

# **Manusia Silver dan Kebijakan Larangan “Pengemis Jalanan”: Anomali Implementasi Peraturan Daerah DIY No. 1 Tahun 2014 di Bantul, Yogyakarta**

**Bustanul Arifien Rusydi**

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta

e-mail: bustanul.rusydi@uin-suka.ac.id

**Abstract:** Street begging or panhandler is a social issue that has long existed in Indonesia. The local government has paid attention to handling this social issue in the form of local legal policies (Perda). Even so, this social issue has always been an issue that is difficult for local governments to handle, including enforcement of regulations which often experience deadlock. Why does this impasse happen? This study aims to discuss the prohibition of 'begging' in the Bantul area from a juridical perspective. The data in this study were collected by examining the regulations of 'begging' and supplemented by interviews with the Pol PP Unit (local officer) as the executor of law enforcement of local regulations. This research finds that the norm of 'begging' in the D.I. Yogyakarta regulation has an imbalance in legal substance where in the regional regulation 'begging' is defined completely, while the 'giver' is not. In addition to this normative imbalance, the law enforcement of this D.I. Yogyakarta regional regulation must depend on limited personnel and a sense of 'compassion' in society. This has more or less affected law enforcement for panhandler, especially for the givers, who is giving according to good faith

**Kewords:** Prohibition of Beggary'; Silverman; Street Beggar

**Abstrak:** Kegiatan pengemisan merupakan masalah sosial yang sudah lama ada di Indonesia. Penanganan masalah sosial ini telah diperhatikan oleh pemerintah daerah melalui adanya kebijakan berupa peraturan daerah (Perda). Meski begitu, masalah sosial ini selalu menjadi masalah yang sulit ditangani oleh pemerintah daerah, termasuk penegakan peraturan yang sering mengalami kebuntuan. Mengapa kebuntuan ini terjadi? Penelitian ini bertujuan untuk membahas tentang larangan 'mengemis' di wilayah Bantul dari segi yuridis. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan mengkaji peraturan 'mengemis' dan dilengkapi dengan wawancara dengan Satuan Pol PP (pejabat setempat) selaku pelaksana penegakan hukum peraturan daerah. Penelitian ini menemukan bahwa norma 'mengemis' dalam Perda D.I. Yogyakarta memiliki ketimpangan substansi hukum dimana dalam Perda 'mengemis' didefinisikan secara lengkap, sedangkan 'pemberi' tidak. Selain ketimpangan normatif tersebut, penegakan hukum Perda D.I. Yogyakarta ini harus bergantung pada keterbatasan personel dan rasa 'belas kasih' masyarakat. Hal ini sedikit banyak berdampak pada penegakan hukum bagi pengemis, terutama bagi para pemberi yang memberi dengan itikad baik

**Kata Kunci:** *Larangan 'Pengemis'; Manusia Silver; Pengemis Jalanan*

## Pendahuluan

Fenomena manusia silver menjadi salah satu tren yang muncul di masyarakat termasuk di Provinsi D.I. Yogyakarta pada masa pandemi covid-19, khususnya di wilayah Kabupaten Bantul. Menurut Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (selanjutnya disebut Perda DIY No. 1 Tahun 2014), manusia silver ini dapat dikategorikan sebagai pengemis yang pengertiannya adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.<sup>1</sup>

Merujuk pada ketentuan pada Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tersebut, kegiatan manusia silver ini dilarang dan berakibat hukum. Demikian halnya kepada masyarakat yang memberikan sesuatu, baik barang ataupun uang dapat pula diberikan hukuman yang berupa hukuman pidana kurungan maupun denda sejumlah uang. Oleh karenanya, penindakan terhadap manusia silver dapat dan telah dilakukan oleh pemerintah melalui satuan Polisi Pamong Praja sebagai penegak hukum terhadap peraturan daerah yang berlaku.<sup>2</sup> Namun demikian, sampai dengan saat ini manusia silver tetap masih ada. Hal lain yang menarik pada penegakan hukum terhadap fenomena manusia silver ini, yaitu terdapat kecenderungan tidak menyeluruhnya pelanggar terhadap Perda DIY No. 1 Tahun 2014 tersebut dilakukan penindakan. Misalnya belum pernahnya ada kasus penindakan bagi orang yang memberikan uang atau sesuatu kepada manusia silver tersebut.

Berdasarkan pada uraian latar belakang tersebut, penelitian ini mendeskripsikan tentang permasalahan kesejahteraan sosial khususnya fenomena manusia silver yang ada di wilayah Kabupaten Bantul, D.I.

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (5) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

<sup>2</sup> Moh. Rusli Syuaib, "Peranan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) Dalam Penegakan Peraturan Daerah Di Kabupaten Tojo Una-Una," *Jurnal Ilmiah Administratie* 5, no. 1 (September 2015).

Yogyakarta termasuk mengenai aturan yang mengaturnya, yaitu melalui Perda No. 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Selanjutnya terhadap peraturan tersebut kemudian dilakukan kajian bagaimana implementasinya, faktor-faktor yang memengaruhi penegakannya. Selain itu, dikaji pula tentang teori penegakan hukum yang relevan khususnya teori efektivitas penegakan hukum oleh Friedman yang menyebutkan ada 3 (tiga) aspek yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu substansi hukum (*legal substance*), budaya hukum (*legal culture*), dan struktur hukum (*legal structure*).<sup>3</sup> Adapula teori lain yang mendukung dan dijadikan alat uji terhadap penegakan hukum fenomena manusia silver tersebut yaitu teori yang disampaikan oleh Soekanto yang menyebutkan ada 5 (lima) faktor yang memengaruhi efektivitas penegakan hukum, yaitu faktor peraturan perundang-undangan, faktor penegak hukum, faktor sarana prasarana, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan.<sup>4</sup>

Penelitian ini akan memberikan deskripsi mengenai beberapa kajian penting. Bermula pada uraian tentang pendahuluan, kemudian yang kedua berupa kajian yang akan mendiskusikan tentang kebijakan pemerintah daerah berupa Perda DIY No. 1 Tahun 2014 dengan mengeksplorasi penindakan atau penegakan hukum terhadap Perda tersebut serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Bagian ketiga, melakukan deskripsi mengenai metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini. Bagian keempat, merupakan hasil penelitian yang sekiranya dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagaimana terurai dalam rumusan masalah secara mendalam. Bagian terakhir, dengan mengulas kembali persoalan-persoalan yang dihadirkan dalam studi ini, peneliti memberikan pilihan lain dalam bersikap ketika menghadapi persoalan-persoalan pelanggaran hukum yang terjadi dalam masyarakat khususnya yang berkaitan dengan pemasalahan kesejahteraan sosial. Terakhir merupakan bagian kesimpulan. Terhadap uraian latar belakang serta landasan teori yang telah dikemukakan di atas, maka terdapat rumusan masalah sebagai berikut, *pertama* Bagaimana penormaan Perda DIY No. 1 Tahun 2014 terhadap fenomena manusia silver dan pengemis jalanan di Kabupaten Bantul?

<sup>3</sup> Lawrence M. Friedman, “Legal Culture and Social Development,” *Wiley: Law and Society Association* 4, no. 1 (August 1969).

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008).

Kedua faktor apakah yang memengaruhi penegakan hukum terhadap fenomena manusia silver di Kabupaten Bantul?

Berbagai penelitian berkenaan dengan penanganan gelandangan dan pengemis telah banyak dilakukan. Misalnya, Mustaqim menjelaskan tentang penyebab seseorang menjadi pengemis ada 2 (dua) faktor, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal muncul dari dalam diri sendiri pelaku, sedangkan untuk faktor eksternal merupakan pengaruh dari lingkungan individu atau pergaulan hidup. Atas hal itu, ia kemudian menemukan karakteristik dari pengemis yaitu berada pada tingkat ekonomi rendah, pendidikan yang rendah, pengangguran, tidak mempunyai hunian, bersifat malas, tingkat religius rendah, dan hidup bebas.<sup>5</sup> Fadri menguraikan pada aspek karakteristik yang dimiliki oleh gelandangan dan pengemis berbeda dengan persoalan di jalanan pada umumnya. Sehingga untuk penanganannya harus pula dengan pendekatan yang berbeda. Pemerintah, sektor swasta dan masyarakat dalam harus berada pada suatu keterpaduan.<sup>6</sup> Fadri menegaskan bahwa antara masyarakat umum dan pemerintah perlu berkolaborasi untuk menghilangkan pengemisan sebagai agenda bersama.

Selain kedua akademisi di atas, Mawaza dan Zaenuddin lebih memandang secara normatif tentang adanya pembagian upaya dalam Perda DIY No. 1 Tahun 2014 untuk menanggulangi fenomena gelandangan dan pengemis menjadi 2 (dua), yaitu strategi koersif dan strategi preventif.<sup>7</sup> Senada dengan itu, Kusuma dan Octastefani<sup>8</sup> serta Jahidin dan Sarif<sup>9</sup> memaparkan tentang bagaimana upaya yang baik dalam penanganan gelandangan pengemis. Hal yang dapat dilakukan

<sup>5</sup> Azmi Mustaqim, “Treatmen Bagi Pengemis Pada Balai Rehabilitasi Sosial Bina Karya Dan Laras Yogyakarta,” *Jurnal Ilmiah Counsellia* 7, no. 1 (n.d.): Mei 2017.

<sup>6</sup> Zainal Fadri, “Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis (Gepeng) Sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Di Yogyakarta,” *KOMUNITAS: Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam* 10, no. 1 (2019).

<sup>7</sup> Jayyidan Falakhi Mawaza and Zaenuddin, “Dilema Kebijakan Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Yogyakarta (Studi Kasus Perda DIY No. 1 Tahun 2014),” *Spirit Publik* 15, no. 2 (2020).

<sup>8</sup> Bayu Mitra A. Kusuma and Theresia Octastefani, “Melawan Budaya Kemiskinan: Strategi Implementasi Perda Penanganan Gepeng Di Daerah Istimewa Yogyakarta,” *Welfare : Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial* 7, no. 1 (2018).

<sup>9</sup> Asep Jahidin and Sarif, “Model Sistem Rujukan Gelandangan Dan Pengemis Di Camp Assesment Dinas Sosial DIY,” *EMPATI: Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial* 6, no. 1 (June 2017).

yaitu apabila melakukan razia ditunjang pula adanya pembinaan langsung, mengoptimalkan program pembinaan, mengurangi tumpang tindih kewenangan, menyediakan pekerjaan padat karya, sinergi dengan masyarakat dan swasta dalam pemberdayaan gepeng pada kegiatan usaha kecil dan menengah, penegakan aturan dengan cara yang persuasif dan manusiawi, dan menyediakan saluran bantuan resmi bagi para donatur. Selain peneliti dan penelitiannya yang telah disebutkan di atas, masih terdapat beberapa karya yang menjelaskan tentang fenomena pengemisan di Indonesia akan tetapi tidak satupun karya tersebut mencoba memotret pelarangan pengemisan secara normatif terutama di daerah Yogyakarta. Normatif dalam penelitian ini dimaknai dalam arti bagaimana norma-norma pengemisan didefinisikan dalam kebijakan hukum pemerintah daerah termasuk penegakan hukumnya (Perda DIY No. 1 Tahun 2014).

Menurut Kelsen, diskusi mengenai efektifitas hukum, tidak dapat dipisahkan dengan validitas hukum. Artinya keseluruhan norma-norma hukum tersebut mengikat, sehingga tingkah lakunya dalam masyarakat harus sesuai dengan norma-norma hukum. Setiap orang wajib mengikuti serta menerapkan norma-norma hukum.<sup>10</sup> Hukum bertujuan untuk menciptakan suasana kedamaian dengan tetap menghadirkan kepastian dan keadilan yang ada di masyarakat. Kepastian hukum menghendaki perumusan kaedah-kaedah hukum yang berlaku umum, yang berarti pula bahwa kaedah-kaedah tersebut harus ditegakkan atau dilaksanakan dengan tegas. Hal ini menyebabkan bahwa hukum harus diketahui dengan pasti oleh para warga masyarakat, oleh karena hukum tersebut terdiri dari kaidah-kaidah yang ditetapkan untuk peristiwa-peristiwa masa kini dan untuk masa-masa mendatang serta bahwa kaidah-kaidah itu berlaku secara umum. Sehingga, di samping tugas-tugas kepastian serta keadilan terdapat juga unsur kegunaan di dalam hukum. Artinya adalah bahwa setiap warga masyarakat mengetahui dengan pasti hal-hal apakah yang boleh dilakukan dan apa yang dilarang untuk dilaksanakan.<sup>11</sup>

Penegakan hukum dijadikan sebagai usaha untuk menegakkan norma, kaidah, sekaligus nilai-nilai yang melekat di dalamnya. Aparat penegak hukum hendaknya memahami benar-benar jiwa hukum (*legal*

<sup>10</sup> Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi* (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009).

