

**MELAWAN BUDAYA KEMISKINAN:  
STRATEGI IMPLEMENTASI PERDA PENANGANAN GEPENG  
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

**Bayu Mitra A. Kusuma**

UIN Sunan Kalijaga  
[bayumitraa.kusuma@yahoo.com](mailto:bayumitraa.kusuma@yahoo.com)

**Theresia Octastefani**

Universitas Gadjah Mada  
[theresiaoctastefani@gmail.com](mailto:theresiaoctastefani@gmail.com)

***Abstract***

*In the decentralization era, local governments are given more space to create a policy based on their people aspirations. Among others is the policy on poverty alleviation. Poverty which happens is not only absolute poverty but also cultural poverty and it is occurs in various regions in Indonesia. To fight the culture of poverty, the Government of Yogyakarta Special Region (DIY) published a Local Regulation No. 1 of 2014 about the Homeless and Beggars Handling. Overall this regulation contains about the homeless and beggars handling approach such as preventive, coercive, rehabilitative, repressive, and social re-integration. To examine this issue, the authors use SWOT analysis. The study results showed that the implementation strategy that can be done by the local government of DIY are conduct direct raids and coaching, optimizing 'Desaku Menanti' Program, reduce overlapping authority, providing labor-intensive jobs, synergy with the community and private sector in empowering sprawl in the activities of small and medium enterprises, enforcement of the rules in a way that is persuasive and humane, and provide an official aid channel for the donors. Although there are pros and cons in the implementation, this regulation basically has a noble purpose to make DIY free from homeless and beggars.*

***Keywords:*** *poverty culture, implementation strategy, local regulation of DIY, homeless and beggars*

**A. Pendahuluan**

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Artinya apabila suatu daerah telah diberi kewenangan untuk mengelola potensi yang dimilikinya maka pada saat yang bersamaan daerah juga mendapat tanggungjawab untuk menghasilkan kebijakan atau program yang berbasis pada kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya. Salah satu bentuk kebijakan yang sangat berperan vital bagi pembangunan dan keberlangsungan hidup masyarakat adalah pengentasan kemiskinan. Hal ini menjadi penting karena tingkat kemiskinan merupakan cerminan dari tingkat kesejahteraan dan perekonomian masyarakat itu sendiri. Realitas menunjukkan bahwa terdapat kelompok masyarakat miskin yang di dalam ilmu sosial termasuk kategori penyandang masalah sosial.<sup>1</sup> Apalagi kemiskinan merupakan problem yang multidimensional karena bukan hanya berurusan dengan kesejahteraan material belaka namun juga berurusan dengan kesejahteraan sosial.<sup>2</sup>

Di negara berkembang seperti Indonesia, kemiskinan merupakan salah satu masalah tradisional yang membutuhkan perhatian serius. Pemerintah memang tidak hanya berdiam diri dalam mengatasi masalah kemiskinan ini. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah dengan menyesuaikan kondisi masyarakatnya, terlebih di era otonomi daerah ini dimana pemerintah daerah sebagai ujung tombak pemerintahan memiliki kewenangan yang besar. Kita harus ingat bahwa negara ada untuk kesejahteraan rakyatnya, bukan rakyat ada demi prestise negara.<sup>3</sup> Upaya pemerintah tersebut sejalan dengan semangat konsep *Millenium Development Goals* (MDGs) dan kini dilanjutkan dengan *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang terus digaungkan oleh UNDESA

---

<sup>1</sup> Waryono Abdul Ghafur, *Kesejahteraan Sosial Dalam Al-Qur'an: Konsep dan Paradigma*, (Yogyakarta: Ladang Kata dan Dakwah Press, 2014), hlm. 4.

<sup>2</sup> Heru Nugroho, *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 191.

<sup>3</sup> Michael Raper, *Negara Tanpa Jaminan Sosial: Tiga Pilar Jaminan Sosial di Australia dan Indonesia*, (Jakarta: Trade Union Right Center, 2008), hlm. 1.

dimana salah satu poin utamanya adalah mereduksi kemiskinan dan kelaparan yang ekstrim.<sup>4</sup>

Di berbagai sudut daerah di Indonesia, pemerintah daerah secara pro aktif terus mengupayakan terwujudnya pengurangan angka kemiskinan. Namun faktanya mengurangi angka kemiskinan tidaklah semudah membalikkan telapak tangan sehingga kemiskinan masih terus eksis sampai saat ini. Tingginya angka kemiskinan tersebut selanjutnya berdampak langsung pada rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Akibatnya banyak masyarakat yang kemudian memilih berprofesi sebagai gelandangan dan pengemis (gepeng). Di Surabaya Jawa Timur misalnya, sebagai kota terbesar kedua di Indonesia, Surabaya mampu menjadi magnet yang kuat bagi masyarakat pedesaan untuk berbondong-bondong datang. Dinas Sosial Kota Surabaya memperkirakan ada sekitar 2.000 pengemis dan gelandangan yang masih berkeliaran hingga saat ini.<sup>5</sup> Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Surabaya, terjadi peningkatan jumlah pengemis dan gelandangan di setiap tahunnya. Meskipun demikian jumlah gepeng biasanya dapat berubah sewaktu-waktu karena mereka hidup berpindah-pindah atau nomaden sehingga sulit untuk menentukan berapa jumlah pasti mereka secara presisi. Di Surabaya gepeng biasanya beroperasi di beberapa tempat strategis seperti di pusat kuliner sekitar Darmo Trade Center, sekitar kampus UIN Sunan Ampel, serta beberapa persimpangan di pinggiran Surabaya.<sup>6</sup>

