

Hasil dan Dampak Upaya Koersif dalam Penegakan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis

Mutiaratih Larasati Jannati & Drs. Johannes Sutoyo, M.A
Universitas Indonesia
mutiaratihlarasatij@gmail.com

Abstract

Control activity is a part of coercive efforts enforcement for Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Gelandangan dan Pengemis, implemented by Satpol PP (Police Unit of Pamong Praja) DIY as a regional unit who has responsibility and cooperate with Dinas Sosial DIY. In the implementation, the coercive efforts produce Policy Outputs and Policy Outcomes for all levels of society involved in the law. Through the evaluation framework of criminal policy, it is known that the implementation of coercive efforts through enforcement activities in the enforcement Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Gelandangan dan Pengemis have not been in accordance with the desired target. In fact, the raids on Satpol PP are often colored by cases of misinterpretation as a impact of article writing in local regulations related to the criteria of homeless and beggars who have no basis on determining the limits of the intended target.

Keyword: Local Regulation, Policy Outcomes, Policy Outputs, Coercive Effort

Pendahuluan

Berawal dari keberadaan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dianggap dapat mengurangi kenyamanan wisatawan yang berkunjung ke Yogyakarta, kemudian mendorong pemerintah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan peraturan daerah nomor 1 tahun 2014 tentang

penanganan gelandangan dan pengemis (Priandono, 2010). Peraturan daerah ini merupakan bentuk respon dari naskah akademik yang telah disusun pemerintah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai kota yang mengedepankan sektor pariwisata. Secara terminologi ketetapan yang dibuat terlihat baik, namun apabila dievaluasi kembali, perda

ini memiliki fokus yang menyudutkan salah satu kelompok masyarakat dengan atribut tertentu.

Asas-asas dalam melaksanakan penegakan peraturan daerah dijelaskan dalam pasal 2 Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis, diantaranya:

“a) penghormatan pada martabat dan harga diri; b) non diskriminasi; c) non kekerasan; d) keadilan; e) perlindungan; f) kesejahteraan; g) pemberdayaan; dan h) kepastian hukum,” (Perda DIY, pasal 21: 4).

Ketentuan larangan tentang tindakan menggelandang dan mengemis dimuat dalam pasal 21 Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014.

“Dilarang melakukan pergelandangan dan/atau pengemis baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan orang lain; dilarang memeralat orang lain dengan mendatangkan seseorang atau beberapa orang baik dari dalam Daerah ataupun dari luar Daerah untuk maksud melakukan pergelandangan dan/atau pengemis; dan larangan mengajak, membujuk, membantu, menyuruh, memaksa, dan mengkoordinir orang lain secara perorangan atau berkelompok sehingga menyebabkan terjadinya pergelandangan dan/atau pengemis,” (Perda DIY, pasal 21: 9).

Sanksi mengenai larangan kegiatan menggelandang dan mengemis dijelaskan dalam pasal 24 Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014.

“a) Setiap orang yang melanggar ketentuan pergelandangan dan/atau pengemis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a, diancam dengan hukuman pidana

kurungan paling lama 6 (enam) minggu dan/atau denda paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah); b) Setiap orang yang melanggar ketentuan pergelandangan dan pengemis secara berkelompok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah),” (Perda DIY, pasal 21 : 11).

Adapun terkait dengan karakteristik pengguna jalan dengan atribut tertentu yang menjadi sasaran dalam operasi penegakan peraturan daerah ini, tertulis dalam bab II tentang kriteria Gelandangan dan Pengemis. Pasal 5 menjelaskan tentang kriteria orang yang didefinisikan sebagai gelandangan, yaitu:

“a) tanpa Kartu Tanda Penduduk (KTP); b) tanpa tempat tinggal yang pasti/tetap; c) tanpa penghasilan yang tetap; d) dan/atau tanpa rencana hari depan anak-anaknya maupun dirinya”.

Sedangkan pasal 6 menjelaskan tentang kriteria orang yang didefinisikan sebagai pengemis, yaitu:

“mata pencariannya tergantung pada belas kasihan orang lain; berpakaian kumuh, compang camping dan tidak sewajarnya; berada ditempat-tempat umum; dan/atau memeralat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain,” (Perda DIY, pasal 21: 4).

Kemudian terkait dengan penyelenggaraan dan prosedur penanganannya, terdapat empat upaya yang dilakukan pemerintah untuk menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis. Dalam pasal 1 ayat 1 dituliskan:

“Penanganan adalah suatu proses atau cara serta tindakan yang ditempuh melalui upaya preventif, koersif, rehabilitatif, dan reintegrasi sosial dalam rangka melindungi dan

memberdayakan gelandangan dan pengemis,” (Perda DIY, pasal 21: 2).

Deskripsi tentang ke empat upaya tersebut dijelaskan dalam bab III perda ini tentang penyelenggaraan dan prosedur penanganan gelandangan dan pengemis, yaitu: pasal 8 tentang upaya preventif, pasal 9 upaya koersif, pasal 10 upaya rehabilitasi dan pasal 13 tentang reintegrasi sosial.

Dalam pasal 1 ayat 8 dijelaskan bahwa “Upaya koersif adalah tindakan pemaksaan dalam proses rehabilitasi sosial,” (Perda DIY, pasal 21: 3).

