

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan Negara Indonesia yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat adalah memajukan kesejahteraan umum untuk mewujudkan cita-cita bangsa. Selain itu, negara juga bertanggung jawab untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar serta memberdayakan rakyat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan sebagaimana yang tertuang pada Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945. Dalam rangka pelaksanaan amanat dan tanggung jawab tersebut, negara mengupayakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial yang terencana, terarah, serta berkelanjutan pada masyarakat yang memiliki kriteria masalah sosial tertentu, seperti kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, eksploitasi, diskriminasi, penyimpangan perilaku, serta korban-korban, baik itu tindakan penyelewengan maupun bencana.¹ Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, pemerintah memiliki wewenang *regeling* atau bertindak untuk mengatur yang nantinya akan dituangkan dalam bentuk ketetapan seperti Peraturan Daerah (Perda), baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Perda adalah instrumen yuridis yang berupa ketentuan hukum untuk mengatur rakyatnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

¹ Mudakir Iskandar Syah, 2017, *Ilmu Hukum dan Kemasyarakatan*, Tatanusa, Jakarta, hlm. 141.

Salah satu permasalahan sosial yang diatur oleh pemerintah dalam peraturan perundang-undangan adalah gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis merupakan sosok yang sering ditemui di jalanan, baik di perkotaan maupun pedesaan. Pada umumnya, mereka hidup di lingkungan yang tidak layak, tidak memiliki akses terhadap kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, dan papan, serta seringkali mengalami kekerasan, pelecehan, dan diskriminasi. Keberadaan mereka seringkali menimbulkan perasaan iba dan ingin membantu bagi sebagian orang. Di sisi lain, banyak orang juga yang merasa terganggu atau merasa terpaksa memberikan sumbangan karena merasa kasihan atau takut mendapat kutukan.

Keberadaan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta, terutama di Kabupaten Sleman sebagai kabupaten terbesar masih menjadi masalah yang perlu ditangani secara serius. Pemerintah berupaya untuk memberikan bantuan dan penanganan bagi orang terlantar, termasuk gelandangan dan pengemis, tetapi masih banyak orang yang memberikan sumbangan kepada mereka di jalanan. Sebagai upaya untuk mengatasi masalah sosial ini, sebagian besar daerah di Indonesia, termasuk juga Kabupaten Sleman menerapkan sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis. Sanksi pidana ini diberlakukan dengan tujuan untuk mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis di jalan serta mengatasi masalah sosial yang terkait dengan keberadaan mereka, tetapi pendekatan ini dapat menimbulkan berbagai pertanyaan dan kontroversi tentang keadilan serta efektivitasnya. Beberapa kelompok advokasi hak asasi

manusia mungkin melihat sanksi ini sebagai penghambatan terhadap hak seseorang untuk memberikan bantuan, terutama jika mereka melakukannya dengan niat baik dan ingin membantu sesama.

Salah satu budaya masyarakat Indonesia yang dikenal adalah suka memberi sehingga secara tidak langsung ketika melihat gelandangan dan pengemis dengan kondisi memprihatinkan, masyarakat merasa belas kasihan dan memberikan sumbangan, baik itu berupa uang atau barang sebagai wujud kepedulian sosial. Produk hukum yang dikeluarkan dan penegakannya seringkali tumpang tindih dengan kebudayaan masyarakat itu sendiri sehingga penerapan hukum dalam kehidupan masyarakat tidak sederhana yang diperkirakan. Hal ini terjadi karena hukum sebagai suatu hal yang bersinggungan langsung dengan masyarakat, sudah jelas akan selalu bergelut dengan banyaknya dimensi dan dinamika kehidupan sosial masyarakat.

Pemberian sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis yang telah ditetapkan melalui peraturan didasarkan pada kekhawatiran peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis sehingga akan mengganggu ketertiban umum dan juga menimbulkan ketidakteraturan sosial. Hal ini dapat dilihat dari adanya kesemrawutan dan ketidaknyamanan yang berujung pada terganggunya keindahan kota. Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis merupakan salah satu wujud instrumen yuridis sebagai bentuk wewenang pemerintah daerah setempat untuk mengatur kondisi sosial di tengah masyarakat. Pasal 3 Peraturan

Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014 menyatakan tujuan penanganan gelandangan dan pengemis sebagai berikut:

1. Mencegah terjadinya pergelandangan dan pengemis;
2. Memberdayakan gelandangan dan pengemis;
3. Mengembalikan gelandangan dan pengemis dalam kehidupan yang bermartabat; dan
4. Menciptakan ketertiban umum.

Pada Pasal 22 Ayat (1) Peraturan Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014 juga menyatakan:

“Setiap orang/lembaga/badan hukum dilarang memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum.”

Pernyataan ini dapat menimbulkan permasalahan tersendiri tentang efektivitas pengimplementasiannya sehingga perlu dilakukan kajian terhadap sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis, baik dari segi keadilan maupun efektivitasnya untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai kebijakan ini dan alternatif solusi yang dapat diambil. Penelitian ini didasarkan pada pengamatan penulis terhadap Peraturan Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014 yang tidak berjalan efektif sebagaimana yang harus ditegakkan. Hal ini dibuktikan dari pengalaman penulis menemukan beberapa atau sekelompok orang yang masih menggelandang ataupun mengemis di sekitaran Sleman. Selain itu, penulis juga melihat masih ada masyarakat yang memberikan uang kepada para

gelandangan dan pengemis tersebut. Peristiwa ini dapat mengindikasikan bahwa masih lemahnya penegakan Peraturan Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014.

Penulis ingin mengeksplor lebih dalam dan menganalisis efektivitas mengenai penegakan sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis di Sleman. Penulis menuangkan ide ini ke dalam karya tulis berbentuk skripsi dengan judul **“Sanksi Pidana Bagi Pemberi Sumbangan Kepada Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Sleman”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, masalah yang dapat dirumuskan adalah bagaimana efektivitas penegakan sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas penegakan sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat yang dapat diperoleh, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi dan pembelajaran untuk mengembangkan ilmu hukum pidana, khususnya dalam penegakkan sanksi bagi para pemberi sumbangan kepada

gelandangan dan pengemis di Yogyakarta, terutama di Kabupaten Sleman.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini juga memiliki manfaat praktis, yaitu dapat dijadikan sebagai pedoman dan acuan bagi pengambil kebijakan dalam proses penanganan serta penegakan sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis di Sleman. Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai bahan rujukan untuk penelitian selanjutnya yang mengkaji hal serupa.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian pada penulisan skripsi dengan judul “Sanksi Pidana Bagi Pemberi Sumbangan Kepada Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Sleman” merupakan hasil karya asli penulis yang disusun dari hasil pemikiran penulis sendiri. Karya tulis ini bukanlah bentuk dari plagiasi ataupun duplikasi penelitian orang lain. Berikut ini penulis menyajikan 3 (tiga) karya tulis sebagai pembanding yang membedakan dengan penelitian hukum ini :

1. Penelitian pada penulisan skripsi yang dilakukan oleh Khalil Gibran Syaukani pada tahun 2020 dari Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta. Penelitian ini berjudul “Sanksi Pidana Kepada Pemberi Sumbangan Terbuka Terhadap Gelandangan dan Pengemis (Studi Pemberlakuan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan dan

Penanganan Kesejahteraan Sosial)”. Adapun rumusan masalah dalam skripsi ini, yaitu :

- a. Bagaimana pengaturan sanksi bagi pemberi sumbangan terbuka terhadap gelandangan dan pengemis menurut Perda Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2009?
- b. Apa faktor penghambat penegakan hukum terhadap pemberi sumbangan terbuka menurut Perda Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2009?

Hasil penelitian dalam skripsi ini menunjukkan bahwa penegakan sanksi pidana bagi pemberi sumbangan terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Bogor belum terlaksana secara maksimal karena adanya beberapa faktor yang menghambat penegakan hukum. Upaya sanksi pidana juga masih dalam ranah konsepsi sehingga belum dilanjutkan ke langkah praktik. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, faktor-faktor penghambat penegakan sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis di Kota Bogor adalah faktor struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), budaya hukum (*legal culture*), serta sarana dan prasarana.

Penelitian di atas berbeda dengan penelitian yang dilakukan penulis. Penelitian yang dilakukan oleh Khalil Gibran Syaukani tersebut juga menganalisis tinjauan hukum pidana Islam terhadap tindak pidana pemberian sumbangan bagi gelandangan dan pengemis,

sedangkan penelitian yang dilakukan penulis hanya menganalisis efektivitas penegakan sanksi pidana berdasarkan peraturan daerah. Selain itu, penelitian di atas memilih objek Perda Kota Bogor Nomor 8 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis memilih objek Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

2. Penelitian pada penulisan skripsi yang dilakukan oleh Frandicha Ade Natalius pada tahun 2019 dari Fakultas Hukum, Univeristas Atma Jaya Yogyakarta. Penelitian ini berjudul “Efektivitas Sanksi Pidana Dalam Penanggulangan Pergelandangan dan Pengemis Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Daerah Istimewa Yogyakarta”. Rumusan masalah pada penelitian ini adalah : “Apakah sanksi pidana dalam Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 efektif untuk menanggulangi pergelandangan dan pengemis?”

Hasil penelitian dalam skripsi tersebut menjelaskan bahwa ketentuan sanksi pidana yang diatur dalam Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tidak efektif karena aturan ketentuan pidana tersebut tidak memenuhi rasa keadilan dan manfaat bagi gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa Satpol PP dan Dinas Sosial Kota Yogyakarta lebih mengutamakan upaya pembinaan daripada mengenakan sanksi pidana kepada gelandangan

dan pengemis sehingga dapat terjadi peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis sewaktu-waktu.

Penelitian di atas dengan penelitian yang dilakukan penulis memang sama-sama menganalisis efektivitas penegakan sanksi pidana dengan mengacu pada Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014. Perbedaan antara kedua penelitian tersebut, yaitu : penelitian yang dilakukan oleh Frandicha Ade Natalius meneliti terkait efektivitas penegakan sanksi pidana kepada tindakan pergelandangan dan pengemis, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis menekankan penegakan sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis.

3. Penelitian pada penulisan skripsi yang dilakukan oleh Ilham Primadin Ardyansyah pada tahun 2018 dari Fakultas Syariah dan Hukum, Univeristas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya. Penelitian ini berjudul “Tinjauan Hukum Pidana Islam Terhadap Tindak Pidana Pemberian Uang dan/atau Barang di Tempat Umum Dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis”. Adapun rumusan masalah penelitian ini, yaitu :
 - a. Mengapa memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum dijadikan sebagai tindak pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis?

- b. Bagaimana tinjauan hukum pidana Islam terhadap tindak pidana pemberian uang dan/atau barang dalam bentuk apapun di tempat umum dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis?

Hasil penelitian dalam skripsi tersebut menjelaskan bahwa Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis menjadikan pemberian uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum sebagai salah satu bentuk tindak pidana. Hal ini terjadi karena perda tersebut berusaha mengakomodasi dan menyesuaikan implementasi Pasal 34 UUD 1945 dan Pasal 504 KUHP. Dalam Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014, secara nyata dan jelas tertulis bahwa masyarakat dilarang memberi uang dan/atau barang kepada gelandangan dan pengemis. Hal ini dilakukan tujuan mengurangi tindak pidana pergelandangan yang disebutkan dalam KUHP. Tinjauan hukum pidana Islam terhadap tindak pidana pemberian uang dan/atau barang ini dikategorikan sebagai tindak pidana *mukhalafat* dari segi bentuk pidananya dan sanksi pidananya dikategorikan sebagai sanksi pidana pemenjaraan dalam sistem sanksi takzir.

Penelitian di atas berbeda dengan penelitian yang dilakukan penulis. Penelitian yang dilakukan oleh Ilham Primadin Ardyansyah berfokus pada tinjauan hukum pidana Islam dalam menganalisis tindak

pidana pemberian uang dan/atau barang kepada gelandangan dan pengemis. Bahkan, penelitian ini menyarankan untuk menghapus tindak pidana pemberian uang dan/atau barang ini karena tidak sesuai dengan ajaran Islam yang mengamanatkan untuk selalu menolong sesama. Sementara itu, penelitian yang dilakukan penulis hanya memfokuskan efektivitas penegakan sanksi pidana yang ditinjau dari Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 dan tidak menganalisis tinjauan hukum pidana dari sisi ajaran agama Islam.

F. Batasan Konsep

Penelitian berjudul “Sanksi Pidana Bagi Pemberi Sumbangan Kepada Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Sleman”, memiliki batasan konsep sebagai berikut :

1. Sanksi Pidana

Menurut Henry Campbell Black dalam *Black's Law Dictionary* yang dimaksud dengan sanksi pidana merupakan suatu pidana yang dijatuhkan untuk menghukum suatu penjahat atau kejahatan seperti dengan pidana denda, pidana pengawasan dan pidana penjara.²

2. Pemberi Sumbangan

Pasal 22 Ayat (1) Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 menjelaskan bahwa pemberi sumbangan adalah setiap orang yang memberikan uang

² Diah Ratu Sari, 2022, “Pengaturan Pidana Pengawasan dan Pidana Kerja Sosial Dalam Rancangan KUHP Sebagai Upaya Menerapkan *Daad-Dader Strafrecht*”, *Jurnal Sosial dan Budaya Syar-I*, Vol.9/No-1/Februari/2022, Sinta 4, hlm. 134.

dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum.

3. Gelandangan

Menurut Pasal 1 Butir 2 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014, 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.

4. Pengemis

Pasal 1 Butir 5 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 menjelaskan bahwa 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. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Amiruddin dan Zainal Asikin menyatakan penelitian empiris adalah penelitian yang bertujuan untuk meneliti dan menganalisis fenomena atau keadaan objek penelitian secara rinci dengan mengumpulkan fakta dan bukti yang terjadi di lapangan.³

³ Yusuf Abdhul, Apa itu Empiris? Pengertian, Contoh, Kekurangan dan Kelebihan, <https://deepublishstore.com/blog/empiris-adalah/>, diakses pada 20 Juli 2023.

Penelitian empiris juga dapat diartikan sebagai jenis penelitian yang berfokus pada fakta sosial.

2. Sumber Data

Penelitian hukum empiris ini menggunakan dua jenis sumber data, yaitu data primer dan data sekunder :

a. Data Primer

Data primer merupakan data utama yang diperoleh secara langsung oleh peneliti dari pihak yang bersangkutan melalui survei lapangan. Peneliti mendapatkan data primer ini dari hasil wawancara dan observasi yang dilakukan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil observasi dan wawancara dengan responden, yaitu Dinas Sosial dan Satpol PP.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan sumber data pendukung dan penunjang yang mencakup bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Data sekunder ini dapat menjadi bahan pijakan dan referensi mengenai masalah hukum yang akan diteliti. Bahan hukum primer adalah bahan hukum utama yang memiliki daya mengikat bagi subjek hukum. Bahan hukum primer pada penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan, yaitu Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Sementara itu, bahan hukum sekunder ini biasanya digunakan untuk melengkapi dan mendukung bahan hukum primer sehingga

dapat dilakukan analisis lebih mendalam.⁴ Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendapat para ahli dari buku, jurnal hukum, skripsi, artikel ilmiah, dan internet.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan studi kepustakaan. Wawancara dilakukan untuk memperoleh informasi terkait penegakan sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis berdasarkan Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014. Penulis akan melakukan wawancara kepada responden, yaitu Dinas Sosial dan Satpol PP di Kabupaten Sleman. Sementara itu, studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

5. Responden

Responden merupakan seseorang yang memberikan tanggapan dan suatu informasi secara jelas atas pertanyaan dari peneliti terkait dengan masalah hukum yang diteliti. Dalam penelitian ini, responden yang digunakan adalah: (1) Bapak Djoko yang menduduki Jabatan

⁴ Sri Mamudi dan Soerjono Soekanto, 2003, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 142.

Fungsional Pol PP Ahli Muda; (2) Ibu Florentina yang menduduki Jabatan Fungsional Pol PP Ahli Madya dan PPNS; (3) Bapak Srimadu Rakyato sebagai Kepala Penegakan Peraturan Perundang-Undangan, serta; (4) Ibu Pujiartini selaku Analis Rehabilitasi Masalah Sosial dari Dinas Sosial yang memberikan data terkait jumlah gelandangan dan pengemis tahun 2020 – 2022.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses interpretasi atau pengolahan data yang didasarkan pada hukum dengan tujuan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian. Data yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya akan dianalisis. Dalam penelitian ini, data-data yang diperoleh merupakan data kualitatif yang berupa pendapat dan keterangan dari narasumber dan responden saat proses wawancara. Kemudian, data dianalisis dengan metode kualitatif yang bersifat deskriptif dan memerlukan analisis yang mendalam. Selanjutnya diperoleh suatu penafsiran dan kesimpulan dari permasalahan yang ada.

H. Sistematika Penulisan Hukum

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan konsep, tujuan dan manfaat penelitian, keaslian penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum yang berkaitan dengan penegakan sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis di Kabupaten Sleman.

BAB II PEMBAHASAN

Bab ini memaparkan tentang pembahasan yang didasarkan pada data-data yang telah dikumpulkan selama penelitian. Pada bab ini terdiri dari tinjauan mengenai gelandangan dan pengemis, tinjauan mengenai sanksi pidana, dan efektivitas penegakan sanksi pidana bagi pemberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis di Kabupaten Sleman.

BAB III PENUTUP

Bab ini membahas mengenai kesimpulan dari penelitian ini serta saran yang ditujukan untuk memberikan perubahan yang baik dan positif.

