

**UPAYA PENAL DAN NON PENAL TERHADAP PELAKU PENGEMISAN
DI KOTA YOGYAKARTA
(STUDI DI SATUAN POLISI PAMONG PRAJA KOTA YOGYAKARTA)**



SKRIPSI

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA UNTUK
MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA**

SATU DALAM ILMU HUKUM

OLEH:

RAIHAN AKBAR HIDAYAT

19103040028

**STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

PEMBIMBING:

GILANG KRESNANDA ANNAS, S.H., M.H.

ILMU HUKUM

FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA

YOGYAKARTA

2023



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-164/Un.02/DS/PP.00.9/01/2023

Tugas Akhir dengan judul : UPAYA PENAL DAN NON-PENAL TERHADAP PELAKU PENGEMISAN DI KOTA YOGYAKARTA (STUDI DI SATUAN POLISI PAMONG PRAJA KOTA YOGYAKARTA)

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : RAIHAN AKBAR HIDAYAT
Nomor Induk Mahasiswa : 19103040028
Telah diujikan pada : Kamis, 26 Januari 2023
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang

Gilang Kresnanda Annas, SH., M.H
SIGNED

Valid ID: 63d8c1bf72510



Penguji I

Ach. Tahir, S.H.I., S.H., LL.M., M.A.
SIGNED

Valid ID: 63d8b8983e403



Penguji II

Udiyo Basuki, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 63d8bf8c0b9b0



Yogyakarta, 26 Januari 2023
UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 63d8c563e72c6

PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Raihan Akbar Hidayat
NIM : 19103040028
Prodi : Ilmu Hukum
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya, dan bebas dari plagiarisme. Jika di kemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiasi maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Yogyakarta, 19 Januari 2023

Saya yang menyatakan,



Raihan Akbar Hidayat

NIM. 19103040028

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Skripsi Saudara Raihan Akbar Hidayat

Kepada Yth.,

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Assalamualaikum wr wb,

Setelah membaca, meneliti, dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama	:	Raihan Akbar Hidayat
NIM	:	19103040028
Judul	:	“Upaya Penal dan Non Penal Terhadap Pelaku Pengemisan di Kota Yogyakarta (Studi di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta)”

Sudah dapat diajukan kepada Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami berharap agar skripsi atau tugas akhir saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamualaikum wr wb,

Yogyakarta, 19 Januari 2023

26 Jumadil Akhir 1444 H

Pembimbing

Gilang Kresnanda Annas, S.H., M.H.

NIP. 199109250000001301

ABSTRAK

Kota Yogyakarta sebagai Ibukota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang mana mengalami banyak sekali problematika sosial akibat tingginya intensitas pergerakan ekonomi. Salah satunya permasalahan sosial yang terjadi adalah praktik pengemis. Adapun di wilayah Kota Yogyakarta sendiri belum memiliki peraturan daerah yang mengatur terkait penanganan pengemis sehingga aturan penanganan pengemis masih mengacu pada Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Hal ini kemudian muncul pertanyaan: *Pertama*, Bagaimana upaya penal dan non-penal terhadap pelaku pengemis di Kota Yogyakarta. *Kedua*, Faktor-faktor apa yang menghambat upaya penal dan non-penal terhadap pelaku pengemis di Kota Yogyakarta.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris serta pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris dan teknik pengumpulan data menggunakan metode wawancara dengan Bapak Edy Kusnandar, S.Pd., M.M., Kasi Pengembangan Kapasitas SDM Satpol PP Kota Yogyakarta. Ibu Inneke Dian Kurniasih, S.H., Kasi Pembinaan, Pengawasan dan Penyuluhan Satpol PP Prov DIY. Ibu Ismi Sulistiani, S.Sos., MPA., Kepala Sub Bagian Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial Dinsos Prov DIY. Bapak Wito, Pelaku Pengemis dan Bapak Moch. Arif Satiyo Widodo, S.H., M.H., Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta dan studi kepustakaan serta menggunakan metode analisis data deskriptif kualitatif.

Adapun hasil dari penelitian ini adalah pelaksanaan upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemis di Kota Yogyakarta masih belum efektif dikarenakan terdapat beberapa faktor penghambat berupa belum adanya peraturan daerah Kota Yogyakarta yang mengatur mengenai penanganan pengemis, pemberian sanksi pidana terhadap pelaku pengemis masih belum memberikan efek jera karena vonis yang dijatuhkan lebih rendah daripada ancaman hukuman dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, serta upaya non penal melalui pembinaan terhadap pelaku pengemis masih belum dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2017 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Kata Kunci : Upaya Penal, Upaya Non Penal, Pengemis.

ABSTRACT

The City of Yogyakarta as the Capital of the Province of the Special Region of Yogyakarta which experiences a lot of social problems due to the high intensity of economic movements. One of the social problems that occur is the practice of begging. As for the city of Yogyakarta itself, there are no regional regulations governing the handling of begging, so the rules for handling begging still refer to Yogyakarta Special Region Regulation No. 1 of 2014 concerning Handling of Homeless and Beggars. This then raises the question: First, what are the penal and non-penal efforts towards beggars in the city of Yogyakarta. Second, what factors hinder penal and non-penal efforts against beggars in the city of Yogyakarta.

This study uses empirical legal research methods and the research approach used is empirical juridical and data collection techniques using interviews with Mr. Edy Kusnandar, S.Pd., M.M., Head of HR Capacity Development for Satpol PP Yogyakarta City. Mrs. Inneke Dian Kurniasih, S.H., Head of Guidance, Supervision and Counseling for the DIY Prov Satpol PP. Mrs. Ismi Sulistiani, S.Sos., MPA., Head of the Social Rehabilitation Sub-Division for Social Disadvantages of the DIY Province Social Service. Mr. Wito, the perpetrator of begging and Mr. Moch. Arif Satiyo Widodo, S.H., M.H., Yogyakarta District Court Judge and literature study and using descriptive qualitative data analysis methods.

The results of this study are that the implementation of penal and non-penal efforts against beggars in the city of Yogyakarta is still not effective because there are several inhibiting factors in the form of the absence of regional regulations in the city of Yogyakarta that regulate the handling of begging, the imposition of criminal sanctions against beggars still does not have a deterrent effect because the sentence handed down was lower than the legal threat in Yogyakarta Special Region Regulation Number 1 of 2014 concerning Handling of Homeless and Beggars, as well as non-penal efforts through coaching of beggars have not yet been implemented in accordance with Yogyakarta Special Region Governor Regulation Number 36 of 2017 concerning Operational Standards Procedure for Handling Homeless and Beggars.

Keywords : Penal Policy, Non Penal Policy, Begging.

MOTTO

“FASTABIQUL KHAIRAT”



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya haturkan kepada Allah SWT, sebagai wujud rasa syukur yang telah memberikan rahmat dan hidayah kepada saya.

Skripsi ini saya persembahkan kepada orang tua saya, sebagai wujud bakti dan tanggungjawab saya seorang anak kepada mereka.

Untuk seseorang, yang selalu ada dan selalu menguatkan, menjaga (moodbooster) saya dengan penuh asih.

Dan Untuk saya Raihan Akbar Hidayat, skripsi yang bagus adalah skripsi yang selesai.



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله الذي ارسل رسوله بالهدى

اشهدان الاله الّلا وحده الشريك له واشهدان سيّدنا محمّد عبده ورسوله

الله مّ صلّى على سيّدنا محمّد وعلى اله وصحبه اجمعين اّ مابعد

Puji dan syukur penyusun panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq, serta hidayah-Nya, sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **Upaya Penal dan Non Penal Terhadap Pelaku Pengemisan di Kota Yogyakarta (Studi di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta)**. Sholawat serta salam senantiasa tercurah limpahkan kepada Baginda Nabi Muhammad SAW yang telah menyampaikan ajaran agama Islam sebagai satu-satunya agama yang diridhai Allah SWT.

