

## BAB II

### GAMBARAN UMUM PENELITIAN

#### A. Kondisi Geografis

##### 1. Letak Geografis

Secara geografis Provinsi Yogyakarta terletak di tengah-tengah Pulau Jawa, dimana dengan bentuk peta Provinsi Yogyakarta menyerupai segitiga dengan puncak Gunung Merapi di bagian utara yang mempunyai ketinggian 2.911 m di atas permukaan ari laut, gunung Merapi ini adalah salah satu gunung aktif di Indonesia, sedangkan bawah terdapat dataran pantai yang membentang sepanjang Pantai Selatan yang terletak di pinggiran Samudera Indonesia. Posisi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terletak -Bujur Timur, tercatat memiliki luas 3.185,80 km<sup>2</sup> atau 0,17 persen dari luas Indonesia (1.890.75 km<sup>2</sup>), merupakan provinsi terkecil setelah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.

Tabel 2.1 Keadaan Geografis Daerah Istimewa Yogyakarta

Kabupaten/Kota	Keadaan Geografis			
	Luas wilayah	Persentase luas wilayah	Ketinggian	Jarak
	2015	2015	2015	2015
D.I. Yogyakarta	3185.80	100	-	-
Kulon progo	586.27	18.40	50	22
Bantul	506.85	15.91	45	12
Gunung kidul	1485.36	46.63	185	30
Sleman	574.82	18.04	145	9
Yogyakarta	32.50	1.02	75	2

Sumber : BPS Yogyakarta

Keadaan geografis di atas menunjukkan data luas wilayah D.I Yogyakarta tahun 2015 sebesar 3185. Daerah gunung kidul merupakan daerah terbesar dengan luas wilayah 1485.36.

Gambar 2.1 Peta wilayah Yogyakarta



Sumber Dinas Sosial DIY

2. Berikut ini batas wilayah DIY :

- a) Kabupaten Klaten di sebelah Timur Laut
- b) Kabupaten Wonogiri di sebelah Tenggara
- c) Kabupaten Purworejo di sebelah Barat
- d) Kabupaten Magelang di sebelah Barat Laut
- e) Samudera Indonesia di sebelah Selatan

Dari batas wilayah diatas Yogyakarta merupakan salah satu provinsi yang diminati dan menarik. Dengan memiliki keanekaragaman budaya serta wisata alam yang menarik para turis domestik maupun luar negeri membuat Yogyakarta memiliki daya tarik yang tinggi. Selain provinsi yang kecil Yogyakarta memiliki sejarah kerajaan yang hingga kini masih berdiri yang menjadikan Yogyakarta istimewa. Tentu menarik pula untuk gelandangan

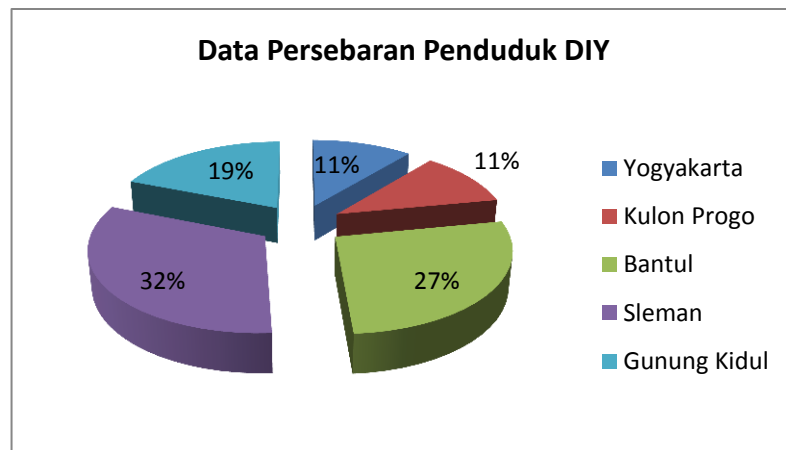
dan pengemis hadir di kota ini. Gelandangan dan pengemis yang ada di kota ini tidak hanya berasal dari daerah Yogyakarta melainkan dari daerah lain yang sengaja datang untuk mencari nafkah dengan melakukan kegiatan menggelandang atau meminta minta di sekitaran daerah Yogyakarta.

## B. Kondisi Demografis

### 1. Jumlah dan kepadatan penduduk

Jumlah penduduk Provinsi DI Yogyakarta sebanyak 345.7491 jiwa yang mencakup mereka yang bertempat tinggal di daerah perkotaan sebanyak 229.7261 jiwa (66,44 persen) dan di daerah perdesaan sebanyak 116.0230 jiwa (33,56 persen). Berikut ini gambar persentase dari persebaran penduduk yang berada di DI Yogyakarta.

Gambar 2.1 Persentase persebaran jumlah penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta



Sumber : DIY Dalam Angka 2014, BPS DIY Persentase distribusi penduduk menurut kabupaten/kota bervariasi dari yang terendah sebesar 11,24 persen di Kota Yogyakarta hingga yang tertinggi sebesar 31,62 persen di Kabupaten Sleman.

## 2. Tingkat Pertumbuhan Penduduk

Jumlah penduduk DIY setiap tahun selalu bertambah, Namun laju pertumbuhan masih cukup terkendali. Hasil sensus penduduk tahun 2000 mencatat jumlah penduduk DIY mencapai 3.12juta jiwa atau tumbuh dengan rata-rata 0.72% pertahun. Selama kurun waktu 10 tahun jumlah penduduk DIY meningkat hingga menjadi 3.46 juta jiwa atau rumbuh dengan rata-rata 1.04% pertahun.

## 3. Persebaran penduduk miskin di DIY

Berikut ini Tabel 2.2 Jumlah persebaran penduduk miskin di DIY :

No	Kabupaten/kota	Garis kemiskinan	Penduduk miskin	
			Jumlah/total	%
1	Kulon Progo	265 575	84,67	20,64
2	Bantul	301 986	153,49	15,89
3	Gunung Kidul	243 847	148,39	20,83
4	Sleman	306 961	110,44	9,5
5	Yogyakarta	366 520	36,6	8,67
DIY		321 056	532,59	14,55

Sumber : BPS DIY 2014-2015

Kemiskinan sering kali menjadi salah satu faktor pemicu terjadinya kegiatan gelandangan dan pengemis turun ke jalan. Seperti yang kita lihat tabel di atas menunjukkan jumlah penduduk miskin di Daerah Istimewa Yogyakarta . Angka tersebut menunjukkan tingkat kemiskinan yang lumayan tinggi. Tentunya hal tersebut memicu penduduk dengan garis kemiskinan untuk turun kejalan dan melakukan kegiatan mengelandang dan mengemis.

Dalam konteks kemiskinan mampu membuat seseorang atau kelompok terjun ke jalan dengan tujuan mencari nafkah dengan mencari belas kasih dari orang lain dengan cara meminta minta atau hidup mengelandang di jalanan tentunya hal tersebut mampu mengganggu ketertiban umum.

Terkadang kegiatan tersebut juga mampu memicu terjadinya tindak kejahatan yang dimanfaatkan oleh sebagian oknum yang memiliki maksud tertentu dengan tujuan yang tidak baik. Dengan demikian pemerintah perlu melakukan pengawasan terhadap kegiatan dan masalah sosial seperti ini.

Berikut ini Tabel 2.3 Persebaran PMKS di DIY

No	Jenis PMKS	BL		GK		KP		SLM		YK		Jumlah Total
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	
1	AJ	170	51,99%	50	15,29%	18	5,50%	62	18,96%	27	8,26%	327
2	GEL	36	21,5%	41	23,98%	18	10,53%	58	33,92%	18	10,53%	171
3	PENG	30	20,00%	36	24,00%	25	16,67%	24	16,00%	35	23,33%	150

Sumber : Dinas Sosial DIY

Keterangan :

AJ = Anak Jalanan

GEL = Gelandangan

PENG = Pengemis

Berdasarkan dari tabel diatas menunjukan jumlah PMKS di setiap kabupaten/kota di DIY cukup banyak ditiap kabupaten/kota menunjukan jumlah di daerah Bantul cukup tinggi dibandingkan di kabupaten/ kota lainnya di DIY. Hal ini tentunya menjadi faktor untuk pemerintah memberlakukan Perda DIY no 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta. Jumlah tersebut jika di total

terdapat 648 orang dalam satu tahun tentunya bukanlah jumlah yang sedikit bila ditiap tahunnya di lakukan pendataan. Perlunya peran pemerintah dalam mengendalikan dan menangani secara serius agar jumlah tersebut tidak bertambah di tiap tahunnya.

### **C. Kondisi Sosial Ekonomi**

Kesejahteraan masyarakat merupakan salah satu kewajiban pemerintah mensejahterakan seluruh warganya. Kesejahteraan meliputi dari beberapa aspek yaitu pendidikan, kesehatan, lapangan pekerjaan dan tingkat perekonomian yang mendukung masyarakat untuk maju. Dalam hal penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti gelandangan dan pengemis merupakan pekerjaan rumah pemerintah untuk melakukan evaluasi terhadap beberapa kebijakan yang telah ada. Kegiatan tersebut merupakan masalah yang selalu ada di setiap daerah. Ada salah satu factor yang memicu terjadinya kegiatan tersebut yaitu kurangnya lapangan pekerjaan. Terjadinya pengangguran di daerah daerah dan menimbulkan keinginan untuk melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis di Kota Yogyakarta. Berikut ini data pengangguran di Yogyakarta.

Tabel 2.4 Pengangguran terbuka di Yogyakarta

Tahun	Pengangguran terbuka	Tingkat pengangguran terbuka
2012	76819	3.86
2013	63172	3.24
2014	67418	3.33
2015	80245	4.07

Sumber : BPS Yogyakarta

Tabel 2.5 tingkat pengangguran terbuka menurut wilayah dan jenis kelamin  
D.I.Yogyakarta Febuari 2013-Februari 2015

Keterangan	Bulan				
	Feb 2013	Agustus 2013	Feb 2014	Agustus 2014	Feb 2015
DIY	3,73	3,24	2,16	3,33	4,07
Perempuan	4,37	2,81	1,60	2,65	2,59
Laki – laki	3,22	3,59	2,67	3,88	5,23
Pedesaan	2,47	2,04	1,24	2,17	0,95
Perkotaan	4,45	3,93	2,68	4,00	5,30

Sumber : BPS Yogyakarta

Hasil Sakernas D.I. Yogyakarta Februari 2013-Februari 2015 menunjukkan TPT daerah perkotaan lebih besar dari daerah pedesaan. TPT perkotaan D.I. Yogyakarta Februari 2015 sebesar 5,3 persen, jika dibandingkan pada Februari 2014 sebesar 2,68persen mengalami penurunan 2,62 poin hal ini dipengaruhi oleh beragamnya lapangan pekerjaan dan meningkatnya pusat perekonomian sehingga angkatan kerja baru cenderung mencari pekerjaan, pindah atau mondok di perkotaan sehingga pengangguran lebih nampak kuantitatifnya. TPT D.I. Yogyakarta Februari 2015 di pedesaan sebesar 0,95 persen, jika dibandingkan pada Agustus 2014 sebesar 2,17 persen mengalami penurunan 1,22 poin atau 0,29 poin jika dibandingkan pada Februari 2014 sebesar 1,24 persen.

Hal ini kemungkinan disebabkan penduduk pedesaan biasanya tidak terlalu selektif memilih lapangan pekerjaan, sehingga akan melakukan kegiatan apa saja walau hanya sebagai pekerja keluarga, pekerja bebas pertanian dan sebagian masih bertahan di pedesaan dengan berusaha

mencari pekerjaan dengan cara melaju ke perkotaan, apalagi dengan kemudahan kepemilikan kendaraan bermotor dan semakin baiknya kondisi infrastruktur fasilitas jalan raya. TPT D.I. Yogyakarta Februari 2015 menurut jenis kelamin laki-laki sebesar 5,23 persen masih lebih tinggi dibanding perempuan sebesar 2,59 persen, karena laki-laki sebagai kepala keluarga khususnya di usia angkatan kerja lebih reaktif dalam upaya untuk bisa mendapat status bekerja.

#### **D. Kondisi Gelandangan dan Pengemis**

Yogyakarta merupakan kota yang sangat strategis untuk mengadu nasib selain untuk berwisata atau menempuh pendidikan. Berbagai kegiatan perekonomian terjadi di kota ini. Namun tidak sedikit orang yang menggunakan kesempatan ini untuk melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis. Banyak sekali kesenjangan yang terjadi di kota ini dari berbagai faktor. Tentu saja menjadikan kota ini memiliki berbagai masalah sosial. Beberapa orang atau kelompok yang melakukan menggelandang dan mengemis di jalanan Kota Yogyakarta tidak hanya berasal dari Yogyakarta melainkan dari berbagai daerah lain yang sengaja datang untuk mengadu nasib. Berikut ini data mengenai jumlah PMKS yang berada di Kota Yogyakarta.



Tabel 2.6 Jenis PMKS tahun 2016 di Yogyakarta

No.	Jenis PMKS	2016
1	Anak Balita Terlantar	1.826
2	Anak Terlantar	14.450
3	Anak Berhadapan dengan Hukum	184
4	Anak Jalanan	327
5	Anak Dengan Kedisabilitas	3.095
6	Anak Korban Tindak Kekerasan	18
7	Anak Memerlukan Perlindungan Khusus	18
8	Lanjut Usia Terlantar	46.242
9	Penyandang Disabilitas	23.177
10	Tuna Susila	385
11	Gelandangan	171
12	Pengemis	150
13	Pemulung	450

Sumber : Dinas Sosial DIY

Dari data PMKS di atas kita dapat melihat jumlah gelandangan dan pengemis adalah 321 bukan jumlah yang sedikit jika di gabungkan dengan jumlah anak jalanan 327 dan pemulung 450. Jika di total maka jumlah 1.098 jumlah yang tidak sedikit.

#### **E. Sarana dan Prasarana**

Dalam pelaksanaan kebijakan tersebut Dinas Sosial berperan sebagai pelaksanaan tugas melakukan pelayanan sosial terhadap PMKS yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam pelaksanaan kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis tentunya membutuhkan upaya dan solusi yang mampu mengatasi masalah sosial ini sehingga para gelandangan dan

pengemis tidak kembali ke jalan. Penanganan yang mampu memberikan solusi dan dampak yang baik dengan pemenuhan dan strategi yang baik sehingga menciptakan dampak yang menguntungkan bagi gelandangan dan pengemis yang akan membuat mereka tidak kembali kejalan. Sarana dan prasarana atau fasilitas yang memadai, pengembangan skill/kemampuan, penyuluhan dan pembekalan terhadap para gelandangan dan pengemis.

Sarana dan prasarana yang disediakan untuk penanganan gelandangan dan pengemis Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta menyediakan penampungan sementara bagi gelandangan dan pengemis yang terjaring di wilayah DIY yaitu berupa *camp assesment* atau tempat penampungan sementara. Pemerintah DIY memiliki dua lokasi *camp assesment* yaitu (1) Camp I. Karanganyar, Brontokusuman, Mergangsan, Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta 55153 (2) Camp II. Dsn. Pandes, Panggunharjo, Sewon, Bantul. Sarana dan prasarana yang disediakan di *camp assesment* yaitu,

- a. Fisik bangunan
- b. Transportasi
- c. Perlengkapan asrama
- d. Alat bantu rehabilitasi

Berikut ini jumlah klien yang masuk camp assesment dari tahun 2013 - 2016

Tabel 2.7 Jumlah klien masuk *camp assesment*

TAHUN	JUMLAH KLIEN MASUK
2013	<b>305</b>
2014	<b>548</b>
2015	<b>1057</b>
2016	<b>783</b>
2017 s.d Februari	<b>92</b>
JUMLAH	<b>2785</b>

**Sumber : Dinas Sosial DIY**

Berdasarkan tabel di atas pada tahun 2015 paling banyak jumlah klien yang masuk camp assessment. Pada tahun 2015 mulai di terapkan Perda penanganan gelandang dan pengemis di Yogyakarta tentunya melihat dari penurunan jumlah klien yang masuk camp semakin menunjukkan mengenai ke efektivitasan dari Perda no 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta. Camp assessment merupakan tempat yang digunakan sebagai penampungan sementara serta tempat pembekalan bagi para PMKS .

## F. Profil Dinas Sosial

### 1. Visi

‘Penggerak dan Penyelenggara Pembangunan Bidang Kesejahteraan Sosial yang Profesional guna Mewujudkan Masyarakat yang Sejahtera, Mandiri, Berkarakter, dan Berbudaya’

## 2. Misi

Untuk mewujudkan Visi Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, maka misi yang akan dijalankan adalah :

- a) Menyelenggarakan perlindungan sosial, bantuan dan jaminan sosial, serta rehabilitasi sosial.
- b) Menanggulangi kemiskinan dengan melakukan pengembangan dan pemberdayaan sosial.
- c) Mengembangkan partisipasi masyarakat, lembaga atau organisasi sosial dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
- d) Mengembangkan dan memperkuat nilai-nilai keperintisan, kepahlawanan dan kesetiakawanan sosial.

## 3. Tugas dan Fungsi

Berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas dan Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Sosial, di Bab III Pasal 3, Tugas dan Fungsi Dinas yaitu:

### a. Tugas

Dinas mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang sosial dan kewenangan dekonsentrasi serta tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.

## b. Fungsi

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Dinas mempunyai fungsi :

- 1) Penyusunan program dan pengendalian di bidang sosial
- 2) Perumusan kebijakan teknis bidang sosial
- 3) Pengelolaan rehabilitasi dan perlindungan sosial
- 4) Pemberian fasilitasi penyelenggaraan sosial kabupaten/kota
- 5) Pelaksanaan pelayanan umum sesuai dengan kewenangannya
- 6) Pemberdayaan sumberdaya dan mitra kerja di bidang sosial
- 7) Pemanfaatan nilai-nilai, norma dan tradisi luhur dalam penanganan masalah sosial
- 8) Pelaksanaan kegiatan ketatausahaan
- 9) Penyusunan laporan pelaksanaan tugas dinas
- 10) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

## 4. Kebijakan

- a) Memberikan kesempatan dan kemudahan bagi PMKS untuk memperoleh akses pelayanan hak-hak dasar.
- b) Mengembangkan profesionalisme sumber daya manusia, sistem, prosedur, serta sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
- c) Memberikan fasilitas kepada PSKS untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

- d) Meningkatkan kapasitas kelembagaan dan memperkuat budaya semangat dan jiwa K2KS secara sinergis, terarah, terencana dan berkelanjutan.

## 5. Strategi

- a) Peningkatan jejaring kemitraan
- b) Peningkatan keterpaduan
- c) Peningkatan kemitraan
- d) Peningkatan kualitas pelayanan
- e) Peningkatan kapabilitas manajemen aparatur
- f) Pemantapan koordinasi
- g) Pemberian advokasi sosial
- h) Pemantapan aksesibilitas
- i) Peningkatan keberdayaan PMKS
- j) Peningkatan keswadayaan
- k) Penguatan kelembagaan
- l) Pemantapan upaya berkelanjutan
- m) Peningkatan fungsi TMP/MPN

## 6. Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya dan Laras (BRSBKL):

- a. Tugas : Sebagai pelaksana teknis dalam pelayanan perlindungan, rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial gelandangan, pengemis, pemulung dan eks psikotik.
- b. Fungsi :
  - 1) Penyusunan program kerja balai

- 2) Penyusunan pedoman teknis perlindungan, pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial gelandangan, pengemis, pemulung dan eks psikotik.
- 3) Penyebarluasan informasi dan sosialisasi pelayanan rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial gelandangan, pengemis, pemulung dan eks psikotik.
- 4) Pelaksanaan identifikasi dan pemetaan rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial gelandangan, pengemis, pemulung dan eks psikotik.
- 5) Penyelenggaraan pelayanan perlindungan dan rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial gelandangan, pengemis, pemulung dan eks psikotik.
- 6) Penyelenggaraan pengembangan kapasitas dan mutu pelayanan perlindungan dan rehabilitasi sosial bagi eks psikotik.
- 7) Pengembangan jejaring dan penyelenggaraan rujukan bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial gelandangan, pengemis, pemulung dan eks psikotik.
- 8) Pelaksanaan peningkatan peran serta masyarakat dalam penanganan gelandangan, pengemis, pemulung dan eks psikotik.
- 9) Fasilitasi dan pengembangan kesejahteraan sosial untuk pelayanan perlindungan dan jaminan sosial bagi gelandangan, pengemis, pemulung dan eks psikotik
- 10) Pelaksanaan ketatausahaan

11) Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan penyusunan laporan program balai

12) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai tugas dan fungsinya

c. BRSBKL terdiri dari :

1) Kepala Balai

2) Sub bagian Tata usaha

3) Seksi perlindungan dan rehabilitasi sosial

4) Kelompok jabatan fungsional

7. Pejabat Struktural Dinas Sosial DIY

a. Kepala Dinas

b. Sekretaris

1) Kasubag umum

2) Kasubag Keuangan

3) Program dan Informasi

c. Perlindungan dan Rehsos

1) Kasi Rehsos penyandang cacat

2) Kasi Rehsos Tuna Susila & korban Napza

3) Perlindungan anak

d. Kabid Bantuan dan Jaminan Sosial

1) Kasi KTK, Pekerjaan Migran dan Jamsos

2) Kasi Bantuan Sosial dan Korban Bencana

3) Kasi kesejahteraan Sosial Lanjut Usia



e. Pengembangan Sosial

- 1) Kasi Pemberdayaan Fakir Miskin
- 2) Kasi Keluarga Bermasalah Sosial
- 3) Kasi penyuluhan Sosial

f. Partisipasi Sosial Masyarakat

- 1) Kasi Orsos dan Sumbangan Sosial
- 2) Kasi Tenaga Kesos Masyarakat
- 3) Kasi Kepahlawanan Keperintisan

g. UPTD/ Balai

- 1) Kepala BRSPA
- 2) Kepala BPSBR
- 3) Kepala BRSBKL
- 4) Kepala BPSTW
- 5) Kepala BPRS