

Efektivitas Kebijakan Penertiban Pengemis Di Kota Malang

Nanda Erlambang
email: Miggnanda@gmail.com
Fakultas Ilmu Administrasi

Universitas Pawayatan Daha

Abstract

Poverty is a concrete problem in society which is generally and systemically caused by the lack of availability of jobs, low levels of education, and individuals who do not have the competence and skills to earn money. The implication of this social phenomenon is the emergence of beggars so that they become a public problem as happened in Malang City. According to data from the Central Bureau of Statistics for the City of Malang in the period 2016 to 2018, there were 378 beggars spread throughout the city of Malang. The implementation of the beggar control policy was carried out by the Malang City government through the Malang City Regional Regulation Number 9 of 2013 concerning Handling Street Children, the Homeless, and Beggars. Qualitative descriptive methods in this study were used to understand and describe the background along with problem-solving efforts, obstacles, and supporting factors for controlling beggars in the city of Malang. For data collection techniques in the form of observation, interviews, and documentation. So the results of this study indicate that the existence of beggars in the city of Malang is caused by the application and content of the Malang City regulations regarding control of beggars whose character is persuasive and does not cause a deterrent effect. Then the supporting factors are that the Malang City government has succeeded in implementing regional regulations and innovation program policies because of the synergy between agencies, namely the Malang City Social Service, the Malang City Civil Service Police Unit, the Mutiara Insani Social Welfare Institute and the Ministry of Social Affairs of the Republic of Indonesia..

Keywords: Effectiveness Policy, Beggar Handling, Malang City.

PENDAHULUAN (12pt, bold)

Kondisi masyarakat dengan ekonomi rendah selalu dipandang sebagai kaum marjinal dan perspektif tersebut diperkuat dengan adanya perilaku giat mengemis yang dilakukannya. Menurut (Alkostar, 1984:78), menjelaskan bahwa ada dua faktor yang menyebabkan adanya kegiatan mengemis yaitu: Faktor internal yang disebabkan oleh sifat malas bekerja, inkonsisten etos kerja serta sifat lainnya yang mengakibatkan seseorang tidak produktif dan tidak mau bekerja. Kemudian faktor eksternalnya yaitu budaya, Pendidikan karakter keluarga, ekonomi dan lingkungan.

Namun demikian didalam pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar wajib dipelihara oleh negara, seyogyanya fenomena adanya pengemis tersebut menjadi

tanggung jawab pemerintah untuk dicarikan solusinya secara komprehensif dan konkret. Keberadaan pengemis pada suatu daerah seringkali diakibatkan karena pertumbuhan ekonomi yang bagus, perputaran uang yang cepat, banyaknya bidang usaha dan fasilitas umum yang mendukungnya, serta banyaknya masyarakat yang menempati daerah tersebut.

Selanjutnya (Bremen dalam Chris Manning, 1991) mengklasifikasi jenis kelas sosial sebagai berikut: kelompok masyarakat yang mandiri dengan keterampilan dan modalnya sendiri, buruh dengan usaha kecil dan modal yang sangat terbatas bahkan hanya tenaga, terakhir adalah kelompok masyarakat miskin tanpa memiliki pekerjaan tetap dan hanya meminta disebut juga sebagai pengemis.

Kota Malang dengan luas 110,06 km² dan kepadatan penduduk pada tahun 2016-2018 mencapai 52.419 jiwa maka menjadikannya wilayah kota terpadat kedua di Provinsi Jawa Timur. Jika di tinjau dari (PDRB) produk domestik regional bruto laju pertumbuhan ekonomi di kota Malang mencapai 5,72%, pada periode tahun 2016-2018 naik 0,12%. (Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Malang).

