



**Universitas Katolik Parahyangan**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**  
**Program Studi Ilmu Administrasi Publik**

*Terakreditasi A*

*SK BAN-PT NO: 468/SK/BAN-PT/Akred/S/XII/2014*

**Implementasi Program Penanganan Gelandangan Oleh Dinas  
Sosial Kota Bandung yang Bekerjasama Dengan Balai  
Rehabilitasi Sosial Bina Karya Cisarua-Bandung Barat**

Skripsi

Oleh

Femmi Sernitasari

2013310064

Bandung

2017



**Universitas Katolik Parahyangan**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**  
**Program Studi Ilmu Administrasi Publik**

*Terakreditasi A*

*SK BAN-PT NO: 468/SK/BAN-PT/Akred/S/XII/2014*

**Implementasi Program Penanganan Gelandangan Oleh Dinas  
Sosial Kota Bandung yang Bekerjasama Dengan Balai  
Rehabilitasi Sosial Bina Karya Cisarua-Bandung Barat**

Skripsi

Oleh

Femmi Sernitasari

2013310064

Pembimbing

Dr. Indraswari, M.A

Bandung

2017

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi Ilmu Administrasi Publik



**Tanda Persetujuan Skripsi**

Nama : Femmi Sernitasari  
Nomor Pokok : 2013310064  
Judul : Implementasi Program Penanganan Gelandangan Oleh Dinas Sosial Kota Bandung yang Bekerjasama Dengan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Cisarua-Bandung Barat

Telah diuji dalam Sidang jenjang Sarjana  
Pada hari Rabu, tanggal 26 Juli 2017  
Dan dinyatakan **LULUS**

**Tim Penguji**

**Ketua sidang merangkap anggota**  
Deny M. Tri Aryadi, Drs., M.Si.

**Sekretaris**  
Dr. Indraswari, M.A.

**Anggota**  
Pius Suratman Kartasmita, Ph.D.

Mengesahkan,  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Dr. Pius Sugeng Prasetyo



## Pernyataan

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Femmi Sernitasari

NPM : 2013310064

Jurusan/Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Judul : Implementasi Program Penanganan Gelandangan  
Oleh Dinas Sosial Kota Bandung yang Bekerjasama  
Dengan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya  
Cisarua-Bandung Barat

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, Juli 2017



Femmi Sernitasari

## ABSTRAK

Nama : Femmi Sernitasari

NPM : 2013310064

**Judul : Implementasi Program Penanganan Gelandangan Oleh Dinas Sosial Kota Bandung yang Bekerjasama Dengan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Cisarua-Bandung Barat**

---

Dalam mengatasi gelandangan oleh Dinas Sosial Kota Bandung, Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya berperan penuh membina, merehabilitasi. Dan memperbaiki sikap mental gelandangan yang berada di balai agar mereka dapat merubah kondisi kehidupannya menjadi lebih baik juga dapat berfungsi sosial secara wajar serta mampu berperan aktif dalam kehidupan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai pelaksanaan dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi program penanganan untuk gelandangan di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya, dengan dilihat dari siapa saja yang terlibat di dalam pelaksanaan program tersebut, siapa saja yang menjadi target dan kegiatan-kegiatan apa saja yang dilakukan ditinjau dari faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Penelitian ini perlu dilakukan karena melihat fakta di lapangan yang menunjukkan bahwa gelandangan yang semakin berkembang.

Berdasarkan sifatnya, penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan teknik pengumpulan data wawancara dan observasi di lapangan juga berdasarkan dokumen-dokumen resmi. Data yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode penelitian kualitatif.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi program penanganan rehabilitasi untuk gelandangan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bandung dan bekerja sama dengan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya kurang berjalan dengan efektif dan efisien karena terdapat kendala dan permasalahan seperti: (1) terdapatnya ketidaksesuaian pendapat dan persepsi selektif oleh para pelaksana kegiatan rehabilitasi dalam ketentuan-ketentuan pelaksana teknis yang telah ditetapkan, (2) tidak terdapat komando atau perintah yang tegas dari seorang pemimpin dan tugas yang jelas di dalam proses komunikasi dalam pelaksana kegiatan, dan (3) adanya gedung untuk keterampilan yang belum memadai, alat-alat teknis yang masih sangat minim, dan juga wisma untuk para warga binaan yang dirasa sangat kurang.

## **ABSTRACT**

*Name : Femmi Sernitasari*

*NPM : 2013310064*

*Title : **Implementation of handling homelessness program by Bandung's Social Service in collaboration with Cisarua's Rehabilitation Centre of Social Bina Karya***

---

*In an effort to resolve the issue of homelessness by Bandung's Social Service and Rehabilitation Centre of Social Bina Karya act fully to teach, rehabilitate, and improve the attitude of the vagabonds in the center so that they may improve their conditions of life as well as function socially.*

*The purpose of this study is to obtain clearer picture of the process and the factors that influence the program in handling the homeless done in rehabilitation center of Social bina karya, by looking at the involving party of these program, their targets and activities carried out and examining them from factors such communication, resources, disposition, and bureaucracy structure. This study needs to be done due to the facts in the field showing the increasing number of homelessness.*

*Based on the parameters, the study is descriptive and utilize interview, observation, official documents in collecting data. The collected data is analyzed by using qualitative research method.*

*The results show that the implementation of rehabilitation of homelessness conducted by Bandung's social service and its collaboration with Rehabilitation Centre of Social Bina Karya does not work effectively and efficiently due to obstacles and problems such as, (1) there is a difference in opinion and selective perception by the rehabilitation activity managers on the set of technical procedures, (2) there is no firm order or command from leader and no clear duty in the communication process in conducting the activity. As well as, (3) the facilitates for skill training are not up to standard or sufficient, with minimal technical equipment, not to mention the guest house for the vagabonds are simply not enough.*

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur peneliti panjatkan ke hadirat Illahi Rabbi yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya sehingga penelitian yang berjudul **“Implementasi Program Penanganan Gelandangan Oleh Dinas Sosial Kota Bandung yang Bekerjasama Dengan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Cisarua-Bandung Barat”** dapat terselesaikan.

Penelitian ini dikerjakan untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana (S1) pada program studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan Bandung.

Dalam proses pengerjaan skripsi ini, peneliti menyadari bahwa di dalam prosesnya tidak terlepas dari bimbingan, bantuan serta motivasi dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati dan rasa bangga, peneliti mengucapkan terima kasih kepada semua yang telah membantu untuk kelancaran skripsi ini. Ucapan terima kasih peneliti sampaikan kepada Dr. Indraswari, M.A selaku dosen pembimbing skripsi yang tak pernah bosan membimbing, memotivasi, mempertajam pola pikir dan meluarkan waktu, pikiran juga tenaga dalam penyusunan ide dan penulisan skripsi ini. Kepada kedua orang tua tercinta, Dedi Supiadi Achmad dan Imas Elinna, terima kasih atas motivasi, doa dan hal baik lainnya yang telah diberikan. Semoga Allah SWT menganugerahi segala kebaikan dan kenyamanan dalam melewati waktu yang berdetak semakin cepat juga senantiasa melindungi kalian, orang tua yang peneliti sangat cintai hidup dan mati.

Pada kesempatan ini pula, peneliti mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Dr. Pius Sugeng Prasetyo, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Katolik Parahyangan.
2. Tutik Rachmawati, S.IP., MA., Ph.D dan Kristian Widya Wicaksono, S.Sos., M.Si selaku Ketua Jurusan dan Sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan.
3. Dudung Sumahdumin, Dr., SH., MPA., yang sudah meluangkan waktu untuk memberikan arahannya dalam menyelesaikan skripsi ini.
4. Dosen pengajar, staf pelaksana, serta seluruh keluarga besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan.
5. Dinas Sosial Kota Bandung dan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Cisarua-Bandung Barat
6. Dr. Epi Supiadi, Bapak Galuh, Bapak Tata, dan Ibu Yani yang telah membantu peneliti dalam mendapatkan data di lapangan.
7. dr. Dessiana Kusumahwardani, Aditiya Gama S.E, dan Farras Khalisdaffa Raihansa Makarim selaku kakak dan adik tercinta yang selalu memberikan semangat penuh yang tak pernah henti kepada peneliti untuk dapat menyelesaikan skripsi ini agar bisa lulus di waktu yang tepat.
8. Alvaro Adiyatma, keponakan peneliti yang selalu memberikan canda tawa karena tingkah lakunya dan dapat memberikan semangat kembali disaat semangat untuk menulis skripsi memudar.



9. Keluarga besar MDL, Alm. H.S.Wartaadmadja dan keluarga besar PNB, Alm. H. Achmad Chidir yang selalu memberikan doa disetiap langkah peneliti menyelesaikan skripsi ini.
10. Bapak H. Ahmad Sudjai dan Ibu, terima kasih banyak atas segala doa yang telah diberikan.
11. Sahabat-sahabat *hyperctive* selama 11 tahun yang sudah mengenal peneliti baik dan buruk, selalu memberikan kenyamanan kepada peneliti untuk berada di dekat mereka, dan semangat yang terus mengalir terutama untuk skripsi ini dari Nadya Azaria Imawan, Alisa Alin, Tadia Navitri Ruhiat, Alghifari Rusli, Aldy Rohkman, Rivan Afriansyah, Kresna Adiguna Wibawa, Alvian Fathoni, Vjay, Wb, dan Hyjk.
12. Publik '12 dan '13, teman seperjuangan skripsi 2017, Isal, Anggi, Lolita, Karina, Ojay, Rama, Mifta, Kayshan, Dwi, Robby, Silvia, Ika, Natalia, Irham, Yara, Rosa, Clara, Eka, Jerry, dll yang selalu memberikan semangat satu sama lain untuk dapat wisuda bersama 2017.
13. Evina, Sendy, Sandri, Kintan, Mew, Dilla, Evel, dan anak-anak Publik '14 lainnya, terima kasih untuk semangat yang selalu diberikan.
14. HMPSIAP 2013-2014 yang sudah menjadi tempat untuk menemani hari-hari peneliti dengan program kerja.
15. Nicky, Wirra, Bugi, dan Karina yang menjadi *partner* keluh kesah satu rumah di desa untuk KKL 2016 selama kurang lebih satu bulan lebih.
16. Teman-teman divisi tatib 2013 terutama untuk Ramos, S.IP., Adam, S.IP., dan Ical, S.AB., yang sama-sama memperjuangkan untuk lulus tahun ini

dan terima kasih untuk tatib 2011, 2012, dan 2014 untuk pembelajaran yang berkesan di dalam divisi ini.

17. Dan terakhir untuk Fauzan Azhima Sangga Prakarsa, S.AP, partner pejuang mimpi, terima kasih untuk hari-hari yang telah diberikan selama 4 tahun di kampus, di fakultas, dan di jurusan ini dari awal STEAK 2013 sampai akhirnya kita bisa lulus bersama. Terima kasih untuk semangat, motivasi, dan juga pembelajaran hidup yang sudah diberikan. Jangan pernah letih berjuang untuk meraih mimpi, semoga Allah SWT selalu meridhoi.

See you on top!

Akhirnya peneliti menyadari bahwa skripsi ini sangat jauh dari sempurna. Untuk itu segala bentuk saran dan kritik yang membangun sangat dinantikan. Semoga penelitian ini bermanfaat bagi semua pihak.

Bandung, Juli 2017

## DAFTAR ISI

|  |     |
|--|-----|
| ABSTRAK .....  | i   |
| <i>ABSTRACT</i> .....                                      | ii  |
| KATA PENGANTAR .....                                       | iii |
| DAFTAR ISI.....  | vii |
| DAFTAR TABEL.....  | x   |
| DAFTAR GAMBAR .....  | xi  |
| DAFTAR LAMPIRAN.....                                       | xii |
| BAB I PENDAHULUAN .....                                    | 1   |
| 1.1 Latar Belakang Masalah.....                            | 1   |
| 1.2 Rumusan Masalah .....                                  | 11  |
| 1.3 Identifikasi Masalah .....                             | 11  |
| 1.4 Tujuan Penelitian.....                                 | 12  |
| 1.5 Kegunaan Penelitian.....                               | 13  |
| 1.5.1 Kegunaan Teoritis .....                              | 13  |
| 1.5.2 Kegunaan Praktis.....                                | 13  |
| BAB II KERANGKA TEORI.....                                 | 14  |
| 2.1 Kebijakan Publik .....                                 | 14  |
| 2.1.1 Hubungan Kebijakan Publik dengan Program .....       | 16  |
| 2.2 Implementasi .....                                     | 17  |
| 2.2.1 Pengertian Implementasi .....                        | 17  |
| 2.2.2 Implementasi Kebijakan Publik .....                  | 18  |
| 2.3 Pendekatan dan Perspektif Implementasi Kebijakan ..... | 19  |
| 2.3.1 Pendekatan Implementasi Kebijakan .....              | 19  |
| 2.3.2 Perspektif Implementasi Kebijakan .....              | 21  |
| 2.4 Model Penelitian .....                                 | 36  |
| 2.5 Operasionalisasi Variabel.....                         | 37  |
| BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....                         | 42  |

|   |           |
|---|-----------|
| 3.1 Jenis Penelitian.....   | 42        |
| 3.2 Peran Peneliti .....  | 43        |
| 3.3 Lokasi Penelitian.....  | 43        |
| 3.4 Metode Pengumpulan Data.....  | 44        |
| 3.5 Penentuan Informan .....  | 46        |
| 3.6 Instrumen Penelitian.....   | 47        |
| 3.7 Teknis Pengumpulan Data .....   | 48        |
| 3.8 Teknik Penyajian Hasil Analisis Data.....                               | 48        |
| <b>BAB IV GAMBARAN UMUM .....</b>   | <b>49</b> |
| 4.1 Profil Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya .....                       | 49        |
| 4.1.1 Sejarah Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya .....                    | 49        |
| 4.1.2 Struktur Organisasi Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya .....        | 51        |
| 4.2 Visi dan Misi Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya .....                | 52        |
| 4.3 Profil Petugas Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya .....               | 55        |
| 4.4 Sarana dan Prasarana Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya .....         | 57        |
| 4.5 Program Penangan Peyandang Masalah<br>Kesejahteraan Sosial (PMKS) ..... | 58        |
| <b>BAB V ANALISIS DAN PEMBAHASAN .....</b>                                  | <b>63</b> |
| 5.1 Komunikasi .....  | 64        |
| 5.1.1 Transmisi.....  | 64        |
| 5.1.2 Kejelasan .....   | 72        |
| 5.1.3 Konsistensi.....  | 78        |
| 5.2.Sumber Daya .....   | 82        |
| 5.2.1 Sumber Daya Manusia.....  | 83        |
| 5.2.2 Sumber Daya Finansial .....   | 89        |
| 5.2.3 Kewenangan.....   | 91        |
| 5.2.4 Fasilitas.....  | 97        |
| 5.2.5 Informasi .....   | 100       |
| 5.3 Disposisi.....  | 106       |
| 5.4 Struktur Birokrasi.....   | 117       |
| 5.4.1 <i>Standard Operating Procedures</i> (SOPs).....                      | 117       |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 5.4.2 Fragmentasi .....           | 121 |
| BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN ..... | 144 |
| 6.1 Kesimpulan .....              | 144 |
| 6.2 Saran.....                    | 146 |
| DAFTAR PUSTAKA .....              | 147 |
| LAMPIRAN .....                    | 149 |

## DAFTAR TABEL

|  |    |
|--|----|
| Tabel 3.1 Daftar Informan Subjek Penelitian .....  | 46 |
| Tabel 4.1 Data Jumlah Gelandangan yang Diterima di BRSB .....  | 53 |
| Tabel 4.2 Warga Binaan di BRSBK Berdasarkan Pendidikan .....   | 53 |
| Tabel 4.3 Warga Binaan di BRSBK Berdasarkan Usia dan Jenis Kelamin   | 54 |
| Tabel 4.4 Petugas di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya .....  | 55 |
| Tabel 4.5 Data Jumlah Gelandangan 5 Tahun Terakhir<br>di Kab/Kota Bandung Menurut Dinas Sosial Kota Bandung..... | 64 |
| Tabel 5.1 Pemetaan Pendapat Aktor Tentang Kesesuaian/Konsisten dan<br>Ketidakkonsistenan .....                   | 80 |
| Tabel 5.2 Jumlah Tenaga Pelaksana dan Tenaga Pendukung di BRSBK...   | 83 |
| Tabel 5.3 Peta Pendidikan dan Jabatan dari Tenaga Pelaksana dan<br>Tenaga Pendukung .....                        | 86 |

## DAFTAR GAMBAR

|   |     |
|---|-----|
| Gambar 1.1 Alur Pelaksanaan Kegiatan Pelayanan dan Rehabilitasi<br>di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya .....                                      | 7   |
| Gambar 2.1 Model Pendekatan Implementasi Menurut George C.<br>Edwards III.....  | 23  |
| Gambar 2.2 Model Penelitian .....   | 36  |
| Gambar 4.1 Keadaan Wisma Warga Binaan BRSBK .....   | 58  |
| Gambar 5.1 Penyampaian Sosialisasi Mengenai Pelaksanaan<br>Program Rehabilitasi dan Ketentuan Teknis<br>di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya ..... | 66  |
| Gambar 5.2 Kegiatan Penyampaian Informasi Mengenai<br>Kegiatan Rehabilitasi .....   | 101 |
| Gambar 5.3 Keterampilan yang Dilaksanakan di BRSBK .....  | 137 |

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Surat Keterangan Penelitian

Lembar Wawancara

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980

Daftar Jumlah PMKS Kota Bandung 2015-2016

Daftar Nominatif Pegawai BRSBK Tahun 2017

Daftar Urutan Kepangkatan Pegawai BRSBK Tahun 2017

Daftar Warga Binaan BRSBK Angkatan 1 Tahun 2017

Daftar Jadwal Kegiatan Rehabilitasi

Dokumentasi



## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Kemiskinan merupakan masalah yang rumit dengan peliknya permasalahan tersebut seakan-akan menjadi persoalan abadi yang senantiasa berputar. Dampak yang ditimbulkan sangat luas dan sangat kompleks sifatnya mengingat berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan, seperti aspek psikologis, aspek sosial, budaya, aspek hukum dan aspek keamanan. Secara sosial ekonomi, kondisi kemiskinan yang menahun di desa maupun di kota dengan segala sebab dan akibatnya, seperti kurangnya lapangan pekerjaan, penghasilan yang kurang memadai, lahan yang semakin menyempit, sementara jumlah penduduk desa terus bertambah dan menyebabkan perpindahan penduduk desa menuju kota-kota untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang lebih layak.

Dalam persaingan untuk mendapatkan pekerjaan, terdapat orang-orang yang tersingkirkan, orang-orang yang tersingkir inilah yang kemudian mencoba segala daya upaya untuk tetap bertahan hidup dengan membanjiri sektor-sektor informal, endah dengan menjadi pemulung, pengamen, pengemis, gelandangan, dan lain-lain.

Gelandangan perkotaan adalah fenomena yang mulai dipandang sebagai masalah serius, terutama dengan semakin banyaknya permasalahan sosial dan politik yang ditimbulkannya. Modernisasi dan industrialisasi sering kali dituding sebagai pemicu, diantara beberapa pemicu yang lain, perkembangan

daerah perkotaan secara pesat mengundang terjadinya urbanisasi dan kemudian komunitas-komunitas kumuh atau daerah kumuh yang identik dengan kemiskinan perkotaan.

Adanya para gelandangan memunculkan ketidakaturan sosial yang ditandai dengan pemerataan, ketidaknyamanan, ketidaktertiban serta mengganggu keindahan kota. Maka dari itu gelandangan merupakan salah satu pihak yang kerap dikenai efek peraturan daerah mengenai penataan kota yang cenderung membawa dampak yang tidak baik bagi mereka secara pribadi. Realitas masyarakat lapisan bawah ini merupakan golongan masyarakat yang tidak mempunyai pekerjaan menentu, tempat berteduh menetap, ataupun relasi-relasi yang dapat mengangkat kehidupan mereka. Mereka acap kali dianggap penyebab keresahan dan kerusuhan, sampah masyarakat, pengacau atau perusak keindahan kota. Cerita-cerita di kampung halaman tentang kesuksesan perantau kerap menjadi buaian bagi putra daerah untuk turut meramaikan persaingan di kota besar. Beberapa di antaranya memang berhasil, namun kebanyakan dari para perantau kurang menyadari bahwa keterampilan yang dimiliki adalah modal utama dalam perantauan. Sehingga mereka yang gagal dalam merengkuh impiannya, selanjutnya hidupnya sebagai gelandangan karena merasa malu bila pulang ke kampung halaman.

Salah satu kota yang diminati oleh para perantau untuk didatangi yaitu Kota Bandung. Kota Bandung pun dijadikan sebagai pusat segala aktivitas ekonomi, sosial dan budaya. Seperti halnya kota-kota lain yang sedang berkembang di seluruh dunia, Kota Bandung juga merasakan fenomena yang

serupa. Perkembangan pesat, seperti berdirinya kantor-kantor, pusat perbelanjaan, sarana perhubungan, pabrik, sarana hiburan dan sebagainya tak pelak mendorong urban untuk mengadu nasib. Bagi mereka yang mempunyai bekal ilmu pengetahuan dan keterampilan yang cukup bukan tidak mungkin mereka mampu bertahan di wilayah ini. Tapi sebaliknya, bagi mereka yang belum beruntung bukan tidak mungkin pula mereka menyambung hidupnya dengan menjadi gelandangan. Terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial dan satu ini timbul sejumlah pertanyaan siapa yang salah dan siapa yang bertanggungjawab mengentaskan mereka dari lembah kemiskinan.

Mengenai gelandangan, Pemerintah Daerah Kota Bandung pada tahun 2005 telah membuat Rancangan Peraturan Daerah yang berisi tentang larangan penduduk untuk menjadi pengemis, pengamen, menjelaskan bahwa gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum serta mengganggu Ketertiban, Keberhasilan, dan Keindahan<sup>1</sup>.

Gelandangan yang khususnya berada di Kab/Kota Bandung selama 5 tahun terakhir jumlah gelandangan yang berhasil dirazia saat sedang operasi lapangan secara langsung mengalami peningkatan<sup>2</sup>. Namun di dalam 5 tahun pendataan, 2 tahun Dinas Sosial Kota Bandung tidak mendata jumlah

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Ayat 19 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 03 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Keberhasilan, dan Keindahan

<sup>2</sup> Dokumen Dinas Sosial Kota Bandung tahun 2016

gelandangan dikarenakan pada tahun itu sedang berlangsung Pemilihan Umum (PEMILU).

Peran pemerintah dalam menangani masalah sosial gelandangan sangat penting, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen keempat. Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen keempat berbunyi: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal ini memberikan pengertian bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberantas pengangguran dan harus mengusahakan supaya setiap warga negara dapat memperoleh pekerjaan dengan upah yang layak untuk hidup.

Sedangkan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen keempat yang berbunyi: “Fakir miskin dan anak terlantar di pelihara oleh negara”. Pasal tersebut memberikan pengertian pula bahwa tujuan negara sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, adalah negara tidak dapat melepaskan tanggungjawabnya untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar.

Sampai saat ini gelandangan dianggap sebagai perbuatan pidana. Hal ini tercerminkan dari bunyi Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai berikut:

Ayat (1)       Barang siapa yang bergelandangan tanpa mata pencaharian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan kurungan paling lama tiga bulan.

Ayat (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama enam bulan.

Pasal diatas jelas menganggap gelandangan sebagai suatu tindakan yang melanggar hukum. Akan tetapi pemerintah tidak dapat menyikapi masalah sosial gelandangan itu hanya dengan memberikan hukuman karena masalah sosial gelandangan merupakan tanggungjawab pemerintah, sesuai yang diamanatkan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Untuk itu, perlu adanya campur tangan pemerintah, khususnya Kota Bandung untuk menanggulangi masalah gelandangan di wilayah administrasinya. Salah satunya dapat dilakukan dengan cara merumuskan kebijakan untuk menanggulangi masalah gelandangan tersebut.

Semua masalah yang timbul merupakan agenda tetap pemerintah untuk mendapatkan penyelesaiannya dengan menuangkan melalui kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan Pemerintah Kota Bandung untuk menangani gelandangan sendiri juga dibuat berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kesejahteraan gelandangan, antara lain; Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, dan Peraturan Gubernur Jawa Barat No. 40 Tahun 2010,

Untuk menangani berbagai permasalahan tersebut, maka Dinas Sosial Kota Bandung bekerja sama dengan Unit Pelaksanaan Teknis (UPT) Dinas Sosial yaitu Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya (BRSBK) yang khusus menangani masalah gelandangan, pengemis dan orang terlantar, korban *trafficking*, korban tindak kekerasan dan anak jalanan. Diharapkan nantinya dengan program-program yang dilakukan oleh BRSBK dapat memberikan solusi demi menekan jumlah gelandangan dan mengembalikan mereka untuk hidup normal dan layak di dalam masyarakat.

Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya memiliki warga binaan yang diterima dan memperoleh pelayanan rehabilitasi sosial berjumlah sebanyak 30 Kepala Keluarga dengan total jiwa 100 orang perangkatan dan dalam satu tahun BRSBK melaksanakan pelayanan rehabilitasi sosial sebanyak 2 kali (angkatan). Rata-rata jumlah warga binaan berdasarkan usia dan jenis kelamin adalah 12-24 tahun yang ada di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya<sup>3</sup>. Untuk warga binaan yang masih bayi dan balita rata-rata diasuh oleh orang tuanya di wisma klien, dan anak-anak yang berusia 6-12 tahun mereka di sekolahkan di sekitar balai disaat orang tuanya melakukan pelatihan. Usia warga binaan yang ada didominasi oleh laki-laki.

Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya mempunyai tujuan pelayanan yaitu untuk membina, merehabilitasi dan memperbaiki sikap mental para penerima manfaat, agar mereka dapat mengubah kondisi kehidupannya menjadi lebih baik, berfungsi sosial secara wajar serta mampu berperan aktif dalam kehidupan bermasyarakat.

**Gambar 1.1** Alur Pelaksanaan Kegiatan Pelayanan dan Rehabilitasi BRSBK

---

<sup>3</sup> Dokumen Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya

### 1. SOSIALISASI

Sosialisasi dilaksanakan dalam rangka menyampaikan informasi tentang program dan kegiatan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya kepada Dinas Sosial Kota dan Kabupaten dengan maksud dilaksanakannya sosialisasi adalah agar kegiatan pelayanan rehabilitasi sosial gelandangan terinformasikan dan diketahui jadwal pembinaan yang dilaksanakan oleh balai.

### 2. IDENTIFIKASI, SELEKSI, DAN MOTIVASI

Pelaksanaan kegiatan seleksi, identifikasi, dan motivasi awal bagi calon warga binaan dilakukan oleh Dinas Sosial Kota dan Kabupaten. Hasil dari seleksi, identifikasi, dan motivasi calon warga binaan selanjutnya dikirim ke balai oleh Dinas Sosial Kota dan Kabupaten. Calon warga binaan yang dikirim dari Dinas Sosial Kota dan Kabupaten selanjutnya diseleksi ulang oleh para pekerja sosial dan seksi penerimaan dan penyaluran di balai untuk klarifikasi kesesuaian calon warga binaan dengan kriteria yang telah ditetapkan balai.

### 3. PENERIMAAN

Dilakukan saat pelaksanaan identifikasi, seleksi, dan motivasi sudah terlaksana dengan baik dan benar maka warga binaan yang dikirim oleh Dinas Sosial Kota dan Kabupaten dapat dinyatakan diterima sebagai warga binaan di balai.

### 4. ASSESMENT

Assesment terhadap warga binaan dilakukan untuk mengetahui tentang latar belakang, kebutuhan, bakat dan minat, kemampuan, kemungkinan pengembangan serta permasalahan yang dialami oleh warga binaan sebelum maupun setelah menjadi warga binaan di balai.



### **5. PELAKSANAAN PERNIKAHAN**

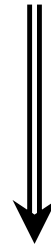
Selama warga binaan mengikuti pelayanan rehabilitasi sosial di balai sebagai salah satu bentuk pembinaan yang dilaksanakan adalah dilakukannya pernikahan warga binaan secara syah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maksud dari pelaksanaan pernikahan ini adalah sebagai salah satu bentuk pembinaan warga binaan untuk memiliki status pernikahan yang syah dan resmi secara agama dan negara sehingga mereka dapat menjalankan kehidupan berkeluarga dan bermasyarakat sesuai dengan aturan dan norma yang berlaku.

### **6. PENYALURAN**

Kegiatan penyaluran yang dilakukan terhadap warga binaan diawali dengan diberikannya bahan kontak pembinaan lanjut untuk dapat dimanfaatkan oleh eks warga binaan dalam kehidupannya sehari-hari setelah keluar dari balai sebagai modal untuk melakukan usaha pemenuhan kebutuhan hidupnya sebagai sumber mata pencahariannya.

### **7. PEMBINAAN LANJUT**

Melaksanakan pembinaan, *monitoring* dan evaluasi kepada klien yang telah dikembalikan ke daerah asal untuk mengetahui sejauh mana perkembangan eks klien setelah yang bersangkutan selesai mengikuti pelatihan dan pelayanan rehabilitasi di BRSBK





Teori George C. Edwards III, mengemukakan implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah faktor-faktor yang menghambat implementasi tersebut. Menurutnya ada empat elemen dalam kebijakan publik yaitu komunikasi (*communication*), Sumber Daya (*resources*), sikap (*dispositions or attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Yang dimana elemen tersebut jika dikaitkan dengan studi kasus peneliti terdapat kecocokan dengan masalah yang terdapat dalam mengatasi gelandangan.

Elemen yang pertama adalah komunikasi, dimana komunikasi harus dijalankan dengan efektif dan efisien sehingga para pelaksana dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan baik dan mengetahui apa saja yang harus mereka lakukan dalam menjalankan perannya masing-masing. Masalah yang terjadi pada faktor komunikasi sekarang ini adalah minimnya komunikasi dan koordinasi antara pihak-pihak pemegang kepentingan dan petugas, sehingga timbulnya banyak persepsi dari satu sumber.

Kemudian faktor kedua adalah sumber daya, dimana sumber daya menentukan keberhasilan suatu implementasi dan harus dijalankan dengan baik karena sumber daya merupakan sumber penggerak dan pelaksana suatu program. Masalah yang terjadi pada faktor sumber daya sekarang ini adalah kurangnya fasilitas yang tersedia untuk para warga binaan di BRSBK, yang dimana fasilitas adalah suatu wadah untuk menampung masalah-masalah yang terjadi atau untuk wadah merehabilitasi dan membina warga binaan baik berbentuk tempat penanggulangan atau sumber daya manusianya.

Faktor yang ketiga adalah disposisi, dimana disposisi merupakan salah satu faktor yang sama penting dengan faktor lainnya untuk menentukan suatu keberhasilan dalam implementasi. Yaitu adanya kerja sama antara pembuat kebijakan dengan aktor pelaksana kebijakan sehingga implementasi dapat berjalan dan tepat sasaran. Faktor yang terakhir adalah faktor struktur birokrasi, dimana faktor struktur birokrasi merupakan prosedur wajib dalam setiap organisasi. Agar setiap aktor pelaksana kebijakan dapat menjalankan peran dan tanggungjawabnya masing-masing demi mencapai tujuannya.

Keberhasilan atau kegagalan program dapat di teliti dari pelaksanaan program di lapangan (proses), pelaksanaan program itu sendiri pada gelandangan. Program yang berhasil secara ideal adalah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam program itu sendiri. Namun adakalanya program itu tidak selalu mengalami keberhasilan, hal ini bisa terjadi akibat terjadinya penyimpangan-penyimpangan selama program dilaksanakan di lapangan maupun akibat program yang dirumuskan kenyataannya tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga pada akhirnya program tersebut mengalami kegagalan.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan, maka peneliti tertarik meneliti lebih lanjut mengenai proses pelaksanaan program penanganan untuk mengatasi gelandangan di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Cisarua-Bandung Barat.

Sehingga pada akhirnya melalui proses identifikasi masalah sosial khususnya gelandangan, yang dilakukan oleh Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya (BRSBK) tersebut dapat menggambarkan sejauh mana tingkat implementasi program terhadap masalah tersebut.

Adapun judul yang peneliti ambil adalah: **“Implementasi Program Penanganan Gelandangan Oleh Dinas Sosial Kota Bandung yang Bekerjasama Dengan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Cisarua-Bandung Barat”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut “Bagaimana implementasi program penanganan gelandangan oleh Dinas Sosial Kota Bandung yang bekerjasama dengan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya?”

## **1.3 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan apa yang telah di uraikan dalam latar belakang dan perumusan masalah, maka peneliti dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana alur komunikasi antar pihak pemangku kepentingan program penanganan dalam mengatasi gelandangan antara Dinas Sosial Kota Bandung sebagai penyalur dan juga Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya?

2. Seberapa siap sumber daya baik itu manusia maupun finansial yang dimiliki Dinas Sosial Kota Bandung dan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dalam program penanganan dalam gelandangan?
3. Bagaimana strategi untuk menjamin sikap para pelaksana di Dinas Sosial Kota Bandung serta Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya agar dapat berkinerja semakin baik untuk penanganan program dalam mengatasi gelandangan?
4. Bagaimana alur birokrasi antar pihak baik di Dinas Sosial Kota Bandung maupun pihak Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya untuk penanganan program dalam mengatasi gelandangan?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai proses pelaksanaan dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi program penanganan untuk gelandangan di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya, dengan dilihat dari siapa saja yang terlibat di dalam pelaksanaan program tersebut, siapa saja yang menjadi target dan kegiatan-kegiatan apa saja yang dilakukan.

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian terbagi menjadi 2 (dua), yaitu:

### **1.5.1 Kegunaan teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, dapat memperkaya kajian mengenai masalah-masalah di masyarakat dilihat dari perspektif Implementasi Kebijakan Publik, dan wawasan bagi peneliti dan pihak lain yang berminat terhadap masalah-masalah mengenai gelandangan dan dapat memberikan informasi kepada peneliti dan masyarakat pada umumnya.

### **1.5.2 Kegunaan praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi aktor pelaksana program untuk dapat mengetahui tentang pelaksanaan dari program tersebut telah mencapai sasaran yang diinginkan atau tidak.