

### **BAB III**

## **KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis menuntut bahwa Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai kewajiban untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan setiap gelandangan dan pengemis serta melindungi gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis merupakan masyarakat yang rentan hidup dalam kemiskinan, kekurangan, keterbatasan, kesenjangan dan hidup tidak layak serta tidak bermartabat, maka penanganan gelandangan dan pengemis perlu dilakukan dengan langkah-langkah yang efektif, terpadu, dan berkesinambungan serta memiliki kepastian hukum dan memperhatikan harkat dan martabat kemanusiaan, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan ketertiban umum. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis sebagai kebijakan yang lebih operasional yang menjadi landasan hukum bagi upaya-upaya yang dilakukan untuk melakukan perlindungan, rehabilitasi sosial dan pemberdayaan.

#### **A. Ukuran-ukuran Dasar Penanganan Gelandangan dan Pengemis**

Suatu proses tindakan yang ditempuh dalam rangka melindungi dan memberdayakan gelandangan dan pengemis yang hidupnya tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan

tetap serta melakukan tindakan di muka umum dengan cara meminta-minta, yang dilakukan secara individu/sekelompok orang dengan berbagai alasan dan alat untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Dasar dari penanganan gelandang dan pengemis itu sendiri telah disebutkan dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014.

### **1. Sasaran dan Standar Kebijakan**

Standar Kebijakan dari penanganan gelandang dan pengemis itu sendiri telah disebutkan dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 disebutkan suatu proses atau tindakan yang ditempuh melalui upaya preventif, koersif, rehabilitatif, dan reintegrasi sosial.

Sasaran dari Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis adalah gelandangan dan pengemis yang berada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Gelandangan dan pengemis adalah orang-orang dengan kriteria :

Gelandangan adalah orang-orang dengan kriteria:

- 1) Orang-orang yang tidak memiliki Kartu identitas dapat berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM);
- 2) Tidak mempunyai tempat tinggal yang pasti/tetap, berupa rumah sendiri, rumah kontrakan/rumah sewa, rumah kost, dan jenis tempat hunian lain yang sah;

- 3) Tanpa penghasilan yang tetap atau penghasilan yang pasti dan diperoleh, seperti upah yang didapat dari kegiatan wirausaha;
- 4) Tanpa rencana hari depan diindikasikan dengan tidak adanya upaya sungguh-sungguh yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas hidup diri dan keluarganya. Misalnya, upaya untuk mencari pekerjaan dan penghasilan yang layak dan bermartabat, upaya untuk memiliki tempat tinggal, upaya untuk menyekolahkan anak-anaknya serta upaya lain untuk mengembangkan potensinya.

Pengemis adalah Orang-orang dengan kriteria:

- 1) Mata pencariannya tergantung pada belas kasihan orang lain, setiap aktivitas yang dilakukan untuk mengharapkan rasa iba dari orang lain dengan memberikan uang atau barang;
- 2) Berpakaian kumuh atau compang camping atau berpakaian tidak layak ;
- 3) Berada ditempat-tempat umum, ramai dan strategis; dan
- 4) Memperalat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain atau aktivitas dengan membawa orang lain untuk menimbulkan belas kasihan seperti bayi, anak kecil atau penyandang difabel.

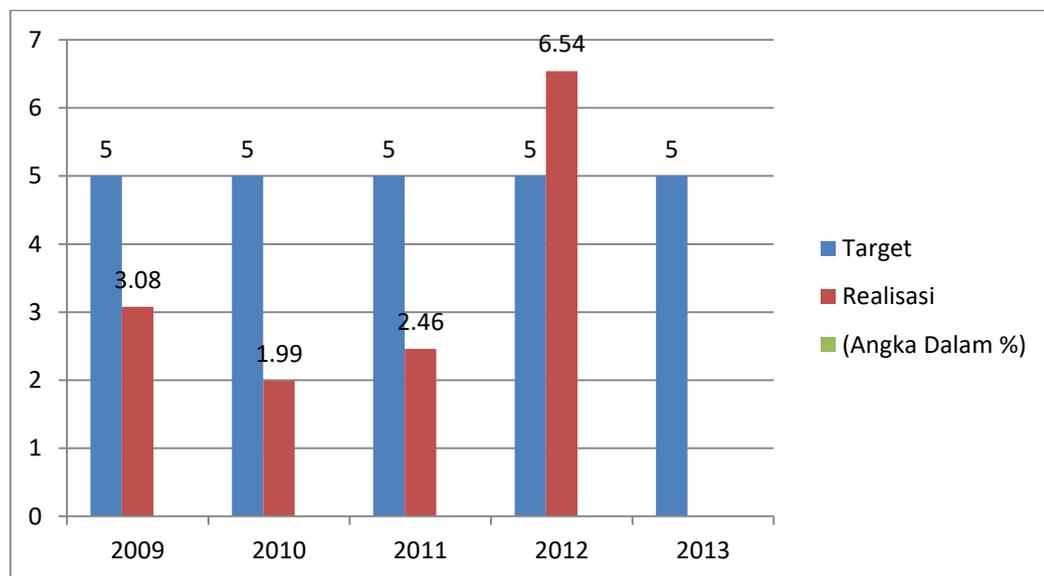
Sedangkan tujuan dari Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis adalah:

- 1) Mencegah terjadinya gelandangan dan pengemis;
- 2) Memberdayakan gelandang dan pengemis;

- 3) Mengembalikan gelandang dan pengemis dalam kehidupan yang bermartabat; dan
- 4) Menciptakan ketertiban umum atau menciptakan kondisi dan situasi dimana tiap-tiap warga masyarakat mengetahui, memahami, melaksanakan kewajibannya, serta tidak melakukan pelanggaran terhadap peraturan hukum yang berlaku.

Dinas Sosial DIY telah melakukan penanganan terhadap PMKS sebagaimana telah ditargetkan dalam Renstra Dinas Sosial 2009-2013. Tiap-tiap tahun ditargetkan penanganan sebanyak 5%. Penanganan yang telah dilakukan sampai tahun 2012 tersaji dalam Tabel berikut ini:

Tabel 1.3  
Data Pencapaian Penanganan PMKS



Sumber: Dinas Sosial DIY & RPJMD 2009-2013

Dapat dilihat dari tabel diatas dalam kurun waktu 2009-2012, penanganan yang dilakukan oleh Dinas Sosial DIY sangat bervariasi, ada yang bisa mencapai 100% namun ada juga yang hanya tercapai beberapa persen saja.

Dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, telah diatur secara detail dan jelas tentang langkah-langkah yang akan di lakukan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta serta pihak terkait dalam memberikan pembinaan, ada tiga upaya pembinaan yaitu pembinaan upaya preventiv, upaya koersif dan upaya rehabilitatif. Pembinaan ini diberikan kepada anak jalanan, gelandang dan pengemis, agar dapat menangani tingkat pertumbuhan pergelandangan dan pengemis yang semakin bertambah.