Dengan kondisi ekonomi yang stabil tersebut muncul permasalahan lama yaitu keberadaan pengemis di kota Malang. Pada kanal berita dimuat oleh (*radarmalang.id*, 9 november 2017) menjelaskan bahwa lokasinya yang digunakan mengemis tersebar di wilayah kota Malang, seperti: terminal arjosari, kawasan sawojajar, rampal celaket, lowokwaru dan sukun. Karakter pengemis di kota Malang yaitu berkelompok dan berusia 5 hingga 61 tahun dan secara kolektif mereka beraksi pada rentang waktu pagi, siang, sore dan malam hari. Demi mencari uang dengan cara instan pengemis selalu menggunakan baju lusuh, bahkan ada yang berperan sebagai difabel sehingga masyarakat bersimpati kemudian memberikan uangnya kepada pengemis itu.

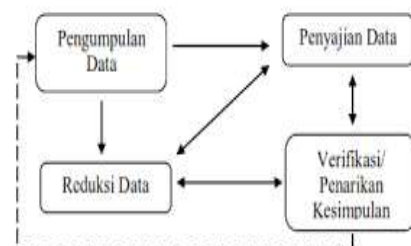
Jika mengacu pada regulasi yaitu Peraturan daerah Kota Malang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Ketertiban Umum dan Lingkungan pada pasal 13 disebutkan bahwa setiap orang dilarang melakukan pekerjaan dengan cara mengemis atau meminta uang secara instan dengan cara apapun dan alasannya ditempat umum (publik). Kegiatan pengemis yang ada di wilayah Kota Malang tentu bertentangan dengan peraturan daerah yang berlaku, oleh karenanya ini menjadi masalah publik yang membutuhkan atensi serta solusi konkret dari pemerintah kota Malang dengan teknis dan upaya untuk mentertibkan pengemis melalui instansi pemerintah terkait untuk bersinergi mengimplementasikan regulasi dalam hal ini yaitu Dinas Sosial Kota Malang dan instansi terkait lainnya

METODE

Pada penelitian ilmiah ini telah dipilih dan ditentukannya metode penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan implementasi kebijakan publik. Dalam bukunya berjudul *implementing public policy* (Edward III, 1980:1) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan publik adalah tahap pembuatan kebijakan dan pembentukan kebijakan sesuai dengan risiko kebijakannya bagi masyarakat.

Dalam penelitian ini untuk memahami dan menguraikan permasalahan dan hambatan dari penertiban pengemis di Kota Malang ditinjau pada tahap teknis implementasinya sehingga hasil dan efektivitas kebijakan dan peraturan daerah dapat disimpulkan. Data pendukung pada penelitian ini dibedakan menjadi dua bagian sebagai berikut: menurut (Sugiyono, 2018:456) data primer merupakan data yang dikumpulkan sendiri oleh penulis secara langsung dilapangan pada narasumber pertama sesuai dengan objek penelitiannya.

Sedangkan data sekunder adalah sumber data dalam penelitian yang diperoleh tidak secara langsung artinya bahwa peneliti mendapat data tersebut melalui sumber referensi lain namun masih terkait dengan penelitiannya, seperti: buku, jurnal ilmiah, laporan berita, artikel, regulasi/(undang-undang), dokumen kinerja instansi. Analisis data pada penelitian menggunakan model interaktif oleh (Miles, dkk:2014) instrumen analisa datanya adalah mengumpulkan datanya, mereduksi datanya, memaparkan dan menarik kesimpulan.



(sumber: miles, huberman, saldana, 2014)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Permasalahan pengemis yang berada di kota Malang mendapatkan atensi khusus dengan diterbitkannya peraturan daerah kota Malang nomor 9 tahun 2013 tentang anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Malang. Aktualisasi peraturan daerah tersebut adalah dengan mendata seluruh pengemis yang ada di kota Malang dengan cara dilaksanakannya razia kepada pengemis.

Menurut data Dinas Sosial Kota Malang pada periode tahun 2016 dilakukan razia pengemis dan yang terjaring razia sejumlah 128 orang, pada tahun 2017 sejumlah 119 orang dan pada 2018 sejumlah 131 orang. Jumlah pengemis yang terjaring razia tersebut menjadi representasi ketertiban umum dan pelanggaran mengemis tersebut masih terjadi di Kota Malang. Selain upaya razia, pemerintah kota Malang melaksanakan inovasi kebijakan yaitu desaku menanti yang diimplementasikan dimulai 12 Agustus 2016 yang berlokasi pada dusun Baran Kelurahan Tlogowaru Kecamatan Kedungkandang Kota Malang. Tujuan dari adanya program desaku menanti adalah untuk membina dan sebagai wujud nyata dari kepedulian pemerintah kota Malang dalam memberikan solusi warganya yang menjadi pengemis.

