

SKRIPSI

**KEBIJAKAN PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI PANTI
SOSIAL BINA INSAN BANGUN DAYA 1 DAN PANTI SOSIAL KARYA HARAPAN
JAYA BALARAJA**

Oleh :

CYNTHIA PUTI ANAMARTA

BP.06.140.050

Program Kekhususan IV:

Hukum Pidana

Telah dipertahankan Dalam Sidang Ujian Komprehensif Pada Tanggal 20 Mei 2010



**FAKULTAS HUKUM REGULER
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2010**

KEBIJAKAN PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI
PANTI SOSIAL BINA INSAN BANGUN DAYA I DAN PANTI SOSIAL KARYA
HARAPAN JAYA BALARAJA

(Cynthia Puti Anamarta, BP. 06140050, Fakultas Hukum Unand, 2010)

ABSTRAK

Di Indonesia jumlah gelandangan pengemis semakin meningkat, terutama di kota Megapolitan DKI Jakarta. Jakarta sebagai Ibu kota Negara, dimana peredaran uang dan perekonomian terpusat memiliki magnet tersendiri dalam menarik 'gepeng'. Sebagaimana yang tercantum di dalam KUHP bahwa gelandangan pengemis termasuk pada 'pelanggaran' yang diancam sanksi pidana. Hal ini selanjutnya diatur lebih khusus oleh Pemko Jakarta dalam Perda No. 8 Tahun 2007 yang memuat sanksi pidana kurungan atau denda. Penelitian ini fokus pada tiga masalah sebagai berikut: (1)Apakah faktor penyebab banyaknya gelandangan dan pengemis di DKI Jakarta; (2)Bagaimanakah penerapan sanksi pidana bagi gelandangan dan pengemis yang tertangkap razia berdasarkan Perda DKI Jakarta No.8 Tahun 2007 dan KUHP; (3)Bagaimanakah penanggulangan masalah gelandangan dan pengemis di Panti Sosial Bina Insan Bangun Daya I Kedoya dan panti Harapan Jaya Balaraja?. Dalam penulisan skripsi ini metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis sosiologis, yakni suatu penelitian dalam disiplin ilmu hukum berdasarkan kenyataan yang terjadi di dalam masyarakat dengan sifat penelitian eksplanatoris. Kenyataan atau fakta yang terjadi itu dilihat dalam perspektif ilmu hukum. Untuk itu penulis mengumpulkan data dari perpustakaan dan penelitian langsung di lapangan. Dari hasil penelitian selama lebih kurang tiga minggu, diperoleh hasil sebagai berikut: *pertama*, berdasarkan pendekatan kultural dan struktural maka penyebab banyaknya gelandangan pengemis di DKI Jakarta yaitu : (a)Budaya malas, dimana masyarakat Indonesia lebih suka menghabiskan waktu untuk kegiatan yang tidak bermanfaat seperti; tidur, nonton dan ngobrol diwarung (b)ingin cara *instan* dalam menjalani hidup, (c)problem ekonomi, (d)rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan, (e)keluarga yang tidak harmonis, (f)pengaruh lingkungan, dan (g)ingin mencari pengalaman di Jakarta, Ibukota Negara. *Kedua*, penerapan sanksi pidana berdasarkan Perda DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 dimana perda ini mengeyampingkan KUHP sesuai asas *Lex superior legi inferior* dalam hal penanggulangan gelandangan pengemis, hanya berjalan pada sanksi pidana denda saja. Tidak berjalannya sanksi kurungan dikarenakan keterbatasan Fasilitas. *Ketiga*, penanggulangan gelandangan pengemis di Panti Sosial Bina Insan Bangun daya I dan Panti Sosial Karya Harapan Jaya Balaraja berjalan lancar dan cukup efektif sesuai tujuan pembinaan dan resosialisasi gelandangan pengemis yang ingin dicapai.