## **B. Sumber – Sumber Kebijakan**

### **1. Kebijakan Preventiv Dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis**

Upaya Pembinaan Preventiv adalah usaha-usaha terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan. Pemberian bantuan sosial, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan. Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 dijelaskan bahwa upaya preventiv dimaksudkan untuk mencegah terjadinya tindak pergelandangan dan pengemisan. Pendekatan yang bersifat preventif dilakukan melalui penyuluhan, bimbingan sosial, pembinaan sosial, latihan, pendidikan, pemberian bantuan sosial, perluasan kesempatan kerja, pemukiman lokal, peningkatan derajat kesehatan, pengawasan, serta pembinaan lanjut. Hal Ini diungkapkan oleh Bapak Ir. Baried Wibawa , bahwa :

*“Dinas sosial DIY sejak diberlakukannya perda no 1 tahun 2014 ini sudah sangat gencar melakukan upaya preventif sebagai pencegahan awal penanggulangan gelandangan pengemis dengan sosialisasi baik melalui media cetak, media elektronika, maupun pembuatan baliho besar dipinggir jalan, dan pembuatan poster”.* (Wawancara 7 November 2017 pukul 09.15 WIB).

Dari pernyataan diatas bahwa pemerintah DIY sudah melakukan upaya pencegahan awal berupa sosialisasi melalui berbagai macam media yang ada di DIY, dengan adanya sosialisasi mengenai gelandangan dan pengemis diharapkan agar warga masyarakat lebih mengenal apa yang menyebabkan terjadinya pergelandangan dan pengemis. Serta masyarakat dapat membantu dalam mengatasi penyebab dari gelandangan dan pengemis ini agar tidak meluas.

Dalam sosialisasinya Dinas Sosial memberikan masukan kepada masyarakat berupa pemahaman tentang Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2014, bahwa peran masyarakat dalam penanganan gelandangan dan pengemis dapat berupa pencegahan terjadinya tindakan pergelandangan dan pengemis di lingkungannya, melaporkan kepada Pemerintah Daerah apabila mengetahui keberadaan gelandang pengemis, melaksanakan dan memberikan dukungan dalam penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial.

Tindakan sosialisasi lebih ditujukan kepada individu atau keluarga yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya serta kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi sumber/asal gelandangan pengemis agar tidak terjerumus menjadi gelandangan pengemis. Sedangkan pemberian informasi melalui baliho di tempat umum merupakan upaya lain dari Dinas Sosial DIY dalam pemberdayaan gelandangan dan pengemis. Biasanya, baliho ini terdapat di sepanjang jalan Kota Yogyakarta tepatnya berada di dekat rambu-rambu lalu

lintas. Informasi yang terdapat di baliho tersebut mengenai larangan untuk menggelandang dan pengemis serta pidana bagi masyarakat yang memberikan santunan kepada gepeng.

#### **a. Pembinaan**

Dalam melakukan pencegahan dan pembinaan awal yang dilakukan Dinas Sosial DIY serta dibantu pihak kepolisian dan satpol PP yaitu menggelar razia, geandangan dan pengemis yang terjaring operasi akan ikut ke penampungan sementara yang disebut rumah perlindungan sosial untuk diseleksi dan diidentifikasi awal. Hal Ini diungkapkan oleh Bapak Ir. Baried Wibawa, bahwa :

*“Dinas Sosial membuat suatu tempat namanya rumah perlindungan sosial fungsi untuk mengidentifikasi awal, menerima dari hasil razia sekabupaten atau kota dari pihak kepolisian dan satpol PP kemudian kita terima dan diadakan identifikasi awal”. (Wawancara 7 November 2017 pukul 09.15 WIB).*

Dari pernyataan tersebut dapat menjelaskan bahwa upaya awal dalam melakukan pembinaan gelandangan pengemis ialah operasi untuk menjaring gepeng agar dapat dikumpulkan dalam satu tempat supaya mempermudah pihak Dinas Sosial dan pihak yang terkait dalam melakukan pengarahan awal dan selanjutnya akan dilakukan pendataan berupa identifikasi awal dan seleksi.

Pembinaan awal dalam bentuk razia ini merupakan bentuk pencegahan awal yang dilakukan Dinas Sosial untuk mencegah berkembangnya gelandangan pengemis dan meluasnya angka penyebaran permasalahan penyebab adanya gelandangan pengemis. Selanjutnya akan dilakukan pendataan berupa identifikasi awal, identifikasi awal ini dilakukan di rumah perlindungan sosial yang bertujuan untuk mengetahui sebab mengapa mereka (gelandangan pengemis) ada di jalanan.

Berikut ini merupakan upaya yang dilakukan Dinas Sosial DIY berupa kegiatan Razia penangkapan, Pendataan, Pemantauan, pengendalian dan pengawasan dan Seleksi

**b. Pembinaan Lanjutan**

Dalam upaya mencegah terjadinya pergelandangan, Dinas sosial Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan pembinaan lanjutan di Rumah Perlindungan Sosial atau Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras (BRSBKL). Hal Ini diungkapkan oleh Bapak Ir. Baried Wibawa , bahwa :

*“Pembinaan lanjut dengan dibentuknya rumah perlindungan sosial berupa pembinaan dan bimbingan sosial ketrampilan dan lain-lain”*. (Wawancara 7 November 2017 pukul 09.15 WIB).

Dari hasil wawancara tersebut bahwa rumah perlindungan sosial adalah tempat dimana gelandangan dan pengemis dikumpulkan untuk didata dan diseleksi agar dapat dibedakan mana yang gelandangan eks psikotik, non psikotik dan kategori anak. Setelah pendataan selesai maka dapat diambil keputusan apakah gelandang dan pengemis yang telah terjaring ini akan dirujuk ke balai Rehabilitasi Sosial dan atau akan dikembalikan ke keluarganya. Dalam proses penanganan gelandangan dan pengemis disediakan fasilitas seperti tempat tinggal selama proses rehabilitasi yang berupa ruangan kamar, makan tiga kali sehari dan ada dua ruang isolasi. Sedangkan ruang isolasi sendiri merupakan ruangan yang digunakan untuk warga binaan di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras yang sedang berada dalam kondisi kurang baik secara emosional.

Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras dimana merupakan bagian dari UPT Dinas Sosial yang merupakan tempat bagi para gelandangan dan pengemis yang telah melalui tahap seleksi dan akan langsung dibina dengan serangkaian program-program bimbingan yang bertujuan menjadikan gelandangan dan pengemis lebih mandiri dan bisa hidup secara normal di tengah masyarakat pada umumnya.

Binaan lanjutan di rumah perlindungan sosial menjadikan salah satu alternatif agar menjadikan warga binaan gelandangan dan pengemis memiliki kemauan dan kemampuan sebagai manusia yang mandiri mampu berusaha dan mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan norma yang ada. Hal ini diungkapkan oleh Bapak Ir. Baried Wibawa, bahwa :

*“Rumah Perlindungan Sosial merupakan tempat rehabilitasi untuk mengenali faktor-faktor dengan proses assessment yang dilakukan oleh pekerja sosial di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras serta dilakukannya pendampingan assessment yang mendalam untuk mengungkap faktor permasalahan”.* (Wawancara 7 November 2017 pukul 09.15 WIB).

Pernyataan ini saya simpulkan bahwa binaan lanjutan dirumah perlindungan sosial dimulai dengan pendampingan assessment dimana bertujuan untuk mengetahui faktor utama penyebab gelandangan dan pengemis ini menjadi gelandangan. Rumah perlindungan sosial juga menambahkan bimbingan dimana yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan gelandangan dan pengemis, bimbingan yang dilakukan dengan cara memotivasi, memberikan Informasi, memfasilitasi, memediasi maupun mengevaluasi dan memonitoring.

## **2. Kebijakan Refresif Penanganan Gelandangan dan Pengemis**

Kebijakan refresif dimaksudkan untuk mengurangi dan atau meniadakan gelandangan pengemis. Upaya ini ditujukan kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisian. Upaya refresif dilaksanakan melalui razia, penampungan sementara untuk diseleksi dan pelimpahan.

### **1. Razia**

Razia atau operasi salah satu cara yang dilakukan Dinas Sosial bekerjasama dengan Satpol PP. Hal ini merupakan cara untuk mengatur para gepeng dan menegakan hukum dalam upaya mewujudkan ketertiban di kehidupan masyarakat. Operasi atau razia merupakan proses penangkapan para gelandangan dan pengemis.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980, yang berwenang melakukan razia adalah aparat kepolisian dan satuan pengaman sosial. Dalam pelaksanaannya Koordinasi antar lembaga yang mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam upaya refresif masih belum optimal. Operasi razia yang tidak dilakukan serentak disemua kabupaten dan kota tidak akan efektif karena mereka akan segera berpindah tempat. Ini dipermudah dengan kepemilikan alat komunikasi handphone, sehingga informasi mengenai razia sangat mudah disebarluaskan.

Koordinasi antara aparat penegak hukum dengan tempat penampungan sementara hasil razia juga belum efektif, seringkali pihak kepolisian atau satpol

PP sudah bekerja keras untuk menangkap dan bahkan mengawasi di tempat penampungan. Namun setelah selesai dilakukan identifikasi dan diseleksi, sejumlah gelandangan pengemis dilepas kembali. Mode ini seringkali berlangsung, sehingga banyak gelandangan pengemis yang terjaring berkali-kali dalam operasi razia.

## 2. Penampungan sementara

Penampungan merupakan tempat dimana gelandangan pengemis yang terjaring operasi akan ditempatkan di suatu tempat yang namanya rumah perlindungan sosial disini ada upaya untuk melindungi gelandangan dan pengemis dari situasi dan kondisi yang kurang baik serta membahayakan keselamatan mereka. Di penampungan sementara ini akan dilakukan indentifikasi tempat asal dan usia mereka, gelandangan dan pengemis yang memiliki keluarga akan di kembalikan ke keluarga mereka dan mereka yang berasal dari luar kota akan di kembalikan ke kota mereka masing-masing. Sedangkan, bagi gelandangan dan pengemis yang tidak memiliki keluarga serta tidak memiliki daerah asal mereka akan tetap tinggal di penampungan (camp assessment) dan selanjutnya akan di rehabilitasi. Hal Ini diungkapkan oleh Bapak Ir. Baried Wibawa, bahwa :

*“Dari hasil razia aparat kepolisian dan satuan pengaman sosial seKabupaten dan Kota, gelandangan dan pengemis yang telah didata dan diseleksi akan mengikuti proses pemaksaan rehabilitasi di rumah perlindungan sosial dan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras”.* (Wawancara 7 November 2017 pukul 09.15 WIB).

Dari hasil wawancara ini disimpulkan bahwa setelah adanya seleksi dari gelandangan dan pengemis yang terjaring operasi akan dilakukan indentifikasi dari

petugas dan diberikan tempat tersendiri untuk kategori anak akan langsung dirujuk ke rumah perlindungan sosial. Gependeng kategori psikotik akan ada penyembuhan atau pemulihan dari gangguan jiwa serta akan dibuatkan study kasusnya guna untuk menentukan langkah-langkah berikutnya. Kemudian diberikan pelayanan kesehatan (khususnya bagi gelandangan psikotik) juga belum optimal. Sebagian besar gelandangan adalah psikotik dan sebagian diantaranya sudah lanjut usia. Gelandangan psikotik membutuhkan pelayanan kesehatan psikiatrik yang berkelanjutan. Pemerintah DIY mempunyai satu rumah sakit jiwa Grashia, namun daya tampungnya belum memadai jika dibandingkan dengan permintaan warga masyarakat yang membutuhkan pelayanan kesehatan jiwa. Situasi ini sangat menyulitkan untuk merujuk gelandangan psikotik setelah mereka diseleksi di tempat penampungan sementara.

### 3. Pelimpahan

Pelimpahan gelandangan dan pengemis untuk menjalani proses hukum di pengadilan. Pelimpahan ini ditunjukkan bagi gelandangan dan pengemis yang sudah sering terjaring razia dan diindikasikan melakukan tindakan melanggar hukum. Pelimpahan ke pengadilan merupakan keputusan dari forum dengan melibatkan aparat kepolisian, pelimpahan ke pengadilan merupakan upaya terakhir jika gelandangan dan pengemis terbukti melakukan kriminal.

Dari hasil seleksi dari penampungan sementara, sampai saat ini belum ada data yang memadai tentang pelaksanaan pelimpahan gelandangan dan pengemis ke pengadilan. Pelimpahan ke pengadilan juga membutuhkan layanan hukum lanjutan seperti pendampingan hukum. Putusan untuk dipenjarakan juga hanya

akan semakin menambah beban Lembaga Perasyarakatan yang sudah penuh dan over capacity. Setelah keluar dari penjara, sulit bagi gelandangan pengemis akan kembali ke daerah asal, dan besar kemungkinannya justru akan kembali turun ke jalan (Rencana Strategis Dinas Sosial DI Yogyakarta Tahun 2012-2017).

### **3. Kebijakan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis**

Usaha Rehabilitasi meliputi usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, penyaluran dan tindak lanjut. Rehabilitasi ditujukan agar fungsi sosial mereka dapat berperan sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif dilaksanakan melalui panti Sosial (Rencana Strategis Dinas Sosial DI Yogyakarta Tahun 2012-2017). Panti Sosial Bina Karya yang merehabilitasi gelandangan pengemis berada dalam satu manajemen, yaitu Dinas Sosial DIY. Hal Ini diungkapkan oleh Bapak Ir. Baried Wibawa selaku Kepala Seksi RSTS & KN, bahwa :

*”Upaya Rehabilitasi dimulai dari Rumah Perlindungan Sosial setelah itu akan melalui panti atau Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras disana ada bimbingan mental sosial termasuk pelatihan keterampilan untuk nanti bisa punya skill ditengah masyarakat”. (Wawancara 7 November 2017 pukul 09.15 WIB).*

Upaya rehabilitasi ditujukan untuk mengubah sikap mental gelandangan dan pengemis dari keadaan yang non produktif mejadi keadaan yang produktif. Rehabilitasi dilakukan melalui kegiatan bimbingan, pendidikan dan latihan baik fisik, mental maupun sosial serta ketrampilan kerja sesuai dengan bakat dan kemampuannya.

Panti Sosial Bina Karya Yogyakarta menggunakan berbagai kegiatan dalam bimbingan mental sosial, antara lain bimbingan keagamaan, kedisiplinan, kesadaran hukum serta bimbingan, pendampingan psikososial dari pekerja sosial, seperti yang disampaikan oleh Bapak Rahmad Joko Widodo selaku Kepala Pekerja Sosial dalam wawancara sebagai berikut :

*”Bimbingan mental sosial yang dimaksud bertujuan untuk merubah mindset gepeng, biasanya dilakukan dua kali dalam seminggu pada hari selasa dan kamis yang di bimbing oleh pekerja sosial, bimbingan mental sosial yang diberikan berupa materi-materi serta instruktur tentang bimbingan mental sosial serta didampingi dengan bimbingan keagamaan, kedisiplinan dan pendampingan Psikososial”.* (Wawancara 5 November 2017 pukul 11.45 WIB).

Bimbingan mental sosial ditujukan untuk memulihkan mental, sikap dan perilaku gelandangan pengemis agar menjadi lebih normatif, produktif mampu melaksanakan fungsi sosialnya dan mempunyai kehidupan yang bermartabat. Dalam pelaksanaannya bimbingan keagamaan biasanya lebih menekankan pada kegiatan keagamaan, bimbingan agama diharapkan dapat memberikan makna dan petunjuk yang berada di balik syariat dan ritual agama. Bimbingan agama juga mampu membangun motivasi dan sikap sosial yang baik, termasuk solidaritas dan pentingnya hidup berdampingan dengan masyarakat, serta dapat merubah stigma negati di lingkungan masyarakat.

#### **a. Bimbingan Sosial**

##### **1. Bimbingan Sosial Hidup Bermasyarakat**

Bimbingan sosial hidup bermasyarakat adalah serangkaian kegiatan bimbingan yang diarahkan agar klien tersebut dapat melaksanakan seluruh kegiatannya sesuai dengan norma yang berlaku dan menghindari kegiatan yang

menjadi larangan-larangan masyarakat (Departemen Sosial RI, 2007:99). Bimbingan sosial hidup bermasyarakat ini disediakan oleh panti BRSBKL sebagai ajang pembenahan masalah yang mereka hadapi, dan untuk memberikan pemahaman kepada klien untuk memasuki kehidupan bermasyarakat. Adapun kegiatan bimbingan sosial hidup bermasyarakat yang selama ini diberikan oleh BRSBKL sebagai berikut:

1. Pendampingan oleh Pekerja Sosial

Bimbingan sosial hidup bermasyarakat yang diberikan Pekerja Sosial kepada warga binaan gelandangan pengemis ialah sebagai pendamping klien baik itu sifatnya secara personal maupun secara kelompok. Selain itu memberikan motivasi kepada klien untuk hidup normal kembali ditengah masyarakat. Seperti yang disampaikan Bapak Rahmad Joko Widodo :

*“Bimbingan sosial Hidup bermasyarakat yang kita lakukan saat ini berupa pendampingan kepada klien, seperti melakukan bimbingan mental baik itu sifatnya prilaku, tingkah laku berinteraksi dan bersosialisasi kepada sesamanya, terus memberikan motivasi kepada klien dengan memberikan dorongan dan keinginan untuk melakukan sesuatu yang bermanfaat karena sifat gelandangan dan pengemis biasanya semauanya sendiri, serta diberikan motivasi agar klien melakukan kegiatan yang ada di BRSBKL, dikarenakan gelandangan dan pengemis sering malas-malasan kalau di suruh ikut kegiatan, Serta diberikan informasi mengenai peluang kerja di perusahaan dan diberikan fasilitas kebutuhan klien maupun memidiasi klien kepada perusahaan”.* (Wawancara 5 November 2017 pukul 11.40 WIB).

Dalam memberikan bimbingan sosial peran pekerja sosial dalam memberikan bimbingan kepada klien dalam hal sosial bermasyarakat tidak berhenti di sini, peran pekerja sosial di sini juga sebagai konselor dalam membantu memecahkan masalah warga binaan gelandangan dan pengemis untuk

mengevaluasi kemampuan gelandang dan pengemis selama mengikuti rehabilitasi di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras. Hal ini disampaikan oleh Bapak Winarno dalam wawancaranya:

*“Pekerja Sosial di sini jg berperan sebagai konselor dimana juga membantu menyelesaikan permasalahan yang ada pada gelandangan dan pengemis, baik itu sifatnya langsung atau dengan CC (Case Conferen) dengan cara melihat permasalahan-permasalahan yang merekat pada gelandangan dan pengemis itu, apakah dapat diselesaikan dengan cara bersama atau dengan cara pendampingan konseling individu, jika ditemukan permasalahan yang agak berat maka dapat diselesaikan dengan cara membuat study kasus atau dengan CC (Case Conferen), permasalahan yang dimaksud disini adalah seperti masalah perkelahian, KDRT, narkoba dan lain-lain, tapi terhadap permasalahan ringan seperti kebiasaan hidup itu bukan salah satu permasalahan tapi kebutuhan hidup dan juga melakukan monitoring disaat klien melakukan PBK”.* (Wawancara 7 November 2017 pukul 13.30 WIB).

Bimbingan sosial hidup yang diberikan pekerja sosial kepada warga binaan gelandangan pengemis di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras berupa motivator, konselor, informator, fasilitator, dan monitoring evaluasi (Dorang Luhpuri dan Setiawan, 2000:122).

a. Motivator

Dengan adanya kegiatan motivasi dari pekerja sosial kepada warga binaan gelandangan dan pengemis dengan tujuan untuk menambah dorongan atau rasa semangat kepada warga binaan gelandangan dan pengemis untuk selalu melakukan tugas dalam upaya memaksimalkan menumbuhkan kemauan, tujuan dan harapan pada diri gelandang pengemis untuk dapat kembali kekehidupan yang selayaknya, sehingga bisa melakukan kegiatan sesuai dengan tata tertib yang ada di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras.

b. Konselor

Pekerja sosial di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras memberikan pelayanan konsultasi kepada warga binaan untuk mengungkapkan permasalahannya biasanya dilakukan secara individu dengan cara mengobrol antara warga binaan gelandangan dan pengemis dengan pekerja sosial. Selanjutnya warga binaan akan menyampaikan permasalahan yang sedang dialaminya kepada pekerja sosial (konselor), peran konselor disini juga memberikan masukan kepada warga binaan sebagai jalan pemecahan masalah dengan cara individu ataupun dengan cara CC (case conference) yang akan bekerja sama dengan pekerja sosial dan psikolog.

c. Informatory

Dengan adanya pemberian informasi serta saran-saran kepada warga binaan tentang langkah-langkah yang akan dilakukan oleh warga binaan setelah melalui masa binaan.. Informasi yang diberikan berupa peluang kerja di perusahaan atau program transmigras, selain itu diinformasikan kepada pihak perusahaan bahwa Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras siap untuk memperkerjakan para warga binaanya, adanya informasi yang diberikan ke warga binaan menyangkut tentang hak dan kewajiban mereka selama berkerja seperti menginformasikan tentang gaji dan segala macam yang terkait dengan perusahaan. Hal ini dilakukan agar klien tidak menjadi pengangguran setelah melewati masa binaanya.

d. Fasilitator

Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras atau Dinas Sosial DIY memfasilitas kebutuhan klien sejak pertama kali memulai binaan di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras sampai masa di mana para klien siap untuk dipekerjakan diperusahaan. Seperti contoh memberangkatkan klien ke lokasi sampai di bandara ataupun stasiun dan pelabuhan, serta memastikan kliennya dapat berangkat dengan lancar sesuai dengan harapan. Hal ini dilakukan untuk mencegah supaya tidak terjadi hal-hal seperti klien lari atau menghilang dari perusahaan serta kembali lagi ke kehidupan pergelandangan.

e. Monitoring dan Evaluasi

Monitoring dilakukan oleh pekerja sosial ketika klien mengikuti program yang ada di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras dari keikutsertaan klien dalam menjalankan program ini, para pekerja sosial dapat mengevaluasi kemampuan dari masing-masing warga binaan, monitoring ini bertujuan untuk melihat kemampuan perkembangan dari keterampilan warga binaan tersebut, dimana warga binaan akan disiapkan untuk magang kerja.

Bimbingan sosial hidup bermasyarakat diberikan kepada warga binaan agar warga binaan dapat meningkatkan kesejahteraan hidup mereka dalam bekelompok dan bermasyarakat, bimbingan sosial merupakan bagian yang sangat penting guna menumbuhkan rasa percaya diri untuk hidup dimasa mendatang yang lebih baik serta diharapkan membantu dalam proses kelangsungan hidup

para gelandangan dan pengemis ketika lepas dari Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras.

## 2. Bimbingan dari Psikolog

Bimbingan sosial yang diberikan kepada warga binaan bersifat independent. Peran psikolog disini tidak jauh berbeda dari pekerja sosial yaitu sebagai konselor, namun disini psikolog memberikan bimbingan sosial menggunakan dua metode yaitu bimbingan konseling individu dan terapi aktivitas kelompok.

### a. Konseling individu

Dalam pelaksanaan konseling individu seorang konselor memberikan ruangan dan memberikan suasana yang begitu nyaman kepada klien agar klien merasa nyaman untuk menyampaikan semua masalah yang dialaminya. Seperti yang disampaikan Ibu Asmar sebagai Psikolog di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras:

*“Bimbingan yang kita gunakan biasanya saya berkerja sama dengan peksos, setelah saya mendapat rekomendasi terkait permasalahan data klien yang cukup berat. Nah disini peran saya untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi klien tersebut dengan cara konseling individu, konseling individu ini dilakukan diruangan konsultasi itu yang tempatnya cukup nyaman”.* (Wawancara 15 November 2017 pukul 10.00 WIB).

Dari hasil wawancara tersebut bahwa konseling individu yang dilakukan bertujuan untuk mengali permasalahan yang dialami oleh klien baik itu secara psikologi dan psikososial. Psikolog harus mengetahui penyebab kenapa klien tersebut menjadi gelandangan karena diketahui pada diri klien terjadi kerusakan pada mentalnya, dengan cara mengetahui penyebabnya maka psikolog bisa

memberikan solusi dengan merubah mental ataupun mindsetnya agar tidak kembali kejalan.

b. Terapi aktivitas kelompok

Terapi kelompok merupakan suatu psikoterapi yang dilakukan sekelompok pasien bersama-sama dengan jalan berdiskusi satu sama lain yang dipimpin atau diarahkan oleh seorang therapist atau petugas yang telah terlatih (Yosep Iyus, 2007:105). Hal ini di paparkan oleh ibu Amar selaku Psikolog di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Dan Laras.

*“selanjutnya saya memberikan pembinaan mental terhadap mereka yang dilakukan secara bersama, kemudian berdiskusi dan berinteraksi secara bersama untuk membangun kerja sama, mengajak Klien untuk memulai pola pikir yang lebih baik serta memahami dengan norma-norma agama”.* (Wawancara 7 November 2017 pukul 11.00 WIB).

Tujuan dari adanya peran psikolog adalah untuk merubah karakter atau mental warga binaan supaya menjadi mental yang percaya diri, membangun nilai keagamaan, memahami pergaulan hidupnya secara baik, menjadikan klien tersebut manusia dengan pola pikir yang baik serta berinteraksi sosial terhadap keluarga dan masyarakat.

3. Bimbingan dari Kepolisian

Bimbingan sosial hidup bermasyarakat yang dibina dari pihak kepolisian adalah bimbingan yang sifatnya berkaitan dengan hokum, kedisiplinan, ketertiban, serta tindakan-tindakan yang berkaitan dengan norma hukum seperti yang dituturkan Bapak Mugiyono sebagai pembimbing kedisiplinan dari pihak kepolisian:

*“Bimbingan kedisiplinan merupakan bimbingan sosial hidup bermasyarakat, yang dilakukan dengan cara pemberian materi di kelas atau dengan cara penyuluhan terkait perilaku kedisiplinan dan ketertiban dengan memberikan pengarahan tentang tata tertib lalu lintas serta peraturan di jalan raya, memberikan penyuluhan tentang norma hukum, mengenai tindakan kriminal, pencurian, narkoba, KDRT, serta menelantarkan anak, hal ini merupakan kebiasaan yang dilakukan gelandangan pengemis di jalan”.* (Wawancara 5 November 2017 pukul 13.30 WIB).

Bimbingan sosial hidup bermasyarakat yang diberikan pihak kepolisian bertujuan untuk memberikan pengarahan atau materi kepada warga bina di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras agar mereka mengetahui tentang tata tertib lalu lintas serta peraturan di jalan raya dimana bertujuan untuk mencegah para gelandangan pengemis untuk berkeliaran di jalan raya karena sangat mengganggu keamanan dan ketertiban lalu lintas. Selain itu juga bertujuan agar para gelandangan pengemis mengerti tentang norma hukum, sehingga mereka tidak melanggar peraturan yang telah di buat oleh pemerintah.

#### **b. Pelatihan Ketrampilan atau Bimbingan Ketrampilan**

Selain adanya bimbingan mental sosial, Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras juga menerapkan bimbingan ketrampilan. Bimbingan atau pelatihan keterampilan adalah suatu kegiatan yang diberikan kepada gelandangan dan pengemis yang bertujuan untuk membentuk mereka memiliki ketrampilan dan mempunyai keahlian untuk kehidupan mereka nantinya.

Dalam bimbingan ketrampilan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras memberikan beberapa jenis ketrampilan seperti Las, pertukangan, pertanian, menjahit, sablon, home industri dan ketrampilan lainnya. Seperti yang disampaikan Bapak Rahmad Joko Widodo sebagai berikut:

*“Bimbingan ketrampilan dikhususkan untuk warga binaan A (gelandangan pengemis) seperti ketrampilan kerajinan tangan, menjahit dan olah pangan untuk ketrampilan gepeng perempuan, sementara untuk gepeng laki-laki berupa ketrampilan pertukangan batu, las, pertukangan kayu, dan pertanian, ketrampilan ini dijadwalkan pada hari kami”.* (Wawancara 5 November 2017 pukul 13.05 WIB).

Kegiatan pelatihan ketrampilan ini bertujuan untuk memberikan gelandangan dan pengemis perluasan kerja berupa pelatihan kemampuan untuk gelandangan dan pengemis dalam mencari pekerjaan di kemudian hari. Pelatihan ketrampilan diupayakan disesuaikan dengan kebutuhan industri barang dan jasa sesuai dengan perkembangan pasar kerja agar kelak keahlian yang di dapat dari pelatihan ketrampilan ini dapat berguna dan bersaing dipasaran serta menghasilkan produk yang dapat diterima di pasar agar warga binaan kelak dapat mengembangkan ketrampilan mereka dan dapat membuat suatu penghasilan yang layak. Selain itu pelatihan ketrampilan bekerja sama dengan BLK yang sudah mempunyai pengalaman profesional dalam pelatihan ketrampilan.

Dalam melaksanakan program rehabilitasi di Panti Sosial Bina Karya penyelenggara berusaha semaksimal mungkin untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar gelandangan pengemis seperti sandang, pangan, papan dan kebutuhan kesehatan. Dengan adanya bimbingan tersebut diharapkan dapat merubah sikap dan mental para gelandang dan pengemis agar lebih produktif lagi. Untuk mempersiapkan gelandangan dan pengemis agar dapat berintegrasi penuh dengan masyarakat baik itu masyarakat tempat tinggalnya maupun masyarakat daerah asalnya.

**c. Bimbingan Usaha / Kerja**

Kegiatan tuntutan praktek berusaha/kerja untuk dapat menciptakan lapangan pekerjaan yang layak serta praktek mengelolah usaha, menuju terciptanya kondisi usaha yang efektif (Departemen Sosial RI, 2007). Bimbingan usaha dan kerja ini merupakan bimbingan yang diberikan kepada warga binaan untuk melatih atau mengembangkan bakatnya dengan ketrampilan masing-masing yang mereka miliki selama pelatihan didalam Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras. Dengan melalui tahapan-tahapan dengan istilah PBK (Praktek Belajar Kerja) yang dimaksud dengan PBK ialah upaya untuk belajar dan kerja diperusahaan-perusahaan khususnya bagi mereka yang penyaluranya tidak melalui transmigrasi, yang diharapkan dari tempat PBK tersebut ialah untuk mengatisipasi setelah mereka disalurkan (Tri Muryani, 2009:68). Hal ini disampaikan Bapak Ari sebagai berikut:

*“Disini PBK itu merupakan penyaluran warga binaan kepada perusahaan-perusahaan yang ada di sekitar Yogyakarta, disana warga binaan dapat mempraktekkan apa yang mereka dapatkan selama rehabilitasi dipanti khususnya pada keterampilan las dan kayu”.* (Wawancara 20 November 2017 pukul 10.00WIB).

Maksud dan tujuanya untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan warga binaan untuk mengembangkan usaha kerja produktif dimana akan menjadi mata pencaharian dan sumber penghasilan yang layak untuk memenuhi seluruh kebutuhan hidup bagi klien dan keluarganya setelah disalurkan ditengah-tengah kehidupan bermasyarakat. Dengan adanya praktek belajar kerja ini diharapkan dapat menjadikan warga binaan menjadi pribadi yang mandiri dan bisa hidup

selayaknya di tengah masyarakat pada umumnya. Hal ini disampaikan bapak Ratno selaku Staff rehabilitasi sosial di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras:

*“Ada beberapa klien yang telah hidup normal di tengah masyarakat karena mereka selama masa rehabilitasi di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras diberikan keterampilan-keterampilan khususnya ibu-ibu menjahit dan laki-laki diberikan keterampilan las dan kayu, setelah melalui upaya PBK kebanyakan dari mereka hidup secara normal”.* (Wawancara 21 November 2017 pukul 09.15 WIB).

Dalam hal program PBK merupakan salah satu alternative agar menjadikan warga binaan sosial di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras memiliki kemampuan dan kemauan sebagai manusia yang mandiri dan mampu berusaha dan bekerja sesuai dengan norma yang ada.

#### **d. Resosialisasi**

Upaya rehabilitasi sosial gelandangan pengemis di BRSBKL diakhiri dengan Resosialisasi atau penyaluran. Program Resosialisasi merupakan salah satu program yang ada di panti BRSBKL sebelum ketahap resosialisasi warga binaan sosial terlebih dahulu melalui beberapa tahap seperti pendekatan awal, penerimaan dan pengasramaan klien, pengungkapan masalah atau assessment, pelayanan dan rehabilitasi sosial, dan yang terakhir tahap resosialisasi (Brosur Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras). Pekerja Sosial Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras memberikan bimbingan resosialisasi dengan tujuan untuk mempersiapkan gelandangan dan pengemis supaya mau dan diharapkan mampu bersosialisasi, berkembang, menyesuaikan diri dan beradaptasi dengan keluarga ataupun lingkungan sosial, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya dengan baik. Upaya resosialisasi ini adalah mengembalikan gelandangan dan

pengemis ke daerah asal mereka. Upaya ini bertujuan untuk mengembalikan hak mereka agar dapat bersosialisasi dan beradaptasi lagi dengan lingkungan tempat asal mereka. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Ratno, bahwa :

*“Resosialisasi yang dilakukan oleh panti BRSBKL ialah pengembalian klien kepada keluarganya dengan catatan warga tersebut masih mempunyai keluarga, resosialisasi kepada mereka dengan memberikan kesempatan kepada mereka untuk hidup kembali ditengah-tengah masyarakat, dan resosialisasi yang dilakukan melalui penyaluran ke perusahaan-perusahaan”.* (Wawancara 5 November 2017 pukul 09.15 WIB).

Penyaluran dilakukan sebagai upaya pendayagunaan mereka terutama ke sector produksi dan jasa. Selain itu juga dilakukan upaya untuk meningkatkan kesadaran berswadaya, memelihara dan meningkatkan kemampuan sosial ekonomi serta menumbuhkan kesadaran hidup bermasyarakat. Salah satu program resosialisasi yang diunggulkan di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras ialah resosialisasi yang dilakukan dengan menyalurkan warga binaan ke luar pulau jawa (transmigrasi) dengan begitu warga binaan akan menemukan kehidupan yang baru, hasil table dibawah ini membuktikan keunggulan dari program tersebut.

Table 1.4

Jumlah Gepeng yang dikirim ke luar pulau jawa (kalimantan)

No	Tahun	Jumlah Gepeng
1	2010	22 orang
2	2011	26 orang
3	2012	21 orang
4	2013	28 orang
5	2014	29 orang

Sumber: Dokumentasi Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras, 2015.

Dari table diatas dapat dilihat bahwa keberhasilan program resosialisasi dengan mengirimkan gepeng melalui transmigrasi dikatakan berhasil, melihat dari banyaknya warga binaan yang mampu menerapkan ilmu keterampilanya yang diperoleh selama mengikuti bimbingan di Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras.

#### 4. Sumber daya manusia

Suatu kebijakan akan terimplementasikan dengan baik jika sumber daya yang menentukan keberhasilan terealisasinya peraturan daerah tersebut tersedia. Sumber Daya Manusia yang dimiliki Dinas Sosial Istimewa Yogyakarta beserta UPTD nya yaitu Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras per Desember 2015 seluruhnya sebanyak 306 orang. Berikut merupakan Sumber daya manusia yang terklasifikasi berdasarkan:

- a. Jumlah ideal pegawai dibandingkan dengan beban pekerjaan

Tabel 1.5

Jumlah ideal pegawai

No	Dinas/UPTD	Jumlah Ideal	Kondisi Sekarang	Kekurangan
1	Dinas Induk	201	111	90
2	BRTPD	74	31	43
3	PSKW	42	20	22
4	BRSBKL	42	23	19
5	PSBR	42	21	21
6	PSAA	44	28	16
7	PSTW	45	49	4
8	PSPP	42	23	19
	Jumlah	532	306	226

Sumber : Rencana Strategi Dinas Sosial tahun 2012-2017

Dari tabel di atas membuktikan bahwa untuk merealisasikan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis akan terimplementasikan jika kapasitas sumber daya aparatur yang sinergis serta sarana dan prasarana rehabilitasi sosial untuk menunjang pelayanan tersebut telah tersedia. Sejauh ini sumber daya manusia yang telah dipenuhi di Balai rrehabilitasi sosial Bina Karya dan Laras berjumlah 23 orang yang terdiri dari 4 pekerja sosial, 1 orang psikolog, 5 orang tenaga medis termasuk dokter dan perawat, 5 orang instruktur pengajar dan 3 orang keamanan dan kebersihan. Jumlah pegawai yang ada masih bisa dibilang kurang ideal karena terhitung masih membutuhkan 19 orang tenaga kerja untuk dapat dikatakan ideal agar dapat mendukung terealisasinya program yang dilaksanakan serta menghindari adanya tumpang tindih tugas dan kewajiban.

## **5. Sumber Dana**

Pencapaian penanganan yang telah terealisasi dari kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis sangatlah bergantung pada sumber dana. Sumber dana yang diperoleh merupakan dari anggaran Pemerintah Daerah (APBD) Daerah Istimewa Yogyakarta. Terhitung pada tahun 2013 anggaran yang didapat dari Pemerintah Daerah (APBD) untuk pendanaan pelayanan Dinas Sosial DI Yogyakarta adalah Rp 41.681.660.231 (Rencana Strategis Dinas Sosial DI Yogyakarta Tahun 2012-2017:34). Hal ini di ungkapkan oleh Bapak Ir. Baried Wibawa, Kepala Seksi RSTS & KN Dinas Sosial :

*“Sumber dana APBD Daerah Istimewa Yogyakarta 100%, untuk dana itu disesuaikan dengan anggaran karena semua bergantung pada pengelolaan pemerintah kita sesuaikan dengan kondisi keuangan”.* (Wawancara 7 November 2017 pukul 09.15 WIB).

Pihak dinas sosial DI Yogyakarta tidak mengalami hambatan dalam hal anggaran untuk pendanaan pelayanan Dinas Sosial. Meskipun sangat bergantung pada kemampuan anggaran daerah dimana ada prioritas dalam anggaran APBD yang berakibat pada anggaran untuk dinas sosial menjadi bervariasi dari tahun ke tahun. Demikian juga adanya prioritas penanganan pada dinas sosial sehingga capaian penanganan menjadi bervariasi.

## **6. Menurunnya Jumlah Gelandangan dan Pengemis**

Dinas sosial DIY telah melakukan penanganan terhadap gelandangan dan pengemis sebagaimana telah ditargetkan dalam Renstra Dinas Sosial tiap-tiap tahun ditargetkan sebanyak 5% dengan hasil setiap tahunnya bervariasi. Penanganan yang dilakukan oleh Dinas Sosial DIY dalam kurun waktu 2009-2012 hasilnya sangat bervariasi, ada yang bisa mencapai 100% namun ada juga yang hanya tercapai beberapa persen saja. Sementara itu penanganan kepada golongan pengemis baru ditentukan targetnya pada tahun 2013, sehingga sampai dengan tahun 2012 belum ada penanganan terhadap kelompok golongan pengemis (Rencana Strategis Dinas Sosial DI Yogyakarta Tahun 2012-2017:29).

Setiap tahunnya jumlah pencapaian penanganan yang terealisasi masih belum bisa mencapai target yang telah ditentukan. Hal ini dibuktikan dalam hasil Rencana Strategis Dinas Sosial DI Yogyakarta tahun 2012-2017, pada tahun 2011 dari Dinas Sosial menargetkan jumlah anak jalanan yang dijangkau dan

mendapatkan bimbingan sebanyak 100 orang sedangkan yang dapat direalisasikan hanya 58 orang, berbeda dengan tahun 2012 dengan target jumlah anak jalanan yang dijangkau dan mendapatkan bimbingan sebanyak 50 orang dan yang direalisasikan sebanyak 301 orang.

Sedangkan untuk target jumlah gelandangan yang mampu melakukan fungsi sosialnya pada tahun 2010 sebanyak 50 orang, yang dapat direalisasikan hanya 41 orang saja, pada tahun 2012 jumlah gelandangan yang mampu melakukan fungsi sosialnya dapat terealisasikan sebanyak 50 orang dimana targetnya juga 50 orang (Rencana Strategis Dinas Sosial DI Yogyakarta Tahun 2012-2017:30).

Dalam hal ini ada faktor yang mempengaruhi pencapaian target penanganan, pencapaian penanganan tersebut sangat bergantung pada kemampuan anggaran daerah, bahwa dimana ada prioritas dalam anggaran Pemerintah Daerah (APBD) yang berakibat pada anggaran untuk Dinas Sosial menjadi bervariasi dari tahun ke tahun dan berakibat pada realisasi penanganan yang kurang maksimal (Rencana Strategis Dinas Sosial DI Yogyakarta Tahun 2012-2017:33).

Jika dilihat dari penjelasan dan upaya yang telah dilakukan Dinas Sosial DIY dan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras maka sudah jelas jumlah gelandangan dan pengemis dapat diminimalisir. Bahwasanya didalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis telah dijelaskan mengenai upaya pembinaan yang

terdiri dari tiga upaya yaitu preventif, refresif, rehabilitasi. Sebagaimana di sampaikan oleh Bapak Ir. Baried Wibawa :

*“Program yang telah dilakukan telah menunjukkan tingkat penurunan gelandangan dan pengemis dari data Dinas Sosial dapat dilihat sekarang sudah jauh berkurang di Rumah Perlindungan Sosial dari tahun 2013 sampai sekarang itu kurang lebih 3300 yang ditangani”.* (Wawancara 7 November 2017 pukul 11.00 WIB).

Upaya yang dilakukan Dinas Sosial dan Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras dapat dikatakan berhasil dalam menurunkan jumlah gelandangan pengemis, namun dalam upaya reintegrasi sosial berupa panyaluran gelandangan dan pengemis yang telah selesai mengikuti rehabilitasi lebih banyak dilakukan melalui jalur transmigrasi. Panyaluran melalui transmigrasi sulit dipastikan bahwa gelandangan pengemis akan dapat mencapai kehidupan yang lebih baik di tempat baru dan kemudian menetap di daerah baru. Terdapat sejumlah kasus dimana transmigran akhirnya kembali lagi ke Yogyakarta, setelah mereka beberapa waktu di sana dan berhasil menjual tanah yang diterima dari pemerintah. Di Yogyakarta mereka kembali hidup seperti dulu, menggelandang dan tidak mempunyai status yang jelas. Program transmigrasi sendiri masih menyisakan permasalahan integrasi dan inklusi sosial dengan penduduk lokal yang sering kali berujung pada munculnya konflik horizontal. Selain itu perlu dihindari pemikiran bahwa transmigrasi merupakan jalan tercepat untuk menghapus gelandangan pengemis dari Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **C. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

#### **1. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan**

Dalam implementasi tersebut diperlukan komunikasi yang efektif antara pihak yang berkepentingan yaitu pihak penyelenggara pelayanan penanganan gelandangan dan pengemis. Komunikasi dianggap faktor yang sangat penting karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan bagaimana hubungan yang dilakukan. Komunikasi yang baik bertujuan agar tidak terjadinya tumpang tindih dan kebingungan di antara pihak-pihak yang terlibat, komunikasi ini dapat dilakukan dengan mengadakan komunikasi secara intensif seperti rapat-rapat pertemuan tentang peningkatan pelayanan sosial, pelaporan dari pelaksanaan kegiatan dari masing-masing pihak.

Pemerintah DIY melalui dinas sosial berkoordinasi dengan aparat kepolisian dan satuan pengamanan sosial. Dalam pelaksanaannya koordinasi antara lembaga yang mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam upaya refresif yaitu melakukan operasi razia yang dilakukan di semua kabupaten dan kota. Koordinasi antara aparat penegak hukum dan tempat penampungan sementara hasil razia juga belum efektif. Seringkali pihak kepolisian atau satpol pp sudah bekerja keras untuk menangkap dan bahkan mengawasi di tempat penampungan. Namun setelah selesai dilakukan indentifikasi dan seleksi, sejumlah gelandangan dan pengemis dilepaskan kembali. Mode ini seringkali berlangsung, sehingga banyak gelandangan pengemis yang terjaring berkali-kali dalam operasi razia. Selain itu seringkali terjadinya pembocoran informasi mengenai operasi razia yang akan

dilakukan oleh aparat kepolisian dan satpol pp, hal ini dikarenakan gelandangan dan pengemis dipermudah dengan kepemilikan alat komunikasi handphone sehingga informasi mengenai razia sangat mudah disebarluaskan.

Untuk mengantisipasi hal ini terjadi berulang-ulang pemerintah pusat melalui dinas sosial melakukan koordinasi dengan aparat kepolisian, satpol pp di masing-masing kabupaten/kota se-DIY untuk melakukan operasi razia serentak di semua kabupaten/kota se-DIY agar gelandangan pengemis tidak dapat menghindari operasi razia lagi dengan cara berpindah tempat, serta untuk mengantisipasi gelandangan pengemis yang terjaring berkali-kali dalam operasi razia.

## 2. Karakteristik badan-badan pelaksanan

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitanya dengan struktur birokrasi, struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi. Dalam merealisasikan mandat dari pemerintah pusat, dinas sosial DIY, Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras dan masyarakat tidak berperan sendirian dalam mencapai keberhasilan program di sisi lainya peran aktif dari pemerintah pusat dan aparat birokrasinya sangat dibutuhkan dalam keberhasilan suatu pencapaian program karena dengan adanya kerja sama antara instansi birokrasi yang baik maka akan menghasilkan hasil yang baik pula. Berikut mekanisme dari setiap badan pelaksana:

- a. Kementrian Sosial : dalam melaksanakan tugasnya diharapkan dapat merumuskan dan menentukan kebijakan, standar rehabilitasi sosial,

koordinasi, pembinaan, dan pengawasan program dalam penanganan gelandangan dan pengemis

- b. Dinas Sosial Provinsi DIY : melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang sosial dan kewenangan dekonsentrasi serta tugas pembantuan yang berupa penyusunan program, pengendalian, pengelolaan, perumusan kebijakan teknis, pemberdayaan sumberdaya dan mitra kerja, dan pemberian fasilitasi di bidang sosial.
- c. Dinas Sosial Kabupaten /Kota : Penyusunan rencana kerja Dinas Sosial, Perumusan kebijakan teknis urusan pemerintah bidang sosial, Pelaksanaan, pelayanan, pembinaan dan pengendalian urusan pemerintahan bidang sosial, Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan urusan pemerintahan bidang sosial.
- d. Instansi Terkait: Permasalahan sosial gepeng sangat kompleks serta terkait dengan aspek-aspek lainnya. Agar permasalahan sosial ini dapat ditanggulangi maka instansi lainnya perlu terlibat dalam mengambil tanggung jawab sesuai dengan fungsinya, seperti lembaga kesehatan, lembaga advokasi, instansi keagamaan, dan lain-lain.

Aparat Keamanan dan Ketertiban menjadi pilihan utama penanganan gelandangan pengemis yang berkeliaran di dalam kota. Setelah itu Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras bekerja sam dengan dinas kesehatan bertanggung jawab atas rehabilitasi gelandangan tersebut karena mereka mengalami gangguan sosial. Hasil dari wawancara bapak Ir. Baried Wibawa :

“aparat keamanan yang dimaksud ialah satpol PP yang dapat melaksanakan penertiban di muka umum dengan melakukan operasi razia disuatu tempat yang ada praktek pergelandangan, sinas sosial juga bekerja sama dengan organisasi masyarakat ditempat tersebut yang menjaga daerah rawan praktek pergelandangan dan pengemis”. (Wawancara 7 November 2017 pukul 11.00 WIB).

Dalam hal penanggulangan gelandangan dan pengemis memang perlu diandalkan peran aktif dari masing-masing lembaga karena terbentuknya suatu koordinasi yang baik antara lembaga akan menghasilkan implementasi yang maksimal.

### 3. Keadaan ekonomi sosial dan politik

Hal lain yang perlu diperhatikan dan tidak kalah penting adalah keadaan lingkungan yang ada dalam penerapan suatu kebijakan lingkungan memang membawa pengaruh dalam implementasi kebijakan besar maupun kecil. Apabila keadaan lingkungan tidak kondusif maka akan menjadi faktor penyebab kegagalan implementasi kebijakan. Oleh karena itu kekondusifan lingkungan harus pula diperhatikan agar pengimplementasian kebijakan dapat terlaksanan dengan baik. Dalam implementasi kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis, lingkungan eksternal yang paling dekat adalah masyarakat itu sendiri. Sejauh mana masyarakat dapat mengambil andil dalam pengimplementasian dari peraturan daerah ini. Berikut pengungkapan bapak Ir. Baried wibawa:

“masyarakat belum ada yang mau berpartisipasi dengan penuh kemudian juga daerah lain belum semuanya juga komitmen dalam penanganan gelandangan dan pengemis”. (Wawancara 7 November 2017 pukul 09.15 WIB).

Dari pernyataan ini masyarakat mempunyai peran besar dalam pengimplementasian kebijakan, masyarakat sendiri belum berperan aktif dalam membantu pemerintah menerapkan kebijakan ini karena masih banyak masyarakat yang memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis yang sebagian besar berada di wilayah jalanan DI Yogyakarta.

#### 4. Kecendrungan pelaksanaan

Dalam implementasi kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di DIY kemampuan masing-masing pihak dalam pelaksanaan implementasi program sangat mempengaruhi proses dan hasil implementasi yang diperoleh. Oleh karena itu proses implementasi tersebut harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya agar hasil yang akan diperoleh dapat sesuai dengan tujuan yang akan dicapai. Kemampuan pelaksana ini berkaitan dengan kemauan dan motivasi pihak-pihak pelaksana dalam melaksanakan program penanganan gelandangan dan pengemis. Motivasi yang tinggi untuk melaksanakan program secara maksimal dan optimal akan mempengaruhi tingkat keberhasilan program. Begitu juga sebaliknya ketidakpercayaan atau penolakan terhadap pelaksanaan program mengakibatkan implementasi tidak dapat berjalan maksimal.

Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di DIY, semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program bagi Dinas Sosial dalam Perencanaan program, dan evaluasi dan Koordinator kebijakan sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat telah menjalankan kewajiban sesuai dengan kewenangannya. Sikap seperti ini yang mendorong terciptanya pelaksanaan kebijakan dengan baik.

Tujuan kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis di samping usaha pencegahan timbulnya gelandangan dan pengemis, bertujuan pula untuk memberikan rehabilitasi kepada gelandangan dan pengemis agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warganegara Republik Indonesia.