Tercatat pada tahun 2016 ada 40 kepala keluarga dengan total 140 jiwa berasal dari wilayah kota Malang tepatnya blimbing, sukun, klojen, jati dan kedungkandang. Desaku menanti merupakan kebijakan publik dari Kementerian Sosial dalam implementasinya di daerah melibatkan Dinas Sosial Kota Malang, dengan teknis kepemilikan validitas data pengemis secara detail. Program desaku menanti ini dilatar belakangi oleh dampak negatif timbul dari kegiatan mengemis yang akhirnya memilih bermukim diemperan toko, plataran jalan, bantaran sungai yang tentu saja selain gaya hidupnya tidak layak dan tidak sehat juga

pasti mengganggu kenyamanan, keindahan, ketertiban umum masyarakat kota Malang.

Dalam upayanya menangani permasalahan pengemis yang ada di wilayahnya pemerintah kota Malang melalui instansi Dinas Sosial Kota Malang dan melibatkan pihak eksternal yang berkompeten serta profesional secara teknis untuk mengimplementasikan program desaku menanti itu, pihak eksternal tersebut adalah Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Mutiara Insani yang memiliki tugas untuk mengumpulkan data terkait program kerja penanganan pengemis di kota Malang. Warga yang sebagai penerima manfaat dari program desaku menanti mendapatkan fasilitas rumah dengan kapasitas 5 orang dan perabotannya seperti meja, kursi dan tempat tidur. Selain itu warga binaan sosial juga didampingi serta diberikan pelatihan keterampilan yang dapat dikonversi menjadi usaha bernilai ekonomis bagi kehidupannya dimasa depan.

Perubahan pola pikir untuk berusaha dalam mencapai kehidupan sejahtera tanpa mengemis juga diberikan kepada para warga binaan melalui pendekatan *emotional spiritual quotient* dan berpedoman untuk mengubah karakter serta pribadi seseorang agar lebih semangat dalam mencapai tujuan hidupnya tanpa mengemis. Adapun hasil produk warga binaan desaku menanti dengan pelatihan yang didapatkan mereka bisa memproduksi berbagai jenis barang ekonomis berjenis olahan makanan, yaitu: pembuatan bakso, sari kedelai, telur asin dan sejenis makanan siap saji lainnya.

Pembekalan dan pembinaan kreatifitas ini bertujuan untuk mencapai kemandirian yang diharapkan secara konkret dan berkelanjutan mampu mengentaskan fenomena pengemis di wilayah kota Malang. Warga binaan sosial setelah mendapatkan pendampingan serta kesempatan untuk mengembangkan minat dan bakatnya,

selanjutnya Dinas Sosial Kota Malang besertanya Lembaga Kesejahteraan Sosial Mutiara Insani melakukan monitoring keberhasilan dan konsistensi program desaku menanti yang ada diwilayah Kota Malang.

Kawasan perkotaan yang bebas dari kegiatan pengemis merupakan representasi dari kota yang sejahtera, beradab dan layak dijadikan tempat tinggal. Namun demikian ini menjadi selaras dengan pendapat yang disampaikan oleh (*Bintarto, 1983:34*) bahwa kota adalah kehidupan manusia ditandai dengan adanya kepadatan penduduknya serta terdapat strata sosial ekonomi heterogen materialistis. Maka dari pendapat tersebut kota Malang dengan kepadatan penduduk dan keberagaman strata ekonomi dengan keberadaan pengemis dapat dikategorikan sebagai kota yang kompetitif ditinjau dari kehidupan sosialnya. Dewasa ini tidak mudah untuk mengatur kota Malang terbebas dari pengemis, hal ini dikarenakan oleh beberapa hambatan yang menyertainya diantaranya: fakta dilapangan menunjukkan bahwa seluruh petugas Dinas Sosial Kota Malang dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang mengalami kesulitan dalam melaksanakan pendataan kepada pengemis karena terdapat perlawanan dan sikap apatis dari pengemis yang melarikan diri pada saat razia dimulai. Latar belakang dari hambatan penanganan pengemis tersebut adalah dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis, memuat peraturan yang tidak tegas dan tidak menimbulkan efek jera bagi penanganan pengemis, serta pendekatan yang dilakukan adalah persuasif seperti yang dimuat dalam BAB III Pasal 6 ayat 2 pada butir a yang menyebutkan “dilepaskan dengan syarat”. Ini yang mengakibatkan masalah pengemis diwilayah kota Malang terus berkelanjutan terjadi dan tidak memberikan solusi konkret.

