

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengemis merupakan salah satu golongan masyarakat yang harus mendapatkan perhatian khusus dari Pemerintah, terutama tentang kesejahteraan hidup dan kesehatannya. Setiap orang di Indonesia memiliki hak untuk hidup yang adil dan sejahtera. Di Negara berkembang seperti Indonesia ini untuk mendapatkan pekerjaan sangatlah sulit dan mengakibatkan naiknya angka kemiskinan, fenomena ini yang menyebabkan lahirnya seorang pengemis.

Salah satu dari mereka yang tinggal di Yogyakarta bertahan hidup dengan cara mengemis, mulai dari mengamen yaitu mengemis dengan menggunakan alat musik dan menyanyikan lagu, hingga mengemis dengan cara mengharap belas kasih orang. Mengemis biasanya dilakukan ditempat umum seperti di lampu merah, ditempat makan, didalam angkutan umum, bahkan berkeliling ke setiap rumah. Tindakan mengemis tersebut sangatlah mengganggu orang lain terutama masyarakat sekitar karena tidak semua pengemis berperilaku baik. Contohnya saja ketika ada seorang pengemis yang mendapat penolakan dan tidak diberi uang maka pengemis itu marah dan bisa sampai mengumpat. Alasan bagi orang yang

tidak memberikan uang pun bermacam macam, ada yang tidak peduli karena si pengemis



terlihat masih sehat dan segar hingga terlihat mampu untuk mencari uang dari suatu pekerjaan atau bahkan takut ditipu dari penampilan pengemis karena akhir akhir ini makin marak penipuan melalui pengemis yang sebenarnya pengemis itu malah berpenghasilan lebih banyak dari orang yang memberikan uang kepada pengemis.

Dari pihak Pemerintah telah menerbitkan peraturan daerah yang berisi tentang penangkalan gelandangan dan pengemis dengan maksud agar tidak ada lagi pengemis. Pemerintah akan melakukan langkah langkah preventif, koersif dan rehabilitatif demi mensejahterakan kehidupan pengemis dengan memberikan pelatihan khusus agar mempunyai motivasi untuk berjuang hidup, tidak mengandalkan belas kasih orang lain, namun dengan melakukan sesuatu seperti bekerja. Pemerintah juga memberikan sanksi bagi siapa saja yang masih berbelas kasih memberikan uang kepada pengemis. Hal ini dilakukan Pemerintah untuk memberikan efek putus asa bagi pengemis agar berhenti mengemis dan mengikuti program pelatihan khusus yang di sediakan oleh Pemerintah guna bertahan hidup.

Di Yogyakarta sendiri, Pemerintah juga memasang spanduk kecil disekitar jalan untuk mengingatkan masyarakat agar tidak memberikan uang kepada pengemis dan mengingatkan bahwa ada sanksi yang harus di terima apabila tetap memberikan uang kepada pengemis. Sayangnya hal tersebut tidak diindahkan oleh sebagian oknum penegak hukum dengan membiarkan pengemis berada di sekitaran jalan dan membiarkan ketika ada orang yang memberikan uang kepada

mereka. Hal tersebut di ketahui oleh penulis sendiri yang kerap kali melihat kejadian itu. Dengan berbagai alasan jika masyarakat merasa berbelas kasihan dan ada juga masyarakat yang tidak tahu dengan adanya Perda No 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 28 A mengatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Isi dari Undang-Undang Dasar tersebut menimbulkan konsekuensi bahwa setiap orang berhak untuk melakukan apapun untuk mempertahankan kehidupannya. Seperti yang dilakukan pengemis dengan melakukan perbuatan tersebut untuk bertahan hidup. Perbuatan mengemis untuk mempertahankan hidup terus dilakukan meskipun dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dilarang, dalam Pasal 504 ayat (1) dan (2) dan ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 505 ayat (1) dan (2) tentang pelanggaran ketertiban umum dengan ketentuan bahwa :

Pasal 504

- (1) Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
- (2) Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Pasal 505

- (1) Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

- (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.¹

Berdasarkan data di atas, maka diperlukan adanya suatu tindakan dari Pemerintah dan penegak hukum untuk mengurangi dan mencegah adanya pengemis khususnya di Kota Yogyakarta. Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan tersebut dirumuskan judul mengenai penegakan hukum terhadap Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kota Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka rumusan masalahnya adalah apakah penegakan hukum terhadap penanganan gelandangan dan pengemis sudah berjalan dengan baik sesuai dengan Perda Nomer 1 tahun 2014 tentang gelandangan dan pengemis?

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan rumusan masalah, maka tujuan penelitian adalah untuk memperoleh data tentang penegakan hukum terhadap Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian adalah:

¹ Moeljatno, *KUHP*, 2008, Bumi Aksara, hlm.184.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dilakukan untuk mengembangkan ilmu hukum pada umumnya, dan perkembangan bidang hukum pidana pada khususnya penegakan hukum terhadap Perda Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kota Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk pemerintah kota Yogyakarta agar lebih tegas dalam menerapkan dan melaksanakan peraturan daerah yang telah dibuat oleh lembaga yang berwenang demi tercapainya sebuah tujuan dibuatnya aturan hukum tersebut.
- b. Untuk mahasiswa fakultas hukum, khususnya yang mendalami hukum pidana agar nantinya lebih tegas dalam menegakkan aturan hukum yang telah ada.
- c. Untuk masyarakat kota Yogyakarta agar turut berperan dalam menerapkan aturan hukum sehingga dapat tercapainya suatu tujuan tertentu.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan dengan judul penegakan hukum terhadap Perda Nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di kota Yogyakarta bukan merupakan duplikat atau plagiasi skripsi yang ada, tetapi merupakan karya asli

penulis. Ada beberapa skripsi yang serupa tetapi tak sama, senada atau kemiripan dengan:

1. Gerry Putra Ginting mahasiswa Universitas Atmajaya Yogyakarta, NPM 110510741, tahun 2015, menulis skripsi dengan judul penegakan hukum oleh Polri terhadap tindak pidana pencurian kendaraan bermotor dengan kekerasan di Kabupaten Sleman. Rumusan masalahnya adalah bagaimana penegakan hukum oleh Polri terhadap tindak pidana pencurian kendaraan bermotor dengan kekerasan di Kabupaten Sleman? Dan apakah kendala yang dihadapi oleh polri dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana pencurian kendaraan bermotor dengan kekerasan di kabupaten Sleman? Tujuan penelitiannya adalah untuk memperoleh data tentang penegakan hukum oleh Polri terhadap tindak pidana pencurian kendaraan bermotor dengan kekerasan di Kabupaten Sleman, dan kendala yang di hadapi oleh Polri dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana pencurian kendaraan bermotor dengan kekerasan di Kabupaten Sleman. Hasil penelitiannya adalah Penegakan hukum oleh Polri terhadap tindak pidana pencurian kendaraan bermotor dengan kekerasan di Kabupaten Sleman yakni berupa penegakan hukum dengan sarana kebijakan hukum pidana (penal policy) dan sarana kebijakam di luar hukum pidana (non-penal policy) dan kendala yang

dihadapi Polri dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana pencurian kendaraan bermotor dengan kekerasan adalah kendala internal/dari dalam lembaga Polri yang meliputi kurangnya jumlah personil Polri yang piket dimasing-masing polsek, minimnya anggaran biaya operasional, sarana, dan prasarana, kendala eksternal/dari luar lembaga Polri meliputi, barang hasil dari tindak pidana pencurian kendaraan bermotor dengan kekerasan biasanya tidak dijual secara utuh, dan kurangnya rasa peduli masyarakat terhadap lingkungan.

Perbedaan dengan penulisan ini adalah Gerry Putra Ginting menekankan pada penegakan hukum oleh Polri terhadap tindak pidana pencurian kendaraan bermotor dengan kekerasan di Kabupaten Sleman sedangkan penulisan ini menekankan pada penegakan hukum terhadap Perda Nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandang dan pengemis di Yogyakarta.

2. Ricky Pangeran Adi Putra Panjaitan mahasiswa Universitas Atmajaya Yogyakarta, NPM 050509203, tahun 2015, menulis skripsi dengan judul penegakan hukum terhadap pelaku kegiatan pertambangan bahan galian golongan C di kawasan Taman Nasional Gunung merapi Kabupaten Magelang. Rumusan masalahnya adalah bagaimana penegakan hukum terhadap pelaku kegiatan pertambangan bahan galian golongan C di kawasan Taman Nasional Gunung Merapi kabupaten Magelang? Dan kendala apa saja yang dihadapi dalam

penegakan hukum terhadap pelaku kegiatan pertambangan bahan galian golongan C di kawasan Taman nasional Gunung Merapi di Kabupaten Magelang? Tujuan penelitiannya adalah untuk mengetahui penegakan hukum terhadap pelaku kegiatan pertambangan bahan galian golongan C di kawasan Taman Nasional Gunung Merapi kabupaten Magelang dan untuk mengetahui kendala apa saja yang dihadapi dalam penegakan hukum terhadap pelaku kegiatan pertambangan bahan galian golongan C di kawasan Taman nasional Gunung Merapi di Kabupaten Magelang. Hasil penelitiannya adalah penegakan hukum terhadap pelaku kegiatan pertambangan bahan galian golongan C di kawasan Taman Nasional Gunung Merapi kabupaten Magelang belum berjalan dengan efektif karena masih banyak terjadi penambangan liar meskipun telah dilakukan langkah-langkah penertiban oleh Balai Taman Nasional Gunung Merapi bekerjasama dengan stakeholder dan kendala yang dihadapi dalam penegakan hukum terhadap pelaku kegiatan pertambangan bahan galian golongan C di kawasan Taman nasional Gunung Merapi di Kabupaten Magelang

- a. Sikap para penambang yang tidak bekerjasama, para petugas selalu dihadapi dengan sikap keras kepala oleh para penambang di mana para penambang mengemukakan berbagai alasan untuk tetap melakukan

aktifitas penambangan dan tidak jarang hingga terjadi adu argumentasi antara petugas dengan para penambang.

- b. Belum adanya peraturan daerah yang mengatur tentang pertambangan bahan mineral bukan logam dan batuan secara teknis sehingga tidak ada peraturan yang mengikat atau melarang mereka.
- c. Kurangnya Sumber Daya Manusia
- d. Kurangnya Pembinaan dan Sosialisasi

Perbedaan dengan penulisan ini adalah Ricky Pangeran Adi Putra menekankan pada penegakan hukum terhadap pelaku kegiatan pertambangan bahan galian golongan C di kawasan Taman Nasional Gunung Merapi Kabupaten Magelang sedangkan penulisan ini menekankan pada penegakan hukum terhadap Perda Nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta.

3. Norika Priyantoro mahasiswa Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, NPM 11370067, tahun 2015, menulis skripsi dengan judul penanganan gelandangan dan pengemis dalam perspektif siyasah. Rumusan masalahnya adalah bagaimana pandangan siyasah dusturiyah terhadap pasal 24 perda Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis? Tujuan penelitiannya adalah menjelaskan pandangan siyasah dusturiyah terhadap pasal 24 perda Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 tahun 2014

tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Hasil penelitiannya adalah perda ini sudah sesuai dengan cara kerja teori kebijakan public dan nilai-nilai yang terkandung didalam siyasa dusturiyah, yang dimana dalam nilai tersebut harus mengedepankan hak-hak rakyat agar konstitusi tetap bisa berjalan.

Perbedaan dengan penulisan ini adalah Norika Priyantoro menekankan pada penanganan gelandangan dan pengemis dalam prespektif siyasa sedangkan penulisan ini menekankan pada penegakan hukum terhadap Perda Nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandang dan pengemis di Yogyakarta.

F. Batasan Konsep

Dalam penulisan hukum yang berjudul penegakan hukum terhadap Perda Nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis.

Batasan konsep yang ditinjau peneliti yaitu:

1. Penegakan

Penegakan adalah perbuatan menegakkan.²

2. Hukum

Hukum adalah keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaedah-kaedah dalam suatu kehidupan bersama : keseluruhan peraturan tentang

² <http://kbbi.web.id/tegak>

tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.³

3. Penegakan Hukum

Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan social, dan sebagainya.⁴

4. Perda

Menurut Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

5. Penanganan

Penanganan adalah penanganan/pe na ngan'an/ n proses, cara, perbuatan menangani; penggarapan.⁵

6. Gelandangan

Gelandangan 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.

³ <http://kbbi.web.id/hukum>

⁴ Satjipto Rahardjo, 2006, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, Cet. ke-2, Buku Kompas, Jakarta, hlm.169.

⁵ <http://kbbi.web.id/penanganan>

7. Pengemis

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.

G. Metode Penelitian

1. Penelitian Hukum Normatif

Jenis hukum merupakan jenis penelitian normatif. Fokus penelitian ini berdasarkan pada peraturan daerah mengenai penegakan hukum terhadap Perda nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis.

2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif, data yang digunakan berupa data sekunder, yang terdiri atas:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, berupa:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28A
- 2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 3) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 504 dan 505.

4) Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan
Gelandangan dan Pengemis

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku, artikel, hasil penelitian, internet, dan fakta hukum.

3. Metode Pengumpulan Data

Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara mempelajari bahan hukum primer dan hukum sekunder yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, buku, artikel, hasil penelitian, internet, fakta hukum, dan wawancara dengan narasumber.

4. Metode Analisis

Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, akan dianalisis sesuai dengan tugas ilmu hukum normatif sebagai berikut:

- a. Deskripsi peraturan perundang-undangan yaitu menguraikan atau memaparkan pasal-pasal sebagaimana telah disebutkan dalam hukum primer.
- b. Sistematisasi hukum positif yaitu secara vertikal dan horisontal untuk mengetahui ada tidaknya sinkronisasi dan/atau harmonisasi diantara peraturan perundang-undangan. Secara vertikal tidak terdapat sinkronisasi antara Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28A berisi Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya dengan Perda Nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis pasal 21A setiap orang dilarang melakukan pergelandangan dan/atau pengemisian baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan orang lain sehingga berlaku prinsip penalaran hukum derogasi sehingga diperlukan asas *Lex Specialis derogate Legi Generalis*.

- c. Analisis peraturan daerah yang berupa bahan hukum primer yang dapat dievaluasi atau dikritisi atau dikaji sebab peraturan daerah itu sistemnya terbuka.
- d. Interpretasi hukum positif, yaitu menafsirkan peraturan daerah dengan menggunakan 3 metode interpretasi yaitu:
 - a) Gramatikal yaitu mengartikan term bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari/hukum.
 - b) Sistematisasi yaitu mendasarkan sistem aturan mengartikan suatu ketentuan hukum.
 - c) Teleologi yaitu setiap interpretasi pada dasarnya teleologi.
- e. Menilai peraturan daerah sebagaimana yang terdapat pada bahan hukum primer yaitu dengan pengisian form oleh masyarakat dan

polisi satuan pamong praja untuk penegakan hukum terhadap Perda No 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis.

5. Proses berfikir

Proses berpikir atau prosedur bernalar digunakan secara deduktif, yaitu bertolak dari preposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada kesimpulan yang bersifat khusus. Dalam hal ini berkaitan dengan peraturan daerah mengenai penegakan hukum terhadap Perda Nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Yogyakarta.

H. Sistematika Isi Penulisan Hukum/Skripsi

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum/skripsi.

BAB II: PEMBAHASAN

A. Pada Bab ini diuraikan tiga pembahasan yang meliputi : bagian A membahas Penegakan Hukum dan Kendalanya yang terdiri dari dua sub bab, yaitu: menguraikan tentang upaya penegakan hukum dan

kendala dalam penegakan hukum. Bagian B membahas Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta yang terdiri dari dua sub bab, yaitu: menguraikan tentang peraturan daerah dan kategori gelandangan dan pengemis. Bagian C membahas penegakan hukum terhadap Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta.

BAB III: SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dan saran terkait penulisan hukum.

