

## EVALUASI PERDA DIY NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA YOGYAKARTA

Ratih Latif Pramana \*<sup>1</sup>

[Latif.pramana@gmail.com](mailto:Latif.pramana@gmail.com)

Istiana Hermawati

[istiana1410@gmail.com](mailto:istiana1410@gmail.com)

Magister Ilmu Pemerintahan STPMD" APMD" Yogyakarta

### Abstract

*Behind the glitter of big cities, there are still many dark sides, many household chores are still problematic in big cities, one of which is dealing with homeless people and beggars who are still often found in every corner of big cities. As Schawab (1992) said, homelessness and begging are still a national problem that occurs in many big cities, including in developed countries. Homeless people and beggars are generally often found at traffic lights, markets, restaurants such as restaurants, in front of retailers such as in front of supermarkets or minimarkets, at the extreme, some even enter residential areas, which in fact is quite disturbing and unsettling. As reported by Kompas.com in 2019, there were 77,500 homeless people and beggars in all big cities in Indonesia. There needs to be a mutual understanding between the people in the city of Jogjakarta with regional regulation Number 1 of 2014 Article 2 paragraph (5), so that legal regulations do not conflict with the social situation of the people of Jogja who are very easy to give and have high compassion. In this way, the author draws a problem formulation related to the Yogyakarta Special Region Regulation Number 1 of 2014 is relevant, is the implementation of the Yogyakarta Special Region Regulation Number 1 of 2014 on target and evaluation of the Yogyakarta Special Region Regulation Number 1 of 2014. The research approach used in this research qualitative with literature study research methods (Putrihapsari & Fauziah, 2020). Literature study is research carried out by reviewing various literature studies required in research (Nazir, 2014), by utilizing literature to obtain data in the field without the need to go directly to informants or the community. Library research time starts from June 5 2024 to review and search for reference sources relevant to this research. Yogyakarta Special Region Regulation Number 1 of 2014 concerning Handling Homelessness and Beggars in Yogyakarta is a concrete manifestation of the city of Yogyakarta which in fact is a cultural city, student city and a city rich in extraordinary tourist destinations that is very aware of its territory. The presence of homeless people and beggars continues to increase almost every year in the city of Jogja, causing the government to provide several strict sanctions both for homeless people and beggars and also for the general public who give money. In fact, to have a deterrent effect, these homeless people and beggars must be returned to their hometowns because they are in fact sprawled out in the city. Jogja mostly comes from outside the city of Jogja. If this is still not heeded, then the sanction of imprisonment must also be imposed, not only for money givers but also for homeless people and beggars to provide a deterrent effect.*

**Keywords:** Homelessness, Beggars, Regional Regulations, Implementation, Evaluation.

---

<sup>1</sup> Korespondensi Penulis

### Abstrak

Dibalik gemerlapnya kota besar, masih banyak tersimpan sisi gelapnya, banyak pekerjaan rumah tangga yang masih menjadi *problematic* di kota-kota besar, salah satunya seperti penanganan gelandangan dan pengemis yang masih banyak dijumpai di setiap sudut kota-kota besar. Seperti yang dikatakan Schawab (1992), bahwa gelandangan dan pengemis masih menjadi suatu masalah nasional yang terjadi di banyak kota besar, tidak terkecuali terjadi di negara maju. Gelandangan dan pengemis umumnya banyak dijumpai di *traffic light*, pasar-pasar, rumah makan seperti restoran, depan ritel-ritel seperti depan supermarket atau minimarket, *extremnya* lagi bahkan ada yang masuk ke wilayah pemukiman warga yang notabene cukup mengganggu dan meresahkan. Di lansir dari Kompas.com tahun 2019 sebanyak 77.500 gelandangan dan pengemis di seluruh kota-kota besar di Indonesia. Perlu adanya kesepahaman bersama antara masyarakat di kota Jogjakarta dengan aturan perda Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 2 ayat (5), supaya aturan hukum tidak bertentangan dengan keadaan sosial masyarakat jogja yang sangat mudah memberi dan memiliki iba yang tinggi. Dengan demikian penulis menarik sebuah rumusan masalah terkait Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Sudah Relevan, Apakah Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Sudah Tepat Sasaran dan Evaluasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini kualitatif dengan metode penelitian studi literatur (Putrihapsari & Fauziah, 2020). Studi literatur sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara menelaah berbagai kajian kepustakaan yang diperlukan dalam penelitian (Nazir, 2014), dengan memanfaatkan kepustakaan untuk memperoleh data dilapangan tanpa perlu terjun secara langsung pada *informance* atau masyarakat. Waktu penelitian kepustakaan terhitung dari tanggal 05 Juni 2024 untuk menelaah dan mencari sumber-sumber referensi yang relevan dengan penelitian ini. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta merupakan wujud nyata kota jogja yang yang notabene sebagai kota budaya, kota pelajar dan kota yang kaya akan destinasi wisata yang luar biasa sangat aware dengan wilayahnya. Gelandangan dan pengemis yang hanpir setiap tahun kehadirannya terus bertambah di kota jogja membuat pemerintah memberikan beberapa sanksi tegas baik bagi gelandangan dan pengemis dan juga masyarakat umum yang memberikan uang. Bahkan untuk menimbulkan efek jera gelandangan dan pengemis tersebut wajib dikembalikan ke kampung halamannya karena notabene gepeng di jogja kebanyakan berasal dari luar kota jogja. Bila hal ini masih tidak diindahkan, maka sanksi kurungan penjara juga wajib diberlakukan, bukan hanya berlaku bagi pemberi uang namun bagi gelandangan dan pengemis tersebut untuk memberikan efek jera.