Segala upaya untuk menjadikan skripsi ini terselesaikan dengan sebaik mungkin meskipun jauh dari kesempurnaan. Harapan penyusun semoga skripsi ini mempunyai nilai manfaat bagi seluruh pembaca. Untuk itu, dengan segala kerendahan hati, penyusun mengharapkan kritik dan saran yang membangun sehingga dapat menghantarkan skripsi ini menjadi lebih baik.

Adapun terselesaikannya skripsi ini tentu tidak akan berhasil dengan baik tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh sebab itu, penyusun menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang dengan ikhlas membantu penyusunan skripsi ini terutama kepada:

1. Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Bapak Prof. Phil Al Makin, S.Ag., M.A.
2. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Bapak Prof. Dr. Drs. H. Makhrus Munajat, S.H., M.Hum.
3. Kaprodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Bapak Ach. Tahir, S.H.I., S.H., LL.M., M.A.
4. Sekertaris Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Bapak Faiq Tobroni, S.H., M.H.
5. Bapak Faiq Tobroni, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan arahan dan masukan dalam bidang akademik.
6. Bapak Gilang Kresnanda Annas, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah tulus ikhlas meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam memberikan pengarahan, dukungan, masukan serta kritik yang membangun selama proses penyusunan skripsi ini.
7. Segenap Bapak dan Ibu staf Pengajar/Dosen yang telah dengan tulus, ikhlas, membekali, membimbing dan memberikan ilmu yang bermanfaat sehingga penyusun dapat menyelesaikan studi di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
8. Bapak Dr. Beni Hidayat, S.H., M.Hum dan Ibu Rosita Susi Aryanti, A.md. tercinta, yang senantiasa memberikan doa, nasihat, semangat dan dukungan moral agar putra tercintanya tercapai segala cita-cita yang diharapkan.
9. Teman-teman Komunitas Peradilan Semu (KPS) Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, terima kasih atas pembelajaran, pendidikan dan pelajaran dalam praktik persidangan di pengadilan. Kalau bukan karena KPS saya

tidak mungkin akan mendapatkan 3 (tiga) gelar juara lomba peradilan semu tingkat nasional.

10. Teman-teman Delegasi *Sharia Faculty National Moot Court Competition* II Tahun 2021, terima kasih atas tali silaturahmi, pembelajaran bareng selama kurang lebih 4 bulan dari Bulan Juli – Bulan Oktober 2021 berjuang bersama untuk ngeberkas dan Latihan persiapan lomba sidang semu dan alhamdulillah diberikan Juara I mendapatkan Piala Mahkamah Agung dan mendapatkan kategori berkas terbaik, penuntut umum terbaik, saksi dan ahli terbaik serta majelis hakim terbaik.
11. Teman-teman Delegasi *National Moot Court Competition* HEYFEST Tahun 2022, terima kasih atas kekeluargaan yang telah dibangun selama ini, pengalaman berlatih praktik sidang semu yang kurang lebih 2 bulan lamanya bersama-sama ditengah badai *covid-19* varian *omicron* yang mana usaha dan jerih payah terbayarkan dengan mendapatkan hasil Juara I dan berkas terbaik.
12. Teman-teman Delegasi *National Moot Court Competition* Piala K.H Ahmad Dahlan II Tahun 2022, terima kasih banyak atas dukungannya selama ini. Ditengah-tengah kegiatan pembuatan berkas dan latihan persiapan lomba selama kurang lebih 6 bulan lamanya bersama telah memberikan waktu terbaik untuk memberikan bekal ilmu dan pengalaman dalam suatu proses penyelesaian perkara pidana dan alhamdulillah bisa meraih gelar Juara III dan lolos berkas tahap penyisihan.
13. Saudara seperjuangan Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Angkatan 2019, terkhusus untuk Muhammad Sobron Jamil, Pradika Rifai Rahman, Rafi Ramadhan, Irfan Aulia Ananta, Nurfattah, Muhammad Iqbal Hamid, Irvan Nur Iqbal, Irwanto Dwi Saputro dan teman-teman lainnya yang tidak disebutkan satu

persatu. Mereka semua yang selalu memberikan canda tawa, dukungan, bantuan, dan semangat.

14. Teman-teman Kuliah Kerja Nyata (KKN) Mandiri 108 Desa Joho, Kecamatan Pracimantoro, Kabupaten Wonogiri (Kelompok 97), Pradika Rifai Rahman, Rafi Ramadhan, Irfan Aulia Ananta, Alya Sabrina, Safira, Nia Ayu, Feliandana, Salsabela Nurfauzia, Alisa Khoirotin Nada, Muh. Dzaki Al-Hafiz, Muh. Razin yang telah mengajarkan kebersamaan dan bersosialisasi dengan masyarakat.
15. Seseorang yang paling spesial, rekan, sahabat dekat Dea Anjani yang selalu dan senantiasa memberikan support dan dukungannya selama ini dalam proses penyusunan tugas akhir.

Penyusun berharap semoga karya ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum kedepannya, khususnya dalam bidang hukum pidana pada Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta serta dapat memberikan manfaat bagi pembaca yang lain.

Yogyakarta, 13 Desember 2023

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Penyusun Skripsi

Raihan Akbar Hidayat

DAFTAR ISI

PENGESAHAN TUGAS AKHIR	i
PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME	ii
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI.....	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT	v
MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian.....	8
D. Telaah Pustaka.....	9
E. Kerangka Teoritik.....	12
1. Teori Kebijakan Hukum Pidana	12
2. Teori Sistem Hukum	15
3. Teori Pidana	17
F. Metode Penelitian	20
1. Jenis Penelitian	20
2. Sifat Penelitian.....	21
3. Pendekatan Penelitian	22
4. Sumber Data	22
5. Teknik Pengumpulan Data	25
6. Lokasi Penelitian	26
7. Metode Analisis Data.....	26
G. Sistematika Pembahasan	27

BAB II TINJAUAN UMUM PELAKU PENGEMISAN DAN KEBIJAKAN HUKUM PIDANA	29
A. Tinjauan Umum Pelaku Pengemisan	29
1. Pengertian Perbuatan Pengemisan	29
2. Perbuatan Pengemisan Menurut Prespektif Hukum Islam	34
3. Perbuatan Pengemisan Menurut UUD NRI 1945	37
4. Landasan Materil Perbuatan Pengemisan.....	39
5. Jenis-jenis Perbuatan Pengemisan	41
6. Sanksi Terhadap Perbuatan Pengemisan.....	42
7. Pertanggungjawaban Pelaku Pengemisan	46
B. Tinjauan Umum Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Perbuatan Pidana	46
1. Kebijakan Penal dalam Penanggulangan Perbuatan Pidana.....	46
2. Kebijakan Non Penal dalam Penanggulangan Perbuatan Pidana	50
BAB III UPAYA PENAL DAN NON PENAL TERHADAP PELAKU PENGEMISAN DI KOTA YOGYAKARTA	54
A. Gambaran Umum Kota Yogyakarta	54
1. Geografis Kota Yogyakarta.....	54
2. Keadaan Demografis.....	57
3. Keadaan Pendidikan.....	58
4. Keadaan Keagamaan.....	59
5. Keadaan Ekonomi.....	60
6. Keadaan Sosial Budaya.....	61
B. Gambaran Umum Upaya Penal dan Non Penal Terhadap Pelaku Pengemisan di Kota Yogyakarta Menurut Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis	62
1. Upaya Penal terhadap Pelaku Pengemisan Menurut Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.....	62
2. Upaya Non Penal terhadap Pelaku Pengemisan Menurut Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis	64

BAB IV ANALISIS UPAYA PENAL DAN NON PENAL TERHADAP PELAKU PENGEMISAN DI KOTA YOGYAKARTA	66
A. Pelaksanaan Upaya Penal dan Non Penal Terhadap Pelaku Pengemisan di Kota Yogyakarta	66
1. Analisis Upaya Penal Terhadap Pelaku Pengemisan di Kota Yogyakarta	66
2. Analisis Upaya Non Penal Terhadap Pelaku Pengemisan di Kota Yogyakarta ...	75
3. Analisis Pelaksanaan Upaya Penal dan Non Penal Prespektif Hukum Islam.....	91
4. Analisis Pelaksanaan Upaya Penal Dan Non Penal Prespektif UUD NRI 1945 Dan Pembaharuan Hukum Pidana Nasional.....	94
B. Analisis Faktor yang Menghambat Upaya Penal dan Non Penal Terhadap Pelaku Pengemisan di Kota Yogyakarta	97
1. Faktor yang Menghambat Upaya Penal Terhadap Pelaku Pengemisan di Kota Yogyakarta.....	97
2. Faktor yang Menghambat Upaya Non Penal Terhadap Pelaku Pengemisan di Kota Yogyakarta.....	99
3. Hambatan dari Internal Dinas Sosial Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	99
4. Hambatan dari Pelaku Pengemisan.....	102
BAB V PENUTUP	104
A. Kesimpulan.....	104
B. Saran	105
DAFTAR PUSTAKA.....	108
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	113

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan problematika mendasar yang dihadapi oleh masyarakat khususnya masyarakat di negara berkembang. Faktor dari hadirnya kemiskinan disebabkan karena adanya dua faktor, yakni dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal penyebab kemiskinan berasal dari individu itu sendiri yang berkaitan dengan *skill* atau keterampilan serta kemampuan dari dalam diri setiap individu yang mana kemampuan dan ketrampilan itu memberikan faktor utama kepada individu tersebut untuk berkembang memaksimalkan potensi dalam dirinya yang nantinya dapat menjadikan ketrampilan tersebut digunakan untuk mendapatkan sebuah penghasilan atau pendapatan bagi dirinya. Kemudian faktor yang berikutnya yakni faktor eksternal yang berkaitan dengan ketersediaan lapangan pekerjaan yang mana semakin tahun lapangan pekerjaan semakin menipis yang otomatis akan menutup peluang bagi masyarakat khususnya pada angkatan kerja untuk mendapatkan lapangan pekerjaan bagi dirinya.

Berdasarkan hal tersebut maka akan memicu masyarakat untuk mendapatkan cara instan dalam mencari pendapatan dengan tanpa adanya sebuah keterampilan dan kemampuan khusus dalam dirinya, cara instan tersebut yakni dengan melakukan praktik pengemisan. Menjamurnya praktik pengemisan khususnya di kota-kota besar yang notabene memiliki kepadatan penduduk yang cukup padat

sehingga mendorong kesempatan bagi seseorang yang melakukan praktik pengemisan untuk dapat memiliki pendapatan yang cukup besar setiap harinya, sebagaimana pada kasus salah seorang yang melakukan praktik pengemisan di Kota Jakarta Timur yang mendapatkan pendapatan per-harinya sebesar Rp. 1.000.000,00 (Satu Juta Rupiah) dari hasil praktik pengemisan yang dilakukannya setiap hari baik itu di lokasi lampu merah maupun di sudut-sudut keramaian seperti halnya pasar, pusat perbelanjaan modern dan juga terminal.¹

Mengemis adalah jenis pekerjaan yang sering dilakukan oleh mereka yang berpendidikan sangat rendah dan dikategorikan sebagai orang miskin; itu ditandai dengan dibalut lubang dan memiliki sedikit perasaan kumuh. Setiap pengemis yang bekerja sebagai pengamen atau pengemisnya tidak hanya ditakuti karena takut ditabrak mobil, tetapi seringkali juga rentan terhadap serangan penyakit akibat cuaca buruk. Kebanyakan pengemis bekerja lebih dari 8 jam per hari, bahkan ada yang lebih dari 11 jam per hari. situasi lingkungan yang menguntungkan atau tidak menguntungkan, seperti tempat pembuangan sampah. Berangkat dari keadaan yang demikian maka pemerintah dipacu untuk dapat memberikan penegakkan hukum bagi pelaku pengemisan yang terjadi di kota-kota besar khususnya di Kota Yogyakarta.

Kota Yogyakarta merupakan Ibukota Daerah Istimewa Yogyakarta. Kota Yogyakarta dikenal sebagai kota pelajar, budaya dan wisata. Tingginya intensitas

¹ Kompas.com, “Pengemis di Jakarta Ini Raup Rp 1 Juta per Hari, Terungkap Saat Diamankan Petugas”, <https://megapolitan.kompas.com/read/2022/03/01/17400961/pengemis-di-jakarta-ini-raup-rp-1-juta-per-hari-terungkap-saat-diamankan>, akses 22 Mei 2022.

dan pergerakan masyarakat yang ada di Kota Yogyakarta mengakibatkan beberapa permasalahan sosial seperti halnya pengemis. Praktik pengemis di Kota Yogyakarta sangat meresahkan masyarakat, selain mengganggu aktifitas masyarakat di jalan raya, mereka juga merusak keindahan kota. Kehadiran pelaku pengemis di sudut-sudut Kota Yogyakarta khususnya di daerah tempat-tempat destinasi wisata seperti halnya yang berada di Jalan Malioboro, Komplek Taman Sari hingga area parkir wisata yang berada di Taman Parkir Abu Bakar Ali dan Ngabean acapkali dikeluhkan oleh wistawan yang merasa terganggu dengan kehadiran para pelaku pengemis. Selain itu, tak jarang pula para pelaku pengemis dalam menjalankan praktik pengemisannya dengan menggunakan atribut-atribut manipulatif yang seakan-akan memberikan rasa belas kasihan kepada orang lain supaya orang lain tergerak untuk memberikan uang atau sumbangan kepadanya. Adapun tak sedikit juga para pelaku pengemis melakukan tindakan-tindakan pemaksaan terhadap seseorang apabila orang tersebut tidak memberikan uang atau sumbangan kepadanya.

Gaya hidup dan tindakan pengemis semakin menjadi isu utama bagi kota-kota di seluruh dunia, khususnya di Indonesia. Akibatnya, kelompok ini sering dianggap mencemari kehidupan kota. Kegiatan dan interaksi sosial yang menjadi benalu bagi warga di kota lain seringkali dianggap anti sosial. Sekelompok pengemis dapat ditemukan di hampir semua wilayah kota. Pasar, tempat hiburan, gedung-gedung publik, perempatan, jalan-jalan keliling lingkungan, dan tempat tinggal, baik sendiri-sendiri maupun berkelompok yang diarahkan oleh orang atau kelompok tertentu.

Tindakan masyarakat pengemis tidak lagi semata-mata persoalan sosial sebagai akibat langsung dari persoalan laju penduduk, sehingga persoalannya kini bersifat mendasar, khususnya apa yang dikenal sebagai budaya kemiskinan, dan tidak hanya terikat pada situasi kemiskinan sebagai masalah struktural.² Karena beberapa alasan, antara lain: pertama, mempengaruhi kepentingan masyarakat (warga) yang merasa tempat tinggal dan aktivitas sehari-harinya terganggu oleh pengemis dan gelandangan. Hal ini menurut antropolog Parsudi Suparlan yang menyatakan bahwa pengemis dan gelandangan merupakan fenomena sosial yang mewujud di perkotaan. Kedua, menyangkut kepentingan pemerintah daerah, di mana pengemis dipandang berpotensi merusak tatanan sosial, mempersulit pengamanan, dan mengotori jalan dengan sampah.³

Merujuk pada data Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (BAPPEDA) Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2018 hingga tahun 2020 terjadi kenaikan angka praktik pengemisan yakni sebesar 100 jiwa yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdata di Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta.⁴ Kota Yogyakarta telah berkembang menjadi pusat perdagangan, industri rakyat, pariwisata, perdagangan, dan sektor jasa saat ini sebagai pusat transportasi bagi kota-kota tetangga seperti Surakarta, Semarang, dan kota-kota lain yang sederajat. Maka secara logis, hal itu berkonsekuensi pada

² Dieter Evers, Hans, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hlm. 35.

³ Geertz, Clifford, *Penjaja dan Raja, Perubahan Sosial di Dua Kota di Indonesia*, (Jakarta : Gramedia, 1989), hlm. 47.

⁴ Bappeda Provinsi D.I. Yogyakarta, "Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Sarana Kesejahteraan Sosial", http://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/data_dasar/cetak/105-penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-dan-sarana-kesejahteraan-sosial, akses 22 Mei 2022.

tumbuh dan berkembangnya kawasan metropolitan Yogyakarta sebagai wilayah yang cenderung mempengaruhi lahirnya gerakan urbanisasi.

Kebutuhan ini tidak terlepas dari kemampuan Yogyakarta sebagai jendela Provinsi DIY dengan berbagai predikat yang sudah melekat, seperti kota budaya, kota niaga, kota kesenangan, kota batik, dll. di lingkungan Yogyakarta yang sudah memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk bersaing bukan satu-satunya yang memiliki keinginan tersebut. Namun juga menyebar ke luar Yogyakarta, khususnya masalah kemiskinan, gelandangan, dan pengemis.

Munculnya gejala tumbuhnya heterogenitas dan kompleksitas persoalan transformasi sosial yang membentuk wajah kota harus dipahami untuk menjawab tantangan perkotaan di Yogyakarta. Sebagai gambaran, perhatikan munculnya berbagai masalah sosial, bertambahnya pengemis dan tunawisma, tumbuhnya anak jalanan, dll. Tentu saja, pemutusan akses ke hiruk pikuk lingkungan metropolitan tidak akan menyelesaikan masalah ini. Namun di samping itu, diperlukan pemahaman dan penyelesaian secara menyeluruh terhadap permasalahan antar komponen perkotaan sebagai kekurangan dan peluang sinergi. Selaras akan hal tersebut Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandang dan pengemis. Dalam rangka menjamin dan memajukan kesejahteraan setiap warga negara serta melindungi kelompok-kelompok masyarakat yang rentan dan untuk melaksanakan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Pada awal tahun 2020 yang lalu, masyarakat dunia digemparkan oleh wabah menular yakni Covid-19. Hadirnya Covid-19 ini kemudian memicu terjadinya pandemi yang melanda seluruh negara dan penjuru dunia. Akibat dari hadirnya Pandemi inipun kemudian melumpuhkan berbagai sektor kehidupan diantaranya kesehatan dan perekonomian. Lumpuhnya aktivitas dan mobilitas masyarakat menyebabkan terhambatnya sektor-sektor produksi dan distribusi barang yang menyebabkan lambatnya pertumbuhan ekonomi sehingga pendapatan masyarakat pun mengalami penurunan drastis. Bantuan dan sumbangan dari masyarakat dan pemerintah pun tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sehari-hari dalam menjalankan pembatasan sosial dikala badai Covid-19 melanda penjuru Negara Indonesia.⁵

Melemahnya sektor ekonomi yang kemudian berdampak pada pendapatan masyarakat memacu masyarakat untuk berkreasi dan mencari cara guna mendapatkan pendapatan agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari, salah satunya muncul tren baru yang ada di masyarakat yakni manusia silver. Menjamurnya fenomena manusia silver yang dapat ditemui di sudut Kota Yogyakarta disebabkan karena adanya faktor tuntutan ekonomi masyarakat serta dilatarbelakangi dari faktor internal individu tersebut yang kurang memiliki kemampuan dan kemauan untuk membuat sebuah inovasi yang positif dalam menghasilkan pendapatan serta lebih buruknya banyak masyarakat yang

⁵ Heylen Amildha Yanuarita, Sri Haryati, "Pengaruh Covid-19 Terhadap Kondisi Sosial Budaya di Kota Malang dan Konsep Strategis Dalam Penanganannya", *Jurnal Ilmiah Widya Sosiopolitika*, Vol. 1 No. 10, Januari 2021, hlm. 61.

mengalami Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) yang menyebabkan dirinya menjadi pengangguran tanpa memiliki pendapatan sepeser pun sedangkan kebutuhan setiap hari harus tetap dipenuhi yang kemudian mereka mencari jalan keluar dengan cepat yakni dengan melakukan pengemisian dengan menggunakan atribut manusia silver.

Adapun jauh sebelum menjamurnya manusia silver, Kota Yogyakarta telah mengalami problematika dalam penanganan praktik pengemisian. Problematika ini hadir dikarenakan dalam penanganan pengemisian terjadi gesekan antara asas kepastian hukum dan asas keadilan yang ada di masyarakat serta upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah melalui upaya penal dan non penal yang masih kurang maksimal. Dari latar belakang tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait **Upaya Penal Dan Non-penal Terhadap Pelaku Pengemisian Di Kota Yogyakarta.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana yang telah dijelaskan di atas maka dalam skripsi ini diperoleh rumusan masalah sebagaimana berikut:

1. Bagaimana upaya penal dan non-penal terhadap pelaku pengemisian di Kota Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat upaya penal dan non-penal terhadap pelakupengemisian di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

Adapun penelitian dalam skripsi ini memiliki tujuan yakni sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui upaya penal dan non-penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta.
2. Untuk menemukan faktor-faktor yang menghambat upaya penal dan non-penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta.

Adapun dalam penelitian ini memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Dari segi teoritis,
 - a. Bahwa penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan dalam bidang ilmu hukum khususnya dalam hukum pidana.
2. Dari segi praktis
 - a. Bahwa penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk meningkatkan penegakkan hukum melalui upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dan Dinas Sosial Kota Yogyakarta;
 - b. Bahwa penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai bahan referensi dalam penyusunan kebijakan penanggulangan pengemisan di Kota Yogyakarta.

D. Telaah Pustaka

Telaah Pustaka adalah analisis dan pengkajian terhadap hasil penelitian atau sebuah karya kontemporer yang membahas subjek yang sama, khususnya skripsi, tesis atau disertasi atau karya akademik lain yang merupakan hasil penelitian. Tujuannya adalah demi mencegah supaya tidak terjadi kesamaan dengan penelitian sebelumnya dan guna mencapai tujuan penelitian maka dibuatlah tinjauan pustaka. Berikut merupakan penjelasan dari karya-karya ilmiah sebelumnya:

Pertama, skripsi yang berjudul “Pelaksanaan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Dalam Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Yogyakarta” karya Musa Akbar (2015) pada program Strata Satu (S1) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menurut peneliti, tujuan penelitian ini adalah menerangkan bahwa dalam upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat beberapa prosedur yakni proses sosialisasi, pemberdayaan gelandangan dan pengemis dan adanya ketentuan pidana.⁶ Adapun yang menjadi perbedaan dalam penelitian ini yakni dari segi waktu penelitian yang dikaitkan dengan hadirnya kondisi Pandemi *Covid-19*. Kemudian kedua, dari sisi obyek penelitian yang mana peneliti hanya memfokuskan pada praktik pengemisan di Kota Yogyakarta. Kemudian dari segi pembahasan dalam penelitian ini juga mengkaji terkait efektivitas pelaksanaan

⁶ Musa Akbar, “Pelaksanaan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta”, *skripsi* Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, (2015).

upaya penal dan non-penal yang selama ini telah dilakukan dalam menanggulangi praktik pengemis di Kota Yogyakarta.

Kedua, skripsi yang berjudul “Penegakkan Hukum Terhadap Perda Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Yogyakarta” karya Shinta Larasati Herditya (2017) pada program Strata Satu (S1) Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta. Menurut peneliti, tujuan penelitian ini adalah menerangkan terkait efektivitas Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandang dan Pengemis yang mana menurut hasil penelitian dari peneliti, penegakkan hukum dalam Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tersebut belum dapat dilaksanakan dengan optimal dikarenakan masih banyak instrument pendukung dalam menegakkan perda tersebut yang belum memadai sehingga belum mampu menurunkan angka praktik gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta.⁷ Adapun yang menjadi perbedaan dalam penelitian ini pertama dari segi waktu penelitian yang dikaitkan dengan hadirnya kondisi Pandemi *Covid-19*. Kemudian kedua, dari sisi obyek penelitian yang mana peneliti hanya memfokuskan pada praktik pengemis di Kota Yogyakarta. Adapun yang ketiga, dari sisi materi pembahasan dalam penelitian ini penulis tidak hanya mengkaji bahwa penegakkan hukum terhadap pelaku pengemis di Kota Yogyakarta yang tidak hanya dilakukan secara penal saja melainkan lebih luas lagi dengan dilakukan upaya non-penal.

⁷ Larasati Herditya, “Penegakkan Hukum Terhadap Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta”, *Skripsi* Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, (2017).

Ketiga, jurnal yang berjudul “Dilema Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kota Yogyakarta (Studi Kasus Perda DIY No. 1 Tahun 2014)” karya Jayyidan Falakhi Mawaza dan Zaenuddin yang diterbitkan pada Jurnal Spirit Publik Volume 15, Nomor 2, 2020 Pasca Sarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Menurut peneliti, tujuan penelitian ini adalah menerangkan bahwa dalam Perda DIY No. 1 Tahun 2014 terjadi dilema antara strategi koersif maupun preventif dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Yogyakarta.⁸ Adapun yang menjadi perbedaan dalam penelitian ini adalah dari segi waktu penelitian yang dikaitkan dengan hadirnya kondisi Pandemi *Covid-19*. Kemudian kedua, dari sisi obyek penelitian yang mana peneliti hanya memfokuskan pada praktik pengemis di Kota Yogyakarta serta dalam pembahasannya juga mengkaji terkait dengan upaya penal tidak hanya upaya preventif saja dalam penanganan dan pencegahan praktik pengemis di Kota Yogyakarta.

Keempat, jurnal yang berjudul “Penegakkan Hukum Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Daerah Istimewa Yogyakarta” karya Mufti Khakim dan Egi Purnomo Ajib yang diterbitkan pada Jurnal Citizenship: Media Publikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Vol. 4, No. 1 Tahun 2021. Menurut peneliti, tujuan penelitian ini adalah menguji dari segi hukum pasca diberlakukannya Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis sebagai sebuah solusi dalam menekan

⁸ Jayyidan Falakhi Mawaza, Zaenuddin, “Dilema Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta (Studi Kasus Perda DIY No. 1 Tahun 2014)”, *Jurnal Spirit Publik*, Vol. 15 No. 2, (2020).

angka praktik pengemisan dan pergelandangan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.⁹ Adapun yang menjadi perbedaan dalam penelitian ini adalah dari segi waktu penelitian yang dikaitkan dengan hadirnya kondisi Pandemi *Covid-19*. Kemudian kedua, dari sisi obyek penelitian yang mana peneliti hanya memfokuskan pada praktik pengemisan di Kota Yogyakarta serta dalam pembahasan penelitian ini tidak hanya mengkaji penanganan dan pencegahan praktik pengemisan di Kota Yogyakarta setelah hadirnya Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, melainkan juga mengkaji penanganan dan penegakkan hukum terhadap pelaku pengemisan sebelum hadirnya Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

E. Kerangka Teoritik

Landasan teori adalah gambaran atau konsep yang digunakan sebagai dasar dalam suatu penelitian. Bentuk dasar teori adalah bentuk pernyataan-pernyataan yang terstruktur agar peneliti dapat melaksanakan penelitiannya secara sistematis.. Adapun landasan teori yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini ialah sebagai berikut :

1. Teori Kebijakan Hukum Pidana

Kejahatan atau sebuah tindak pidana adalah salah satu bentuk atau wujud dari sebuah tindakan yang menyimpang dimana tindakan ini melekat dan selalu ada

⁹ Mufti Khakim, Egi Purnomo Ajib, “Penegakkan Hukum Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Citizenship: Media Publikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 4 No. 1, (2021).

dalam kehidupan masyarakat.¹⁰ Merujuk pada pendapat Dr. Saparinah Sadli yang menyatakan bahwa perilaku menyimpang seseorang yang melakukan tindak pidana adalah suatu ancaman yang nyata terhadap norma-normal yang ada di masyarakat yang menjadi dasar dalam kehidupan serta keteraturan sosial.¹¹ Maka berdasarkan hal tersebut kejahatan adalah sebuah permasalahan sosial serta merupakan permasalahan kemanusiaan.

Terhadap problematika tersebut banyak usaha-usaha dalam menanggulangnya yang melalui berbagai cara. Salah satu diantaranya yakni menggunakan hukum pidana beserta sanksi pidananya. Melalui kebijakan-kebijakan hukumnya, hukum pidana mencoba merumuskan tentang sebuah perbuatan-perbuatan yang tidak boleh dilakukan yang mana perbuatan tersebut termasuk ke dalam tindak pidana, serta sanksi yang selayaknya dijatuhkan terhadap pelakunya yang memiliki tujuan untuk menanggulangi kejahatan tersebut dilakukan kembali.¹²

Perlunya pidana dan hukum pidana dalam kaitannya untuk menanggulangi sebuah kejahatan setidaknya terdapat tiga alasan penting yang menjadi dasar yakni :¹³

- a. Perlu tidaknya hukum pidana tidak hanya terletak pada persoalan dari

¹⁰ Saprinah Sadli, *Presepsi Sosial Mengenai Perilaku Menyimpang*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 56.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 57.

¹² Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: PT. Alumni, 2010), hlm. 149.

¹³ Roslan Saleh, *Mencari azas-azas umum yang sesuai untuk hukum pidana nasional*, (Bandung: PT. Alumni, 2011), hlm. 14-16.

sebuah tujuan yang hendak dicapai, melainkan terletak pada seberapa jauh persoalan tersebut untuk mencapai tujuan itu dapat menggunakan paksaan yang mana persoalan tersebut tidak terletak pada hasil yang akan dicapai, namun dalam pertimbangan antara nilai dari hasil tersebut dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.

- b. Terdapat usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi terpidana dan di samping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya dan tidak dapat dibiarkan lepas begitu saja.
- c. Pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata-mata ditunjukkan pada si pelaku tindak pidana, akan tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak melakukan tindak pidana dalam artian ini yakni masyarakat yang harus mentaati norma-norma yang ada.

Berdasarkan ketiga hal yang menjadi dasar urgensi perlu adanya pidana atau hukum pidana sebagaimana yang dijelaskan di atas maka perlu adanya penyusunan suatu konsep untuk merumuskan kebijakan hukum pidana. Kebijakan hukum pidana mencakup semua aturan yang memutuskan perilaku apa yang dilarang dan termasuk dalam tindak pidana, serta bagaimana pelaku diberi sanksi untuk mencegah kejahatan. Hal ini menunjukkan bahwa Kebijakan Perundang-undangan Pidana adalah aturan hukum yang dikembangkan dan ditetapkan oleh badan yang berwenang sebagai pedoman (hukum positif) bagi masyarakat dan aparat penegak hukum dengan tujuan untuk mencegah dan memberantas suatu

kejahatan, atau tindak pidana.¹⁴

Berkaca pada kebijakan hukum pidana di Indonesia yang mana hukum pidana di Indonesia di dasarkan atas asas ultimum remedium yang mana hal ini menjelaskan bahwa pengenaan hukum pidana merupakan sebuah langkah terakhir yang mana hal ini kemudian memunculkan sebuah kebijakan hukum pidana melalui upaya non-penal. Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan kebijakan non-penal memberikan makna bahwa ketika seseorang telah melakukan tindak pidana atau perbuatannya memenuhi unsur-unsur pidana maka pertanggungjawaban pidananya tidak langsung dikenakan sanksi pidana, melainkan menggunakan upaya-upaya persuasif agar dirinya tidak melakukan tindak pidana kembali. Namun apabila kemudian orang tersebut melakukan tindak pidana kembali maka Langkah yang diambil yakni dengan menggunakan upaya penal sebagai Langkah terakhir dalam menanggulangi kejahatan.

2. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman dalam mengkaji terkait keberlakuan suatu hukum di masyarakat agar dapat berjalan sebagaimana mestinya agar dapat memberikan rasa keadilan dan ketertiban maka terdapat 3 (tiga) aspek sistem hukum yang meliputi, struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁵ Adapun dalam struktur hukum berkaitan dengan perangkat aparaturnya penegakan hukum yang menjalankan dan menegakkan

¹⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Konsep KUHP Baru*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Grub, 2008), hlm. 26.

