

Implementasi Kebijakan Penanganan Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar (PGOT) oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas

Gayuh Mutiara Nisa¹, Anggara Setya Saputra², Nazil Hilmun Haibah³, Laras Wulandari⁴,
Faqih Ihda Farikhah⁵

¹⁻⁵ Program Studi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas
Wijayakusuma Purwokerto

ARTICLE INFO

Article history:

Received Januari, 2026

Revised Januari, 2026

Accepted Januari, 2026

Available Januari, 2026

gayuhmutiaranisa20@gmail.com

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.

*Copyright © 2023 by Author. Published by Cahaya Ilmu Bangsa
Institute*

Abstrak

Fenomena pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) di Kabupaten Banyumas merupakan persoalan sosial yang kompleks dan berkelanjutan, yang dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kemiskinan struktural, keterbatasan akses terhadap layanan dasar, dan urbanisasi yang tidak terkendali. Pemerintah daerah merumuskan kebijakan penanganan PGOT berdasarkan regulasi nasional dan daerah, seperti Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015, yang menekankan pendekatan holistik yang mencakup penertiban, rehabilitasi, dan pemberdayaan sosial. Implementasi kebijakan ini melibatkan berbagai lintas sektor, namun masih menghadapi tantangan berupa keterbatasan sumber daya, struktur birokrasi yang belum optimal, dan aspek komunikasi yang perlu diperbaiki. Kajian ini menganalisis efektivitas dan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, menyoroti pentingnya penguatan faktor-faktor implementasi untuk mencapai tujuan pemberdayaan dan reintegrasi sosial PGOT secara berkelanjutan di Kabupaten Banyumas.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan; Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT); Kebijakan Sosial; Pemerintah Daerah.

Abstract

The phenomenon of beggars, vagrants, and abandoned people (PGOT) in Banyumas Regency is a complex and ongoing social problem influenced by various factors such as structural poverty, limited access to basic services, and uncontrolled urbanization. The local government has formulated policies to address PGOT based on national and regional regulations, such as Banyumas Regency Regulation Number 16 of 2015, which emphasizes a holistic approach encompassing regulation, rehabilitation, and social empowerment. Implementation of this policy involves various sectors, but still faces challenges such as limited resources, a suboptimal bureaucratic structure, and communication aspects that need improvement. This study analyzes the effectiveness and obstacles in implementing this policy, highlighting the importance of strengthening implementation factors to achieve the goal of sustainable empowerment and social reintegration of PGOT in Banyumas Regency.

Keywords: Policy Implementation; Beggars, Vagrants, and Displaced People (PGOT); Social Policy; Local Government.

1. PENDAHULUAN

Fenomena pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) merupakan persoalan sosial yang kompleks dan berkelanjutan di berbagai daerah di Indonesia, termasuk di wilayah Kabupaten Banyumas. Permasalahan PGOT tidak hanya berkaitan dengan aspek kemiskinan struktural, namun juga dipengaruhi oleh keterbatasan akses terhadap pendidikan, lapangan pekerjaan, layanan kesehatan, serta lemahnya jaring pengaman sosial. Keberadaan PGOT di ruang-ruang publik sering kali dipersepsikan sebagai gangguan ketertiban umum, estetika kota, dan keamanan sosial, sehingga menuntut adanya respons kebijakan yang komprehensif dari pemerintah daerah.

Sebagai bagian dari negara kesejahteraan, pemerintah memiliki kewajiban konstitusional untuk melindungi dan menjamin hak-hak dasar warga negara, termasuk kelompok rentan seperti PGOT. Hal tersebut tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34 ayat (1) yang menyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara (Sulistiyono and Efendi 2025). Dalam kerangka desentralisasi, kewenangan penanganan masalah sosial, termasuk PGOT, dilimpahkan kepada pemerintah daerah agar kebijakan yang dirumuskan lebih kontekstual dan sesuai dengan karakteristik wilayah masing-masing.

Kebijakan penanganan PGOT di Kabupaten Banyumas disusun sebagai respons terhadap meningkatnya jumlah PGOT di kawasan perkotaan, pusat ekonomi, dan fasilitas publik. Mobilitas penduduk dari daerah sekitar, tekanan ekonomi, serta urbanisasi yang tidak terkontrol turut memperbesar potensi munculnya PGOT. Kondisi tersebut mendorong Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas untuk merumuskan kebijakan yang tidak hanya berorientasi pada penertiban, tetapi juga pada aspek rehabilitasi sosial, pemberdayaan, dan reintegrasi sosial.

