

**IMPLEMENTASI PERDA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2014
TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS
(STUDI DI UPT PANTI KARYA KOTA YOGYAKARTA)**



SKRIPSI

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH
GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM**

OLEH:

FAIZ AMRIZAL SATRIA DHARMA

NIM. 11340013

PEMBIMBING:

NURAINUN MANGUNSONG, S.H., M.Hum.

AHMAD BAHIEJ, S.H., M.Hum.

ILMU HUKUM

FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA

YOGYAKARTA

2015

ABSTRAK

Hak untuk melangsungkan hidup dan kehidupan sebagai warga negara Indonesia dijamin oleh konstitusi, dan salah satu dari warga negara tersebut adalah gelandangan dan pengemis. Untuk mempertahankan kehidupan sehari-hari diperlukan keterampilan yang mumpuni sehingga dengan itu mampu mencari nafkah dan memperoleh dengan cara yang baik pula. Dengan terbatasnya lapangan pekerjaan dan keterampilan yang kurang memadai, sehingga banyak ditemukan dari mereka memilih hidup dengan cara menggelandang dan mengemis. Untuk mengantisipasi laju pertumbuhan gelandangan dan pengemis yang kian meningkat, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta menerbitkan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Namun dengan disahkannya peraturan tersebut justru memicu pro-kontra antara pihak pemerintah dan gepeng sendiri. Oleh karena itu dipandang perlu untuk mengangkat persoalan mengenai implementasi Perda No. 1 Tahun 2014 tersebut di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya selaku eksekutor dalam penerapan pasal terkait.

Penelitian ini bertujuan untuk melihat harmonisasi penanganan gelandangan dan pengemis oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kota Yogyakarta dengan Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Lokasi penelitian di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta yang merupakan pelaksana teknis terhadap upaya penanganan gepeng. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan penelitian lapangan (*field research*), yaitu pengumpulan data melalui literatur, dokumen dan lain sebagainya. Penelitian ini dilengkapi pula dengan data lapangan berupa hasil wawancara kepada para responden.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya Kota Yogyakarta dalam menjalankan Perda No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis sudah dilaksanakan dengan upaya preventif, koersif, rehabilitatif, serta reintegrasi sosial. Oleh karena itu hingga bulan Oktober tahun 2014 tercatat sebanyak 86 orang telah menjadi penghuni tetap panti, hal itu merupakan klien/ gepeng hasil razia yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) untuk kemudian dilimpahkan kepada panti. Akan tetapi dalam implementasinya terdapat beberapa hal yang menjadikan pelaksanaan perda tersebut belum maksimal, diantaranya adalah minimnya kesadaran masyarakat terhadap kepatuhan hukum sehingga yang terjadi adalah keberadaan gepeng di jalanan kian menumpuk. Di samping itu juga UPT Panti Karya masih menggantungkan dana kepada APBD, dan hal tersebut berimbas pada banyaknya kebijakan yang hingga kini belum dapat terealisasi. Hal lain adalah masih sering terjadi tumpang tindih kewenangan terhadap penanganan gelandangan dan pengemis, sehingga berdampak lepas tangan terhadap kewajiban masing-masing Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang berada di lingkungan Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

SURAT PERNYATAAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Faiz Amrizal Satria Dharma
NIM : 11340013
Jurusan : Ilmu Hukum
Fakultas : Syari'ah dan Hukum
Judul : **"Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Studi di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta)"**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi saya ini adalah benar asli hasil karya atau laporan penelitian yang saya lakukan sendiri dan bukan plagiasi dari hasil karya orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam penelitian ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Yogyakarta, 30 Desember 2014

Penyusun,



Faiz Amrizal SD.
11340013

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/ TUGAS AKHIR

Hal : Persetujuan Skripsi

Lamp : -

Kepada Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
Di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Faiz Amrizal Satria Dharma
NIM : 11340013
Jurusan : Ilmu Hukum
Fakultas : Syari'ah dan Hukum
Judul : **"Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Studi di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta)"**

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum, Jurusan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi / tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 30 Desember 2014

Pembimbing I



Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum
NIP. 19751010 200501 2 005



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/ TUGAS AKHIR

Hal : Persetujuan Skripsi

Lamp :-

Kepada Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Univesitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
Di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Faiz Amrizal Satria Dharmas
NIM : 11340013
Jurusan : Ilmu Hukum
Fakultas : Syari'ah dan Hukum
Judul : **“Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Studi di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta)”**

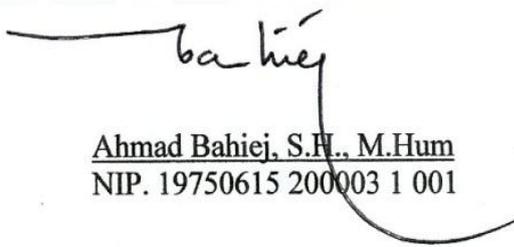
Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum, Jurusan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi / tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 30 Desember 2014

Pembimbing II


Ahmad Bahiej, S.H., M.Hum
NIP. 19750615 200003 1 001

PENGESAHAN SKRIPSI

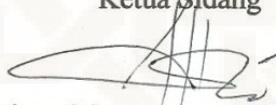
Skripsi dengan Judul: **“Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Studi di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta)”**

Yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : Faiz Amrizal Satria Dharma
NIM : 11340013
Telah di Munaqasyahkan pada : Jum'at, 23 Januari 2015
Nilai Munaqasyah : A- (93,33)

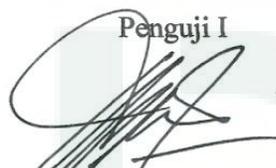
Dan dinyatakan telah diterima oleh Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Tim Munaqasyah
Ketua Sidang


Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum.

NIP. 19751010 200501 2 005

Penguji I

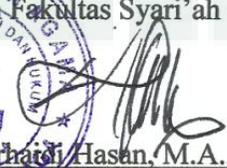

Udiyo Basuki, S.H., M.Hum.
NIP. 19730825 199903 1 004

Penguji II


Ach. Tahir, S.H.I., S.H., LL.M., M.A.
NIP. 19800626 200912 1 002

Yogyakarta, 23 Januari 2015

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum


Prof. Noerhadi Hasan, M.A., M.Phil., Ph.D.

NIP. 19711207 199503 1 002



MOTTO

وَلَا تُصَعِّرْ خَدَّكَ لِلنَّاسِ وَلَا تَمْشِ فِي الْأَرْضِ مَرَحًا^ص

إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ كُلَّ مُخْتَالٍ فَخُورٍ

Dan janganlah kamu memalingkan mukamu dari manusia (karena sombong) dan janganlah kamu berjalan di muka bumi dengan angkuh. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang sombong lagi membanggakan diri.