Selanjutnya, penjelasan mengenai bentuk-bentuk kegiatan dalam upaya koersif penegakan Perda DIY dijelaskan dalam pasal 9 ayat 1 meliputi

“a) penertiban; b) penjangkauan; c) pembinaan di RPS; dan d) pelimpahan,” (Perda DIY, pasal 21: 6). Untuk lebih lengkapnya dijelaskan dalam tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1 Upaya Koersif

Landasan Hukum	Kegiatan	Penjelasan	Pelaksana
Perda DIY nomor 1 tahun 2014	Penertiban	Cara untuk mengatur dan menegakkan aturan hukum dalam upaya mewujudkan ketertiban dalam masyarakat	Satpol PP
	Penjangkauan	Tindakan proaktif yang dilakukan oleh petugas penjangkauan ke wilayah-wilayah yang dijadikan tempat tinggal gelandangan dan pengemis.	Dinas Sosial
	Pembinaan	- kegiatan bimbingan mental sosial yang dilakukan untuk membangun pemikiran, sikap, perilaku pro sosial yang sesuai dengan standar norma hukum dan norma sosial yang berlaku dalam masyarakat. - kontak awal dalam proses membina hubungan sosial dengan gelandangan dan pengemis	Dinas Sosial
	Pelimpahan	- proses hukum di pengadilan yang dijalani gelandangan pengemis - ditujukan bagi gelandangan pengemis yang sudah sering terjaring razia dan/atau diindikasikan melakukan tindakan melanggar hukum - keputusan dalam forum gelar kasus yang juga sudah melibatkan aparat kepolisian sebagai penyidik umum, serta profesional lainnya	Dinas Sosial

Sumber: Perda DIY nomor 1 tahun 2014 (telah diolah oleh penulis)

Upaya koersif dilakukan oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu

alternative disamping tidak berjalannya upaya preventif yang dicanangkan pemerintah melalui program “Desaku Menanti”. Program ini dibuat dengan tujuan untuk menangani permasalahan gelandangan dan pengemis melalui perbaikan ekonomi. Program ini disusun dalam bentuk solusi secara preventif dari langkah menangani masalah gelandangan dan pengemis.

Namun permasalahannya kemudian, tidak berjalannya program yang sudah dibuat oleh kementerian sosial RI yang dibebankan tanggungjawabnya kepada Dinas Sosial DIY menimbulkan permasalahan baru terhadap masyarakat kategori tertentu yang dalam program ini di targetkan kepada masyarakat yang berada dalam daerah-daerah yang dianggap potensial menjadi gelandangan dan pengemis (Rohman, 2010). Bahkan untuk keberlaksanaan program itu sendiri hinggatahun2017belumadatindaklanjut keberlakuannya. Sedangkan dana yang sudah dihabiskan untuk melaksanakan program ini sekitar 1,2 Miliar untuk membangun 40 rumah dalam program “desaku menanti” (tribunnnews.com, Maret 2017). Pelaksanaan upaya koersif oleh pemerintah DIY menjadi upaya lain dalam penanganan gelandangan dan pengemis di DIY. Salah satu kegiatan dalam upaya koersif yang menjadi sorotan dalam pelaksanaannya adalah kegiatan penertiban yang dilakukan oleh Satpol PP.

Masalah gelandangan pengemis menjadi permasalahan yang hampir dialami oleh sebagian kota-kota besar diseluruh dunia. Terutama dalam permasalahan tentang upaya-upaya dalam penegakan peraturan daerah tersebut. Peran Satpol PP menjadi salah satu bagian dari rangkaian mata rantai organisasi dalam melakukan

penanganan gelandangan dan pengemis. Satpol PP berperan dalam melakukan penertiban terhadap masyarakat sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam peraturan daerah. Namun dalam prakteknya, tindakan penertiban yang dilakukan justru menimbulkan berbagai dampak salah satunya adanya pelanggaran HAM terhadap anggota masyarakat dengan kriteria tertentu.

Hal inilah yang menjadi latar belakang tujuan dari penulisan ini, yakni untuk mengetahui hasil dan dampak dari upaya koersif dalam penegakan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Tulisan ini sendiri akan memberikan penjelasan mengenai bagaimana penegakan Peraturan Daerah Daerah Istimewa nomor 1 tahun 2014 melalui upaya koersif yang memuat kegiatan penertiban oleh Satpol, kemudian menimbulkan beberapa pelanggaran HAM terhadap masyarakat DIY pengguna jalanan umum dengan atribut tertentu. Dengan menggunakan kerangka evaluasi kebijakan kriminal penulis mencoba menjawab pertanyaan yang lebih spesifik dalam tulisan ini: bagaimana hasil dan dampak upaya koersif penanganan gelandangan dan pengemis dalam penegakan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014?

Data dan Analisis Kegiatan Penertiban Sebagai Upaya Koersif Terhadap Gelandangan dan Pengemis Oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)

Dalam melaksanakan perannya menertibkan masyarakat, satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimewa

Yogyakarta memiliki misi antara lain: a) Meningkatkan pelaksanaan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, b) Meningkatkan pengamanan aset Pemerintah Daerah DIY. Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimewa Yogyakarta adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum. Penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, dipimpin oleh seorang Kepala Satuan yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. Satuan Polisi Pamong Praja provinsi DIY sendiri termasuk dalam Organisasi Perangkat Daerah (OPD), terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Inspektorat, Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga Lain.