Secara normatif, kebijakan penanganan PGOT di Kabupaten Banyumas merujuk pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, antara lain Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, serta peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang mengatur ketertiban umum dan penyelenggaraan kesejahteraan sosial (Ir. Wahyu Budi Saptono 2015). Di tingkat regional, kebijakan ini juga diselaraskan dengan kebijakan sosial di wilayah Provinsi Jawa Tengah agar tercipta sinergi antarpemerintah daerah seperti Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.

Proses perumusan kebijakan PGOT di Kabupaten Banyumas melibatkan berbagai pemangku kepentingan, mulai dari perangkat daerah terkait, aparat penegak peraturan daerah, hingga lembaga sosial dan masyarakat. Pendekatan ini dilakukan untuk memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan tidak bersifat represif semata, melainkan memperhatikan dimensi kemanusiaan dan keberlanjutan sosial. Dalam tahap perencanaan, pemerintah daerah melakukan pemetaan masalah, identifikasi karakteristik PGOT, serta analisis kebutuhan layanan sosial yang diperlukan.

Pelaksanaan kebijakan penanganan PGOT di Kabupaten Banyumas dilakukan melalui beberapa mekanisme utama, seperti kegiatan pendataan dan razia terpadu, pembinaan sosial, penempatan sementara di rumah singgah, serta rujukan ke panti rehabilitasi sosial. Selain itu, pemerintah daerah juga berupaya mengembangkan program pemberdayaan ekonomi dan pelatihan keterampilan bagi PGOT yang memiliki potensi untuk mandiri. Implementasi kebijakan ini melibatkan koordinasi lintas sektor, terutama antara dinas sosial, satuan polisi pamong praja, dan lembaga kesejahteraan sosial.

Meskipun kebijakan penanganan PGOT telah dilaksanakan secara berkelanjutan, dalam praktiknya masih dihadapkan pada berbagai tantangan, seperti keterbatasan anggaran, minimnya sarana dan prasarana rehabilitasi, serta rendahnya kesadaran sebagian PGOT untuk mengikuti program pembinaan. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan kebijakan dan realitas implementasi di lapangan. Oleh karena itu, kajian mengenai implementasi kebijakan penanganan PGOT oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas menjadi penting untuk menilai efektivitas kebijakan, mengidentifikasi hambatan, serta merumuskan rekomendasi perbaikan kebijakan ke depan.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi literatur, yaitu teknik pengumpulan data melalui penelusuran dan analisis berbagai sumber tertulis yang relevan, seperti jurnal ilmiah, buku, laporan resmi pemerintah, regulasi, serta publikasi akademik terkait Kebijakan penanganan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT). Literatur yang diperoleh kemudian dipilih berdasarkan relevansi dan kredibilitasnya, dianalisis isinya, dan disintesis untuk menghasilkan pemahaman komprehensif mengenai kebijakan penanganan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT).

3. Hasil dan Pembahasan

Pemerintah kabupaten Banyumas membentuk suatu kebijakan dalam menangani kondisi sosial yang terjadi saat ini yaitu permasalahan mengenai Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) melalui Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Regulasi tersebut, menjadi landasan normatif bagi pemerintah daerah dalam melakukan upaya pengendalian dan penanganan berbagai permasalahan sosial yang dinilai mengganggu ketertiban umum dan kehidupan bermasyarakat, termasuk fenomena PGOT. Dalam praktiknya, pemerintah daerah menempatkan penanganan PGOT sebagai bagian dari tanggung jawab negara dalam menjaga ketertiban sosial sekaligus memberikan perlindungan dan pembinaan kepada kelompok masyarakat rentan. Implementasi kebijakan ini tidak hanya berorientasi pada penertiban di ruang publik, tetapi juga mencakup langkah-langkah pembinaan sosial, rehabilitasi, serta upaya pencegahan agar permasalahan PGOT tidak terus berulang. Dengan demikian, Perda Nomor 16 Tahun 2015 berfungsi sebagai pedoman strategis bagi pemerintah Kabupaten Banyumas dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan penanganan PGOT secara terstruktur dan berkelanjutan (Ir. Wahyu Budi Saptono 2015).

Dalam praktik implementasinya kebijakan penanganan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Kabupaten Banyumas dijalankan secara operasional melalui kerja sama antara perangkat daerah, terutama Dinas Sosial dan Satpol PP. Pelaksanaan kebijakan ini diawali dengan upaya komunikasi dan sosialisasi kebijakan kepada masyarakat serta kepada subjek kebijakan itu sendiri, yaitu PGOT, agar tujuan dan substansi kebijakan dapat dipahami secara luas. Sosialisasi dilakukan baik melalui pendekatan persuasif di lapangan maupun melalui penyampaian informasi mengenai larangan aktivitas mengemis dan gelandangan di ruang publik. Setelah tahap tersebut, implementasi kebijakan diwujudkan dalam bentuk penertiban yang dilakukan secara rutin di lokasi-lokasi strategis seperti persimpangan jalan, pasar, terminal, dan pusat keramaian. Penertiban ini tidak semata-mata bersifat represif, melainkan menjadi pintu masuk bagi proses penanganan lanjutan,

di mana PGOT yang terjaring diarahkan ke rumah singgah atau fasilitas pembinaan sementara yang dikelola oleh pemerintah daerah.