¹⁵ Lawrence M. Friedman, *Sistem hukum : Perspektif ilmu sosial*, terjemahan M. Khozim, (Bandung: Nusamedia, 2015), hlm. 43.

dari suatu peraturan perundang-undangan di masyarakat. Kemudian sistem yang kedua yakni substansi hukum yang berkaitan dengan produk dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penyelenggara negara. Budaya hukum merupakan hukum yang hidup di masyarakat (*living law*) yang berlaku dan dianut masyarakat beserta perilakunya.

Lebih lanjut Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur yang berkaitan pada aspek jumlah dan ukuran pengadilan yang berdasarkan yurisdiksi kewenangan pengadilan (termasuk hal-hal yang berhak untuk diadili), dan proses banding keputusan ke pengadilan yang lebih tinggi. Struktur juga mengacu pada hal-hal seperti bagaimana legislatif dibentuk, kekuasaan dan batasan presiden, protokol kepolisian, dan lain-lain. Untuk melaksanakan perangkat hukum yang ada, struktur (*legal structure*) terdiri dari lembaga-lembaga hukum yang ada.¹⁶

Struktur adalah pola yang menunjukkan bagaimana persyaratan resmi undang-undang itu dilaksanakan. Struktur ini menunjukkan operasi dan pelaksanaan sistem hukum, termasuk pengadilan, legislatif, dan badan peradilan. Ketika membicarakan struktur sistem hukum di Indonesia, misalnya, kita juga harus membicarakan susunan organisasi-organisasi yang bertugas menegakkan hukum, termasuk kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan dan peran dari pengacara (*lawyer*).

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 44.

Unsur lain dari sistem hukum adalah substansi. Proses alami, norma-norma yang diterima, dan perilaku manusia yang ada di dalam sistem inilah yang membuat zat ini unik. Oleh karena itu, substansi hukum mengesahkan peraturan perundang-undangan yang mempunyai tujuan pasti dan menjadi pedoman bagi aparat peradilan.¹⁷ Kemudian yang dimaksud dengan budaya hukum yang merujuk pada bagaimana masyarakat memandang hukum dan sistem hukum (termasuk budaya hukum aparat penegak hukum)? Penegakan hukum tidak akan berhasil tanpa dukungan budaya hukum di antara mereka yang berpartisipasi dalam sistem dan masyarakat, bagaimanapun baiknya struktur hukum itu disusun untuk menjalankan norma hukum yang telah ditetapkan dan sebaik apapun kualitas isi hukumnya. diproduksi.

3. Teori Pidana

Secara Tradisional teori-teori pidana pada umumnya terbagi menjadi dua kelompok teori, yaitu :

1. Teori absolut atau teori pembalasan (*retributive/vergeldings theorieen*);
2. Teori relatif atau teori tujuan (*utilitarian/doeltheorieen*).

Adapun yang dimaksud dengan teori absolut dalam pidana dapat dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana (*quia peccatum est*). Hukuman pidana merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan

¹⁷ Izzy Al Kautsar, Sistem Hukum Modern Lawrence M. Friedman: Budaya Hukum dan Perubahan Sosial Masyarakat dari Industrial ke Digital, *Jurnal Sapientia et Virtus*, Vol. 7 No. 2, (2022), hlm. 110-125.

kejahatan. Jadi, dasar pemberatan dari pidana terletak pada adanya atau terjadinya itu sendiri. Pada dasarnya teori absolut ialah untuk memuaskan tuntutan keadilan.

Tuntutan keadilan yang sifatnya absolut ini terlihat dengan jelas dalam pendapat Immanuel Kant di dalam bukunya "*Philosophy of Law*", dimana pidana tidak pernah dilaksanakan semata-mata sebagai sarana untuk mempromosikan tujuan atau kebaikan lain baik si pelaku itu sendiri maupun bagi masyarakat, tetapi dalam semua hal harus dikenakan hanya karena orang yang bersangkutan telah melakukan kejahatan.

Kemudian yang dimaksud dengan teori relatif menitik beratkan pada pemidanaan bukanlah untuk memuaskan tuntutan absolut dari keadilan. Pembalasan itu sendiri tidak mempunyai nilai, tetapi hanya sebagai saranan untuk melindungi kepentingan masyarakat. Menurut J. Andenaes, teori ini dapat disebut sebagai "teori perlindungan masyarakat" (*the theory of social defence*). Adapun menurut Nigel Walker teori ini lebih tepat disebut sebagai teori aliran reduktif karena dasar pembenaran pidana menurut teori ini ialah untuk mengurangi frekuensi kejahatan. Para penganut teori ini disebut sebagai golongan "*Reducers*".¹⁸

Tujuan dari teori relatif ini (*Utilitarian theory*) bahwa pidana bukanlah sekadar untuk melakukan pembalasan atau pengimbalan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang

¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 16.

bermanfaat. Oleh karena itu, teori ini disebut sebagai teori tujuan. Menurut Karl.O.Christiansen, perbedaan karakteristik antara teori retributif dan teori ultitarian dikemukakan sebagai berikut :

1. Tujuan pidana pada teori retributif adalah pembalasan sedangkan ultitarian bersifat pencegahan (*preventif*)
2. Pembalasan adalah tujuan utama dalam teori retributif sedangkan pada teori ultitarian pencegahan bukan tujuan akhir melainkan sebagai sebuah sarana
3. Pada teori retributif kesalahan merupakan satu-satunya syarat untuk adanya pidana sedangkan pada teori ultitarian hanya pelanggaran-pelanggaran hukum yang dapat dipersalahkan
4. Pada teori retributif pidana melihat ke belakang (pencelaan) sedangkan pada teori ultitarian pidana melihat kemuka (bersifat prospektif)

Mengenai tujuan pidana untuk pencegahan kejahatan, bisa dibedakan antara istilah prevensi special dan prevensi general atau dikenal dengan “*special deterrence*” dan “*general deterrence*”. Prevensi special dimaksudkan pengaruh pidana terhadap terpidana sehingga pencegahan kejahatan didasarkan pada tingkah laku si terpidana, sedangkan *prevensi general* dimaksudkan pengaruh pidana terhadap masyarakat pada umumnya yang mengartikan bahwa pencegahan dilakukan dengan mempengaruhi tingkah laku anggota masyarakat. Sehubungan dengan masalah tujuan pidana, berikut ini dikemukakan pendapat oleh

para ahli hukum pidana sebagai berikut :¹⁹

a) Emile Durkheim

Fungsi dan tujuan dari pidana adalah untuk menciptakan kemungkinan bagi pelepasan emosi-emosi yang ditimbulkan atau diguncangkan oleh adanya kejahatan.

b) Richard D. Schwartz

Sanksi pidana dimaksudkan untuk :

- a. mencegah terjadinya pengulangan tindak pidana
- b. mencegah orang lain melakukan perbuatan yang sama
- c. menyediakan saluran untuk mewujudkan motif-motif balas dendam

F. Metode Penelitian

Penelitian adalah kegiatan analisis dan konstruksi ilmiah yang metodologis, sistematis, dan konsisten.²⁰ Metodologis artinya penelitian didasarkan atas suatu metode atau cara tertentu, sistematis adalah penelitian yang didasarkan pada sistem. Konsistensi berarti bahwa tidak ada inkonsistensi atau bertentangan antara suatu kerangka tertentu.²¹ Berdasarkan hal tersebut maka penulis menyajikan beberapa hal yakni :

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian hukum empiris.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 40.

²⁰ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm. 244.

²¹ *Ibid.*, hlm. 245.

Penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang didasarkan atas fakta-fakta yang diperoleh dari pengamatan langsung atau wawancara yang diambil dari perilaku manusia.²² Penelitian ini di dasarkan pada fakta-fakta empiris yang diambil dari upaya penal dan non penal yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dan Dinas Sosial Kota Yogyakarta terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis adalah suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberikan gambaran suatu objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah dikumpulkan sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum.²³ Pada kaitannya dengan penelitian ini maka peneliti akan menguraikan tentang upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta menurut Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis; Penerapan upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dan Dinas Sosial Kota Yogyakarta dan Hambatan dalam penerapan upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta.

²² Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm. 45.

²³ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm. 103.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris. penelitian hukum empiris menitikberatkan pada penegakan atau pelaksanaan ketentuan hukum dalam konteks peristiwa hukum tertentu yang terjadi di masyarakat. Penelitian yuridis empiris termasuk penelitian lapangan (penelitian terhadap data primer) yang mengkaji hukum-hukum yang kemudian menggabungkannya dengan fakta dan perilaku yang diamati dalam masyarakat.²⁴ Pada kaitannya dengan penelitian ini maka obyek yang menjadi penelitian adalah penerapan upaya penal dan non penal dalam penegakkan hukum terhadap pelaku pengemis di Kota Yogyakarta yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dan Dinas Sosial Kota Yogyakarta menurut Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

4. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan Kepala Satuan Polisi Pamong Praja (Pol PP) Kota Yogyakarta atau yang mewakili sebagai pihak pertama yang melakukan penegak terhadap pelaku pengemis di Kota Yogyakarta, Kemudian Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta, Kepala Dinas Sosial Kota Yogyakarta atau yang mewakili dan Pelaku Pengemis

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenanda Media, 2006), hlm. 119.

di Kota Yogyakarta beserta informan lain yang dapat mendukung perolehan data primer ini.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data pelengkap yang peneliti gunakan untuk melengkapi bahan hukum primer yang terdiri dari sebagai berikut :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau autoritatif yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum.²⁵ Pada penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan yakni sebagai berikut :

a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana;

c) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP);

²⁵ *Ibid.*, hlm. 141.

- d) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang Undang Hukum Pidana;
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis.
 - f) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandang dan Pengemis.
 - g) Peraturan Gubernur DIY Nomor 36 Tahun 2017 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Gelandangan dan Pengemis.
- 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.²⁶ Pada penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan yakni, Buku; Jurnal Hukum dan Putusan Pengadilan.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum sekunder. Pada penelitian ini, bahan hukum tersier yang digunakan yakni, Kamus dan Ensiklopedia.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 141.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data dimaksud di atas digunakan teknik sebagai berikut:

1. Pengamatan (observasi)

Pengamatan dilakukan dengan mengamati kegiatan yang dilakukan untuk menghubungkan dan mengaitkan antara data primer dan data sekunder dalam penelitian ini.

2. Wawancara

Wawancara adalah proses komunikasi verbal, semacam percakapan yang bertujuan untuk memperoleh informasi yang mana wawancara merupakan Teknik mengumpulkan data melalui kegiatan percakapan secara tatap muka langsung dengan responden penelitian. Adapun dalam penelitian ini dilakukan terhadap Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta atau yang mewakili, Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta, Kepala Dinas Sosial Kota Yogyakarta atau yang mewakili dan Pelaku Pengemisan di Kota Yogyakarta.

3. Dokumentasi

Dokumentasi adalah Teknik pengumpulan data dengan melakukan penghimpunan dan analisis terhadap dokumen-dokumen, baik yang berbentuk tertulis, gambar maupun dokumen elektronik yang berkaitan dengan penelitian ini. Adapun dokumentasi yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah menghimpun data

praktik pengemisan yang terjadi di Kota Yogyakarta yang telah dilakukan upaya penal dan non penal, melakukan pengambilan gambar dengan narasumber serta menghimpun beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini.

6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat peneliti melakukan penelitian untuk mempelajari data yang dibutuhkan. Pemilihan lokasi penelitian didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan kemenarikan, keunikan, dan kesesuaian dengan tema atau topik yang akan diteliti.²⁷ Adapun pada penelitian ini yang menjadi lokasi penelitian adalah Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta.

7. Metode Analisis Data

Data yang telah terkumpul kemudian diolah dan akan dibahas dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Metode analisis kualitatif adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan berdasarkan hasil data hasil penelitian yang kemudian dijelaskan dan dijabarkan dalam suatu penelitian.²⁸ Pada penelitian ini bahwa data yang terkumpul didasarkan pada upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan menurut Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang dibandingkan dengan penerapan upaya penal dan non penal

²⁷ Al Muchtar, Suwama, *Dasar Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Gelar Pustaka Mandiri), 2015, hlm. 243.

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum...*, hlm. 145.

terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta beserta hambatan dalam menerapkan upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta.

G. Sistematika Pembahasan

Dalam penulisan skripsi yang berjudul “Upaya Penal dan Non Penal Terhadap Pelaku Pengemisan di Kota Yogyakarta (Studi di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta)”, maka sistematika penulisan yang digunakan akan dibagi dalam beberapa bab secara tersusun adalah sebagai berikut:

Bab pertama, merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika pembahasan yang menjelaskan gambaran umum penelitian yang akan dilakukan oleh penyusun.

Bab kedua, membahas tinjauan umum pelaku pengemisan yang berisikan pengertian pelaku pengemisan, landasan materil perbuatan pengemisan, jenis-jenis perbuatan pengemisan. Sanksi terhadap perbuatan pengemisan, pertanggungjawaban pelaku pengemisan. Selain itu membahas terkait tinjauan umum kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan perbuatan pidana.

Bab ketiga, membahas tentang upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta yang berisikan gambaran umum Kota Yogyakarta dan gambaran umum upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta menurut Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Bab *keempat*, berisi analisis upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta yang di dalamnya membahas mengenai pelaksanaan upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta yang meliputi analisis upaya penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta dan analisis upaya non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta. Kemudian terdapat analisis faktor yang menghambat upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta

Bab *kelima*, merupakan bab penutup, yang berisi kesimpulan dan saran atas penulisan skripsi ini dengan dilengkapi daftar pustaka dimaksudkan untuk memberikan daftar dari semua sumber rujukan yang digunakan dalam penyusunan skripsi.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan sebagaimana penelitian yang dilakukan, maka dengan ini dapat ditarik kesimpulan sebagaimana berikut:

1. Bahwa pelaksanaan upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta masih belum berjalan maksimal dalam menanggulangi terjadinya perbuatan pengemisan di Kota Yogyakarta. Hal ini dikarenakan Kota Yogyakarta belum memiliki Peraturan Daerah sendiri yang mengatur mengenai penanganan pengemisan sehingga kewenangan melakukan upaya penal dan non penal dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimewa Yogyakarta dan Dinas Sosial Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini kemudian menyebabkan ketidakefektifan pelaksanaan upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta.
2. Bahwa faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta disebabkan karena penurunan vonis hakim yang masih rendah daripada ketentuan dalam Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi pelaku pengemisan yang telah dilakukan upaya penal. Kemudian dari segi non penal yang menjadi penghambat adalah kurangnya alokasi anggaran dan kapasitas tempat

rehabilitasi sosial serta tidak adanya pemberian modal lanjutan bagi pelaku pengemisan untuk mengembangkan kegiatan usaha yang telah dilakukan selama menjalani rehabilitasi sosial dan budaya masyarakat Kota Yogyakarta yang masih sering melakukan pemberian uang dan/atau barang kepada pelaku pengemisan dengan alasan kepedulian sosial.

B. Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan sebagaimana yang telah diuraikan di atas maka dengan ini peneliti juga memberikan saran yang dapat diberikan sebagaimana berikut:

1. Bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta diharapkan membuat peraturan daerah Kota Yogyakarta yang mengatur tentang penanganan pengemisan di Kota Yogyakarta beserta peraturan pelaksana yang berkaitan dengan standar operasional prosedur penanganan pengemisan di Kota Yogyakarta agar penerapan penegakkan hukum terhadap pelaku pengemisan di Kota Yogyakarta dapat berjalan dengan efektif dan nantinya ketika peraturan tersebut dibentuk juga dapat meringankan kinerja dari Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimewa Yogyakarta dan Dinas Sosial Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pelaksanaan upaya penal dan non penal, dikarenakan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dan Dinas Sosial Kota Yogyakarta telah memiliki legalitas untuk melaksanakan upaya penal dan non penal terhadap pelaku pengemisan.

