasi bahwa pengawasan dilakukan setiap hari di titik-titik rawan, seperti persimpangan lampu merah, kawasan pusat perbelanjaan, dan area publik lainnya, untuk mencegah aktivitas yang dapat mengganggu ketertiban dan membahayakan

keselamatan. Penertiban dilaksanakan melalui operasi razia bersama Satpol PP, disertai pendataan. Selain itu dipasang papan imbauan di sejumlah titik strategis agar masyarakat tidak memberikan sumbangan di jalanan. Bagi gelandangan dan pengemis yang terjaring dan perlu ditindak lanjut Dinas Sosial mengarahkan mereka ke program rehabilitasi sosial di Balai Rehabilitasi Yayasan Tarbiyah Moral dan Akhlak (Tamora) untuk mendapatkan pembinaan lebih lanjut. Program ini menjadi tahapan penting agar mereka tidak kembali ke jalan, sekaligus membekali mereka dengan kemampuan yang dapat digunakan untuk memperoleh penghidupan secara mandiri. (*Wawancara Awal, 22 November 2024*).

Program rehabilitasi sosial yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Lhokseumawe meliputi kegiatan pendataan, pengarahan, pembinaan sosial dasar, pemberian bantuan pangan, serta kerja sama dengan instansi terkait dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Pembinaan sosial dasar mencakup penyuluhan mengenai pentingnya bekerja secara layak, pembinaan keagamaan, dan motivasi agar peserta tidak kembali ke jalan. Sementara itu bagi gelandangan dan pengemis yang dinilai perlu mendapatkan pembinaan lanjutan, Dinas Sosial menyalurkannya ke Balai Rehabilitasi Yayasan Tamora untuk menjalani proses rehabilitasi. Di yayasan tersebut peserta dibina melalui kegiatan keagamaan, bimbingan moral, serta pelatihan keterampilan seperti memasak dan otomotif, agar mereka mampu berfungsi kembali secara sosial dan hidup mandiri. Skema ini diterapkan karena Dinas Sosial belum memiliki balai rehabilitasi sendiri, sehingga pelaksanaan pembinaan difokuskan melalui kemitraan dengan lembaga sosial yang memiliki fasilitas dan pendamping yang memadai.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa implementasi program rehabilitasi sosial yang dijalankan oleh Dinas Sosial Kota Lhokseumawe berdasarkan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial dalam upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis belum menunjukkan hasil yang efektif. Hal ini terlihat dari masih ditemukannya gelandangan dan pengemis yang terjaring operasi razia di berbagai titik kota. Berikut data gelandangan dan pengemis yang tertangkap razia di Kota Lhokseumawe dari tahun 2020 sampai dengan tahun 2025:

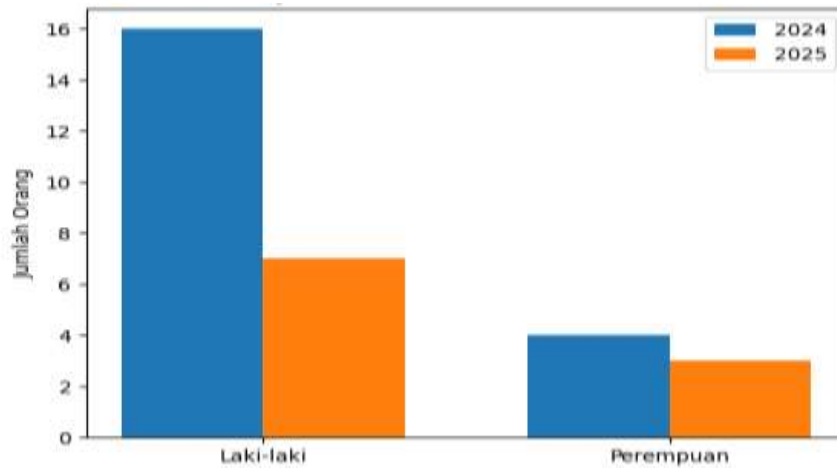
Tabel 1.1
Data Gepeng yang Tertangkap Razia di kota Lhokseumawe

No.	Tahun	Jumlah Gepeng yang Tertangkap Razia
1.	2020	40
2.	2021	41
3.	2022	51
4.	2023	45
5.	2024	35
6.	2025	30

Sumber: Dinas Sosial Kota Lhokseumawe Tahun 2020-2025

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa gelandangan dan pengemis di Kota Lhokseumawe mulai dari tahun 2020 sampai dengan tahun 2025 belum mengalami penurunan yang signifikan. Kondisi ini menunjukkan bahwa penertiban saja belum cukup, sehingga diperlukan pembinaan agar mereka dapat hidup mandiri. Salah satu langkah yang ditempuh adalah program rehabilitasi sosial yang memberikan bimbingan moral, pelatihan keterampilan. Adapun jumlah gelandangan dan pengemis yang berhasil direhabilitasi di Yayasan Tamora pada tahun 2025 dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 1.1
Jumlah Gepeng yang Direhabilitasi di Yayasan Tamora 2025