(QS Luqman 31 : 18)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan tulisan ini untuk mereka yang selalu memberi motivasi dan arahan yang tanpa lelah dan letih Ayah dan Ibu beserta keluarga penulis.

**Juga tulisan ini penulis persembahkan teruntuk
sahabat-sahabat yang selalu membagi canda
tawa dalam semangat jiwa membara dan
termenung dalam suka duka.**

*Dan juga tak lupa kupersembahkan karya ini kepada
Almamater UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*

KATA PENGANTAR

الحمد لله ربّ العالمين أشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له
وأشهد أنّ محمّدا عبده ورسوله لا نبيّ بعده والصلاة والسلام على سيّدنا محمّد
وعلى آله وأصحابه أجمعين. أمّا بعد

Puji syukur kehadiran Ilahi Rabbi Allahu ‘Azza Wajalla yang memberikan nikmat, rahmat, serta hidayah-Nya sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Studi di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta).”** Shalawat dan salam senantiasa tercurah-limpahkan kepada Baginda Nabiyullah Muhammad Shallahu ‘Alaihi Wasallam yang syafa’atnya dinantikan di hari kiamat kelak.

Penyusunan skripsi ini bertujuan untuk memenuhi dan melengkapi persyaratan guna mencapai gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syar’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Penyusun menyadari bahwa skripsi ini tidak mungkin terwujud sebagaimana yang diharapkan, tanpa bantuan dan bimbingan serta tersedianya fasilitas-fasilitas yang diberikan oleh beberapa pihak. Oleh karena itu, penyusun ingin mempergunakan kesempatan ini untuk menyampaikan rasa terima kasih dan hormat kepada:

1. Bapak Prof. Drs. Akhmad Minhaji, MA., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

2. Bapak Prof. Noorhaidi Hasan, M.A., M.Phil., Ph.D., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Udiyo Basuki, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Ach. Tahir, S.H.I., S.H., LL.M., M.A., selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
5. Bapak Ahmad Bahiej, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik sekaligus Pembimbing Skripsi yang selalu memberikan bimbingan pelajaran dan arahan, sehingga penyusun dapat menyelesaikan Studi di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
6. Ibu Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang selalu memberikan bimbingan, motivasi, dukungan, masukan, serta kritik-kritik yang membangun sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan.
7. Seluruh Bapak dan Ibu Staf Pengajar/ Dosen yang telah dengan tulus ikhlas membekali dan membimbing penyusun untuk memperoleh ilmu yang bermanfaat sehingga penyusun mampu menyelesaikan studi di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
8. Bapak H. Waryono, S.IP., S.Kep., M.Kes., selaku Kepala Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya Kota Yogyakarta yang telah membantu penyusun dengan memberikan data-data yang terkait dengan penelitian.
9. Ibu Herawati, A.Ks., selaku Pekerja Sosial (Peksos) di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya Kota Yogyakarta yang telah banyak meluangkan waktunya untuk menjadi narasumber dalam proses penyusunan skripsi ini.

10. Untuk kedua orang tuaku, Drs. H. Saifurrahman, S.H., M.Hum., dan Ani Kurniati, S.Pd., terima kasih atas segala doa dan dukungan yang tanpa henti baik itu moril maupun materiil, kesabaran, ketulusan, dan kepercayaan yang diberikan tanpa mengharap pamrih. Kedua adikku Kuni Qoneta dan Ridho Amrillah yang dengan senyum dan tawa kalian mampu menumbuhkan semangat yang tak berkesudahan.
11. Teman-teman IH A dan teman-teman IH angkatan 2011, Bli Umar, Linda Chan, Ifa, Arifin, Rosi, dan semua teman-teman yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, terima kasih kepada kalian yang telah memberikan semangat, motivasi, kebahagiaan, dan kenangan terindah.
12. Sahabat-sahabatku PMII Korp. KOPI 2011, Ari, Utbek, Fajar, Incek, Aziz, Naya, Wulan, Pras, dan sahabatku yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, bersama kalian tetap kumandangkan perlawanan dan tangan terkepal maju ke muka.
13. Saudara-saudaraku alumnus PP. Madrasatul Qur'an dan PP. Al-Rusydi, Dayat, Pendi, Gus Top, Burhan, Aqil, Nobel, Kang Arip, Raul, Gus Anggi', Evan, Kang Syafi', Cak Ponda, terima kasih selama ini telah turut menghiiasi waktu yang berjalan, lelah bersama kalian terasa nikmat hari ini. *Sungkem kagem* Kyai Zuban S.HI. yang dengan bimbingan beliau sesuatu yang penting dalam kehidupan ini dapat terjaga dengan baik.
14. Teman-teman KKN Angkatan 83 KP235 di Plengan, Banjaroya, Kalibawang, Kulon Progo yang telah menjadi saudara seperjuangan.
15. Seluruh teman-teman yang penyusun kenal dimanapun berada dan kepada semua pihak yang telah membantu penyusun dalam menyelesaikan karya ilmiah ini, semoga senantiasa dalam lindungan Allah dan diberikan kesuksesan bersama, amin.

Penyusun menyadari bahwa dalam penyusunan karya ilmiah ini masih jauh dari sempurna, baik dari segi materi maupun penyusunannya, hal ini tidak terlepas dari kekhilafan serta keterbatasan materi, pengetahuan, serta kadar kelimuan penyusun. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun sangat penyusun harapkan.

Semoga karya tulis ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan Ilmu Hukum pada khususnya, sehingga dapat diamalkan dalam pengembangan dan pembangunan hukum nasional dan tidak menjadi suatu karya yang sia-sia. Amin.

Yogyakarta, 30 Desember 2014

Penyusun



Faiz Amrizal SD.

11340013

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
HALAMAN NOTA DINAS.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI	xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Telaah Pustaka.....	11
F. Kerangka Teori.....	14
G. Metode Penelitian	20
H. Sistematika Pembahasan	25

BAB II TINJAUAN TENTANG GELANDANGAN DAN PENGEMIS

A. Pengertian Gelandangan dan Pengemis	27
B. Karakteristik Gelandangan dan Pengemis	31
C. Faktor Penyebab Munculnya Gelandangan dan Pengemis	37

D. Prinsip Rehabilitasi	39
E. Aspek Perlindungan Gepeng Perspektif HAM	43

BAB III GAMBARAN UMUM UNIT PELAKSANA TEKNIS (UPT)