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Petikan pasal 28H Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tersebut merupakan salah satu pedoman Negara Indonesia dalam menjalankan roda pemerintahan, yaitu menciptakan "kesejahteraan sosial". Kesejahteraan sosial menurut Undang-undang No. 6 tahun 1974 pasal 2 ayat (1) ialah

"suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun sprituil yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir bathin, yang memungkinkan bagi setiap warga Negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan pancasila."

Krisis Moneter tahun 1998 memberi pengaruh yang sangat keras terhadap perekonomian Asia, termasuk Indonesia. Harga barang-barang pokok meningkat drastis, terjadi pengurangan tenaga kerja (PHK) di sejumlah perusahaan-perusahaan di Indonesia, yang menyebabkan jumlah pengangguran meningkat cepat. Ditambah dengan kondisi pemerintahan yang saat itu sedang panas, membuat pukulan yang berat terhadap rakyat miskin di Indonesia.¹ Kemudian Tahun 2008 Dunia kembali diguncang oleh krisis ekonomi, krisis Global yang disebabkan oleh perusahaan-perusahaan besar di Amerika ini juga berdampak terhadap Indonesia.

¹ Rudy N. Sasadara, *Dampak Kritis Finansial Global*, (www.google.com, september 2008).

Krisis-krisis ekonomi yang melanda bangsa ini secara sosial telah melahirkan kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang hidup dalam garis kemiskinan.² Kemiskinan struktural yang demikian pada taraf tertentu mengubah perilaku seseorang untuk berbuat sesuatu, guna mempertahankan keberlangsungan hidupnya, dengan mengemis.

Di Indonesia jumlah 'gelandangan dan pengemis' semakin meningkat saja, terutama di kota megapolitan DKI Jakarta. Jakarta sebagai ibu kota dimana peredaran uang dan perekonomian terpusat, memiliki magnet tersendiri dalam menarik 'gepeng' (gelandangan dan pengemis).³ Hal ini didukung dengan fenomena umum yang terjadi dimasyarakat, dimana masyarakat kota Jakarta cenderung membiarkan keberadaan gelandangan dan pengemis. Bahkan tak jarang masyarakat yang memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis di jalanan dan tempat umum lainnya.

Keberadaan gelandangan dan pengemis ini sudah sangat merisaukan pemerintah, karena selain mengganggu ketertiban, gelandangan dan pengemis ini bertentangan dengan norma-norma dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Keadaan seseorang yang berada dibawah garis kemiskinan, tempat tinggal yang tidak layak, dan makanan yang sangat tidak cukup membuat mereka sulit berpikir secara sehat dan rasional. Sehingga tidak jarang mereka melupakan martabatnya sebagai manusia yang agamis, yang tidak mudah menyerah, dan memiliki kewajiban untuk selalu berusaha dan berjuang dalam hidup di dunia ini.

Jika hal ini terus dibiarkan berlarut-larut, maka dapat menyebabkan peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis yang sangat pesat. Tingginya jumlah gelandangan dan pengemis terutama di kota Jakarta mungkin saja dapat memicu terjadinya tindakan kriminal

² Heni Novianti, *Penerapan Pasal 504 KUHP tentang Perbuatan Pidana Pengemis*, (www.google.com, 2006)

³ Jhon, *Daerah Rawan Gepeng di data*, (www.google.com, agustus 2009)

yang dilakukan oleh para gelandangan tersebut. Karena demi mempertahankan hidup, dibawah keadaan yang sangat lapar dan tidak mampu berpikir secara rasional, gelandangan dan pengemis dapat melakukan apa saja yang mungkin itu bertentangan dengan norma-norma dan aturan hukum.

Jika dikaitkan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasal 34, yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Dan Pasal 27 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang berbunyi sebagai berikut : "Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Maka terdapat beberapa aspek HAM dilihat dari sudut hukum pidana, yang merupakan aspek kemanusiaan yang sangat mendasar yaitu "Hak untuk hidup dan hak untuk melangsungkan kehidupannya".⁴ Dari hal-hal diatas dapat menimbulkan beberapa pendekatan dalam menerapkan kebijakan untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis ini. Kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal) pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat sosial (social defence) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (social welfare).⁵

Menurut G.P Hoefnagels upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan, yaitu :

- a. penerapan hukum pidana

⁴ Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta : Kencana, 2008. Hal 66.

