BAB 1
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara yang berdaulat dan merdeka yang merupakan Negara hukum yang telah mempunyai landasan dasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) adalah Landasan Konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa cita-cita Negara Indonesia adalah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat 1 yang berbunyi fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara. UUD 1945 tersebut mempunyai makna bahwa pengemis dan gelandangan serta anak jalanan dipelihara atau diberdayakan oleh Negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Jelas Negara melalui Pemerintah harus dapat menjalankan amanat UUD 1945 untuk mereka para pengemis, gelandangan dan anak terlantar.

Permasalahan pengemis dianggap sebagai suatu pelanggaran dalam hukum pidana dengan ketentuan mengemis ditempat umum, akan tetapi ada beberapa pakar hukum menganggap bahwa KUHP Pasal 504 bertentangan dengan Konstitusi, karena didalam Pasal 34 UUD 1945 menyatakan bahwa :[1]

1. Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
2. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan.
3. Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Pasal tersebut kemudian ditindak lanjuti dan diatur dengan Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan penjelasan Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, terkait kewajiban Negara dalam hal menuntun masyarakat dan memberikan bantuan kepada mereka untuk mencapai kesejahteraan. Dalam artian pengemis tidak

[1]Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV, Pasal 34

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

ditempatkan semata-mata sebagai subyek pelanggar ketertiban umum namun sebagai suatu permasalahan sosial bangsa yang kompleks, yang harus ditelusuri secara mendalam sebab-sebabnya dan penanganannya harus selaras dengan cita-cita Bangsa. Hal ini terkait dengan politik hukum pidana dengan penerapan kebijakan sosial (*social policy*) termasuk hukum acaranya adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam mencapai kesejahteraannya (*social welfare*). Sudarto selanjutnya menyatakan bahwa melaksanakan "politik hukum pidana" berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Dalam kesempatan lain beliau menyatakan bahwa melaksanakan "politik hukum pidana" berarti, usaha mewujudkan peraturan Perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.[2]

Fakir ialah orang yang tidak berdaya karena tidak mempunyai pekerjaan apalagi penghasilan, dan juga mereka tidak mempunyai sanak saudara di bumi ini. Miskin ialah orang yang sudah memiliki penghasilan tapi tidak mencukupi pengeluaran kebutuhan mereka, tapi mereka masih mempunyai keluarga yang sekiranya masih mampu membantu mereka yang miskin.[3] Jadi fakir miskin dapat dikatakan orang yang harus dibantu dalam kehidupannya dan pemerintahlah yang harusnya lebih peka akan keberadaan mereka. Fakir miskin dapat digambarkan melalui pengemis, gelandangan dan anak jalanan. Masih banyak terlihat di perkotaan dan daerah para pengemis, gelandangan dan anak jalanan di jalanan, pusat keramaian, lampu merah, pasar, bahkan sampai ke komplek perumahan, tempat ibadah, sekolah maupun kampus.

Salah satu pemicu timbulnya tindakan mengemis yaitu karena faktor kemiskinan yang dialami oleh warga negara. Faktor penyebab kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal berasal dari dalam diri orang miskin itu sendiri, seperti rendahnya pendidikan, adanya faktor sosial budaya yang tidak kondusif. Oscar Lewis (1988) dalam teori kemiskinan budaya (*cultural poverty*) menyatakan bahwa kemiskinan dapat timbul

[2]Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Semarang: Kencana, 2011, hlm. 26.

[3] Anonim, *"Gepeng, Anak jalanan, Pemerintah dan UUD 1945 Pasal 34",* Melalui www.kompasiana.com, diakses pada 1 April 2021, Pukul 22.15 wib.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

sebagai akibat adanya nilai-nilai atau kebudayaan yang dianut oleh orang-orang miskin, seperti malas, mudah menyerah pada nasib dan kurang memiliki etos kerja. Faktor eksternal berasal dari luar diri seseorang (*struktural poverty*) seperti birokrasi yang menghambat seseorang dalam mengakses sumberdaya. Menurut pandangan ini, kemiskinan terjadi bukan disebabkan ketidakmampuan seseorang untuk bekerja atau malas, melainkan karena ketidakmampuan sistem dan struktur sosial dalam menyediakan kesempatan yang memungkinkan seseorang dapat mengakses sumberdaya yang dibutuhkan dan hal ini sering disebut kemiskinan struktural.[4]

Keberadaan pengemis sudah menjadi bagian dari kehidupan di kota-kota besar yaitu di kota Bekasi salah satunya, pengemis sering terlihat di pinggiran jalan, di depan toko-toko yang mana melakukan tindakan meminta-minta di tempat umum. Mengemis sudah menjadi pilihan bagi orang-orang yang tidak dapat bersaing di tengah kehidupan masyarkat dengan alasan sempitnya lapangan pekerjaan dan kurangnya pendidikan serta tidak adanya keterampilan dalam suatu bidang tertentu. Akibatnya mengemis merupakan pilihan yang tepat untuk memenuhi kebutuhan kehidupan ekonomi mereka sehari-hari dengan mengharapkan belas kasihan orang lain. Tindakan mengemis merupakan pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian dan keterampilan untuk mencari uang. Kondisi ini menimbulkan permasalahan di dalam masyarakat serta hukum atau norma-norma yang ada, tindakan meminta-minta di tempat umum dianggap sebagai penyakit masyarakat serta tidak sesuai lagi dengan norma-norma hukum yang ada.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berlaku sekarang ini bukanlah asli dari ciptaan bangsa Indonesia. KUHP ini lahir dan telah mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 1918 pada zaman Hindia Belanda.[5] Hukum pidana positif peninggalan kolonial dan orde lama dirasakan sudah ketinggalan zaman sehingga kurang memiliki relevansi sosial dengan situasi dan kondisi sosial yang diaturnya. Perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat belakangan ini adalah perubahan radikal yang meliputi hampir seluruh kehidupan masyarakat karena sebagian

[4] Anonim, *"Melacak Akar Pemasalahan Gelandangan Pengemis (GePeng)",* Melalui https://ejournal.kemsos.go.id, diakses pada 2 April 2021, Pukul 23.15 wib.
[5] C. S. T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989, hlm. 261.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

ketentuan hukum pidana positif tidak sejalan dengan semangat reformasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebebasan, keadilan, hak asasi manusia dan demokrasi. Tindakan pengemis dimuka umum dijadikan sebagai tindak pidana, dengan demikian dibutuhkan suatu kebijakan kriminal yang berkeadilan. Negara Indonesia juga menganut negara hukum (*Rule of Law*), yang mengatur kegiatan pengemisan tersebut yang dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana pelanggaran (*overtredingen*) pada bagian ketertiban umum yaitu larangan perbuatan mengemis yang diatur dalam Pasal 504 KUHP yang menyatakan bahwa:

1. Barang siapa minta-minta (mengemis) di tempat umum dihukum karena minta- minta, dengan kurungan selama-lamanya enam minggu;
2. Minta-minta yang dilakukan bersama-sama oleh tiga orang atau lebih, yang masing-masing umurnya lebih dari 16 tahun, dihukum kurungan selama lamanya tiga bulan.

