

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk terbanyak ke-4 di dunia setelah negara China, India dan Amerika Serikat, dengan jumlah penduduk mencapai lebih dari 261 juta jiwa, provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak adalah Jawa Barat, Jawa Timur dan Jawa Tengah (BPS Indonesia 2017). Kepadatan penduduk menyebabkan berbagai masalah kependudukan seperti lahan pemukiman, lapangan pekerjaan dan berbagai masalah kesejahteraan sosial. Fokus utama yang dibahas adalah masalah kesejahteraan sosial yang dialami Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) diantaranya anak jalanan, fakir miskin, gelandangan, pengemis, pemulung atau tunawisma.

Salah satu hal yang dilakukan pemerintah adalah membangun panti sosial untuk menampung tunawisma dan anak jalanan. Pemerintah daerah sebagai lembaga yang memiliki kewenangan sebetulnya tidaklah berpangku tangan dan sudah beragam cara dilakukan dalam mencari solusi terbaik untuk mengatasi problematika yang ada, tetapi beragam kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah tersebut belum teruji keefektifannya. Gelandangan dan anak jalanan adalah objek dari pihak yang seringkali terkena dampak dari aturan daerah khususnya mengenai penataan kota karena mengurangi keindahan kota akan kehadiran mereka yang berkeliaran di pusat-pusat kota, ditambah lagi permasalahan pandemi Corona Virus (*covid 19*) yang saat ini sedang melanda dunia tak terkecuali Indonesia yang menambah semakin sulitnya kehidupan mereka.

Seperti yang kita ketahui bersama pada akhir tahun 2019 Virus Corona mulai mewabah di China, tepatnya di Provinsi Hubei dan pada pertengahan Januari 2020 dilaporkan di Kota

Wuhan China. Kasus perdana akan Virus Corona yang terdapat di China yang terdeteksi sampai 17 November 2019 didapatkan bahwa usia dari korban pertama yang terinfeksi penyakit virus corona ini ialah berasal dari kota Hubei dimana yang bersangkutan telah berusia paruh baya, yakni 55 tahun. Para Dokter yang berada di China baru sadar dan menyadari bahwa negara mereka menghadapi masalah yang serius pada penghujung bulan Desember 2019. Barulah setelah itu dari organisasi dunia PBB yang menangani masalah kesehatan yakni WHO menetapkan bahwa Virus ini menjadi pandemi global karena mengingat dampak yang diberikan sangatlah serius. *Melansir dari Kompas.com jum'at, 13 Maret 2020 | 11.12 WIB.* Penulis: Mela Arnani.

Salah satu Provinsi yang menjadi sorotan PMKS adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Yogya merupakan ibu kota Provinsi DIY yang menjadi destinasi favorit wisata bagi wisatawan lokal maupun mancanegara. Salah satu hal yang menjadi fokus sorotan adalah tunawisma atau gelandangan dan anak jalanan. Tunawisma (*homeless*) atau gelandangan merupakan manusia yang tidak mempunyai tempat untuk tinggal dalam waktu yang lama sehingga mereka biasanya terlantar di beberapa fasilitas umum seperti di bawah kolong jembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari. Sehingga gelandangan menjadi segelintir orang yang diacuhkan, terasing, dan dianggap mengganggu keberadaannya karena mereka seringkali ditemukan dalam kondisi yang kotor, kumuh, dan tidak lazim penampakannya, karena tidak mempunyai tempat permanen untuk berteduh dan beristirahat, maka kehidupan mereka terlihat sangat berbeda dengan masyarakat lain pada umumnya.

Anak jalanan adalah anak berusia dibawah 18 tahun yang bekerja atau dipekerjakan di jalan dan menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan. Seperti kita semua ketahui bahwa

anak adalah penerus peradaban bangsa ini dan juga merupakan aset bangsa yang penting dalam membawa negara ini menjadi berkualitas dan berjaya di mata dunia. Hak dan kebutuhan dasar anak yang paling dasar harus dimiliki oleh setiap individunya adalah hak untuk belajar, mendapatkan sandang, pangan, dan papan yang mencukupi sehingga mental serta perkembangan emosionalnya baik, juga bila kebutuhan dasar anak terpenuhi pun juga akan berpengaruh besar dalam perkembangan moralitas, sosial dan keluarga di kemudian hari. Demi tercapainya generasi emas yang menentukan nasib bangsa di masa akan datang maka anak berhak mendapatkan dukungan untuk mewujudkan dan mengembangkan diri akan kemampuan dirinya.