PANTI KARYA KOTA YOGYAKARTA

A. Sejarah UPT Panti Karya	46
B. Profil UPT Panti Karya	48
C. Manfaat UPT Panti Karya	48
D. Visi dan Misi	49
E. Susunan Organisasi UPT Panti Karya	50
1. Struktur Organisasi	50
2. Bagan Struktur Kepengurusan Panti	51
F. Rincian Tugas Panti	51
G. Kegiatan Panti	55
1. Spesifikasi Klien	55
2. Persyaratan Calon Klien	56
3. Program Kerja dan Kegiatan Panti	56
4. Jenis Pelayanan	59
5. Sarana dan Prasarana Panti	60
6. Daftar Pegawai Panti	61
7. Sumber Dana	63
H. Kebijakan UPT Panti Karya Terhadap Penanganan Gepeng	63

**BAB IV IMPLEMENTASI PERDA DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA NO. 1 TAHUN 2014 TENTANG
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

- A. Upaya Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya Kota Yogyakarta 67
- B. Tumpang Tindih Kewenangan dalam Proses Penanganan Gelandangan dan Pengemis 91

BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan 95
- B. Saran-saran 97

DAFTAR PUSTAKA 99

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dikategorikan sebagai salah satu negara berkembang dewasa ini terus berupaya meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, hal ini senada dengan apa yang termaktub pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang salah satu tujuan daripada negara Indonesia adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Tentunya pembangunan nasional dan pembangunan daerah harus berjalan beriringan agar tujuan mulia tersebut mampu terlaksana sebagaimana mestinya. Pembangunan yang dilakukan tidak hanya berkutat pada pertumbuhan ekonomi, melainkan juga harus memperhatikan sektor lain seperti pendidikan, kebudayaan, serta problem sosial yang kian marak dan merebak, terlebih kepada mereka yang hidupnya kurang beruntung. Khusus yang disebutkan terakhir, diperlukan perlindungan sosial dari pemerintah guna mencegah kaum proletar semakin terpinggirkan.

Era perdagangan bebas dan globalisasi yang melanda Indonesia, menyebabkan problem kesejahteraan sosial kian meningkat. Menurut definisinya kesejahteraan sosial dibagi menjadi tiga kelompok yaitu kesejahteraan sosial sebagai suatu keadaan, kesejahteraan sosial sebagai suatu kegiatan atau pelayanan

serta kesejahteraan sosial sebagai ilmu.¹ Sedangkan dalam sudut pandang yang lain, masalah sosial menurut Soerjono Soekanto adalah ketidaksesuaian antara unsur-unsur kebudayaan atau masyarakat, yang membahayakan kehidupan kelompok sosial.² Sebagai contoh problem sosial yang ada di Indonesia antara lain kemiskinan, pengangguran, dan sebagainya.

Hal inilah yang memicu kehadiran gelandangan dan pengemis (gepeng) di Indonesia yang tidak bisa dilepaskan dari melemahnya kekuatan ekonomi untuk menolong tumbuhnya lapangan pekerjaan yang baru sekaligus mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah banyak. Masalah kependudukan merupakan sumber masalah sosial yang paling penting. Pertambahan jumlah penduduk tersebut disebabkan oleh angka kelahiran (natalitas) yang begitu tinggi jika dibandingkan dengan angka kematian (mortalitas) yang rendah. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) per Oktober 2010, jumlah penduduk Indonesia saat ini menembus 237.56 juta jiwa, dan menduduki peringkat ke-4 negara dengan total penduduk terbanyak di dunia. Jikalau kuantitas pertumbuhan penduduk tidak diimbangi dengan kualitas generasinya, maka yang terjadi adalah kemunduran bagi negara tersebut.

Di daerah perkotaan misalnya, keberadaan gelandangan dan pengemis (gepeng) kian menjamur dan tak dapat dihindari keberadaannya di tengah kehidupan masyarakat. Faktor yang paling berpengaruh terhadap masalah ini

¹ M. Suud, *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 4.

² Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajawali Press, 2003), hlm. 362.

tentunya kemiskinan yang merajalela. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa kemiskinan yang terjadi di Indonesia memiliki hubungan erat dengan makin deras nya arus urbanisasi masyarakat pedesaan menuju perkotaan. Imbasnya, kepadatan penduduk di kota pun tak dapat terelakkan, terutama tempat-tempat dimana kaum urban bermukim. Di sisi lain, dengan terbatasnya lapangan pekerjaan dan minimnya keterampilan, membuat mereka mempertahankan hidup dan mencari nafkah dengan cara menggelandang atau mengemis. Fenomena tersebut mengakibatkan ketidaknyamanan, ketidaktertiban serta mengganggu keindahan kota.

Keberadaan gelandangan dan pengemis (gepeng) merupakan salah satu dampak negatif dari pembangunan, terlebih di perkotaan. Percepatan pembangunan di perkotaan berbanding terbalik dengan keterlambatan pembangunan di wilayah pedesaan, sehingga masyarakat desa memandang bahwa hidupnya lebih terjamin jika mampu mengais rezeki di perkotaan. Dengan berkembangnya gelandangan dan pengemis (gepeng) maka patut diduga menimbulkan keresahan akan gangguan keamanan dan ketertiban, yang pada intinya juga mengganggu stabilitas pembangunan. Maka dari itu diperlukan usaha-usaha dalam penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) tersebut. Munculnya gelandangan secara struktural dipengaruhi oleh sistem ekonomi yang menimbulkan dampak berupa terasingnya sebagian kelompok masyarakat dari sistem kehidupan ekonomi. Kaum gelandangan membentuk sendiri sistem kehidupan baru yang kelihatannya berbeda dari sistem kehidupan ekonomi

kapitalis. Munculnya kaum gelandangan ini diakibatkan oleh pesatnya perkembangan kota yang terjadi secara paralel dengan tingginya laju urbanisasi.³

Kota Yogyakarta merupakan salah satu kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, meskipun luas wilayahnya tidak begitu luas jika dibandingkan dengan kabupaten lainnya, namun tak dapat dipungkiri Kota Yogyakarta merupakan episentrum dari pelbagai aktivitas, seperti ekonomi, sosial, pendidikan, dan kebudayaan. Bisa dikatakan, bahwa Kota Yogyakarta adalah ibukota dan pusat pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, hal itu bisa dibuktikan dengan keberadaan Sultan Yogyakarta dan Adipati Pakualaman yang bertempat di wilayah ini.⁴

Konsekuensi menjadi pusat pemerintahan, pembangunan kantor-kantor, tempat perbelanjaan, dan sarana hiburan menjadi suatu keniscayaan, tak pelak faktor ini menjadi pendorong kaum urban untuk mengadu nasib. Bagi mereka yang memiliki keterampilan dan ilmu pengetahuan, tentunya tak akan sulit jika hanya sekedar menafkahi keluarga dan memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, namun sebaliknya bagi mereka yang belum beruntung bukan tidak mungkin akan cepat tereliminasi dan dengan terpaksa mencari rezeki dengan menggelandang atau mengemis. Kegiatan semacam ini melanggar Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Diharapkan dengan ditetapkannya kebijakan ini, maka kegiatan pergelandangan

³ M. Justin Sihombing, *Kekerasan Terhadap Masyarakat Marginal*, (Yogyakarta: Narasi, 2005), hlm. 79.

