

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Ini berkaitan dengan kebijakan dan program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau instansi, terutama institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program tersebut.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) bahwa implementasi adalah pemahaman tentang realitas setelah suatu program diberlakukan atau dibuat. Fokus perhatian implementasi kebijakan adalah fenomena yang terjadi setelah pedoman kebijakan negara disahkan, yang mencakup upaya administrasi dan bagaimana mereka berdampak pada masyarakat. (Joko Pramono, 2020: 3).

Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak yang melalui proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Administrasi negara, yang dikelola oleh birokrasi pemerintah, akan melanjutkan untuk menjalankan kewajiban publik (Sahya Anggara, 2014: 222). Menurut Mazmanian dan Sabatier implementasi kebijakan berarti mengetahui apa yang seharusnya terjadi setelah suatu program diberlakukan atau dibuat. Pemahaman tersebut mencakup upaya untuk mengelolanya dan mempengaruhi masyarakat secara nyata. (Sahya Anggara, 2014:232).

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 31 Tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis pada pasal 1 yang menyebutkan gelandangan adalah orang yang mengembara di tempat umum dan tidak memiliki tempat tinggal atau pekerjaan yang layak di wilayah tertentu. Selain itu dianggap hidup dalam cara yang tidak sesuai dengan standar hidup masyarakat lokal. Disisi lain pengemis adalah Pengemis adalah orang yang mendapatkan uang dengan meminta-minta di muka umum dan mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

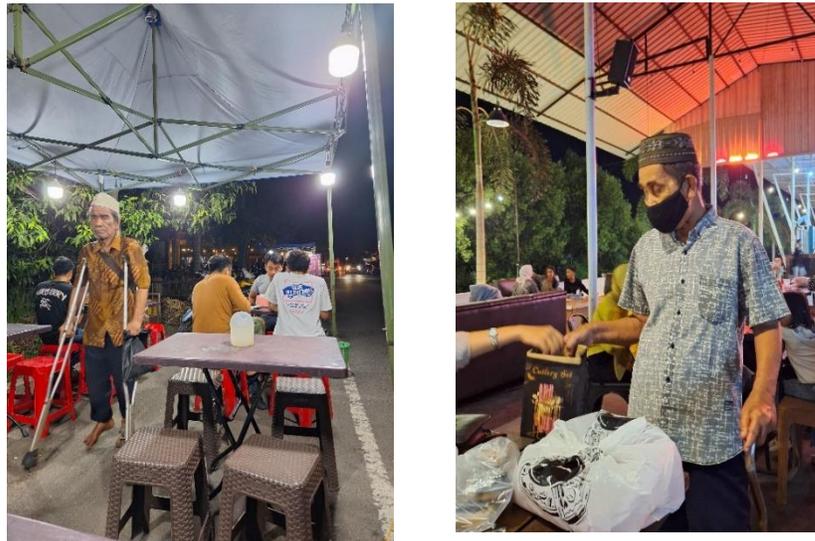
Menurut pasal 1 ayat (27) Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang kesejahteraan sosial, pengemis adalah seseorang yang mendapatkan uang dengan meminta-minta di tempat umum atau tempat lainnya dengan berbagai alasan dalam berupaya mendapatkan belas kasihan dari orang lain. Pada Pasal 45 Qanun Aceh, pengemis dan gelandangan berhak atas kehidupan dan penghidupan yang layak dalam masyarakat. Selain itu, bertanggung jawab masyarakat adalah untuk mencegah ketergantungan dan pengembangan kegiatan mengemis.

Instansi atau lembaga yang menangani masalah pengemis dan gelandangan di Kota Lhokseumawe adalah Dinas Sosial Kota Lhokseumawe. Dalam upaya pencegahan dan penanganan gelandangan dan pengemis Dinas Sosial yang berkoordinasi dengan instansi terkait seperti Satpol Pamong Praja (PP) dan Wilayatul Hisbah (WH). Pada Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial yang bertujuan untuk menangani dan mengurangi pengemis serta gelandangan di Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe.

Berdasarkan observasi awal di Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe, ditemukan pengemis dari berbagai usia, mulai dari anak-anak hingga orang dewasa. Beberapa kasus di temukan ibu dan anak yang mengemis bersama, tidak jarang juga di temukan pengemis yang disabilitas. Motif pengemis meminta-minta bervariasi dari berpura-pura cacat, sampai mengatasnamakan sumbangan keagamaan.

Pengemis terkadang mengganggu ketertiban umum dan kenyamanan masyarakat, seperti di jalan raya, rumah makan, kafe, SPBU, terminal, pasar, toko-toko dan tempat ramai lainnya. Hal ini juga terjadi di Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe, dimana masih banyak ditemukan pengemis. Seperti pada gambar dibawah ini:

**Gambar 1.1 Pengemis di Area Café Area Banda Sakti**



*Sumber : Hasil Observasi 2024*

Berikut data pengemis di Kota Lhokseumawe yang terdata di Dinas Sosial, seperti pada table dibawah ini :

**Tabel 1. 1 Data Pengemis yang Tertangkap Razia**

No	Tahun	Jumlah Pengemis yang Tertangkap Razia
1.	2018	25 Orang
2.	2019	32 Orang
3.	2020	35 Orang
4.	2021	31 Orang
5.	2022	30 Orang

*sumber : Dinas Sosial Kota Lhokseumawe 2018-2022*

**Tabel 1.2 Jumlah Pengemis di Kecamatan Banda Sakti**

Tahun	Jumlah Pengemis yang Tertangkap Razia			
	Muara Satu	Muara Dua	Banda Sakti	Blang Mangat
2018	-	5	20	-
2019	-	3	29	-
2020	-	5	30	-
2021	-	4	27	-
2022	-	5	30	-

*sumber : Dinas Sosial Kota Lhokseumawe 2018-2022*

Tabel di atas menunjukkan bahwa pengemis di Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe belum mengalami penurunan yang signifikan. Hal ini terjadi karena kurangnya pelayanan yang diberikan Dinas Sosial kepada pengemis. Sudah dijelaskan pada Qanun Aceh nomor 11 tahun 2013 dalam pasal 46 ayat 1 bahwa pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota yang berada di Provinsi Aceh bertanggung jawab untuk meningkatkan kehidupan dan penghidupan gelandangan dan pengemis. Pemerintah Aceh dan pemerintah masing-masing kabupaten/kota yang bertanggung jawab untuk memberikan:

- a.) Bimbingan fisik, agama, mental, dan sosial.
- b.) Pelayanan kesehatan.
- c.) Pelayanan pendidikan dan pelatihan.
- d.) Pelayanan kesempatan kerja dan berusaha.
- e.) Bantuan sosial dan asistensi sosial.
- f.) Pendampingan selama pemulangan ke daerah asal.

Dinas Sosial Kota Lhokseumawe telah melaksanakan langkah-langkah untuk menangani masalah gelandangan dan pengemis (gepeng). Setelah para gepeng diamankan, pengemis akan didata dan menjalani pembinaan yang meliputi pembinaan mental dan keagamaan atau rohani. Setelah melalui proses pembinaan, pengemis diharapkan tidak kembali mengulangi profesi yang

sama di Kota Lhokseumawe. Upaya ini bertujuan untuk memberikan pengemis dukungan dan arahan agar bisa hidup lebih baik dan tidak kembali ke jalanan. (aceh.tribunnews).

Sementara, untuk pelayanan pendidikan dan pelatihan, pelayanan kesempatan kerja dan berusaha Dinas Sosial tidak terlaksana. Hal tersebut terjadi akibat kurangnya sumber daya yang dimiliki Dinas Sosial dalam menanganin pengemis. Sumber daya yang di maksud berupa sumber daya dana, sumber daya manusia dan sumber daya sarana prasarana. Kota Lhokseumawe telah mempersiapkan tempat penampungan untuk masyarakat terlantar di Gampong Cot Girek Kandang, Kecamatan Muara Dua. Namun, hingga saat ini tempat penampungan tersebut belum dapat dioperasikan. Hal ini disebabkan karena kurangnya sarana dan prasarana pendukung serta kebutuhan operasional yang belum mencukupi. . (Ajnn.net).

Penampungan ini membutuhkan pendirian satu Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) yang akan mengelola operasional tempat tersebut. Untuk menjalankan UPTD, diperlukan pegawai yang kompeten dan juga tukang masak yang akan bertanggung jawab atas kebutuhan makan para penghuni penampungan. Semua persiapan ini penting agar tempat penampungan dapat berfungsi dengan baik dan memberikan pelayanan optimal gepeng yang akan menempati tempat tersebut. Pemerintah Kota Lhokseumawe menargetkan penampungan ini akan dioperasikan pada tahun 2022. Dengan operasionalnya penampungan ini, diharapkan gepeng di Kota Lhokseumawe akan memiliki tempat yang layak untuk tinggal sementara, mendapatkan pembinaan dan dukungan yang pengemis butuhkan untuk membangun kehidupan yang lebih baik. (Ajnn.net).

Namun hingga saat ini, tempat penampungan tersebut belum dapat dioperasikan. Salah satu penyebab utamanya adalah kondisi bangunan yang sudah tidak layak dipakai. Banyak bagian rumah yang retak-retak akibat gempa, sehingga memerlukan perbaikan signifikan sebelum dapat digunakan. Masalah ini telah dilaporkan kepada Wali Kota Lhokseumawe untuk mendapatkan

tindak lanjut. Namun, hingga kini belum ada anggaran perawatan yang dialokasikan untuk memperbaiki bangunan tersebut. Pada masa kepemimpinan Ridwan Jalil sebagai Kepala Dinas Sosial, juga tidak ada anggaran yang disediakan untuk biaya perawatan tempat penampungan ini.

(MODUSACEH.CO.)

Selain upaya yang tertera dalam peraturan Qanun, Dinas Sosial juga melakukan berbagai upaya untuk mencegah banyaknya pengemis di tempat-tempat tertentu. Dinas Sosial telah meminta masyarakat untuk tidak melayani dan memberikan sedekah kepada pengemis terutama di jalan karena itu membahayakan bagi pengemis serta pengguna jalan lainnya. Selain dengan lisan Dinas Sosial juga menghimbau masyarakat dengan memasang pamflet yang meminta masyarakat untuk tidak memberikan sumbangan kepada pengemis. Meskipun demikian, jumlah pengemis bukannya berkurang tetapi bertambah setiap harinya. (Ajnn.net).

Pihak Dinas Sosial dan Satpol Pamong Praja (PP) dan Wilayatul Hisbah (WH) sudah memberikan arahan melalui himbauan-himbauan yang ada dan sosialisasi kepada para pengemis. Namun hal ini tidak cukup untuk membuat pengemis jera. Sehingga para pengemis ini kembali lagi untuk mengemis. Pengemis menganggap remeh sanksi yang diberikan oleh pihak Dinas Sosial karena hanya himbauan saja.

Berdasarkan permasalahan di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 dalam Menangani Pengemis di Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 dalam menangani pengemis di Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe?

2. Apa saja hambatan implementasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 dalam penanganan pengemis di Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe?

### **1.3 Fokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang di atas penulis akan melakukan penelitian mengenai permasalahan tersebut yaitu :

1. Implementasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 dalam menangani pengemis di Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe yang berfokus Pelayanan Pendidikan dan pelatihan dan Pelayanan kesempatan kerja dan berusaha.
2. Hambatan implementasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 dalam menangani pengemis di Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe menurut teori Van Metter dan Van Horn berfokus pada Sumber Daya dan Komunikasi antar organisasi atau instansi yang terkait.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsi:

1. Untuk mengetahui implementasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 dalam menangani pengemis di Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe
2. Untuk mengetahui apa saja hambatan implementasi Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 dalam menangani pengemis di Kecamatan Banda Sakti.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Beberapa manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Diharapkan bahwa penelitian ini dapat meningkatkan teori tentang pelaksanaan kebijakan dalam menangani pengemis.

b. Diharapkan bahwa penelitian ini akan berfungsi sebagai referensi bagi para peneliti berikutnya dan pihak lain yang ingin melakukan penelitian terkait.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi pemerintah

Khususnya pada instansi Dinas Sosial penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan berupa saran-saran dan menjadi *policy brief* untuk membantu Dinas Sosial dalam melakukan implementasi kebijakan dalam penanganan pengemis.

### b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat berupa informasi dan wawasan tentang implementasi kebijakan penanganan pengemis di Kecamatan Banda Sakti yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Lhokseumawe.

### c. Bagi penulis

Diharapkan penelitian ini akan memberikan peneliti pengalaman, pengetahuan, dan wawasan tentang implementasi kebijakan sosial dalam menangani pengemis di Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe.

### d. Bagi peneliti lain

Diharapkan hasil penelitian ini akan memberikan wawasan atau bahan evaluasi untuk penelitian tentang fenomena pengemis dan variabel lainnya.