Susunan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja, terdiri dari:

- Kepala
- Sekretariat, terdiri dari: 1) Subbagian Program, Data dan Teknologi Informasi, 2) Subbagian Keuangan, dan 3) Subbagian Umum.
- Bidang Ketenteraman dan Ketertiban, terdiri dari: 1) Seksi Ketenteraman dan Ketertiban Umum, dan 2) Seksi Pengembangan Kapasitas.
- Bidang Penegakan Perundang-Undangan, terdiri dari: 1) Seksi Pembinaan, Pengawasan dan Penyuluhan, dan 2) Seksi Penegakan dan Penyidikan.
- Bidang Perlindungan Masyarakat, terdiri dari: 1) Seksi Satuan Perlindungan Masyarakat, dan 2) Seksi Bina Potensi Masyarakat.

- UPT (Unit Pelaksanaan Teknis)
- Kelompok Jabatan Fungsional.

Berkaitan dengan kegiatan penertiban dilapangan, bidang yang terkait langsung dengan kegiatan ini adalah bidang penegakan perundang-undangan. Bidang ini diketuai oleh Lilik Andi Ariyanto. Untuk Satpol PP provinsi DIY sendiri diketuai oleh Bambang Budi Istarjo. Dalam menjalankan misi, Satpol PP memiliki SOP dan tupoksi yang menjadi landasan dalam melaksanakan fungsinya. Kegiatan berkaitan dengan penertiban antara lain dilakukannya operasi yang dibagi menjadi 2 kegiatan operasi, yakni operasi yustisi dan operasi nonyustisi. Operasi yustisi adalah operasi oleh Satpol PP dengan menggunakan keperluan menghadirkan barang bukti, membiayai saksi, dan administrasi di pengadilan. Sedangkan operasi nonyustisi terkait keterlibatan narkoba, miras, gelandang dan pengemis, prostitusi, HIV/AIDS, dan lain-lain. Mereka yang terjaring operasi nonyustisi diwajibkan untuk melakukan upacara apel ke Satpol PP DIY.

Upaya koersif merupakan salah satu upaya dalam penanganan gelandangan dan pengemis yang bertujuan untuk melindungi dan memberdayakan gelandangan dan pengemis. Secara tertulis, terdapat empat upaya dalam penanganan gelandangan dan pengemis antara lain upaya preventif, koersif, rehabilitatif dan reintegrasi sosial yang kesemuanya memiliki tujuan seperti yang tertulis dalam pasal 3 perda tersebut, yakni 1) mencegah terjadinya pergelandangan dan pengemisan; 2) memberdayakan gelandangan dan pengemis; 3) mengembalikan gelandangan dan pengemis dalam kehidupan yang bermartabat; dan 4)

menciptakan ketertiban umum.

Namun bagi mereka yang menjadi gelandangan karena faktor struktural seperti ketidakmampuan untuk bekerja secara layak karena mahal biaya pendidikan, kurang tersedianya lapangan pekerjaan, dan kurangnya ketrampilan untuk bersaing sehingga terpaksa memilih untuk menjadi gelandangan yang tidak memiliki tempat tinggal tetap dan pekerjaan yang tepat akan sangatlah tidak sesuai jika dikenakan sanksi ini (tribratane.ws, 2016).

Upaya koersif menjadi bagian dari tindakan yang dapat dilakukan pemerintah melalui Satpol PP dalam menegakkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Upaya koersif dalam kebijakan ini dikenakan pada anggota masyarakat yang dianggap sebagai pelanggar dan dianggap tidak sesuai dengan yang sudah dituliskan dalam hukum Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014. Golongan yang dimaksudkan tidak sesuai dengan hukum yang berlaku adalah pola kehidupan masyarakat yang dikategorikan gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis dianggap tidak sesuai karena dalam hukum perda DIY nomor 1 tahun 2014 dijelaskan bahwa gelandangan adalah sebagai orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan tetap di wilayah tertentu serta bergantung hidup dengan mengembara di tempat umum sedangkan Pengemis digambarkan sebagai orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan

berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang (Peraturan Pemerintah no 31).

Menurut Muthalib dan Sudjarwo, ada tiga gambaran umum gelandangan, yaitu (1) sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya, (2) orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, dan (3) orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan (Marpuji, 1990). Mereka dianggap tidak sesuai dengan norma kehidupan yang berlaku sehingga mereka dianggap mengganggu. Segala bentuk tingkah laku dan gejala-gejala sosial yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma-norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak bisa diintegrasikan dalam pola tingkah laku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat (Kartono, 2003:4). Asumsi tersebut menjadikan gelandangan dan pengemis terdefinisi sebagai masyarakat yang keberadaannya tidak diharapkan oleh pemerintah. Sehingga kemudian pemerintah melakukan suatu tindakan untuk menanggulangi keberadaan mereka di jalanan yakni melalui kegiatan penertiban.

Kegiatan penertiban merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan dalam upaya koersif penegakan Perda DIY nomor 1 tahun 2014 yang dilaksanakan oleh satuan perangkat kerja daerah. Kegiatan penertiban merupakan tindakan yang dilakukan petugas sebagai bentuk penegakan hukum dari perda yang sudah ditetapkan oleh pemerintah ini. Interaksi antara peraturan daerah dengan masyarakat ini terkoneksi melalui kinerja Satpol PP. Tidak hanya gelandangan dan pengemis namun masyarakat umum dengan atribut tertentu yang termasuk dalam lingkup

interaksi perda juga dapat ditindak oleh Satpol PP dan juga dapat mendapatkan sanksi.

Berbagai aturan yang dibuat oleh pemerintah adalah Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 2004 tentang Pedoman Satpol PP yang dikeluarkan oleh Sekretaris Negara RI diganti menjadi Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2010 tentang Satpol PP yang dikeluarkan Menteri Hukum dan HAM RI. Selain itu, Satpol PP kedepan akan dipersenjatai sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 26 tahun 2010 tentang Penggunaan Senjata Api Bagi Anggota Satuan Polisi Pamong Praja yang telah disahkan pada 25 Maret 2010 juga menjadi salah satu kunci dalam penegakan peraturan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014 oleh Satuan Polisi Pamong Praja atau Satpol PP. Kesemuanya ini merupakan perangkat penguat dalam Satpol PP untuk melakukan kegiatan penertiban dalam upaya koersif penegakan Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Gelandangan dan Pengemis.

Dalam kegiatan penertiban yang dilakukan oleh Satpol PP utamanya dibantu oleh Dinas Sosial DIY terutama dalam hal pendataan. Penggunaan wewenang dalam melakukan kegiatan penertiban sering dilakukan oleh Satpol PP. Interaksi inilah yang sering menimbulkan masalah. Mengacu pada penjelasan Islamy, bahwa segala bentuk kegiatan di lapangan juga merupakan sebuah tindakan improvisasi yang dilakukan pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak. Sehingga, dalam permasalahan yang muncul dalam kegiatan penertiban tidak sepenuhnya merupakan kesalahan dari Satpol PP melainkan dari perintah yang diterimanya melalui peraturan dari

pemerintah. Dalam hal ini, Satpol PP juga merupakan orang lapangan yang memiliki kekuatan untuk melakukan improvisasi dalam penerapan perda di lapangan.

Seperti yang dijelaskan oleh Mark Curtis Wittie dalam jurnalnya yang berjudul *Police Use of Force* dimana dia menjelaskan bahwa memang tindakan yang dilakukan oleh para petugas penegak hukum tidak murni merupakan tindakan dari hati yang dilakukannya melainkan dipengaruhi oleh beberapa faktor yang berkontribusi yang pada akhirnya membawa pada sebuah “keberhasilan” atau “kegagalan” dalam kacamata hukum. Dimana faktor tersebut antara lain adalah pembenaran dan kewajaran kekuatan yang didukung dengan adanya pelatihan petugas dalam menggunakan kekuatan dan wewenang pemerintahan dan petugas dalam mengguakan kekerasan.

Padahal Satpol PP merupakan bagian dari organisasi pemerintahan dalam penegakan peraturan daerah. Satpol PP mempunyai peran yang lebih dominan di lapangan dibanding dengan pembuat peraturan. Sehingga, tidak menjadikan penegakan peraturan melalui perda tertulis sebagai alasan dalam melakukan tindak kekerasan. Hingga pada akhirnya memberikan persepsi pada tindakan Satpol PP sebagai aktor dari birokrasi.

Hasil Kebijakan (*Policy outputs*)

Hasil kebijakan (*policy outputs*) menurut Sholichin Abdul Wahab adalah wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat

keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah (Suharno, 2010). Berdasarkan dari pengertian tersebut, kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan adalah yang berkaitan dengan realisasi yang dilakukan. Dimana, dalam kasus ini, hasil langsung yang dapat dirasakan dan dapat dilihat dari kebijakan ini khususnya pada kinerja Satpol PP adalah terkait dengan penertiban.

Dalam 3 tahun terakhir, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta telah berulang kali melakukan penertiban untuk mencapai tujuan dari Perda DIY tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Berdasarkan data dari Kasi Penegakan Perundang-undangan Satuan Polisi Pamong Praja DIY kriteria yang termasuk dalam kategori perda ini adalah setiap orang yang menengadahkan tangan untuk mendapatkan derma maka dimasukkan dalam kriteria orang yang perlu ditertibkan berdasarkan dari Perda DIY nomor 1 tahun 2014 (Jogja. co, 2015). Jumlah gelandangan dan pengemis yang tercatat di Dinas Sosial DIY mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Menurut Kepala Dinas Sosial DIY Untung Sukaryadi, jumlah gepeng yang terazia meningkat. Hal ini terlihat pada data tahun 2014 lalu, dinas sosial DIY merazia sekitar 400 orang, tapi pada 2015 meningkat dua kali lipat menjadi sekitar 960 orang (Sindonews.com, 2015). Namun kemudian ditahun 2016 data yang tercatat di Dinas Sosial DIY 530 orang menurun dari tahun 2015. Dimana selama tahun 2015 diadakan razia yang intensif bahkan hingga melaksanakan razia gabungan dengan 70 personel yang dilakukan oleh Satpol PP DIY, petugas kecamatan, Dinas Sosial DIY, Dinas Ketertiban Kota dengan target minimum dapat menuntaskan 90%

(Sindonews.com, 2015). Dari data yang dimiliki Dinas Sosial DIY selama bulan Ramadhan 2016 jumlah gelandangan dan pengemis yang masuk ke wilayah DIY mencapai 300-an orang dimana jumlah tersebut mengalami peningkatan dibandingkan dengan bulan-bulan biasa yang angkanya mencapai 200-an orang (krjogja.com, 2016).

Meskipun begitu, penurunan yang terjadi bukan penurunan yang secara signifikan terjadi dari tahun ke tahun, namun hanya sementara dan ada kemungkinan untuk menjadi naik kembali jika dilihat dari siklus yang terjadi dalam 3 tahun terakhir yaitu tahun 2014, 2015, dan 2016. Meskipun begitu, tingginya angka pada tahun 2015 dikarenakan intensifitas razia yang dilakukan pemerintah juga berbeda. Pada tahun 2015 merupakan tahun awal mulai diberlakukannya secara serius peraturan daerah ini sehingga jumlah razia yang dilakukan juga lebih menyebar di tahun 2015. Hal ini yang menyebabkan jumlah penangkapan dalam razia juga banyak terjadi di tahun 2015.

Tabel 3.1 Jumlah Gelandangan dan Pengemis



Dari berbagai sumber (telah diolah oleh penulis)

Selain itu, Selama 2016 Satpol PP DIY juga mencatat ratusan kasus baik yustisi maupun non yustisi. Satpol PP telah menangani 354 kasus berkaitan dengan fenomena di masyarakat yang dianggap sebagai penyimpangan selama

2016, meski target sebelumnya sebanyak 540 kasus di seluruh DIY. Operasi non yustisi yang dilakukan sebanyak 181 kali terdata antara seperti pelanggaran Perda No.2/2014 tentang penjaminan mutu pangan segar asal tumbuhan, Perda No.26/2002 tentang pedagang kaki lima, Perda No.12/2010 tentang penanggulangan HIV/AIDS dan Perda No.6/2010 tentang irigasi. Selama 2016 pula, Satpol PP melaksanakan penertiban gelandangan dan pengemis dan anak jalanan sebanyak 499 kasus sebagai tindak lanjut Perda No.1/2014 tentang penanganan gepeng (Solopos, 2016). Perda mulai dilaksanakan secara intensif pada tahun 2015. Dimana dalam razia yang dilakukan, pada tahun 2015 adalah tahun awal diberlakukannya Perda ini sehingga razia mulai dilakukan pemerintah dengan rincian data sebagai berikut:

Tabel 3.2 Rekapitulasi Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta

v	Lokasi	Korban	Tindak Lanjutnya
Januari 2015 (26 & 27)	Malioboro	Gelandangan dan pengemis yang terazia berjumlah 45 orang	Diserahkan ke Panti Sosial Bina Karya disebabkan Camp Assesment penuh
Januari 2015 (28)	Bantul dan Bantul Kota	Terdapat 11 orang yang tertangkap dalam razia di Bantul Kota, dan 6 Orang di Bantul	Diserahkan ke Camp Assesment
Februari 2016 (27)	Route Jalan Samas dilanjutkan Kawasan Wisata Parangtritis	satu orang psikotik	Diserahkan ke Camp Assesment
Februari 2016 (29)	kecamatan Jetis, Imogiri, Pleret, Banguntapan dan kecamatan Piyungan	empat orang terdiri dari satu orang pengamen dan tiga orang psikotik	Diserahkan ke Camp Assesment
Maret 2016 (2)	Ringroad Selatan,	delapan orang terdiri dari Pengemis dan psikotik	Diserahkan ke Camp Assesment

Dari berbagai sumber (telah diolah oleh penulis)

Sebagian yang di bawa ke Panti Sosial Bina Karya dengan Alasan Di Camp Aseessment juga hanya dijatah 150 orang, fasilitas dan makanan yang diberikan pun dirasa kurang layak (Yasid, 2016).

Seharusnya, fasilitas yang diberikan di Camp Assesment layak karena untuk mendukung Gelandangan dan pengemis yang sedang direhabilitasi untuk segera baik secara fisik maupun mental. Kekecewaan juga muncul terhadap rencana pemindahan Camp Assesment tetapi belum ada solusi tempat baru (Yasid, 2016).

Dampak Kebijakan (*Policy Outcomes*)

Menurut Sholichin Abdul Wahab, dampak kebijakan (*policy outcomes*) adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau tidak diharapkan yang menjadi konsekuensi dari ada atau tidaknya tindakan pemerintah dalam masalah-masalah tertentu yang ada di dalam masyarakat (Suharno, 2010). Menurut William N. Dunn dampak kebijakan tersebut merupakan akibat-akibat yang terjadi dari tindakan-tindakan terkait dengan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya dapat diprediksi sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua hasil dari kebijakan tersebut seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya (Dunn, 2003).

Seperti diketahui, bahwa dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014, masih banyak memiliki kekurangan dalam proses implementasinya. Mulai dari kurang siapnya pemerintah dalam penempatan rehabilitasi setelah adanya kegiatan penertiban, juga menjadi salah satu permasalahan dalam penegakan peraturan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta ini secara adil. Adil dalam artian, para gelandangan dan

pengemis juga memperoleh peradilan setelah mereka membantu dalam tegaknya perda ini. Camp Assesment yang digunakan sebagai tempat penampungan Ratusan gelandangan dan pengemis untuk kemudian didata sesuai dengan kategorinya (Anak, Psikotik, atau Pengemis) akan dijadikan bangunan yang dimanfaatkan sebagai kampus akademi komunitas oleh Pemerintah Daerah DIY sehingga, para gelandangan dan pengemis yang terkena razia ini kemudian terbengkalai nasibnya (Solopos, 2016).

Selain itu, tidak terlaksananya program “Desaku Menanti” yang dibuat pemerintah sebagai solusi pengentasan permasalahan kesejahteraan sosial bagi gelandangan dan pengemis, hanya memperkeruh permasalahan disamping program tersebut sudah menghabiskan dana 1,2 miliar dan kemudian sudah setahun tetapi belum ada tindak lanjut keberfungsian bangunan tersebut. Ketidakterhasilan pemerintah dalam melaksanakan penanganan gelandangan dan pengemis melalui upaya preventif melatarbelakangi adanya tindakan kesewenang-wenangan dari satpol PP karena dipengaruhi oleh berbagai faktor, tidak hanya oleh para tokoh yang terlibat didalamnya melainkan juga dikarenakan adanya serangkaian system dan kebijakan yang dibuat untuk menggerakkan mereka untuk dapat menuntuskan jumlah gelandangan dan pengemis di DIY.

Kasus permasalahan lain yang timbul akibat adanya kegiatan penertiban dalam rangka menyelesaikan permasalahan gelandangan dan pengemis, kejadian-kejadian yang justru tidak memiliki sinkronisasi antara upaya koersif yang diperbolehkan untuk rehabilitasi

dengan asas-asas penegakan yang dituliskan. Adanya tumpang tindih pendefinisian menjadikan perda ini kemudian sarat akan kekerasan terhadap kelompok marginal yang dikualifikasikan menurut perda sebagai orang-orang yang masuk golongan gelandangan dan pengemis. Seperti yang dituliskan pada press release salah satu LSM di Yogyakarta yang bergerak pada bidang perlindungan gelandangan dan pengemis terdapat beberapa kasus yang menimpa warga dalam penertiban yang dilakukan oleh Satpol PP. Seorang lansia perempuan yang mengenakan daster di Malioboro pada Agustus 2015, hendak membeli obat ke warung untuk suaminya yang sakit namun dalam perjalanan justru ditangkap oleh satpol PP.

Hal serupa juga terjadi di Kranggan pada Bulan Februari 2015, seorang ibu rumah tangga yang hendak berbelanja ke pasar Kranggan, ditangkap karena mengenakan daster. Seorang mahasiswa ditangkap karena menggunakan baju lusuh ketika berjalan di area Sunday Morning, kawasan Kampus UGM. Selain itu juga pada seminggu sebelum lebaran, Seorang anak perempuan yang tengah berjalan di jalan Wonosari, dekat Kids Fun, dikejar oleh Satpol PP dan diserahkan kepada camp assesment sampai waktu akan tiba hari lebaran. Anak perempuan ini ditangkap karena lari ketika melihat Satpol PP. Anak perempuan ini lari dikarenakan memiliki trauma terhadap Satpol PP (Kaukus Perda Gepeng, 2016). Selain itu juga kasus yang menimpa pengamen jalanan di Jogja dimana mereka mengalami pemukulan dan penyitaan alat mengamen. Pengamen berjumlah 9 orang (2 perempuan dan 7 orang laki-laki) Yogyakarta Sembilan pengamen

di sekitar terminal Jombor kabupaten Sleman ditangkap Satpol PP dan dibawa ke kantor Satpol PP (LBH Yogyakarta).

Sebanyak 23 orang mengalami penangkapan sewenang-wenang dan ditahan di camp assessment tanpa proses hukum yang jelas. Di dalam proses penangkapan, hampir semua korban mengalami kekerasan verbal, antara lain dihina dan dikata-katai tidak pantas. Sebanyak dua orang mengalami kekerasan fisik saat proses penangkapan, yaitu penyeretan hingga terjatuh dan terluka (LBH Yogyakarta). Terkait dengan sanksi yang berlaku dalam peraturan daerah ini, Kepala Dinas Sosial DIY, Untung Sukaryadi menjelaskan ditetapkan sanksi ini secara tegas tetapi luwes. Bagi pemberi uang kepada gelandangan dan pengemis, akan mendapatkan teguran dari petugas satuan pamong praja. Jika pemberi tidak tahu larangan memberi uang ke pengemis sebagai palanggaran perda, petugas akan menjelaskannya. Namun apabila dianggap sudah mengetahui tentang perda tersebut tapi tetap memberi akan dijatuhi sanksi (pikiranrakyat.com, 2016).

Dimana kemudian Perda ini mendapatkan kritik dari berbagai kalangan karena menimbulkan kontra yang diantaranya kritik yang dilakukan oleh Kaukus Perda Gepeng dalam membela hak tidak hanya gelandangan dan pengemis saja melainkan juga anak jalanan, waria dan kaum disabilitas yang terkena dampak dari adanya perda ini. seperti yang dituliskan oleh Tria Admoko, menurutnya perda DIY nomor 1 tahun 2014 merupakan bentuk kriminalisasi para "Dermawan Jalanan". Pasalnya, dalam perda ini dijelaskan denda dan hukuman tidak hanya bagi orang yang melakukan tindakan penggelandangan

dan pengemis namun juga bagi orang yang ingin mendonasikan sebagian hartanya untuk orang-orang jalanan yang dianggap cukup membutuhkan tersebut. Selain itu juga tulisan yang dituliskan salah satu komunitas peduli anak jalanan di Jogja Save Street Children Yogyakarta menganggap bahwa pembentukan perda ini minim partisipasi dari warga atau komunitas terkait. Padahal, dalam draft rancangan peraturan daerah, disebutkan akan melibatkan komunitas dan warga yang terlibat langsung dalam pelaksanaan peraturan daerah ini. Selain itu juga adanya kritik dari DPRD DIY yang dianggap belum efektif dalam pengimplementasiannya (Dokumen Dialog Interaktif, 2016).