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1976).

*spirit)* yang mendasari peraturan hukum yang harus ditegakkan, terkait dengan berbagai dinamika yang terjadi dalam proses pembuatan perundang-undangan (*law making process*).<sup>12</sup> Sedangkan akibat diberlakukannya kebijakan para penguasa telah menimbulkan permasalahan sosial, seperti rasa rendah diri dalam bidang sosial ekonomi yang berkembang dalam masyarakat. Demikian pula sekarang ini kebijakan-kebijakan ekonomi makro Kota Yogyakarta diidentifikasi sebagai sebuah lingkaran setan penyebab timbulnya perilaku budaya mengemis. Rendahnya tingkat pendidikan kaum pengemis ini tidak memungkinkan mereka memperoleh pengetahuan yang lebih luas tentang prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah ekonomi suatu kebutuhan pokok untuk pembentukan dan pelaksanaan ekonomi firma<sup>13</sup> layaknya cara elegan manusia modern mendapatkan penghidupan.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilengkapi dengan wawancara.<sup>14</sup> Sumber data penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer meliputi peraturan-peraturan hukum Indonesia tentang pengemisan, khususnya regulasi-regulasi pemerintah local (Perda) tentang pengemisan. Perda DIY No. 1 Tahun 2014 beserta Peraturan Gubernur DIY No. 36 Tahun 2017 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Gelandangan dan Pengemis merupakan sumber data primer. Sumber data sekunder meliputi regulasi-regulasi, nasional maupun local yang membicarakan pengemisan secara general. Sumber data sekunder ini juga antara lain karya-karya para peneliti yang mendiskusikan fenomena pengemisan di Indonesia. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara menelaah kebijakan peraturan perundang-undangan tentang pengemis tersebut. Selain melakukan studi norma, data juga dikumpulkan dengan melakukan wawancara kepada aparat penegak hukum (*legal officer*) dalam hal ini adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Pol PP) Kabupaten Bantul. Setelah dikumpulkan, data kemudian dianalisis secara kualitatif. Penelitian ini mengambil sampel penelitian dengan

<sup>12</sup> Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik, Dan Sistem Peradilan Pidana*, 2nd ed. (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002).

<sup>13</sup> Gunawan Sriyatmika, “Keberadaan Komunitas Pengemis Di Kota Yogyakarta Dalam Kajian IPS Mengenai Budaya Kemiskinan Akibat Proses Reproduksi Sosial,” *Jurnal Sosialita* 10, no. 1 (n.d.).

<sup>14</sup> Hardijan Rusli, “Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?,” *Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan* 5, no. 3 (2006).

memfokuskan di daerah Bantul dengan isu yang spesifik, yakni manusia silver. Pemilihan Bantul dengan tujuan bahwa daerah Bantul merupakan salah satu daerah dengan jumlah manusia silver paling banyak.

## Pembahasan

### **Manusia Silver: Modus Baru ‘Pengemisan’**

Manusia silver (*silverman*) atau dikenal juga dengan manusia perak adalah orang yang melumuri tubuhnya dengan cat berwarna silver untuk mengamen atau meminta-minta di jalanan.<sup>15</sup> Dengan kata lain, manusia perak adalah pengamen yang rela tubuhnya dicat semprot bawarna perak mengkilat, sehingga menarik perhatian orang-orang yang berlalu lalang untuk memberikannya sejumlah uang layaknya pengemis pada umumnya. Manusia silver pertama kali muncul Kota Bandung sebagai komunitas sosial.<sup>16</sup> Lama kelamaan manusia silver tumbuh sebagai sumber penghidupan dan mata pencaharian. Hingga hari ini manusia silver berada di seluruh penjuru kota di Indonesia.<sup>17</sup> Awal kemunculan manusia silver hanyalah untuk meramaikan kegiatan peringatan hari kemerdekaan Indonesia yang diselenggarakan pada tanggal 17 Agustus.<sup>18</sup>

Sebelum melakukan aktivitasnya sebagai manusia silver, biasanya pelaku mempersiapkan lokasi, alat dan bahan yang akan digunakan.<sup>19</sup> Setelah itu melakukan pengecatan tubuh, Setelah cat kering, barulah aktivitas manusia silver dilakukan.<sup>20</sup> Pada konteks ini manusia silver dapat dikategorikan sebagai sebuah aktivitas. Aktivitas

<sup>15</sup> Robby Alifikri, “Kehidupan Sosial Dan Eksploritas Anak Jalanan” Manusia Silver” Di Kota Depok, Jawa Barat, Indonesia” (Jakarta: FITK UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, n.d.).

<sup>16</sup> Sasi Hartati, “Pemenuhan Kebutuhan Dasar Manusia Perak Di Jalan Cihampelas Kota Bandung” (PERPUSTAKAAN, 2016).

<sup>17</sup> Stevany Afrizal and Ria Risdiana, “Eksistensi Manusia Silver Pada Masa Pandemi Di Kecamatan Ciledug Kota Tangerang,” *Jurnal Pendidikan Tambusai* 6, no. 2 (2022): 9207–15.

<sup>18</sup> Alifikri, “Kehidupan Sosial Dan Eksploritas Anak Jalanan” Manusia Silver” Di Kota Depok, Jawa Barat, Indonesia.”

<sup>19</sup> Laos Maria Manullang and Rina Susanti, “Kehidupan Manusia Silver Di Kota Pekanbaru,” *Nusantara Hasana Journal* 2, no. 4 (2022): 81–91.

<sup>20</sup> Manullang and Susanti.

ini berlangsung sampai sore hari hingga malam hari. Menurut beberapa penelitian, dorongan ekonomi menjadi alasan utama melakukan aktivitas ini.<sup>21</sup> Dorongan ekonomi ini misalnya akibat PHK dari perusahaan atau memang karena situasi pelaku sebagai pengangguran. Manusia silver menjadi alternatif atas sulitnya menemukan lapangan kerja tetap.

Berdasarkan penelitian Siahaan, terdapat sembilan faktor yang dapat menyebabkan orang-orang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis: (a) merantau dengan modal nekad, (b) malas berusaha, (c) disabilitas fisik/cacat fisik, (d) tidak adanya lapangan kerja, (e) tradisi yang turun temurun, (f) pandangan bahwa ‘mengemis dari pada menganggur’, (g) harga kebutuhan pokok yang mahal, (h) kemiskinan dan terlilit masalah ekonomi yang akut, dan (i) ikut-ikutan.<sup>22</sup> Menurut Ramadhani, alasan pertama seseorang bekerja sebagai manusia silver karena penghasilan sebagai manusia silver lebih baik dari penghasilan sebelumnya. Alasan kedua adalah untuk menambah penghasilan. Aktivitas manusia silver dapat menjadi pekerjaan sampingan yang dapat dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, karena masih merasa kekurangan dengan pekerjaan utama. Alasan keempat adalah karena tingkat pendidikan yang rendah mempersulit manusia silver untuk mendapatkan pekerjaan dan hal itu mempengaruhi kehidupannya saat ini yang harus berjuang untuk memenuhi kebutuhan keluarga. Alasan kelima, karena tidak memiliki modal untuk membuka usaha sendiri.<sup>23</sup>

Pada kenyataannya, pelaku manusia silver berasal dari berbagai jenjang usia, mulai dari anak-anak, remaja, hingga dewasa. Alasan ekonomi merupakan motivasi utama. Menurut beberapa reportase, pendapatan harian manusia silver, mulai dari 80.000 sampai 300.000.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Rusdian Sheren Regina and Syafridatati Syafridatati, “Peranan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Dalam Menertibkan Manusia Silver Sebagai Anak Jalanan Di Kota Padang” (Universitas Bung Hatta, 2022).

<sup>22</sup> Gerhard Yonatan Yedija Siahaan, “Faktor-Faktor Penyebab Dan Dampak-Dampak Terjadinya Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan,” 2017.

<sup>23</sup> Des'ree Fadya Ramadhani, “Keberadaan Manusia Silver Di Simpang Glugur Jalan Yos Sudarso (Strategi Bertahan Hidup Dalam Menghadapi Covid 19)” (UNIMED, 2022).

<sup>24</sup> <https://www.republika.co.id/berita/r089ew330/belasan-manusia-silver-dirazia-pendapatan-rp-300-ribuhari>. Ada juga pendapatannya dari 120.000 ribu sampai 150.000 ribu. <https://www.kompas.tv/article/107289/manusia-silver-kian->

Tentu saja pendapatan ini tidak tetap, ada kalanya para pelaku manusia silver hanya mendapatkan uang 15.000 atau 20.000.<sup>25</sup> Aktivitas meminta-minta tidak dilakukan sepenuh hari, melainkan satu sampai tiga jam per hari. Modal melakukan aktivitas manusia silver ini sekitar 20.000 untuk membeli tinta sablon dan minyak goreng untuk mengecat tubuh. Biaya 20.000 ini dapat digunakan berkali-kali. Sehingga modal melakukan aktivitas ini cukup terjangkau. Penghasilan sebagai manusia silver meskipun jumlahnya tidak menentu, cukup menarik para pelaku. Artinya dalam melakukan aktivitas ini, dorongan ekonomi selalu menjadi alasan utama para pelaku.

Sebenarnya, jika dikaji lebih mendalam, alasan ekonomi ini perlu dipertanyakan kembali karena pada dasarnya selain aktivitas manusia silver ini masih ada aktifitas lain yang dapat dilakukan, misalnya berjualan meskipun tempatnya di jalanan. Tampaknya mengecat tubuh dengan ditambah aktvitas meminta-minta memberikan pendapatan lebih banyak dibanding mengumpulkan laba dari berjualan asongan. Pada konteks ini dapat dikatakan bahwa pada dasarnya manusia silver merupakan sebuah pertunjukan seni bergeser menjadi alat untuk meminta-minta. Berbeda dengan mengemis dengan cara lama, yakni menggunakan pakaian compang-camping, aktivitas mengemis manusia silver dengan cara mewarnai badan menggunakan cat. Terlepas dari seni “menyilverkan badan”, aktivitas manusia silver ini mendatangkan iba bagi masyarakat, oleh karena itu, mereka mendapatkan sumbangan atau pemberian dari masyarakat yang memanfaatkan jalan. Hal ini dapat dikatakan sebagai sebuah cara baru mengemis.

### **Penormaan Larangan Pengemisan dan Pemberian: Ketimpangan Substansi Hukum**

Menurut Webster Dictionary, pengemisan (*beggary*) didefinisikan sebagai prakti mengemis, sedangkan mengemis (*begging*)

---

marak-berapa-pendapatan-mereka.

<https://www.jawapos.com/jabodetabek/23/07/2022/menjadi-manusia-silver-bermodal-rp-46-ribu-bisa-raup-rp-200-ribu/>. Akses 14 Desember 2022.

<sup>25</sup> <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6159371/pandemi-lahirkan-profesi-baru-manusia-silver-hingga-badut-jalan>. Akses 14 Desember 2022.

berarti ‘*to ask for as a charity*’ yang maknanya meminta amal.<sup>26</sup> Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia ‘mengemis’ didefinisikan menjadi dua makna: (1) meminta-minta sedekah; dan (2) meminta dengan merendah-rendah dan dengan penuh harapan.<sup>27</sup> Secara bahasa mengemis dapat ditafsirkan sebagai tindakan seseorang untuk mendapatkan pemberian dari orang lain, dan berharap pemberian tersebut merupakan sedekah. Secara bahasa tampaknya uang atau barang yang diminta oleh pengemis itu adalah buah sebuah pemberian yang dilandasi oleh kerelaan, bukan pemberian yang disertakan dengan ancaman maupun semacam imbalan maupun sebuah transaksi, murni sebuah belas kasih.

Menurut hukum pidana lama Indonesia, tindakan mengemis dan menggelandang diatur sebagai larangan dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku ke-3 tentang Tindak Pidana Pelanggaran. Dalam KUHP lama disebutkan bahwa “barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.” Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan. Artinya menurut hukum pidana lama, tindakan mengemis dikategorikan sebagai tindak pidana yang diancam dengan ancaman kurungan. Berbeda dengan dalam KUHP baru, di mana pengemisan tidak diatur. Artinya secara normatif, tindakan mengemis tidak lagi menjadi tindakan pidana yang diancam oleh Undang-Undang, karena atas peraturan perundang-undangan yang baru tidak lagi menyebutkan delik atau pidana tentang pengemisan.

Secara normatif, pengemis diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.<sup>28</sup> Dalam PP ini disebutkan ‘Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan memintaminta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan

<sup>26</sup> <https://www.merriam-webster.com/dictionary/begging> accessed 28 December 2022.

<sup>27</sup> <https://kbki.kemdikbud.go.id/entri/mengemis> accessed 28 December 2022.

<sup>28</sup> Dimas Fadel Supeno and Cecep Sutrisna, “Penegakan Pasal 504 KUHP Dihubungkan Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis,” *Wacana Paramarta: Jurnal Ilmu Hukum* 17, no. 2 (2018): 95–104.

dari orang lain.”<sup>29</sup> Dalam PP ini, tindakan mengemis tidak didefiniskan sebagai sebuah tindakan kriminal yang diancam oleh sanksi pidana. PP ini lebih berisi upaya pemerintah dalam menanggulangi gelandangan dan pengemisan. Upaya yang dimaksud meliputi, upaya preventif, upaya represif, dan upaya rehabilitatif. Upaya preventif merupakan usaha yang meliputi penyuluhan bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan. Upaya preventif ini biasanya dikatakan sebagai upaya pencegahan agar tidak terjadi (lebih banyak) pengemisan. Upaya represif ini merupakan usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat. Upaya refresif meliputi razia, penampungan sementara untuk diseleksi, dan pelimpahan.<sup>30</sup>

Meskipun PP ini tidak menetapkan pengemisan sebagai sebuah larangan, PP ini menjadi meletakkan dasar penertiban pengemis sebagai sebuah isu sosial. Dalam upaya represif ini, aparat penegak hukum dapat melakukan razia (operasi) penangkapan kemudian ditampung untuk diseleksi. Setelah diseleksi yang dimaksud untuk menentukan tindakan selanjutnya, meliputi: (1) dilepaskan dengan syarat, (2) dimasukkan dalam Panti Sosial, (3) dikembalikan kepada orang tua/wali/keluarga/kampung halamannya, (4) diserahkan ke pengadilan, dan (5) diberikan pelayanan kesehatan. Pengemis yang terjaring razia dimasukkan dalam panti sosial apabila menurut pertimbangan pejabat yang bersangkutan akan lebih baik dan menguntungkan bagi dirinya daripada diserahkan ke pengadilan. Dikembalikan ke dalam masyarakat maksudnya dikembalikan kepada orang tua/wali/keluarga, ke tempat asal, dipekerjakan dan sebagainya menurut bakat dan kemampuan masing-masing. Sedangkan diserahkan ke pengadilan maksudnya bagi yang diduga melakukan pergelandangan dan pengemis sebagai mata pencarhianya dan atau yang diduga telah berulangkali melakukan perbuatan tersebut,

---

<sup>29</sup> Pasal 1 angka 2 PP No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

<sup>30</sup> Maryatun Maryatun, Santoso Tri Raharjo, and Budi Muhammad Taftazani, “Upaya Penanganan Permasalahan Gelandangan Dan Pengemis,” *Sosio Informa: Kajian Permasalahan Sosial Dan Usaha Kesejahteraan Sosial* 8, no. 1 (2022).

sehingga perlu ada keputusan hakim sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>31</sup>

Dari PP ini, dapat dilihat bahwa pengemisan dapat diserahkan ke pengadilan untuk diproses menurut mekanisme hukum acara pidana. Hal ini memungkinkan karena menurut KUHP lama, pengemisan merupakan delik pidana sebagaimana dalam Pasal 504. Meskipun PP ini tidak menjelaskan mekanisme penyerahan ke pengadilan dan tidak pula meletakkan larangan serta ancaman pidana bagi tindakan pengemisan. Dari PP ini setidaknya dapat dikatakan, bahwa penertiban pengemis dengan pola penertiban dengan cara razia diinisiasi dari PP ini. Berangkat dari PP dan KUHP lama inilah regulasi-regulasi daerah (Perda) mengatur tindakan pengemisan sebagai sebuah larangan dan delik pidana. Kemunculan perda-perda yang berisi mandat penertiban pengemisan hamper ada di berbagai kota maupun provinsi, misalnya DKI Jakarta dalam Peraturan Daerah DKI Jakarta No 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Semarang, dan Perda DIY No. 1 Tahun 2014.

Berbeda dengan Perda Kota Semarang, Perda DIY No. 1 Tahun 2014 berisi larangan mengemis, sebagaimana tercantum dalam Pasal 21 huruf a bahwa “setiap orang dilarang melakukan pergelandangan dan/atau pengemisan baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan orang lain”. Larangan ini diikuti oleh ancaman pidana yakni “setiap orang yang melanggar ketentuan pergelandangan dan/atau pengemisan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a, diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 6 (enam) minggu dan/atau denda paling banyak sepuluh juta rupiah.” Norma larangan dan ancaman pidana ini tidak ditemukan disemua daerah. Misalnya Perda Kota Semarang tidak meletakkan dasar pidana bagi pengemis. Justru yang dilarang dan diancam pidana dalam Perda Kota Semarang adalah pemberi atau orang memberikan uang kepada

---

<sup>31</sup> Suranto Suranto, “Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Yogyakarta Ditinjau Dari Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014,” *RES PUBLICA* 1, no. 1 (n.d.): 42–56.

pengemis di muka umum.<sup>32</sup> Norma larangan dalam Perda DIY ini lebih mirip dengan Perda DKI Pasal 40 huruf b di mana seseorang dilarang melakukan kegiatan mengemis dan kemudian larangan tersebut diancam pidana kurungan paling singkat sepuluh hari dan paling lama enam puluh hari atau denda paling sedikit seratus ribu dan paling banyak dua puluh juta. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 61 ayat (1) Perda DKI No. 8 Tahun 2007.

Secara normatif dapat dilihat bahwa larangan ‘pengemisan’ merupakan norma umum di berbagai Perda di Indonesia. Memang manusia silver tidak disebutkan secara jelas dalam norma Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tetapi dapat masuk dalam kriteria pengemis. Definisi dan kriteria pengemis dalam Perda tersebut menjadi dasar yuridis penegakan hukum bagi pengemis sebagai mana dalam Pasal 21 dan 24 ayat (1) dan (2) Perda tersebut. Berdasarkan Perda tersebut manusia silver dapat dikategorikan sebagai pengemis. Norma pengemisan di Perda DIY ini, secara historis berdasar pada PP No. 31 Tahun 1980 dan memiliki kesamaan dengan peraturan-peraturan daerah yang setara. Kebijakan hukum tentang pengemis ini berbeda dengan pemberi.

Berbeda dengan definisi pengemis, pelaku pemberi uang/barang dalam Perda tersebut tidak didefinisikan. Selain tidak didefinisikan, Perda-perda secara umum tidak memberikan norma yang lebih jauh tentang kategori pemberi. Perda DIY merupakan Perda yang menyatakan ancaman pidana bagi pelaku pemberi. Hal ini sama dengan Perda-Perda yang lain, misalnya Perda DKI dan Perda Kota Semarang dimana memberikan uang atau barang kepada pengemis merupakan sebuah tindakan yang dilarang bahkan diancam pidana. Akan tetapi Perda DIY tidak menyatakan norma yang cukup tentang kriteria pemberi tersebut. Hal ini tampaknya menjadi sebuah fenomena umum di berbagai Perda. Perda-perda yang mengatur tentang Pengemis tidak mendefinisikan kriteria pemberi yang dipidana. Dari sini dapat dilihat ketidakseimbangan normatif umum, yaitu norma larangan pengemisan dan pengemis didefinisikan, dikriteriakan dan diancam pidana, sedangkan norma pelaku tidak didefinisikan, tidak dikriteriakan tetapi diancam pidana.

---

<sup>32</sup> Mutiaratih Larasati Jannati and Johannes Sutoyo, “Hasil Dan Dampak Upaya Koersif Dalam Penegakan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis,” *Jurnal Kriminologi Indonesia* 13, no. 1 (2018).

Artinya, terdapat ketidakcukupan kriteria atau ketidakjelasan batasan hukum mengenai siapa pelaku pemberi itersebut. Frase Setiap orang/lembaga/badan hukum dalam Pasal 22 huruf b Perda No. 1 Tahun 2014 bersifat umum. Norma ini tidak memiliki dasar moralitas karena pada dasarnya setiap orang memiliki hak untuk memberikan kepada siapapun uang/barang yang dimilikinya terlepas dari rasa belas kasih sebagai sedekah, infak, maupun hadiah. Pasal 22 huruf b ini tidak sesuai dengan nilai dan norma agama yang hidup di Indonesia. Pemberian seseorang kepada orang lain dalam bentuk sedekah merupakan perbuatan yang dianjurkan oleh agama. Bahkan dalam konteks tertentu sedekah dapat menjadi wajib.

Sedekah misalnya didefinisikan sebagai “perbuatan seseorang memberikan sesuatu kepada orang lain atau lembaga/badan hukum secara spontan dan sukarela tanpa dibatasi oleh waktu dan jumlah tertentu dengan mengharap ridho Allah *Subhanahu Wata’ala* dan pahala semata”. (Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU No. 3 tahun 2006). Sedekah juga didefinisikan “harta atau non harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum”. Pada intinya, penegakan hukum terhadap pelaku pemberi uang/barang kepada pengemis tidak memiliki basis normatif dan tidak sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Jadi secara yuridis-normatif, anomali penegakan hukum yang tidak seimbang tersebut berasal dari ketidak jelasan norma Perda DIY No. 1 Tahun 2014 sendiri tentang pelaku pemberi dan larangan dalam Perda tersebut tidak dapat dibenarkan menurut ajaran agama.

### **Praktek Penegakan Hukum: Keterbatasan Personalia dan Kultur ‘Iba’ Masyarakat Jogja**

Sejak ditetapkan, Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 telah diterapkan kurang lebih selama delapan tahun. Namun permasalahan gelandangan dan pengemis tetap menjadi isu yang tidak menunjukkan hasil atau perubahan yang signifikan. Berdasarkan data dari Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2017 terdapat 171 pengemis dan 236 gelandangan. Berdasarkan data jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Sarana Kesejahteraan Sosial yang dirilis oleh Bappeda DIY, pada tahun 2018 pengemis Yogyakarta sebanyak 134 orang dan gelandangan sebanyak 190 orang. Tahun berikutnya, pada 2019, pengemis Yogyakarta sebanyak 147 orang, sedangkan gelandangan sebanyak 197 orang. Selang setahun, yakni

tahun 2021, pengemis di Yogyakarta ditemukan sebanyak 111 orang, dan gelandangan sebanyak 123 orang.<sup>33</sup> Berikut tabel 1 menunjukkan jumlah pengemis, gelandangan dan anak jalanan di provinsi Yogyakarta dari tahun 2018-2021.

**Tabel I. Jumlah pengemis, gelandangan dan anak jalanan di provinsi Yogyakarta 2018-2021.**

Tahun	2018	2019	2021
Anak Jalanan	67,00	72,00	47,00
Laki-Laki	35,00	40,00	27,00
Perempuan	32,00	32,00	20,00
Pengemis	134,00	147,00	111,00
Laki-Laki	71,00	74,00	57,00
Perempuan	63,00	73,00	54,00
Gelandangan	190,00	197,00	123,00
Laki-Laki	106,00	109,00	70,00
Perempuan	84,00	88,00	53,00

Source:

[http://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/data\\_dasar/index/105-penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-dan-sarana-kesejahteraan-sosial](http://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/data_dasar/index/105-penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-dan-sarana-kesejahteraan-sosial)

Sebenarnya jika kita merujuk jumlah yang disajikan oleh Dinas Sosial provinsi DIY Yogyakarta di atas pada tabel I, maka jumlah pengemis, gelandangan dan anak jalan di provinsi DIY tidak begitu banyak. Total dari ketiganya hanya 281 orang pada tahun 2021. Akan tetapi pada saat turun ke jalan, kerap ditemukan di berbagai persimpangan lampu merah orang melakukan tindakan meminta uang kepada pengendara jalan dengan berbagai modus. Misalnya sebagai badut yang menari, manusia punk, memainkan music di lampu merah,

<sup>33</sup> Lihat [http://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/data\\_dasar/index/21-sosial?bidang\\_urusan=1](http://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/data_dasar/index/21-sosial?bidang_urusan=1) diakses 1 Desember 2022

membawa anak untuk mencari kasihan, dan mengecat tubuh dengan cat silver. Kemudian apa semua itu dapat dikategorikan sebagai pengemis? Dalam melakukan penertiban, satuan Pol PP biasanya sekali jalan, tanpa membedakan apakah manusia silver, punk atau badut. Jika ditemukan, semuanya akan ditangkap kemudian dibawa ke tempat rehabilitasi, dan ditampung di *camp assessment*.<sup>34</sup>