Pandangan tersebut tidak akan pernah menjadi kenyataan jika aset bangsa untuk masa depan (anak) masih berkeliaran di jalanan, khususnya di daerah Yogyakarta. Hal ini juga dapat memperburuk *image* dan keindahan kota Jogja itu sendiri sebagai destinasi wisata. Sedangkan gelandangan adalah suatu fenomena dari dampak yang ditimbulkan dari ketimpangan sosial, budaya, serta pastinya ekonomi, sehingga melahirkan kelas sosial kelas bawah dalam suatu kelompok masyarakat. Merupakan tugas pemerintah yang didukung oleh seluruh lapisan masyarakat agar kelas sosial bawah tersebut mendapatkan kehidupan yang lebih baik karena gelandangan sama halnya seperti manusia pada umumnya membutuhkan pekerjaan sehingga dapat hidup layak.

Kebijakan yang dilakukan pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah (Pemda) dirasa kurang menyentuh pihak-pihak (*stakeholder*) yang terkait dengan permasalahan dalam peraturan. Hal ini dapat berefek instan memberikan pengaruh nyata bagi kaum tunawisma mengingat para gelandangan dan anak jalanan masih betah berkeliaran di jalanan. Penyediaan Panti Sosial oleh pemerintah ini belum sepenuhnya menyentuh permasalahan yang sebenarnya

dari para gelandangan karena para gelandangan yang keluar masuk panti sosial dan keengganan mereka untuk kembali ke kampung halaman.

Gelandangan dan anak jalanan merupakan hal yang masih menjadi pekerjaan rumah (PR) untuk pemerintah sampai saat ini, karena masih banyak kita jumpai tunawisma dan anak jalanan yang masih terlihat diberbagai jalan di Indonesia termasuk Yogyakarta. Banyaknya tunawisma dan anak jalanan di kota Yogya menandakan belum mampunya pemerintah dalam menangani serta mewedahi tunawisma dan anak jalanan agar menjadi lebih sejahtera khususnya yang ada di kota Yogya.

Gelandangan dan anak jalanan tampaknya menjadi rona tersendiri yang mencoreng wajah perkotaan tak terkecuali di Yogyakarta. Sehingga timbul pertanyaan akan siapa yang paling bertanggung jawab dan patut dipersalahkan terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial dan cara untuk mengentaskan mereka dari lembah kemiskinan. Sampai saat ini para gelandangan, pengemis dan anak jalanan belum banyak tersentuh program-program yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat .Padahal jika mengacu pada Peraturan daerah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 pasal 21 menyebutkan bahwa, *setiap orang dilarang melakukan pergelandangan dan/atau pengemisan baik perorangan ataupun kelompok dengan alasan, cara, dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan dari orang lain*. 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.

Peran pemerintah untuk dapat menyelesaikan masalah sosial gelandangan teramat sangat penting, sebagaimana telah jelas diamanatkan dalam Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen keempat.

Pasal 27 Ayat(2) UUD 1945 berbunyi:

*“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*.Terlihat pada pasal ini telah diberikan penjelasan bahwa merupakan tugas dari pemerintah untuk berkewajiban untuk memberantas pengangguran dan harus mengusahakan supaya setiap warga negara dapat memperoleh pekerjaan dengan upah yang layak untuk hidup.

Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

*“Fakir miskin dan anak terlantar di pelihara oleh negara”*.Penjelasan sebagaimana termaktub jelas pada pasal ini bahwa negara Indonesia sebagaimana tertulis dalam aliena ke empat pembukaan UUD 1945, tertera bahwa negara harus bertanggung jawab sepenuhnya dan tidak boleh membiarkan menelantarkan dan melepaskan tanggung jawabnya kepada anak terlantar dan juga fakir miskin. Dalam bersikap sebetulnya pemerintah tidak boleh memberikan hukuman seperti yang terjadi pada banyak kasus dimana satuan polisi pamong praja menangkap dan melepaskan kembali fakir miskin dan anak terlantar tersebut. Pada pasal 27 ayat (2) dan pasal 34 ayat (1) UUD 1945 dijelaskan bahwa pemerintah secara penuh harus bertanggung jawab dalam memelihara mereka sampai pada akhirnya mampu memiliki kemampuan dan dapat dilepaskan kembali ke masyarakat. Dalam hal ini pemerintah, khususnya pemda Daerah Istimewa Yogyakarta harus banyak memperbaiki dan mengubah metode penanganan fakir miskin dan anak terlantar agar tidak menjadi gelandangan di wilayah administrasinya.