⁵ *Ibid*. Hal 24

b. pencegahan tanpa pidana

c. mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat mass media

Upaya penerapan hukum pidana atau upaya lewat jalur 'penal' lebih menitikberatkan pada sifat 'represif' sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur 'nonpenal' lebih menitikberatkan pada sifat preventif, sebelum kejahatan terjadi.⁶ Jadi dapat disimpulkan bahwa, Upaya Penal (penerapan hukum pidana) adalah suatu bentuk penanggulangan kejahatan dan pelanggaran berupa pencegahan melalui upaya-upaya sosial, seperti pembinaan.

Dalam tinjauan hukum pidana, Gelandangan dan pengemis tersebut jelas merupakan 'pelanggaran ketertiban umum', sebagaimana telah diatur dalam Buku ke tiga bab 2, pasal 504 dan 505 KUHP. Dimana pasal 504 KUHP berbunyi sebagai berikut :

- (1)Barangsiapa mengemis dimuka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
- (2)Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Dan pasal 505 KUHP yang berbunyi sebagai berikut :

- (1)Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana lurungan paling lama tiga bulan.
- (2)Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan enam bulan.

Masalah gelandangan dan pengemis ini juga diatur dalam Peraturan Daerah DKI Jakarta No.8 tahun 2007, pasal 20 dan 40. Dari kedua dasar hukum diatas, maka dapat

⁶ *Ibid* Hal 40.

disimpulkan bahwa tindakan gelandangan dan pengemis merupakan *pelanggaran* hukum yang dapat dikenai ancaman pidana.

Prof. Sudarto, SH. mengemukakan pengertian kebijakan kriminal dalam arti sempit, yaitu "ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana." Seperti yang dikemukakan diatas tadi bahwa suatu kebijakan pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari kebijakan sosial. Beberapa masalah dan kondisi sosial yang dapat merupakan faktor kondusif penyebab timbulnya gelandangan dan pengemis ini, jelas merupakan masalah yang tidak hanya bisa diatasi dengan 'penal', tapi juga dengan upaya nonpenal. Salah satu jalur 'nonpenal' untuk mengatasi masalah-masalah sosial adalah lewat jalur "kebijakan sosial" yang menurut G.P Hoefnagels dimasukkan dalam jalur "*prevention without punishment*".⁷ "Kebijakan sosial pada dasarnya adalah kebijakan atau upaya rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat."⁸

Berangkat dari permasalahan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul "KEBIJAKAN PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI PANTI SOSIAL BINA INSAN BANGUN DAYA I KEDOYA DAN PANTI SOSIAL KARYA HARAPAN JAYA BALARAJA." Dipilihnya Kedoya sebagai tempat penelitian, karena kota Jakarta merupakan tempat dimana tumbuh kembang gelandangan dan pengemis sangat cepat. Sebagai kota Megapolitan gelandangan dan pengemis yang terus menjamur merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kota Jakarta.

⁷ *Ibid.*, Hal 44.

⁸ *Ibid.*, Hal 24.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan berdasarkan penelitian ilmiah yang dilakukan penulis sebelumnya dapat disimpulkan :

1. Faktor-faktor penyebab banyaknya gelandangan pengemis di DKI Jakarta yang dilihat dari dua pendekatan yaitu pendekatan kultur dan struktural adalah: problem ekonomi rumah tangga, ini merupakan faktor utama yang menyebabkan banyaknya muncul gelandangan dan pengemis, rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan yang mereka miliki, keluarga yang tidak harmonis, pengaruh lingkungan (teman/masyarakat), ingin mencari pengalaman di Ibu kota Negara, yang daya tarik kota besarnya sangat kuat, budaya malas, sehingga tidak mau bekerja dan tidak mau sekolah, dan hanya ingin cara *instan* saja dalam menjalani hidup.
2. Gelandangan dan pengemis (gepeng) yang semula hanya diatur ancaman pidananya didalam KUHP, saat ini sudah diatur pada peraturan yang lebih khusus, yaitu Perda DKI Jakarta No. 8 tahun 2007. Hal ini merupakan salah satu bentuk *kebijakan hukum pidana* dari Pemko DKI Jakarta dengan menggunakan sarana "*penal*" yaitu ancaman pidana kurungan atau denda pada pasal 61 Perda DKI Jakarta No.8 tahun 2007. Namun, ketentuan sanksi yang berjalan hanyalah sanksi *pidana denda*, sanksi *pidana kurungan* tidak diterapkan karena kurangnya persiapan guna mendukung pelaksanaan Perda tersebut, yaitu kurangnya tempat kurungan. Selain itu, ketentuan sanksi pidana denda yang

diterapkanpun besarnya tidak sesuai dengan apa yang tertera didalam perda No.8 Tahun 2007. Pada akhirnya dalam pelaksanaan sanksi pidana denda banyak diberlakukan 'toleransi' kepada gepeng yang tertangkap razia, karena berdasarkan perasaan kemanusiaan petugas, yang melihat bahwa para gepeng untuk makan saja mereka sangat sulit apalagi untuk membayar denda. Dari hasil pengamatan penulis, sanksi pidana denda tidak memberi efektifitas apapun dalam penanggulangan gelandangan pengemis, karena masih tetap ada gelandangan pengemis yang telah berulang-ulang kali tertangkap razia. Jadi dapat disimpulkan sanksi pidana denda sama sekali tidak menimbulkan efek jera bagi gelandangan pengemis yang tertangkap razia.

3. Proses rehabilitasi dan resosialisasi gelandangan dan pengemis di Panti Sosial Karya Harapan Jaya Balaraja merupakan upaya penanganan yang tepat bagi masalah gelandangan pengemis di Kota Jakarta. Sebelum dirujuk ke panti Sosial Karya Harapan Jaya Balaraja, 'gepeng' atau PMKS ditampung selama lebih kurang 2 Minggu di Panti Sosial Insan Bangun Daya 1 Kedoya untuk diseleksi lebih lanjut sesuai jenis-jenis kategori PMKS sehingga bisa ditetapkan kemana akan disalurkan selanjutnya. Di Panti Sosial Karya harapan Jaya Balaraja ini gelandangan pengemis dibina selama maksimal 6 bulan, baik secara jasmani maupun rohani.

B. Saran

1. Jumlah gelandangan dan pengemis yang terus meningkat di DKI Jakarta perlu ditangani dengan kebijakan yang lebih 'membumi' dan tepat sasaran oleh Pemko

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Aria Zurnetti dan kawan-kawan dosen lainnya. *Diktat Hukum Pidana*, Padang : Unand, 2002.

Barda Nawawi Arief. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2008.

Barda Nawawi Arief. *Beberapa aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2005.

Elwi Danil dan Nelwitis. *Hukum Penitensier*, Padang : Fakultas Hukum, 2002.

Hamzah, andi. *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta : Pt. Rineka Cipta, 2006.

JCT Simorangkir dan kawan-kawan, *Kamus Hukum*, Jakarta ; Sinar Grafika, 2000.

Rizki Maulana dan Putri Amelia, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Surabaya : Lima Bintang, 2005.pp

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia.

Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia/KBBI*. Jakarta : Balai Pustaka, 1999.

B. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 1980 tentang *Penanggulangan gelandangan dan pengemis*.

Perda No. 8 tahun 2007 tentang *Ketertiban Umum*

Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 221 tahun 2007 tentang *pelaksanaan Perda No. 8 Tahun 2007*.