

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia negara hukum”. Negara berdasar atas hukum menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) sehingga ada istilah supremasi hukum. Supremasi hukum harus tidak boleh mengabaikan tiga ide dasar hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian¹.

Salah satu unsur Negara hukum adalah Hak Asasi Manusia dihargai sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia dan salah satu cirinya yaitu berdasar kepada undang-undang yang menjamin Hak Asasi Manusia², sehubungan dengan hal ini telah jelas bahwa Negara hukum dan Hak Asasi Manusia berkaitan erat dan tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain, Indonesia sebagai Negara hukum yang berdasar hukum serta menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi wajib melindungi Hak Asasi Manusia setiap warga negaranya.

Akan tetapi penegakkan Hak asasi Manusia di Indonesia mendapat sangat banyak tantangan diantaranya adalah kemiskinan belum membaiknya kondisi kehidupan ekonomi bangsa sebagai dampak krisis ekonomi yang terjadi telah

¹Ismail Basuki, 1993, *Negara Hukum Demokrasi*. Jakarta: Rimihyo, hlm 27

²Limly Asshiddiqie, 2005, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Mahkamah

menyebabkan sebagian besar rakyat tidak dapat menikmati hak-hak dasarnya baik itu hak ekonominya seperti belum terpenuhinya hak atas pekerjaan yang layak dan juga hak atas pendidikan, namun ketika pertumbuhan ekonomi yang sempat menurun akibat krisis dapat teratasi dan dapat dipulihkan, kemiskinan tetap saja sulit untuk ditanggulangi

Akibat dari semakin banyaknya orang miskin dan tidak mampunya pemerintah memberantas kemiskinan yang semakin hari semakin menjadi adalah banyaknya pengangguran serta banyaknya anak-anak tidak mendapatkan pendidikan yang layak yang menyebabkan mereka memilih untuk menjadi pengemis atau gelandangan sehingga jumlah pengemis dan gelandangan semakin banyak terutama di kota-kota besar, fenomena maraknya gelandangan dan pengemis ini jelas bahwa tidak mampunya pemerintah menjamin hak hidup mereka hak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak seperti yang diamanatkan konstitusi Negara yang menjamin harkat dan martabat Hak Asasi Manusia.

Mandat negara untuk memberi perlindungan, khususnya kepada fakir miskin, anak terlantar, dan memberdayakan masyarakat yang lemah kepada kehidupan yang bermartabat, salah satunya ditujukan bagi warga gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis hidup dalam kondisi miskin dan tidak bermartabat, kelangsungan hidup mereka tergantung dari belas kasihan orang lain, tidak mempunyai rumah untuk berlindung, sehingga terus berpindah-pindah dan tidur di tempat umum gelandangan dan pengemis juga rentan terhadap tindak kekerasan dan

perlakuan salah, gelandangan dan pengemis juga rentan terhadap tindak kekerasan dan perlakuan salah.

Berdasarkan Amanat Undang-Undang Dasar 1945 Indonesia adalah Negara yang menganut asas otonomi daerah yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas pembantuan maka tiap daerah di Indonesia mempunyai kewenangan untuk membangun, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku³. Yogyakarta pun sebagai Daerah Istimewa mempunyai kewenangan mengatur daerahnya sendiri dengan cara membentuk beberapa perundang-undangan.

Sebagai pusat pendidikan, pusat kebudayaan dan daerah tujuan wisata Yogyakarta ternyata juga mempunyai daya tarik bagi warga masyarakat untuk mencari peluang hidup di kota. Masyarakat kurang mampu dari wilayah pedesaan baik yang masih berada di dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta atau dari Provinsi lain berdatangan ke Yogyakarta. Namun banyak diantaranya yang hidupnya tetap miskin bahkan menjadi gelandangan dan pengemis, menjadi salah satu bagian dari komunitas jalanan lainnya

Data Badan Pusat Statistik (BPS) pada September 2013 menunjukkan persentase penduduk miskin kota dan desa di DIY sebesar 15,03%,tingkat kemiskinan tersebut menjadi terbesar di seluruh provinsi di Jawa. Ada sekitar 535 ribu penduduk miskin di

³ Sesung Rusdianto, *Hukum otonomi daerah Negara kesatuan daerah istimewa dan daerah otonomi khusus*, Bandung. PT Refika Aditama, hlm 43

DIY yang sebagian besar diantaranya justru berada di kota yakni 325 ribu sementara 209 ribu adalah penduduk miskin di desa⁴, dan yang menjadi salah satu faktor kemiskinan itu adalah semakin banyaknya pengemis dan gelandangan yang berada di Yogyakarta.

Dan salah satu bentuk nyata pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam meberantas kemiskinan ini adalah dengan menetapkan Peraturan Daerah Penanganan Gelandangan dan Pengemis sebagai kebijakan yang lebih operasional yang menjadi landasan hukum bagi upaya-upaya yang dilakukan untuk melakukan perlindungan, rehabilitasi sosial, dan pemberdayaan.lo

Melalui Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Melalui Peraturan Daerah ini diharapkan dapat mencegah terjadinya pergelandangan dan pengemis,memberdayakan gelandangan dan pengemis,mengembalikan gelandangan dan pengemis ke kehidupan yang lebih bermartabat dan menciptakan ketertiban umum.

Ketentuan pidana pun ditetapkan dalam Perda ini guna untuk memberikan efek jera bagi para gelandangan dan pengemis yang tetap melanggar ataupun orang yang meng-eksploitasi gelandangan dan pengemis tersebut,dengan diberlakukannya Perda ini dengan segala ketentuan yang terdapat didalamnya diharapkan

⁴ Kompasiana, Terbungkus pesona kemiskinan Yogyakarta tertinggi se-jawa,24 Juni 2015,<http://www.kompasiana.com>,(15.50)

permasalahan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diatasi dengan baik.

Kenyataannya tidak begitu baik, setelah diundangkan pada tanggal 27 Februari 2014 Perda Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis ini dalam penerapannya tidak dapat benar-benar menangani permasalahan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta, hal ini dibuktikan dengan masih banyaknya gelandangan dan pengemis di daerah-daerah seperti Pasar Beringharjo, titik 0KM Yogyakarta, bahkan di Jl.Malioboro dan beberapa tempat lainnya di Yogyakarta.

Bahkan mirisnya ada beberapa kasus meninggalnya gelandangan yang mati kelaparan di Yogyakarta contoh :

1. Pada tanggal 19 juni 2015 gelandangan bernama Karyo Suratman (75) warga Wedi Wutah Semanu Gunungkidul, menghembuskan nafas terakhirnya disebuah becak di Jalan Sultan Agung Mergangsan Yogya, berdasarkan keterangan saksi sehari sebelum meninggal korban mengeluh sakit pada perut dan tidak makan hanya minum air putih saja⁵
2. Pada tanggal 16 Desember 2015 ditemukan mayat seorang pria gelandangan di pinggir jalan raya yogya-solo diduga gelandangan tersebut meninggal

3. Pada tanggal 7 oktober 2016 telah ditemukan mayat pria tua tanpa identitas di pembuangan sampah SD Sedayu 3 Ngentak Argorejo Sedayu Bantul.

Selain kasus meninggalnya gelandangan tersebut masih banyak kasus-kasus lain seperti pelecehan seksusal terhadap anak jalanan dibawah umur dan eksploitasi terhadap anak jalanan di Yogyakarta, walaupun sebenarnya untuk dapat menerapkan Perda ini secara maksimal dibutuhkan partisipasi masyarakat serta kesadaran masyarakat untuk melaporkan permasalahan gelandangan dan pengemis disekitarnya, akan tetapi karena lain dan satu hal masih sangat jarang dilakukan oleh masyarakat entah karena lagi-lagi kurangnya komitmen masyarakat dalam mematuhi peraturan atau kurangnya sosialisai Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang penanganan gelandangan dan pengemis, akan tetapi terlepas dari hal itu beberapa contoh kasus tersebut jelas merupakan tamparan keras bagi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, terlepas dari apakah gelandangan-gelandangan tersebut mati karena sakit yang dideritanya atau memang benar mati karena kelaparan, tetapi dengan beberapa contoh kasus tersebut telah jelas bahwa pemerintah daerah DIY melalui Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis belum mampu benar-benar mengatasi permasalahan penanganan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta

Hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian akan dituangkan dalam bentuk Skripsi dengan judul **“PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS MENURUT PERATURAN DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2014”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka rumusan masalah penelitian in adalah Bagaimanakah penanganan gelandangan dan pengemis menurut Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian seyogyanya dirumuskan sebagai kalimat pernyataan yang kongkret dan jelas tentang apa yang akan diuji, dikonfirmasi, dibandingkan dan/atau dikorelasikan dalam penelitian tersebut. Berdasarkan permasalahan pokok diatas maka penulis merumuskan tinjauan penelitian sebagai berikut :

Untuk mengetahui dan mengkaji bagaimanakah penanganan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut ;

1. Memberikan sumbangsih dalam ilmu pendidikan terutama dalam bidang Hukum Tata Negara mengenai penanganan gelandangan dan pengemis
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah khususnya Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap penanganan gelandangan dan pengemis