Dalam perundang-undangan sudah secara rinci dan jelas disebutkan bahwa dalam menangani gelandangan harus mampu merubah, membina, serta mengejawantahkan UU No.11

Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Yang mana hal tersebut diatur secara jelas pada Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 yang menangani aspek Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Tujuan kebijakan yang ingin dicapai dalam merealisasikan kehidupan yang lebih sejahtera untuk kaum pencilan di Indonesia dapat dikaitkan secara erat terhadap penerapan peraturan tersebut dalam kehidupan sehari-hari. Kebijakan negara yang disusun oleh para perwakilan pusat seperti undang-undang yang berlaku secara nasional, terkadang penerapannya di daerah diterapkan secara fleksibel dan sesuai dengan situasi dan kondisi dimana daerah tersebut berada. Kita dapat ambil contoh seperti Pemerintah Provinsi yang membuat peraturan yang diberlakukan secara regional di daerahnya saja (Peraturan Daerah). Dalam pengamalannya peraturan daerah memang penting karena mawadahi kepentingan daerahnya, seperti mengatur permasalahan sosial yang ada yakni pemukiman kumuh, gelandangan pengemis, serta pengangguran dan juga urbanisasi secara bijak.

Terlihat pada uraian diatas ada beberapa sifat dari kebijakan umum yang pada pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan karena ada beberapa kendala sehingga tidak dilaksanakan dan diimplementasikan. Kebijakan publik yang dicanangkan oleh pengusul dapat tidak berjalan dikarenakan dinamika sosial yang terjadi di masyarakat kita. Banyak faktor yang dapat saling mempengaruhi satu sama lainnya sehingga dapat menghambat implementasi peraturan daerah yang sudah sedemikian rupa dirumuskan dengan baik. Kebijakan publik jika pada pelaksanaannya gagal dan tidak cocok untuk digunakan maka sebaiknya direvisi dan diperbaiki agar dapat dilaksanakan meskipun tertunda. Kenyataan bahwa selama ini terdapat fakta akan program Dinas Sosial tidak berjalan sesuai dengan apa yang direncanakan menjadi pekerjaan rumah bagi kita semua, karena tidak semua hal dapat ditangani oleh aparat,

melainkan harus ada turut serta peran aktif masyarakat untuk mendukung serta memberikan sumbangan berupa ide maupun tenaga sehingga program pemerintah dapat berjalan optimal dan berkelanjutan.

Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan.

Implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang cukup kompleks, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Patut untuk menjadi catatan, bahwa penerapan kebijakan adalah urutan yang sangat penting dalam badan struktur kebijakan. Melalui tahapan prosedural ini diketahui bahwa proses kebijakan dapat dipengaruhi dan mempengaruhi level keberhasilan terhadap hasil akhir yang ingin dicapai. Peraturan dibuat untuk dipatuhi dan dilaksanakan, hal tersebut senada dengan pentingnya penerapan kebijakan secara langsung meskipun itu sederhana daripada hanya diam dan menjadi sebuah ide yang tidak pernah dilaksanakan. Kebijakan hanya akan berakhir menjadi angan-angan apabila tidak direalisasikan dan tersimpan dalam arsip belaka.

Sebagaimana yang kita ketahui di UUD 1945 pasal 34 ayat 1 yang menyebutkan bahwa; *fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara*, serta kehidupan yang layak yang berhak didapatkan oleh tuna wisma dan anak jalanan. Hal tersebut sesuai dengan pasal 27 ayat 2 yang berbunyi; *setiap warga negara berhak atas kehidupan yang layak*.

Ketidakmampuan pemerintah dalam menangani tuna wisma dan anak jalanan menunjukkan bahwa tidak efisiennya implementasi pemerintah dalam menangani tuna wisma dan anak jalanan. Sejatinya, hal penanganan tuna wisma dan anak jalanan telah diatur dalam

Perda Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Sedangkan fungsi Dinas Sosial yang menangani dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan teknis yang nantinya akan berpengaruh terhadap implementasi Perda itu sendiri. Hal tersebut telah diatur dalam peraturan Gubernur No. 46 Tahun 2008 tentang rincian tugas dan fungsi dinas dan Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) pada dinas sosial.

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum (Pasal 1 angka 1 PP 31/1980).

Sebagai contoh daerah yang masih sering terlihat tunawisma ialah di seputaran Taman Budaya Yogyakarta, Pasar Bering Harjo, dan Progo (salah satu pusat perbelanjaan) terutama pada malam hari. Karena banyak dari mereka yang istirahat atau tidur di daerah tersebut. Sedangkan kalau anak jalanan lebih sering kita jumpai dilampu merah atau jalan-jalan di seputar Yogyakarta sedang mengamen.

Dari contoh diatas, itu adalah bukti nyata bahwa masalah tunawisma dan anak jalanan masih belum teratasi dengan baik, karena masih banyak dari mereka yang terlihat di beberapa sudut Kota Yogyakarta.