**Kata Kunci:** Gelandangan, Pengemis, Perda, Implementasi, Evaluasi.

### PENDAHULUAN

Dibalik gemerlapnya kota besar, masih banyak tersimpan sisi gelapnya, banyak pekerjaan rumah tangga yang masih menjadi *problematic* di kota-kota besar, salah satunya seperti penanganan gelandangan dan pengemis yang masih banyak dijumpai di setiap sudut kota-kota besar. Seperti yang dikatakan Schawab (1992), bahwa gelandangan dan pengemis masih menjadi suatu masalah nasional yang terjadi di banyak kota besar, tidak terkecuali terjadi di negara maju. Gelandangan dan pengemis umumnya banyak dijumpai di *traffic light*, pasar-pasar, rumah makan seperti restoran, depan ritel-ritel seperti depan supermarket atau minimarket, *extremnya* lagi bahkan ada yang masuk ke wilayah pemukiman warga yang notabene cukup mengganggu dan meresahkan.

Di lansir dari Kompas.com tahun 2019 sebanyak 77.500 gelandangan dan pengemis di seluruh kota-kota besar di Indonesia.

Tidak terkecuali di Kota Yogyakarta yang terkenal dengan sebutan kota pelajar, kota wisata, kota budaya bahkan kota perjuangan pun tidak terlepas dari maraknya fenomena gelandangan pengemis (gepeng) yang semakin hari semakin bertambah. Harian jogja.com pada 6 januari 2024 menyampaikan kota jogja yang pada umumnya dikenal sebagi kota wisata dan memiliki banyak destinasi wisata menjadi magnet tersendiri bagi gelandangan dan pengemis (gepeng). Sepanjang 2023, Satpol PP Kota Jogja telah menertibkan setidaknya 103 gepeng. Kabid Penegakan Peraturan Perundang Undangan, Dodi Kurnoanto, menjelaskan sepanjang 2023 pihaknya telah menertibkan sebanyak 103 gelandangan dan pengemis (gepeng).

Sikap ramah dan mudah memberi (jiwa sosial tinggi) dari masyarakat kota jogja, sering dimanfaatkan gelandangan dan pengemis untuk menjajakan rasa iba. Para gelandangan dan pengemis kebanyakan mangkal di daerah-daerah yang biasa rame dikunjungi wisatawan. Atas peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis di kota jogja pemerintah mengeluarkan sebuah kebijakn untuk melakukan tindakan serius/penanganan serius untuk mengontrol gelandangan pengemis di kota jogja. Salah satu tindakan tersebut diwujudkan dengan menciptakan peraturan daerah yang mengatur penanganan gelandangan dan pengemis. Peraturan daerah yang dimaksud tersebut tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Peraturan daerah tersebut ditetapkan pada 27 Februari 2014.

Sudah 10 tahun berlalu, terhitung dari waktu peraturan daerah tersebut diberlakukan, kendati demikian peraturan daerah tersebut ternyata tidak berjalan sesuai dengan harapan. Dari data yang didapat, masih ditemukan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta dengan jumlah yang cukup banyak. Jumlah tersebut dapat dilihat hingga ratusan setiap tahunnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa Yogyakarta menjadi salah satu daerah dengan tingkat masalah sosial yang cukup tinggi (Abidin, Z.M & Ngazizah, F.I. 2022). Abidin, Z.M & Ngazizah, F.I. (2022) menyampaikan, dalam peraturan daerah secara garis besar memuat upaya penanganan gelandangan dan pengemis melalui upaya preventif, koersif, rehabilitatif. Salah satu bentuk upaya koersif adanya ancaman pidana serta denda kepada pelaku gelandangan dan pengemis serta orang yang memberikan barang kepada gelandangan atau pengemis. Dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 2 ayat (5) yang berbunyi:

“Setiap orang yang melanggar ketentuan memberi uang dan/ atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 10 (sepuluh) hari dan/ atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah)”.