Meskipun begitu, target yang ingin dicapai dalam tujuan dibentuknya Peraturan Daerah DIY ini memperlihatkan perkembangan beberapa poin keberhasilan tentang kebersihan dari kota Yogyakarta saat ini yang dikawasan-kawasan ramai wisatawan sudah dapat lebih tertata dari tahun-tahun sebelumnya dimana, hampir disetiap sudut kota memang menjadi tempat mencari nafkah kelompok masyarakat ini. namun, tujuan tersebut yang kemudian menjadikan proses pelaksanaan Perda DIY nomor 1 tahun 2014 tidak berjalan sejalan dengan hal yang menjadi pertimbangan dalam dibentuknya perda ini yang tertulis dalam Perda DIY nomor 1 tahun 2014 yakni a) bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan setiap warga negara serta melindungi kelompok-kelompok masyarakat yang rentan; b) bahwa gelandangan dan pengemis merupakan masyarakat rentan yang 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 (Perda DIY no 1 tahun 2014).

Kesimpulan

Upaya Koersif menjadi alternatif yang digunakan pemerintah dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta setelah upaya preventif tidak dapat terlaksana. Salah satu kegiatannya adalah berupa penertiban yang melibatkan satuan perangkat daerah DIY yakni Satpol PP DIY. Hasil langsung (policy outputs) kegiatan Penertiban oleh Satpol PP dalam upaya koersif penegakan perda yang dilakukan melalui razia operasi terhadap gelandangan dan Pengemis dalam tiga tahun terakhir tidak terlihat perubahan yang signifikan meskipun jumlahnya mengalami penurunan. Selain itu pula, adanya gerakan non diskriminasi dan kekerasan yang dituliskan dalam perda tersebut belum berjalan efektif meskipun dalam pelaksanaannya interaksi sudah berjalan dengan baik. Tindak lanjut dalam kegiatan pembinaan yang dituliskan dalam perda ini belum terlaksana dengan baik melihat masih adanya permasalahan terkait dengan tempat rehabilitasi bagi gelandangan dan pengemis yang terkena razia. Sehingga, dapat dikatakan bahwa hasil kebijakan belum mencapai pada hasil yang diharapkan.

Sedangkan untuk dampak kebijakan (*policy outcomes*) belum terwujudnya seluruh tujuan dari dibentuknya

perda ini. Belum terciptanya tempat rehabilitasi yang memadai. Dalam menciptakan ketertiban umum sudah hampir mencapai target, lokasi yang pada awalnya menjadi tempat-tempat pergelandangan dan pengemis kemudian menjadi lebih rapi dari tahun sebelum adanya perda ini. Namun di balik itu, justru dampak negatif timbul

dari implemmentasi peraturan daerah ini dibuktikan dengan kritik yang diterima terhadap implementasi yang dianggap belum siap ini. Munculnya kriminalisasi terhadap kelompok masyarakat dengan atribut tertentu menjadi hal yang sering terjadi melalui kasus salah tangkap.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku:

- Anderson, J.E. 1979. Public Policy Making. New York: Holt Rinehart and Winston
- Arikunto, Suharsimi, Cepi, dan Safrudin. 2009. "Evaluasi Program Pendidikan". Jakarta: Bumi Aksara.
- Budiarjo, M. 2004. Dasar-dasar Ilmu Politik, PT. Jakarta: Gramedia Pustaka Umum.
- Colvin, M, Cullen, F. T., dan Ven, T. V. 2002. Coercion, Social Support and Crime : An Emerging theoretical consensus. Criminology Journal vol 40 no 1
- Dunn, W.N. 2006. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dye, T.R. 1981. Understanding Public Policy. Englewood Cliff: Prentice Hall
- Islamy, M.I. 2003. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jenkins, W.I. 1978. Policy Analysis. Oxford: Martin Robertson.
- Kartini, K. 2003. Patologi Sosial II Kenakalan Remaja. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Marpuji, A., dkk. 1990. Gelandangan di Kertasura. Surakarta: Monografi 3 Lembaga Penelitian Universitas Muhammadiyah.
- Notoatmodjo, S. 2003. Pengembangan Sumber Daya Manusia. Jakarta: Rineka Cipta.
- Soejito, I. 1983. Teknik Membuat Peraturan Daerah. Jakarta: Penerbit bina aksara.
- Soekanto, S. 1990. Sosiologi Suatu Pengantar, Jakarta: Raja Grafindo Persada,
- Subarsono, A.G. 2005. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta; Pustaka Pelajar.
- Suharno. 2010. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Yogyakarta: UNY Press.
- Tangdilintin, P. 2000. Masalah-Masalah Sosial: Suatu Pendekatan Analisis Sosiologis. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka
- Weis, C. H. 1972. Evaluation Research: Methods for Assesing Program Effectiveness. New Jersey: Prentice Hall
- Winarno, B. 2007. Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Studi Kasus. Yogyakarta: Gajah

Mada University Press

Sumber Penelitian terdahulu dan Jurnal:

- Junaidy, R.K. 2014. Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Tentang Penertiban Dan Pembinaan Gelandangan Dan Pengemis di Kota Pekanbaru (Studi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008). Skripsi. Universitas Riau.
- Priyantoro, N. Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Siyasa (Studi Pasal 24 PERDA DIY NO. 1 TAHUN 2014). Skripsi. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga.
- Anggraini, L.Y.K. Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 Tentang Penertiban dan Penanggulangan Gelandangan Pengemis di Kota Samarinda. Skripsi.
- Listia, N. 2016. Evaluasi Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Awal Gelandangan dan Pengemis di Camp Assessment Sebagai Wujud Diberlakukannya Perda no. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta. Skripsi. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Ahmad, M. 2010. Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng). Jurnal Sosial Vol. 7. No. 2. Pekalongan: STAIN
- Wal'iqram, S. 2017. Peranan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Samarinda Dalam Penertiban Pengemis Di Pasar Pagi Kecamatan Samarinda Ilir. Jurnal Administrasi Negara Volume 5 no 1. Samarinda: Universitas Mulawarman.
- Tosi, A. 2007. Homelessness and the Control of Public Space: Criminalising the Poor. European Journal of Homelessness Vol 1. Italy: DAP Politecnico.
- Wittie, M. C. Police Use of Force. PB&J vol. 2 no. 2. Sam Houston State University.
- Doberstein, C. 2012. Implementing the European Idea of Federalism and Doing It Better? Experimental Policy Government of Canada Public Policy Canada / Political Analysis. Canadian Public Policy Vol.38, No. 3. University of Toronto Press.
- Miller, P.M. 2011. Critical Analysis of Research on Homeless Students. Review of September Education Research Vol.81 No. 3. University of Wisconsin-Madison.

Sumber Peraturan Perundang-Undangan dan Data Cetak :

- Republik Indonesia, 1992. Peraturan Pemerintah No. 31 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, dalam Himpunan PeraturanPerundang-undangan Bidang Tugas Rehabilitasi Sosial. Jakarta.
- Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis
- Kaucus Perda Gepeng DIY, 2016. Perjuangan Keadilan Untuk Kaum Miskin. Press realese.
- Data LBH Yogyakarta tahun 2009
- Prosedur Baku Pelaksanaan Kegiatan Standar Operasional Prosedur (SOP) Satuan Polisi Pamong Praja DIY
- Sumber Online:**
- Priandono, S. 2010. Perlukah Peraturan Daerah Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis?. Diunduh melalui <http://www.kumham-jogja.info/karya-ilmiah/37-karya-ilmiah-lainnya/182-perlukah-perda%20penanggulangan-gelandangan-aa-pengemis>
- Jogja.co. 2015. Kategori Pengamen DI Jogja Ini Akan Di Razia. Diunduh melalui <http://www.jogja.co/kategori-pengamen-di-jogja-ini-akan-dirazia/>
- Hanafi, R. 2015. Gepeng Terazia Mayoritas Dari Luar DIY. Koran Sindo. Diunduh melalui <https://daerah.sindonews.com/read/990885/151/gepeng-terazia-mayoritas-dari-luar-diy-1429328275>
- Koran sindo, 2015. Pembersihan Gepeng Mulai Digencarkan. Diunduh melalui <https://daerah.sindonews.com/read/956768/151/pembersihan-gepeng-mulai-digencarkan-1422420246>
- Widianto, D. 2016. Walah, Jumlah Gepeng di DIY Bertambah. Diunduh melalui http://krjogja.com/web/news/read/59/Walah_Jumlah_Gepeng_di_DIY_Bertambah
- Solopos.com, 2016. Siapapun Bakingnya Ditindak Tegas. Diunduh melalui <http://www.solopos.com/2017/03/08/penegakan-perda-jogja-siapapun-bekingnya-ditindak-tegas-799483>
- Koran sindo, 2015. Pembersihan Gepeng Mulai Digencarkan. Diunduh melalui <https://daerah.sindonews.com/read/956768/151/pembersihan-gepeng-mulai-digencarkan-1422420246>
- Humas Polres Bantul DIY, 2016. Razia Anak Jalanan, Gelandangan Pengemis dan PSikotk wilayah Bantul. diunduh melalui <http://www.tribratanewsbantul.com/2016/03/razia-anak-jalanan-gelandangan-pengemis.html>
- Dalam Dialog Interaktif Di Studio Jogja TV. Oktober 2016. diunduh melalui <http://www.dprd-diy.go.id/penegakan-perda-gepeng/>
- Mukhijab. 2014. Pemberi Uang untuk Gepeng Dikenakan Denda Rp 1 Juta. Diunduh melalui <http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2014/12/28/310071/pemberi-uang-untuk-gepeng-dikenakan-denda-rp-1-juta>
- Solopos.com. 2016. Ratusan Gelandangan dan Pengemis Akan Terusir dari Penampungan di Sewon, Ini ALasannya. Diunduh melalui <http://www.solopos.com/2016/10/07/perda-gepeng-ratusan-gelandangan-pengemis-bakal-terusir-dari-penampungan-di-sewon-ini-alasannya-759216>
- Ungkapan H. Muahammad Yazid (wakil Ketua Pansus Penegakan Pengawasan Perda 1 tahun 2014). Oktober 2016. Dalam Dialog Interaktif Di Studio Jogja TV diunduh melalui <http://www.dprd-diy.go.id/penegakan-perda-gepeng/>
- Tribunnews.com. 2017. Puluhan Rumah Program Desaku Menanti Senilai Rp 12 Miliar Mangkrak. Diunduh melalui <http://jogja.tribunnews.com/2017/03/18/puluhan-rumah-program-desaku-menant-senilai-rp-12-miliar-mangkrak?page=3>