Fakta tersebut merupakan fenomena sosial yang harus kita hadapi bersama. Bukti nyata bahwa masalah tersebut belum teratasi dengan baik karena permasalahan gelandangan dan pengemis tidak lepas dari keadaan negara kita yang masih menyandang status negara berkembang sehingga penanggulangannya masih belum maksimal. Fenomena bahwa jumlah gelandangan dan pengemis tidak dapat teratasi dari tahun ke tahun dikarenakan belakangan ini

pengemis sudah menjadi profesi dan bukan lagi sebagai keterpaksaan. Mudahnya pengemis mendapatkan uang adalah salah satu alasan yang membuat mereka tetap memilih menggantungkan hidupnya dijalanan.

Untuk mengetahui jumlah angka dari PMKS yang ada di Yogyakarta, mari kita lihat dari data yang disajikan Dinas Sosial Provinsi Yogyakarta pada tahun 2017. Berikut data lengkapnya akan disajikan dibawah dengan lebih detail.

**Tabel 1.1**  
**Data Jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Tahun 2017**

1.	Anak Berhadapan Dengan Hukum	219	Anak
2.	Anak Balita Terlantar	1309	Anak
3.	Anak Dengan Kedisabilitas	2983	Anak
4.	Anak Jalanan	348	Anak
5.	Anak Korban Tindak Kekerasan	11	Anak
6.	Anak Memerlukan Perlindungan Khusus	101	Anak
7.	Anak Terlantar	13960	Anak
8.	Bekas Warga Binaan LembagaPemasyarakatan	170	Orang
9.	Fakir Miskin	367.540	Keluarga
10.	Gelandangan	236	Orang
11.	Korban Bencana Alam	433	Orang
12.	Korban Bencana Sosial	29	Orang
13.	Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis	4.943	Orang
14.	Kelompok Minoritas	1.168	Orang
15.	Korban Penyalahgunaan Napza	500	Orang
16.	Korban Traficking	2	Orang
17.	Korban Tindak Kekerasan	829	Orang
18.	Lanjut Usia Terlantar	45.765	Orang
19.	Orang dengan HIV/AIDS	3104	Orang
20.	Penyandang Disabilitas	26.547	Orang
21.	Pemulung	511	Orang
22.	Pengemis	170	Orang
23.	Pekerja Migran Bermasalah Sosial	361	Orang
24.	Perempuan Rawan Sosial Ekonomi	12.405	Orang
25.	Tuna Susila	406	Orang

(Sumber: <http://dinsos.jogjaprovo.go.id/download/data-pmks-dan-psks-2017/>)

**Tabel 1.2**

**Data Jumlah Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS) Tahun 2017**

1.	Pekerja Sosial Profesional Pekerja Sosial Fungsional	1	Orang
2.	Pekerja Sosial Masyarakat	4960	Orang
3.	Taruna Siaga Bencana	1058	Orang
4.	Lembaga Kesejahteraan Sosial	372	Lembaga
5.	Karang Taruna	438	Lembaga
6.	Lembaga Konsultasi Kesejahteraan Keluarga	11	Lembaga
7.	Keluarga Pioner	30	Keluarga
8.	Wahana Kesejahteraan Sosial Keluarga Berbasis Masyarakat	193	Lembaga
9.	Wanita Pemimpin Kesejahteraan Sosial	-	Orang
10.	Penyuluh sosial	59	Orang
11.	Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan	78	Orang
12.	Dunia Usaha	42	Lembaga

(Sumber: <http://dinsos.jogjaprov.go.id/download/data-pmks-dan-psks-2017/>)

Sesuai yang diamantkan oleh undang-undang pasal 34 ayat (1) 1945 yang berbunyi:

*“Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”* pasal ini memberikan pengertian bahwa negara tak bisa melepaskan pertanggung jawabannya terhadap fakir miskin dan anak-anak terlantar, akan tetapi mengupayakan kehidupan yang layak untuk mereka.

Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta yang menangani masalah sosial khususnya gelandangan dan pengemis akan sangat berperan sekali dalam mengatasi masalah gelandangan dan pengemis yang semakin lama semakin rumit. Dalam Pasal 22 Perda tersebut dinyatakan bahwa:

(1) Setiap orang/lembaga/badan hukum dilarang memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum.

(2) Pemberian uang dan/atau barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disalurkan melalui lembaga/badan sosial sesuai peraturan perundang-undangan.

Hal ini menarik perhatian publik tentang larangan memberi uang kepada gelandangan dan pengemis. Jika seseorang melanggar ketentuan tersebut dijatuhi sanksi berupa pidana penjara 10 hari dan denda Rp 1 juta. Kepala Dinas Sosial (Dinsos) DI Yogyakarta, Drs. Untung Sukaryadi, M.M., menyatakan, perda tersebut efektif berlaku mulai 1 Januari 2015. Adapun tujuan penetapan larangan memberi uang kepada gepeng untuk menciptakan Yogyakarta yang nyaman dan aman, untuk mendukung penyelenggaraan pariwisata yang bebas dari gangguan gepeng. Dia mengatakan, peraturan daerah tersebut proses sosialisasinya dianggap cukup memadai sejak setahun silam, baik sosialisasi terbatas di tingkat draf akademik, pembahasan di legislatif maupun pasca perda disahkan oleh DPRD.