Peraturan tersebut sebagai salah satu langkah *konkret* pemerintah dalam menertibkan gelandangan dan pengemis yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun demikian, dalam pelaksanaannya di lapangan peraturan tersebut memunculkan pro dan kontra terkait dampak yang ditimbulkan (Abidin, Z.M & Ngazizah, F.I. 2022). Aturan tersebut dianggap sebagai aturan kontroversial, dikarenakan dalam poin perda tersebut pada pasal 22 diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 10 hari dan denda paling banyak Rp.1.000.000 rupiah. Hal tersebut dianggap bertentangan dengan nilai sosial dan nilai kemanusiaan. Karena terkait pemberian uang

kepada gelandangan dan pengemis tidak melanggar hukum dan merupakan aktivitas sosial. Manusia ketika bisa berbagi maka akan merasa lebih puas dan bahagia, bila dikaji dari prinsip agama dalam sebuah *hadist* “Sedekah itu tidak akan mengurangi harta.” (HR. Muslim No. 2588).

Perlu adanya kesepahaman bersama antara masyarakat di kota Jogjakarta dengan aturan perda Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 2 ayat (5), supaya aturan hukum tidak bertentangan dengan keadaan sosial masyarakat jogja yang sangat mudah memberi dan memiliki iba yang tinggi. Dengan demikian penulis menarik sebuah rumusan masalah dan tujuan penelitian sebagai berikut:

### **1. Rumusan Masalah**

1. Apakah Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Sudah Relevan
2. Apakah Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Sudah Tepat Sasaran
3. Evaluasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014

### **2. Tujuan Penelitian**

1. Untuk Mengetahui Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Sudah Relevan
2. Untuk Mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Sudah Tepat Sasaran
3. Untuk Mengetahui Evaluasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014

## **METODE PENELITIAN**

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini kualitatif dengan metode penelitian studi literatur (Putrihapsari & Fauziah, 2020). Studi literatur sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara menelaah berbagai kajian kepustakaan yang diperlukan dalam penelitian (Nazir, 2014), dengan memanfaatkan kepustakaan untuk memperoleh data dilapangan tanpa perlu terjun secara langsung pada *informance* atau masyarakat. Waktu penelitian kepustakaan terhitung dari tanggal 05 Juni 2024 untuk menelaah dan mencari sumber-sumber referensi yang relevan dengan penelitian ini.

Sumber data yang menjadi referensi dalam penelitian ini adalah sumber pustaka yang relevan dari sumber data primer penelitian terdahulu (data hasil penelitian, laporan penelitian, jurnal ilmiah, dan sebagainya.), dan sumber data sekunder *study* perundang-undangan (*statute approach*) yang relevan dengan penelitian ini, seperti menganalisis dengan UU dan Perda terkait gelandangan dan pengemis dan juga implementasi dan evaluasi dari perda diukur berdasarkan UU yang ada. Setelah mendapatkan sumber data primer dan sumber data sekunder dari berbagai referensi, selanjutnya data diintegrasikan dalam *content analysis*. Analisis isi adalah dimana peneliti mengupas suatu teks dengan objektif untuk mendapatkan gambaran dari suatu isi apa adanya, tanpa campur tangan peneliti (Jumal Ahmad, 2018). Dalam hal ini peneliti akan melakukan pembahasan secara mendalam terhadap isi suatu informasi pada sumber data yang perlu pengaturan waktu untuk membaca dan menelaah data tersebut sehingga terdapat suatu hasil.

Hasil inilah yang kemudian diharapkan dapat menjawab permasalahan dan digunakan sebagai pertimbangan dalam ruang lingkup perda kota jogja no 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di jogja. Perda kota yogyakarta tersebut dibuat untuk mengurangi aktivitas gelandangan dan pengemis di jalanan yang selama ini meresahkan dan susah untuk ditertibkan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Gelandangan

Istilah gelandangan berasal dari kata gelandang, yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah memiliki tempat kediaman. Entang Sastra atmadja mengartikan gelandangan ialah sekelompok masyarakat yang terasing, mereka ini lebih dijumpai dalam keadaan yang tidak lazim, seperti di kolong jembatan, di sepanjang lorong–lorong sempit, di sekitar rel kereta api ataupun di setiap emperan toko, dan dalam hidupnya sendiri mereka akan terlihat sangat berbeda dengan manusia merdeka lainnya. Gelandang merupakan masalah Sosial yang akut. Fenomena yang menjadi masalah sosial di perkotaan, tidak hanya kota besar tetapi di kota–kota kecil. Sebagian gelandangan bertahan hidup dengan cara yang kurang dapat diterima.

### 2. Pengemis

Pengemis adalah “orang-orang yang mencari nafkah dengan meminta-minta di depan umum dengan berbagai cara”. Menurut Sugiono, pengemis adalah: mereka yang tidak mempunyai pekerjaan dan berkeliaran kesana kemari untuk mencari nafkah dengan meminta-minta sedelah kepada orang lain, dan pekerjaan lainnya tidak tetap. Menurut departemen sosial pengemis adalah orang-orang yang dapat menghasilkan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain.

Annisa Rahmadanita, A. (2019) mengatakan faktor-faktor yang memepengaruhi seseorang menjadi pengemis dan gelandangan karena faktor pendidikan, faktor ekonomi dan faktor psikologis. Menurut penulis, ketiga faktor tersebut memberikan sumbangsih yang cukup besar sebagai penyebab keberadaan gelandangan dan pengemis di Indonesia.

#### 1. Faktor Ekonomi

Faktor ekonomi menjadi faktor dominan penyebab gelandangan dan pengemis. Akar dari permasalahannya adalah gelandangan dan pengemis berasal dari masyarakat miskin, yang tidak bisa memenuhi kebutuhan hidupnya dan keluarganya. Selain itu, harga kebutuhan pokok yang meningkat menjadi momok yang menakutkan juga bagi gelandangan dan pengemis. Sebagaimana di jelaskan Mawaza, F.J & Zaenuddin (2020) dalam penelitian terdahulu penyebab merebak serta maraknya pengemis dan gelandangan tidak bisa dilepaskan dari peristiwa industrialisasi dan urbanisasi yang terjadi di sebuah perkotaan. Industrialisasi yang hanya terjadi dalam ranah perkotaan yang menjanjikan berbagai macam pekerjaan membuat sebuah disparitas atau kesenjangan terutama dalam segi ekonomi antara wilayah perkotaan dan pedesaan.

#### 2. Faktor Psikologis

Perilaku manusia juga dipengaruhi oleh faktor psikologis, seperti kepribadian, motivasi, emosi, dan persepsi. Kepribadian individu akan mempengaruhi perilaku dalam interaksi sosial. Motivasi yang kuat juga dapat mempengaruhi perilaku manusia, misalnya motivasi untuk mencapai tujuan atau motivasi untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia seperti makan, minum, dan istirahat. Sebenarnya sikap pengemis dan gelandangan atau kebiasaan menjadi gelandangan dan pengemis adalah merupakan penyakit sosial, dan miskin mental. Ketika urat malu dan rasa takut sudah tidak ada, maka orang tidak akan memperdulikan lingkungan sosial dan juga kritik orang lain.

#### 3. Faktor Pendidikan

Faktor pendidikan, dalam hal ini kurangnya akses pendidikan yang diperoleh masyarakat karena tidak dapat melanjutkan pendidikan, menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya gelandangan dan pengemis. Secara umum, gelandangan dan pengemis memiliki tingkat pendidikan yang relatif rendah. Oleh sebab itu, Pendidikan yang rendah bisa mengakibatkan kemiskinan (faktor ekonomi), yang kemudian membuat gelandangan dan pengemis tidak mempunyai pilihan selain mengijinkan dirinya, bahkan anak dan/atau istrinya menjadi gelandangan dan pengemis. Tingkat pendidikan yang rendah juga berhubungan dengan terbatasnya keahlian dan keterampilan yang dimiliki oleh masyarakat. Oleh sebab itu, para gelandangan dan pengemis yang tidak memiliki pendidikan dan keterampilan, akan mengalami kesulitan untuk memperoleh pekerjaan yang layak.

Untuk memahami dan merancang kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis, kita dapat merujuk pada beberapa landasan teori dari bidang sosiologi, ekonomi, dan psikologi.

1. Teori Struktural Fungsionalisme (Emile Durkheim)

Teori ini melihat masyarakat sebagai suatu sistem yang terdiri dari berbagai bagian yang saling terkait, yang masing-masing memiliki fungsi tertentu untuk menjaga kestabilan dan keseimbangan masyarakat. Dalam konteks gelandangan dan pengemis, teori ini membantu kita memahami bahwa keberadaan mereka bisa jadi merupakan akibat dari ketidakseimbangan dalam struktur sosial, seperti ketidakadilan ekonomi atau kurangnya akses ke pendidikan dan pekerjaan. Kebijakan berdasarkan teori ini akan fokus pada mengatasi faktor-faktor struktural yang menyebabkan ketidakadilan sosial, seperti reformasi sistem pendidikan dan penyediaan lapangan kerja yang lebih adil.

2. Teori Konflik Sosial (Karl Marx)

Teori konflik sosial menekankan bahwa masyarakat selalu berada dalam kondisi konflik karena adanya ketidakseimbangan kekuasaan dan sumber daya antara kelompok-kelompok sosial. Marx melihat bahwa gelandangan dan pengemis adalah hasil dari eksploitasi kelas bawah oleh kelas atas dalam sistem kapitalis. Kebijakan berdasarkan teori ini mungkin akan menekankan redistribusi sumber daya, peningkatan upah minimum, dan perlindungan sosial untuk kelompok rentan.

3. Teori Pilihan Rasional (Gary Becker)

Teori ini berpendapat bahwa individu membuat keputusan berdasarkan perhitungan rasional untuk memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan kerugian. Dalam konteks gelandangan dan pengemis, mereka mungkin memilih untuk mengemis sebagai strategi bertahan hidup yang paling rasional mengingat keterbatasan pilihan yang mereka miliki. Kebijakan yang berfokus pada memberikan insentif yang lebih baik bagi gelandangan dan pengemis untuk memilih alternatif lain yang lebih menguntungkan, seperti pelatihan keterampilan dan pekerjaan yang layak.

4. Teori Labeling (Howard Becker)

Teori ini menyatakan bahwa perilaku menyimpang, seperti mengemis, sering kali merupakan hasil dari label atau stigma yang diberikan oleh masyarakat. Ketika seseorang dilabeli sebagai gelandangan atau pengemis, label tersebut dapat mempengaruhi identitas diri dan perilaku orang tersebut. Kebijakan dapat mencakup program rehabilitasi yang tidak hanya memberikan bantuan ekonomi tetapi juga bekerja untuk menghilangkan stigma sosial dan membantu reintegrasi sosial.

##### 5. Teori Penguatan /*Reinforcement Theory* (B.F. Skinner)

Teori ini dari psikologi perilaku menunjukkan bahwa perilaku dipengaruhi oleh konsekuensi yang mengikutinya. Jika perilaku mengemis mendapatkan banyak imbalan, maka perilaku ini akan terus berlanjut.

#### **Analisis/Diskusi**

##### **1. Apakah Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Sudah Relevan**

Adanya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta merupakan tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis yang dipertegas dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Pasal 504 dan Pasal 505 yang menyatakan bahwa: (1) Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurang paling lama tiga bulan, (2) Pergelandangan yang dilakukan tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurang paling enam bulan. Gelandangan dan pengemis yang marak di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada dasarnya merupakan warga pendatang atau bukan penduduk asli Daerah Istimewa Yogyakarta. Meningkatnya jumlah gelandangan dan pengemis di daerah perkotaan terutama di daerah kota jogja sangat meresahkan, karena setiap tahun semakin bertambah di Daerah Istimewa Yogyakarta dipicu oleh berbagai faktor, salah satunya status Yogyakarta sebagai kota pariwisata yang menjadi pusat perputaran ekonomi bagi daerah-daerah sekitarnya, pertumbuhan infrastruktur yang baik jika dibandingkan dengan daerah lain, kesenjangan ekonomi masyarakat, dan lain sebagainya.

Pada saat-saat tertentu jumlah gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat melonjak drastis. Terutama saat mendekati libur panjang, libur nasional atau hari besar keagamaan. Masyarakat kota jogja yang umumnya sangat ramah, akan mudah iba dan memberikan uang pada gelandangan maupun pengemis. Hal tersebutlah yang melatar belakangi perda no 1 tahun 2014 tentang gelandangan dan pengemis tersebut disepakati untuk dibuat. Adapun pada tanggal 27 Februari 2014 Peraturan Daerah Yogyakarta tentang penanganan gelandangan dan pengemis yang disepakati dan bertujuan untuk memberikan perlindungan, penyantunan serta memberdayakan gelandangan dan pengemis supaya dapat menjalankan fungsi-fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana masyarakat pada umumnya.

Namun terhitung 10 tahun semenjak aturan tersebut disepakati memang belum ada hal yang signifikan, bahkan tingkat gelandangan dan pengemis di DIY khususnya di kota jogjakarta masih sering kita jumpai, terutama di lampu merah, di tempat keramaian seperti sepanjang 0 KM atau Jl. Malioboro yang notabene banyak dikunjungi oleh wisatawan. Bahkan tidak sedikit dari gelandangan dan pengemis tersebut memasuki wilayah pemukiman penduduk atau daerah-daerah perumahan. Jadi jangan heran bila di jogja sering melihat tempelan dengan kalimat "Pemulung dan Pengemis Di Larang Masuk".

##### **2. Apakah Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Sudah Tepat Sasaran**

Mawaza, F.J & Zaenuddin (2020) mengatakan bila diartikan secara luas, implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dalam rangkaian proses kebijakan yang dilakukan setelah disahkannya sebuah undang-undang ataupun peraturan oleh pemerintah. Implementasi kebijakan

merupakan pelaksanaan undang-undang yang dilaksanakan oleh berbagai macam aktor yang terlibat dengan memperhatikan prosedur untuk secara bersama-sama berusaha untuk menjalankan sebuah kebijakan agar bisa menjawab masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat banyak. Di dalam tahapan implementasi kebijakan juga dapat dilihat sejauh mana keluaran yakni output dan dampak yakni outcome yang dimiliki sebuah Kebijakan (George C. Edwards, 1980: 104)

Aspek keluaran atau output bisa dimaknai sebagai ketercapaian tujuan-tujuan yang telah diagendakan dalam sebuah kebijakan seperti sejauh mana penyerapan anggaran atau pengeluaran belanja bagi suatu program yang telah ditetapkan. Sedangkan dampak atau *outcome* adalah sejauh mana kebijakan yang dirumuskan dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan *riil* yang ada di masyarakat serta sejauh mana dampak perubahan yang dirasakan oleh masyarakat terhadap adanya sebuah kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Sebagai contoh jika masalahnya adalah kemiskinan sejauh mana kebijakan yang dibuat tersebut dapat mengurangi jumlah masyarakat miskin dibandingkan dengan sebelum adanya kebijakan tersebut (Budi Winarno, 2014: 147-148).

Implementasian Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2014 ini khususnya dua aspek strategi dalam menanggulangi pengemis dan gelandangan. Dua aspek tersebut yakni :

a. *Preventif dan Koersif*.

1. Implementasi Strategi *Koersif* dalam Perda DIY No. 1 Tahun 2014 strategi *koersif* merupakan salah satu strategi yang terdapat dalam Peraturan Daerah DIY tentang penanggulangan pengemis dan gelandangan. Upaya *koersif* dalam kebijakan ini dikenakan pada anggota masyarakat yang dianggap sebagai pelanggar dan dianggap tidak sesuai dengan yang sudah dituliskan dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 (Mutiaratih dan Sutoyo, 2017: 15) Strategi penanganan ini dilakukan dengan berbagai macam cara yakni dengan melakukan pemidanaan terhadap pengemis dan gelandangan yang ketahuan mengemis dan menggelandang di tempat umum. Tidak hanya itu pemidanaan juga dilakukan kepada siapa saja pihak-pihak yang ketahuan memberikan uang maupun barang kepada pengemis dan gelandangan. Penanganan dalam strategi *koersif* ini secara khusus dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) DIY yang juga memiliki misi terkait dengan pelaksanaan penegakan peraturan daerah serta peraturan kepala daerah. Satpol-PP secara rutin melakukan razia di berbagai macam tempat yang dinilai sebagai sarang pengemis dan gelandangan khususnya pada tempat-tempat umum yang ramai seperti di kawasan Malioboro, kawasan alun-alun Yogyakarta dan kawasan Jalan Kusuma Negara (tribunnews.com, 2024).

b. Strategi *Preventif*

Dilaksanakannya sebuah pendidikan dan pelatihan, salah satunya bertujuan untuk membekali pengetahuan dan keterampilan kerja khususnya bagi remaja maupun pemuda putus sekolah ataupun remaja dan pemuda yang baru lulus sekolah yang belum mempunyai keterampilan maupun keahlian untuk memasuki dunia kerja. Di dalam Peraturan Daerah Provinsi DIY tentang penanggulangan pengemis dan gelandangan ini, kewenangan pencegahan atau usaha preventif khususnya dalam pelayanan pelatihan keterampilan, magang dan perluasan kesempatan kerja diserahkan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mempunyai tugas dan fungsi dibidang ketenagakerjaan (Perda DIY, Pasal 8: 2). Bila mengacu kepada isi Perda tersebut maka yang berwenang di dalam melakukan usaha preventif adalah Dinas Ketenagakerjaan Provinsi DIY.



Salah satu upaya preventif dari Dinas Ketenagakerjaan DIY dalam menanggulangi pengemis dan gelandangan adalah dengan melaksanakan program pelatihan melalui Balai Latihan Kerja dan Pengembangan Produktivitas (BLKPP) (Mawaza, F.J & Zaenuddin, 2020). Strategi *preventif* pearaturan daerah melalui pelatihan-pelatihan kerja menjadi penting untuk memberikan pendidikan yang dirancang secara terstruktur dan sistematis khususnya pendidikan dalam keterampilan bekerja kepada para anak didiknya. Harapannya dengan diberikannya pendidikan keterampilan tersebut, para peserta yang mengikuti pelatihan kerja di BLKPP dapat menjadi pekerja yang baik (*well educated*), pekerja yang terlatih (*well trained*) dan yang terakhir adalah melek atau menguasai informasi (*well informed*). Keberadaan BLKPP harus benar-benar dimanfaatkan oleh masyarakat calon pekerja karena di BLKPP ini masyarakat calon pekerja selain memperoleh pendidikan keterampilan namun juga dapat saling tukar informasi dan pengalaman dengan *trainer* ataupun dengan sesama peserta pelatihan (Mawaza, F.J & Zaenuddin, 2020).

Harapan dengan adanya usaha-usaha positif yang telah dilakukan oleh pemerintah, jumlah gelandangan dan pengemis (gepeng) di DIY dapat menurun, mengingat jogja sebagai kota wisata yang hampir setiap saat rame dikunjungi wisatawan. Jangan sampai karena banyaknya gelandangan dan pengemis membuat ketidaknyaman bagi para wisatawan yang mau berlibur di DIY khususnya kota jogja.

#### c. Upaya Reintegrasi Sosial

Berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (10) dan Peraturan Gubernur Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2017 Pasal 1 ayat (10), yang dimaksud dengan reintegrasi sosial adalah proses pengembalian gelandangan dan pengemis yang telah selesai menjalani proses rehabilitasi di Rumah Perlindungan Sosial kepada keluarga, dan atau masyarakat sehingga mereka dapat menjalankan fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana sebagai anggota masyarakat pada umumnya. Adapun lembaga yang memegang peranan penting dalam hal ini adalah lembaga Dinas Sosial, dan lembaga Tenaga Kerja dan Transmigrasi Pemerintahan Provinsi Yogyakarta.

### 3. Evaluasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014

Perda kota jogja terkait penertiban gelandangan dan pengemis yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang kini telah berjalan 10 tahun. Nyatanya belum mampu dikatakan berjalan dengan sukses dan maksimal. Banyak kendala yang terjadi. Banyak Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah kota jogja seperti misalnya preventif dengan memberikan sanksi bagi pemberi uang pada pengemis maupun gelandangan. Disertai diberikan pelatihan-pelatihan pengembangan keterampilan bagi para pengemis dan juga gelandangan tersebut dan juga rehalibitasi bagi gelandangan dan pengemis.

Dimata pemerintah, kemunculan Peraturan Daerah No. 1 tahun 2014, khususnya dalam penanganan menggunakan strategi koersif ini tidak lepas dari semakin meningkatnya jumlah gelandangan dan pengemis di Yogyakarta. Pemerintah merasa khawatir dengan semakin meningkatnya jumlah gelandangan dan pengemis karena dapat mengganggu kenyamanan masyarakat dan bisa jadi juga turut dalam menurunkan citra yang dibangun oleh Yogyakarta sebagai kota wisata, budaya maupun pendidikan di Indonesia. Terlebih lagi keberadaan pengemis dan gelandangan di Yogyakarta juga terindikasi digerakkan oleh mafia. Sebagian

pengemis dan pengamen tersebut terindikasi melakukan praktik mengemis dan menggelandang bukan karena faktor kemiskinan melainkan dengan sengaja memanfaatkan kegiatan mengemis dan menggelandang sebagai profesi yang menguntungkan. Sebagian pengemis dan gelandangan tersebut sengaja diorganisir oleh mafia dengan sengaja di drop, di petakan dan ditempatkan pada tempat-tempat wisata yang ada di Yogyakarta. Tak jarang dari mereka sebetulnya memiliki fasilitas memadai di rumahnya. Namun ketika mengamen dan mengemis sudah menjadi profesi sehari-harinya karena menjanjikan penghasilan yang menguntungkan sebagian orang tersebut rela untuk berpenampilan buruk dengan mengenakan pakaian compang-camping. (Mawaza, F.J & Zaenuddin, 2020)

Evaluasi mendalam terkait perda kota jogja tersebut harus betul-betul bisa mengikat baik pengemis, gelandangan maupun yang memberi uang. Selama ada pertentangan social dan hukum pasti permasalahan ini tidak kunjung usai. Semisal pengemis gelandangan meminta dengan alasan tidak memiliki uang, sedangkan masyarakat yang memberi karena unsur iba dan mengikuti hati nurani. Bila hal tersebut terus berlanjut maka tidak ada ujungnya, permasalahan akan menjadi-jadi. Langkah *konkret* adalah bukan hanya sekedar merehabilitasi pengemis maupun gelandangan. Namun pemerintah kota jogja khususnya harus mengirim Kembali dan melarang para gelandangan dan pengemis datang ke kota jogja. Hal ini dikarenakan, mayoritas pengemis di kota jogja berasal dari luar kota jogja itu sendiri dan merupakan pendatang. Tidak hanya demikian, bila melalui tahap rehabilitasi, pelatihan pun telah diberikan namun tidak mempan. Upaya hukuman pidana juga perlu dilakukan, bukan hanya untuk si pemberi uang namun kepada gelandangan dan pengemis tersebut juga wajib diberlakukan. Kerjasama dan komunikasi intens antar dinas-dinas terkaitpun harus berkelanjutan sebagai alat pemantau sejauh mana implementasi perda tersebut berjalan secara relevan atau bahkan *stug* disitu saja.

## KESIMPULAN

Berdasarkan uraian diatas peneliti dapat menyimpulkan bahwa berdasarkan adanya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta merupakan wujud nyata kota jogja yang yang notabene sebagai kota budaya, kota pelajar dan kota yang kaya akan destinasi wisata yang luar biasa sangat *aware* dengan wilayahnya. Gelandangan dan pengemis yang hanpir setiap tahun kehadirannya terus bertambah di kota jogja membuat pemerintah memberikan beberapa sanksi tegas baik bagi gelandangan dan pengemis dan juga masyarakat umum yang memberikan uang.

Beberapa Upaya yang sudah dilakukan oleh pemerintah kota jogja dengan memberikan sanksi berupa kurungan paling lama 10 (sepuluh) hari dan/ atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00 bagi pemberi uang. Sedangkan bagi gelandangan dan pengemis dilakukan upaya-upaya *preventif*, *koersif*, dan upaya reintegrasi sosial seperti rehabilitasi pada gelandangan dan pengemis. Bahkan untuk menimbulkan efek jera gelandangan dan pengemis tersebut wajib dikembalikan ke kampung halamannya karena notabene gepeng di jogja kebanyakan berasal dari luar kota jogja. Bila hal ini masih tidak diindahkan, maka sanksi kurungan penjara juga wajib diberlakukan, bukan hanya berlaku bagi pemberi uang namun bagi gelandangan dan pengemis tersebut untuk memberikan efek jera.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ismail, I.& Basir, K.Z.(2012). "Karl Marx dan Konsep Perjuangan Kelas Sosial." *International Journal of Islamic Thought* 1, no. 1 (2012): 27–33. <https://doi.org/10.24035/ijit.01.2012.004>.
- Juwita, Rahmi, Firman, Rusdinal, dan Muhammad Aliman. "Meta Analisis: Perkembangan Teori Struktural Fungsional dalam Sosiologi Pendidikan." *Jurnal Perspektif: Jurnal Kajian Sosiologi dan Pendidikan* 3, no. 1 (2020): 1–8. <https://doi.org/10.24036/perspektif.v3i1>.
- Kusumawati, Mustika Prabaningrum. "Harmonisasi Antara Etika Publik Dan Kebijakan Publik." *Jurnal Yuridis* 6, no. 1 (2019): 1. <https://doi.org/10.35586/jyur.v6i1.794>.
- Mawaza & Falakhi.J. (2014). "Dilema Kebijakan Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Yogyakarta ( Studi Kasus Perda DIY No . 1 Tahun 2014 ) Policy Dilemma To Handle Bummer And Beggars In Yogyakarta ( Case Study DIY Perda No . 1 Year 2014 )" 15, no. 1 (2020): 131–45.
- Mawaza, F.J& Zaenuddin.(2020). Dilema Kebijakan Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Yogyakarta.(Studi Kasus Perda DIY No. 1 Tahun 2014).*Spirit Publik.Konsentrasi Islam Pembangunan dan Kebijakan Publik (IPKP)*. Yogyakarta: Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta V 15(2)131-145
- Muhammad Zainal Abidin,Z.M.& Ngazizah, F.N.(2022). Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penangana Gelandangan Dan Pengemis Perspektif Maqashid Al-Syari'ah.*Urnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam Yogyakarta: STAI-Terpadu Yogyakarta*.Institut Agama Islam Negeri Kudus 13(1) 87-102
- Rusydi, Busnatul Arifien. "Manusia Silver dan Kebijakan Larangan 'PengemisJalanan': Anomali Implementasi Peraturan Daerah DIY No. 1 Tahun 2014di Bantul, Yogyakarta." *Manusia Silver dan Kebijakan Larangan "PengemisJalanan":Anomali ImplementasiPeraturan Daerah DIY No. 1 Tahun 2014di Bantul, Yogyakarta* 12, no. 1 (2023): 1–21.
- Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Penanganan Gelandangan dan Pengemis <https://peraturan.bpk.go.id/Details/25699>