Sedangkan dalam BAB V pasal 16 ayat 1 sampai dengan 3 meskipun telah mengatur adanya pelarangan masyarakat untuk tidak memberikan sesuatu berupa uang dan atau sebagainya, namun fakta dilapangan masih banyak masyarakat yang melanggar aturan. Masalah empiris terkait dengan penanganan pengemis diwilayah kota Malang sewajarnya membutuhkan peran dari seluruh pihak yang berwenang serta bertanggung jawab untuk menuntaskan permasalahan pengemis dikota Malang. Sinergitas serta kolaborasi instansi sangat dibutuhkan untuk saling monitoring dan proses implementasi kebijakan, hal ini sesuai dengan pendapat dari ahli (*Stephen R. Covey, 2004:54*) sinergi adalah penciptaan solusi yang berawal dari gagasan inovatif dengan tujuan untuk menyelesaikan masalah.

Melalui Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis, pemerintah kota Malang menyebutkan pada BAB II Pasal 2 terdapat asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kekeluargaan, asas keadilan serta ketertiban bahwa pada tahap implementasi program desaku menanti telah melibatkan organisasi perangkat daerah yaitu Dinas Sosial Kota Malang, Satuan Polisi Pamong Praja, pihak swasta yang mengelola program desaku menanti. Sinergitas antara instansi tersebut dibagi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang bertugas melaksanakan razia penertiban pengemis dan kemudian mendata pengemis yang berada diwilayah kota Malang. Selanjutnya Dinas Sosial Kota Malang menerima seluruh data pengemis tersebut serta mulai memberikan validasi identitas para pengemis, melakukan pembinaan serta penyuluhan kepada mereka. Pembinaan tersebut adalah pemberian materi peraturan daerah yang berlaku, penyuluhan tentang pelarangan perilaku mengemisnya. Peran dari pihak swasta adalah Lembaga

Kesejahteraan Sosial Mutiara Insani adalah menyiapkan kebutuhan pengemis yang telah didata dan berhak menempati rumah hunian pada program desaku menanti. Sinergitas ini menjadi bukti kinerja seluruh instansi dalam menangani pengemis kota Malang.

PENUTUP

Kesimpulan

Meninjau lebih detail terkait hasil penelitian dan menjabarkan secara teoritis pada tahap implementasi kebijakan penertiban pengemis di Kota Malang serta cakupan efektifitas dari determinasi produk kebijakan pada Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Malang, peneliti menarik kesimpulan pada 2 point penting yaitu;

1. Keberadaan pengemis dikota Malang tentu dipengaruhi beberapa faktor seperti faktor eksternal dan faktor internal yang telah dijelaskan oleh (*Alkostar, 1984:78*). Adapun faktor eksternal dan internal dari keberadaan pengemis dikota Malang yaitu: pertumbuhan ekonomi yang stabil dan bagus, infrastruktur fasilitas umum memadai. Keadaan ekonomi dan infrastruktur yang baik dan berkualitas di Kota Malang tentu mengundang orang yang tidak memiliki keahlian-ketrampilan mencari uang, pendidikan rendah serta tidak memiliki pekerjaan tetap, sikap malas, putus asa dan tidak produktif sehingga menjadi pengemis merupakan pilihan akhir. Namun lebih jauh peneliti menemukan fakta baru bahwa jika melihat konteks dan konten dari Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Malang, tidak ditemukan sanksi pidana ringan maupun yang bersifat preventif. Regulasi ini menjadi penghambat utama dari adanya penertiban pengemis yang terus berkelanjutan dan tidak solutif karena petugas tentu tidak berani bertindak diluar *standart operational procedure*

yang berlaku diluar regulasi yang ditetapkan kemudian disisi lain pengemis terus melaksanakan dan beraktifitas mengemis karena memahami jika terjaring razia tidak ada konsekuensi sanksi-hukum apapun, hanya himbauan serta pendataan dengan cara pendekatan persuasif. Fakta tersebut dibuktikan dengan masih adanya keberadaan pengemis diwilayah Kota Malang setiap tahunnya dan melarikan diri ketika petugas melaksanakan razia secara rutin. Peraturan yang tegas terukur dan bisa menimbulkan efek jera yaitu untuk pengemis diperlukan agar solutif dapat menghilangkan praktik mengemis diwilayah Kota Malang.

2. Sinergitas organisasi perangkat daerah yaitu dari Dinas Sosial Kota Malang, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang, pihak swasta yaitu Lembaga Kesejahteraan Sosial Mutiara Insani yang dalam upayanya untuk mengakomodasi pengemis di Kota Malang mengikuti program desaku menanti yang berada pada Desa Tlogowaru, Kecamatan Kedungkandang, Kota Malang. Pembinaan, pendampingan, pendataan administratif ini menjadi alternatif solusi untuk mentertibkan pengemis di Kota Malang, ini menjadi faktor pendukung penertiban pengemis yang ada di Kota Malang. Kesimpulan dari penelitian ini adalah secara komprehensif efektifitas dari kebijakan penertiban pengemis Kota Malang sudah terakomodir dan terakomodasi dengan baik dari adanya program desaku menanti, namun demikian masih ada kekurangan dari kebijakan tersebut yaitu regulasi tidak tegas dan terukur sanksinya sehingga pengemis tidak menimbulkan efek jera dan berani tetap mengemis diwilayah Kota Malang.

Saran

Untuk mencapai efektifitas kebijakan pada tahapan implementasi kebijakan penertiban

pengemis maka peneliti merekomendasikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Diperlukan revisi peraturan daerah kota Malang tentang penertiban pengemis dengan muatan konten tegas terukur serta memuat tentang sanksi seperti penyitaan dokumen administratif pribadi hingga denda.
2. Memperkuat partisipasi organisasi non pemerintah dan bersinergi dengan instansi pemerintah untuk bersama mencegah praktik mengemis di wilayah Kota Malang.

DAFTAR PUSTAKA

- Alkostar, Artidjo. 1984. Advokasi Anak Jalanan, Jakarta : Rajawali.
- Berkman, R.I. (1994) Find it fast: how to uncover expert information on any subject. New York: Harper Perennial.
- Breman. (1991) Sistem Tenaga Kerja Dualistis: Analisis Empiris Terhadap data dari Berbagai Negara di Dunia Ketiga, in Chris Manning, dkk), Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Bintarto, R (1983 Interaksi Desa Kota Dan Permasalahannya. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Covey, Stephen R. (2004) The Seven Habits of Highly Effective People. USA: Free Press.
- Sugiyono. (2018). Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods). Bandung: CV Alfabeta.
- Edwards III, George C. 2003. Implementing Public Policy. Jakarta
- Miles, M.B, Huberman, A.M, & Saldana, J. (2014). Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook, Edition 3. USA: Sage Publications.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial.
- Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Ketertiban Umum dan Lingkungan
- Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis di Kota Malang
- Arsip Data Dinas Sosial Kota Malang, 2016.
- Arsip Data Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang, 2016.
- Arsip Data Lembaga Kesejahteraan Sosial Mutiara Insani, 2016.
- Malangkota.bps.go.id/indicator/27/128/1/jumlah-penyandang-masalah-kesejahteraan-pmks-kota-malang (3016-2018).