⁴id.wikipedia.org/wiki/Kota_Yogyakarta, diakses pada hari Rabu, 19 Maret 2014.

dan pengemisian dapat ditangani dengan sebaik-baiknya demi menjaga ketentraman dan ketertiban Kota Yogyakarta.

Di dalam Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 ini pasal 21 menyebutkan bahwa setiap orang dilarang melakukan pergelandangan dan/atau pengemisian baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara, dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan dari orang lain.⁵ Dalam hal ini kinerja dari Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta sangat diharapkan, selain dari masyarakat tentunya untuk bersama-sama menangani gelandangan dan pengemis (gepeng) di wilayah Kota Yogyakarta, sehingga keberadaan mereka dapat terkontrol dengan baik. Dikatakan dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen keempat: *“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”*⁶

Bunyi pasal di atas mengindikasikan bahwa pemerintah, dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban meniadakan, minimal mengurangi pengangguran serta mengupayakan setiap warga negara Indonesia mendapat pekerjaan dan penghasilan yang layak. Sedangkan dalam pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen keempat mengatakan: *“Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”*.⁷

⁵ Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Pasal 21.

⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (2).

⁷ *Ibid.*, Pasal 34 ayat (1).

Pasal itu dapat diartikan dengan kacamata orang awam bahwa negara pula yang memiliki kewajiban untuk memelihara mereka yang kurang beruntung dalam hidupnya.

Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang kesejahteraan sosial yang dipimpin oleh Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang kesejahteraan sosial, tenaga kerja dan transmigrasi⁸ berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan, termasuk di dalamnya melaksanakan pembinaan atau penanganan terhadap gelandangan dan pengemis (gepeng).

Namun dalam upaya menunjang operasional Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta, terutama di bidang pelayanan terhadap penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) tersebut,⁹ sesuai dengan Peraturan Walikota Yogyakarta, Unit Pelaksana Teknis (UPT)-lah yang bekerja dan melaksanakan tugas di lapangan. Unit Pelaksana Teknis (UPT) adalah unsur pelaksana di lingkungan Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta yang melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan

⁸ Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan, Kedudukan dan Tugas Pokok Dinas Daerah Pasal 9.

⁹ Peraturan Walikota Yogyakarta No. 76 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Susunan, Kedudukan, dan Rincian Tugas Unit Pelaksana Teknis Pada Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta, Pasal 8 ayat (1).

teknis tertentu,¹⁰ dalam hal ini Pemerintah Kota Yogyakarta mempercayakan kepada UPT Panti Karya. Panti yang beralamatkan di Brontokusuman, Mergangsan, Yogyakarta ini dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas.¹¹ UPT Panti Karya mempunyai peran multifungsi, selain merawat, mendampingi, dan membimbing, mereka juga dengan sukarela atau ikhlas bekerja di panti ini dengan alasan ingin berbagi, atau biasa sering disebut pekerja sosial (peksos), mereka murni mengabdikan diri untuk kepentingan sosial.¹²

Sementara itu dari data yang didapatkan, bahwa jumlah gelandangan dan pengemis yang terjaring razia oleh Satpol PP Kota Yogyakarta, untuk kemudian diserahkan langsung pada UPT. Panti Karya yang hanya memiliki luas 6.848 m² adalah sebanyak 107 orang, jumlah tersebut meliputi gelandangan, pengemis, dan psikotik yang terbagi dalam kelompok usia anak-anak, dewasa, dan lanjut usia.

Tugas dan wewenang pemerintah Kota Yogyakarta untuk menangani gelandangan dan pengemis ini berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang ada, yakni UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dalam Pasal 1 disebutkan bahwa *kesejahteraan sosial merupakan kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, sosial warga Negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya*. Di

¹⁰ *Ibid*, Pasal 1 ayat (4).

¹¹ *Ibid*, Pasal 8 ayat (2).

¹² <http://abilngaji.blogspot.com/2012/10/upt-panti-karya-yogyakarta.html?m=1>, diakses pada hari Selasa, 18 Maret 2014.

samping itu juga dalam menangani gelandangan dan pengemis (gepeng) ini terdapat beberapa upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah, menurut Perda Daerah Yogyakarta No. 1 Tahun 2014, penanganan itu bersifat preventif, koersif, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial.¹³ Berikut ini data gelandangan dan pengemis yang tersebar di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam kurun waktu tahun 2008-2012:

Tabel 1.1 Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008 - 2012

Data Gelandangan dan Pengemis di DIY	2008	2009	2010	2011	2012
	800 jiwa	1.248 jiwa	515 jiwa	451 jiwa	247 jiwa

Sumber data: Dinas Sosial DIY 2011

Data di atas menunjukkan bahwa jumlah gelandangan dan pengemis yang tersebar di Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun 2008 hingga 2012 mengalami perubahan. Pada tahun 2008 jumlah gepeng mencapai 800 jiwa, peningkatan terlihat pada tahun 2009 dimana jumlah tersebut meningkat hingga 1.248 jiwa. Namun suatu hal yang baik dimulai sejak tahun 2010, data yang tercatat oleh Dinas Sosial Provinsi DIY bahwa gepeng menurun sampai 515 jiwa, 451 jiwa untuk tahun 2011, dan 247 jiwa pada tahun 2012.

¹³ Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Pasal 7.

Sedangkan hingga bulan Juli 2014, data dari Dinas Sosial menyebutkan bahwa jumlah gelandangan dan pengemis di Yogyakarta mencapai 648 jiwa, terdiri dari 161 gelandangan, 191 pengemis, dan 296 gelandangan psikotik.¹⁴

Dari berbagai permasalahan di atas dapat diketahui bahwa keberadaan gelandangan dan pengemis (gepeng) sangat merisaukan, terutama berdampak terhadap keindahan dan ketertiban umum Kota Yogyakarta. Mayoritas dari mereka bekerja di jalanan karena tuntutan ekonomi yang kurang ditambah minim keterampilan mumpuni sehingga kalah bersaing dan terpaksa mengemis guna memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari. Inilah yang melatarbelakangi peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Studi Di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta).”**

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implemementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di UPT Panti Karya Kota Yogyakarta?

¹⁴ Data Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta hingga bulan Juli 2014.

C. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian tentu memiliki tujuan, hal ini perlu diperhatikan agar bisa menjadi acuan bagi setiap kegiatan yang akan dilakukan. Karena tujuan penelitian merupakan elaborasi dari kegiatan penelitian tersebut. Maka dengan itu tujuan dari penelitian ini adalah ingin melihat harmonisasi penanganan gelandangan dan pengemis oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kota Yogyakarta dengan Perdais Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

D. Manfaat Penelitian

Sebuah penelitian dilakukan untuk dapat digeneralisasikan serta diharapkan mampu memberikan manfaat yang baik bagi pelbagai disiplin ilmu yang berkaitan erat dengan penelitian ini. Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini digunakan untuk mengaktualisasikan ilmu yang didapat di bangku perkuliahan dan realita di lingkungan masyarakat. Untuk mengembangkan teori-teori tentang hukum administrasi negara, serta dapat dijadikan dasar dan bahan informasi untuk penelitian lebih lanjut bagi mahasiswa.

2. Manfaat Praktis

Setidaknya dapat dijadikan referensi informasi untuk dapat lebih meningkatkan kinerja dalam usaha menangani gelandangan dan pengemis (gepeng) yang berada dalam wilayah Kota Yogyakarta, terutama bagi Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

E. Telaah Pustaka

Melalui bukunya yang berjudul *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Amien Rais¹⁵ mengatakan pembangunan Indonesia, khususnya dalam 25 tahun terakhir ini telah menunjukkan berbagai hasil fisik dalam bentuk aset-aset pembangunan yang cukup menakjubkan. Akan tetapi, kalau dilihat lebih lanjut, maka masih banyak pula berbagai *liabilities* yang muncul dalam bentuk pengorbanan-pengorbanan (*social cost*). Baik sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Antara lain kemiskinan dan kesenjangan masih merajalela. Dari pengamatan mengenai kelompok-kelompok miskin di Indonesia, maka dapat dibedakan menjadi enam kelompok: (1) kelompok fakir miskin (termasuk keluarga dan anak-anak yang terlantar), (2) kelompok informal (termasuk kaki lima, asongan, dll), (3) kelompok petani dan nelayan, (4) kelompok pekerja pasar (termasuk kuli di pelabuhan dsb), (5) kelompok pegawai negeri sipil dan ABRI, khususnya golongan bawah, dan (6) kelompok penganggur (termasuk sarjana).

¹⁵ Amien Rais, *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Aditya Media, 1995), hlm. 49.

Sedangkan Parsudi Suparlan¹⁶ menggambarkan dengan terperinci bahwa kemiskinan merupakan salah satu masalah yang selalu dihadapi oleh manusia. Masalah kemiskinan itu sama tuanya dengan usia kemanusiaan itu sendiri dan implikasi permasalahannya dapat melibatkan keseluruhan aspek kehidupan manusia, walaupun seringkali tidak disadari keadilannya sebagai masalah oleh orang yang bersangkutan. Bagi mereka yang tergolong miskin (gelandang dan pengemis), kemiskinan merupakan sesuatu yang nyata ada dalam kehidupan mereka sehari-hari, karena mereka itu merasakan dan menjalani sendiri sebagaimana hidup dalam kemiskinan.

Dalam skripsinya, Nitha Chitrasari¹⁷ mengemukakan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) di Kota Cilegon masih sangat minim, kinerja suatu organisasi bisa dilihat dari produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Umumnya kegiatan menggepeng dan mengemis ini dilakukan oleh ibu-ibu yang disertai dengan anak-anaknya. Mereka umumnya relatif muda dan termasuk dalam tenaga kerja yang produktif. Dalam skripsi ini, peneliti bisa membagi kesimpulan dari hasil penelitian sesuai dengan indikator-indikator yang telah peneliti gunakan.

¹⁶ Parsudi Suparlan, *Kemiskinan di Perkotaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1995), hlm. x.

¹⁷ Nitha Chitrasari, "Kinerja Dinas Sosial Kota Cilegon dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Cilegon," *Skripsi*, Universitas Sultan Agung Tirtayasa, 2012.

Ketut Sudhana Astika¹⁸ dalam Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana menyebutkan bahwa kebudayaan kemiskinan merupakan suatu adaptasi atau penyesuaian dan reaksi kaum miskin terhadap kedudukan marginal mereka dalam masyarakat yang berstrata kelas, sangat individualistis berciri kapitalisme. Sehingga yang mempunyai kemungkinan besar untuk memiliki kebudayaan kemiskinan adalah kelompok masyarakat yang berstrata rendah, mengalami perubahan sosial yang drastis yang ditunjukkan oleh ciri-ciri: *Pertama*, Kurang efektifnya partisipasi dan integrasi kaum miskin ke dalam lembaga-lembaga utama masyarakat, yang berakibat munculnya rasa ketakutan, kecurigaan tinggi, apatis dan perpecahan. *Kedua*, pada tingkat komunitas lokal secara fisik ditemui rumah-rumah dan pemukiman kumuh, penuh sesak, bergerombol, dan rendahnya tingkat organisasi diluar keluarga inti dan keluarga luas. *Ketiga*, pada tingkat keluarga ditandai oleh masa kanak-kanak yang singkat dan kurang pengasuhan oleh orang tua, cepat dewasa, atau perkawinan usia dini, tingginya angka perpisahan keluarga, dan kecenderungan terbentuknya keluarga matrilineal dan dominannya peran sanak keluarga ibu pada anak-anaknya.

Keempat, pada tingkat individu dengan ciri yang menonjol adalah kuatnya perasaan tidak berharga, tidak berdaya, ketergantungan yang tinggi dan rasa rendah diri. *Kelima*, tingginya (rasa) tingkat kesengsaraan, karena beratnya penderitaan ibu, lemahnya struktur pribadi, kurangnya kendali diri dan dorongan

¹⁸ Ketut Sudhana Astika, "Budaya Kemiskinan di Masyarakat: Tinjauan Kondisi Kemiskinan dan Kesadaran Budaya Miskin di Masyarakat," *Jurnal Ilmiah*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana Vol. I No. 01, Tahun 2010, hlm. 23-24.

nafsu, kuatnya orientasi masa kini, dan kurang sabaran dalam hal menunda keinginan dan rencana masa depan, perasaan pasrah/tidak berguna, tingginya anggapan terhadap keunggulan lelaki, dan berbagai jenis penyakit kejiwaan lainnya, dan *keenam*, kebudayaan kemiskinan juga membentuk orientasi yang sempit dari kelompoknya, mereka hanya mengetahui kesulitan-kesulitan, kondisi setempat, lingkungan tetangga dan cara hidup mereka sendiri saja, tidak adanya kesadaran kelas walau mereka sangat sensitif terhadap perbedaan-perbedaan status.

F. Kerangka Teori

1). Teori Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “negara Indonesia negara hukum”. negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.¹⁹

Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian

¹⁹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekertaris Jendral MPR RI, 2010), hlm, 46.

pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.²⁰

Menurut Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.²¹

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya, anak-anak yang di bawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang di atas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional. Tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang logis, misalnya karena perbedaan warna kulit, gender agama dan kepercayaan, sekte tertentu

²⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti, 1988), hlm., 153.

²¹ *Ibid.*, hlm,154.

dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju sekalipun.²²

2). Teori Hak Asasi Manusia

Indonesia merupakan salah satu negara yang menghargai dan melindungi adanya Hak asasi manusia. Hal ini dapat kita lihat pada konstitusi negara Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang banyak mengatur tentang keberadaan HAM ini. seperti yang dijelaskan dalam Pasal 27, 28A hingga 28 J, 29 (2), 30 (1) dan 33.

Selain itu sebagai salah satu negara yang memiliki tujuan untuk menghapuskan penjajahan di atas dunia. Indonesia juga terlibat aktif dalam organisasi PBB dan telah menyetujui dan menandatangani *Universal Declaration of Human Rights*.

Menurut Jerome J. Shestack, istilah HAM tidak ditemukan dalam agama-agama tradisional. Namun demikian ilmu tentang ketuhanan (*theology*) menghadirkan landasan bagi suatu teori HAM yang berasal dari hukum yang lebih tinggi dari pada negara dan sumbernya adalah Tuhan (*supreme being*). Tentunya

²² Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm., 207.

teori ini mengadaikan adanya penerimaan dari doktrin yang dilahirkan sebagai sumber dari HAM.²³

Secara yuridis kita juga dapat melihat pada Undang-Undang HAM No. 39 Tahun 1999 Pasal 1 angka 1 mengartikan HAM sebagai “*Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan yang maha kuasa dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum serta perlindungan harkat martabat manusia*”, begitu pula pada Undang-Undang tentang pengadilan pada Pasal 1 ayat 1 yang memberikan definisi HAM sama seperti yang diberikan pada Undang-Undang HAM No. 39 Tahun 1999. Pernyataan lainnya yang mendukung tentang adanya hak kodrati dalam ham adalah Pasal 2 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 yang menjadi asas HAM di Indonesia yaitu “*Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan*”.

Hak asasi manusia berkaitan erat dengan hak masyarakat untuk mendapatkan kesejahteraan dalam hidup. Kesejahteraan sosial menurut Suparlan²⁴ adalah keadaan sejahtera pada umumnya, yang meliputi keadaan jasmaniah,

²³ Andre Sujatmoko, “Sejarah Teori Prinsip dan Kontroversi HAM”, *Makalah*, disampaikan pada trining metode pendekatan pengajaran, penelitian, penulisan disertasi, dan pencarian bahan-bahan hukum HAM bagi dosen-dosen hukum HAM, Yogyakarta 12-13 Maret 2009.

²⁴ M. Suud, *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 5.

rohaniah, dan sosial, bukan hanya perbaikan serta pemberantasan keburukan sosial tertentu saja, jadi bisa dikatakan merupakan suatu keadaan dan kegiatan. Secara umum kesejahteraan sosial sering diartikan sebagai kondisi sejahtera, yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat mendasar seperti makanan, pakaian, pendidikan, perumahan, dan perawatan kesehatan. Sedangkan kesejahteraan sosial mempunyai fungsi sebagai berikut.²⁵

a) Penyembuhan dan Pemulihan (*kuratif/remedial dan rehabilitatif*)

Fungsi penyembuhan dapat bersifat represif artinya menekan agar problem sosial yang timbul tidak makin parah dan tidak menjalar. Fungsi pemulihan (rehabilitatif) terutama untuk menanamkan dan menumbuhkan fungsionalitas kembali dalam diri orang maupun anggota masyarakat. Fungsi penyembuhan dan pemulihan bertujuan untuk meniadakan hambatan-hambatan atau masalah sosial yang ada.

b) Pencegahan (*preventif*)

Dalam hal ini meliputi langkah-langkah untuk mencegah agar jangan sampai timbul masalah baru, juga langkah-langkah untuk memelihara fungsionalitas seseorang maupun masyarakat.

²⁵ Sumarnonugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, (Yogyakarta: Hanindita, 1991), hlm. 43.

c) Pengembangan (*promotif, developmental*)

Untuk mengembangkan kemampuan orang maupun masyarakat agar dapat lebih meningkatkan fungsionalitas mereka sehingga dapat hidup secara produktif.

d) Penunjang (*suportif*)

Fungsi ini menopang usaha-usaha lain agar dapat lebih berkembang. Meliputi kegiatan-kegiatan yang dapat memperlancar keberhasilan program-program lainnya seperti bidang kesehatan, kependudukan, dan keluarga berencana, pendidikan, pertanian, dan sebagainya.

Sedangkan pengertian pemberdayaan sosial menurut Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 adalah semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga Negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.²⁶ Pada intinya, pemberdayaan sosial ini berorientasi bagaimana cara memberdayakan seseorang, keluarga, kelompok dan masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial agar mereka mampu memenuhi kebutuhan hidup secara mandiri.

²⁶ Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, Pasal 1 angka (10).

G. Metode Penelitian

Metode penelitian berisi tentang gambaran cara atau teknik yang akan digunakan dalam penelitian.²⁷ Guna mendapatkan dan pengolahan data diperlukan dalam kerangka penyusunan penulisan hukum ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1) Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan kualitatif deskriptif, yang dimaksud dengan metode pendekatan kualitatif deskriptif adalah pendekatan yang tertuju pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang. Dalam prakteknya tidak terbatas pada pengumpulan dan penyusunan klasifikasi data saja, tetapi juga menganalisis serta menginterpretasikan tentang arti data tersebut.

2) Lokasi Penelitian

Dalam melaksanakan penelitian ini agar data yang diperoleh sesuai dengan masalah yang diangkat maka penulis mengambil lokasi penelitian di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya Kota Yogyakarta yang bertugas menangani gelandangan dan pengemis (gepeng), selain itu terdapat beberapa tempat yang disinyalir menjadi sarang bagi gelandangan dan pengemis tersebut, antara lain kawasan Malioboro, Alun-Alun Utara,

²⁷ Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, *Pedoman Teknik Penulisan Skripsi Mahasiswa*, (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah Press, 2009), hlm. 5.

serta daerah sekitar Stasiun Lempuyangan, sehingga akan diperoleh data yang cukup untuk melaksanakan penelitian ini.