Di Semarang Jawa Tengah kondisinya tak jauh berbeda. Bahkan survey menunjukkan bahwa Jawa Tengah merupakan propinsi dengan jumlah populasi gepeng tertinggi di Indonesia. Tak hanya beroperasi di wilayah sendiri, mereka juga membanjiri ibukota negara dan provinsi tetangga. Hal ini tak mengejutkan karena masyarakat yang berstatus miskin di Jawa Tengah mencapai 5.146.267 jiwa atau 15% dari jumlah

---

<sup>4</sup> United Nations Department of Economics and Social Affairs (UNDESA), *Governance for the Millennium Development Goals: Core Issues and Good Practices*, Dipublikasikan di 7<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, (Wina Austria, 26-29 Juni 2007), hlm. 7.

<sup>5</sup> Dinas Sosial Kota Surabaya, *Razia Pengemis dan Anak Jalanan*, Diakses melalui <http://www.wartajatim.com> pada tanggal 10 Agustus 2016.

<sup>6</sup> Harian Surya, *Musim Emak Mengemis*, Edisi Rabu 28 Juli 2011, hlm. 1.

penduduk.<sup>7</sup> Untuk mengatasinya saat ini Pemkot Semarang telah menerapkan Perda Anak Jalanan dengan fokus mereduksi jumlah gepeng. Di Bandung Jawa Barat juga setali tiga uang, pada hari biasa petugas Satpol PP mendapatkan sekitar 30 gepeng saat razia dan menjelang hari raya Idul Fitri meningkat menjadi sekitar 70 gepeng tiap harinya.<sup>8</sup> Padahal Pemkot Bandung telah berupaya menangani peningkatan jumlah gepeng melalui Perda Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3). Namun pergerakan gepeng yang selalu mencari celah kelengahan petugas membuat mereka sulit untuk dibina.

Pada tataran penanggulangan gepeng oleh pemerintah, beberapa daerah mengalami kesulitan dalam implementasinya. Seperti di Medan Sumatera Utara misalnya, implementasi kebijakan program pembinaan gepeng oleh Dinas Sosial dan Tenaga Kerja belum berjalan dengan efektif karena berbagai kendala seperti keterbatasan dana untuk mendirikan rumah singgah atau panti sosial dan minimnya sumber daya manusia yang mumpuni untuk diturunkan ke lapangan.<sup>9</sup> Begitu pula di Banjarmasin Kalimantan Timur, upaya penanganan gepeng oleh Dinas Sosial mengalami berbagai kendala seperti gepeng yang telah mendapatkan pembinaan saat kembali pada lingkungannya cenderung kembali hidup di jalanan untuk melakukan aktivitas ekonomi. Karena itu Pemkot Banjarmasin melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkhusus kepada pengendara kendaraan yang beraktivitas di jalan agar mereka tidak memberikan uang kepada gepeng.<sup>10</sup>

Gambaran tingkat kemiskinan dan sulitnya upaya penanganan gepeng di beberapa daerah di Indonesia tersebut cukup menjadi bukti bahwa kemiskinan masih menjadi tantangan yang besar dalam pembangunan negeri ini. Oleh karena itu dibutuhkan kebijakan atau program yang tepat disertai strategi yang aplikatif untuk mengatasinya.

---

<sup>7</sup> Budi Prasetyo, *Jumlah Gepeng di Jawa Tengah Terbanyak di Indonesia*, Diakses melalui <http://www.tibunnews.com> pada tanggal 31 Agustus 2016.

<sup>8</sup> Ade Bayu Indra, *Jumlah Gelandangan Pengemis Meningkat 40 Persen*, Diakses melalui <http://www.pikiran-rakyat.com> pada tanggal 31 Agustus 2016.

<sup>9</sup> Chairika Nasution dan Husni Thamrin, "Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Terhadap Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan", *Publikauma: Jurnal Ilmu Administrasi Publik Vol. 4 No. 2* (2016).

<sup>10</sup> M. Ramadhani *et al.*, "Peran Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Anak Jalanan di Kota Banjarmasin", *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Vol. 6 No. 11* (2016).

Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), pemerintah daerah telah menetapkan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis sebagai salah satu kebijakan dalam pengentasan kemiskinan. Munculnya Perda tersebut dimaksudkan untuk mereduksi jumlah gepeng yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Yang perlu diingat adalah sebaik apapun program atau kebijakan, tidak akan mampu berjalan dengan efektif tanpa disertai dengan strategi yang tepat dalam implementasinya. Karena faktanya meski perda ini telah berjalan sekitar tiga tahun namun keberadaan gepeng masih begitu mudah kita dapati di berbagai sudut kota ini seperti di destinasi wisata, perempatan jalan, pasar, dan tempat keramaian lainnya. Berdasarkan deskripsi di atas maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang bagaimanakah strategi implementasi Perda No. 1 Tahun 2014 yang dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam menangani maraknya gepeng dan apakah Perda tersebut dapat menjadi wujud nyata dari upaya pemerintah dalam melawan budaya kemiskinan. Untuk menganalisis masalah ini, penulis menggunakan analisis *strength, weakness, opportunity, and threat* (SWOT) dengan tujuan mengetahui letak kekuatan, kelemahan, kesempatan, dan tantangan yang dihadapi dalam implementasi Perda No. 1 Tahun 2014 guna merancang strategi implementasi yang aplikatif.

