

**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM UPAYA PENGENTASAN  
GELANDANGAN DAN PENGEMIS (GEPENG) DI KOTA YOGYAKARTA**

**Skripsi**

Disusun Guna Memenuhi Persyaratan Dalam Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

**Dosen Pembimbing**

**Dr. Ane Permatasari, S.IP., MA.**



**Disusun oleh:**

**Ratih Pradhita Utami**

**20180520253**

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA  
TAHUN 2021**

### LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Ratih Pradhita Utami

NIM : 20180520253

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul "**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM UPAYA PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS (GEPENG) DI KOTA YOGYAKARTA**" adalah benar-benar merupakan hasil karya sendiri dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di Perguruan Tinggi manapun.

Apabila pada kemudian hari terbukti skripsi ini hasil jiplakan saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan saya.

Yogyakarta, 30 Oktober 2022



Ratih Pradhita Utami

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr. wb. Puji dan Syukur atas kehadiran Allah SWT, yang telah memberi rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulisan skripsi dengan judul “Collaborative Governance dalam Upaya Penanganan Gelandangan dan Pengemis (GEPENG) di Kota Yogyakarta” ini berjalan dengan lancar. Dalam skripsi ini penulis membahas terkait dengan Collaborative Governance sebagai paradigm baru dalam mengatasi fenomena gelandangan dan pengemis terutama di Kota Yogyakarta. Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi Syarat menyelesaikan pendidikan pada program studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.


Selama penelitian dan penulisan skripsi ini banyak sekali hambatan yang penulis alami, namun berkat bantuan, dorongan, serta bimbingan dari berbagai pihak, terutama diri penulis sendiri, terimakasih sudah berjuang, akhirnya skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari peranan dan bantuan berbagai pihak. Penulis dengan rendah hati mengucapkan banyak terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT. Segala puji bagi Allah atas segala nikmat dan hidayah-Nya, Tuhan semesta Alam yang senantiasa memberikan petunjuk, kekuatan lahir dan batin, serta senantiasa memberi semangat dan keikhlasan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik.
2. Prof. Dr. Ir. Gunawan Budiyo M.P., IPM., beserta jajarannya, beliau selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
3. Bapak Dr. Takdir Ali Mukti, S.Sos., M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

4. Dr. Tunjung Sulaksono, S.IP., M.Si beserta jajarannya, beliau selaku Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Muhamadiyah Yogyakarta.
5. Ibu Dewi Sekar Kencono, S.IP., M.Si., selaku dosen Wali yang telah memberikan bimbingan sebagai dosen DPA
6. Ibu Dr. Ane Permatasari, S.IP., M.A. selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu dan dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan dan arahan yang sangat bermanfaat dengan melalui via online maupun offline, sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik.
7. Bapak Dr. Phil. Ridho Al-Hamdi, MA. selaku penguji 1 yang telah membantu memberikan masukan sehingga skripsi saya dapat diselesaikan dengan lancar
8. Ibu Dr. Titin Purwaningsih, S.IP., M.Si. selaku dosen penguji 2 yang telah membantu memberikan kritik saran serta berkenan membimbing dalam pengerjaan skripsi ini.
9. Seluruh Dosen dan Staff Prodi Ilmu Pemerintahan UMY yang telah memberikan fasilitas serta wadah untuk selalu belajar dalam menimba ilmu.
10. Dinas Sosial Kota Yogyakarta dan Dinas Sosial DIY yang telah memberikan izin penelitian serta membantu dalam memberikan apa saja yang saya butuhkan dalam penelitian ini. Terimakasih saya ucapkan terutama kepada Bapak Heru Fitrianto selaku staff bidang rehabilitasi sosial yang sudah berkenan saya repoti untuk mendapatkan data penelitian.
11. Kedua orang tua saya yang sangat saya sayangi, Bapak Drs. Teguh dan Ibu Marsini yang selalu memberikan semangat, dukungan, dan doa yang tidak pernah putus. Terimakasih telah memberikan segalanya yang terbaik untuk saya.
12. Kakak terbaik saya Puti Isnaini, yang begitu setia dan sabarnya menasihati semua keluhan saya, menjadi kakak sekaligus teman yang selalu menyalurkan hal positif kepada saya.

