

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan merata berdasarkan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai hukum tertinggi.

Selain itu, “Negara Pancasila adalah Negara Demokrasi, yang dalam keseluruhan kegiatannya selalu terbuka bagi partisipasi seluruh rakyat. Hal ini berarti penggunaan kekuasaan publik harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat dan harus terbuka bagi pengkajian nasional oleh semua pihak dalam kerangka tata nilai dan tata hukum yang berlaku”.¹

Manusia dalam hubungannya dengan tata nilai dan tata hukum yang berlaku, tentu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara memiliki tujuan dalam hal ini untuk memenuhi kebutuhan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan R. Soeroso, bahwa:

“Manusia adalah mahluk sosial atau *zoon politicon*, kata Aristoteles. Sebagai mahluk sosial tentu selalu ingin hidup berkelompok hidup bermasyarakat.

¹Yesmil Anwar & Adang, 2013, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Penerbit: Grasindo, Jakarta, hlm. 168.

Keinginan itu didorong oleh kebutuhan biologis dan salah satunya adalah hasrat untuk memenuhi makan dan minum atau untuk memenuhi kebutuhan ekonomi²

Namun terkadang untuk memenuhi kebutuhan ekonomi, banyak diantara kita yang terjebak dengan tindakan kejahatan ini diakibatkan oleh semakin melunturnya nilai-nilai kehidupan berbangsa dan bernegara.

Nilai-nilai kehidupan yang cenderung luntur, memberikan peluang tertentu kepada sebagian masyarakat untuk melakukan suatu tindakan demi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, bahkan perbuatan mengemis, permintaan sumbangan liar harus mereka lakukan untuk mempertahankan hidup.

Peminta sumbangan, mencari dana bantuan dengan mengharap belas kasihan dengan cara berkeliling dan berpindah pindah dari satu tempat ke tempat lain, bukan pekerjaan menarik. Namun, kemiskinan dalam hal ini kesulitan ekonomi yang berawal dari sempitnya lapangan pekerjaan membuat usaha tanpa modal ini, menjadi pilihan sejumlah orang di kota besar tidak terkecuali di Kota Gorontalo.

Walaupun begitu, kadang-kadang kemiskinan sering tidak disadari kehadirannya sebagai masalah oleh manusia yang bersangkutan. Bagi mereka yang tergolong miskin, kemiskinan adalah sesuatu yang nyata ada dalam kehidupan mereka sehari-hari karena mereka merasakan hidup dalam kemiskinan. Meskipun demikian belum tentu mereka sadar akan kemiskinan yang mereka

²R. Soeroso, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit: Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 215.

jalani.³ Kegagalan mengatasi persoalan kemiskinan akan dapat menyebabkan munculnya berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan politik di tengah-tengah masyarakat.⁴

Hampir di setiap sudut kota bisa dijumpai pengemis, pengamen juga peminta-minta sumbangan berseliweran. Menjelang Ramadan, jumlah mereka justru bertambah. Tanpa bermaksud menyalahkan, kehadiran mereka disadari maupun tidak menambah keruwetan di Kota Gorontalo.

Pekerjaan rumah yang tak ringan buat pemerintah daerah Kota Gorontalo, utamanya pihak Dinas Sosial Kota Gorontalo. Terlebih, kebanyakan komunitas ini merupakan warga asli Gorontalo. Seperti sejumlah anak-anak berdiri di lampu merah membawa map berisi permintaan sumbangan.

Modusnya beragam mulai dari meminta sekadar buat makan dan ongkos pulang. Saat ini modus yang marak dilakukan menggunakan kedok yayasan anak yatim, orang sakit dan banyak lagi. Yang amat memprihatinkan, jasa anak-anak sebagai media pencari sumbangan cukup dominan. Mereka biasanya dibekali surat tugas dan juga kelengkapan identitas lainnya guna menyakinkan penyumbang serta tidak berkesan main-main.

Berikut sebagai bahan pembanding, di bawah ini calon peneliti akan memaparkan data pengemis yang diperoleh berdasarkan hasil pengamatan yang

³Nunung Nurwati, 2008, "*Kemiskinan Model Pengukuran, Permasalahan dan Alternatif Kebijakan*", Jurnal Vol. 10, No. 1, hlm. 2.

⁴ Erutan Agas Purwanto, 2017, *Mengkaji Potensi Usaha Kecil dan Menengah (UKM) untuk Pembuatan Kebijakan Anti Kemiskinan di Indonesia* jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, VoL.1.0, No.3, hlm. 296.

dilakukan calon peneliti di kantor Dinas Sosial Kota Gorontalo Provinsi Gorontalo sebagaimana di bawah ini:

Tabel 1
Data Pengemis
Dinas Sosial Kota Gorontalo tahun 2016

NO	NAMA	TANGGAL LAHIR	ALAMAT		JENIS PERMASALAHAN	KET
			KEC	KEL		
1	2	3	4	5	6	7
1	SIMA IBRAHIM	16/03/1962	DUMBO RAYA	TALUM OLO	TIDAK PUNYA PEKERJAAN TETAP	Hasil Pendataan TKSK
2	UDIN USULU	06/10/1967	KOTA TENGAH	LILUWO	TIDAK SEKOLAH	Hasil Pendataan TKSK
3	ROBIN KAKU	01/07/1995	KOTA TENGAH	LILUWO	TIDAK SEKOLAH	Hasil Pendataan TKSK
4	USMAN ASSAGAF	40 TAHUN	KOTA BARAT	LEKOBALLO	TIDAK PUNYA SANAK SAUDARA	Hasil Pendataan TKSK
5	FIKRI YANTO NURDIN	27/07/1997	SIPATANA	TANGGI KIKI	TAMAT SD	Hasil Pendataan TKSK
6	AME HATI	45 TAHUN	KOTA TIMUR	PADEBU OLO	TIDAK PUNYA PEKERJAAN TETAP	Hasil Pendataan TKSK
7	HANA DAMULI	68 TAHUN	KOTA TIMUR	PADEBU OLO	TIDAK PUNYA PEKERJAAN TETAP	Hasil Pendataan TKSK
8	HENGKI	35 TAHUN	KOTA TIMUR	PADEBU OLO	TIDAK PUNYA PEKERJAAN TETAP	Hasil Razia Dinsos Bulan Januari Tahun 2016

Data Empiris Dinas Sosial Kota Gorontalo 2018

Disamping data pengemis yang diperoleh dari Dinas Sosial Kota Gorontalo, calon peneliti juga akan memaparkan nama-nama yang terjaring razia peminta sumbangan dan gelandangan di Kota Gorontalo sepanjang tahun 2016 sampai dengan tahun 2017.

Tabel 2
Nama-nama yang terjaring razia peminta sumbangan dan gelandangan
Dinas Sosial Kota Gorontalo tahun 2016-2017

N O	HARI / TANGGAL	NAMA	UMUR	ALAMAT	KETERANGAN
1	2	3	4	5	6
1	SELASA 12 - 01 - 2016	AME HATI	45 TAHUN	KEL.PADEBUOLO,K EC.KOTA TIMUR KOTA GORONTALO	PEMBAWA CELENGAN
2	KAMIS 21 - 01 - 2016	HANA DAMULI	68 TAHUN	KEL.PADEBUOLO,K EC.KOTA TIMUR KOTA GORONTALO	PENGEMIS
3	SELASA 26 - 01 - 2016	HENGKI	35 TAHUN	KEL.HELEDULAA UTARA, KEC.KOTA TIMUR KOTA GORONTALO	PENGEMIS
4	JUM'AT 29 - 01 - 2016	ITIN	38 TAHUN	KECAMATAN TELAGA, KABUPATEN GORONTALO	PENGEMIS
5	SELASA 02 - 02 - 2016	SALMA UMAR	30 TAHUN	DESA HUTUO	LESS (PANTI DARUSAADA)
6	JUMAT 19 - 02 - 2016	APIPA POU	60 TAHUN	ILOTIDEA, KEC.TILANGO KAB.GORONTALO	LESS (PANTI DARUSAADA)
7	JUMAT 19 - 02 - 2016	HAPSA SEA	27 TAHUN	ILOTIDEA, KEC.TILANGO KAB.GORONTALO	LESS (PANTI DARUSAADA)
8	JUMAT 19 - 02 - 2016	RATNA NOHO	17 TAHUN	ILOTIDEA, KEC.TILANGO KAB.GORONTALO	LESS (PANTI DARUSAADA)
9	JUMAT 19 - 02 - 2016	OKU USMAN	29 TAHUN	ILOTIDEA, KEC.TILANGO KAB.GORONTALO	LESS (PANTI DARUSAADA)
10	JUMAT 19 - 02 - 2016	RUPUN HUSAIN	33 TAHUN	ILOTIDEA, KEC.TILANGO KAB.GORONTALO	LESS (PANTI DARUSAADA)
11	JUMAT 19 - 02 - 2016	AZIZAH ALI	45 TAHUN	ILOTIDEA, KEC.TILANGO KAB.GORONTALO	LESS (PANTI DARUSAADA)

Data Empiris Dinas Sosial Kota Gorontalo 2018

Penipuan berupa sumbangan ini biasanya mengatasnamakan yayasan sosial, panti asuhan, sumbangan amal untuk masjid ataupun sumbangan untuk bencana alam dan sebagainya untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Dalam hal ini biasanya mereka melampirkan surat-surat yang dibuat seakan-akan dari panti

sosial, instansi pemerintahan, bahkan dari kepolisian agar lebih meyakinkan korban serta biasanya mereka juga melampirkan surat-surat dan logo maupun gambar yang mengatasnamakan suatu instansi maupun organisasi kemanusiaan, yang pastinya semua itu palsu dan tidak dapat dipertanggungjawabkan, semua itu dilakukan para pelaku tindak pidana agar masyarakat yakin dan percaya kepada para pelaku sehingga mau memberikan sumbangan.

Menghindari adanya permintaan sumbangan liar, pihak pemerintah Kota Gorontalo telah mengantisipasinya dengan melahirkan produk hukum berupa Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 15 tahun 2001 Tentang Izin Pengumpulan Uang atau Barang. Dalam ketentuan regulasi tersebut, telah secara jelas diatur bahwa permintaan sumbangan harus memenuhi ketentuan Pasal 5.

Berikut petikan isi Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 15 tahun 2001 Tentang Izin Pengumpulan Uang atau Barang:

- “Syarat-syarat yang perlu dipenuhi suatu perkumpulan atau organisasi untuk mengajukan permohonan izin pengumpulan uang atau barang
- a. Mempunyai Akta Notaris atau akta pendirian serta Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga meliputi:
 1. Azas, Sifat dan tujuan organisasi;
 2. Lingkup kegiatan;
 3. Susunan organisasi;
 4. Sumber-sumber keuangan;
 - b. Mempunyai kepanitiaan yang meliputi:
 1. Susunan Pengurus;
 2. Alamat kepanitiaan;
 3. Program Kegiatan”.⁵

Berdasarkan prosedur yang ada yayasan yang akan meminta sumbangan harus mendapatkan izin dari Dinas Sosial. Pihak Dinas Sosial selaku instansi yang

⁵Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 15 tahun 2001 Tentang Izin Pengumpulan Uang atau Barang.

berwenang dalam pemberian surat izin harus lebih selektif dalam penyeleksian berkas permohonan izin pengumpulan sumbangan, selain itu perlu dilakukannya sosialisasi kepada masyarakat tentang perbedaan antara surat izin pengumpulan sumbangan yang sah dan yang tidak sah serta perlu adanya bentuk koordinasi yang baik antara pihak kepolisian dengan instansi terkait dengan masyarakat dalam proses penanggulangan tindak penipuan yang bermodus sumbangan guna terwujudnya cita-cita hukum serta demi terwujudnya ketertiban dan keamanan bagi masyarakat, khususnya bagi masyarakat Kota Gorontalo.

Menjaga agar tidak meluasnya kajian dalam proposal usulan penelitian ini, calon peneliti membatasi permasalahan terkait peran Dinas Sosial Kota Gorontalo dalam kaitannya terhadap sumbangan liar di Kota Gorontalo dengan pendekatan judul penelitian sebagaimana berikut ini: **“PERAN DINAS SOSIAL DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT KOTA GORONTALO DALAM PEMBINAAN PEMINTA SUMBANGAN LIAR DI KOTA GORONTALO DITINJAU DARI PERDA NOMOR 15 TAHUN 2001 TENTANG IZIN PENGUMPULAN UANG ATAU BARANG”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas , maka calon peneliti merumuskan masalah dalam proposal penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Gorontalo dalam pembinaan peminta sumbangan liar ditinjau dari Perda Nomor 15 tahun 2001 tentang izin pengumpulan uang atau barang?

2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat dan pendorong Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Gorontalo dalam membina peminta sumbangan liar ditinjau dari Perda Nomor 15 tahun 2001 tentang izin pengumpulan uang atau barang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan hal tersebut maka penulisan hukum ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana peran Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Gorontalo dalam pembinaan peminta sumbangan liar ditinjau dari Perda Nomor 15 tahun 2001 tentang izin pengumpulan uang atau barang.
2. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang menghambat dan pendorong Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Gorontalo dalam membina peminta sumbangan liar ditinjau dari Perda Nomor 15 tahun 2001 tentang izin pengumpulan uang atau barang.

1.4 Manfaat Penelitian

Pada penelitian hukum ini, ada beberapa manfaat yang dapat kita peroleh, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a) Peneliti

Hasil penelitian ini dapat menambah wawasan tentang peran Dinas Sosial dalam pembinaan peminta sumbangan liar di Kota Gorontalo.

b) Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai referensi oleh penelitian selanjutnya apabila memiliki topik yang sama, ataupun hampir sama.

1.4.2 Manfaat Praktis

a) Masyarakat

Penelitian ini dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat dalam pembinaan peminta sumbangan liar di Kota Gorontalo.

b) Pemerintah Daerah

Penelitian ini dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Gorontalo terutama peran Dinas Sosial dalam pembinaan peminta sumbangan liar di Kota Gorontalo.