Selanjutnya, PGOT yang telah dijaring mendapatkan pembinaan dan pendampingan sosial oleh Dinas Sosial, yang meliputi pendataan identitas, asesmen kondisi sosial-ekonomi, serta pemberian arahan dan motivasi untuk tidak kembali ke aktivitas mengemis atau hidup di jalanan. Dalam beberapa kasus, pemerintah daerah juga memfasilitasi pemulangan PGOT ke daerah asal atau ke lingkungan keluarga, khususnya bagi mereka yang berasal dari luar wilayah Banyumas. Bagi PGOT yang memenuhi kriteria, pemerintah daerah berupaya menghubungkan mereka dengan program bantuan sosial dan layanan kesejahteraan yang tersedia sebagai bentuk rehabilitasi sosial. Praktik implementasi ini menunjukkan bahwa kebijakan PGOT di Banyumas tidak hanya diarahkan pada penegakan ketertiban umum, tetapi juga mengandung dimensi perlindungan sosial dan rehabilitasi untuk memulihkan fungsi sosial individu. Namun, berdasarkan hasil kajian empiris, praktik tersebut masih menghadapi berbagai keterbatasan, terutama terkait kapasitas fasilitas, sumber daya manusia, dan dukungan anggaran, sehingga pembinaan yang dilakukan belum sepenuhnya berkelanjutan dan efektif dalam mencegah PGOT kembali ke ruang publik.

Jika ditinjau lebih lanjut, menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III, menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berkaitan dan menentukan sejauh mana kebijakan dapat dijalankan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam konteks kebijakan PGOT di Kabupaten Banyumas, aspek komunikasi tercermin melalui upaya pemerintah daerah dalam melakukan sosialisasi kebijakan kepada masyarakat dan PGOT sebagai kelompok sasaran. Komunikasi kebijakan dilakukan melalui pendekatan persuasif di lapangan serta penyampaian informasi mengenai larangan aktivitas mengemis dan gelandangan di ruang publik. Namun, masih ditemukannya PGOT di sejumlah titik strategis menunjukkan bahwa proses komunikasi kebijakan belum sepenuhnya efektif. Hal ini sejalan dengan pandangan Edwards III yang menegaskan bahwa komunikasi kebijakan harus disampaikan secara jelas, konsisten, dan berkesinambungan agar tidak menimbulkan kesalahpahaman dalam proses implementasi (Fauzi 2023).

Dari aspek sumber daya, implementasi kebijakan PGOT di Banyumas masih menghadapi keterbatasan, terutama terkait jumlah dan kapasitas sumber daya manusia, ketersediaan fasilitas pembinaan seperti rumah singgah, serta dukungan anggaran. Keterbatasan ini berdampak pada pembinaan dan rehabilitasi sosial yang cenderung bersifat sementara dan belum mampu menjangkau seluruh kebutuhan PGOT secara berkelanjutan. Menurut Edwards III, keterbatasan sumber daya merupakan salah satu faktor utama yang dapat menghambat implementasi kebijakan, meskipun kebijakan tersebut telah memiliki dasar hukum yang kuat dan tujuan yang jelas (Emiraldo Win Pazqara 2021).

Selanjutnya, disposisi atau sikap pelaksana juga memengaruhi jalannya implementasi kebijakan PGOT di Banyumas. Aparat pelaksana, khususnya Dinas Sosial dan Satpol PP, pada dasarnya menunjukkan komitmen dalam menjalankan kebijakan sesuai dengan ketentuan Perda. Namun, dalam praktiknya, pelaksana kebijakan sering dihadapkan pada dilema antara penegakan aturan dan pertimbangan kemanusiaan terhadap kondisi sosial PGOT. Situasi ini memengaruhi konsistensi dalam penerapan sanksi serta tindak lanjut pembinaan, sehingga implementasi kebijakan cenderung lebih menonjol pada aspek penertiban dibandingkan rehabilitasi sosial jangka panjang. Kondisi ini sesuai dengan pandangan

Edwards III bahwa sikap dan komitmen pelaksana kebijakan sangat menentukan arah dan kualitas implementasi kebijakan di lapangan.

Sementara itu, dari aspek struktur birokrasi, implementasi kebijakan PGOT di Kabupaten Banyumas melibatkan kerja sama lintas perangkat daerah, terutama Dinas Sosial dan Satpol PP. Meskipun koordinasi antarinstansi telah dilakukan, struktur birokrasi yang terfragmentasi dan pembagian kewenangan yang belum sepenuhnya terintegrasi menyebabkan penanganan PGOT sering kali berhenti pada tahap penertiban tanpa diikuti oleh rehabilitasi dan reintegrasi sosial secara berkelanjutan. Edwards III menjelaskan bahwa struktur birokrasi yang kompleks dan kurang terkoordinasi dapat menghambat efektivitas implementasi kebijakan karena menyebabkan tumpang tindih tugas dan lemahnya pengawasan pelaksanaan kebijakan.

Dengan demikian, apabila dikaitkan dengan teori Edwards III, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan penanganan PGOT di Kabupaten Banyumas telah berjalan sesuai dengan kerangka normatif yang ditetapkan dalam Perda Nomor 16 Tahun 2015, namun belum sepenuhnya optimal. Hambatan pada aspek komunikasi, keterbatasan sumber daya, disposisi pelaksana, serta struktur birokrasi menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi formal, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola faktor-faktor implementatif secara konsisten dan berkelanjutan. Oleh karena itu, penguatan keempat variabel tersebut menjadi prasyarat penting untuk meningkatkan efektivitas kebijakan penanganan PGOT di Kabupaten Banyumas.

4. Kesimpulan

Berdasarkan kajian terhadap implementasi kebijakan penanganan PGOT di Kabupaten Banyumas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah telah menjalankan kebijakan tersebut secara normatif dan berkelanjutan sesuai dengan Perda Nomor 16 Tahun 2015. Kebijakan ini tidak hanya berorientasi pada penertiban di ruang publik, tetapi juga mencakup upaya rehabilitasi sosial, pemberdayaan ekonomi, dan reintegrasi sosial bagi PGOT. Namun, dalam praktiknya, keberhasilan implementasi masih terhambat oleh berbagai tantangan, seperti keterbatasan sumber daya manusia, fasilitas, anggaran, serta struktur birokrasi yang belum terintegrasi secara optimal. Faktor komunikasi dan sikap pelaksana juga memengaruhi efektivitas kebijakan ini. Oleh karena itu, penguatan faktor-faktor tersebut secara berkelanjutan sangat diperlukan agar kebijakan penanganan PGOT di Banyumas dapat mencapai tujuan utamanya dalam mengurangi permasalahan sosial ini secara menyeluruh dan berkesinambungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Emiraldo Win Pazqara, Oti Kusumaningsih. 2021. "Potensi Kebijakan Dalam Penanganan PGOT (Pengemis, Gelandangan, Dan Orang Terlantar) Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Penyakit Masyarakat Di Kabupaten Banyumas." (16):18-30.
- Fauzi, Alfian. 2023. "IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 16 TAHUN 2015 TENTANG PENANGGULANGAN PENYAKIT MASYARAKAT DI DESA PAGERALANG KABUPATEN BANYUMAS TERHADAP PENGEMIS PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH."
- Ir. Wahyu Budi Saptono, Msi. 2015. "PERDA Kab Banyumas No 16 Tahun 2015 Tentang Penyakit Masyarakat."
- Sulistiyono, Firman Octhaviana, and Aan Al-Khanif Efendi. 2025. "Tanggung Jawab Negara Memelihara Anak Terlantar Perspektif Negara Kesejahteraan." 4:61-78.

-
- Agustino, L. (2019). Implementasi kebijakan publik: Tinjauan teoretis dan praktis. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 7(2), 101-112.
- Hasanah, U., & Nurjanah, S. (2020). Peran pemerintah daerah dalam penanganan gelandangan dan pengemis. *Jurnal Kesejahteraan Sosial*, 8(2), 87-98.
- Kusumaningrum, D. (2021). Kebijakan sosial dalam perspektif negara kesejahteraan. *Jurnal Administrasi Sosial*, 9(1), 55-66.
- Mulyadi, D. (2018). Studi implementasi kebijakan publik dalam pelayanan sosial. *Jurnal Administrasi Negara*, 24(3), 203-214.
- Nurwati, N., & Darwis, R. S. (2019). Permasalahan sosial gelandangan dan pengemis dalam pembangunan kesejahteraan sosial. *Jurnal Penelitian Sosial*, 18(1), 23-34.
- Wahab, S. A. (2016). Analisis kebijakan publik: Dari formulasi ke implementasi. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 20(2), 135-146.