3) Jenis Data

Data sebagai suatu hasil dari penelitian berupa fakta atau keterangan yang dapat dijadikan bahan untuk dapat dijadikan suatu informasi memiliki peranan penting dalam suatu penelitian. Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Adalah data yang diperoleh dari obyek penelitian lapangan dengan cara mengumpulkan data-data yang berguna dan berhubungan dengan judul penulisan hukum dan permasalahan yang diangkat. Dalam hal ini data diperoleh secara langsung dari sumber pertama di lapangan yang meliputi data yang diberikan oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya Kota Yogyakarta.

b. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh dari keterangan atau fakta-fakta yang ada dan secara tidak langsung melalui bahan-bahan dokumen berupa peraturan perundang-undangan, buku kepustakaan diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

- 3) Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.
- 4) Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.
- 5) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No.14 Tahun 2007 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.
- 6) Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.
- 7) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 10 Tahun 2008 Tentang Pembentukan, Susunan, Kedudukan dan Tugas Pokok Dinas Daerah.
- 8) Peraturan Walikota Yogyakarta No. 75 tahun 2008 Tentang Fungsi, Rincian Tugas, dan Tata Kerja Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.
- 9) Peraturan Walikota Yogyakarta No. 76 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Susunan, Kedudukan, dan Rincian Tugas Unit Pelaksana Teknis Pada Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

4) Sumber Data

Sumber data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah:

a. Sumber Data Primer

Adalah sumber data yang diperoleh secara langsung dari lapangan yang meliputi keterangan atau data yang diberikan oleh pejabat yang berwenang, dalam hal ini adalah Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya Kota Yogyakarta.

b. Sumber Data Sekunder

Adalah sumber data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, dan lain sebagainya.

5) Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dimaksudkan sebagai cara untuk memperoleh data dalam penelitian yang mendukung dan berkaitan dengan masalah yang akan diteliti dalam penulisan hukum ini. Dalam penelitian ini penulisan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Pengamatan / Observasi

Observasi bisa diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan sistematis terhadap fenomena yang akan diteliti. Dalam penelitian ini peneliti langsung terjun ke lokasi penelitian dan melakukan pengamatan langsung terhadap obyek-obyek yang diteliti, kemudian dari pengamatan

tersebut melakukan pencatatan data-data yang diperoleh yang berhubungan dengan aktivitas penelitian. Metode pengumpulan data dengan menggunakan observasi dan pengamatan langsung adalah metode yang mengharuskan peneliti untuk melihat gejala sosial yang timbul dalam masyarakat dengan indera mata sendiri, tanpa menggunakan alat bantu yang lain. Pengamatan yang akan dilakukan yaitu di kawasan Jalan Malioboro, Stasiun Lempuyangan, dan Alun-Alun Utara.

b. Wawancara / Interview

Merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan wawancara atau tanya jawab secara langsung dengan responden, yaitu pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan permasalahan obyek yang akan diteliti. Dalam hal ini Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta. Kepala Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya, serta pihak-pihak lain yang terkait dengan penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) di wilayah Kota Yogyakarta.

6) Teknik Analisis Data

a. Pendekatan Deduktif

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan deduktif. Pendekatan deduktif adalah pendekatan secara teoritik untuk mendapatkan konfirmasi berdasarkan hipotesis dan observasi yang telah

dilakukan sebelumnya. Suatu hipotesis lahir dari sebuah teori, lalu hipotesis ini diuji dengan dengan melakukan beberapa observasi. Hasil dari observasi ini akan dapat memberikan konfirmasi tentang sebuah teori yang semula dipakai untuk menghasilkan hipotesis. Langkah penelitian seperti ini biasa juga disebut pendekatan dari atas ke bawah.

H. Sistematika Pembahasan

Bab Pertama dalam penelitian ini menjelaskan latar belakang yang menerangkan ruang lingkup dan posisi masalah yang akan diteliti dalam bentuk deduktif, artinya menjelaskan dari lingkup umum hingga menuju ke inti permasalahan. Kemudian mengidentifikasi masalah, yakni mendeteksi permasalahan yang muncul dan berkaitan erat dengan tema penelitian yang akan dikaji. Perumusan masalah dari identifikasi tersebut ditetapkan dari hal yang paling urgen dan berhubungan pula dengan judul penelitian. Selanjutnya yaitu tujuan penelitian, dalam hal ini menjelaskan mengenai sasaran yang ingin dicapai dengan dilaksanakannya penelitian ini, dan yang terakhir yaitu sistematika penulisan yang akan menggambarkan isi dari bab per bab.

Bab Kedua yakni berisi mengenai tinjauan umum tentang gelandangan dan pengemis, karakteristik, faktor penyebab munculnya gepeng, dan prinsip rehabilitasi sosial, sehingga dengan ini dimaksudkan akan lebih membuat mudah dalam menyusun hal selanjutnya yang berkaitan erat dengan penelitian ini.

Bab Ketiga dalam penelitian ini memaparkan gambaran umum UPT Panti Karya, sejarah berdiri, program kerja, hingga kebijakan panti terhadap penanganan gelandangan dan pengemis.

Bab Keempat akan memaparkan hasil penelitian, terdiri dari implementasi peraturan daerah yang terkait, bentuk upaya penanganan gelandangan dan pengemis, serta problem tumpang tindih kewenangan yang masih belum terselesaikan.

Bab Kelima, dalam bab ini memuat penjelasan mengenai simpulan hasil penelitian yang dipaparkan secara singkat, jelas dan mudah dipahami, dan sebagai pemungkas terdapat saran yang berisi tindak lanjut dari sumbangan penelitian terhadap bidang yang diteliti baik secara teoritis maupun praktis.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya, terkait dengan implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya Kota Yogyakarta dapat diambil kesimpulan bahwa secara teoritik, dalam upaya penanganan gelandangan dan pengemis yang terjaring razia telah menggunakan prinsip negara hukum. Di dalam konstitusi, setiap individu masyarakat memiliki hak untuk hidup dan ditanggung oleh negara, maka tentu hal ini menyangkut hak asasi manusia yang diperoleh setiap warga negara.

Pada dasarnya, setiap aturan yang dibuat oleh pemerintah yang bersinggungan langsung dengan hak dasar manusia adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara. Dalam rangka penanganan gelandangan dan pengemis, Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya telah menerapkan beberapa upaya yang termaktub pada Perda No. 1 Tahun 2014 diantaranya adalah upaya (1) Preventif, (2) Koersif, (3) Rehabilitasi, dan (4) Reintegrasi Sosial sudah dilaksanakan dengan cukup baik,

meskipun belum maksimal. Hal-hal yang mempengaruhi kurang maksimalnya implementasi Perda tersebut antara lain:

1. Dalam Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis terdapat nilai-nilai luhur dan kepedulian terhadap sosial yang selama ini terpinggirkan. Namun hal tersebut sering disalah artikan oleh gepeng sendiri yang menganggap peraturan tersebut kian membatasi kebebasan mereka dalam beraktifitas di jalanan. Di samping itu, karena Perda ini baru disahkan, sehingga dianggap perlu waktu untuk mengimplementasikan Perda penanganan gepeng ini.
2. Minimnya kesadaran masyarakat terhadap kepatuhan hukum, bahwa menggelandang dan mengemis di jalanan bukan menyelesaikan masalah, namun justru menjadikan problem tersebut kian menumpuk dan melebar.
3. Budaya meminta-minta yang masih mengakar menjadikan hal ini menjadi salah satu faktor belum terselesaikannya masalah gepeng. Memberi bantuan kepada mereka yang termarjinalkan bisa dengan cara lain yang lebih baik dan sesuai dengan prosedur, bukan memberi bantuan di jalanan. Karena hal tersebut semakin membuat keberadaan gepeng khususnya di Kota Yogyakarta kian menjamur.
4. Ketergantungan dana Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masih besar, meskipun belakangan sudah bekerja sama dengan pihak swasta,

namun hal tersebut belum mencukupi sehingga banyak kebijakan panti yang belum terealisasi.

5. Masih kerap terjadi tumpang tindih kewenangan terhadap penanganan gelandangan dan pengemis, hal tersebut terlihat di lapangan bahwa belum ditemukan definisi yang jelas antara gepeng dan anak terlantar. Hal ini terjadi pada UPT Panti Karya dengan UPT Panti Anak Wilosoprojo. Oleh karena yang terjadi adalah lempar kewenangan dan lepas tangan terhadap kewajiban masing-masing Unit Pelaksana Teknis (UPT).

B. Saran

Setelah penyusun melakukan penelitian tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya Kota Yogyakarta maka penyusun memberikan beberapa saran diantaranya:

1. Untuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya Kota Yogyakarta untuk lebih maksimal lagi dalam upaya penanganan gelandangan dan pengemis dengan jalan segera menerapkan keseluruhan yang terkandung dalam Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.
2. Kepada Pemerintah Kota Yogyakarta untuk segera mengambil inisiatif sikap guna menyelesaikan permasalahan tumpang tindih kewenangan dan kewajiban. Dengan terselesaikannya tumpang tindih kewenangan

antara Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya dan Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Anak Wilosoprojo tentunya hal tersebut akan mempermudah masing-masing Unit Pelaksana Teknis (UPT) dalam menyelesaikan tugas yang diemban guna mewujudkan Kota Yogyakarta bebas dari gelandangan dan pengemis pada tahun 2015.



DAFTAR PUSTAKA

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No.14 Tahun 2007 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 10 Tahun 2008 Tentang Pembentukan, Susunan, Kedudukan dan Tugas Pokok Dinas Daerah.

Peraturan Walikota Yogyakarta No. 76 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Susunan, Kedudukan, dan Rincian Tugas Unit Pelaksana Teknis Pada Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

Peraturan Walikota Yogyakarta No. 88 Tahun 2008 Tentang Fungsi, Rincian Tugas dan Tata Kerja Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta.

Buku Hukum

Effendi, Noer, *Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1993.

Fuady, Munir, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung, Refika Aditama, 2009.

Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, *Pedoman Teknik Penulisan Skripsi Mahasiswa*, Yogyakarta: Fakultas Syari'ah Press, 2009.

Ibrahim, Moh. Kusnardi dan Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Sinar Bakti, 1988.

Irsan, Koesparmono, *Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Yayasan Brata Bhakti, 2009.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekertaris Jendral MPR RI, 2010.

Marbun, SF., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1997.

Poerwadarminto, WJS., *Kamus Besar Bahasa Indoensia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1990.

Rais, Amien, *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Yogyakarta, Penerbit Aditya Media, 1995.

Sarwono, Sarlito Wirawan, *Masalah-Masalah Kemasyarakatan di Indonesia*, Jakarta, Sinar Harapan, 2005.

Sasangka, Hari, *Peraturan Perundang-Undangan Tentang Hak Asasi Manusia (Susunan dalam Satu Naskah)*, Bandung, CV. Mandar Maju, 2010.

Sihombing, M. Justin, *Kekerasan Terhadap Masyarakat Marginal*, Yogyakarta, Narasi, 2005.

Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2005.

_____, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta, Rajawali Press, 2003.

Sumarnonugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, Yogyakarta, Hanindita, 1991.

Suparlan, Parsudi, *Kemiskinan di Perkotaan*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1995.

Suud, M, *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2006.

Wirosardjono, Soetjipto, *Gelandangan dan Pilihan Kebijakan Penanggulangan*, Jakarta, LP3E, 1988.

Lain-lain

Andre Sujatmoko, “Sejarah Teori Prinsip dan Kontroversi HAM”, *Makalah*, disampaikan pada *training* metode pendekatan pengajaran, penelitian, penulisan disertasi, dan pencarian bahan-bahan hukum HAM bagi dosen-dosen hukum HAM, Yogyakarta 12-13 Maret 2009.

Balai Penelitian Kesejahteraan Sosial, 1979.

Buku Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelayanan Administrasi Perkantoran dan Kerumahtanggaan Di Panti Karya Karanganyar Kota Yogyakarta.

Buku Standar Operasional Prosedur (SOP), Penaungan, Pembinaan, dan Pemberdayaan di Panti Karya Karanganyar Kota Yogyakarta.

Data Dinas Sosial Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta hingga bulan Juli 2014.

Dirjen Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Departemen Sosial Republik Indonesia.

Ketut Sudhana Astika, “Budaya Kemiskinan di Masyarakat: Tinjauan Kondisi Kemiskinan dan Kesadaran Budaya Miskin di Masyarakat”, *Jurnal Ilmiah*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana Vol. I No. 01, Tahun 2010.

Laporan Kegiatan Pelayanan Gelandangan, Pengemis, dan Orang Terlantar di UPT Panti Karya Karanganyar Kota Yogyakarta, Tahun 2014.

Nitha Chitrasari, “Kinerja Dinas Sosial Kota Cilegon dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Cilegon”, *Skripsi*, Universitas Sultan Agung Tirtayasa, 2012.

Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial Departemen Sosial Republik Indonesia Tahun 2008.

<http://abilngaji.blogspot.com/2012/10/upt-panti-karya-yogyakarta.html?m=1>,

diakses pada hari Selasa, 18 Maret 2014.

[http://arifrohman-socialworker.blogspot.com/2011/02/modul-pelayanan-dan-](http://arifrohman-socialworker.blogspot.com/2011/02/modul-pelayanan-dan-rehabilitasi-sosial.html)

[rehabilitasi-sosial.html](http://arifrohman-socialworker.blogspot.com/2011/02/modul-pelayanan-dan-rehabilitasi-sosial.html), diunduh pada hari Kamis, 15 Oktober 2014.

id.wikipedia.org/wiki/Kota_Yogyakarta, diakses pada hari Rabu, 19 Maret 2014.

