

NASKAH PUBLIKASI

EFEKTIVITAS PROGRAM PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI  
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA MENURUT PERATURAN DAERAH D.I  
YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2014

Disusun Oleh :

Ellena Putri Dewanti

20130520072

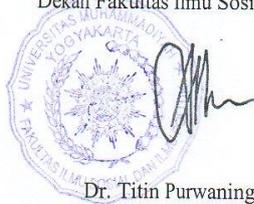
Dosen Pembimbing



Rahmawati Husein, MCP, Ph.D

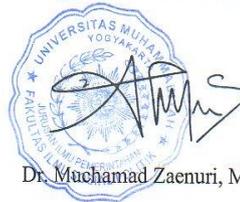
Mengetahui

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Titin Purwaningsih S.IP., M.Si

Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan



Dr. Muchamad Zaenuri, M.Si

**EFEKTIVITAS PROGRAM PENANGANAN GELANDANGAN DAN  
PENGEMIS DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA MENURUT  
PERATURAN DAERAH D.I YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2014**

Ellena Putri Dewanti, Rahmawati Husein, M.CP, Ph.D

Program Studi Ilmu Pemenintahan, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

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

**ABSTRAK**

**PENDAHULUAN**

**LATAR BELAKANG**

Berdasarkan Perda DIY No 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis Dinas Sosial DIY berperan penting dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian dalam mengukur efektivitas kebijakan Perda No 1 tahun 2014 yaitu dalam proses kurun waktu satu tahun dirasa masih kurang karena berkaitan dengan proses sosialisasi serta sasaran yang ingin dicapai. Proses sosialisasi masih dirasa kurang karena masih banyaknya gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di DI Yogyakarta. Hal tersebut disebabkan masih banyaknya gepeng dan masyarakat yang belum mengetahui adanya kebijakan perda ini. Hasil analisis penulis menarik kesimpulan pelaksanaan program kebijakan penanganan gepeng belum efektif perlunya lagi melakukan evaluasi terhadap program kegiatan sehingga dalam pelaksanaan Perda no 1 tahun 2014 bisa maksimal.

Based on regulation number 1 year 2014 you about handling the homeless and beggars social service you play an important role in the implementation of this policy. Based on the research in measuring the effectiveness of the regulation no 1 year 2014 which are in the process of the past one year remained poor as relating to the process of socialization and targets to be achieved. The socialization process still feel inadequate because there are still many homeless and beggars who wander around in yogyakarta .This was due to still banyaknya beggars and people who do not know that there was a policy this regulation. The analysis of the implementation of the writer draw conclusions handling policies and to the need for the beginning of the year not effective evaluation of activities resulting in the local regulation no 1 year 2014 could maximum.

*Kata kunci : efektivitas program, pelaksanaan kebijakan, penanganan gelandangan dan pengemis*

## **KAJIAN TEORI**

Dalam konseptual efektivitas ini menggunakan dari teori Mahmudi dan Duncan dalam Richard M.Steers karena sesuai dengan arah penelitian. Menurut pendapat Mahmudi “Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan” . Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa efektivitas mempunyai hubungan timbal balik antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output*, maka semakin efektif suatu program atau kegiatan.

Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kebijakan tersebut telah gagal, namun ada kalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu. Dalam penelitian ini penekanan efektivitas kebijakan Perda No 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis menggunakan tiga ukuran yang dikemukakan Duncan dalam Richard M.Steers dalam mengukur seberapa efektifitas kebijakan yaitu pencapaian tujuan, intregrasi dan adaptasi.

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif dengan Teknik pengumpulan data lewat wawancara mendalam (in-depth interview) untuk mendapatkan data primer dan teknik dokumentasi dengan menelaah dokumen dan kepustakaan yang dikumpulkan dari berbagai dokumen seperti: Peraturan perundang-undangan, arsip, laporan dan dokumen penting lainnya yang berkaitan dengan penelitian untuk mendapatkan data sekunder.

## PEMBAHASAN DAN ANALISIS

### A. Pencapaian Tujuan

Dinas sosial membutuhkan waktu satu tahun untuk melakukan upaya tindakan penertiban. Tindakan penertiban dengan melakukan razia terhadap gelandangan dan pengemis yang berada di ruang publik di wilayah Yogyakarta. Penertiban bertujuan melakukan pembersihan dengan membawa paksa para gelandangan dan pengemis ke panti sosial. Kurun waktu pelaksanaan yang ditentukan selama satu tahun belum efektif karena dari hasil capaian masih adanya jumlah yang belum memenuhi target realisasi dari 3 indikator hanya satu yang tercapai yaitu anak jalanan yang berhasil dijangkau.

Berikut data jumlah gelandangan dan pengemis yang terjaring razia tahun 2016.

Tabel 3.1 Gelandang dan pengemis yang terazia tahun 2016

Kelompok	KP	SLM	BTL	GK	YK	Jumlah
PMKS						
Gelandangan	18	58	36	41	18	171
Pengemis	25	24	30	36	35	150
Total						321

Sumber : Laporan hasil pendataan pmks dan psks tanun 2016

Keterangan :

KP : Kulon Progo

SLM : Sleman

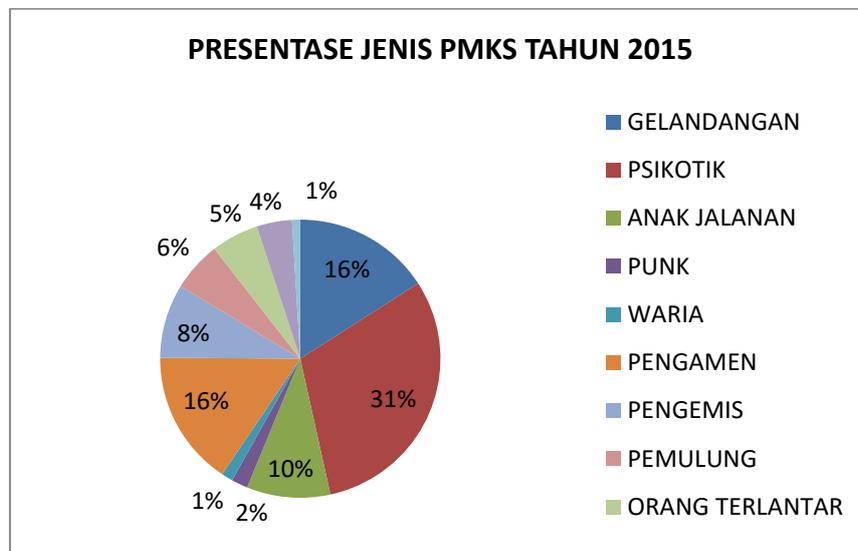
BTL : Bantul

GK : Gunung Kidul

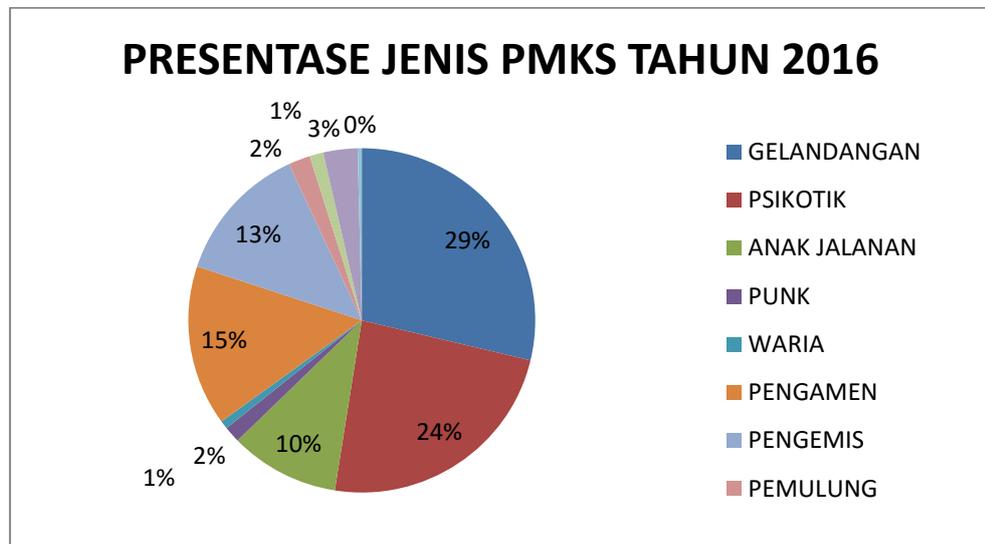
YK : Yogyakarta

Berdasarkan data di atas menunjukkan jumlah gelandangan paling banyak berada di daerah Sleman yaitu berjumlah 58. Daerah Sleman merupakan kabupaten yang berdekatan dengan pusat Kota Yogyakarta dan wilayah kabupaten terbesar kedua setelah Gunung Kidul. Daerah Sleman juga berbatasan langsung dengan wilayah lain memungkinkan adanya jumlah gelandangan paling banyak berada di Sleman. Kemudian di urutan kedua ada daerah Gunung Kidul yaitu gelandangan dengan angka 41 dan jumlah pengemis terbanyak yaitu 36 dari daerah lainnya. Gunung kidul merupakan kabupaten dengan wilayah terluas namun daerah ini memiliki banyak kesenjangan yang memungkinkan banyaknya kegiatan gelandangan dan pengemis terjadi di daerah ini. Untuk mengetahui tingkat keefektivitasan dari pelaksanaan kebijakan ini berikut diagram jenis PMKS dalam presentase tahun 2015 dan tahun 2016 .

Gambar 3.1 Diagram Presentase jenis PMKS tahun 2015



Gambar 3.2 Diagram Presentase jenis pmks tahun 2016



Sumber : Laporan data camp assessment

Dilihat dari kedua presentase di atas adanya penurunan dari beberapa jenis PMKS namun terlihat di tahun 2015 gelandangan terdapat 16% dan di tahun 2016 ada 29% terlihat terjadi peningkatan sebanyak 13%, psikotik terjadi penurunan sebanyak 7% yaitu tahun 2015 sebanyak 31% dan di tahun 2016 terdapat 24%. Jumlah peningkatan terhadap gelandangan menunjukkan masih banyaknya gelandangan yang masuk dan berkeliaran di D.I. Yogyakarta di tahun 2016. Hal ini menunjukkan kemungkinan ada beberapa faktor yang belum tuntas. Ada juga kemungkinan alasan gelandangan yang sengaja datang dari luar daerah karena tidak mengetahui mengenai aturan Perda tersebut di Yogyakarta. Hasil data di atas juga menunjukkan kenaikan pada gelandangan sebesar 13%. Sementara dari data jumlah pmks yang dibedakan menurut jenisnya gelandangan memang tercatat paling banyak terazia. Gelandangan yang terazia rata-rata mereka berasal dari luar daerah. Hal tersebut didukung dari pernyataan ibu Ismi bahwa masih banyaknya gelandangan dari luar daerah yang masuk ke Yogyakarta. Dengan adanya sasaran penurunan jumlah gelandangan dan pengemis terlihat masih adanya peningkatan jumlah gelandangan serta banyaknya jumlah angka yang melarikan diri dari camp menunjukkan masih perlunya lagi dinas sosial selaku pelaksana kebijakan untuk lebih

menggiatkan penertiban serta pemantauan yang intensif sehingga pelaku dari gepeng ini bisa menurun dan benar-benar bersih, sehingga Perda ini bisa efektif sesuai dengan tujuannya.

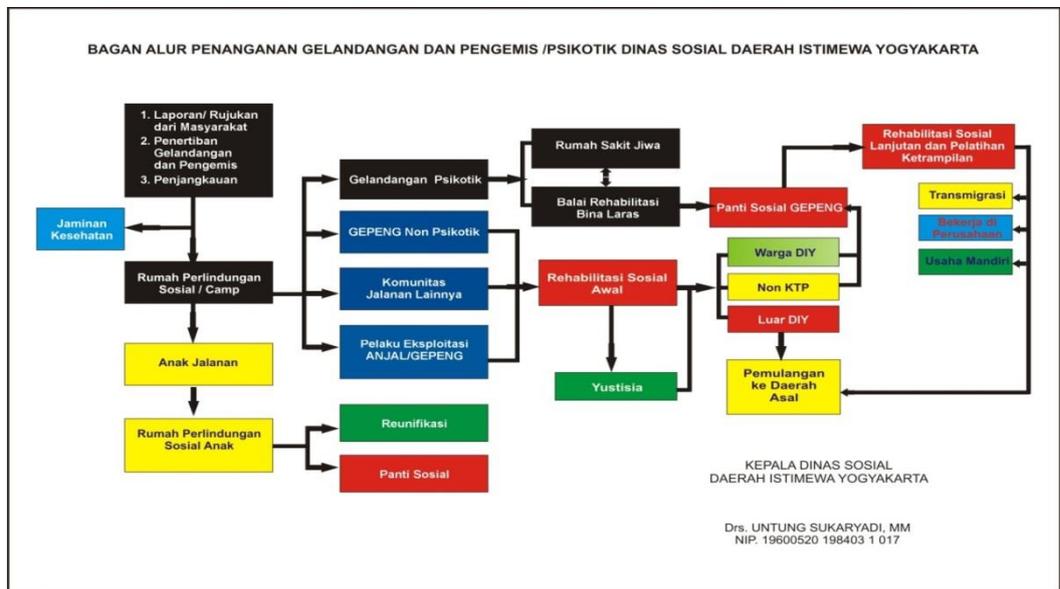
Dapat diketahui bahwa dalam pelaksanaan kebijakan dasar hukum yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan penanganan gepeng ini mengacu pada peraturan pemerintah dan peraturan gubernur. Dinas sosial dalam melaksanakan kebijakan mengacu dari peraturan pemerintah no 31 tahun 1980 untuk menjalankan tugasnya sebagai pelayanan sosial, di dalam kebijakan tersebut juga tertulis mengenai berbagai upaya yang dilakukan guna melakukan penanganan gelandangan pengemis. Dasar hukum yang digunakan sudah efektif karena sudah sesuai dengan isi dari kebijakan Perda ini mengenai upaya penanganan gelandangan dan pengemis yaitu meliputi upaya represif, preventif dan rehabilitative.

## **B. Integrasi**

Berikut ini prosedur pelaksanaan kegiatan :

1. Penertiban/razia/penjangkauan gepeng yang disinergikan dengan pengawasan/ razia yang dilakukan oleh instansi/unsur masyarakat
2. Rehabilitasi mental sosial oleh ahli/praktisi yang tergabung dalam tim-tim bimbingan, mental sosial, keagamaan, kewarganegaraan,kesehatan fisik dan vokasional.
3. Melaksanakan orientasi dan bimbingan teknis pada petugas pelaksana camp assesment
4. Melakukan rehablitasi mental, sosial, dan vokasional secara berkesinambungan melalui tim ahli/praktisi yang kompeten di bidangnya
5. Melakukan penelusuran dan pemulangan gelandangan dan atau pengemis luar DIY
6. Melakukan perujukan
7. Melakukan pemulangan ke daerah asal

Berikut ini Bagan 3.1 Alur Penanganan Gelandangan dan Pengemis



Sumber : Pergub DIY No 36 Tahun 2017

Bagan di atas menunjukkan bagaimana alur dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Mulai dari tahapan tahapan penertiban kemudian dibawa ke rumah perlindungan sosial kemudian diidentifikasi masalah anak jalanan dimasukan di RPS anak. Untuk kelompok gepeng non psikotik serta komunitas jalanan lainnya diberikan rehabilitasi awal dan untuk psikotik akan dirujuk kerumah sakit jiwa. Setelah mendapat rehabilitasi awal kemudian diberikan rehabilitasi sosial lanjutan dan peningkatan kemampuan. Alur pembinaan tersebut adalah proses atau tahapan menjalankan tugasnya sesuai dengan prosedur yang tertuang di dalam Pergub No 36 tahun 2017 tentang SOP penanganan gelandangan dan pengemis. Prosedur pelaksanaan Perda penanganan gelandangan dan pengemis sudah efektif hal tersebut ditunjukkan dari pelaksanaan kegiatan pembinaan yang meliputi upaya preventif dan rehabilitatif.

Proses sosialisasi kepada masyarakat dengan melakukan sosialisasi dari berbagai media yaitu media cetak, media elektronik, media sosial. Berikut ini data sosialisasi dari berbagai media :

1. Media cetak
  - a. Poster yang ditempel di setiap ruang publik

- b. Brosur pembagian disebar di ruang publik
  - c. Plang yang tersebar di perempatan lampu merah  
(media cetak disebar di 20 titik wilayah Yogyakarta)
2. Media elektronik
    - a. Televisi
    - b. Radio
  3. Media sosial  
Website dinas sosial
  4. Sosialisasi langsung kemasyarakat

Dari data di atas menunjukkan proses sosialisasi yang dilakukan oleh dinas sosial menggunakan berbagai media. Media tersebut sesuai dengan yang tertuang dalam Perda. Namun dari hasil data di atas menunjukkan sosialisasi langsung ke masyarakat hanya dilakukan di satu daerah. Kegiatan sosialisasi langsung kemasyarakat sangat berpengaruh terhadap keberhasilan. Dengan melakukan sosialisasi langsung akan didapatkan banyak masyarakat yang mengetahui isi dari Perda tersebut. Berikut ini foto hasil observasi salah satu contoh bentuk sosialisasi dinas sosial kepada masyarakat dengan membuat banner larangan memberikan uang di jalan.

Gambar 3.1 Foto Plang larangan memberikan uang di jalan



Sumber foto di perempatan Jaticencana

Gambar di atas menunjukkan salah satu contoh bentuk sosialisasi kepada masyarakat untuk tidak memberikan uang atau bantuan terhadap gelandangan dan pengemis serta larangan terhadap siapa saja yang ingin melakukan kegiatan tersebut. Plang tersebut berada di setiap kawasan lampu merah di 20 titik tertentu yang berada di Yogyakarta. Kawasan tersebut berada di tengah kota perbatasan kota dengan kabupaten/kota dan di sekitaran ringroad. Proses sosialisasi yang dilakukan belum efektif karena sosialisasi yang dilakukan langsung kepada masyarakat masih kurang baik hal tersebut dibuktikan dengan masih banyak masyarakat serta gelandangan dan pengemis belum mengetahui tentang isi dari Perda No 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis.

### **C. Adaptasi**

Hasil wawancara di atas jika dalam penertiban ditemukan anak maka akan dipindahkan ke panti sosial anak atau diidentifikasi dan dipulangkan kemudian untuk dewasa akan dibina dan dibekali kemampuan. Gelandangan psikotik akan diberikan perawatan di rumah sakit jiwa. Gelandangan dan pengemis dibekali keterampilan yang bertujuan untuk mempersiapkan gelandangan dan pengemis kembali melakukan fungsi sosialnya. Pembekalan diharapkan mampu memberikan solusi agar mereka mau berkembang dan tidak kembali ke jalan untuk meminta minta atau mengelandang di jalan. Dinas sosial juga menyiapkan penampungan untuk menampung gelandangan yang tidak memiliki rumah.

Berdasarkan penjelasan di atas dalam melakukan pembekalan keterampilan lebih mengarah ke pembinaan kewirausahaan dimana mereka akan diberikan keterampilan berupa pembuatan produk kreatif yang bedaya jual tinggi. Kemudian dari beberapa produk tersebut akan dipresentasikan dan dijual kemasyarakat umum. Pembekalan tersebut berupa pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan yaitu :

1. Membuat kerajinan tangan dari kayu
2. Mengolah limbah plastik menjadi barang yang bernilai jual

3. Membuat anyaman dari enceng gondok
4. Melakukan magang di perusahaan
5. Melakukan kegiatan bertani

Data di atas menunjukkan gelandangan dan pengemis mendapatkan pembekalan keterampilan berupa membuat produk kreatif. Dari hasil pembuatan produk kreatif kemudian dijual dengan harapan mereka dapat menjadi mandiri dan mampu berinovasi membuat produk yang mampu berdaya nilai jual yang tinggi. Kegiatan magang juga dilakukan oleh beberapa PMKS yang terpilih agar mereka juga mendapatkan kesempatan bekerja di perusahaan. Kegiatan bertani diberikan bertujuan untuk membekali mereka agar dapat hidup mandiri saat bertransmigrasi Di bawah ini foto kegiatan pembekalan keterampilan kepada gelandangan dan pengemis.

### **Gambar 3.2 Kegiatan pembekalan keterampilan**



Gambar 3.3 Membuka stand hasil pembekalan keterampilan



Sumber : Dinas Sosial DIY

Berdasarkan foto di atas terlihat para PMKS ini dibekali keterampilan dengan membuat keterampilan kerajinan tangan yang berdaya nilai jual. Dari gambar di atas terlihat sedang membuka stand hasil keterampilan. Pembekalan keterampilan perlu dilakukan agar gelandangan dan pengemis mampu melakukan fungsi sosialnya. Namun dari data yang diperoleh tidak dijelaskan mengenai gelandangan dan pengemis difabel yang mendapat pembinaan dan pembekalan keterampilan. Berdasarkan observasi yang dilakukan oleh peneliti ternyata banyak ditemui pengemis difabel yang berada di jalan tentu saja mereka membutuhkan penanganan khusus. Setelah para PMKS ini dibekali keterampilan mereka dipulangkan ke daerah asal mereka guna untuk melanjutkan hidup lebih baik dengan kemampuan yang telah mereka miliki.

Peningkatan kemampuan yang diberikan belum efektif hal tersebut dikarenakan hanya 5 materi pembekalan keterampilan yang diberikan serta masih sedikit kuota untuk bisa magang diperusahaan. Kurangnya kerjasama dengan pihak lain untuk menyalurkan tenaga kerja dari warga binaan camp assessment.

Dalam memenuhi sarana dan prasarana disediakan berbagai ruang untuk pemenuhan kegiatan selama berada di camp assessment. Pembinaan selama 6 bulan ini bukan waktu yang cepat kebutuhan selama di camp harus tercukupi sehingga para PMKS ini tidak merasa kekurangan. Berikut di bawah ini mengenai fasilitas yang tersedia di camp assesment.

No	Sarana dan prasarana	Jumlah
1	Komputer dan laptop	7 unit
2	Printer	5 UNIT
3	ATK	1 paket
4	Ruang asrama(bangsal)	4 ruangan
5	Ruang kantor	1 ruangan
6	Ruang pemeriksaan/perawatan kesehatan	2 ruangan
7	Ruang pendamping social	1 ruangan
8	Ruang konsultasi	2 ruangan
9	Ruang penerimaan	4 ruangan
10	Ruang isolasi	2 ruangan
11	Ruang ibadah	1 ruangan
12	Ruang bimbingan	2 ruangan
13	Ruang pertemuan	1 aula
14	Ruang makan	1 ruangan
15	Dapur	1 ruangan
16	Lahan parker	1 lahan
17	Ruang satpam	1 ruangan
18	Lahan pertanian	2 petak
19	MCK	10 ruangan
20	Ruang tunggu	1 ruangan
21	Kendaraan roda 4	2 kendaraan
22	Kendaraan roda 2	3 kendaraan
23	Sarana air bersih	1 jaringan
24	Alat komunikasi( telepon& HT)	10unit

Sarana prasarana yang disediakan sudah efektif karena mencukupi untuk penghuni camp assessment selama pembinaan hanya saja perlu ditambah lagi sanitasi air bersih

## **KESIMPULAN & SARAN**

### **Kesimpulan**

Pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh Dinas Sosial selama satu tahun masih belum efektif. Hal tersebut berkaitan dengan beberapa indikator yang belum terpenuhi pencapaiannya yaitu dari hasil 3 indikator hasil pencapaian kinerja hanya 1 yang mencapai target realisasi sedangkan dalam kolom pengemis yang mampu melakukan fungsi sosialnya kosong atau tidak terisi. Dalam pelaksanaan sudah sesuai dengan prosedur yaitu meliputi upaya koersif, preventif, rehabilitative dan reintegrasi sosial. Namun dalam proses sosialisasi masih belum efektif hal tersebut dikarenakan sosialisasi langsung terhadap masyarakat yang dilakukan hanya satu wilayah serta kurangnya lagi sosialisasi di media cetak seperti koran. Kegiatan peningkatan kemampuan yang diberikan di camp assessment belum efektif karena hanya ada 5 materi pembekalan yang diberikan serta kesempatan magang kerja hanya 20 orang. Sarana dan prasarana yang disediakan sudah mencukupi untuk melakukan pembinaan di camp assessment.

### **Saran**

1. Dinas Sosial masih perlu melakukan pengawasan atau controlling secara keberlanjutan terhadap kegiatan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta
2. Perlunya melakukan evaluasi terkait hasil pencapaian pelaksanaan perda apakah sudah benar benar 100% atau perlunya adanya evaluasi pelaksanaan.
3. Memperluas dan memberikan kembali sosialisasi Peraturan Daerah mengenai larangan memberikan bantuan ke gelandangan dan pengemis kepada masyarakat.
4. Mempertegas dan menegakkan sanksi bagi siapa saja yang melakukan kegiatan gelandangan dan pengemis
5. Dari peningkatan kemampuan perlunya di tambah lagi kegiatan keterampilan bagi usia produktif untuk difabel

## **DAFTAR PUSTAKA**

Mahmudi, 2005, Manajemen Kinerja Sektor Publik. Yogyakarta : UPP  
AMP. YKPN

Melong, lexy, (2002), "*Metodelogi penelitian kualitatif*". Bandung:  
PT.Remaja Rosdakarya

Sofyan Effendi, 1989. "*Metode Penelitian Survei*", Jakarta:LP3ES.

Sugiyono, 2008, "*Metode penelitian bisnis*", Bandung : CV. Alfabeta.

Sumaryadi, 2005, "*Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*".

Winarno, Surachman, 1980,"*Pengantar praktis dasar metode praktis*",  
Jakarta; Bandung, Transito.