## **B. Melawan Budaya Kemiskinan**

Dalam upaya penanggulangan kemiskinan, pembuat kebijakan kerap kali hanya berfokus pada kemiskinan absolut semata. Yang dimaksud dengan kemiskinan absolut adalah sejumlah penduduk yang tidak mampu mendapatkan sumber daya yang cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar. Hal ini terjadi ketika seseorang atau sekelompok orang, baik laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.<sup>11</sup> Kondisi ini muncul saat mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar mereka seperti pangan, papan, dan sandang. Mereka hidup di bawah tingkat pendapatan riil minimum tertentu atau dibawah garis

---

<sup>11</sup> Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

kemiskinan internasional.<sup>12</sup> Garis kemiskinan internasional tersebut diukur dari penghasilan penduduk yang kurang dari USD 1 per hari. Namun faktanya kemiskinan yang ada di masyarakat tidak hanya kemiskinan yang bersifat absolut saja.

Kemiskinan dapat disebabkan oleh berbagai faktor, baik internal maupun eksternal. Latar belakang pendidikan yang rendah dan minimnya lapangan kerja merupakan faktor utama penyumbang tingginya tingkat kemiskinan di Indonesia. Ketimpangan sosial ekonomi masyarakat, bencana alam dan munculnya konflik juga turut menyumbang angka kemiskinan tersebut. Disamping itu gaya hidup juga menjadi penyebab yang tidak dapat dikesampingkan. Akibatnya kemiskinan menjadi seperti tradisi, kebiasaan, dan karakter yang membudaya. Sifat malas, pesimistis, pasrah, atau menyerah menjadi pandangan hidup masyarakat secara turun temurun. Memang dalam budaya Jawa dikenal istilah *nerimo ing pandum*, namun konteks istilah tersebut bukanlah ditekankan pada menerima nasib begitu saja tanpa diimbangi dengan upaya bekerja, melainkan lebih ditekankan pada rasa syukur atas apa yang didapatkan. Sehingga dapat dikatakan bahwa kemiskinan yang terjadi di masyarakat adalah kemiskinan kultural. Kemiskinan kultural, mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemboros, tidak kreatif meskipun ada bantuan dari pihak luar.<sup>13</sup> Memang harus diakui bahwa survey atau pengukuran tentang tingkat kemiskinan di Indonesia sangat bervariasi. Variasi tingkat kemiskinan tersebut tergantung dari kepentingan politik maupun ekonomi dari berbagai pihak. Jumlah orang miskin dalam data dapat dikurangi dan ditambah sesuai dengan kepentingan pemangku kekuasaan untuk menciptakan kebijakan yang populis di mata masyarakat.

Salah satu daerah dengan angka kemiskinan yang masih cukup tinggi adalah DIY. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah DIY, namun hingga saat ini masalah kemiskinan masih belum terselesaikan dengan baik. Hal ini didasarkan pada data BPS tahun 2014

---

<sup>12</sup> Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Economic Development in the Third World*, (London: Pearson Education, 2003), hlm. 7.

<sup>13</sup> Chriswandani Suryawati, "Memahami Kemiskinan Secara Multidimensional", *Jurnal Manajemen Pelayanan Kesehatan Vol. 8 No. 3* (2005).

yang menunjukkan bahwa angka kemiskinan DIY tidak berkurang secara signifikan. Penurunan yang terjadi hanya 4% atau rata-rata turun sebesar 0,41% per tahun dan saat ini DIY masih menempati ranking ke-9 sebagai daerah dengan angka kemiskinan terbesar di Indonesia.<sup>14</sup> Padahal berdasarkan hasil survey yang dilakukan BPS tahun 2012 mengenai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) per provinsi, DIY menduduki peringkat ke 4 di Indonesia.<sup>15</sup> Dari kedua hasil survey tersebut menunjukkan kondisi yang bertolak belakang, disatu sisi angka kemiskinan masih tinggi, namun disisi yang lain peringkat IPM DIY menggambarkan kondisi kesejahteraan masyarakat yang meliputi bidang kesehatan, pendidikan, dan pendapatan masyarakat sudah cukup baik. Tentu saja, kondisi ini menjadi catatan dan pekerjaan rumah yang besar bagi pemerintah DIY untuk segera mengatasi persoalan kemiskinan.

Sebagaimana permasalahan kemiskinan di Indonesia pada umumnya, persebaran orang miskin di DIY juga tidak merata. Penduduk miskin biasanya tinggal di pedesaan atau kawasan rural akibat adanya gap kemakmuran dengan perkotaan atau kawasan urban. Akibatnya banyak penduduk miskin di desa yang melakukan urbanisasi sementara mereka tidak memiliki *skill* untuk bersaing di kota. Urbanisasi tersebut kebanyakan pada akhirnya hanya memindahkan orang miskin dari desa ke kota tanpa disertai dengan peningkatan tingkat kesejahteraan. Kondisi tersebut mengakibatkan banyak warga yang kemudian memilih berprofesi sebagai gelandangan dan pengemis (gepeng). Berprofesi sebagai gelandangan dan pengemis menjadi jalan pintas oleh sebagian masyarakat untuk memperoleh pendapatan dan bertahan hidup secara instan tanpa harus bersusah payah.

Ironisnya banyak dari para gelandangan dan pengemis yang tampak masih muda, sehat, dan sebenarnya mampu apabila bekerja pada sektor lainnya. Namun pada kenyataannya mereka lebih memilih berprofesi sebagai gelandangan dan pengemis yang mengharapkan pemberian dari para dermawan. Hal tersebut disinyalir karena para gepeng merasa mendapatkan penghasilan yang cukup besar dari aktivitas mengemis sehingga mereka enggan untuk mencari dan mencoba

---

<sup>14</sup> Badan Pusat Statistik DIY, *Kemiskinan dan Targeting Rumah Tangga di Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: BPS, 2014).

<sup>15</sup> Pemerintah Daerah DIY, *Indeks Pembangunan Manusia DIY*, Diakses melalui <http://www.jogjaprovo.go.id> pada tanggal 1 September 2016.

pekerjaan lain yang menurut mereka belum tentu dapat memberikan pendapatan yang lebih tinggi dari mengemis. Fenomena tersebut membuktikan bahwa kemiskinan bukan hanya disebabkan oleh faktor keadaan semata, namun seringkali ditimbulkan oleh ketiadaan kemauan dan upaya untuk memperbaiki keadaan. Apabila dilakukan pembiaran, keberadaan para gepeng akan menjadi permasalahan sosial yang semakin besar di masyarakat.

### **C. Fenomena Gelandangan dan Pengemis di DIY**

Gelandangan dan pengemis yang hidup dijalan merupakan kelompok masyarakat Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Menurut Dinas Sosial DIY, gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai pencarian dan tempat tinggal yang tetap serta mengambara di tempat umum. Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.<sup>16</sup> Jumlah gepeng yang masuk ke DIY meningkat setiap tahunnya sehingga diperlukan strategi penyelesaian yang konkret untuk mengatasi hal tersebut. Data Dinas Sosial DIY tahun 2014 menyebutkan jumlah gepeng di DIY mencapai 648 orang. Jumlah tersebut terdiri atas 161 gelandangan, 191 pengemis, dan 296 gelandangan psikotik.<sup>17</sup> Dengan meningkatnya jumlah gepeng tersebut, kenyamanan masyarakat menjadi terganggu dan kondisi ini dapat menurunkan citra DIY sebagai kota wisata, budaya, maupun pendidikan di Indonesia. Untuk itu, Diperlukan kebijakan yang tepat serta strategi implementasi yang efektif untuk menanggulangi permasalahan gepeng tersebut.

Dalam penanggulangan permasalahan tersebut, ada beberapa pendekatan yang dapat digunakan. Salah satunya adalah pendekatan alternatif pembangunan sosial. Di satu sisi terdapat pembangunan yang sifatnya dari atas ke bawah (*top down*) sedangkan di sisi lain terdapat

---

<sup>16</sup> Nilam Hamidani Syaiful, *Merebut Kewarganegaraan Inklusif*, (Yogyakarta: PolGov, 2013), hlm. 32.

<sup>17</sup> Jogja Daily, *Targetkan Bebas Gepeng Pada 2015, Berikut Program Unggulan Dinsos DIY*, Diakses melalui <http://www.jogjadaily.com> pada 1 September 2016.



pembangunan secara dari bawah ke atas (*bottom up*). Dalam pengertian pendekatan ini dikatakan bahwa pembangunan sosial akan ditandai dari salah satu atau gabungan dari dua pendekatan tersebut.<sup>18</sup> Dengan demikian maka dapat ditarik suatu benang merah bahwa penanganan permasalahan gepeng harus diselesaikan dengan dua arah. Di satu sisi pemerintah berperan dalam menciptakan kebijakan dan strategi implementasinya, sedangkan masyarakat harus sepenuhnya mendukung implementasi dari kebijakan pemerintah daerah tersebut.

Langkah strategis yang dilakukan oleh Pemerintah DIY adalah dengan menerbitkan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Secara keseluruhan perda ini berisi mengenai dalam penanganan gepeng seperti pendekatan preventif, koersif, rehabilitatif, dan reintegrasi sosial dengan melibatkan peran serta masyarakat di dalamnya. Perda ini juga memuat pendekatan represif dimana terdapat denda bagi warga yang dengan sengaja memberikan sesuatu ke gepeng di jalanan. Atau secara garis besar, isi perda ini antara lain ancaman pidana dan denda terkait gelandangan dan pengemis. gepeng perorangan akan dikenai pidana enam minggu atau denda Rp. 10 juta, pemberi uang atau barang akan dikenai pidana sepuluh hari atau denda Rp.1 juta dan gepeng berkelompok dipidana tiga bulan atau denda Rp. 50 juta. Para gepeng pun terancam kurungan dan denda yang dianggap memberikan efek jera. Dengan adanya efek jera ini, diharapkan para gepeng yang sudah terbina tidak akan kembali ke jalanan lagi dan dapat hidup dengan lebih layak melalui cara yang lebih bermartabat.

Sepintas fenomena gepeng ini seolah-olah menampilkan wajah kemiskinan, kaum marginal, dan jauh dari kondisi sejahtera. Namun bila kita menganalisa permasalahan ini secara lebih dalam dan mendetail, anggapan tersebut tidak sepenuhnya benar bahkan mungkin tidak benar sama sekali. Orientasi gepeng di DIY saat ini bukan lagi tentang usaha pemenuhan kebutuhan dasar seperti makan sehari-hari. Namun orientasi gepeng sudah sangat jauh menyimpang sehingga mengemis telah menjadi sebuah profesi baru yang sangat menjanjikan bahkan untuk memenuhi gaya hidup. Penghasilan yang diperoleh dari aktivitas mengemis dari satu lokasi saja bisa mencapai Rp. 200.000 per hari.

---

<sup>18</sup> M. Safi'i, *Strategi dan Implementasi Pembangunan Ekonomi Daerah: Perspektif Teoritik*, (Malang: Averroes Press, 2007), hlm. 70.

Bahkan beberapa waktu yang lalu polisi berhasil mengungkap sindikat pengemis yang sering beroperasi di wilayah Sleman.<sup>19</sup> Terdapat dua lokasi yang ditengarai sebagai tempat mangkal sindikat pengemis yakni Kotagede dan Ngabean. Warga menginformasikan bahwa di daerah Ngabean setiap hari ada kegiatan *dropping* pengemis di pagi hari dan selalu berpindah. Sedangkan di Kotagede, pengemis banyak ditemukan saat ada kegiatan pasaran. Bahkan pengemis tersebut memanfaatkan telepon seluler untuk saling memberikan informasi kepada rekannya yang lain. Sehingga ketika ada salah satu anggota jaringan yang tertangkap, maka anggota yang lain langsung menghilangkan jejak. Bila sudah demikian, maka kebijakan diberlakukannya Perda Penanganan gepeng di DIY ini sudah tepat. Karena sindikat gelandangan dan pengemis tersebut telah menjadi penyakit masyarakat yang harus segera diberantas. Dengan adanya perda ini akan membuat gepeng akan berfikir dua kali untuk melakukan aktivitas mengemis sehingga pada akhirnya jumlah gepeng di DIY dapat lebih dikontrol.

#### **D. Strategi Implementasi Perda Penanganan Gepeng di DIY**

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa untuk mengkaji permasalahan ini lebih dalam, penulis menggunakan analisis SWOT. Dengan analisis SWOT, akan diketahui dimana letak kekuatan, kelemahan, kesempatan, dan ancaman yang akan dihadapi oleh Perda penanganan gepeng di DIY. Selanjutnya hasil analisis SWOT digunakan untuk merancang strategi implementasi yang aplikatif untuk Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gepeng di DIY. Analisis SWOT adalah analisis yang dilakukan dengan analisis lingkungan internal (ALI) dan analisis lingkungan eksternal (ALE). Teknik analisis SWOT merupakan tahap awal upaya untuk menemukan isu strategis yang nantinya berkaitan dengan penemuan strategi pengembangan organisasi publik.<sup>20</sup>

Strategi adalah konsep umum yang dapat digunakan di bidang bisnis, sosial, maupun politik. Pada intinya, strategi adalah rencana

---

<sup>19</sup> Kedaulatan Rakyat, *Ternyata Banyak Sindikat Pengemis di Yogya*, Edisi Kamis 2 April 2015.

<sup>20</sup> Hesel N.S. Tangkilisan, *Kebijakan Publik yang Membumi: Konsep, Strategi, dan Kasus*, (Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia dan Lukman Offset, 2003), hlm. 45.

jangka panjang dari tujuan organisasi dengan mempertimbangkan potensi dan melihat kesempatan dari sisi eksternal.<sup>21</sup> Sedangkan implementasi adalah aspek yang sangat penting dari keseluruhan proses kebijakan. Karena kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak benar-benar diimplementasikan. Istilah implementasi adalah pelaksanaan dan pengarahan tindakan kebijaksanaan dalam jangka waktu tertentu.<sup>22</sup> Secara garis besar, hasil analisis SWOT terhadap implementasi Perda Penanganan Gepeng DIY dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 01**  
**Perda Penanganan Gepeng DIY dalam Analisis SWOT**

<p><b><u>Kekuatan/Strength (S)</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya aturan dan sanksi (hukuman pidana kurungan atau denda) yang tegas bagi gepeng maupun bagi pemberi santunan/dermawan.</li> </ul>	<p><b><u>Kelemahan/Weakness (W)</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketidapatuhan baik dari masyarakat umum maupun para gepeng terhadap perda ini.</li> </ul>
<p><b><u>Peluang/Opportunity (O)</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Memaksa para gepeng untuk berfikir dan mencoba mencari pekerjaan lain selain menggelandang dan mengemis agar kehidupan mereka lebih layak dan bermartabat.</li> </ul>	<p><b><u>Tantangan/Threat (T)</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kriminalisasi terhadap para pemberi santunan/dermawan.</li> </ul>

Sumber: Hasil Analisis Peneliti.

Dari tabel tersebut, dapat dijelaskan secara lebih detail bahwa: *Strength*, perda penanganan gepeng memiliki kekuatan hukum sehingga para pelanggar dapat dikenakan hukuman pidana. Adanya hukuman denda satu juta rupiah dan kurungan yang ditetapkan dalam perda ini diharapkan dapat memberikan efek jera bagi para gepeng maupun kepada masyarakat yang dengan sengaja memberikan sesuatu kepada

<sup>21</sup> Michael Armstrong, *Strategic Human Resource Management*, (London: Kogan Page, 2006), hlm. 23.

<sup>22</sup> William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hlm. 64.

gepeng. Hukuman pidana yang berlaku dalam perda ini tak hanya berlaku bagi para pemberi uang receh saja, namun juga menasar kepada siapa saja yang terbukti melakukan aktivitas pergelandangan dan pengemisan. Apabila masyarakat yang memberikan sesuatu pada gepeng juga didenda, maka masyarakat akan berfikir dua kali apabila hendak memberikan uang atau sesuatu kepada gepeng.

*Weakness*, adanya ketidakpatuhan baik dari masyarakat umum maupun para gepeng itu sendiri. Sebagian masyarakat tidak mepedulikan adanya perda ini, meskipun pada dasarnya mereka tahu akan eksistensi dan resiko apabila melanggar perda ini. Apabila masyarakat masih melanggar dan memberikan sesuatu kepada para gepeng, tentu ini akan memicu semakin bertambahnya jumlah gepeng. Karena para gepeng merasa bahwa masih ada orang yang dengan senang hati mau memberi mereka meskipun dengan sembunyi-sembunyi. Secara detail materi, perda tersebut sudah cukup bagus, namun sayangnya perda tersebut hanya menasar langsung kepada individu bukan pada sistem. Padahal sumber masalah bukan hanya terletak pada individu melainkan sistem dan struktur sosial yang tidak berjalan dengan semestinya. Oleh karena itu nantinya perlu dirumuskan solusi yang berorientasi pada perbaikan sistem sosial masyarakat untuk penanggulangan kemiskinan.

*Opportunity*, implementasi perda ini dapat memaksa para gepeng untuk lebih mandiri. Cara ini tidak hanya dilakukan oleh pemerintah DIY, namun juga beberapa daerah lainnya seperti di Semarang dan Bandung. Denda dan pidana yang ditentukan kepada para pelanggar membuat gepeng dan masyarakat yang ingin memberikan sesuatu kepada para gepeng menjadi lebih berhati-hati. Kondisi ini akan memaksa para gepeng untuk berfikir dan mencoba pekerjaan lain selain menggelandang dan mengemis agar kehidupan mereka lebih layak dan bermartabat. Karena sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa banyak sekali gepeng yang masih muda, sehat, dan kuat apabila harus bekerja di sektor lainnya. Perda ini dapat mereduksi orang-orang yang menganggap gepeng adalah profesi yang menjanjikan. Atau dengan kata lain melalui perda ini muncul kesempatan baik untuk melawan budaya kemiskinan.

*Threat*, adanya sebagian masyarakat yang menganggap bahwa munculnya perda ini adalah bentuk kriminalisasi terhadap para dermawan. Sebagian masyarakat menganggap bahwa apa yang

dilakukan oleh pemerintah daerah lewat Perda tersebut justru menimbulkan masalah baru. Mereka beranggapan bahwa niat awal para dermawan ini sebenarnya baik yaitu ingin meringankan beban orang miskin. Namun justru dengan adanya Perda ini mengantarkan mereka sampai di meja hijau, pidana kurungan dan denda. Mereka meminta pengkajian ulang terhadap Perda tersebut, karena selama ini pemerintah selalu menerapkan langkah represif yang sarat akan pemaksaan dalam merespons masalah gepeng. Sehingga seolah-olah semua orang dianggap tahu akan hukum, padahal banyak dari para gepeng yang berpendidikan rendah atau sama sekali tidak pernah mengenyam pendidikan. Dari hasil analisis SWOT terhadap Perda Penanganan Gepeng di DIY tersebut, maka dapat disusun strategi implementasi berikut ini:

**Tabel 02**  
**Analisis Strategi Implementasi Perda Penanganan Gepeng**

<b>Eksternal</b>  <b>Internal</b>	<b>Peluang/Opportunity (O)</b>	<b>Tantangan/Threat (T)</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memaksa para gepeng untuk mendapatkan pekerjaan lain yang lebih layak dan bermartabat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kriminalisasi terhadap para dermawan.</li> </ul>
<b>Kekuatan/Strength (S)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya aturan dan sanksi (kurungan atau denda) yang tegas bagi para pelanggar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melakukan penertiban (razia) dan pembinaan.</li> <li>- Mengoptimalkan Program Desaku Menanti.</li> <li>- Mereduksi <i>overlapping</i> kewenangan.</li> <li>- Menyediakan lapangan pekerjaan padat karya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penegakan aturan dengan cara yang persuasif dan manusiawi.</li> </ul>
<b>Kelemahan/Weakness (W)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketidapatuhan baik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah bersinergi dengan masyarakat dan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyediakan saluran bantuan resmi untuk para</li> </ul>

dari masyarakat umum maupun para gepeng terhadap perda.	swasta dalam memberdayakan gepeng dalam kegiatan UMKM.	dermawan.
---	--	-----------

Sumber: Hasil Analisis Peneliti.

Secara lebih detail, penjelasan tabel di atas adalah sebagai berikut:

### 1. Strategi memanfaatkan kekuatan dan mengisi peluang (S-O)

#### a. Melakukan penertiban secara langsung (razia) dan pembinaan.

Dinas Sosial DIY menargetkan sampai tahun 2015 ini, DIY harus benar-benar bebas gepeng, minimal 90%. Untuk merealisasikan target tersebut, Dinas Sosial dibantu Satpol PP melakukan razia dan pembinaan. Gepeng yang terazia kemudian dipilah-pilah cara penanganan dan pembinaanya. Misalnya, Gepeng yang berasal dari luar Yogyakarta, dikembalikan ke daerah asalnya, Gepeng usia anak-anak sebaiknya dibina dan disekolahkan ke rumah perlindungan sosial, Gepeng usia produktif dibina dan dilatih dengan berbagai ketrampilan bertani dan beternak, membuat kerajinan, menjahir, dan lain sebagainya; gepeng jompo ditempatkan ke panti jompo, gepeng psikotik direhabilitasi ke rumah sakit jiwa. Penanganan dan pembinaan dengan cara yang berbeda-beda ini perlu dilakukan agar kehidupan para gepeng lebih bermanfaat daripada mengemis di jalanan.

#### b. Mengoptimalkan program Desaku Menanti.

Program Desaku Menanti merupakan salah satu program kerja Dinas Sosial DIY untuk menyelamatkan wilayah DIY dari pesatnya pertumbuhan gepeng. Program ini ditujukan bagi gepeng usia produktif dan yang telah berkeluarga. Gepeng ini akan diberikan pembinaan, pelatihan, dan pendampingan terlebih dahulu sebelum dilepas di Desaku Menanti. Sayangnya, program ini hanya mampu menampung 44 KK, sementara jumlah gepeng DIY mencapai 400 KK. Untuk mengoptimalkan program ini, maka Dinas Sosial akan melakukan seleksi mendalam agar gepeng yang terjaring benar-benar tepat sasaran. Sedangkan bagi yang tidak lolos seleksi, Dinas Sosial juga akan memberikan pembinaan, pelatihan, dan pendampingan sampai mental para gepeng berubah dan tidak mau menggelandang dan mengemis lagi.

c. Mereduksi *overlapping* kewenangan.

Masih sering ditemui terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan terhadap penanganan gepeng, sehingga berdampak lepas tangan terhadap kewajiban masing-masing Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang berada di lingkungan Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

d. Pemerintah menyediakan lapangan pekerjaan padat karya.

Pemerintah berupaya menciptakan dan menyediakan lapangan pekerjaan yang mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang besar. Hal ini bertujuan untuk memberikan peluang pekerjaan yang layak bagi gepeng.

## **2. Strategi mengatasi kelemahan dan mengisi peluang (W-O)**

Pemerintah bersinergi dengan masyarakat dalam memberdayakan gepeng dalam kegiatan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Dalam pemberdayaan gepeng, Pemerintah sebaiknya tidak hanya berjalan sendiri. Untuk itu, Pemerintah dapat bersinergi dengan masyarakat dan swasta. Melalui sinergitas antara *stakeholder* tersebut, maka pemberdayaan gepeng menjadi lebih luas dan bervariasi terutama dalam membantu kegiatan operasional dan permodalan UMKM.

## **3. Strategi memanfaatkan kekuatan dan menghadapi tantangan (S-T)**

Penegakan aturan dengan cara yang persuasif dan manusiawi. Dalam menangani gepeng, Dinas Sosial DIY sebaiknya memperlakukan gepeng dengan cara yang manusiawi. Tidak perlu memakai kekerasan (baik verbal maupun fisik) yang membuat para gepeng binaan yang tinggal di *camp assesment* merasa tidak nyaman dan frustrasi. Karena pada dasarnya *camp assesment* dibangun untuk membina karakter dan watak gepeng untuk tidak lagi menggelandang dan mengemis.

## **4. Strategi mengatasi kelemahan dan menghadapi tantangan (W-T)**

Menyediakan saluran bantuan resmi untuk para dermawan. Pemerintah dapat membuka rekening khusus sebagai saluran resmi apabila pemberi santunan hendak memberikan bantuan maupun sumbangannya pada para gepeng. Dengan adanya rekening tersebut,

para dermawan dapat menyalurkan bantuannya dengan aman dan tepat sasaran. Selain itu, dana yang terkumpul juga dapat dimanfaatkan untuk mendukung upaya pemberdayaan gepeng, terutama dalam kegiatan-kegiatan pembinaan, pelatihan, dan pendampingan.

Meskipun terjadi pro dan kontra dalam pelaksanaannya, Perda Nomor 1 Tahun 2014 pada dasarnya memiliki tujuan mulia untuk menciptakan DIY bebas dari gepeng. Karena status daerah ini sebagai destinasi wisata dan juga kota pendidikan. Dengan DIY yang bebas gepeng, maka diharapkan para wisatawan dan pelajar akan merasa nyaman dan aman untuk menikmati kehidupan di DIY.

#### **E. Kesimpulan dan Saran**

Berdasarkan pemaparan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kemiskinan merupakan permasalahan yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia dan membutuhkan penyelesaian secara komprehensif. Kemiskinan yang terjadi bukan hanya kemiskinan absolut namun juga kemiskinan kultural. Hal tersebut mengakibatkan banyaknya masyarakat yang kemudian memilih berprofesi sebagai gelandangan dan pengemis. Melalui Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, maka strategi implementasi yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut: melakukan penertiban secara langsung (*razia*) dan pembinaan, mengoptimalkan program Desaku Menanti, mereduksi *overlapping* kewenangan, pemerintah menyediakan lapangan pekerjaan padat karya, pemerintah bersinergi dengan masyarakat dalam memberdayakan gepeng dalam kegiatan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), penegakan aturan dengan cara yang persuasif dan manusiawi, dan menyediakan saluran bantuan resmi untuk para dermawan. Terlepas dari segala kontroversi yang mengiringinya, perda Penanganan Gepeng merupakan bentuk nyata dari upaya pemerintah daerah dalam melawan budaya kemiskinan. Apabila perda ini diimplementasikan secara konsisten, maka diharapkan para gepeng akan dapat hidup lebih mandiri dari sektor pekerjaan yang lebih layak dan bermartabat.

Adapun saran yang dapat diberikan oleh penulis untuk mencapai hasil optimal dalam pengentasan kemiskinan pada umumnya dan



penanganan gepeng pada khususnya adalah sebagai berikut: *Pertama*, masyarakat DIY dikenal memiliki nilai budaya yang tinggi, oleh karena itu pemerintah daerah melalui lembaga agama dan pendidikan hendaknya gencar menanamkan nilai giat bekerja, malu mengemis atau meminta-minta, dan anjuran untuk memilih pekerjaan yang lebih bermartabat kepada masyarakat. *Kedua*, orientasi politik pemerintah daerah sebaiknya dimaksimalkan untuk kesejahteraan masyarakat. Penerapan regulasi juga harus mampu melindungi hak rakyat kecil. Apabila kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi maka akan mengurangi keinginan masyarakat untuk menjadi gelandangan dan pengemis. *Ketiga*, aparat harus menindak tegas sindikat-sindikat pengemis terutama sindikat yang mempekerjakan anak usia sekolah atau anak dibawah umur. *Keempat*, pemerintah daerah semestinya terus berupaya menyediakan pelatihan kerja yang cukup dan memungkinkan mereka yang berprofesi sebagai gepeng dapat beralih profesi yang lebih bermartabat. *Kelima*, Pemerintah daerah sebaiknya menyediakan saluran resmi bagi para dermawan yang ingin menyumbang. Hal ini penting untuk mencegah pemberian langsung kepada gepeng.\*

## DAFTAR PUSTAKA

- Armstrong, Michael, *Strategic Human Resource Management*, London: Kogan Page, 2006.
- Badan Pusat Statistik DIY, *Kemiskinan dan Targeting Rumah Tangga di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: BPS, 2014.
- Dinas Sosial Kota Surabaya, *Razia Pengemis dan Anak Jalanan*, Diakses melalui [http:// www.wartajatim.com](http://www.wartajatim.com) pada tanggal 10 Agustus 2016.
- Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.
- Ghafur, Waryono Abdul, *Kesejahteraan Sosial Dalam Al-Qur'an: Konsep dan Paradigma*, Yogyakarta: Ladang Kata dan Dakwah Press, 2014.
- Harian Surya, *Musim Emak Mengemis*, Edisi Rabu 28 Juli 2011.
- Indra, Ade Bayu, *Jumlah Gelandangan Pengemis Meningkat 40 Persen*, Diakses melalui <http://www.pikiran-rakyat.com> pada tanggal 31 Agustus 2016.

- Jogja Daily, *Targetkan Bebas Gepeng Pada 2015, Berikut Program Unggulan Dinsos DIY*, Diakses melalui <http://www.jogjadaily.com> pada 1 September 2016.
- Kedaulatan Rakyat, *Ternyata Banyak Sindikat Pengemis di Yogya*, Edisi Kamis 2 April 2015.
- Nasution, Chairika dan Thamrin, Husni, “Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Terhadap Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan”, *Publikauma: Jurnal Ilmu Administrasi Publik Vol. 4 No. 2*, 2016.
- Nugroho, Heru, *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001.
- Pemerintah Daerah DIY, *Indeks Pembangunan Manusia*, Diakses melalui <http://www.jogjaprovo.go.id> pada tanggal 1 September 2016.
- Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.
- Prasetyo, Budi, *Jumlah Gepeng di Jawa Tengah Terbanyak di Indonesia*, Diakses melalui <http://www.tibunnews.com> pada tanggal 31 Agustus 2016.
- Ramadhani, M. *et al.*, “Peran Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Anak Jalanan di Kota Banjarmasin”, *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Vol. 6 No. 11*, 2016.
- Raper, Michael, *Negara Tanpa Jaminan Sosial: Tiga Pilar Jaminan Sosial di Australia dan Indonesia*, Jakarta: Trade Union Right Center, 2008.
- Safi'i, M. *Strategi dan Implementasi Pembangunan Ekonomi Daerah: Perspektif Teoritik*, Malang: Averroes Press, 2007.
- Suryawati, Chriswandani, “Memahami Kemiskinan Secara Multidimensional”, *Jurnal Manajemen Pelayanan Kesehatan Vol. 8 No. 3*, 2005.
- Syaiful, Nilam Hamidani, *Merebut Kewarganegaraan Inklusif*, Yogyakarta: PolGov, 2013.
- Tangkilisan, Hesel N.S., *Kebijakan Publik yang Membumi: Konsep, Strategi, dan Kasus*, Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia dan Lukman Offset, 2003.
- Todaro, Michael P. dan Smith, Stephen C., *Economic Development in the Third World*, London: Pearson Education, 2003.
- United Nations Department of Economics and Social Affairs (UNDESA), *Governance for the Millennium Development Goals: Core Issues and Good Practices*, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, Wina Austria, 26-29 Juni 2007.