13. Selvira, Ama, Diah, Dinpit, Namira, Pebbi, Dinda, Mayang. terimakasih sudah menjadi manusia yang baik, semoga kalian masih tetap stay bersama saya yang banyak kurangnya ini, walaupun sebenarnya kalian juga banyak kurangnya. Terimakasih atas support dan waktu kalian.
14. Kepada manusia berinisial W, terimakasih sudah melungkan waktunya untuk memberikan support secara *word affirmation*, teimakasih sudah menjadi salah satu semangat dalam menulis skripsi ini walaupun selesainya juga karena diriku sendiri jadi jangan besar kepala. Satu kalimat yang tidak akan saya lupakan, “Ada banyak hal menarik dimuka bumi ini, kalo dirimu belum menemukan, cari. Berhubung hidup hanya sekali. *Let’s give it a shoot, not for people but for your self.*”
15. Berbagai pihak lain yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu yang telah memberikan dukungan baik itu secara materi dan nonmateri. Semoga amal baiknya diterima oleh Allah SWT, dan mendapat balasan yang berlipat ganda, Aamiin. Penulis beranggapan bahwa skripsi ini merupakan karya terbaik yang penulis persembahkan. Tetapi penulis menyadari bahwa tidak tertutup kemungkinan bahwa didalamnya terdapat kekurangan. Oleh karena itu kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan. Akhir kata semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis dan bagi para pembaca pada umumnya.

Yogyakarta, 1 November 2022



Ratih Pradhita Utami

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Penulisan Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Pertama saya persembahkan skripsi ini untuk kedua orang tua saya, Ibu Marsini dan Bapak Drs. Teguh, yang telah berusaha sangat keras menyekolahkan saya sehingga saya bisa berada ditempat ini menulis halaman persembahan yang tidak semua orang memiliki *privilege* untuk kuliah di Universitas besar seperti saya sekarang. Cinta dan dedikasi mereka tidak akan lekang oleh waktu dan tidak akan pernah saya lupakan. Terimakasih, terimakasih, dan terimakasih.
2. Kedua kepada Ibu Dr. Ane Permatasari, S.IP., M.A. sebagai dosen pembimbing saya yang senantiasa sabar menunggu hasil revisi saya dan memberikan semangat serta *feedback* luar biasa sehingga saya berhasil lulus tepat waktu.
3. Ketiga, kepada orang-orang terdekat saya sahabat sekaligus rekan seperjuangan. Selvira, Ama, Ejak, Namira, Dinpit, yang senantiasa mendengarkan keluh kesah saya. Lalu terimakasih kepada kakak saya Puti Jhon yang mau saya susahkan sepanjang 2 bulan terakhir masa penyelesaian skripsi saya. Terimakasih untuk orang-orang baik.
4. Kepada Haries Emerald Bonaparte dan Primrose Charlotte Navari teman baik, sekaligus pemberi semangat dimasa-masa skripsi saya. Terimakasih sudah mengajarkan bahwa sumber kebahagiaan hidup adalah dengan kita mensyukuri segala sesuatu yang diberikan oleh Tuhan. Terimakasih sudah mengajarkan bahwa kalimat “Sederhana, aku ingin bahagia” bukan cuma sepele kalimat remeh yang biasa diucapkan. Kata Haries ucapan itu do’a, *so let’s say I am happy right now*. Terimakasih.
5. Terakhir saya berterimakasih kepada diri saya sendiri. Terimakasih sudah berjuang dan bertahan, kamu hebat, kamu kuat.

## **MOTO**

“I deserve it. The career. The love. The family. The peace. The life.”

“Terima kasih sudah memilih menjadi waras” –Rishaatp

“Your Mindset matters more than your looks.”

## DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	vii
MOTO.....	viii
INTISARI .....	ix
ABSTRACT.....	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR BAGAN .....	xv
BAB I.....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	9
1.3. Tujuan Penelitian .....	9
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	9
1.4 Manfaat Penelitian .....	9
1.3.1. Manfaat Teoritis.....	9
1.3.2. Manfaat Praktis .....	10
1.4. Tinjauan Pustaka.....	10
1.5. Kerangka Teori .....	23
1.5.1. <i>Collaborative Governance</i> .....	23
1.6. Definisi Konseptual .....	37
1.6.1. <i>Collaborative Governance</i> .....	38
1.6.2. Gelandangan dan Pengemis .....	38
1.7. Definisi Operasional .....	39
1.8. Kerangka Berfikir .....	40
1.9. Metode Penelitian .....	41
1.9.1. Jenis Penelitian.....	41
1.9.2. Data dan Sumber Data .....	42
1.10. Teknik Pengumpulan Data.....	44
1.10.1. Wawancara.....	44
1.10.2. Dokumentasi .....	45



1.10.3.	Studi Literatur .....	45
1.11.	Teknik Analisi Data .....	46
BAB II.....		47
2.1	Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	47
2.1.1.	Kondisi Geografis Kota Yogyakarta.....	47
2.2	Profil Gelandangan dan Pengemis Di Kota Yogyakarta.....	48
2.3	Dasar Hukum penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kota Yogyakarta.....	49
2.4	Gambaran Umum Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta .....	52
2.4.1.	Struktur Organisasi .....	52
2.5	Gambaran Umum Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) .....	53
2.5.1.	Tugas dan Fungsi Dinas Sosial DIY .....	53
2.5.2.	Visi dan Misi Dinas Sosial DIY .....	55
2.5.3.	Struktur Organisasi Dinas Sosial DIY .....	56
2.6	Gambaran Umum Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras (BRSBKL).....	57
2.6.1	Tugas dan Fungsi .....	58
2.6.2	Struktur UPT BRSBKL .....	59
2.6.3	Jumlah Warga Binaan Gelandangan dan Pengemis di BRSBKL .....	60
BAB III .....		62
3.1.	Deskripsi informan penelitian.....	62
3.2.	Dinamika kolaborasi .....	65
3.3.	Tindakan-tindakan kolaborasi.....	76
3.4.	Dampak serta adaptasi dari hasil Tindakan dan Dinamika kolaborasi.....	86
BAB IV .....		92
PENUTUP .....		92
4.1	Kesimpulan .....	92
4.2	Saran .....	94
DAFTAR PUSTAKA .....		96
LAMPIRAN.....		100

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Angka Gelandangan dan Pengemis di DIY .....	5
Tabel 1. 2 Ringkasan Penelitian Terdahulu .....	19
Tabel 1. 3 Definisi Operasional .....	39
Tabel 1. 4 Data Primer .....	42
Tabel 1. 5 Data Sekunder.....	44
Tabel 2. 1 Struktur Organisasi Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta.....	57
Tabel 2. 2 Jumlah Warga Binaan di BRSBKL Tahun Anggaran 2017,2018,2019.....	60
Tabel 3. 1 Aktor-Aktor Kolaborasi Dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta.....	68
Tabel 3. 2 Rekapitulasi Jumlah per-Tahun Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta.....	89

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1 Proses Collaborative Governance .....	26
Gambar 1. 2 Teori Collaborative Governance menurut Emerson.....	29
Gambar 2. 1 Peta Kota Yogyakarta .....	48
Gambar 2. 2 Alur Penanganan Gelandangan dan Pengemis.....	52
Gambar 2. 3 Struktur Organisasi Dinas Sosial Daerah Istimewa .....	53
Gambar 2. 4 Struktur Organisasi Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta.....	56
Gambar 3. 1 Data Klien Rujukan di Camp Assesment.....	81
Gambar 3. 2 Data Klien yang ditangani Camp Assessment Tahun 2017-2021 .....	91

## DAFTAR BAGAN

Bagan 1. 1 Kerangka Berfikir .....	40
Bagan 3. 1 Alur Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kota Yogyakarta .....	77

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. BUKTI DOKUMENTASI WAWANCARA.....	100
Lampiran 2. PEDOMAN WAWANCARA.....	102