

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Semenjak Bung Karno memproklamasikan kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 yang secara tegas mengakhiri penjajahan yang berlangsung selama 350 tahun lebih, para *founding father* kita sepakat untuk membentuk suatu negara yaitu Indonesia. Hal tersebut tidaklah mudah, mengingat bahwa menurut Konvensi Montevideo tahun 1933 yang dinamakan negara harus mempunyai 4 unsur yaitu:

1. Rakyat
2. Wilayah
3. Pemerintahan yang berdaulat
4. Pengakuan

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, terdapat banyak pasal yang mengatur tentang kewajiban Negara dalam memenuhi hak-hak warga negara Indonesia, mulai dari kesejahteraan, pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan lain-lain. Untuk mendukung hal tersebut Presiden Soekarno mulai banyak melakukan nasionalisasi aset, mengirim pemuda-pemudi Indonesia untuk bersekolah ke luar negeri hingga mendirikan beberapa universitas-universitas dengan harapan Negara Indonesia nantinya bisa memiliki pemuda pemudi yang

berintelektual tinggi, berjiwa nasionalisme yang tinggi, sehingga nantinya para penerus bangsa mampu memanfaatkan segala sumber daya alam yang dimiliki negara yang melimpah untuk semata-mata demi mensejahterakan kehidupan rakyat, namun agar bisa menciptakan kesejahteraan tersebut tidaklah mudah, bahkan bisa dilihat bahwa hidup yang sejahtera sebagaimana yang diidam-idamkan seluruh rakyat Indonesia ini semakin jauh menjadi kenyataan.

Dengan mahalnya biaya pendidikan semakin banyak warga negara Indonesia yang tidak bisa mengenyam pendidikan. Tanpa pendidikan manusia hanyalah akan menjadi objek dan tidak mampu membuat dirinya sejahtera. Pembangunan-pembangunan yang diharapkan untuk bisa menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat malah semakin membuat kesenjangan sosial yang semakin besar. Pembangunan yang mulai padat di kota mulai mengarah ke desa-desa dan mengakibatkan lahan di desa semakin berkurang sehingga membuat warga desa berurbanisasi ke kota untuk mencari pekerjaan demi memperoleh penghidupan yang layak. Dalam persaingan untuk mendapatkan pekerjaan, latar belakang pendidikan sangatlah menentukan bagi seseorang untuk memperoleh atau mendapatkan pekerjaan. Sehingga seseorang dengan latar belakang pendidikan yang rendah akan kesulitan dalam memperoleh pekerjaan, yang bisa berakibat terciptanya orang-orang yang tersingkirkan. Orang-orang yang tersingkirkan inilah yang mencoba dengan segala daya dan upaya untuk bisa tetap bertahan hidup dengan membanjiri sektor-sektor informal, menjadi pemulung, pengamen, pengemis, gelandangan dan lain-lain.

Hidup bergelandangan tidak memungkinkan orang hidup berkeluarga, tidak memiliki kebebasan pribadi, tidak memiliki kebebasan pribadi, tidak memberikan perlindungan terhadap hawa panas ataupun hujan dan hawa dingin, hidup bergelandangan akan dianggap sebagai hidup yang paling hina di perkotaan.<sup>1</sup> Ini mengakibatkan kemiskinan semakin marak terjadi. Seperti halnya yang diungkapkan Sumodiningrat mengenai kemiskinan, dimana orang-orang miskin dibagi ke dalam tiga keadaan yaitu keadaan relatif, keadaan absolut, dan keadaan budaya.<sup>2</sup> Kemiskinan yang disebabkan budaya malas inilah yang menjadi penghambat pembangunan dan perubahan bangsa ini, sehingga upaya dalam menciptakan kesejahteraan sosial bagi mereka akan sia-sia, jika hal ini tidak ditanggulangi secara serius. Ditambah dengan adanya pemikiran para gelandangan bahwa pekerjaan yang mereka lakukan adalah pekerjaan yang biasa-biasa saja, selayaknya pekerjaan lain yang bertujuan untuk memperoleh penghasilan. Berbeda dengan mereka yang karena mengalami cacat sehingga tidak bisa bekerja layaknya orang normal.

Menurut data Badan Pusat Statistik menyatakan, pada tahun 2013 jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 28,07 juta jiwa menjadi 28,28 juta jiwa. Angka ini menunjukkan Negara Indonesia yang telah merdeka 60 tahun lebih belum mampu menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Parsudi Surpalan, 1993. Kemiskinan Di Perkotaan, Yayasan Obor Indonesia, Hal 63

<sup>2</sup> Asep Jahidin, 2005. Orang Islam dan Persoalan Orang Miskin, Jurusan PMI Fakultas Dakwah UIN Sunan Kalijaga, Hal 53

<sup>3</sup> Ibid Hal 65

Pengaturan tentang fakir miskin dan anak-anak terlantar secara umum terdapat dalam pasal 34 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan:

“Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara“.

