

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Gelandangan dan pengemis menjadi salah satu permasalahan yang tidak mudah untuk di selesaikan di negara-negara berkembang khususnya seperti di Indonesia. Permasalahan gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan (kota-kota besar). Sehingga terjadinya peningkatan jumlah keluarga miskin dan angka putus sekolah diberbagai tingkat pendidikan, yaitu seperti menurunnya kesempatan kerja, dan maraknya konflik sosial dan politik yang muncul di berbagai daerah. Tidak hanya itu saja, tetapi keadaan ini diperparah karena bertepatan dengan terjadinya masa transisi dari sistem pemerintahan yang bersifat sentralisasi ke desentralisasi dan perdagangan bebas (Afta).<sup>1</sup>

Dampak dari meningkatnya gelandangan dan pengemis adalah munculnya ketidakteraturan sosial yang di tandai dengan kesemrautan, ketidaknyamanan, ketidak-tertiban, serta mengganggu keindahan kota. Padahal di sisi lain mereka adalah warga negara yang memiliki hak dan kewajiban yang sama, serta diberikan perhatian yang sama untuk mendapatkan penghidupan dan kehidupan yang layak.

---

<sup>1</sup> <http://www.kemsos.go.id/page/psbk-pangudi-luhur>, diakses pada tanggal 17 Januari 2019 pada jam 08.00 WIB.

Permasalahan gelandangan dan pengemis akan menjadi masalah yang sangat serius apabila negara di dalam lingkungan masyarakat tidak ditangani secara baik, akibatnya adalah terjadinya tingkat kriminalitas dan menimbulkan kesenjangan sosial yang tinggi.

Pengaturan tentang gelandangan dan pengemis yang merupakan bagian dari fakir miskin dan anak terlantar secara umum yaitu ada di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “fakir miskin dan anak-anak yang terlantar di pelihara oleh Negara”. Dalam ayat tersebut mencerminkan bahwa negara wajib untuk memberikan perlindungan baik kelangsungan hidupnya maupun kebutuhan dasar lainnya, khususnya kepada fakir miskin dan anak terlantar. Angka kemiskinan yang tinggi dapat menghadirkan gelandangan dan pengemis sehingga dapat mengganggu kenyamanan masyarakat sekitar.

Gelandangan dan pengemis atau yang biasa disebut dengan “Gepeng” merupakan bagian dari kehidupan sosial dalam masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari realitas kehidupan masyarakat. 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 rentan terhadap tindak kekerasan dan perlakuan yang salah. Gelandangan dan pengemis juga merupakan bagian dari warga

masyarakat Indonesia, masyarakat yang kemudian hidup dengan tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu kota pelajar dan pariwisata yang ada di Indonesia. Keberadaan adanya gelandangan dan pengemis dapat membuat citra dari kota pelajar dan pariwisata menjadi buruk. Dengan keberadaan adanya gelandangan dan pengemis yang memprihatinkan sehingga Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penangana Gelandangan dan Pengemis dengan pertimbangan yakni:

1. bahwa pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan setiap warga negara serta melindungi kelompok-kelompok masyarakat yang rentan;
2. bahwa gelandangan dan pengemis merupakan masyarakat rentan yang hidup dalam kemiskinan, kekurangan, keterbatasan, kesenjangan dan hidup tidak layak serta tidak bermartabat, maka penanganan gelandangan dan pengemis perlu dilakukan dengan langkah-langkah yang efektif, terpadu, dan berkesinambungan serta memiliki kepastian hukum dan memperhatikan harkat dan martabat kemanusiaan, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan ketertiban umum.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Mutiaratih Larasati Jannati, Johannes Sutoyo, "Hasil dan Dampak Upaya Koersif dalam Penegakan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis", *Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 13 Nomer 1*, (Mei, 2017), hlm. 11-23.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Salah satu yang menarik dari isi Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014, yaitu siapa saja yang terbukti dengan sengaja memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis maka hukuman dengan ancaman pidana kurungan 10 hari dan atau denda yang dapat diberikan sebesar Rp. 1.000.000.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 telah diterapkan kurang lebih selama empat tahun. Namun belum menunjukkan perubahan yang signifikan. Berdasarkan data dari Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta masih terdapat jumlah gelandangan dan pengemis. Berikut adalah jumlah gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2014-2017 sebagai berikut ini:

**Tabel 1.1 Jumlah Gelandangan dan Pengemis Tahun 2014-2017**

No.	Sub Elemen	Tahun				Satuan
		2014	2015	2016	2017	
1.	Pengemis	199	170	150	171	Orang
2.	Gelandangan	112	82	171	236	Orang

<b>Total</b>	<b>311</b>	<b>252</b>	<b>321</b>	<b>407</b>	<b>Orang</b>
--------------	------------	------------	------------	------------	--------------

Sumber Data: Dinas Sosial DIY.

Dari Data Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta diatas dapat di lihat bahwa dari tahun 2014 sampai dengan 2017 jumlah gelandangan dan pengemis terus meningkat, walaupun di tahun 2015 terjadi penurun hanya mencapai 59 orang.

Gelandangan dan pengemis hidup jauh dari kesejahteraan sosial yang diamanatkan Undang-Undang. Permasalahan gelandangan dan pengemis tentunya harus di lakukan bersama-sama tidak hanya peran pemerintah tetapi juga peran dari masyarakat, sehingga mampu mengurangi kesenjangan sosial yang ada. Berdasarkan hal-hal tersebut maka penulis mencoba untuk melakukan penulisan skripsi lebih jauh dengan Judul **“Efektivitas Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Sleman”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka permasalahan yang muncul dan perlu mendapatkan jawaban dalam penelitian adalah: Bagaimana Efektivitas Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Sleman?

### **C. Tujuan Penelitian**

Untuk Mengetahui dan Mengkaji Efektivitas Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Sleman.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Bagi Ilmu Pengetahuan: Penelitian hukum ini diharapkan mampu untuk pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara khususnya Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 agar dapat memberikan kontribusi untuk keefektivitasan dalam menangani gelandangan dan penegemis di Kabupaten Sleman.
2. Manfaat Bagi Pembangunan: Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menambah pengetahuan masyarakat mengenai keefektivitasan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 untuk menangani gelandangan dan pengemis di Kabupaten Sleman.