

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Hak asasi manusia adalah hak dasar yang sudah ada secara kodrat melekat sejak manusia lahir dan merupakan sebuah anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, HAM bersifat universal artinya berlaku di mana saja dan untuk siapa saja serta tidak dapat diambil oleh siapapun. Hak ini dibutuhkan manusia selain untuk melindungi diri dan martabat kemanusiaanya juga digunakan sebagai landasan moral dalam bergaul atau berhubungan dengan sesama manusia. Dalam menggunakan Hak Asasi Manusia, wajib untuk memperhatikan, menghormati, dan menghargai hak asasi yang juga dimiliki oleh orang lain.

Pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan tanggung jawab negara sebagaimana diatur dalam perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV yang berbunyi "...Pemerintah Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut

melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial...”<sup>1</sup> Ditambah dengan perlindungan pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Pasal 28 I ayat (4) UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia Pasal 71 yang berbunyi, Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia. Berdasarkan undang-undang tersebut maka dapat dirumuskan bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab dalam hal untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia.<sup>2</sup>

Negara memiliki tanggung jawab serta kewajiban dalam hal menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan untuk memenuhi (*to fulfill*) pelaksanaan HAM. Karena dengan demikian seluruh warga negaranya tanpa terkecuali mendapatkan hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Namun dalam realita kehidupan masyarakat Indonesia, masih jauh dari norma yang diharuskan hingga ditemukan kesenjangan antara *das*

---

<sup>1</sup> Titon Slamet Kurnia, *Reparasi Terhadap Korban Pelanggaran Ham di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 255

<sup>2</sup> Muhammad Jailani, *Tanggung Jawab Negara Dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Hak-Hak Korban Pelanggaran HAM Berat Di Indonesia*, Jurnal Hukum, Vol. XIII No 1, Maret 2011, hlm. 2

*sollen* dan *das sein*. Kesenjangan tersebut menjadi salah satu masalah yang harus diselesaikan oleh pemerintah yaitu masalah gelandangan dan pengemis.

Pengertian Gelandangan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan yang terdapat pada Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1, definisi 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. Sedangkan pengertian Pengemis terdapat pada Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 2, definisi pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Dari penjelasan kedua definisi tersebut gelandangan dan juga pengemis digolongkan menjadi dalam satu kategori yaitu Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yaitu seseorang, keluarga, atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani dan sosial secara memadai dan wajar. Pengertian tersebut tercantum pada Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012

Tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.

Gelandangan merupakan bagian dari fenomena dalam masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari realitas kehidupan masyarakat. Sedangkan pengaturan tentang fakir miskin dan anak-anak terlantar secara umum sudah ada diatur di dalam Pasal 34 (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menentukan bahwa: “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”. Berdasarkan rumusan pasal tersebut negara lah yang berperan memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar. Permasalahan sosial gelandangan pengemis merupakan akumulasi serta interaksi dari berbagai permasalahan seperti halnya kemiskinan, pendidikan rendah, minimnya keterampilan kerja, lingkungan, sosial budaya, dan kesehatan.

Munculnya kaum gelandangan dan pengemis kerap kali juga disebabkan oleh pesatnya pertumbuhan. Adapun penyebab munculnya gelandangan pengemis dikarenakan seiring dengan perkembangan kota yang terjadi secara paralel melalui tingginya angka urbanisasi.<sup>3</sup> Disamping itu, penyempitan lahan pertanian di pemukiman penduduk menjadi faktor pendorong orang-orang yang tidak berpenghasilan memilih untuk pergi ke kota dengan mencari penghasilan tanpa adanya bekal keterampilan (*skill*), sehingga memilih menjadi gelandangan ataupun pengemis di kota-kota

---

<sup>3</sup> M.Justin Sihombing, *Kekerasan Terhadap Masyarakat Marginal* 2005, Yogyakarta, Narasi

besar. Terdapat beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu:<sup>4</sup>

1. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.
2. Sikap pasrah pada nasib, menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
3. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang, ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu pencaharian.

Fenomena gelandangan dan pengemis banyak dijumpai khususnya di kota-kota besar di Indonesia. Adapun di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu diantaranya yang dijadikan sebagai tempat persinggahan bagi gelandangan dan pengemis. Berikut merupakan data kependudukan di DIY:<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, *Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*, Departemen Sosial RI, Jakarta, 2005

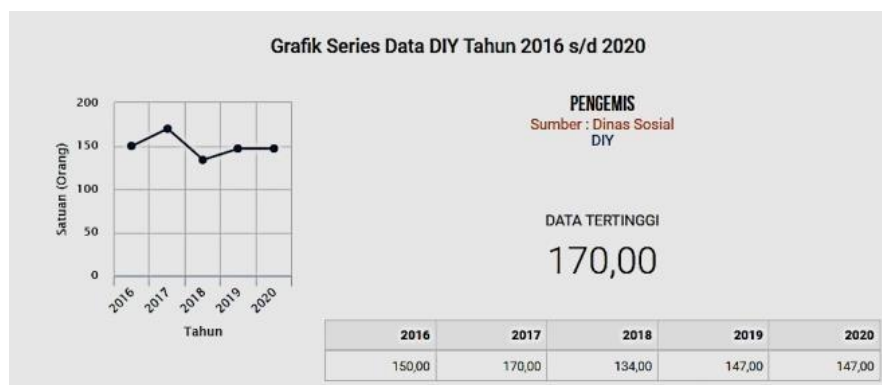
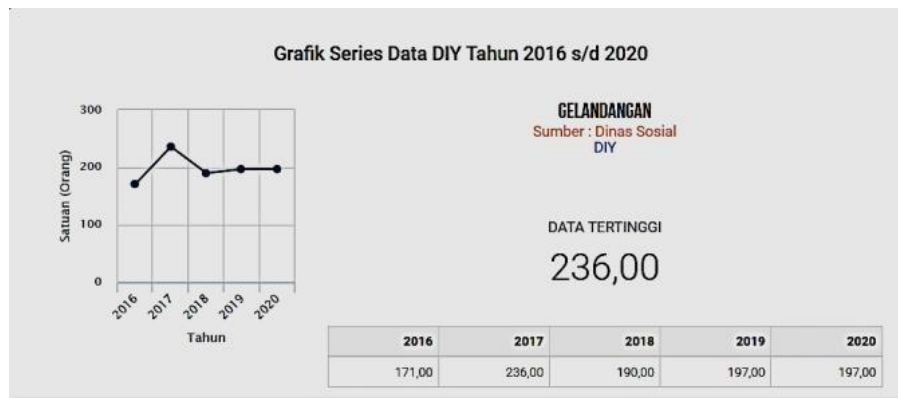
<sup>5</sup> Badan Pusat Statistik Provinsi DIY, Jumlah Penduduk menurut Kabupaten/Kota di D.I. Yogyakarta (Jiwa) , diakses melalui <https://yogyakarta.bps.go.id/indicator/12/133/1/jumlah-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-d-i-yogyakarta-.html>

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Jumlah Penduduk menurut Kabupaten/Kota di D.I. Yogyakarta (Jiwa)</b>			
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Kulonprogo	416.683	421.295	425.758	430.220
Bantul	983.527	995.264	1.006.692	1.018.402
Gunung Kidul	722.479	729.364	736.210	742.731
Sleman	1.180.479	1.193.512	1.206.714	1.219.640
Yogyakarta	417.744	422.732	427.498	431.939

Dari data kependudukan tersebut, Kota Yogyakarta merupakan wilayah yang padat penduduknya dibandingkan dengan daerah yang lain. Dapat disimpulkan bahwa tingginya angka jumlah penduduk ini karena masyarakat pendatang yang berasal dari luar Kota Yogyakarta dan sekitar. Kemudian berikut disajikan grafik series data DIY dari tahun 2016 s/d 2019.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Bappeda Provinsi DIY, Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Sarana Kesejahteraan Sosial, diakses melalui [http://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/pencarian\\_data/kata\\_kunci](http://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/pencarian_data/kata_kunci).



Adapun maraknya gelandangan dan pengemis telah menjadi kondisi musiman yang terjadi di wilayah DIY, serta jumlahnya meningkat ketika musim liburan atau mudik lebaran. Kaum gelandangan dan pengemis juga memiliki kecenderungan untuk membentuk kelompok sendiri dalam suatu daerah permukimannya atau tempat bekerjanya. Melihat adanya Fenomena tersebut Pemerintah Daerah DIY pun telah melakukan upaya untuk menangani gelandangan dan pengemis melalui suatu sistem penegakan hukum dengan menerbitkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perda) Nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis yang diundangkankan pada tanggal 27 Februari 2014. Di dalamnya secara garis

besar memuat hal tentang penyelenggaraan serta prosedur penanganan gelandangan dan pengemis sekaligus dengan acaman berupa pidana.

Berdasarkan Undang-Undang, hak atas kesejahteraan meliputi hak milik, pribadi, hak atas pekerjaan, upah yang layak, dan hak atas jaminan sosial (meliputi jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, serta jaminan kematian). Namun pada kenyataannya gelandangan dan pengemis memiliki kehidupan yang belum dapat dikatakan layak. Oleh karena itu, pemerintah harus melakukan pemenuhan hak-hak untuk meningkatkan taraf kehidupan gelandangan dan pengemis menjadi lebih sejahtera. Adapun hak atas kesejahteraan terhadap gelandangan dan pengemis belum terpenuhi antara lain, hak atas pekerjaan, hak atas tempat tinggal, serta hak atas jaminan kesehatan. Namun pada hakikatnya setiap warga negara termasuk gelandangan dan pengemis memiliki hak untuk dijamin kelayakan hidupnya.

Pada Perda Provinsi DIY Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 10 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Bagian Keempat, menjelaskan bahwa dalam upaya penanganan gelandangan dan pengemis diselenggarakan melalui salah satu upaya diantaranya melalui rehabilitasi. Upaya rehabilitasi dalam pasal 10 dilakukan melalui beberapa cara, diantaranya motivasi dan diagnosa psikososial, perawatan, pengasuhan, pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan, bimbingan mental spriritual, bimbingan fisik, bimbingan sosial dan konseling psikososial, pelayanan aksesibilitas, bantuan dan asistensi sosial, bimbingan

resosialisasi, bimbingan lanjut dan rujukan. Selain itu terdapat empat macam upaya tentang penyelenggaraan sekaligus prosedur penanganan gelandangan dan pengemis yang dijelaskan dalam bab III, yaitu pada pasal 8 tentang upaya preventif, pasal 9 tentang upaya koersif, pasal 10 upaya rehabilitasi dan pasal 13 tentang reintegrasi sosial.<sup>7</sup> Pada penjelasan pasal selanjutnya pada Pasal 12 ayat (2) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan Unit Pelaksana Teknis Daerah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi rehabilitasi sosial ialah unit kerja dibawah Dinas Sosial.

Dalam hal ini Dinas sosial memiliki kewajiban untuk memberikan penanganan upaya-upaya yang sebagaimana telah diatur dalam Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 melalui Dinas Sosial bekerja sama dengan pihak kepolisian, Satpol PP Provinsi, Dinsosnakertrans kabupaten-kabupaten di DIY yaitu kota Yogyakarta, Bantul, Gunung Kidul, Kulon Progo, Sleman melalui tindakan penertiban.

Hasil penjangkaun tersebut dibawa ke *Camp Assesment* Dinas Sosial DIY untuk diidentifikasi. *Camp Assesment* adalah tempat penampungan sementara bagi gelandangan dan pengemis. *Camp Assesment* merupakan lembaga berbeda dengan Balai Rehabilitasi Sosial atau Lembaga Swadaya Masyarakat lainnya. Perbedaannya yaitu bahwa *Camp Assesment* ialah tempat yang dapat menampung semua kategori jenis Penyandang Masalah

---

<sup>7</sup> Mutiaratih Larasati Jannati dan Johannes Sutoyo, *Hasil dan Dampak Upaya Koersif dalam Penegakan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis*, jurnal kriminologi Indonesia, Vol. 13 No 1, Mei 2017

Kesejahteraan Sosial (PMKS) dari hasil penjangkauan dan kiriman masyarakat. Sedangkan Balai Rehabilitasi Sosial atau Lembaga Swadaya Masyarakat lainnya tidak menerima semua hasil penjangkauan maupun masyarakat yang memiliki bermacam-macam jenis PMKS, Lembaga Swadaya Masyarakat hanya menerima PMKS yang sesuai dengan visi misi Lembaga.<sup>8</sup>

Berangkat dari permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk menyusun skripsi dengan judul: “PERAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH YOGYAKARTA UNTUK REHABILITASI GELANDANGAN DAN PENGEMIS (STUDI IMPLEMENTASI PASAL 10 PERDA NO. 1 /2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS” dengan alasan yang cukup jelas bahwa penulis ingin mengetahui sejauh mana peran yang disalurkan pemerintah terhadap gelandangan dan juga pengemis serta dari program yang dikelola pemerintah apakah memiliki dampak yang relefan bagi gelandangan dan pengemis.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Dari latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

---

<sup>8</sup> Asep Jahidin dan Sarif, *Model Sistem Rujukan Gelandangan dan Pengemis di Camp Assesment Dinas Sosial DIY*, Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Vol. 6 No 1, Juni 2017

1. Bagaimana peran dan tanggung jawab Pemerintah Yogyakarta dalam melaksanakan upaya rehabilitasi untuk gelandangan dan pengemis?
2. Bagaimana dampak program rehabilitasi yang dikelola Pemerintah Yogyakarta untuk gelandangan dan pengemis

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan dari rumusan masalah di atas, maka tujuan pada penelitian ini adalah:

1. Mengetahui peran dan tanggung jawab Pemerintah Yogyakarta dalam melaksanakan upaya rehabilitasi untuk gelandangan dan pengemis.
2. Mengetahui dampak dari program rehabilitasi yang dikelola Pemerintah Yogyakarta untuk gelandangan dan pengemis.

### **D. ORISINALITAS PENELITIAN**

Orisinalitas Penelitian merupakan uraian yang dibutuhkan guna membuktikan keaslian dari penelitian yang berjudul “PERAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH YOGYAKARTA UNTUK REHABILITASI GELANDANGAN DAN PENGEMIS (STUDI IMPLEMENTASI PASAL 10 PERDA NO. 1 /2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS”. Berikut ini peneliti akan menguraikan perbedaan penelitian ini dengan penelitian

terdahulu yang pernah dilakukan dan mempunyai kesamaan objek atau subjek:

1. Muchlis Laksmna Putra, IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA, 2019. Persamaan penelitian ini terdapat pada Perda yang menjadi objek penelitian yang sama, yaitu Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Perbedaannya terletak pada fokus pembahasan mengenai Implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 ditinjau dari aspek sosiologi hukum dan upaya penanganannya di DIY terhadap gelandangan dan pengemis sifatnya lebih umum, artinya tidak memfokuskan salah satu upaya penanganan gelandangan dan pengemis.
2. Mutiaratih Larasati Jannati & Drs. Johannes Sutoyo, M.A, 2017, Hasil dan Dampak Upaya Koersif dalam Penegakan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, penelitian ini berfokus untuk mengetahui hasil dan dampak dari upaya koersif dalam penegakan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Perbedaan penelitian yang ditulis oleh Mutiaratih dan Johannes dengan penelitian penulis terletak pada objek

dimana penelitian penulis lebih membahas mengenai salah satu upaya peranan pemerintah DIY terhadap penanganan gepeng yang bertujuan menaikkan taraf kehidupan gelandangan dan pengemis dengan upaya rehabilitasi.

3. Nur Muhamad Fauzan Isfadilahsar, Kesejahteraan Sosial Perspektif Gepeng: Respon Gepeng Terhadap Program Rehabilitasi Pada Perda DIY No 1 Tahun 2014, 2017, Perbedaannya terletak pada objek penelitian ini lebih berfokus pada respon gepeng terhadap PERDA Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis.

Berdasarkan tabel orisinalitas di atas dapat dilihat bahwa dalam penelitian ini, peneliti lebih memfokuskan pada peran tanggung jawab Pemerintah Yogyakarta untuk rehabilitasi gelandangan dan pengemis dalam upaya rehabilitasi berdasarkan PERDA DIY Pasal 10 Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Sejauh ini, penelitian ini belum pernah dilakukan oleh orang lain.

## E. KERANGKA TEORI

Hakikatnya untuk menyelesaikan suatu permasalahan harus dengan menggunakan pengetahuan ilmiah sebagai dasar untuk argumen dalam mengkaji suatu persoalan agar mendapatkan jawaban yang dapat diandalkan. Dalam hal inilah digunakannya teori-teori ilmiah sebagai alat bantu yang dapat memecahkan persoalan.<sup>9</sup> Berdasarkan pendapat tersebut peneliti akan memaparkan beberapa teori dan pendapat ahli yang mampu menjadi acuan dalam peran tanggung jawab Pemerintah Daerah DIY dalam penanganan gepeng dalam upaya rehabilitasi.

### 1. Teori Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak dasar yang dimiliki oleh setiap manusia. Umat manusia memiliki hak bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.<sup>10</sup> Terdapat beberapa terminologi yang biasanya dipergunakan dalam tradisi akademik tentang sebutan dari HAM. Istilah satu dengan yang lainnya masing-masing analogi, sehingga menggunakan salah satu di antaranya telah terwakilkan pula yang lainnya. Istilah-istilah dimaksud yaitu:<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Jujun S, Soemantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Sinar Harapan, Jakarta, 1978

<sup>10</sup> Jack Donnely, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2003, dan Cranston, *What are Human Right?* Taplinger, New York, 1973

<sup>11</sup> Nurul Qamar, *Hak Asasi Manudia Dalam Negara Hukum Demokrasi (Human rights in democratiche rechtsstaat)*, 2013, Jakarta Timur, Sinar Grafika

- a. *Human Rigths.*
- b. *Natural Rights.*
- c. *Fundamental Rights.*
- d. *Civil Rights.*
- e. Hak-Hak Asasi Manusia
- f. Hak Kodrati

Berkenaan dengan hal tersebut, Prof. A. Mansyur Effendi (2004: 9) menyatakan bahwa selama ini, hak asasi manusia sering juga disebut hak kodrat, hak dasar manusia, atau dalam bahasa inggris disebut dengan *natural rights*, dan *fundamental rights*. Dalam Bahasa Belanda dikenal dengan *grond rechten, mense rechten, dan rechten van mens*). Hak asasi manusia yang dipahami sebagai *natural rights* merupakan suatu kebutuhan dari realitas sosial yang bersifat universal. Dalam perkembangannya telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejalan dengan keyakinan dan praktek praktek sosial di lingkungan kehidupan masyarakat luas.<sup>12</sup> Menurut Manfred Nowak dan ditambahkan oleh Rhona K.M.Smith menyebutkan bahwa prinsip hak asasi manusia ada empat yaitu universal (*universality*), tak terbagi (*indivisibility*), saling bergantung (*interdependent*), saling terkait (*interrelated*), kesetaraan (*equality*) dan non diskriminasi (*non-discrimination*). Indonesia juga memberi penekanan yang penting terhadap

---

<sup>12</sup> Muladi, *Hak Asasi Manudia (Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam perspektif Hukum dan Masyarakat)*, Bandung, Refika Aditama2005,

satu prinsip lain yaitu tanggung jawab negara (*state responsibility*). Berikut adalah penjelasan mengenai masing-masing prinsip diatas :<sup>13</sup>

- a. Prinsip Universal (*universality*) adalah bahwa semua orang, diseluruh belahan dunia manapun, tidak peduli apa agamanya, apa warga negaranya, apa bahasanya, apa etnisnya, tanpa memandang identitas politik dan antropolisnya, dan terlepas dari status disabilitasnya, memiliki hak yang sama sebagai manusia.
- b. Prinsip tak terbagi (*indivisibility*) dimaknai dengan ‘semua hak asasi manusia adalah semata-mata penting dan oleh karenanya tidak diperbolehkan mengeluarkan hak-hak tertentu dari bagiannya.
- c. Prinsip saling bergantung (*Interdependent*) berarti bahwa terpenuhinya satu kategori ahak tertentu akan selalu bergantung dengan terpenuhinya hak yang lain.
- d. Prinsip saling terkait (*Interrelated*) adalah prinsip yang dipahami bahwa keseluruhan hak asasi manusia merupakan bagian yang tak terpisahkan dari yang lain.
- e. Prinsip Kesetaraan (*equality*) yaitu prinsip hak asasi manusia yang sangat fundamental, karena dimaknai dengan perlakuan yang setara, dimana pada situasi yang sama harus diperlakukan dengan sama, dan dimana pada situasi yang berebda dengan sedikit perdebatan diperlakukan secara berbeda.

---

<sup>13</sup>Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2018

- f. Prinsip non-diskriminasi (*non-discrimination*) adalah prinsip ketika dimana setiap orang diperlakukan atau memiliki kesempatan yang tidak setara seperti *inequality before the law, inequality of treatment, or education opportunity*, dan lain lain.
- g. Prinsip martabat manusia (*human dignity*) yaitu prinsip dimana tujuan utama dari disepakati dan dikodifikasikannya hukum hak asasi manusia adalah untuk memastikan semua orang dapat hidup secara bermartabat.
- h. Prinsip Tanggung jawab negara (*state responsibility*) adalah prinsip dimana pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia adalah menjadi tanggung jawab negara aktor utama yang dibebani tanggung jawab untuk memenuhi, melindungi dan menghormati hak asasi manusia adalah negara melalui aparaturnya.

Pasal 1 Butir 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, memberikan rumusan tentang pengertian HAM sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Jika HAM merupakan hak yang diperoleh setiap manusia sebagai konsekuensi, ia ditakdirkan lahir sebagai manusia. Maka lain halnya dengan hak dasar, sebagai konsekuensi ia menjadi warga negara dari suatu negara. Karena dirujuk dari sumbernya, HAM berasal dari tuhan, sedangkan hak dasar,

asalnya dari negara atau pemerintah. HAM bersifat universal, sedangkan hak dasar bersifat domestic sesuai negaranya. Fungsi HAM adalah mengawal hak dasar (*legal rights*).<sup>14</sup>

Berdasarkan pemaparan diatas dapat ditarik kesimpulan yaitu pertama, bahwa HAM secara kodrati inheren atau melekat, universal mengacu bahwa HAM itu tanpa pembedaan warna kulit, ras, agama, suku, etnis, bangsa, atau status sosial lainnya dan tidak dapat dicabut oleh siapapun juga; hak-hak itu dimiliki oleh individu semata-mata karena mereka adalah manusia ciptaan-Nya bukan karena mereka adalah warga negara suatu negara. Kedua, perlindungan efektif terhadap HAM dalam kerangka batas-batas legitimasi yang demokratis. Ketiga, batas-batas pelaksanaan HAM hanya bisa ditetapkan atau dicabut oleh undang-undang sebagai bagian dari konsep negara hukum yang bermakna bahwa hak harus dilindungi oleh undang-undang, dan bahwa ketika mencabut atau mengurangi hak-hak individu, pemerintah wajib mematuhi persyaratan hukum yang konstitusional.

Konsepsi ini juga mengharuskan pemerintah bertindak sesuai dengan undang-undang, dan undang-undang yang dijadikan dasar tindakan pemerintah itu tidak bersifat menindas, sewenang-wenang atau diskriminatif. Dengan demikian pelaksanaan hak-hak kodrati setiap

---

<sup>14</sup> *Ibid, Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi (Human rights in democratiche rechtsstaat)* hlm. 17

manusia tidak dibatasi kecuali oleh batas-batas yang menjamin pelaksanaan hak-hak yang sama bagi anggota masyarakat yang lain.<sup>15</sup>

## 2. Teori Tanggung Jawab Negara

Menurut Sugeng Istanto pertanggungjawaban berarti kewajiban memberikan jawaban yang merupakan perhitungan atas semua hal yang terjadi dan kewajiban untuk memberikan pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkan.<sup>16</sup> Pengertian tanggung jawab negara menurut *Dictionary of Law* adalah “*Obligation of state to make reparation arising from a failure to comply with a legal obligation under international law*”. Yang artinya bahwa tanggung jawab negara yakni suatu kewajiban untuk melakukan perbaikan yang timbul dari kesalahan suatu negara untuk melakukan perbaikan yang timbul dari kesalahan suatu negara untuk mematuhi kewajiban hukum berdasarkan hukum internasional.<sup>17</sup>

Dalam hak asasi manusia dikenal dengan tanggung jawab negara yang pada dasarnya berkaitan dengan kewajiban negara dalam pemenuhan (*obligation to fulfill*), perlindungan (*obligation to protect*), dan penghormatan (*obligation to respect*) hak asasi manusia. Dalam hal ini, negara berjanji untuk mengakui, menghormati, melindungi, memenuhi, dan

---

<sup>15</sup>Retno Kusniati, *Sejarah Perlindungan Hak-hak Asasi Manusia Dalam Kaitannya Dengan Konsepsi Negara Hukum*, Jurnal Hukum, Vol. 4 No 5, November 2011

<sup>16</sup>F Soegeng Istanto, *Hukum internasional*, UAJ Yogyakarta, Yogyakarta 1994

<sup>17</sup>Elizabeth A Martin, *A Dictionary of Law*, Oxford University Press, New York, 2002

menegakkan HAM. Kewajiban dan tanggung jawab negara dalam kerangka pendekatan berbasis HAM bisa dilihat dalam tiga bentuk:<sup>18</sup>

- a. Kewajiban untuk memenuhi (*obligation to fulfill*), merupakan tanggung jawab negara untuk mengambil langkah legislatif, administrasi, Yudisial dan kebijakan praktis untuk memastikan hak hak yang menjadi kewajibannya dapat terpenuhi hingga pencapaian maksimal. Negara berkewajiban untuk memastikan struktur implementasi domestik juga jaminan legal yang memadai hak atas peradilan yang fair sebagaimana diatur pada pasal 14 Kovenan internasional tentang hak sipil dan hak politik wajibkan negara untuk menyiapkan peradilan yang cukup, yang profesional, dan mekanisme eksekusi putusan yang baik. Hak untuk memilih dan dipilih mewajibkan negara untuk menyiapkan sistem pemilihan yang kredibel sesuai dengan prinsip universal tentang Pemilu yaitu Kesetaraan, rahasia, langsung dan bebas.
- b. Kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*), kewajiban negara untuk melindungi hak asasi manusia juga mensyaratkan tindakan aktif dari negara. Negara berkewajiban memastikan tidak terjadinya pelanggaran hak asasi manusia oleh individu pribadi dan atau korporasi..
- c. Kewajiban memenuhi (*obligation to protect*), Negara berkewajiban untuk menghormati hak asasi manusia mengacu pada kewajiban negara untuk tidak melakukan campur tangan. Penyediaan peluang campur

---

<sup>18</sup>*Ibid, Hak Asasi Manusia Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*, hlm. 69

tangan tidak diperbolehkan menggunakan mekanisme limitasi atau klausul Reservasi. Campur tangan yang tidak sah merupakan pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena itu, hak untuk hidup berhubungan dengan kewajiban negara untuk tidak membunuh hak atas integritas fisik dan mental berhubungan dengan kewajiban negara untuk tidak menyiksa, atas bebas beragama menuntut negara untuk tidak memaksa seseorang berpindah agama dan lain lain.

Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi tanggung jawab Pemerintah. Langkah implementasi yang efektif baik itu di dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lainnya. Dalam hal ini adanya urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah antara provinsi, kabupaten atau kota. Berdasarkan Undang-undang atau UU Nomor 23 Tahun 2014, urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu. Urusan konkuren juga mengacu pada pasal 18 Undang-undang Dasar atau UUD 1945. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

### 3. Teori Rehabilitasi

Rehabilitasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *Rehabilitation*, yang berarti mengembalikan seperti semula, mengembalikan kemampuan yang pernah dimiliki, karena adanya musibah kemudian kehilangan suatu kemampuan. Maka kemampuan yang hilang inilah yang akan dikembalikan seperti semula yaitu sebelum terjadi musibah yang dialaminya.<sup>19</sup>

Pengertian dari rehabilitasi adalah pemulihan atau perbaikan seperti sedia kala dengan pengembalian nama baik secara hukum dan pembaharuan kembali.<sup>20</sup> Sesuai dengan standar nasional rehabilitasi sosial diatur didalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Standar Nasional Rehabilitasi Sosial yang berbunyi, rehabilitasi sosial adalah proses refungsional dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosial secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa segala upaya rehabilitasi dilakukan bertujuan untuk membantu seseorang atau sekelompok orang untuk memulihkan baik itu kepercayaan diri, mandiri, serta bertanggungjawab untuk diri sendiri atau keluarga, di masyarakat lingkungan sosial dan meningkatkan kemampuan fisik dan keterampilan kearah kemandirian didalam kehidupan

---

<sup>19</sup> Tarmansyah, *Rehabilitasi dan Terapi untuk Individu yang Membutuhkan Layanan Khusus*, Depdiknas, Padang, 2003

<sup>20</sup> Pius A Parto dan M Dahlan Al-Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Arbola, Surabaya, 2021

bermasyarakat yang dilakukan secara terus-menerus, baik terkait dengan persoalan sosial maupun finansial.<sup>21</sup>

## **F. DEFINISI OPERASIONAL**

Definisi operasional dimaksudkan untuk menghindari kesalahan pemahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul skripsi. Sesuai dengan judul penelitian yaitu **“PERAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS (GEPENG) DALAM UPAYA REHABILITASI SEBAGAIMANA DIATUR DALAM PERDA DIY NOMOR 1 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS”**.

Maka definisi operasional yang perlu dijelaskan yaitu:

1. Peran Tanggung Jawab Pemerintah Yogyakarta yang dimaksud dalam penelitian ini adalah peran pemerintah Yogyakarta atas upaya rehabilitasi gelandangan dan pengemis untuk riset ini peran dan tanggung jawab pemerintah daerah yang dikaji/diteliti dari tahun 2021-2022.
2. Rehabilitasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah proses refungsional dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang

---

<sup>21</sup> Dirjen Bina Rehabilitasi Sosial, *Pedoman Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan Berbasis Masyarakat*, Depsos RI, Jakarta, 2004

mampu melaksanakan fungsi sosial secara wajar dalam kehidupan masyarakat.

3. Gelandangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Daerah Provinsi Yogyakarta Nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
4. Pengemis sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Daerah Provinsi Yogyakarta Nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari oranglain.

## **G. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporan diantaranya adalah sebagai berikut:<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 2012, Jakarta, Universitas Indonesia, 2010

### **a. Jenis Penelitian**

Berdasarkan judul penelitian yaitu “PERAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH YOGYAKARTA UNTUK REHABILITASI GELANDANGAN DAN PENGEMIS (STUDI IMPLEMENTASI PASAL 10 PERDA NO. 1 /2014 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS” yang dilakukan oleh penulis merupakan penelitian hukum empiris, dengan kata lain penelitian sosiologis dan dapat disebut pula penelitian di dalam lapangan, yaitu penelitian yang mengkaji bagaimana ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang akan terjadi dalam kenyataannya di masyarakat.

### **b. Pendekatan Penelitian**

Pada prinsipnya untuk penelitian hukum empiris, metode pendekatan yang digunakan antara lain adalah menggunakan pendekatan sosiologis yang terkait dengan gelandangan dan pengemis. Hal tersebut dimaksudkan guna mengkaji hukum yang berlaku di masyarakat.

### **c. Objek Penelitian**

Objek dalam penelitian yang dikaji oleh penulis dalam penelitian ini adalah Peran Tanggung Jawab Pemerintah Yogyakarta Untuk Rehabilitasi Gelandangan dan Pengemis berdasarkan Pasal 10 Peraturan

Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

#### **d. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian dalam melakukan penelitian ini adalah pihak-pihak atau orang yang dipilih oleh penulis untuk memberikan informasi atau keterangan tentang masalah yang diteliti berdasarkan pengetahuan atau keterangan tentang masalah yang diteliti berdasarkan dari ilmu pengetahuan atau kompetensinya. Dalam penelitian penulis yang berkaitan dengan gelandangan dan pengemis maka subjek penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Lembaga Swadaya Masyarakat yang mendampingi pengemis dan gelandangan; serta
3. Gelandangan dan pengemis.

#### **e. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dilakukan di wilayah Yogyakarta tepatnya di Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta dan Lembaga Swadaya Masyarakat yang mendampingi pengemis dan gelandangan. Pilihan lokasi ini berdasarkan dari pertimbangan bahwa adanya ketersediaan data dan sumber data yang dapat diperoleh oleh penulis.

#### **f. Sumber Data Penelitian**

- 1) Sumber Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui observasi dan wawancara terstruktur dengan menggunakan panduan wawancara yang dilakukan dengan subjek penelitian. Wawancara dapat dilakukan dengan Karyawan Dinas Sosial Provinsi DIY, Staff Lembaga Swadaya Masyarakat yang mendampingi pengemis dan gelandangan, serta observasi langsung ke lokasi penelitian.
- 2) Sumber Data Sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Data tersebut terdiri dari:
  - a) Bahan hukum primer adalah bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti perjanjian, peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain:
    - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
    - Undang Dasar Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
    - Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan;

- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial;
  - Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perda) Nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.
- b) Bahan hukum sekunder adalah bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti: rancangan peraturan perundang-undangan, literatur, dan jurnal.
- c) Bahan hukum tersier adalah pelengkap data primer dan data sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia dan ensiklopedia.

#### **g. Teknik Pengumpulan Data**

Pada bagian pengumpulan data penulis mendapatkan data yang akurat dan otentik karena dilakukan dengan mengumpulkan berbagai sumber data baik primer dan sekunder, sesuai dengan pendekatan penelitian. Teknik pengumpulan data primer dan data sekunder yang digunakan adalah:

##### 1) Wawancara

Wawancara adalah proses komunikasi atau interaksi untuk mengumpulkan informasi dengan cara tanya jawab antara peneliti dengan informan atau subjek penelitian. Menurut Creswell dalam wawancara kualitatif peneliti dapat dilakukan dengan cara *face-to-face*

(wawancara berhadap-hadapan) dengan informan atau partisipan, mewawancarai melalui via-telepon, atau terlibat dalam *focus group interview* (interview dalam kelompok) yang terdiri dari enam sampai delapan partisipan per kelompok. Pendekatan dalam wawancara yang digunakan ini diharapkan agar mendapatkan informasi yang akurat dari narasumber yang berkompeten dalam bidangnya.<sup>23</sup> Pada penelitian tersebut penulis akan melakukan wawancara dengan Karyawan Dinas Sosial dan Lembaga Swadaya Masyarakat yang mendampingi pengemis dan gelandangan.

## 2) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah Teknik pengumpulan data secara tidak langsung yang dilakukan peneliti untuk memperoleh sumber data bagi kelengkapan penelitian. Studi kepustakaan ini diperoleh dari Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perda) Nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, dan lain lain, buku-buku seta jurnal dan website resmi pemerintah.

### **h. Analisis Data**

Analisis data yang digunakan yaitu analisis data kualitatif meliputi kegiatan pengklasifikasian data, editing, penyajian hasil analisis dalam

---

<sup>23</sup> Creswell, John W., *Research Design* (Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed), Pustaka Belajar, Bandung, 2013

bentuk narasi, dan pengambilan kesimpulan yang berasal dari hasil di lapangan.

## **H. SISTEMATIKA PENULISAN**

Kerangka skripsi memuat suatu kerangka pemikiran yang akan dituangkan dalam bab-bab dan sub-sub yang disusun secara sistematis. Sistematika penulisan kerangka skripsi ini dibagi menjadi empat bab. Adapun urutan dan tata letak masing masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut:

### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Dalam bab pendahuluan ini akan berisikan Uraian Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Tinjauan Pustaka, Definisi Operasional, Metode Penelitaian, Kerangka Skripsi dan Daftar Pustaka.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini akan mengutarakan tinjauan pustaka yang mendukung mengenai hal-hal yang akan dikaji berdasarkan judul dan rumusan masalah yang dicantumkan dalam proposal.

## **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini akan diuraikan terkait mengenai hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti pada objek yang telah ditetapkan pada penelitian ini sesuai dengan judul dan rumusan masalah yang telah dicantumkan yaitu tentang Peran Tanggung Jawab Pemerintah Yogyakarta Untuk Rehabilitasi Gelandangan dan Pengemis. Keseluruhan hasil penelitian akan dibahas pada bab ini.

## **BAB IV PENUTUP**

Dalam bab ini akan dimuat kesimpulan yang berisi tentang kesimpulan atau ringkasan jawaban atas masalah-masalah yang telah diteliti, serta akan dimuat juga berupa saran dari peneliti berisi hal-hal yang diusulkan untuk perbaikan.