Setelah beberapa waktu di *camp assessment*, para pengemis yang tertangkap dibina. Lama pembinaan ini sesuai kemampuan pelaksana camp asesment. Tidak ada kejelasan dan ketentuan lama waktu berjalannya pembinaan di camp asesment. Tidak pula jaminan bahwa para pelaku yang tertangkap dapat berhenti atau jera menjadi pengemis jalanan. Memang betul, para pelaku akan diminta untuk membuat surat pernyataan, tetapi surat pernyataan ini, tidak diikuti oleh mekanisme sanksi jika terulang kembali.<sup>35</sup> Oleh karena itu, kerap terjadi ada beberapa pengemis yang tertangkap beberapa kali, dan kemudian tidak ada regulasi yang memberatkan mereka dan tidak ada jaminan mereka untuk berhenti melakukan tindakan meminta-minta. Tidak ada aturan yang lebih ketat jika para pelaku berulangkali tertangkap. Jadi bagi para pelaku yang tertangkap tiga kali maka selama tiga kali pula akan dibawa ke *camp assessment*. Jika empat kali tertangkap, maka selama empat kali pula akan diserahkan ke *camp assessment*.<sup>36</sup> Begitu seterusnya. Otoritas satuan Pol PP hanya sampai menangkap dan membawa ke *camp assessment*, selanjutnya petugas *camp assessment* yang melakukan tugasnya. Satuan Pol PP tidak terlibat dalam proses pembinaan tersebut dan tindak lanjut dari pembinaan itu tidak menjadi wewenang Pol PP, sehingga pelaku yang berulangkali tertangkap tidak dikawal hingga akhir oleh satuan Pol PP Banul.<sup>37</sup>

Bidang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat merupakan unit yang menangani pengemis jalanan. Personil satuan Pol PP Bantul yang terlibat dalam pelaksanaan tugas ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat sebanyak lima belas orang ASN dan tujuh orang non-ASN. Tujuh orang ini kemudian dibagi-bagi lagi menjalankan tugas-tugas yang lain misalnya, piket rumah dinas bupati sembilan orang, dengan *shift* dua belas jam. Kemudian di Parasamya terdapat tiga *shift*, dengan satu shift empat personil. Jadi total dua belas

<sup>34</sup> Interview dengan Satuan Pol PP Bantul.

<sup>35</sup> Interview dengan Satuan Pol PP Bantul.

<sup>36</sup> Interview dengan Satuan Pol PP Bantul.

<sup>37</sup> Interview dengan Satuan Pol PP Bantul.

orang. Kemudian di Pemda II ada tiga *shift*, masing-masing dua personil. Jadi di Pemda dua terdapat enam personil. Selain itu di kediaman bupati sendiri, ada *shift* per tiga orang. Personil sekitar sembilan puluh orang itu terbagi-bagi menjalankan pos-pos penjagaan yang banyak. Sehingga penertiban pelaku pengemis/pelaku pemberi di jalan tidak terfokus.

Mekanisme penegakan hukum Perda ini diakui bergantung pada laporan atau aduan masyarakat. Setelah beberapa aduan maka personil akan melakukan patroli sekali jalan ke beberapa titik aduan dengan tujuan efisiensi pelaksanaan dan juga biaya. Penegakan hukum berdasar aduan ini sifatnya general. Misalnya pada peristiwa yang mengganggu kenyamanan masyarakat, satuan Pol PP juga menerima aduan masyarakat dan mau tidak mau terlibat dengan tokoh lokal dalam menyelesaikan masalah sosial tersebut. Artinya pola penegakan hukum dalam konteks pengemis maupun pemberi ini tidak dilakukan secara rutin sesuai jadwal baku patrol atau pos-pos tertentu, melainkan lebih bergerak jika situasi membutuhkan. Pola penegakan hukum ini dapat dikatakan secara kondisional, jika situasi membutuhkan maka tim Satpol PP akan bergegas. Hal ini menunjukkan budaya penegakan yang bersifat tambal sulam. Pola penegakan hukum yang tidak begitu intens ini menjadi peluang bagi pelaku pengemis untuk lebih longgar melakukan aktivitasnya. Hal ini bukan tanpa dasar, menurut pengakuan Satuan Pol PP Bantul, tidak dilakukannya aktivitas intens ini berasalan karena kuantitas personalia Pol PP tidak cukup banyak, sedangkan titik-titik yang perlu diawasi cukup luas.

Secara struktural, terdapat tiga badan yang secara legal memiliki mandat penegakan hukum terhadap pengemis dan pelaku pemberi. Satuan Polisi Pamong Praja sebagai pelaksana razia, Dinas Sosial sebagai pelaksana rehabilitasi, dan polisi sebagai pelaksana razia dan penyidikan. Selama dianggap sebagai sebuah tidak pidana, maka Polisi, juga jaksa merupakan aparat penegak hukum melakukan penyidikan dan penuntutan. Tetapi sejauh ini, Polisi Satpol PP merupakan aparat utama yang melaksanakan penertiban berdasarkan Perda. Keterbatasan jumlah personalia, organisasi, dan biaya merupakan alasan utama penegakan hukum ini mengalami involusi. Selain masalah struktural di atas, penegakan hukum kepada para pengemis jalanan, diakui oleh Satuan Pol PP Bantul menemukan kesulitan, di mana para pelaku pada saat dilakukan razia melarikan diri (kabur). Hal ini merupakan fenomena umum, di mana setiap pelaku

pelanggaran apapun pasti akan menghindari aparat yang akan menangkapnya. Poin yang perlu digarisbawahi adalah tidak ada mekanisme yang lebih terstruktur yang bisa dilakukan oleh aparat penegak hukum untuk mengupayakan penertiban ini.

Khusus untuk pelaku pemberi, satuan Pol PP Bantul belum pernah melakukan penangkapan ataupun peneguran karena memang pada saat patroli, tidak ditemukan pelaku pemberi. Satuan Pol PP belum melakukan aksi sistematis, atau aksi yang lebih terstruktural untuk menemukan pelaku pemberi. Hal ini bukan suatu yang mengejutkan karena menangkap pelaku pemberi harus berhadapan dengan kultur masyarakat Jogja yang toleran. Rasa toleransi ini misalnya dapat disebut dengan istilah ‘iba’. Baik bagi pelaku pengemis maupun kepada pelaku pemberi, rasa iba sebagai manusia tidak dapat dihilangkan. Penangkapan terhadap pengemis bisa didasarkan pada anggapan bahwa aktivitas meminta-minta merupakan tindakan yang tidak bermartabat, tetapi aktivitas memberi tidak demikian. Masyarakat masih memandang pemberian (atas dasar belas kasih) dalam konteks apapun merupakan suatu tindakan bermartabat tinggi karena itu berdasar dari hati nurani masyarakat. Beberapa Perda telah menetapkan bahwa pelaku pemberi yang melakukan pemberian di muka umum merupakan perbuatan terlarang, tetapi belum ada nilai sosial dan norma agama yang menegaskan bahwa hal tersebut merupakan tindakan tercela. Dalam norma agama,<sup>38</sup> tindakan memberi memang tidak sebaiknya dilakukan secara terbuka atau dipamerkan tetapi norma ini tidak membatasi orang untuk memberikan sumbangan atau sedekah di tempat-tempat umum. Apalagi di tempat umum tersebut para pengemis dalam konteks ini ada di depan mata.

## **Penutup**

---

<sup>38</sup> Siti Zuhrotun Ni'mah, “Analisis Sadd Al-Dhari ‘ah Terhadap Larangan Pemberian Sedekah Kepada Pengemis Dalam Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014” (UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018). Muhammad Rafi, Saipul Hamzah, and Ahmad Ahnaf Rafif, “Makna Sa ‘Il Dalam Al-Qur’ān: Tujuan Implisit Pengentasan Pengemis Dalam Ayat-Ayat Sa ‘Il Dan Aktualisasinya,” *Jurnal Studi Ilmu-Ilmu Al-Qur'an Dan Hadis* 18, no. 1 (2018): 17–32. Annisa Annisa, “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Larangan Pemberian Sedekah Kepada Pengemis Menurut Perda DKI Jakarta No 8 Tahun 2007” (Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2011).

Berdasarkan penjelasan ini, dapat dikatakan bahwa anomali penegakan hukum Perda DIY terjadi karena ketidakjelasan substansi norma tersebut. Perda DIY mendefinisikan pengemis secara jelas sehingga aktivitas manusia silver masuk dalam kategori yang disebutkan oleh Perda tersebut. Hal ini berbeda dengan kriteria pemberi. Dalam Perda tersebut, pemberi disebutkan secara umum dan tidak memiliki dasar etis, yang mana tindakan memberi didefinisikan sebagai larangan. Hal ini tidak sesuai dengan hukum nilai dan norma yang hidup dalam masyarakat. Selain dari sisi normatif, secara struktur hukum, penegakan Perda No. 1 Tahun 2014 utamanya bersandar pada sumber daya Polisi Pamong Praja (Pol PP), sedangkan jumlah personalia satuan tugas Pol PP tidak mencukupi untuk menegakkan Perda tersebut. Dengan sumber daya yang terbatas, Pol PP dapat melakukan patroli, dan menangkap para pelaku aktivitas manusia silver, tetapi untuk menangkap para pemberi hal itu tidak mungkin dilakukan. Dari sisi budaya hukum, masyarakat DIY, terutama sebagai pelaku pemberi, masih melek rasa ketidaktegaan. Tindakan memberi bukan atau belum menjadi suatu kesalahan dalam kesadaran masyarakat Bantul. Begitu juga bagi para aparat penegakan hukum, mereka tidak memiliki 'ketegaan' untuk menertibkan para pemberi. Oleh karena itu, para manusia silver menjadi subjek yang lebih sering ditertibkan ketimbang para pemberi, meskipun secara normatif dalam Perda tersebut perbuatan memberi juga dilarang.

## Daftar Pustaka

- Afrizal, Stevany, and Ria Risdiana. "Eksistensi Manusia Silver Pada Masa Pandemi Di Kecamatan Ciledug Kota Tangerang." *Jurnal Pendidikan Tambusai* 6, no. 2 (2022): 9207–15.
- Alfikri, Robby. "Kehidupan Sosial Dan Eksploritas Anak Jalanan" Manusia Silver" Di Kota Depok, Jawa Barat, Indonesia." Jakarta: FITK UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, n.d.
- Annisa, Annisa. "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Larangan Pemberian Sedekah Kepada Pengemis Menurut Perda DKI

Jakarta No 8 Tahun 2007.” Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2011.

Hartati, Sasi. “Pemenuhan Kebutuhan Dasar Manusia Perak Di Jalan Cihampelas Kota Bandung.” PERPUSTAKAAN, 2016.

Jannati, Mutiaratih Larasati, and Johannes Sutoyo. “Hasil Dan Dampak Upaya Koersif Dalam Penegakan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis.” *Jurnal Kriminologi Indonesia* 13, no. 1 (2018).

Manullang, Laos Maria, and Rina Susanti. “Kehidupan Manusia Silver Di Kota Pekanbaru.” *Nusantara Hasana Journal* 2, no. 4 (2022): 81–91.

Maryatun, Maryatun, Santoso Tri Raharjo, and Budi Muhammad Taftazani. “Upaya Penanganan Permasalahan Gelandangan Dan Pengemis.” *Sosio Informa: Kajian Permasalahan Sosial Dan Usaha Kesejahteraan Sosial* 8, no. 1 (2022).

Ni'mah, Siti Zuhrotun. “Analisis Sadd Al-Dhari ‘ah Terhadap Larangan Pemberian Sedekah Kepada Pengemis Dalam Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2014.” UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018.

Rafi, Muhammad, Saipul Hamzah, and Ahmad Ahnaf Rafif. “Makna Sa ‘Il Dalam Al-Qur'an: Tujuan Implisit Pengentasan Pengemis Dalam Ayat-Ayat Sa ‘Il Dan Aktualisasinya.” *Jurnal Studi Ilmu-Ilmu Al-Qur'an Dan Hadis* 18, no. 1 (2018): 17–32.

Ramadhani, Des'ree Fadya. “Keberadaan Manusia Silver Di Simpang Glugur Jalan Yos Sudarso (Strategi Bertahan Hidup Dalam Menghadapi Covid 19).” UNIMED, 2022.

Rusli, Hardijan. “Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?” *Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan* 5, no. 3 (2006).

Sheren Regina, Rusdian, and Syafridatati Syafridatati. “Peranan Satuan

Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Dalam Menertibkan Manusia Silver Sebagai Anak Jalanan Di Kota Padang.” Universitas Bung Hatta, 2022.

Siahaan, Gerhard Yonatan Yedija. “Faktor-Faktor Penyebab Dan Dampak-Dampak Terjadinya Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan,” 2017.

Supeno, Dimas Fadel, and Cecep Sutrisna. “Penegakan Pasal 504 KUHP Dihubungkan Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis.” *Wacana Paramarta: Jurnal Ilmu Hukum* 17, no. 2 (2018): 95–104.

Suranto, Suranto. “Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Yogyakarta Ditinjau Dari Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014.” *RES PUBLICA* 1, no. 1 (n.d.): 42–56.