2. Bagi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dan Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimewa Yogyakarta diperlukan adanya peningkatan kinerja dalam melakukan upaya penal terhadap pelaku pengemis di Kota Yogyakarta agar penegakkan hukum dapat berjalan dengan maksimal, konsekuen dan tegas guna mengurangi terjadinya perbuatan pengemis di Kota Yogyakarta.
3. Bagi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta perlu dilakukannya perubahan atas Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis dengan menyesuaikan arah perkembangan dalam pembaharuan hukum pidana nasional serta didasarkan pada tanggungjawab negara sebagaimana dalam Pasal 34 UUD NRI 1945.
4. Bagi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Kota Yogyakarta perlu memperhatikan pemberian modal usaha bagi pelaku pengemis dalam mengembangkan kegiatan usaha pasca dilakukannya pelatihan dan pemagangan dalam Rumah Perlindungan Sosial (RPS) agar pelaku pengemis mampu mengembangkan kegiatan usaha sehingga memiliki pemasukan sebagai bentuk meminimalisir pengulangan terjadinya perbuatan pengemis.
5. Bagi masyarakat Kota Yogyakarta yang sering memberikan uang atau barang terhadap pelaku pengemis yang mana hal ini kemudian memicu menjamurnya praktik pengemis di Kota Yogyakarta perlu adanya perubahan *mindset* untuk memberikan bantuan dengan alasan kemanusiaan

dapat disalurkan melalui lembaga-lembaga terkait penyaluran bantuan sosial agar dapat sesuai dan tepat sasaran serta perlu adanya ketegasan dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dan Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menerapkan upaya penal terhadap pemberi uang atau barang terhadap pelaku pengemis sesuai dengan Pasal 24 ayat (5) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.



DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang Undang Hukum Pidana

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis

Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia No. 14 Tahun 2007 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandang dan Pengemis.

Buku

Arief, Barda Nawawi, *Masalah Penegakkan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana, 2007.

Arief, Barda Nawawi, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, 2010.

Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Grub, 2008.

Fajar, Mukti, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.

L. Packer, Herbert, *The Limits of Criminal Sanction*, California: Stanford University Press, 1968.

- Kementerian Sosial RI Direktorat Jenderal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial
Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, *Modul Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis di Panti*, Jakarta: Kementerian Sosial RI, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2006.
- Muchtar, Al, Suwarma, *Dasar Penelitian Kualitatif*, Bandung: Gelar Pustaka Mandiri, 2015.
- Muladi, Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: PT. Alumni, 2010.
- Muladi, *HAM, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: BP UNDIP, 1997.
- Projudikoro, Wirjono, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Reksodiputro, Mardjono, *Pembaharuan Hukum Pidana*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1995.
- Sadli, Saprinah, *Presepsi Sosial Mengenai Perilaku Menyimpang*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- Saleh, Roslan, *Mencari azas-azas umum yang sesuai untuk hukum pidana nasional*, Bandung: PT. Alumni, 2011.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2014.
- Sumitro, Ronny Hanitiyo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Soesilo, R., *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bandung: Karya Nusantara, 1988.
- Thalib, Dahlan, Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Jakarta, RajaGrafindo, 1999.

Van Bemmelen, J.M, *Hukum Pidana I (Hukum Material Bagian Umum)*, terjemahan Hasnan, (Bandung: Bina Cipta, 1987),

Wheare, K.C, *Konstitusi – Konstitusi Modern*, Bandung: Nusamedia, 2019.

Zed, Mustika, *Metode Penelitian Perpustakaan*, Jakarta: Yayasan Obor Nasional, 2004.

Jurnal

Hidayat, Beni, “Upaya Penal Menurut KUHP dan KUHPA Terhadap Pelaku Penjarahan dalam Kerusuhan”, *Jurnal Media Hukum*, Vol 5 No. 2, September 1998.

Khakim, Mufti, Egi Purnomo Ajib, “Penegakkan Hukum Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal Citizenship: Media Publikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 4 No. 1, 2021.

Maulinda, T. Mulya dan Ubaidullah, “Implementasi Pasal 34 Ayat (1) UUD 1945 Tentang Fakir Miskin Dan Anak-Anak Yang Terlantar Dipelihara Oleh Negara (Studi Pada Pemerintah Kota Banda Aceh)”, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsiyah*, Vol. 4 No. 4, November 2019.

Mawaza, Jayyidan Falakhi, Zaenuddin, “Dilema Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta (Studi Kasus Perda DIY No. 1 Tahun 2014)”, *Jurnal Spirit Publik*, Vol. 15 No. 2, 2020.

Surya, Reni, “Klasifikasi Tindak Pidana Hudud dan Sanksinya dalam Perspektif Hukum Islam”, *Jurnal Hukum Keluarga dan Hukum Islam*, Vol. 2 No. 2, Desember 2018.

Skripsi

Akbar, Musa, “Pelaksanaan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta”, *skripsi Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, (2015).

Herditya, Larasati, “Penegakkan Hukum Terhadap Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta”, *Skripsi* Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, (2017).

Kamus

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi ke-3 , Balai Pustaka, Jakarta, 2012.

Sumber Lain

Bank Indonesia, “Laporan Perekonomian D.I Yogyakarta Februari 2022”, <https://www.bi.go.id/id/publikasi/laporan/lpp/Pages/Laporan-Perekonomian-DI-Yogyakarta-Februari-2022.aspx>, akses 7 Oktober 2022.

Bappeda Provinsi D.I. Yogyakarta, “Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Sarana Kesejahteraan Sosial”,http://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/data_dasar/cetak/105-penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-dan-sarana-kesejahteraan-sosial, akses 22 Mei 2022.

Bappeda Provinsi DIY, “Angka Melek Huruf Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”, http://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/data_dasar/index/513-angka-melek-huruf?id_skpd=29, akses 7 Oktober 2022.

BPK RI Perwakilan Provinsi D.I.Yogyakarta, “Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1, Gubernur DIY 2014”, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/25699>, akses 21 November 2021.

BPS Kota Yogyakarta, “Kota Yogyakarta Dalam Angka 2020”, <https://jogjakota.bps.go.id/publication/2020/04/27/2a6bb713d16b766c86776231/kota-yogyakarta-dalam-angka-2020.html>, akses 1 Oktober 2022.

BPS Provinsi DIY, “Jumlah Sekolah Menurut Tingkatan Sekolah”, <https://yogyakarta.bps.go.id/dynamictable/2018/01/29/83/jumlah-sekolah-menurut-tingkatan-sekolah->, akses 7 Oktober 2022.

Djpb kemenkeu, “Sejarah dan Letak Geografis Kota Yogyakarta”,
<https://djpb.kemenkeu.go.id/kanwil/diy/id/profil/sejarah.html>, akses 7
Oktober 2022.

DPMPTSP Kota Yogyakarta, “Geografi dan Iklim Kota Yogyakarta”,
https://pmperizinan.jogjakota.go.id/web/kontent/69/geografis_dan_iklim#:~:text=Kota%20Yogyakarta%20terletak%20antara%20110,kurang%20lebi%205%2C6%20Km, akses 1 Oktober 2022.

Kompas.com, “Pengemis di Jakarta Ini Raup Rp 1 Juta per Hari, Terungkap Saat
Diamankan Petugas”,
<https://megapolitan.kompas.com/read/2022/03/01/17400961/pengemis-di-jakarta-ini-raup-rp-1-juta-per-hari-terungkap-saat-diamankan>, akses 22 Mei
2022.

Portal Berita Pemkot Yogyakarta, “Kondisi Geografis Kota Yogyakarta”,
<https://warta.jogjakota.go.id/detail/index/1069>, akses 1 Oktober 2022.

Republika, “Hukum Mengemis Ala Manusia Silver Menurut Ulama”,
<https://www.republika.co.id/berita/r0ak7b483/hukum-mengemis-ala-manusia-silver-menurut-ulama>, akses 21 Desember 2022.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA