

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Fenomena gelandangan dan pengemis (gepeng) di Indonesia, termasuk di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), merupakan persoalan sosial yang kompleks dan berulang. Keberadaan pengemis di tempat umum tidak hanya mencerminkan masalah kemiskinan, tetapi juga berpotensi menimbulkan permasalahan ketertiban umum serta meningkatkan ketergantungan individu terhadap praktik meminta-minta. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa sebagian pengemis bukan berasal dari kelompok yang benar-benar tidak mampu, melainkan menjadikan aktivitas mengemis sebagai mata pencaharian tetap.¹

Sebagai respons terhadap permasalahan tersebut, Pemerintah Daerah DIY menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, yang mengatur tidak hanya mengenai pengemis itu sendiri, tetapi juga terhadap pihak yang memberi uang kepada mereka. Perda ini mencantumkan sanksi pidana berupa denda atau kurungan bagi masyarakat yang memberikan uang kepada pengemis di tempat umum.² Dalam hal ini bertujuan untuk mengurangi jumlah pengemis dengan menekan permintaan terhadap aktivitas meminta-minta. Dengan berkurangnya

¹ Laporan Penelitian Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM, "Fenomena Pengemis di DIY: Analisis Sosial dan Ekonomi," 2023.

² Peraturan Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

pemberian uang dari masyarakat, diharapkan pengemis akan beralih ke pekerjaan yang lebih produktif.

Meskipun telah diatur secara tegas dalam Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014, pelaksanaan sanksi pidana terhadap pengemis dan pemberi uang kepada pengemis di Kabupaten Sleman belum berjalan optimal. Sebagian besar dari mereka kembali mengemis hanya dalam hitungan hari setelah dilakukan pembinaan³. Fenomena ini mengindikasikan bahwa proses penegakan hukum belum memberikan efek jera yang signifikan. ⁴Bahkan, beberapa kasus menunjukkan adanya indikasi pengemis yang tergabung dalam kelompok terorganisir, termasuk anak-anak dan lansia yang sengaja dilibatkan dan disebar di titik-titik keramaian seperti simpang empat Condongcatur, Jalan Kaliurang, serta kawasan kampus ternama seperti Universitas Gadjah Mada dan Universitas Islam Indonesia.⁵ Berikut adalah beberapa contoh kasus yang telah terjadi di Kabupaten Sleman :

Tabel 1

KASUS	TEMPAT	TAHUN	TINDAK LANJUT
Penangkapan pengemis di sekitar Alun-Alun Sleman	Alun- Alun Sleman, Sleman	2022	Di berikan pembinaan dan di pulangkan ke daerah asal.

³ *loc cit*

⁴ Dinas Sosial Kabupaten Sleman, Laporan Tahunan Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Sleman, 2023

⁵ Satpol PP Sleman, Data Operasi Penertiban Gepeng Tahun 2023, dokumen internal, diakses April 2025

Razia pengamen dan pengemis, terdapat 5 orang	Simpang Empat Monjali, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman	2021	Di bawa ke Panti Rehabilitasi.
Razia 12 orang pengamen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Simpang empat Deggung (Kecamatan Mlati) 2. Simpang empat Kronggahan (Kecamatan Gamping) 3. Simpang empat Demak Ijo (Kecamatan Gamping) Kabupaten Sleman. 	2023	Di amankan dan alat musik di sita.
Penertiban pengemis lansia yang di pekerjaan oleh anaknya.	Wilayah Kecamatan Gamping dan Kecamatan Mlati, Kabupaten Sleman	2023	Kasus akan di ajukan di Persidangan.

Razia Gepeng pada bulan Ramadhan	Sekitar Masjid Agung Sleman, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman.	2024	Di pulangkan ke daerah asal.
Tiga warga dikenakan denda Rp 50.000 karena memberi uang sejumlah Rp 1.000 kepada manusia silver.	Simpang Tiga Jalan Solo-Ringroad Timur, Kelurahan Maguwoharjo, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman	2021	Proses hukum melalui sidang tipiring dengan putusan denda sejumlah Rp 50.000 ⁶

Sumber : Data dari Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sleman

Pemerintah Kabupaten Sleman menugaskan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) untuk melaksanakan penegakan Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 mengenai penanganan gelandangan dan pengemis karena Satpol PP memiliki tanggung jawab untuk menjaga ketertiban umum serta memastikan pelaksanaan kebijakan publik berjalan dengan baik. Sebagai aparat penegak Perda, Satpol PP memegang peran yang sangat penting dalam menanggulangi permasalahan sosial seperti gelandangan dan pengemis, yang menjadi isu signifikan di beberapa wilayah. Hal ini menjadi dasar penanganan masalah tersebut diserahkan kepada Satpol PP, karena mereka memiliki fokus dalam penegakan hukum yang berkaitan dengan ketertiban masyarakat di tingkat daerah, serta

dapat memastikan kebijakan pemerintah daerah diimplementasikan secara optimal dan efisien.⁷

Satpol PP memiliki hak untuk mengawasi dan menegakkan hukum terkait peraturan daerah, yang mencakup kewajiban untuk menertibkan individu yang tidak memiliki tempat tinggal tetap, termasuk gelandangan dan pengemis. Dalam melaksanakan tugasnya, Satpol PP memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan seperti penangkapan, memberikan pembinaan, dan menempatkan gelandangan serta pengemis pada fasilitas yang disediakan oleh pemerintah. Kewenangan ini sejalan dengan tugas utama Satpol PP yang melibatkan pengawasan serta penegakan aturan yang terkait dengan ketertiban masyarakat. Beberapa langkah yang dapat diambil oleh Satpol PP meliputi tindakan terhadap individu yang memberikan uang kepada pengemis yang melanggar aturan, serta menyediakan pembinaan dan rehabilitasi bagi gelandangan dan pengemis yang memerlukan.⁸

Pemilihan Kabupaten Sleman sebagai lokasi penelitian karena posisi strategis daerah ini sebagai pusat pendidikan, ekonomi, dan mobilitas penduduk yang tinggi di wilayah DIY. Karakteristik ini menyebabkan Sleman menjadi wilayah yang rentan terhadap aktivitas pengemis jalanan. Selain itu, karakter sosial masyarakat yang cenderung dermawan juga turut mendorong tingginya pelanggaran terhadap ketentuan Perda, terutama dalam bentuk pemberian uang

⁷ Santoso D, *Penegakan Hukum dalam Penertiban Sosial di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017

⁸ Rahayu, L, 2018, "Peran Satpol PP dalam Penegakan Perda tentang Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, 2018, 21(2), 112-125

secara langsung kepada pengemis. Oleh karena itu, kajian mendalam terhadap efektivitas penegakan hukum di wilayah ini menjadi penting untuk dilakukan sebagai langkah evaluatif terhadap penerapan kebijakan daerah dalam menangani persoalan sosial tersebut.⁹

Di sisi lain, sistem pengawasan terhadap pemberian uang kepada pengemis juga masih belum berjalan secara optimal meskipun sudah ada aturan yang melarang praktik tersebut. Mekanisme pengawasan masih lemah, baik dalam hal koordinasi antarinstansi maupun dalam hal pelaksanaan di lapangan. Pemerintah telah mencoba melakukan sosialisasi melalui media dan papan peringatan di beberapa titik strategis, tetapi efektivitasnya masih dipertanyakan. Banyak masyarakat yang tetap memberikan uang kepada pengemis secara sembunyi-sembunyi atau dengan cara yang lebih tidak langsung, seperti melalui kendaraan saat lampu merah.¹⁰ Selain itu, terdapat beberapa permasalahan lain yang berkontribusi terhadap rendahnya efektivitas penerapan sanksi pidana dalam Perda DIY No. 1 Tahun 2014. Misalnya, adanya kelompok atau sindikat tertentu yang memanfaatkan aturan ini untuk keuntungan pribadi, seperti eksploitasi anak-anak dan lansia dalam aktivitas mengemis.¹¹ Hal ini memperumit proses penegakan hukum, karena meskipun pengemis ditertibkan, mereka sering kali kembali ke jalan dalam waktu singkat.

