

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemiskinan merupakan salah satu dampak dari belum konsisten dan belum terkoordinasinya penanganan masalah-masalah sosial ekonomi yang ada. Di samping itu orientasi penanganan belum berdasarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat serta pemanfaatan potensi lokal yang belum maksimal. Faktor penyebab kemiskinan bisa jadi berasal dari internal (keterbatasan pendidikan, pengetahuan, akses kesehatan, kurang memiliki keterampilan memberdayakan potensi) dan eksternal (kebijakan pemerintah, bencana sosial dan alam yang terjadi). Masalah kemiskinan di Indonesia berdampak negatif terhadap peningkatan arus urbanisasi dari daerah pedesaan ke kota-kota besar termasuk Kota Yogyakarta untuk mendapatkan penghidupan yang lebih.

Kemiskinan pada umumnya disebabkan oleh ketidak berdayaan seseorang pada usia kerja, serta sulitnya mendapatkan pekerjaan atau pemutusan hubungan kerja akibat krisis ekonomi yang berakibat terjadinya pengangguran. Menurut Soetomo dalam bukunya mengemukakan bahwa penyebab kemiskinan bisa datang dari aspek individu. Ia menjelaskan bahwa kemiskinan merupakan akibat dari rasa malas, rendahnya kemampuan untuk

menanggapi persoalan disekitarnya ¹. Selain itu, pendidikan yang rendah ternyata juga besar pengaruhnya terhadap masalah kemiskinan. Dampak positif dan negatif tampaknya semakin sulit dihindari dalam pembangunan, sehingga diperlukan usaha untuk lebih mengembangkan dampak positif pembangunan serta mengurangi dan mengantisipasi dampak negatifnya. Padahal disisi lain mereka adalah warga yang memiliki hak dan kewajiban yang sama, sehingga mereka perlu diberikan perhatian yang sama untuk mendapatkan penghidupan yang layak sebagaimana pasal 34 ayat 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, yang menyebutkan bahwa fakir miskin dan anak terlantar di pelihara oleh negara². Hal ini menunjukkan bahwa negara memiliki mandat untuk memberi perlindungan, khususnya kepada fakir miskin, anak terlantar, dan memberdayakan masyarakat yang lemah kepada kehidupan yang bermartabat.

Kehidupan keluarga miskin di kota sangat kompleks, tekanan hidup yang sangat keras dan khas, karena mereka harus memenuhi kebutuhan hidup dengan penghasilan yang sangat rendah dan tidak memadai, dikatakan khas karena kehidupan keluarga miskin terhimpit persoalan keterbatasan ekonomi, dan kesulitan akses layanan publik. Dari keterbatasan tersebut berakibat pada buruknya kualitas hidup keluarga tersebut (kualitas kesehatan, pendidikan, dll).

¹ Soetomo, 2008, *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 319

² Pasal 34 ayat Undang Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Secara umum kondisi kemiskinan ini tidak terlepas dari faktor fisik dan non fisik di kota, yaitu penataan kota dan struktur sosialnya. Adanya penataan kota yang kurang menguntungkan menjadi peluang bagi keluarga miskin untuk tinggal di wilayah kumuh atau marginal. Keadaan yang demikian mengakibatkan kehidupan yang terasingkan baik secara sosial ekonomi maupun politik, berdampak pada ketidaksejahteraan keluarga, dan rendahnya tingkat kemandirian. Artinya dalam pemenuhan kebutuhan mereka memerlukan uluran dari pihak lain. Beberapa timbulnya kemiskinan setiap tahun disebabkan kurangnya atau tidak adanya pendidikan, tidak memiliki keterampilan yang sesuai dengan pasar kerja, sedikit lapangan kerja yang tersedia, penghasilan yang diperoleh kurang memadai, dan lahan yang semakin menyempit. Oleh sebab itu orang-orang yang tidak memiliki pendidikan dan keterampilan, tidak memiliki pekerjaan tetap dan layak, dan karena tidak memiliki penghasilan inilah yang kemudian menyebabkan kaum marginal mencoba segala upaya untuk tetap bertahan hidup salah satunya dengan menjadi seorang pemulung, pengamen, pengemis, gelandangan, dan lain-lain. Selain itu menjadi seorang pengemis penghasilannya bahkan ada yang lebih besar dibanding pekerja tetap dan layak.

Akhir-akhir ini semakin sering kita menjumpai banyaknya gelandangan, pengemis, maupun pekerja anak yang berada dibawah kota, fasilitas-fasilitas umum, *traffic light* bahkan hingga masuk pada wilayah kampus dan pemukiman warga.

Tampaknya gelandangan dan pengemis tetap menjadi masalah dari

tahun ke tahun, baik bagi wilayah penerima (perkotaan) maupun bagi wilayah pengirim (pedesaan) walaupun telah diusahakan penanggulangannya secara terpadu di wilayah penerima dan pengirim. Setiap saat pasti ada sejumlah gepeng yang kena razia dan dikembalikan ke daerah asal setelah melalui pembinaan.

Pengemis adalah sebutan bagi “Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial”, diantara sebutan-sebutan lain, seperti gelandangan, anak jalanan, anak terlantar, balita terlantar, dan sebagainya. Selama ini masalah sosial tersebut tidak kunjung dapat diatasi, atau paling tidak dikurangi. Seiring dengan kemiskinan dan tidak meratanya kesejahteraan secara ekonomi maupun sosial, pengemis hidup jauh dari kesejahteraan sosial yang diamanatkan Undang-undang. Didalam Undang-Undang No 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, “Kesejahteraan Sosial adalah terpenuhinya kebutuhan material, spritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”.³

Kota Yogyakarta merupakan kota pelajar yang menampung banyak pelajar serta mahasiswa dari seluruh penjuru Indonesia. Memiliki luas areal 46 km dengan jumlah penduduk 388.627 orang, sehingga kota ini sudah menjadi kota yang cukup padat penduduk Berdasarkan data Dinas Sosial Kota Yogyakarta tahun 2014 menyebutkan bahwa ada 161 gelandangan, 191 pengemis, dan 296 gelandangan psikotik.⁴ Dengan meningkatnya jumlah

³ Pasal 1 Undang Undang No 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

⁴ AstamaIzqi, 2015, *Targetkan Bebas Gepeng Pada 2015, Berikut Program Unggulan Dinsos DIY*, <http://www.jogjadaily.com>, (Diakses pada hari Senin tanggal 8 Februari 2021 pada pukul 12:08 WIB)

gepeng tersebut, kenyamanan masyarakat menjadi terganggu dan kondisi ini dapat menurunkan citra DIY sebagai kota wisata, budaya, maupun pendidikan di Indonesia. Untuk itu, Diperlukan kebijakan yang tepat serta strategi implementasi yang efektif dari pemerintah sendiri untuk menanggulangi permasalahan tersebut.⁵

Peraturan Pemerintah RI Nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis juga menegaskan bahwa gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁶ Larangan mengemis atau menggelandang juga diatur dalam pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana seperti dibawah ini:

Pasal 504 KUHP

1. Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karna melakukan pengemisan dengan pidana paling lama enam minggu.
2. Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Pasal 505 KUHP

⁵ Bayu Mitra A. Kusuma & Theresia Octastefani, "Melawan Budaya Kemiskinan Strategi Implementasi Perda Penanganan Gepeng di Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*, Vol. 7, No 1, (2018), hlm. 13-30.

⁶ Peraturan Pemerintah RI Nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan pengemis

1. Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
2. Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.⁷ Adapun larangan untuk mengemis dan bergelandangan diatur dalam

Peraturan Daerah Provinsi DIY No.1 Tahun 2014, yaitu:

Pasal 21

Setiap orang dilarang:

1. Melakukan pergelandangan dan/atau pengemisan baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan oranglain.
2. Memperalat orang lain dengan mendatangkan seseorang/beberapa orang baik dari dalam Daerah ataupun dari luar Daerah untuk maksud melakukan pergelandangan dan/ataupengemisan.
3. Mengajak, membujuk, membantu, menyuruh, memaksa, dan mengkoordinir orang lain secara perorangan atau berkelompok sehingga menyebabkan terjadinya pergelandangan dan/atau pengemisan.

⁷ Pasal 505 Kitab Undang Undang Hukum Pidana Tentang Gelandangan dan Pengganggu Ketertiban Umum

Pasal 22

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.⁸

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Peran Dinas Sosial dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apa yang Menghambat Upaya Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana peran Dinas Sosial Kota Yogyakarta dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor penghambat upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Dapat menambah dan memberikan ilmu pengetahuan bagi penulis dan

⁸ Pasal 21 dan Pasal 22 Peraturan Daerah Provinsi DIY No.1 Tahun 2014

pembaca dalam mendalami Manfaat Praktis peran Dinas Sosial Kota Yogyakarta dalam menanggulangi pengemis dan gelandangan dan Diharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum administrasi negara.

2. Manfaat Praktis

Dapat mengetahui apakah Dinas Sosial Yogyakarta cukup berperan dalam menangani gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta, dan mengetahui apa saja faktor penghambat dalam upaya penanggulangan pengemis dan gelandangan di Kota Yogyakarta serta dapat memberikan pandangan terhadap penulis dan pembaca yang mempunyai keingintahuan serupa.