Berdasarkan fakta tersebut negaralah yang memiliki tanggung jawab untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak yang terlantar.

Dengan demikian kesejahteraan sosial tidak akan bisa tercapai. Sehingga harus ada perlindungan sosial, seperti yang diatur dalam pasal 1 ayat (9) UU no. 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial menentukan bahwa:

“Perlindungan Sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial“.

Kewajiban memelihara dari negara untuk mewujudkan kesejahteraan bagi gelandangan dan pengemis. Negara menyelenggarakan kesejahteraan sosial dengan berdasarkan pasal 3 UU no. 11 tahun 2011 menentukan bahwa

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial bertujuan untuk:

1. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup.
2. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian.
3. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial.
4. Meningkatkan kemampuan, kepedulian, dan tanggung jawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan.

5. Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan.
6. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Atas hal tersebut Negara tidak boleh memberikan pemidanaan terhadap gelandangan seperti tertulis dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 505 ayat 1 yang menyatakan “barangsiapa dengan tidak mempunyai pencaharian mengembara kemana-mana, dihukum karena pelancongan, dengan kurungan selamalamanya 3 (tiga) bulan”. Karena Negara belum memenuhi tanggung jawabnya untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia, malah mempidanakan warga negaranya.

Kota Yogyakarta merupakan salah satu kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, meskipun luas wilayahnya tidak begitu luas jika dibandingkan dengan kabupaten lainnya, namun tak dapat dipungkiri kota Yogyakarta merupakan Episentrum dari berbagai aktivitas, seperti ekonomi, sosial, pendidikan, dan kebudayaan. Bisa dikatakan, bahwa kota Yogyakarta adalah Ibukota dan pusat pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, hal itu bisa dibuktikan dengan keberadaan sultan Yogyakarta dan Adipati Pakualaman yang bertempat di wilayah ini.<sup>4</sup>

Kota Yogyakarta mampu menarik banyak orang. Mulai dari pemuda-pemudi yang bersekolah, para wisatawan yang ingin melihat kebudayaan lokal serta

---

<sup>4</sup>[http://id.wikipedia.org/wiki/Kota\\_Yogyakarta](http://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Yogyakarta). Diakses pada tanggal 06 Juni 2015 Pukul 22.21 WIB

peninggalan prasejarah, hingga mereka yang ingin mengadu nasib. Dengan banyaknya orang-orang tersebut, maka haruslah disertai fasilitas-fasilitas yang menunjang. Untuk menciptakan fasilitas tersebut memerlukan lahan yang luas, maka yang terjadi adalah penggusuran dan berkurangnya lahan bekerja. Akibat adanya hal tersebut bisa meningkatkan angka kriminalisasi dan mengganggu ketertiban. Seperti contoh pengaduan pedagang pasar yang merasa resah akibat ulah para gelandangan yang kerap menempati los-los pasar bahkan mencuri barang-barang. Pada aras personal, oleh masyarakat gelandangan dicap sebagai patalogis. Pada aras sosial, gelandangan tidak diakui. Artinya, ikatan solidaritas sudah diputus. Akibatnya gelandangan diasingkan bahkan harus menyingkir dari hadapan masyarakat.<sup>5</sup> Disisi lain mereka adalah warga negara yang memiliki hak dan kewajiban yang sama, sehingga mereka perlu diberikan perhatian yang sama untuk mendapatkan penghidupan yang layak. Perjuangan hidup sehari-sehari mereka mengandung resiko yang cukup berat, tidak hanya karena tekanan ekonomi, tetapi juga tekanan sosial-budaya dari masyarakat, kerasnya kehidupan jalanan, dan tekanan dari aparat ataupun petugas kota.<sup>6</sup>

Kegiatan gelandangan dan pengemis ini melanggar Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Didalam Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 pasal 21 menyebutkan “bahwa setiap orang dilarang melakukan pergelandangan dan/atau

---

<sup>5</sup> Kirik Ertanto, 2005. Kampung Menulis Kota, Yayasan Pondok Rakyat, Hal 2

<sup>6</sup> Y. Argo Twikoromo, 1999. Gelandangan Yogyakarta Suatu Kehidupan Dalam Bingkai Tatanan Sosial-Budaya “Resmi”, Unirversitas Atmajaya Yogyakarta, Hal 1

pengemisan baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara, dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan”. Berdasarkan Perda tersebut dalam Bab VIII Pasal 24 ayat 1 menyatakan bahwa “setiap orang yang melanggar ketentuan pergelandangan dan/atau pengemisan sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 huruf a, diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 6 (enam) minggu dan/atau denda paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)”. Dan dalam ayat 2 “apabila dilakukan secara berkelompok diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah)”. Hal ini sangatlah tidak tepat. Mengingat pendapat E.Utrecht, pengertian tidak pidana dengan istilah peristiwa pidana karena istilah peristiwa itu meliputi suatu perbuatan atau suatu yang melalaikan maupun akibatnya. Dalam artian bahwa suatu perbuatan dapat dipidana apabila subyek tersebut melakukan tindakan kriminal yang merugikan orang lain sehingga jelas alasan pembedanya. Seperti membunuh, mencuri, memperkosa, dan lain-lain, yang jelas kerugiannya baik secara material maupun immaterial.

Jika gelandangan tersebut dimasukan ke dalam lembaga perlindungan masyarakat (LAPAS) agar bisa memperbaiki sifat dan karakter mereka tidak berdampak apa-apa. Dikarenakan bahwa sumber permasalahan mereka bukan dijawab di dalam lapas. Mengingat kembali dalam lapas sering disebut sebagai “tempat belajar” kejahatan baru bagi narapidana yang masuk disana. Ini malah memperburuk bagi gelandangan yang dulunya tidak pernah melakukan kejahatan

sekarang mereka memiliki sifat-sifat jahat yang ditularkan terhadap para narapidana didalam lapas, dan juga berakibat bagi gelandangan yang keluar dari lapas mendapatkan stigma negatif dari masyarakat membuat gelandangan semakin sulit untuk bisa bersosialisasi dengan masyarakat yang juga berdampak dalam hal mencari pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka penulis membahas lebih mendalam mengenai penelitian yang berjudul **“Pembedaan terhadap Gelandangan di Kota Yogyakarta Pasca Dikeluarkannya Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan judul penelitian ini, maka dapat ditentukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Pembedaan terhadap gelandangan dalam Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 sudah tepat?
2. Bagaimana realisasi Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:



1. Untuk mengetahui pembedaan dari Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 bagi gelandangan di Kota Yogyakarta sudah tepat.
2. Untuk mengetahui realisasi Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini ditujukan bagi:

1. Teoritis:  
Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan dalam bidang penyelesaian sengketa khususnya dan juga bagi penyelesaian kasus yang berkaitan dengan gelandangan.
2. Praktis:
  - a. Bagi para pembuat kebijakan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar bisa lebih sensitif memperhatikan gelandangan dan pengemis.
  - b. Bagi masyarakat sebagai pengetahuan tambahan.
  - c. Mahasiswa sebagai persyaratan dalam penulisan hukum/skripsi.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian ini berbeda dari penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya. Sebagai perbandingan, hasil dari penelitian-penelitian lainnya akan dipaparkan sebagai berikut:

1. Nitha Chitrasari. NPM: 6661082051. Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang, tahun 2012. Menulis skripsi tentang Kinerja Dinas Sosial Kota Cilegon Dalam Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Cilegon. Rumusan masalah yang diajukan adalah bagaimana kinerja dinas sosial kota Cilegon dalam penanganan gelandangan dan pengemis di kota Cilegon? Hal apa saja yang menjadi hambatan dinas sosial kota Cilegon dalam menangani gelandangan dan pengemis di kota Cilegon? Tujuan penelitian untuk mengetahui bagaimana kinerja dinas sosial kota Cilegon dalam penanganan gelandangan dan pengemis di kota Cilegon, dan untuk mengetahui hal apa saja yang menjadi hambatan dinas sosial kota Cilegon dalam menangani gelandangan dan pengemis di kota Cilegon.
2. Bagus Wahyu Azistianto. NPM: 07370007. Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Sunan Kalijaga Yogyakarta, tahun 2012. Menulis skripsi tentang Kriminalisasi Pengemis Jalanan Perspektif Hukum Islam. Rumusan masalah yang diajukan adalah Bagaimana pandangan hukum Islam terhadap kriminalisasi pengemis jalanan? Tujuan penelitian adalah untuk menjelaskan pandangan hukum Islam terhadap kriminalisasi pengemis jalanan.
3. M. Nurhidayat Rahman Yakin Firnandi. NPM: 20080520023. Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan ilmu Politik Universitas

Muhammadiyah Yogyakarta, tahun 2012. Menulis Skripsi tentang Implementasi Program Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Untuk Mengatasi Gelandangan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 (Studi Kasus di Panti Sosial Bina Karya Yogyakarta) Rumusan masalah yang diajukan adalah bagaimana pengembangan sumber daya manusia pengelola Panti Sosial Bina Karya dalam mencapai pemberdayaan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta? Bagaimana pemberdayaan gelandangan dan pengemis yang dilakukan Panti Sosial Bina Karya dalam upaya meningkatkan kemandirian para gelandangan dan pengemis? Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana pengembangan sumber daya manusia pengelola Panti Sosial Bina Karya dalam mencapai pemberdayaan gelandangan dan pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta, dan bagaimana pemberdayaan gelandangan dan pengemis yang dilakukan Panti Sosial Bina Karya dalam upaya meningkatkan kemandirian para gelandangan dan pengemis agar terciptanya kesejahteraan sosial.

#### **F. Batasan Konsep**

Dalam kaitannya dengan obyek yang diteliti dengan judul “Pembedaan Terhadap Gelandangan Di Kota Yogyakarta Pasca dikeluarkannya Perda daerah

Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014". Maka dapat diuraikan batasan konsep sebagai berikut:

### 1. Gelandangan

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Daerah no . 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.

### 2. Pidana

Menurut Roeslan Saleh: Pidana adalah reaksi atas delik dan ini berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik.

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan Penulis dalam penulisan skripsi ini adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu dengan penelitian studi kepustakaan (*library research*) di mana sasaran dalam penelitian ini adalah norma-norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan.

### 2. Sumber Data

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder, yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pembebasan Bersyarat dan Sistem Pemasyarakatan:
    - 1) Undang-Undang Dasar 1945
    - 2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
    - 3) Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial.
    - 4) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 14 Tahun 2007 tentang penanganan gelandangan dan pengemis.
    - 5) Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2004 tentang penanganan gelandangan dan pengemis.
    - 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.
  - b. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa literatur-literatur yang terkait dengan perlindungan hukum bagi gelandangan dan pengemis.
  - c. Bahan hukum tersier, yaitu berupa bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.
3. Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini melalui studi kepustakaan dengan mempelajari serta menganalisis bahan hukum primer

dan bahan hukum sekunder, yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi gelandangan dan pengemis.

#### 4. Narasumber

Dalam penelitian ini, dibutuhkan narasumber yang memberikan ide atau pendapat-pendapatnya untuk memahami objek penelitian ini pada sisi praktis. Narasumber tersebut adalah Kepala Satpol PP dan Kepala BIMMAS Yogyakarta.

#### 5. Analisis Data

Penelitian hukum normatif menggunakan analisis kualitatif, yaitu analisis yang menggunakan ukuran kualitatif. Proses penalaran dalam penarikan kesimpulan menggunakan metode berpikir deduktif. Metode berpikir deduktif adalah metode berpikir yang menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dalam bagian-bagiannya yang khusus. Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian kemudian dianalisis secara kualitatif agar memperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai jawaban atas permasalahan. Dalam penulisan ini, analisis data dilakukan terhadap gelandangan dan pengemis dalam ruang lingkup tata peradilan pidana di Indonesia.

### **H. Kerangka Isi Skripsi**

Penulisan hukum ini akan disusun dalam 3 (tiga) bab, yaitu Bab I, Bab II, dan Bab III. Dari bab-bab tersebut kemudian akan diuraikan lagi menjadi sub bab-sub bab yang diperlukan. Sistematika penulisan selengkapnya akan diuraikan sebagai berikut:

## BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Keaslian Penelitian
- F. Batasan Konsep
- G. Metode Penelitian
- H. Sistematika Penulisan Hukum

## BAB II PEMBAHASAN

- A. Gelandangan
  - 1. Definisi dan sejarah terbentuknya kaum gelandangan
  - 2. Latar belakang serta faktor penyebab munculnya gelandangan
- B. Pidanaan
  - 1. Pengertian Pidanaan
  - 2. Jenis-Jenis Pidanaan
  - 3. Pidana dan Tujuan Pidanaan

#### 4. Teori dan upaya Penanggulangan Tindak Pidana.

##### C. Analisis Pidanaan Terhadap Gelandangan Berdasarkan Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 dan Realisasinya.

1. Perkembangan dan Kajian Pidanaan Terhadap Gelandangan Berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014.
2. Implementasi Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014.

#### BAB III. PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran