

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu dari negara dengan jumlah penduduk terbanyak ke empat di dunia setelah Tiongkok, India, dan Amerika Serikat. Berdasarkan Worldometers mencatat hingga tahun 2020, jumlah penduduk Indonesia mencapai 274,86 juta jiwa.¹

Menurut data yang diperoleh dari Charities Aid Foundation perihal *World Giving Index*, dikutip oleh Tantimin dan Jiko Sastrawanto Ongko, dalam jurnal Penegakan hukum Terhadap Penipuan Bermodus Donasi di Indonesia, pada tahun 2018 Indonesia terpilih sebagai peringkat pertama dalam hal negara yang paling sering memberikan sumbangan. Hal tersebut merupakan berita baik dan positif yang secara langsung menyatakan bahwa di Indonesia banyak terdapat masyarakat yang suka membantu satu sama lain atau kedermawanan.²

Hal tersebut yang membuat di Indonesia banyak seseorang atau badan yang mencari sumbangan di berbagai tempat dengan melihat kedermawanan masyarakat Indonesia dalam memberikan sedekah. Sedekah merupakan memberikan sesuatu kepada yang berhak menerimanya dengan ikhlas dan

¹ Cindy Mutia Annur, "Indonesia Peringkat ke-4 Negara Berpenduduk Terbanyak Dunia", dikutip dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/12/15/indonesia-peringkat-ke-4-negara-berpenduduk-terbanyak-dunia>, <diunduh tanggal 24 Juni 2022>

² Tantimin dan Jiko Sastrawanto Ongko, "Penegakan Hukum Terhadap Penipuan Bermodus Donasi Aksi Kemanusiaan di Indonesia", *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*, Vol. 9 Nomor 3, September 2021, Batam, hlm. 802.

sukarela tanpa dibatasi oleh waktu dalam jumlah tertentu dengan mengharap ridha Allah dan pahala semata.³

Pencarian bantuan atau sumbangan hingga sekarang ini hampir dengan mudah ditemui di berbagai kota/kabupaten di Indonesia terutama yang berada di Jalanan. Lembaga amal pernah mengalami kemajuan pada periode 1870 hingga dengan 1900.⁴ Pencarian sumbangan yang merupakan setiap usaha dalam memperoleh uang atau barang dengan tujuan sebagai pembangunan dalam bidang kesejahteraan sosial, agama, kejasmanian dan kebudayaan. Pencarian sumbangan sangat lazim ditemui di berbagai tempat, dengan membawa nama suatu komunitas atau organisasi yang dilakukan biasanya muncul sebagai bentuk solidaritas, spontanitas, kegiatan sosial, atas nama kemanusiaan atau bantuan korban bencana alam.

Pencarian bantuan atau sumbangan banyak dilakukan di tempat-tempat yang tidak semestinya seperti jalan, pasar, kendaraan umum, rumah sakit, sekolah yang dapat mengganggu aktivitas masyarakat, terutama jika dilakukan di jalan raya karena dapat menimbulkan kemacetan dan menghambat kelancaran alur lalu lintas sehingga berpotensi terjadinya kecelakaan bagi pengguna jalan dan pencari bantuan atau sumbangan.

Namun hal tersebut perlu mendapat perhatian agar tidak dimanfaatkan oleh oknum atau pihak yang tidak bertanggung jawab. Fenomena kedermawanan dan konsep dari shodaqah seringkali disalahgunakan untuk meminta bantuan atau

³ Ahmad Sangid, *Dasyatnya Sedekah*, Jakarta, Qultum Media, 2008, hlm. 25.

⁴ Sari Kurnia Putri, "Tindakan Meminta Sumbangan di Jalanan Desa Lombang Dajah Kecamatan Blega kabupaten Bangkalan", *Jurnal Sosial dan Politik Universitas Airlangga*, Maret 2019, Surabaya, hlm. 3.

sumbangan yang dilakukan oleh beberapa oknum, bahkan dijadikan sebagai ladang pekerjaan yang mengatasnamakan yayasan bahkan agama sebagai wadah beramal sehingga perilaku tersebut merupakan bentuk pengemis.⁵

Pengemis memiliki definisi tidak jauh beda dengan meminta sumbangan, namun pengemis memiliki motif pribadi. Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta, dengan pemberian yang didapatkan berupa uang, makanan, pakaian yang nilainya sangat kecil.⁶ Pengemis memiliki stigma negatif yang melekat di masyarakat pada pendeskripsian. Pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum seperti kotor, tidak memiliki norma, tidak teratur, sumber kriminal, penipu, malas, apatis, bahkan disebut sebagai sampah masyarakat.⁷

Pemerintah telah menerbitkan perundang-undangan yang melarang melakukan kegiatan meminta bantuan atau sumbangan dan pengemis, khususnya dalam peraturan di berbagai daerah atau provinsi sebagai bentuk pelanggaran.

Pemerintah Kabupaten Bangkalan telah menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam Pasal 37 huruf a menyebutkan:

“Setiap orang atau badan dilarang meminta bantuan dan/atau mengumpulkan sumbangan yang dilakukan sendiri-sendiri dan/atau bersama-sama di jalan, pasar, kendaraan umum, lingkungan pemukiman, rumah sakit, sekolah, kantor, supermarket/mall, rumah makan, stasiun, terminal, pelabuhan udara/laut, Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU), penyelenggaraan

⁵ *Ibid.*

⁶ Alfian Arifuddin, *Psikologi Pengemis*, Malang, Gunung Samudera, 2017, hlm. 9.

⁷ Rizwan Rizkiandi, *Realitas Para Penunggu Sedekah*, Mataram, Guepedia, 2021, hlm. 30.

pameran, bazar amal, tempat hiburan/rekreasi, hotel, serta tempat ibadah, kecuali atas izin Bupati atau pejabat yang ditunjuk sesuai kewenangannya”.

Selain Pasal 37 terdapat pasal 38 huruf b Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat yang menyebutkan: *“Setiap orang dan/atau badan dilarang bekerja, menyuruh, memaksa, memberi, dan/atau memanfaatkan orang lain untuk mengemis, mengamen, bedagang, dan membeli sesuatu yang ditawarkan oleh penjual di jalan yang terdapat larangan untuk berdagang”*.

Selanjutnya ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat diatur dalam pasal 51 yang menyebutkan, *“setiap orang dan/atau badan yang melanggar ketentuan pasal 37 dan 38 tersebut dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)”*.

Salah satu arti pasal tersebut adalah larangan melakukan pengemisan. Dapat diketahui bahwa dalam berbagai kasus ditemui terdapat orang yang melakukan pengemisan berkedok meminta sumbangan untuk amal. Fenomena ini sangat menarik dilihat dari dua aspek:

1. Terdapat larangan meminta sumbangan dan pengemisan dengan ancaman sanksi pidana;
2. Terdapat motif pribadi melakukan pengemisan dengan berkedok meminta sumbangan untuk amal.

Meskipun dua hal tersebut di atas sudah diatur dalam Peraturan Daerah tetapi masih banyak dijumpai kasus-kasus serupa terutama di Kabupaten Bangkalan.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka perlu dilakukan penelitian keberlakuan Pasal 37 dan Pasal 38 Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang diatas dapat diambil rumusan masalah:

1. Bagaimana keberlakuan Pasal 37 dan Pasal 38 Perda Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat?
2. Bagaimana kebijakan preventif Pemerintah Kabupaten Bangkalan dalam penegakan hukum terhadap pelaku pengemisan dengan bekedok meminta amal?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang tersampaikan diatas, maka tujuan agar tercapainya dari penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa keberlakuan/kebijakan aplikasi Pasal 37 dan Pasal 38 Perda Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa kebijakan preventif Pemerintah Kabupaten Bangkalan dalam penegakan hukum terhadap pelaku pengemisan dengan bekedok meminta amal.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis, dapat memberikan masukan, memperluas sumbangan pemikiran, dan memperkaya bahan pustaka bagi perkembangan ilmu pengetahuan penegakan hukum pidana, khususnya yang berkaitan keberlakuan larangan meminta bantuan atau sumbangan dan pengemisan pada Perda Kabupaten Bangkalan Nomor 8 tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat juga untuk dilakukan penelitian lebih lanjut.

2. Kegunaan Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa pengetahuan dan argumentasi hukum kepada akademisi, praktisi hukum, dan masyarakat khususnya yang berkaitan dengan keberlakuan larangan meminta bantuan atau sumbangan dan pengemisan pada Perda Kabupaten Bangkalan Nomor 8 tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.⁸
- b. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai sebuah masukan pemikiran yang bermanfaat bagi pemegang kebijakan dan penegak hukum khususnya dalam Peraturan Daerah (Perda).

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2013, hlm. 214.

1.5 Keaslian Penelitian

Dalam melakukan penelitian penulis telah menelusuri berbagai hasil dari penelitian sebelumnya, yang terdiri dari skripsi dan jurnal ilmiah agar penelitian skripsi yang dilakukan penulis dapat menunjukkan keorinalitasan. Berikut beberapa penelitian tersebut diuraikan dalam bentuk table, sebagaimana di bawah ini.

Tabel 1: Keaslian

No	Peneliti Sebelumnya	Judul Karya Tulis Ilmiah	Fokus Pembahasan	Korelasi dengan Penelitian ini
1	Asep Munawaruddin, Skripsi, Univesitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2019	Pencarian Sumbangan Pembangunan Masjid di Jalan Raya dalam Pandangan Hukum Posiif (Studi Kasus Pencarian Sumbangan Pembangunan Masjid di Baitul Falah, Desa Kemanisan, Kecamatan Curug Kota Serang)	Dalam Penelitian ini peneliti menitikberatkan pada pembahasan bagaimana hukumnya mencari sumbangan pembangunan masjid di jalan raya kota serang dalam pandangan hukum positif dan hukum islam	Penelitian skripsi ini bermanfaat bagi penulis karena terdapat pembahasan larangan meminta bantuan atau sumbangan
2	Sari Kurnia Putri, Jurnal Sosial dan Politik, Universitas Airlangga, 2019	Tindakan Meminta Sumbangan di Jalanan Desa Lombang Dajah Kecamatan Blega Kabupaten Bangkalan	Dalam Penelitian ini peneliti menitikberatkan pada pembahasan bagaimana peminta sumbangan memahami tindakannya terhadap pengumpulan dana	Penelitian ini bermanfaat bagi penulis karena terdapat pembahasan tentang teori atau penyebab seseorang atau badan melakukan tindakan

			di Desa Lombang Dajah Kecamatan Blega Kabupaten Bangkalan	meminta bantuan atau sumbangan
3	Febri Dwi Prasetyo, Skripsi, Univesitas Wiraraja, 2020	Pengumpulan Sumbangan Masjid di Jalan Raya dalam Perspektif Hukum Positif (Studi Kasus Pengumpulan Sumbangan Masjid di Kecamatan Pragaan Kabupaten Sumenep)	Dalam Penelitian ini peneliti menitikberatkan pada pembahasan bagaimana aturan hukum dan penegakan hukum terhadap kegiatan pemungutan sumbangan di jalan raya	Penelitian ini bermanfaat bagi penulis karena terdapat pembahasan aturan hukum dan penegakan hukum kegiatan meminta bantuan atau sumbangan di tempat tidak sebagaimana mestinya (di Jalan raya)
4	Tantimin, Jiko Sastrawanto Ongko, Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan, Universitas Internasional Batam, 2021	Penegakan Hukum Terhadap Penipuan Bermodus Donasi Aksi Kemanusiaan di Indonesia	Dalam Penelitian ini peneliti menitikberatkan pada pembahasan penanggulangan penipuan pengumpulan dana sumbangan secara elektronik	Penelitian ini bermanfaat bagi penulis karena terdapat pembahasan penipuan dengan berkedok melakukan pengumpulan sumbangan

Skripsi ini berbeda dengan beberapa karya tulis ilmiah diatas karena penelitian yang saya tulis lebih membahas keberlakuan Pasal 37 dan Pasal 38 Perda Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat serta sanksi pidananya dan kebijakan preventif terhadap pelaku pengemis dengan berkedok meminta amal.

1.6 Metode Penelitian

Dalam penyusunan penelitian ini menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan masalah yang akan diteliti, jenis penelitian ini menggunakan penelitian yuridis empiris yaitu penelitian hukum dengan mengkaji sebuah permasalahan yang berkaitan dengan latar belakang dan fenomena yang saat ini terjadi berdasarkan objek tentang penerapan hukum atau norma bekerja di dalam masyarakat maupun organisasi atau lembaga hukum.⁹

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan beberapa jenis pendekatan dalam penelitian hukum, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologi dengan mencari dahulu dan melakukan pengamatan atau observasi ke lapangan untuk mengetahui bekerjanya hukum di dalam masyarakat maupun lembaga hukum.¹⁰ Adapun pendekatan lainnya yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan terhadap permasalahan yang diteliti.¹¹

1.6.3 Sumber Data

Adapun jenis data yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah data primer (data yang diperoleh langsung dari lapangan) dan data sekunder (data yang diperoleh dari bahan hukum) dan data tersier.

a. Data Primer

⁹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram, Mataram Univercity Press, 2020, hlm. 83.

¹⁰ *Ibid.* hlm. 87.

¹¹ *Ibid.* hlm. 56.

Data primer merupakan data yang didapatkan secara langsung dari lapangan yang berupa informasi dengan berhubungan terhadap permasalahan yang sedang terjadi.¹² Sumber data primer ini meliputi data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan Rudyanto, S.Sos. selaku Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bangkalan, Herly Susanto, S.H.selaku Kepala Unit Tipidum Sat Reskrim Polres Bangkalan, dan Ady Rokib selaku bagian Fakir Miskin Dinas Sosial Kabupaten Bangkalan.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang mendukung dan menunjang kelengkapan dari data primer, yaitu diperoleh dengan mengumpulkan dan mendokumentasikan bahan-bahan pustaka, buku-buku, jurnal, kamus, ensiklopedia dan dokumen-dokumen yang terkait dengan permasalahan penelitian yang bersumber dari bahan kepustakaan atau bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹³ Peraturan Perundang-Undangan yang relevan dengan penelitian ini seperti:

- 1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1980 tentang Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan;

¹² Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, , 2012, hlm. 31.

¹³ Muhaimin, *Op. Cit.*, hlm. 101.

- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis;
- 6) Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 14 Tahun 2007 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satpol PP;
- 8) Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

1.6.4 Metode Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara membaca, mengutip, dan memahami berbagai literatur seperti buku-buku, laporan, penelitian, artikel ilmiah, dan peraturan perundang-undangan.¹⁴

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Studi lapangan dilakukan dengan mengadakan penelitian langsung pada tempat atau objek penelitian. Prosedur studi lapangan dilakukan dengan maksud untuk memperoleh data primer yang dilakukan dengan metode wawancara dan observasi.¹⁵

1.6.5 Analisis Data

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif deskriptif, yaitu suatu cara menggambarkan dan menganalisis terhadap subjek dan objek penelitian dengan cara mendeskripsikan terhadap fokus

¹⁴ Muhaimin, *Op. Cit.*, hlm. 125.

¹⁵ Muhaimin, *Op. Cit.*, hlm. 95.

penelitian yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti. Penelitian ini ditujukan untuk menggambarkan keadaan konkrit yang terjadi di lapangan, kemudian mengadakan analisis data yang sudah terkumpul.¹⁶

¹⁶ Mukti Fajar Nur Dewanta dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2017, hlm. 183.