<http://www.pikiranrakyat.com>, "Pemberi Uang untuk Gepeng Dikenakan Denda Rp 1 Juta" 10 April, 2015 - 14:53 WIB



Gambar 1. Papan Penyuluhan mengenai Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2014.

Gambar diatas adalah himbauhan dari pemerintah daerah Yogyakarta yang menunjukkan larangan untuk memberikan uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis di jalan raya. Selain itu, diiklan tersebut juga tertera hukuman bagi pelanggarnya mulai dari hukuman denda berupa materi (uang) sampai hukuman pidana (kurangan penjara).

## **1.2 Rumusan Masalah**

- a. Bagaimana implementasi Perda No. 1 Tahun 2014 Pemda kota Yogyakarta dalam menekan angka tunawisma dan anak jalanan pada tahun 2020?
- b. Faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi Perda Pemda Yogyakarta dalam menekan angka tunawisma dan anak jalanan pada tahun 2020?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui seberapa efektif implementasi Perda Pemda kota Yogyakarta dalam menekan angka tunawisma dan anak jalanan pada tahun 2020.
- b. Untuk mengetahui Faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi Perda Pemda Yogyakarta dalam menekan angka tuna wisma dan anak jalanan pada tahun 2020?

## **1.4 Manfaat Penelitian**

- a. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dan menambah referensi penelitian Ilmu Pemerintahan dan menjadi masukan untuk penelitian selanjutnya.

- b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk pemangku kepentingan serta pejabat pemerintah.

## **1.5 Tinjauan Pustaka**

Dalam situasi pandemi covid 19 seperti sekarang ini Perda Pemda Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 cukup menarik untuk dibahas, pasalnya situasi saat ini sangat berbeda dan memberikan tantangan tersendiri bagi dinas sosial dalam implementasinya. Akan tetapi ada baiknya kita melihat hasil penelitian sebelumnya untuk mengetahui seperti apa implementasi dinas sosial dalam menangani masalah tersebut sebelum adanya pandemi seperti sekarang ini.

Pada tahun 2015 Norika Priyantoro mahasiswa UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta pernah membahas tentang masalah ini di dalam skripsinya yang berjudul “ Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dalam Prespektif Siyasah”. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa; terdapat 3 kriteria akan permasalahan sosial, yakni terdapat konflik kesenjangan, perkembangan manusia, serta penyimpangan perilaku.

Bentuk upaya-upaya pemerintah Yogyakarta dalam menangani gelandangan dan pengemis adalah dengan cara memberikan ketrampilan, pelatihan kerja, dan hak untuk bertahan hidup dengan cara menempatkan para gelandangan dan pengemis disebuah penampungan yang disebut rumah singgah. Disana para gelandangan dan pengemis dilatih untuk bercocok tanam dan menyalurkan bakatnya agar bakatnya dapat dinilai dengan materi atau sebagainya. Pelatihan menjahit dan membuat kue bagi yang perempuan dan pembuatan mebel, batako bagi yang laki-laki. Pemerintah juga memberikan kebutuhan dasar hidup berupa makanan, pakaian, hunian dan sebagainya.

Terdapat program yang cukup penting yaitu berupa pengalokasian para gepeng (gelandangan dan pengemis) ditempat penampungan yang dikenal dengan nama “Desaku Menanti”. Program ini sebagai wujud dari transmigrasi dalam lingkup wilayah yang bertransformasi menjadi bentuk penanganan. Pada pelaksanaannya program ini diberikan waktu selama 5 bulan dengan cara pemberian fasilitas rumah dan tanah untuk diolah, kemudian pelatihan keterampilan di camp, lalu setelah program berakhir di akhir bulan kelima maka mereka dipersilahkan untuk pulang tanpa tangan kosong, tetapi sudah memiliki berbagai keterampilan yang diajarkan selama camp di program Desaku Menanti. Program ini sudah diterapkan dengan mematuhi prosedur yang dituliskan dalam SOP (Standar Operational Procedure).

*Norika Priyantoro "Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dalam Prespektif Siyasaah (studi pasal 24 Perda DIY no 1 tahun 2014)". Skripsi Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, (tahun 2015).*

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Faiz Amrizal Satria Dharma pada tahun dan kota yang sama dengan penelitian Norika Priyantoro mengungkapkan bahwa, Unit Pelaksana Teknis (UPT) Panti Karya Yogyakarta sudah menerapkan prinsip negara hukum dalam menangani gelandangan dan pengemis seperti yang termaktub dalam Perda No. 1 Tahun 2014, diantaranya menggunakan cara preventif, koersif, rehabilitasi, dan reintregasi dengan cukup baik walaupun belum maksimal. Kurang maksimalnya implementasi Perda tersebut dikarenakan;

1. Salah paham dari para gelandangan dan pengemis yang mengartikan bahwa penerapan peraturan tersebut akan menghambat rutinitas keseharian mereka di jalanan
2. Ketidapatuhan masyarakat kepada peraturan yang telah dibuat, gelandangan dan pengemis jumlahnya meningkat dan menumpuk karena dianggap sebagai jalan tercepat dalam menyelesaikan masalah ekonomi yang mendera, yakni dengan cara mengemis.
3. Mengemis sudah menjadi budaya, yang mana hal ini patut dirubah mengingat kebiasaan ini bukanlah hal yang baik dan tidak disenangi oleh banyak orang. Pemberi nafkah yang memberikan sebagian hartanya kepada pengemis sepatutnya bisa dilakukan dengan cara lain dan sesuai dengan prosedur yang ada. Pembiaran berdampak negatif karena akan menjadi bom waktu di kemudian hari.
4. Kemandirian UPT (Unit Pelaksana Teknis) Panti Karya kepada darimana sumber dana berasal yakni dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masih

besar, solusi jangka panjang dan pendek seperti bekerjasama dengan pihak swasta pun masih belum menunjukkan hasil yang signifikan dalam menurunkan angka gepeng.

5. Adanya konflik kewenangan membuat kebijakan menjadi tidak efektif karena terkadang menimbulkan masalah baru. Hal yang terjadi adalah lempar kewenangan dan lepas tangan terhadap kewajiban masing-masing Unit Pelaksana Teknis (UPT).

*Faiz Amrizal Satria Dharma “Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis”. Skripsi Fakultas Syari’ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, (tahun 2015).*

Skripsi Ilham Primadin Ardyansyah pada tahun 2018 mengungkapkan bahwa implementasi yang dilakukan dinas sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis dengan cara preventif, koersif, rehabilitatif, dan reintegrasi sosial. Hasil penelitian ini sama dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Faiz Amrizal Satria Dharma mahasiswa UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta yang dilakukan tahun 2015.

*Ilham Primadin Ardyansyah “Tinjauan Hukum Pidana Islam Terhadap Tindak Pidana Perberian Uang dan/atau Barang Ditempat Umum Dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis”. Skripsi Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, (tahun 2018).*

Skripsi Muchlis Laksmana Putra pada tahun 2019 mengungkapkan hal yang sama seperti diatas, implementasi dinas sosial Yogyakarta melakukan langkah preventif, koersif, rehabilitasi, dan upaya reintegrasi sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis yang ada di Yogyakarta.

*Muchlis Laksana Putra “Implementasi Peraturan Daerah No 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta”’. Skripsi Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, ( tahun 2019).*

Penelitian Novita Nur Syahroni dan Drs. Argo Pambudi, M.Si, Universitas Negeri Yogyakarta melakukan penelitian di Kabupaten Bantul dengan menggunakan acuan Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 tahun 2014. Hasil penelitian ini memaparkan bahwa implementasi dinas sosial di Kabupaten Bantul meliputi upaya preventif, koersif, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial bahkan sanksi hukum, baik denda maupun pidana. Jadi tidak sekedar razia saja yang dilakukan oleh SatPolPP setempat.

*Novita Nur Syahroni dan Drs. Argo Pambudi, M.Si, Universitas Negeri Yogyakarta “Implementasi Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kabupaten Bantul”’.*

Penelitian Rina Rohmaniyati menemukan beragam fakta menarik, yang mana penelitian dilakukan di Lembaga Sosial Hafara, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta. Mengungkapkan bahwa, penanganan gelandangan dan pengemis menggunakan peraturan perundang-undangan yaitu Perda Nomor 1 tahun 2014 untuk menjadi solusi dalam penanggulangan permasalahan Gepeng. Berdasarkan peraturan daerah tersebut penanggulangan gelandangan dan pengemis dibagi tiga (3) bentuk usaha yang dilakukan secara terorganisir sebagai berikut.

1. Usaha Preventif.

Usaha ini meliputi; penyuluhan, bimbingan, latihan, pemberian bantuan, pengawasan, dan pembinaan lanjutan.

## 2. Usaha Represif.

Usaha ini dilakukan untuk menghilangkan pergelandangan dan pengemis serta mencegah perluasannya di masyarakat. Usaha ini meliputi; razia, penampungan sementara untuk diseleksi dan pelimpahan.

## 3. Usaha Rehabilitatif.

Usaha ini bertujuan agar gelandangan dan pengemis memiliki kembali kemampuan untuk hidup secara layak sesuai harkat dan martabat manusia. Usaha ini meliputi; penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali ke masyarakat, pengawasan, dan pembinaan lanjutan.

Terdapat beberapa program yang diberdayakan serta telah dilakukan di Lembaga Sosial Hafara bagi warga binaan eks Gepengnya yaitu melalui program Usaha Ekonomi Produktif (UEP). Usaha Ekonomi Produktif (UEP) adalah suatu kegiatan ekonomi yang dilakukan dengan penuh keyakinan dan secara terus menerus melalui berbagai cara untuk meningkatkan pemanfaatan nilai-nilai dari faktor-faktor produksi (sumber daya produktif) secara efektif dan efisien sehingga dapat menghasilkan barang dan atau jasa yang dapat digunakan untuk mencukupi kebutuhan hidup..

*Artikel Jurnal Rina Rohmaniyati “Pemberdayaan Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) Melalui Usaha Ekonomi Produktif (UEP) di Lembaga Sosial Hafara, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta” tahun 2016. Jurusan Pendidikan Luar Sekolah, Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Negeri Yogyakarta.*

Dari beberapa tinjauan pustaka yang dipaparkan diatas, semuanya mengatakan bahwa implementasi yang dilakukan dinas sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis menggunakan langkah preventif, koersif, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial.

## **1.6 Kerangka Dasar Teori**

Untuk memberikan gambaran tentang kajian dalam penelitian ini, peneliti akan mendasarkan pada dasar teori yang digunakan sebagai acuan untuk menjelaskan fenomena yang dikaji atau diteliti.

Tunawisma dan anak jalanan adalah masyarakat yang belum bisa memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dan digolongkan ke dalam kategori masyarakat miskin. Penanganan terhadap tunawisma dan anak jalanan harus segera diupayakan pemerintah, supaya mereka mempunyai kehidupan yang layak sebagaimana mestinya dan untuk mengangkat derajat mereka sebagai manusia dalam kehidupan sosial seperti masyarakat yang lainnya.

Mendekati masalah kemiskinan ada dua macam perspektif yang lazim dipergunakan, seperti yang dikutip oleh Devi Ambar Sari dari Usman Sunyoto dalam skripsinya, yaitu: perspektif kultural (cultural perspective) dan perspektif structural atau situasional (situational perspective). Mengatasi masalah kemiskinan memiliki tekanan, acuan dan metodologi tersendiri yang berbeda dari masing-masing perspektif. Tiga tingkat analisis yang dimiliki perspektif kultural dalam mendekati masalah kemiskinan; perseorangan, masyarakat, keluarga. Pada level perseorangan kemiskinan ditandai dengan sifat a strong feeling of marginality seperti sikap fatalisme, apatisme, parokial atau pasrah pada nasib, boros, tergantung dan inferior.

Pada level keluarga, total dari jumlah anggota keluarga yang banyak ditandai dengan kemiskinan dan free union or consensual marriages. Pada level masyarakat, angka kemiskinan dapat terlihat dan diindikasikan oleh kaum miskin yang tidak terintegrasi dengan institusi-institusi

masyarakat secara efektif. Hal ini seringkali diperoleh perlakuan sebagai obyek yang perlu digarap dari pada subyek yang diberi peluang untuk berkembang.

Dampak dari sistem ekonomi yang mengutamakan akumulasi kapital dan produk-produk teknologi modern dapat dilihat dari masalah kemiskinan menurut perspektif situasional. Penetrasi kapital antara lain program-program pembangunan yang dinilai lebih mengutamakan pertumbuhan (growth) dan kurang memperhatikan permasalahan hasil pembangunan. (Usman Sunyoto, 2012:127-128).

*Skripsi Devi Ambar Sari, mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, tahun 2017 halaman 10-11.*

Dalam menangani tunawisma dan anak jalanan yang ada di Kota Yogyakarta, Pemda/Dinas Sosial menggunakan upaya sebagai berikut:

1. Upaya Preventif
  - a. Pencegahan
  - b. Pelatihan keterampilan, kerja magang, serta ekstensifikasi kerja.
  - c. Menaikan level kesehatan.
  - d. Fasilitas bertempat tinggal.
  - e. Meningkatkan level pendidikan.
  - f. Memberikan pengajaran serta transfer ilmu.
  - g. Maklumat reklame secara luas di fasilitas umum.
  - h. Pendampingan sosial.
  - i. Bantuan sosial.
2. Upaya Koersif

- a. Penertiban.
  - b. Penjangkauan.
  - c. Pembinaan di Panti Sosial.
  - d. Pelimpahan.
3. Upaya Rehabilitasi
- a. Memberikan semangat dan diagnosis secara sosial
  - b. Merawat dan mendampingi
  - c. Pelatihan vokasional.
  - d. Pendampingan binaan mental spiritual.
  - e. Binaan fisikal.
  - f. Bimbingan sosial dan konseling psikososial.
  - g. Pelayanan aksesibilitas.
  - h. Membantu dalam asistensi hubungan sosial.
  - i. Bimbingan resosialisasi.
  - j. Bimbingan kontinuitas.
  - k. Rujukan.
4. Upaya Reintegrasi Sosial
- a. Bimbingan resosialisasi.
  - b. Koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota.
  - c. Pemulangan.
  - d. Pembinaan lanjutan.

## 1.7 Definisi Konsepsional

Dalam menangani tunawisma/gepeng, dibagian ini akan dipaparkan beberapa konsep yang berhubungan dengan penelitian:

### a. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan langkah nyata dari pelaksanaan kebijakan yang mana telah dirumuskan dan disahkan oleh pemerintah, yang dilakukan oleh pelaksana sebagai pihak yang bertanggung jawab atas implementasi kebijakan tersebut.

### b. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah peraturan yang dibuat oleh DPR Provinsi dengan persetujuan Kepala Daerah, seperti Gubernur, Bupati/Wali Kota. Dan setelah disetujui oleh Kepala Daerah tersebut, barulah Perda itu sah dan wajib diundangkan. Seperti dalam penelitian ini, peraturan daerah yang digunakan adalah Perda No. 1 Tahun 2014 yang telah disahkan dan diundangkan oleh pemerintah D.I. Yogyakarta.

### c. Tunawisma

Tunawisma adalah orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap. Biasanya mereka tinggal dibawah kolong jembatan, tempat umum, atau fasilitas publik lainnya. Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari, mereka mengandalkan belas kasihan dari orang lain seperti mengemis atau menjadi pemulung.

## **1.8 Definisi Operasional**

Dalam penelitian ini, definisi operasional lebih mengacu kepada langkah implementasi yang bersifat preventif, koersif, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial. Untuk mengetahui empat langkah implementasi dari Perda tersebut, berikut isi pokok yang akan peneliti bahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Preventif
  - Bantuan sosial.
2. Koersif
  - Penertiban.
3. Rehabilitasi
  - Pembinaan kewirausahaan.
4. Reintegrasi Sosial
  - Bimbingan resosialisasi.
  - Pemulangan.
  - Pembinaan lanjutan.

## **1.9 Metode Penelitian**

Dalam sebuah karya ilmiah, metode penelitian adalah salah satu instrumen yang dibutuhkan oleh seorang peneliti dalam melakukan risetnya. Begitu juga dengan penulisan karya ilmiah ini yang membutuhkan sebuah metodologi yang bisa dijadikan acuan/arah dalam melakukan penelitian. Karena metodologi merupakan sebuah arah yang menentukan teknik riset sebagai tuntunan berfikir agar lebih sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Oleh karena itu, disini peneliti memilih menggunakan metodologi yang dianggap cukup efektif dalam melakukan riset terkait hal yang ingin dikaji atau diteliti, yaitu metodologi kualitatif.

Karena dengan metode ini, langkah yang biasanya digunakan dalam melakukan riset adalah dengan cara wawancara dan observasi. Wawancara dilakukan terhadap pelaku atau obyek penelitian yaitu tunawisma dan anak jalanan serta Dinas Sosial selaku dinas yang menangani masalah tersebut. Sedangkan observasi digunakan untuk melihat fakta hukum dan fakta sosial mengenai hal yang hendak dikaji, khususnya yang ada di Kota Yogyakarta.

Metodelogi ini dipilih, karena penelitian ini adalah penelitian sosial yang seringkali dihadapkan dengan masalah yang kompleks dan selain itu, metode kualitatif ini mensyaratkan peneliti dengan informan lebih mendalam, valid, sehingga penelitian ini dapat dipercaya dan memudahkan peneliti dalam melakukan analisis data yang akan disajikan secara manual (bahasa). Jika ada angka-angka, maka angka tersebut hanyalah alat pendukung analisa.

#### a. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kota Yogyakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, lokasi ini dipilih secara *purposive* yaitu dipilih dengan sengaja. Hal yang menjadi pertimbangan utama adalah kota Jogja sebagai tempat tujuan wisata lokal maupun mancanegara yang seharusnya mereka lebih mudah memperoleh pekerjaan yang layak tanpa harus hidup menjadi gelandangan. Disisi lain juga hal ini mengurangi keindahan Kota Jogja itu sendiri sebagai tujuan wisatawan untuk berlibur.

Adapun titik lokasi yang dijadikan penelitian antara lain, pasar Bering Harjo, samping Progo (salah satu pusat perbelanjaan yang ada di Jogja), disekitar area Taman Budaya Yogyakarta, dan Dinas Sosial Kota Jogja sebagai dinas yang berkepentingan dalam pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen.