

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menganut konsep negara kesejahteraan. Hal ini ditegaskan dalam UUD 1945 tentang konsepsi negara kesejahteraan Indonesia yang dijelaskan secara rinci dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi. Sesuai dengan ketentuan alinea IV Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan asas kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Kesejahteraan sosial di Indonesia juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 11

Tahun 2009 pasal 34 ayat 1 yang memerintahkan kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagai wujud pelaksanaan kewajiban negara untuk menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara yang miskin dan tidak mampu. Kesejahteraan sosial sebagai tujuan pembangunan nasional bukanlah monopoli pemerintah pusat. Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), juga mengemban misi untuk mencapai tujuan pembangunan nasional. Pembangunan nasional sesungguhnya merupakan cerminan dari keinginan untuk terus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara benar, adil dan merata, serta untuk memajukan kehidupan masyarakat dan penyelenggara negara yang maju dan berbasis demokrasi sesuai Pancasila.

Isu masalah masyarakat Indonesia yang terjadi hingga saat ini disebabkan oleh aspek sosial ekonomi yaitu adanya ketimpangan ekonomi seperti keterlambatan, adanya masyarakat tidak dapat mengikuti perkembangan dan kemajuan. Selain itu terjadi keterlantaran yaitu tidak dapat memenuhi kebutuhan

hidup yang wajar. Adanya daya tarik kota yang kuat membuat warga desa berlomba-lomba untuk dapat memanfaatkan sumberdaya di perkotaan. Namun, ketidaksiapan mereka untuk menjalani hidup di perkotaan dan ketidakmampuan kota menyediakan sumber menyebabkan tumbuhnya kemiskinan di perkotaan. Akibatnya, mereka melakukan pekerjaan apa saja untuk bertahan hidup termasuk meminta-minta atau mengemis.

. Kota-kota besar selalu menjadi daerah yang menarik untuk dijadikan tujuan sehingga dibanjiri oleh para urbanisasi. Di wilayah perkotaan yang sangat padat penduduknya tentunya sangat rawan dengan konflik kehidupan sosial yang berdampak pada berkembangnya permasalahan kesejahteraan sosial. Jumlah penduduk merupakan aset bagi suatu wilayah yg memiliki kiprah relatif besar dalam memilih akselerasi pembangunan wilayah bila didukung oleh kualitas yang baik. Seperti yang terjadi di Kota Tangerang Selatan yang merupakan daerah otonom bagian dari Provinsi Banten dengan kepadatan penduduk yang semakin meningkat sampai saat ini masih dihadapkan pada sejumlah tantangan untuk merealisasikan tujuan pembangunan nasional yaitu kesejahteraan sosial. Isu sosial yang ada di Kota Tangerang Selatan yang dihadapi saat ini umumnya terkonsentrasi pada isu penanggulangan kemiskinan dan penanganan kondisi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) (Dinas Sosial, 2021). Kementerian Sosial mengganti sebutan bagi penerima bantuan sosial dari Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) menjadi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) karena secara psikologis terminologi penyandang masalah sosial jadi beban bagi manusianya itu sendiri (Dinsos.kaltimprov.go.id, 2019).

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 7 Tahun 2021 tentang Asistensi Rehabilitasi Sosial, bahwa Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial yang selanjutnya disingkat PPKS adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga memerlukan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani dan rohani maupun sosial

secara memadai dan wajar. Berdasarkan Kementerian Sosial, Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial yang selanjutnya disingkat PPKS memiliki 26 (dua puluh enam) jenis, salah satunya Pengemis. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis, pengemis didefinisikan sebagai orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Berdasarkan Kementerian Sosial, pengemis memiliki kriteria ; a) mata pencariannya tergantung pada belas kasihan orang lain; b) berpakaian kumuh dan compang camping; c) berada ditempat-tempat ramai/strategis; dan d) memeralat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain. Salah satu isu penanganan kondisi PPKS yang terjadi saat ini di Kota Tangerang Selatan yaitu pengemis. Pengemis menjadi masalah sosial yang akut karena kemiskinan yang menjadi penyebab utama, hal yang mempengaruhi juga ledakan urbanisasi (Kemensos.go.id, 2022). Menurut pengamat sosial, Hahreza fenomena pengemis bahkan dengan modus manusia silver yang terjadi di Kota Tangerang Selatan merupakan salah satu bentuk manipulasi sosial yang harus mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah, tugas pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan atau memberikan lapangan pekerjaan (Redaksi24.com, 2021).

Adanya isu tersebut, disinilah para aparatur negara yang diamanahkan dan bertugas dalam bidang kesejahteraan sosial pada masyarakat bangsa dan negara harus benar-benar menjalankan kewajibannya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing, supaya tercapainya kesejahteraan dengan hasil pelayanan yang maksimal. Dalam kaitan ini, organisasi Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan sebagai lembaga pemerintahan yang membantu walikota dalam penyelenggara kesejahteraan sosial di Kota Tangerang Selatan diatur dalam Peraturan Daerah Kota Tangerang Selatan Nomor 16 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial memiliki tanggung jawab dalam hal memberikan pelayanan kesejahteraan bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) atau yang saat ini sebut dengan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan

Sosial (PPKS) yaitu dengan pencegahan, pengembangan, maupun rehabilitasi untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi dan/atau memenuhi kebutuhan secara memadai sehingga mereka mampu menjalankan fungsi sosial secara memadai.

Berdasarkan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan tahun 2020 faktor-faktor yang menjadi kelemahan Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan dalam menjalankan urusan sosial adalah sebagai berikut:

1. Belum terpenuhinya proporsionalitas dan kualitas SDM aparatur Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan yang mempunyai kompetensi dalam memberikan pelayanan sosial;
2. Masih terbatasnya sarana prasarana yang dimiliki Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan dalam rangka mewujudkan visi Kepala Daerah khususnya yang berkaitan dengan pelayanan sosial yang berbasis teknologi dan inovasi;
3. Masih kurangnya pemahaman aparatur Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan terhadap sinergitas sasaran dan program yang ditetapkan dalam Rencana Strategis dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan.
4. Belum adanya tenaga ahli seperti dokter spesialis yang dapat menangani orang dengan gangguan jiwa.
5. Belum memiliki Gedung kantor dan Rumah Singgah sendiri (Dinas Sosial, 2021).

Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan memiliki realisasi kinerja dan capaian kinerja sasaran strategis untuk menilai kinerja, pelayanan, serta penanganan masalah Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) yang dapat menjadi perbandingan tiap tahunnya. Adapun data realisasi kinerja dan capaian kinerja sasaran strategis Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan tahun 2020 yang dijelaskan pada tabel dibawah ini:

**Tabel 1.1 Nilai Kerja Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan.**

Sumber: Diolah Peneliti Tahun 2021

No.	Sasaran Strategis / Indikator Kinerja / indikator program		2020		%
			Target	Realisasi	Naik / (Turun)
1	Meningkatnya Kapasitas Pegawai Dinas Sosial				
	1.1	Terlaksananya Bimbingan Teknis, Pelatihan dan Pembinaan Pegawai DINSOS	100%	100%	0%
	1.1.1	Cakupan pengembangan sumber daya aparatur di SKPD	87 Pegawai	87 Pegawai	0%
2	Meningkatnya Kinerja Pegawai Dinas Sosial				
	2.1	Tersedianya Kebutuhan sarana prasarana pegawai DINSOS	100%	100%	0%
	2.1.1	Cakupan pelayanan administrasi perkantoran	87 Pegawai	87 Pegawai	0%
3	Meningkatnya penanganan permasalahan sosial				
	3.1	Persentase penanganan permasalahan sosial	100%	100%	0%
	3.1.1	Persentase Rumah Tangga/Individu Sasaran Yang Mendapatkan Bantuan dan Jaminan Sosial	85%	85%	0%
	3.1.2	Persentase PPKS yang mendapatkan pelayanan dan rehabsos sesuai standar dasar	54%	54%	0%
4	Meningkatnya peran serta PPKS dalam meningkatkan perekonomian daerah				
	4.1	Persentase PPKS mandiri	100%	100%	0%
	4.1.1	Persentase PPKS dan LKS yang diberdayakan	35%	35%	0%

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui permasalahan pertama yaitu berdasarkan hasil dari Kapasitas Pegawai Dinas Sosial dan Kinerja Pegawai Dinas Sosial telah mencukupi yaitu mencapai realisasi 100% dengan target 100%.

Namun, apabila dilihat dari *Meningkatnya Penanganan Permasalahan Sosial* yang tercantum pada nomor 3 (tiga) menjadi sangat kontradiktif. Hal itu dapat dinilai *Presentase PPKS mendapatkan pelayanan dan rehabilitasi sosial (Rehabsos) sesuai standar dasar*, yang menunjukkan targetnya kecil hanya mencapai 54%. Sama halnya dengan *Peran PPKS dalam meningkatkan perekonomian daerah* yang tercantum pada nomor 4 (empat), pada presentase PMKS yang diberdayakan, menunjukkan targetnya sangat kecil yaitu 35%. Dari hasil tersebut menjadi permasalahan bahwa Dinas Sosial dalam memberikan pelayanan dan rehabilitasi sosial sesuai standar kepada PPKS dan PPKS yang diberdayakan targetnya masih sangat kecil.

Dari tabel diatas dapat dijustifikasi bahwa pada implementasi penanganan pengemis tidak adanya program khusus pemberdayaan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan untuk pengemis, Dinas Sosial hanya memberikan penindakan seperti didata, dibina, dan dipulangkan.

**Tabel 1.2 Data Penanganan Pengemis Dinas Sosial tahun 2020-2021.**

Sumber: Dinas Sosial Diolah Peneliti Tahun 2022

Jenis PPKS	Tahun	Jumlah tertangani	Rehabilitasi	Dipulangkan
Pengemis	2020	49 orang		
Pengemis	2021	33 orang	1 orang	32 orang

Selanjutnya, berdasarkan tabel diatas Data Penanganan Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan tahun 2020 dan 2021, diketahui pada tahun 2020 pengemis yang telah tertangani oleh Dinas Sosial sebanyak 49 (empat puluh sembilan) jiwa yang merupakan warga berdomisili di Kota Tangerang Selatan. Sedangkan di tahun 2021, jumlah pengemis yang tertangani oleh Dinas Sosial sebanyak 33 (tiga puluh tiga) jiwa yang berasal dari bermacam-macam kota selain Kota Tangerang Selatan, seperti Kota Tangerang dan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Namun, pada tahun 2021 diketahui pengemis yang mendapatkan rehabilitasi

hanya 1 (satu) orang, selainnya dilakukan reunifikasi atau langsung dipulangkan kepada keluarganya (Dinas Sosial, 2021).

Tugas Dinas Sosial sebagai penyelenggara kesejahteraan sosial memiliki tanggung jawab dalam memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial kepada Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS). Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Tangerang Selatan Nomor 16 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial menyatakan bahwa Rehabilitasi Sosial bertujuan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan PMKS/PPKS yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Pemulihan dan pengembangan sebagaimana dimaksud ditujukan untuk mengembalikan keberfungsian secara fisik, mental, dan sosial, serta memberikan dan meningkatkan keterampilan. Rehabilitasi Sosial sebagaimana dimaksud salah satunya untuk pengemis.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Operasional Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Tangerang Selatan menyatakan bahwa Dinas Sosial dinilai masih kurang maksimal dalam memberikan rehabilitasi kepada pengemis, karena kurangnya pembinaan yang dapat memberikan efek jera dan tidak ada pelatihan keterampilan yang diberikan Dinas Sosial kepada pengemis yang terjaring razia, hal tersebut bertujuan agar pengemis dapat mengasah bakat sehingga meminimalisir untuk melakukan mengemis kembali. Hal serupa juga dikatakan oleh Kepala Seksi Anak dan Lanjut Usia Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan bahwa dari tahun 2020 hingga 2021 ini tidak ada pelatihan yang diberikan Dinas Sosial kepada pengemis yang telah terjaring razia dan tidak ada kegiatan yang dilakukan di Rumah Singgah kepada seluruh PPKS dikarenakan kondisi Pandemi Covid-19.

Maka dapat disimpulkan permasalahan kedua, kurangnya rehabilitasi yang diberikan oleh Dinas Sosial kepada pengemis seperti pembinaan yang dapat memberikan efek jera dan pelatihan kepada pengemis.

Ketiga, permasalahan yang ada di lapangan hingga sampai saat ini terjadi di Kota Tangerang Selatan yaitu masih maraknya Pengemis mengganggu ketertiban umum dan menimbulkan keresahan masyarakat. Diberitakan pada tanggal 28 September 2021, Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disingkat Satpol PP merazia 19 (sembilan belas) PPKS yaitu 14 orang dewasa yang mengemis dengan modus manusia silver yang terjaring dalam operasi di sejumlah titik lokasi perempatan Pamulang, Gaplek, Rempoa, Gintung, Bintaro plaza, Graha Bintaro dan Alam Sutera (Medcom.id, 2021).

Lalu, Pada tanggal 8 Oktober 2021, diamankannya 16 (enam belas) Pengemis oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Tangerang Selatan di berbagai wilayah Kota Tangerang Selatan yaitu wilayah Pamulang, Serpong, dan Pondok Kacang. Kehadiran pengemis banyak dikeluhkan warga. Salah satunya, saat menjalankan aksinya, para pengemis ini kerap membawa anak untuk memancing empati pengendara agar memberikan uang (SeputarTangsel.com, 2021). Selain itu juga menimbulkan keresahan oleh masyarakat Kota Tangerang Selatan akibat eksistensi pengemis dengan modus manusia silver yang mengganggu dan mencuat di perempatan lampu merah dan di beberapa pusat keramaian (Republika.id, 2021).

Pada tanggal 6 November 2021 diketahui 11 (sebelas) pengemis terjaring razia yang membawa anak di sejumlah titik lampu lalu lintas yang ada di Kota Tangerang Selatan antara lain; 5 (lima) anak-anak yang turut melakukan kegiatan mengemis, dan 6 (enam) perempuan dewasa, terbukti melanggar Peraturan Daerah (Perda) Nomor 9 Tahun 2012 Pasal 39 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat (Merdeka.com, 2021).

Permasalahan keempat, berdasarkan hasil pengamatan Tim Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak yang selanjutnya disingkat P2TP2A Kota Tangerang Selatan, mengenai permasalahan penanganan pengemis di Kota Tangerang Selatan yang belum optimal disebabkan Kota Tangerang Selatan belum dapat menindak tegas pengemis, salah satu faktornya

Kota Tangerang Selatan belum memiliki Peraturan Daerah yang khusus mengatur sanksi bagi anak jalanan, gelandangan, pengemis. Hal tersebut dibuktikan berdasarkan hasil assesmen tim P2TP2A Kota Tangerang Selatan dengan pengemis yang telah terjaring razia, bahwa alasan menengemis di Kota Tangerang Selatan disebabkan Kota Tangerang Selatan dinilai sebagai kota yang lebih leluasa untuk beroperasi mengemis jika ditangkap hanya dibawa paling lama 2 hari dan dipulangkan, dibandingkan dengan kota lain seperti Jakarta yang sudah lebih lama memiliki Peraturan Daerah khusus yang mengatur sanksi bagi pengemis (Medcom.id, 2021).

Permasalahan kelima, berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Operasional Satuan Polisi Pamong Praja Kota Tangerang Selatan pada tanggal 10 Desember 2021, menyatakan bahwa Dinas Sosial masih kewalahan untuk menampung pengemis yang telah terjaring razia oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Hal tersebut salah satu faktornya karena Kota Tangerang Selatan tidak memiliki panti sosial. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Anak dan Lanjut Usia Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan sama halnya menyatakan bahwa kendala Dinas Sosial dalam menangani pengemis karena Kota Tangerang Selatan hingga sampai saat ini belum memiliki Panti Sosial, sehingga para pengemis yang telah terjaring dipulangkan. Pernyataan-pernyataan tersebut sejalan dengan apa yang diberitakan oleh media online, menurut informasi dari Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial dan Korban Perdagangan Orang Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan bahwa Kota Tangerang Selatan tidak memiliki panti ataupun rumah perlindungan sosial bagi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial. Dinas Sosial pun tidak lagi menitipkan pengemis ke Pusat melainkan dibawa ke Panti atau Rumah Masselia Peduli Sosial yang berada di Kabupaten Anyer hanya untuk penampungan sementara yang selanjutnya akan dijemput untuk dipulangkan kepada keluarganya (Zonabanten, 2021).

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan di atas, maka akan dilakukan penelitian lebih mendalam mengenai permasalahan pokok yaitu bagaimana efektivitas organisasi yaitu Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan

dalam menangani Pengemis di Kota Tangerang Selatan dengan judul penelitian: “Efektivitas Dinas Sosial Dalam Menangani Pengemis Sebagai Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Tangerang Selatan”.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

1.2.1 Bagaimana efektivitas Dinas Sosial dalam menangani pengemis sebagai Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Tangerang Selatan?

1.2.2 Bagaimana responsivitas Dinas Sosial dalam menangani pengemis sebagai Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Tangerang Selatan?

1.2.3 Bagaimana tanggapan dari pemangku kepentingan dan pengemis terhadap Dinas Sosial dalam menangani pengemis sebagai Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS)?

1.2.4 Bagaimana hambatan yang dialami dalam menangani pengemis sebagai Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Tangerang Selatan?

## **1.3 Pembatasan Masalah**

Mengingat terbatasnya waktu, kesediaan beberapa informan yang rencananya akan diwawancarai, dan kondisi Pembatasan Sosial saat Pandemi Covid-19 yang masih diberlakukan, maka masalah pada skripsi ini dibatasi pada Efektivitas Dinas Sosial dalam menangani pengemis sebagai Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Tangerang Selatan.

## **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjabaran latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka pokok permasalahan penting yang ingin dikaji yaitu bagaimana efektivitas Dinas Sosial dalam menangani pengemis sebagai Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Tangerang Selatan?

## **1.5 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini yaitu untuk menganalisis efektivitas Dinas Sosial dalam menangani pengemis sebagai Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Tangerang Selatan.

## **1.6 Manfaat Penelitian**

### **1.6.1 Teoritis**

Adapun kegunaan teoritis dari hasil penelitian ini diharapkan mampu memperkaya teori efektivitas organisasi menurut Steers, serta memberikan kontribusi sesuai dengan keilmuan administrasi publik.

### **1.6.2 Praktis**

Adapun kegunaan praktis dari hasil penelitian ini:

1. Hasil Penelitian ini diharapkan menjadi salah satu bahan evaluasi sebagai masukan dalam peningkatan kepada implementor dalam menangani pengemis sebagai Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Tangerang Selatan.
2. Memberikan sumbangsi atau kontribusi pemikiran bagi pemerintah daerah ataupun instansi sehingga dalam menangani pengemis sebagai Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Tangerang Selatan.
3. Menjadi acuan bagi pemerintah dalam hal ini menumbuh kembangkan kesadaran pemerintah daerah serta masyarakat am kesejahteraan sosial di Kota Tangerang Selatan.