Sumber: Yayasan Tamora Kota Lhokseumawe, 2025

Berdasarkan gambar di atas dapat dilihat bahwa jumlah gelandangan dan pengemis yang berhasil direhabilitasi pada tahun 2024 hingga 2025 masih relatif sedikit dibandingkan dengan jumlah yang terjaring razia. Hal ini menunjukkan bahwa tidak semua gelandangan dan pengemis yang tertangkap mengikuti program rehabilitasi, baik karena faktor penolakan, keterbatasan daya tampung, maupun alasan lainnya. Sebagian dari mereka kembali ke jalan dan memilih lokasi-lokasi yang dianggap strategis untuk mengemis. Berdasarkan hasil observasi terdapat beberapa titik di Kota Lhokseumawe yang sering menjadi tempat keberadaan pengemis. Lokasi-lokasi tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.2
Titik yang Sering Dijumpai Pengemis di Kota Lhokseumawe

No.	Lokasi Pengemis
1	Taman Riyadhah
2	Mesjid Agung Islamic Center
3	Pasar Impres
4	Area Angkringan Simpang Jam
5	Lapangan Hiraq
6	Simpang 4 BI
7	Depan Suzuya Mall

Sumber: Hasil Observasi Peneliti, Juli 2025

Berdasarkan tabel tersebut, pengemis di Kota Lhokseumawe umumnya berada di lokasi ramai, seperti pusat perbelanjaan, tempat ibadah, taman kota, dan area kuliner. Pemilihan titik strategis ini mempermudah mereka mendapatkan belas kasihan, namun berdampak pada ketertiban, kenyamanan, dan citra kota.

Fenomena gelandangan dan pengemis di Kota Lhokseumawe masih menjadi permasalahan sosial yang kompleks, meskipun pemerintah melalui Dinas Sosial telah melaksanakan program rehabilitasi sosial. Keberadaan mereka yang masih mudah ditemukan di berbagai titik strategis seperti Simpang Jam, Lapangan Hiraq, dan Suzuya Mall menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tersebut belum sepenuhnya efektif. Berdasarkan data Dinas Sosial, jumlah gelandangan dan pengemis yang terjaring razia dari tahun 2020 hingga 2025 tidak menunjukkan penurunan yang signifikan, sementara jumlah yang berhasil direhabilitasi relatif sedikit.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan program rehabilitasi sosial belum optimal dan masih menghadapi beberapa kendala utama, seperti keterbatasan anggaran, ketiadaan balai rehabilitasi milik pemerintah, rendahnya motivasi dan kemauan peserta untuk berubah, serta perilaku masyarakat yang masih memberikan uang kepada pengemis. Akibatnya tujuan program untuk memulihkan dan memberdayakan gelandangan serta pengemis agar tidak kembali ke jalan belum tercapai secara maksimal. Oleh karena itu penelitian ini penting dilakukan untuk mengkaji secara mendalam bagaimana implementasi program rehabilitasi sosial dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Lhokseumawe, serta untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan program tersebut di lapangan.

Berdasarkan uraian tersebut peneliti tertarik melakukan penelitian berjudul **“Implementasi Program Rehabilitasi Sosial dalam Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Lhokseumawe”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi program rehabilitasi sosial dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di kota lhokseumawe?
2. Apa saja hambatan yang dihadapi dalam implementasi program rehabilitasi sosial dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di kota lhokseumawe?

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka fokus penelitian ini adalah:

1. Implementasi program rehabilitasi sosial dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di kota Lhokseumawe yang di fokuskan pada komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.
2. Penghambat implementasi program rehabilitasi sosial dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di kota Lhokseumawe, di fokuskan pada penghambat internal dan eksternal.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus dan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi program rehabilitasi sosial dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Lhokseumawe.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan hambatan-hambatan yang dihadapi dalam implementasi program rehabilitasi sosial dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Lhokseumawe.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan fokus dan tujuan penelitian di atas, maka manfaat penelitian ini dapat dilihat dari dua aspek utama, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis sebagai sarana penerapan ilmu pengetahuan serta memperkaya konsep dan teori yang mendukung perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan implementasi program rehabilitasi sosial dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Lhokseumawe.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Dinas Sosial

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang bermanfaat bagi Dinas Sosial Kota Lhokseumawe dalam meningkatkan efektivitas implementasi program rehabilitasi sosial, terutama dalam menghadapi berbagai kendala teknis maupun nonteknis di lapangan.

- b. Bagi Gelandangan dan Pengemis

Penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai bentuk-bentuk program rehabilitasi sosial yang telah dijalankan pemerintah, sehingga mendorong

kesadaran akan pentingnya mengikuti proses pembinaan demi perbaikan kualitas hidup.

c. Bagi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi LSM yang bergerak di bidang sosial untuk menjalin kerja sama dengan pemerintah dalam mendukung program rehabilitasi sosial, sekaligus memperkuat peran mereka dalam membantu proses reintegrasi sosial gelandangan dan pengemis.