⁹ LSM Perlindungan Anak DIY, "Eksploitasi Anak dalam Praktik Mengemis", Yogyakarta, 2023

¹⁰ Jurnal Kriminologi Indonesia, "Tinjauan Sosiologis terhadap Fenomena Mengemis di Indonesia," 2021

¹¹ Laporan Investigasi LSM Perlindungan Anak DIY, "Eksploitasi Anak dalam Praktik Mengemis," 2023

Dengan adanya permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis yuridis penegakan sanksi pidana dalam Perda DIY No. 1 Tahun 2014 terhadap pemberi uang kepada pengemis di Kabupaten Sleman. Kajian ini akan berfokus pada mekanisme penegakan sanksi tersebut, sistem pengawasan yang telah diterapkan, serta upaya pembinaan yang dilakukan oleh Satpol PP dan Dinas Sosial dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, diharapkan penelitian ini dapat memberikan rekomendasi yang konstruktif bagi pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan efektivitas kebijakan penanganan pemberi uang dan pengemis di Kabupaten Sleman.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana penegakan hukum Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 oleh Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kabupaten Sleman?
2. Bagaimana upaya pembinaan yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Sosial Kabupaten Sleman terhadap pelanggar Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014?

C. TUJUAN PENELITIAN

- a. Penelitian ini bertujuan Untuk mengkaji dan memahami pelaksanaan penegakan hukum terhadap Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 oleh Satpol PP di Kabupaten Sleman serta menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum tersebut.

- b. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menilai upaya pembinaan yang dilakukan oleh Satpol PP dan Dinas Sosial Kabupaten Sleman dalam menangani pelanggar Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014, serta mengidentifikasi masalah yang dihadapi dalam proses pembinaan tersebut.

D. ORISINALITAS PENELITIAN

Rencana penelitian ini benar-benar orisinal, meskipun terdapat penelitian sebelumnya yang membahas topik serupa. Penelitian ini berfokus pada penegakkan sanksi pidana dalam perda DIY Nomor 1 Tahun 2014. Dalam pelaksanaannya, penelitian ini tetap mempertimbangkan hasil penelitian terdahulu sebagai bahan kajian dan perbandingan. Namun, terdapat perbedaan yang jelas dalam pokok permasalahan yang dikaji. Untuk mempermudah proses penulisan, penulis menggunakan sampel dari penelitian sebelumnya yang memiliki kesamaan topik guna dijadikan bahan perbandingan, sehingga tetap terjaga orisinalitas penelitian ini.

- a. Penelitian pertama dilakukan oleh Muhammad Baihaqi Hakim (2023) dengan judul skripsi “Efektifitas Penerapan Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis oleh Dinas Sosial DIY dari Tahun 2020-2022”. Penelitian ini berbeda karena tidak membahas penegakan hukum oleh Satpol PP, melainkan lebih fokus pada peran Dinas Sosial DIY dalam menangani gelandangan dan pengemis. Penelitian ini juga

tidak mengkaji upaya pembinaan yang dilakukan oleh Satpol PP dan Dinas Sosial Kabupaten Sleman.

- b. Penelitian kedua dilakukan oleh Sarah Az Zahra (2020) dengan judul skripsi "Persepsi dan Respons Masyarakat terhadap Implementasi Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kampung Suryatmajan, Kota Yogyakarta". Di dalam skripsi tersebut, terdapat unsur pembeda yaitu pada penelitian tersebut menggunakan pendekatan kuantitatif dengan metode survei dan penelitian tersebut berlokasi di Kampung Suryatmajan, Yogyakarta.
- c. Penelitian ketiga dilakukan oleh Ahmad Fauzi (2021) dengan judul skripsi "Implementasi Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis oleh Dinas Sosial Kabupaten Bantul". Di dalam skripsi tersebut, terdapat unsur pembeda yaitu pada penelitian tersebut berfokus pada evaluasi kinerja Dinas Sosial Kabupaten Bantul dalam mengimplementasikan Perda tersebut, dengan menitikberatkan pada perspektif masalah (kemaslahatan). Penelitian ini bertujuan untuk memahami sejauh mana upaya penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Bantul sesuai dengan prinsip-prinsip kemaslahatan. Penelitian tersebut berlokasi di Kabupaten Bantul.

E. TINJAUAN PUSTAKA

a. Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah suatu proses dalam mewujudkan aturan hukum secara nyata dalam kehidupan masyarakat. Penegakan hukum tidak berdiri sendiri, melainkan melibatkan aturan, aparat penegak, dan masyarakat itu sendiri¹². Penegakan hukum merupakan proses untuk memastikan bahwa hukum yang berlaku dapat diterapkan secara konsisten dan efektif dalam kehidupan masyarakat. Hal ini tidak hanya melibatkan pengadilan, tetapi juga aparat penegak hukum yang memiliki kewenangan untuk menegakkan hukum yang telah ditetapkan. Penegakan hukum adalah upaya yang dilakukan untuk menciptakan kepastian hukum dengan menerapkan norma hukum yang berlaku dalam masyarakat. Proses ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk kualitas hukum itu sendiri, integritas aparat penegak hukum, serta tingkat kesadaran hukum di kalangan masyarakat. Faktor-faktor sosial, budaya, dan ekonomi juga turut berperan dalam mempengaruhi penerimaan masyarakat terhadap hukum dan kemauan mereka untuk mematuhi hukum tersebut.¹³

Penegakan hukum dapat dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu preventif, yang berfokus pada pencegahan pelanggaran melalui upaya edukasi dan pembinaan, serta represif, yang lebih menekankan pada penindakan setelah

¹² Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 3

¹³ Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta 1999, hlm. 56-57

pelanggaran terjadi.¹⁴ Penegakan hukum juga terkait dengan tindak pidana, yang merujuk pada tindakan yang melanggar hukum dan dikenakan sanksi pidana. Tindak pidana umumnya terdiri dari dua unsur penting, yaitu perbuatan yang melawan hukum (*actus reus*) dan kesalahan atau niat jahat pelaku (*mens rea*), yang menunjukkan adanya niat atau kelalaian dalam melakukan perbuatan tersebut.¹⁵ Unsur-unsur tindak pidana meliputi perbuatan yang bertentangan dengan hukum, adanya kesalahan atau niat jahat dari pelaku serta akibat yang ditimbulkan akibat perbuatan tersebut, yang dapat merugikan atau mengganggu ketertiban umum.

Tujuan utama dari aturan tersebut adalah untuk menciptakan lingkungan yang tertib dan mendorong penyelesaian masalah sosial secara lebih terstruktur, bukan sekadar memberi bantuan sesaat. Namun dalam praktiknya, penegakan aturan ini tidak selalu berjalan mulus. Satpol PP yang bertugas menegakkan Perda sering menghadapi tantangan seperti rendahnya kesadaran hukum warga dan jumlah personel yang terbatas.¹⁶ Satpol PP memiliki peran yang sangat penting dalam penegakan hukum, khususnya terkait dengan penegakan Peraturan Daerah DIY No. 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Satpol PP diberikan wewenang untuk menindak pelanggaran yang berkaitan dengan gelandangan dan pengemis yang dianggap mengganggu

¹⁴ M. Abdurrahman, *Pemberdayaan Aparat Penegak Hukum di Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 45-46

¹⁵ Rahayu, L, 2018, "Peran Satpol PP dalam Penegakan Perda tentang Gelandangan dan Pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, 2018, 21(2), 112-125

¹⁶ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 212

ketertiban umum, serta memberikan pembinaan agar mereka dapat kembali hidup lebih baik dan terintegrasi dengan masyarakat. Tugas utama Satpol PP dalam konteks ini adalah untuk memastikan ketertiban dan keamanan masyarakat dengan menegakkan peraturan yang ada, sambil memberikan rehabilitasi kepada mereka yang melanggar hukum. ¹⁷Efektivitas penegakan hukum bergantung pada lima unsur, yakni: isi hukum itu sendiri, petugas yang menjalankan, sarana pendukung, masyarakat sebagai penerima hukum, dan budaya hukum yang berlaku.¹⁸

b. Tindak Pidana Pengemis

Tindak pidana pengemis merujuk pada tindakan seseorang yang dengan sengaja meminta-minta uang atau barang di tempat umum tanpa berusaha untuk mencari nafkah melalui cara yang sah, yang melanggar aturan yang ditetapkan oleh peraturan daerah mengenai penanganan gelandangan dan pengemis. Di Indonesia, pengemis sering dianggap sebagai masalah sosial yang memerlukan penanganan hukum dan sosial secara serius untuk mencegah penyebaran praktik ini. Dalam Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014, pengemis yang melanggar ketentuan tersebut dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku di daerah tersebut.¹⁹ Tujuan dari penerapan hukum ini adalah untuk menjaga

¹⁷ Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, 2025

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 42

¹⁹ Barda Narawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2017, hlm. 203

ketertiban di masyarakat dan mengarahkan individu menuju upaya pemberdayaan sosial dan ekonomi yang lebih berkesinambungan.

Keberadaan pengemis kerap dianggap sebagai bagian dari persoalan sosial, yang muncul akibat kemiskinan, pengangguran, atau ketimpangan ekonomi. Namun, dalam sudut pandang hukum, aktivitas mengemis dapat dianggap sebagai pelanggaran hukum, bahkan tindak pidana, apabila sudah diatur secara tegas dalam ketentuan perundang-undangan atau peraturan daerah. Sudarto menyatakan bahwa suatu perbuatan bisa disebut sebagai tindak pidana jika memenuhi kriteria tertentu, yaitu adanya perbuatan yang dilarang oleh hukum dan disertai ancaman sanksi pidana bagi pelanggarnya²⁰. Oleh karena itu, jika memberi uang kepada pengemis dilarang dalam sebuah Perda, maka tindakan tersebut bisa dikenai hukuman sesuai aturan tersebut.

Penyebab utama munculnya pengemis bukan hanya karena kondisi ekonomi semata, melainkan juga dipengaruhi oleh budaya, tingkat pendidikan, serta lemahnya penegakan hukum di lapangan.²¹ Perilaku yang menyimpang seperti mengemis termasuk dalam kategori masalah sosial atau penyakit masyarakat yang memerlukan penanganan serius.²² Di Indonesia, pengaturan soal larangan mengemis sering kali dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah, bukan dalam KUHP. Oleh sebab itu, pelaksana penegakan hukumnya umumnya adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Harahap menjelaskan bahwa

²⁰ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1990, hlm. 24

²¹ Soerjono Soekanto, *Kriminologi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986, hlm. 75

²² Arief Gosita, *Masalah Korban Kejahatan*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1985, hlm. 34

keberadaan Satpol PP memiliki dasar hukum yang jelas, namun dalam praktiknya kerap menghadapi berbagai hambatan, terutama saat menangani isu-isu sosial seperti pengemis.²³

Lebih jauh lagi, konsep ketertiban umum atau *public order* sering dijadikan acuan oleh pemerintah daerah dalam membuat kebijakan tentang pelarangan aktivitas mengemis. Dalam hal ini, Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa pelanggaran terhadap ketertiban umum, meskipun tampak kecil, tetap penting untuk ditangani dengan pendekatan hukum agar masyarakat tetap hidup dalam suasana yang aman dan tertib.²⁴ Dengan demikian, aktivitas mengemis di tempat umum tidak semata-mata dianggap sebagai permasalahan sosial, melainkan juga sebagai bentuk pelanggaran terhadap tatanan hidup bersama. Kebijakan hukum yang diterapkan oleh pemerintah daerah diarahkan untuk menjaga keseimbangan antara penegakan peraturan dan upaya menghormati harkat serta martabat setiap individu.

c. Sanksi Pidana Terhadap Pengemis

Sanksi pidana terhadap pengemis merupakan langkah hukum yang bertujuan menjaga ketertiban umum dan mengatasi masalah sosial dalam masyarakat. Tindakan mengemis di ruang publik sering dianggap sebagai pelanggaran terhadap norma sosial dan hukum yang berlaku, terutama jika dilakukan secara terus-menerus dan mengganggu ketertiban. Hukum pidana

²³ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 212

²⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2017), hlm. 103

tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk menindak, tetapi juga sebagai pencegahan dan pembinaan terhadap perilaku yang menyimpang dalam masyarakat.²⁵ Oleh karena itu, penegakan hukum terhadap pengemis sebaiknya tidak hanya melihat aspek sanksi, tetapi juga memberikan solusi sosial yang tepat.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 1 Tahun 2014 mengatur larangan terhadap kegiatan mengemis dan memberikan uang kepada pengemis di ruang publik. Pasal yang relevan dalam peraturan ini menyebutkan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat dikenai sanksi pidana, seperti hukuman kurungan atau denda. Sanksi tersebut menunjukkan bahwa penegakan hukum tidak hanya dilakukan melalui kebijakan administratif, tetapi juga dengan penerapan sanksi pidana yang memiliki efek jera bagi para pelanggar. Hal ini menggarisbawahi pentingnya penerapan aturan yang tegas dalam menangani masalah sosial seperti pengemis.

Penerapan sanksi pidana terhadap pengemis di lapangan seringkali menghadapi hambatan, terutama dari sisi kemanusiaan dan keterbatasan fasilitas rehabilitasi sosial yang memadai. Program pembinaan sosial yang ada saat ini belum mampu menjangkau seluruh pengemis, sehingga penegakan hukum semata tidak cukup untuk menyelesaikan masalah ini.²⁶ Oleh karena itu, selain penegakan hukum pidana, penting juga untuk mengembangkan program-

²⁵ Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Teori Hukum Pidana Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2012, hlm. 113.

²⁶ Dyah R. Weningtyas & Suteki, "Pendekatan Humanistik dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Perkotaan", *Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, Vol. 12, No. 1, 2020, hlm. 45

program pemberdayaan sosial yang dapat membantu pengemis untuk keluar dari jeratan kemiskinan. Langkah-langkah ini menjadi kunci dalam mewujudkan solusi yang lebih holistik dan menyeluruh.

Pendekatan restoratif juga penting dalam penerapan sanksi terhadap pengemis. Penegakan hukum terhadap pengemis harus tidak hanya fokus pada penghukuman, tetapi juga pada pemulihan kondisi sosial mereka yang terpinggirkan.²⁷ Oleh karena itu, program-program pemberdayaan sosial yang lebih humanis, seperti rehabilitasi sosial dan pemberdayaan ekonomi, harus menjadi bagian integral dari upaya penanggulangan pengemis. Satpol PP Sleman pun menekankan bahwa pemberian uang langsung kepada pengemis memperburuk ketergantungan mereka dan menghambat proses reintegrasi sosial yang diupayakan oleh pemerintah.²⁸

d. Sanksi Pidana Pemberi Uang Kepada Pengemis

Pemberian uang kepada pengemis merupakan masalah sosial yang kerap ditemukan di masyarakat, terutama di daerah-daerah dengan jumlah pengemis yang banyak. Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis hadir untuk mengatur pemberian uang kepada pengemis di ruang publik. Tujuan dari peraturan ini adalah untuk mengurangi jumlah pengemis di jalanan dan mendorong mereka untuk mencari pekerjaan yang lebih layak melalui program-program pemberdayaan sosial. Praktik

²⁷ Ayu M. Putri & Sari Nugraheni, "Efektivitas Penegakan Perda terhadap Pengemis dalam Perspektif Restorative Justice", *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, Vol. 7, No. 2, 2018, hlm. 62–63.

²⁸ Satpol PP Sleman, Program Penanganan Gelandangan dan Pengemis, <https://satpolpp.slemankab.go.id/program-pgep>, diakses pada 3 Mei 2025

memberi uang kepada pengemis dianggap memperburuk masalah sosial karena dapat menciptakan ketergantungan dan menghambat upaya pemberdayaan ekonomi bagi mereka yang membutuhkan.²⁹

Sanksi pidana yang diterapkan untuk pemberi uang kepada pengemis mencakup denda atau hukuman administratif yang bertujuan memberikan efek jera. Masyarakat diharapkan menyadari bahwa memberikan uang kepada pengemis bukan solusi untuk mengatasi masalah kemiskinan. Tindakan ini justru memperpanjang keberadaan pengemis di jalanan. Sanksi tersebut juga diharapkan dapat mencegah meningkatnya jumlah pengemis dan mengarahkan mereka untuk terlibat dalam kegiatan yang lebih produktif demi peningkatan kualitas hidup.³⁰

Kebijakan ini meskipun bermaksud baik, namun menghadapi kritik dari berbagai pihak. Beberapa kalangan berpendapat bahwa sanksi pidana yang dikenakan lebih fokus pada tindakan individu tanpa mengatasi akar masalah yang lebih mendalam, yaitu kemiskinan. Tanpa adanya program pemberdayaan yang konkret, seperti pelatihan keterampilan atau akses ke pekerjaan yang layak, kebijakan ini tidak akan efektif dalam jangka panjang. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan sosial yang lebih menyeluruh untuk mengatasi

²⁹ Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Yogyakarta, 2014, hlm. 12

³⁰ Sunardi, *Pemberian Sanksi Pidana terhadap Pemberi Uang kepada Pengemis: Perspektif Hukum dan Sosial*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2018, hlm. 45-47

kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat, terutama bagi mereka yang berpotensi menjadi pengemis.³¹

F. DEFINISI OPERASIONAL

Dalam penelitian ini, terdapat beberapa istilah kunci yang digunakan perlu didefinisikan secara operasional agar memiliki pemahaman yang jelas dan konsisten sesuai dengan konteks penelitian. Definisi operasional dari istilah-istilah tersebut adalah sebagai berikut:

a. Penegakan Hukum

Penegakan hukum dalam penelitian ini dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Sleman dalam melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Proses ini meliputi kegiatan sosialisasi, pengawasan, penindakan, serta penanganan berupa pembinaan dan rehabilitasi sosial yang dilakukan berdasarkan aturan yang berlaku dalam perda tersebut.³²

b. Gelandangan dan Pengemis

Menurut Pasal 1 Perda DIY No. 1 Tahun 2014, pengemis adalah individu yang menggantungkan hidup dengan meminta belas kasihan orang lain, baik karena alasan ekonomi maupun faktor lain. Sementara itu, gelandangan adalah orang yang hidup di ruang publik tanpa pekerjaan tetap dan

³¹ Simons W, *Pengemis dan Kebijakan Sosial: Sebuah Kajian Hukum dan Sosial*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 36-38

³² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000

tanpa tempat tinggal yang permanen. Dalam penelitian ini, perhatian difokuskan pada praktik mengemis di jalanan Kabupaten Sleman, termasuk pihak-pihak yang memberikan uang kepada para pengemis tersebut.³³

c. Pemberi Uang kepada Pengemis

Pemberi uang kepada pengemis dalam penelitian ini diartikan sebagai individu maupun kelompok yang dengan sadar memberikan sejumlah uang di tempat umum, baik karena rasa iba, kebiasaan, maupun faktor lain. Perbuatan ini dipandang sebagai bentuk pelanggaran yang diatur dan dilarang dalam Perda DIY No. 1 Tahun 2014.³⁴

G. METODE PENELITIAN

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris, yaitu pendekatan yang mengkaji penerapan hukum dalam masyarakat dengan menganalisis baik aspek normatif maupun realitas praktiknya. Sementara itu, pendekatan empiris dilakukan dengan mengkaji penerapan aturan tersebut di Kabupaten Sleman melalui wawancara dengan aparat penegak hukum.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan oleh penulis menggunakan pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis adalah metode analisis yang mengkaji hukum tidak hanya dari aspek normatif (aturan tertulis) tetapi juga

³³ Peraturan Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014, Pasal 1 Ayat (5) dan (6)

³⁴ Hasil Survei Kesadaran Masyarakat tentang Perda DIY No. 1 Tahun 2014 oleh Dinas Sosial DIY, 2023

dalam implementasinya di masyarakat. Pendekatan ini menekankan bahwa hukum bukan sekadar teks dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga bagaimana hukum tersebut diterapkan dan berdampak dalam kehidupan sosial.³⁵ Pendekatan yuridis sosiologis melihat hukum sebagai fenomena sosial yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kesadaran hukum masyarakat, kondisi sosial-ekonomi, serta efektivitas aparat penegak hukum.³⁶

Dalam penelitian ini, pendekatan yuridis sosiologis digunakan untuk menganalisis penerapan sanksi pidana dalam Perda DIY No. 1 Tahun 2014 terhadap pemberi uang kepada pengemis di Kabupaten Sleman. Selain itu, pendekatan ini juga berfungsi untuk memahami bagaimana regulasi ini dijalankan oleh aparat penegak hukum serta bagaimana masyarakat merespons kebijakan tersebut.

c. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam studi ini adalah penegakan hukum terhadap Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 yang dilaksanakan oleh Satpol PP Kabupaten Sleman. Fokus penelitian ini adalah pada pelaksanaan penegakan hukum terkait pelanggar Perda tersebut, serta bagaimana Satpol PP Kabupaten Sleman menjalankan tugasnya dalam menegakkan aturan yang ada. Selain itu, penelitian ini juga akan mengkaji upaya pembinaan yang dilakukan oleh Satpol PP dan Dinas Sosial Kabupaten Sleman terhadap pelanggar Perda DIY Nomor

³⁵ Rahardjo, Satjipto. *Hukum dalam Perspektif Sosiologi*, Genta Publishing, Jakarta 2009

³⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1983

1 Tahun 2014, serta kendala atau hambatan yang dihadapi dalam proses penegakan hukum dan pembinaan tersebut, baik dari segi regulasi, pelaksanaan di lapangan, maupun respons masyarakat terhadap Perda tersebut.

d. Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah:

- i. Aparat penegak hukum seperti Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan kepolisian yang memiliki peran dalam aspek hukum pidana terkait pelanggaran Perda.
- ii. Pemerintah Daerah seperti Dinas Sosial Kabupaten Sleman yang bertanggung jawab atas rehabilitasi dan pemberdayaan sosial bagi pengemis.
- iii. Pengemis atau gelandangan dan pemberi uang kepada pengemis atau gelandangan.

e. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

f. Sumber Data

a) Data Primer

Data primer dalam penelitian ini diperoleh secara langsung melalui kegiatan di lapangan, yang melibatkan pengumpulan informasi dari subjek dan lokasi penelitian yang berada di wilayah Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Teknik yang digunakan meliputi:

1. Wawancara Langsung

Penulis melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang memiliki peran langsung dalam pelaksanaan Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014, yaitu Aparatur Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Sleman, Petugas Dinas Sosial Kabupaten Sleman, Pihak Kepolisian, dan masyarakat setempat yang pernah memberi uang kepada pengemis. Wawancara ini bertujuan untuk menggali informasi mengenai pelaksanaan sanksi pidana, kendala implementasi, serta pandangan masyarakat terhadap kebijakan yang diberlakukan.

2. Observasi Lapangan

Observasi dilakukan di lokasi-lokasi publik yang sering dijadikan tempat mengemis, seperti area perempatan, pusat perbelanjaan, terminal, dan tempat ibadah.

Tujuan dari observasi ini adalah untuk mengetahui secara langsung perilaku pemberi uang kepada pengemis serta efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh aparat.

b) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer mencakup sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara formal. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

c) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan sumber hukum yang digunakan untuk mendukung dan memperkuat analisis terhadap bahan hukum primer. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder terdiri dari:

1. Buku-buku literatur hukum;
2. Hasil penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan substansi dengan topik penelitian; dan
3. Laporan resmi instansi pemerintah seperti Dinas Sosial DIY dan Kabupaten Sleman terkait penanganan pengemis.

d) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier digunakan sebagai pelengkap untuk memperjelas definisi dan istilah yang digunakan dalam bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini, bahan tersier meliputi kamus dan ensiklopedia.

g. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui:

- i. Wawancara
Wawancara dilakukan dengan aparat Satpol PP, Dinas Sosial, Kepolisian, dan beberapa masyarakat Kabupaten Sleman untuk mendapatkan gambaran tentang implementasi dan tantangan dalam penerapan Perda ini.
- ii. Studi Kepustakaan

Dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan hukum dan literatur terkait yang membahas penegakan hukum terhadap pemberian uang kepada pengemis serta efektivitas sanksi pidana.

h. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Analisis ini dilakukan dengan mendeskripsikan dan menafsirkan data yang diperoleh dari berbagai sumber, baik data primer maupun sekunder, guna memberikan gambaran yang komprehensif terkait penegakan sanksi pidana terhadap pemberi uang kepada pengemis di Kabupaten Sleman berdasarkan Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014.

H. KERANGKA SKRIPSI

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penulis menyusun penelitian ini dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Pada bagian ini berisi tentang pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan yang telah disusun oleh peneliti.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Pada bagian ini, peneliti menguraikan tinjauan umum tentang Pengertian Gelandangan dan Pengemis dalam perspektif hukum dan sosial. Dalam menguraikan tinjauan umum tersebut menyajikan teori- teori, undang-

undang serta Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang dapat memperjelas terkait penegakan hukum tindak pidana.

BAB III: PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENGEMIS DAN PEMBERI UANG

Pada bagian ini, peneliti memaparkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai bagaimana peran penegakan hukum yang dilakukan oleh Satpol PP Kabupaten Sleman terhadap pelanggaran yang berkaitan dengan Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014, khususnya terkait dengan pengemis dan pemberian uang kepada pengemis. Penelitian ini akan mengkaji sejauh mana Satpol PP dalam menjalankan tugasnya menegakkan hukum terhadap pelanggaran tersebut, serta tantangan atau hambatan yang dihadapi dalam proses penegakan hukum di lapangan.

BAB IV: PENUTUP

Bagian ini mencakup kesimpulan dan rekomendasi yang diperoleh dari analisis terhadap rumusan masalah yang telah dikaji secara menyeluruh, serta disertai dengan saran berdasarkan hasil penelitian.