Penjelasan definisi pengemis menurut R Soesilo bahwa pasal ini bukan melarang kepada orang miskin yang minta pertolongan, akan tetapi melarang melakukan perbuatan itu ditempat umum, misalnya dipasar, stasion, ditepi jalan dsb, karena perbuatan itu selain dapat mengganggu pada orang-orang yang sedang berpergian, pun dilihat kurang pantas dan amat memalukan. Jika datang dirumah orang untuk memintanya, tidak dikenakan pasal ini, asal tidak kelihatan dari jalan umum.[6]

Negara Indonesia adalah Negara hukum yang jelas secara eksplisit ditegaskan pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, berarti bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) tidak atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Jadi berdasarkan hal tersebut bahwa suatu negara yang berdasarkan hukum maka semua sikap, perbuatan, tingkah laku yang dilakukan oleh siapapun, baik penguasa (Pemerintah) maupun rakyat atau warga negara itu sendiri semua harus tunduk dan patuh terhadap hukum.[7] Dalam hal tindakan mengemis dimuka umum adalah suatu tindak pidana yang telah diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia. Oleh karena itu perbuatan mengemis di muka umum adalah perbuatan

[6] R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor: Politeia, 1986, hlm. 326.

[7] Rahman Hakim, *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana dan Perdata*, Yogyakarta: Deepublish, 2020, hlm. 2.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

yang tidak boleh dilakukan oleh siapapun di muka umum dan perbuatan itu harus dilakukan suatu tindakan penegakan hukum. Penegakan hukum yang dijalankan oleh negara melalui alat-alat kelengkapan dalam bidang hukum untuk melaksanakan dan menegakan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia sehingga tercipta kehidupan masyarakat yang aman, tentram dan damai.

Tindakan mengemis tidak sesuai dengan norma-norma hukum yang ada dan dapat dikategorikan sebagai bentuk kejahatan dilihat dari aspek sosial. Pada saat ini ketentuan pidana yang mengatur mengenai tindakan pengemisan di tempat umum hampir tidak pernah diterapkan dalam upaya melakukan penegakan hukum terhadap tindakan mengemis di tempat umum. Walaupun sudah jelas adanya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang mengatur di Indonesia para penegak hukum seakan-akan tidak dapat melakukan tugasnya sebagaimana amanat Undang-Undang Hukum Pidana. Hal ini dibuktikan adanya pembiaran pengemis yang berkeliaran, padahal seharusnya pengemis ini harus ditertibkan dan diberi sanksi. Dapat dilihat sekarang ini di Kota Bekasi para pengemis dengan terang-terangan bebas melakukan tindakan mengemis di muka umum yaitu di pinggir jalan raya seperti di tiap lampu merah. Pasal 504 KUHP seharusnya ditegakkan oleh pihak polisi terhadap pengemis, tetapi aparat polisi hanya membiarkan mereka tetap melakukan tindakan mengemis dan mengganggu ketertiban umum. Seharusnya pengemis tersebut mendapatkan sanksi kurungan sesuai dengan yang tercantum dalam KUHP atau sanksi denda sehingga mereka jera dan tidak mengulangi lagi perbuatan itu. Peran dari Kepolisian terhadap penegakan hukum terhadap pengemis juga sudah ada aturan yang mengatur yaitu Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2007 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis bahwa penanganan masalah gelandangan, pengemis atau Gepeng mengedepankan fungsi Bimbingan Masyarakat (Bimmas) mulai dari tingkat Polda, Polwiltabes, Polwil, Poltabes, Polres/ta, dan Polsek/ta. Penanganan sebagaimana dimaksud dilakukan dengan menggunakan tindakan preventif dan penegakan hukum yang disesuaikan dengan tingkat kepentingan dan permasalahan yang berkembang di lapangan.[8] Tetapi sampai sekarang kita bisa melihat sendiri bahwa

[8] Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2007 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Pasal 3 Ayat (2)

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

aparat kepolisian cenderung membiarkan mereka. Ketentuan pidana ataupun pasal yang mengatur mengenai sanksi pidana seperti kehilangan eksistensinya dalam upaya melakukan penegakan hukum terhadap tindakan mengemis di muka umum yang merupakan bentuk pelanggaran.

Dari penegakan hukum yang tidak dijalankan oleh penegak hukum dalam hal ini Kepolisian Republik Indonesia atas tindakan mengemis di muka umum menimbulkan penambahan yang terjadi terus-menerus ataupun meluasnya penyebaran pengemis di setiap wilayah Negara Indonesia. Peristiwa yang sering terjadi sekarang mengemis sudah menjadi pekerjaan dengan penghasilan yang tidak sedikit dimana menjadi kesempatan bagi oknum-oknum tertentu menjadikan pengemisan menjadi pekerjaan utama untuk menghasilkan uang atau juga keuntungan. Kemiskinan, lapangan pekerjaan yang tidak didapatkan dan juga keterampilan yang tidak dipunyai menimbulkan rasa putus asa yang menimbulkan keadaan terpaksa serta kemudahan dalam mendapatkan uang demi mempertahankan hidup.

Penegakan hukum dan keadilan merupakan serangkaian proses yang cukup panjang dan dapat melibatkan beberapa kewenangan instansi/aparat penegak hukum lainya (di bidang penegakan hukum pidana melibatkan aparat penyidik / kepolisian, aparat penuntut umum/kejaksaan, aparat pengadilan, dan aparat pelaksana pidana).[9] Kewenangan melakukan penegakan hukum pada dasarnya dilakukan oleh Polri, namun jika dilihat dari kebijakan pasal 148 Undang – undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, berlaku asas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis* yang mengesampingkan kewenangan polisi dalam menindak dan menertibkan pidana pelanggaran mengemis dan disinilah peran pengambil alihan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam menertibkan keamanan terhadap tindak pidana pelanggaran mengemis di muka umum. Satpol PP memiliki kewenangan untuk melakukan razia dalam menertibkan jalanan kota atau tempat umum. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 148 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi : “Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan

[9] Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Semarang: Kencana, 2010, hlm. 4.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja sebagai perangkat daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah".[10]

Jadi aparat penegak hukum yang berperan penting dalam menangani langsung dan menanggulangi masalah pelanggaran ketertiban umum dalam hal ini terkait perbuatan mengemis di muka umum adalah Satuan Polisi Pamong Praja. Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disebut Satpol PP adalah perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.[11] Di jelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja bahwa "Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Pol PP adalah anggota Satpol PP sebagai aparat Pemerintah Daerah yang diduduki oleh pegawai negeri sipil dan diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta pelindungan masyarakat".

Masalah ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan suatu kebutuhan dasar yang senantiasa diharapkan masyarakat dalam melaksanakan aktifitas sehari-hari. Oleh karenanya, masyarakat sangat mendambakan adanya keyakinan akan aman dari segala bentuk perbuatan, tindakan dan intimidasi yang mengarah dan menimbulkan hal-hal yang akan merusak tatanan kehidupan bermasyarakat, yang dilakukan oleh orang-perorangan dan atau pihak-pihak tertentu lainnya. Salah satu aparatur yang bertugas sebagai pendukung dari pelaksanaan pemerintahan daerah adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Satuan ini merupakan perangkat pemerintah daerah yang bertugas membantu kepala daerah dalam pelaksanaan jalannya pemerintahan dan sebagai garda atau barisan terdepan dalam bidang ketenteraman dan ketertiban umum, seperti yang disebutkan pada Pasal 255 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 : "Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada,

[10] Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 148.
[11] Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja, Pasal 1 ayat (1)

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat".

Keberadaan Satpol PP merupakan bagian dari proses penegakan hukum sebagai perangkat pemerintah daerah yang diperlukan guna mendukung suksesnya pelaksanaan otonomi daerah. Dalam pelaksanaan tugasnya, kewenangan Satpol PP sering tumpang tindih dan berbenturan dengan penegak hukum yang lain terutama polisi. Kondisi ini menghasilkan friksi antara kewenangan Polisi sebagai aparat sentralistik dengan Satpol PP yang merupakan aparat Pemda yang otonom meskipun kehadiran Satpol PP sendiri dapat memberikan kontribusi dalam membantu kepolisian untuk bertugas di lapangan. Satpol PP juga bisa menjalankan fungsi yudisial yaitu Polisi Pamong Praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[12]

Dalam menegakan hukum terkait tindakan mengemis di muka umum Satpol PP diberikan kewenagan dalam melakukan penegakan hukum mulai dari pencegahan, penangkapan sampai pembinaan. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, khususnya Pasal 255 menjelaskan bahwa Satpol PP mempunyai kewenangan :

a. Melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
c. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
d. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;

Larangan akan pengemis dan juga memberikan uang ataupun barang kepada pengemis sudah ada dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dalam Pasal 50 :[13]

(1) Setiap orang dilarang :

[12] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
[13] Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No.10 Tahun 2012

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

a. Menjadi anak jalanan, gelandangan, pengemis, pengamen, pedagang asongan, pengelap mobil, penari jalanan dan topeng monyet jalanan atau kegiatan sejenis; dan
b. Memberikan sejumlah uang dan/atau barang kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis, pengamen, pedagang asongan, pengelap mobil, penari jalanan dan topeng monyet jalanan atau kegiatan sejenis.

Akan tetapi dalam Peraturan Wali Kota Bekasi Nomor 99 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Penyelengaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial didalam pasal-pasal yang ada belum adanya penekanan untuk memberikan sanksi terhadap para pengemis dan juga kepada orang yang berniat menjadi pengemis ataupun untuk sanksi warga masyarakat yang memberikan uang kepada pengemis yang ada di muka umum. Ini menjadi pekerjaan untuk Legislator Daerah Kota Bekasi dan Pemerintah Daerah Kota Bekasi. Belum adanya sanksi ataupun hukuman yang jelas dan sudah diatur dalam Perda inilah yang menjadikan penegakan hukum yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Bekasi belum membuahkan hasil yang membuat para pengemis tidak lagi melakukan perbuatan yang sama. Inilah satu faktor kendala akan penegakan hukum terkait perbuatan larangan mengemis di muka umum yang ada di Kota Bekasi.

Dalam hal penanggulangan pengemis yang sudah dilakukan dibeberapa daerah seperti DKI Jakarta sebagai perbandingan untuk Kota Bekasi dapat membuat Peraturan Daerah seperti Provinsi DKI Jakarta, sebagai bentuk untuk mencegah dan menanggulangi tindakan mengemis di muka umum (pengemis) yang semakin bertambah. Dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum merupakan Peraturan Daerah \ Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang bertujuan untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat di wilayah Provinsi DKI Jakarta. Yang mana salah satuperaturannya berkaitan dengan pelanggaran memberi uang kepada pengemis, didalam Peraturan Daerah tersebut telah mengatur dengan tegas larangan memberi sumbangan kepada Pengemis dan Gelandangan. Hal tersebut terdapat dalam BAB VIII Mengenai Tertib Sosial. Dimana dalam pasal 40 huruf (a), (b) dan (c) tercantum “Setiap orang atau badan dilarang :

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

a) Menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan pengelap mobil;
b) Menyuruh orang lain untuk menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan pengelap mobil;
c) Membeli kepada pedagang asongan atau memberikan sejumlah uang atau barang kepada pengemis, pengamen, dan pengelap mobil.

Adapun bentuk pidananya diatur dalam BAB XIV Mengenai Ketentuan Pidana dalam pasal 61 berbunyi; "Akan dikenakan ancaman pidana kurungan paling singkat 10 (sepuluh) hari dan paling lama 60 (enam puluh) hari atau denda paling sedikit Rp. 100.000,- (Seratus Ribu Rupiah) dan paling banyak Rp. 20.000.000,- (Dua Puluh Juta Rupiah)".[14]

Dengan adanya Perda No.8 Tahun 2007 DKI Jakarta ini masih belum dapat mengatasi pengemis yang ada dan mencegah agar tidak ada lagi pengemis di Ibu Kota Jakarta. Apalagi Kota Bekasi yang dalam Perwalkot No.99 Tahun 2017 belum adanya sanksi tegas terhadap para pengemis ataupun masyarakat yang memberikan uang atau barang kepada pengemis.

Dalam hal penegakan hukum pasti terdapat hambatan atau ketidaksesuaian dimana para penegak hukum tidak dapat menjalankan kewenangan nya sesuai dengan Undang-undang atau peraturan yang berlaku dalam hal ini terkait tindakan mengemis di muka umum. Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan walaupun didalam kenyataan nya di Indonesia kecenderunganya adalah demikian sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Bahwa dari pendapat-pendapat yang sempit itu menjadikan kelemahan-kelemahan apabila pelaksanaan perundang-undangan dan keputusan-keputusan hakim justru mengganggu kedamaian didalam pergaulan hidup.[15] Pokok masalah dalam penegakan hukum adalah karena adanya faktor-faktor penghambat yang dialami oleh para penegak hukum itu sendiri yaitu diantaranya :

[14]Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No.8 Tahun 2007.
[15]Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 8.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

- Faktor hukum itu sendiri
- Faktor penegak hukum
- Faktor sarana dan fasilitas penegakan hukum
- Faktor masyarakat
- Faktor kebudayaan

Salah satu contoh fenomena yang terjadi terkait pengemis di Kota Bekasi yaitu dilansir dalam sebuah media salah satunya di berita Liputan6.com bahwa memasuki bulan suci Ramadhan, pengemis dan gelandangan (gepeng) mulai menjamur di Kota Bekasi, Jawa Barat. Para penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) ini berasal dari sejumlah wilayah di Jawa Barat. "Untuk gepeng musiman sudah mulai masuk dari Kabupaten Bekasi, Karawang, Subang, Indramayu, Cirebon," kata Kasatpol PP Kota Bekasi, Abi Hurairah, Jumat (16/4/2021). Abi menuturkan, seluruh gepeng beroperasi dengan menyebar di sejumlah titik di Kota Bekasi, terutama di keramaian, seperti pasar tradisional dan tempat berjualan takjil. "Menyebar dibeberapa daerah di Bekasi Timur, Selatan, Utara, Barat, Rawalumbu, Pondokgede," ungkapnya. Untuk mengantisipasi menjamurnya gepeng musiman pihak Satpol PP akan menggelar operasi rutin di wilayah-wilayah tempat mereka biasa mencari nafkah. "Untuk tidak bertambah banyak, kami akan melakukan operasi terus-menerus," tegas Abi. Ia juga mengimbau masyarakat agar tidak memberikan sedekah kepada gepeng, untuk memaksimalkan penanganan. Pasalnya, kebiasaan memberikan sedekah dinilai Abi sangat tidak mendidik. "Masyarakat seyogyanya dapat menyalurkan rizkinya kepada yang telah ditentukan, dan jangan mendidik masyarakat apalagi kaum muda untuk malas bekerja," pungkasnya.[16]

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas masih banyaknya dan bertambahnya para pelaku pengemis di muka umum yang ada di Indonesia khususnya di Kota Bekasi dan juga masih lemahnya tindakan hukum yang dilakukan oleh negara dalam hal ini penegak hukum, maka penulis tertarik mengangkat skripsi ini dengan judul : Implementasi Penegakan Hukum Pidana

[16] Anonim, "Gelandangan dan Pengemis Musiman Mulai Menjamur di Kota Bekasi" Melalui https://id.berita.yahoo.com Diakses Pada 5 Mei 2021 Pukul 21.00.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

Dalam Pasal 504 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tentang Larangan Mengemis di Muka Umum.

1.2. Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang yang penulis sampaikan adanya suatu permasalahan yang terjadi dengan maraknya dan bertambahnya Pengemis yang ada di kota kota besar khususnya di Kota Bekasi. Penulis melihat ada 2 permasalahan pokok dalam apa yang terjadi yaitu permasalahan pertama yang ditemukan dengan banyaknya pengemis yang ada di Kota Bekasi, mereka bukan hanya pengemis baru yang datang melainkan adalah mereka pengemis lama yang berulang kali menjadi pengemis atau residivis yang melakukan tindakan mengemis di muka umum. Hal ini dikarenakan suatu penegakan hukum yang dilakukan oleh penegak hukum dalam hal ini adalah Satpol PP Pemerintah Daerah Kota Bekasi belum dapat memberikan efek jera atas apa yang mereka lakukan yaitu menjadi Pengemis. Inilah yang menjadi barometer keberhasilan suatu aturan hukum dapat berjalan dalam masyarakat dan efektif atau tidaknya suatu penegakan hukum yang dilakukan dalam melakukan pencegahan dan penindakan terhadap tindakan mengemis di muka umum.

Permasalahan kedua timbul faktor yang menjadikan hambatan para penegak hukum dalam hal ini Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam melakukan tindakan penegakan hukum kepada para pengemis. Mereka dalam hal ini Satpol PP melakukan proses penegakan hukum dengan tindakan preventif dengan himbauan dan juga dengaan tindakan represif melakukan razia dengan menangkap dan membawa mereka para pelaku pengemis yang melakukan tindakan mengemis di muka umum ke Dinas Sosial Pemerintah Daerah Kota Bekasi. Pada Dinas Sosial yang terjadi para pengemis ini mendapatkan pembinaan dan juga sanksi secara teguran dan didata tetapi belum dilakukan dengan sepenuhnya rehabilitasi dengan waktu tertentu sesuai peraturan. Tindakan penegakan hukum lain yang seharusnya dilakukan sesuai Undang-Undang dalam hal ini belum efektif walaupun sudah memberikan sanksi kepada para pengemis. Dapat dilihat setelah terjaring razia Satpol PP mereka para pengemis selang beberapa hari kemudian sudah kembali

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

menjadi pengemis dan tidak merasa jera atau takut akan mengulangi perbuatan mereka.

1.2.2. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang yang diuraikan diatas maka rumusan masalah yang diajukan dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Bagaimana implementasi penegakan hukum terkait dengan tindak pidana pasal 504 KUHP tentang larangan mengemis di muka umum ?
2. Apa saja kendala atau faktor-faktor yang menjadikan hambatan dalam penegakan hukum pidana pasal 504 KUHP tentang larangan mengemis di muka umum ?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan yang dapat disampaikan oleh penulis diantaranya sebagai berikut :

1. Mengetahui bentuk serta proses penegakan hukum yang dilakukan penegak hukum atas perbuatan atau tindakan mengemis di muka umum yang dilakukan para pengemis.
2. Mengetahui adanya banyak kendala atau faktor hambatan atas penegakan hukum yang dilakukan penegak hukum yang berwenang atas tindakan mengemis di muka umum.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis disini mempunyai manfaat baik secara segi teoritis maupun segi praktis. Dalam segi teoritis yaitu manfaat sebagai bahan kajian untuk ilmu pengetahuan pada umumnya dan juga untuk mengembangkan ilmu hukum pada khusunya. Dalam segi praktis yaitu penelitian memberikan manfaat bagi kepentingan Negara, Pemerintah, Bangsa dan Masyarakat serta pembangunan Indonesia.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

1.3.2.1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada pembaca dalam menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum yang mana dapat memberikan pemahaman dan solusi dalam bidang hukum pidana terkait penegakan hukum terhadap pelanggaran pasal 504 KUHP yaitu melakukan tindakan mengemis di muka umum. Dengan adanya hasil penelitian ini pembaca ataupun calon penelitian lain dapat lebih memahami dan mengetahui lebih banyak terkait permasalahan hukum pidana tersebut.

1.3.2.2. Manfaat Praktis

Secara praktis penulis dalam penelitian ini sangat diharapkan bermanfaat dalam memberikan sumbangan pemikiran untuk kepentingan Negara, Bangsa dan Masyarakat dalam hal ini adalah terkait penegakan hukum terkait tindakan mengemis di muka umum. Manfaat praktis terutama bagi para Mahasiswa Fakultas Hukum untuk dijadikan sebagai acuan dalam melihat perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat yang berkenaan dengan penegakan hukum pidana terkait tindak pidana mengemis di muka umum.

1.4. Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual, Dan Kerangka Pemikiran.

1.4.1. Kerangka Teoritis

Teori-Teori Hukum yang digunakan dalam melakukan penelitian terkait pasal 504 KUHP yaitu larangan tindak pidana mengemis di muka umum antara lain :

1.4.1.1. Teori Penanggulangan Kejahatan atau Tindak Pidana.

Upaya penanggulangan kejahatan dapat diartikan politik kriminal yakni sebagai pengaturan atau penyusunan secara rasional usaha-usaha pengendalian kejahatan oleh masyarakat dan tidak terlepas dari kebijakan yang lebih luas, yaitu kebijakan sosial. Tujuan akhir dari politik kriminal atau kebijakan kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama yang sering disebut dengan berbagai istilah seperti kebahagian warga masyarakat atau penduduk, kehidupan kultural yang sehat dan menyegarkan. Menurut Barda Nawawi Arief, upaya penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan integral dari upaya

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).[17]

Upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi 2 (dua) yaitu lewat jalur penal (hukum pidana) dan lewat jalur non penal (bukan atau diluar hukum pidana) :

1. Jalur Non Penal (Tindakan Preventif)

   Pada dasarnya bahwa non penal yang paling strategis adalah segala upaya untuk menjadikan masyarakat sebagai lingkungan sosial dan lingkungan hidup yang sehat (secara materiil dan immateril) dari faktor-faktor kriminal ini berarti masyarakat dengan seluruh potensinya harus dijadikan sebagai faktor penangkal kejahatan. Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur non penal lebih bersifat pencegahan untuk terjadi kejahatan, maka sasaran utamanya adalah faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung dan tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan. Sehingga usaha-usaha yang dilakukan dalam penanggulangan kejahatan secara Preventif adalah menanamkan nilai-nilai, norma-norma yang baik sehingga norma-norma tersebut terinternalisasi dalam diri seseorang maupun kelompok. Meskipun ada kesempatan untuk melakukan kejahatan tetapi tidak ada niatannya untuk melakukan hal tersebut maka tidak akan terjadi kejahatan. Jadi dalam usaha-usaha preventif faktor niat akan hilang meskipun ada kesempatan.[18]

2. Jalur Penal (Tindakan Represif)

   Adalah usaha yang dilakukan untuk menghadapi pelaku kejahatan seperti dengan pemberian hukuman sesuai dengan hukum yang berlaku di mana tujuan diberikan hukuman agar pelaku jera, pencegahan, serta perlindungan sosial pidana sebagai salah satu bentuk realisasi atau respons terhadap kejahatan yang merupakan salah satu objek kriminologi. Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur penal lebih menitikberatkan pada sistem represif (penindakan, pemberantasan, atau penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur

[17]Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hlm. 49.
[18]Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hlm. 40.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

non penal lebih menitikberatkan pada sistem preventif (pencegahan, penangkalan, atau pengendalian sebelum terjadi). Dalam membahas sistem represif, tentunya tidak terlepas dari sistem peradilan pidana kita, dimana dalam sistem peradilan pidana paling sedikit terdapat 5 (lima) sub-sistem yaitu kehakiman, kejaksaan, kepolisian, lembaga pemasyarakatan, dan kepengacaraan (advokat) yang merupakan kesuluruhan yang terangkai dan berhubungan secara fungsional. Upaya represif dalam pelaksanaanya dilakukan pula dengan metode perlakuan (*treatment*) dan penghukuman (*punishment*).[19]

Dalam implementasinya upaya penanggulangan kejahatan atau tindak pidana ini harus dilakukan dengan pendekatan integral yakni ada keseimbangan antara sarana *penal* (hukum pidana) dan *non penal* (bukan / diluar hukum pidana). Dengan demikian, dalam rangka penanggulangan tindak pidana yang terjadi di masyarakat khususnya dengan menggunakan sarana *penal* (hukum pidana), maka pada tahap / proses dari penegakan hukum pidana *in concreto* tersebut haruslah juga memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dari kebijakan sosial itu berupa kesejahteraan sosial (*social welfare*) dan perlindungan masyarakat (*social defence*).

Korelasi teori penanggulangan kejahatan atau tindak pidana dengan permasalahan pengemis, jika dititik beratkan pada sistem represif yaitu dengan adanya lembaga pemasyarakatan yang berfungsi sebagai wadah pembinaan dan rehabilitasi pengemis. Namun jika dititik beratkan dengan sistem preventif, salah satu cara yang dilakukan adalah melakukan pengendalian sosial seperti tindakan penertiban oleh aparat penegak hukum yaitu Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dengan melakukan razia dan menangkap serta membawa pengemis ke Dinas Sosial atau Lembaga Pemasyarakatan.

1.4.1.2. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam

[19]Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 188.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

mempertahankan dan menjamin di taatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.[20] Hakikatnya penegakan hukum mewujudkan nilai-nilai atau kaedah-kaedah yang memuat keadilan dan kebenaran, penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah di kenal secara konvensional, tetapi menjadi tugas dari setiap orang. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik pemerintahlah yang bertanggung jawab. Penegakan hukum dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Ditinjau dari sudut subyeknya.

   Dalam arti luas, proses penegakkan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.[21]
2. Ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya.

   Dalam arti luas, penegakkan hukum yang mencakup pada nilai-nilai keadilan yang di dalamnya terkandung bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang ada dalam bermasyarakat. Dalam arti sempit, penegakkan hukum itu hanya menyangkut penegakkan peraturan yang formal dan tertulis.[22]

   Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah / pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah serta sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Masalah pokok penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Adapun faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

---

[20]Dellyana, Shant, *Konsep Penegakan Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 1988, hlm. 32.
[21]*Ibid*, hlm. 33.
[22]*Ibid*, hlm. 34.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

1. Faktor hukum atau peraturan itu sendiri
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
3. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yaitu berkaitan dengan lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan erat dan merupakan esensi dari penegakan hukum, yang juga merupakan tolak ukur dari pada efektifitas penegakan hukum.[23] Penegakan hukum terkait larangan mengemis di muka umum yang dilakukan para pengemis harus didukung dengan melihat ke lima faktor tersebut agar dapat berjalan dengan semestinya dan efektif.

Sejalan dengan itu, Menurut Lawrence M. Friedman dalam teorinya yaitu Teori Sistem Hukum menegaskan bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua unsur/komponen sistem hukum yakni *legal structure* (Struktur Hukum / Pranata Hukum), *legal substance* (Substansi Hukum) dan *legal culture* (Budaya Hukum).[24]

1.4.1.3. Teori Pemidanaan

Teori pemidanaan berkembang mengikuti kehidupan masyarakat sebagai reaksi yang timbul dari berkembangnya kejahatan itu sendiri yang mewarnai kehidupan sosial masyarakat dari masa ke masa. Ada beberapa teori pemidanaan yang dapat dijadikan dasar atau alasan oleh negara dalam menjatuhkan pidana. Adapun teori pemidanaan tersebut adalah:

1. Teori Pembalasan (Teori *Absolut / Retributive / Vergeldingstheorieen*)

   Teori pembalasan membenarkan pemidanaan karena seseorang telah melakukan suatu tindak pidana. Terhadap pelaku tindak pidana mutlak harus

[23] Soekanto Soerjono, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 8.

[24] Efektif tidaknya penegakan hukum tergantung pada sistem hhukum yang mencakup tiga komponen tersebut. Pendapat Friedmann didasari pada atas perspektifnya yang bersikfat sosiologis *(sociological jurisprudence).* Sudjana, *Penerapan Hukum Menurut Lawrance M Friedmann,* Jurnal Al Amwal/Vol.2/No.1/Agustus2019, Hlm. 3

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

diadakan pembalasan yang berupa pidana. Tidak dipersoalkan akibat dari pemidanaan bagi terpidana. Menurut teori ini dasar penjatuhan pidana dilihat dari perbuatan atau kesalahan si penjahat. Sejalan dengan hal itu, Teori Absolut mengajarkan bahwa dasar dari hukuman adalah pada kejahatan itu sendiri. Hukuman harus dianggap sebagai "pembalasan atau imbalan" (*vergelding*) terhadap orang yang melakukan perbuatan jahat. Karena kejahatan menimbulkan penderitaan pada si korban, maka haruslah diberikan penderitaan pada orang yang melakukan perbuatan dan menyebabkan penderitaan tadi (*leet net vergelden* penderitaan dibalas dengan penderitaan).[25] Herbert L. Packer mengemukakan bahwa teori retributive menekankan pada aspek pembalasan, dengan kriteria-kriteria sebagai berikut :[26]

- menekankan pada aspek perbuatan
- melihat ke belakang (*backward looking*)
- membenarkan hukuman karena terhukum memang layak dihukum demi kesalahan yang terbukti telah diperbuatnya; supaya menimbulkan jera dan takut; dan menimbulkan special deterrence dan general deterrence.

2. Teori Tujuan (Teori *Relatif / Utilitarian / Doeltheorieen*)

Teori tujuan membenarkan pemidanaan berdasarkan atau tergantung kepada tujuan pemidanaan, yaitu untuk pelindungan masyarakat atau pencegahan terjadinya kejahatan. Perbedaan dari beberapa teori yang termasuk teori tujuan terletak pada caranya untuk mencapai tujuan dan penilaian terhadap kegunaan pidana. Diancamkannya suatu pidana dan dijatuhkannya suatu pidana dimaksudkan untuk memperbaiki si penjahat. Berbeda dengan teori pembalasan, maka teori tujuan mempersoalkan akibat-akibat dari pemidanaan kepada penjahat atau kepada kepentingan masyarakat. Dipertimbangkan juga pencegahan untuk masa yang akan datang. Sejalan dengan hal itu, Teori Relatif menyandarkan hukuman pada maksud atau tujuan hukuman, artinya teori ini menjadi manfaat dari pada hukuman (*nut ven de*

[25] Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana Kumpulan Kuliah*, Bagian Satu, Jakarta: Balai Lektur Mahasiswa, tanpa tahun, hlm. 50.
[26] Herbert L. Packer, "*The Dilemma of Punishment*", dalam Bahan Bacaan Wajib Mata Kuliah Sistem Peradilan Pidana, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Universitas Indonesia, 1983, hlm. 3-7.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

straf).[27] Di antara para sarjana ada yang mengajarkan bahwa tujuan hukuman adalah untuk memperbaiki ketidakpuasan masyarakat yang disebabkan oleh terjadinya kejahatan. Di samping itu, ada yang mengajarkan bahwa "tujuan" hukuman adalah untuk mencegah (*prevensi*) kejahatan. Selanjutnya Herbert L. Packer mengemukakan bahwa teori tujuan atau *utilitarian* menekankan pada aspek manfaat bagi masyarakat dengan kriteria-kriteria sebagai berikut :[28]

- menekankan pada aspek si pelaku
- melihat ke depan (*forward looking*)
- membenarkan hukuman karena hukuman mempunyai dampak positif atau efek baik terhadap terhukum, korban, dan masyarakat
- mengarah pada pencegahan (*prevention*)
- dengan dijatuhkan pidana, si pelaku akan menjadi baik dan tidak lagi melakukan kejahatan.

3. Teori Gabungan (*Virenigingstheorieen*)

Teori ini mencakup dasar hubungan dari teori absolut dan teori relatif, digabungkan menjadi satu. Menurut teori ini dasar hukumnya adalah terletak pada kejahatan itu sendiri, yaitu pembalasan atau siksaan. Di samping itu, sebagai dasar adalah tujuan daripada hukuman. Menurut teori ini dasar penjatuhan pidana dilihat dari unsur pembalasan dan juga untuk memperbaiki penjahatnya, artinya dasar pemidanaan terletak pada kejahatan dan tujuan dari pidana itu sendiri.[29] Berdasarkan hal tersebut, maka dalam teori gabungan tidak saja hanya mempertimbangkan masa lalu (seperti dalam teori pembalasan), tetapi juga harus bersamaan mempertimbangkan masa yang akan datang (seperti yang dimaksudkan pada teori tujuan). Dengan demikian penjatuhan suatu pidana harus memberikan kepuasan, baik bagi penjahat maupun bagi masyarakat.

1.4.2. Kerangka Konseptual

1. Larangan Mengemis Di Muka Umum

[27]Satochid Kartanegara, *Op. Cit*., hlm. 56.
[28]Herbert L. Packer, *Op. Cit.*, hlm. 4-7.
[29]Satochid Kartanegara, *Op. Cit.*, hlm. 64.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

a) Tindak Pidana

Istilah tindak pidana berdasarkan atas konkordansi sistem pidana indonesia yang mengadopsi hukum pidana Belanda berasal dari kata "*Straafbar feit*". Dalam bahasa Indonesia "*Straafbar feit*" dapat diartikan dengan istilah tindak pidana, perbuatan pidana, peristiwa pidana, perbuatan yang dapat dihukum dan lain sebagainya.

Menurut Moeljatno dikatakan bahwa tindak pidana adalah perbuatan pidana yaitu perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan yang mana disertai dengan ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu bagi siapa yang melanggar larangan itu.[30] Tindak pidana merupakan terjemahan dari bahasa Belanda "*strafbaar feit*". Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak memberikan pengertian mengenai "*strafbaar feit*", akan tetapi biasanya tindak pidana disinonimkan dengan DELIK, yang berasal dari bahasa Latin yaitu *delictum*.[31] Kamus Besar Bahasa Indonesia tercantum "Delik adalah perbuatan yang dapat dikenakan hukuman karena merupakan pelanggaran terhadap undang-undang tindak pidana".

POMPE merumuskan "*strafbaar feit*" adalah suatu pelanggaran kaidah (pengganguan ketertiban hukum), terhadap mana pelaku mempunyai kesalahan untuk mana pemidanaan adalah wajar untuk menyelenggarakan ketertiban hukum dan menjamin kesejahteraan umum.[32]

b) Tindakan Mengemis Di Muka Umum

Perbuatan-perbuatan pidana menurut sistem KUHP dibagi atas kejahatan (*misdrijven*) dan pelanggaran (*overtredingen*). Pembagian tersebut didasarkan atas perbedaan prinsipil. KUHP menempatkan KEJAHATAN dalam Buku Kedua dan PELANGGARAN dalam Buku Ketiga, namun dalam KUHP sendiri tidak memberikan batasan pengertian yang jelas antara keduanya. Pelanggaran adalah *wetsdelict* yaitu delik undang-undang yang melanggar apa-apa yang ditentukan oleh Undang-Undang.[33]

---

[30]Lukman Hakim, *Asas-Asas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Deepublish, 2020, hlm. 6.
[31]Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada 2010, hlm. 47.
[32] S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: Alumni AHAEMPETEHAEM, 1996, hlm. 200.
[33]Teguh Prasetyo, *Op. Cit*.,hlm. 58.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

Dalam hal tindak pidana mengemis dimuka umum pada pasal 504 adalah dalam buku KETIGA KUHP yaitu pelanggaran yang mana merupakan pelanggaran ketertiban umum. Jadi pelanggaran ketertiban umum adalah tindak pidana ringan. Hukuman dalam pelanggaran pun tergolong hukuman ringan yaitu dalam hukuman kurungan bukan hukuman penjara. Dijelaskan dalam KUHP Pasal 504 berbunyi :

1) Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
2) Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

c) Pengemis

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata "mengemis" , berasal dari kata "*emis*" dan punya dua pengertian, minta-minta dengan sedekah dan meminta dengan merendah-rendah dan penuh harapan. Sedangkan pengemis adalah orang yang melakukan tindakan minta-minta. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 di jelaskan bahwa Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.[34] Dalam Perda Kota Bekasi dijelaskan bahwa Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta ditempat umum mendapatkan belas kasihan dari orang lain.[35]

Pengemis ialah orang yang meminta suatu hal pada seseorang karena membutuhkan uang, makanan, tempat tinggal atau hal lainnya dari orang yang mereka temui dengan meminta. Sekarang banyak cara yang dilakukan orang untuk melakukan tindakan mengemis dimuka umum antara lain dengan menjadikan keterbatasan fisik mereka, membawa anak-anak dibawah umur bahkan masih kondisi bayi, menjadikan dirinya dengan cara merubah diri dengan hal yang menarik dan aneh semua itu dilakukan agar dapat simpati dan belas kasihan dari orang yang berada di tempat itu.

[34] Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Pasal 1 Ayat (2).
[35] Peraturan Wali Kota Bekasi Nomor 99 Tahun 2017, tentang Pedoman Pelaksanaan Penyelengaraan dan Penanganan Kesejahteraan, Pasal 1 Ayat (36)

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

2. Penegakan Hukum Pidana Tindakan Mengemis Di Muka Umum.

Dalam ranah hukum pidana penegakan hukum pidana (*criminal law enforcement*) merupakan upaya untuk menegakkan norma hukum pidana beserta segala nilai yang ada dibelakang norma tersebut (*total enforcement*) yang dibataasi oleh "*area of no enforcement*" melalui hukum acara pidana atau ketentuan khusus lain, untuk menjada keseimbangan antara kepentingan negara, kepentingan umum dan kepentingan pribadi (*full enforcement*). Penampilan nyata dari potret penegakan hukum "*actual enforcement*" yang terjadi merupakan hasil akhir akibat keharusan dilakukanya diskresi (*individual choise or judgement*) baik yang memiliki dasar hukum maupun yang tanpa dasar hukum akibat berbagai kelemahan yang melekat pada sistem hukum yang ada baik yang bersifat struktural, substansial maupun budaya hukum.[36] Aplikasi hukum pidana dalam kehidupan sehari-hari tentu tidak hanya sekedar formulasi Undang-Undang saja, tetapi juga penerapan Undang-Undang tersebut dalam permasalahan secara nyata atau dapat dikatakan penegakan hukumnya.

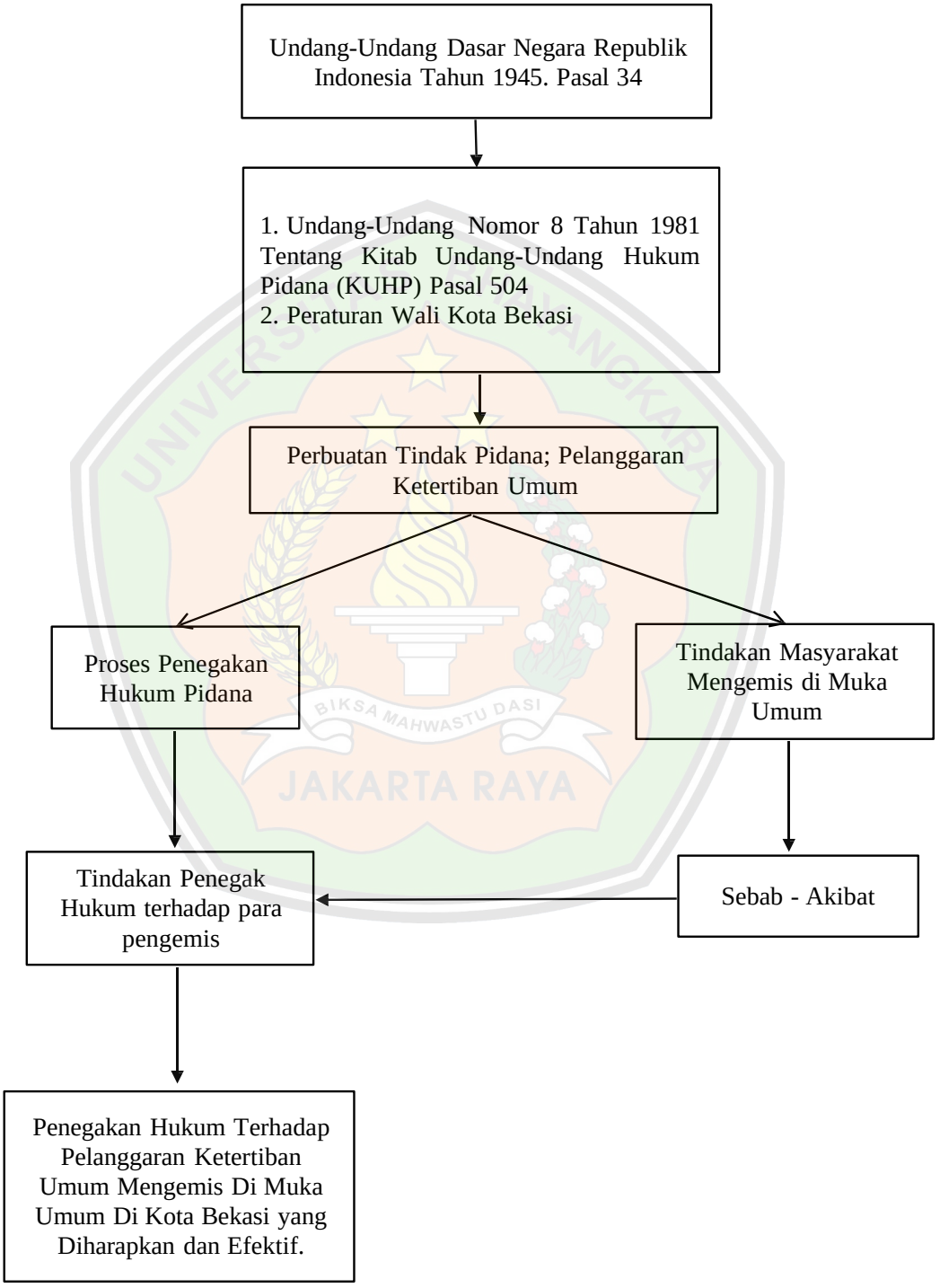
Menurut Satjipto Raharjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagiannya. Ini berarti penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep-konsep tersebut menjadi kenyataan.[37] Penegakan hukum terhadap para pengemis dilakukan oleh penegak hukum yaitu Satuan Polisi Pamong Praja (Salpol PP). Diatur dalam kebijakan Pasal 148 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, berlaku asas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis* yang mengesampingkan kewenangan polisi dalam menindak dan menertibkan pidana pelanggaran mengemis dan disinilah peran pengambil alihan oleh Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) dalam menertibkan keamanan terhadap tindak pidana pelanggaran mengemis di muka umum.

[36] Rahman Hakim, *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana dan Perdata*, Yogyakarta: Deepublish, 2020, hlm. 6.
[37] Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, Cet. ke-2, Jakarta: Buku Kompas, 2006, hal. 169.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

1.4.3. Kerangka Pemikiran.

Kerangka pemikiran adalah suatu diagram yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian.



1.5. Sistematika Penulisan

Skripsi ini berjudul "IMPLEMENTASI PENEGAKAN HUKUM PIDANA DALAM PASAL 504 KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA TERKAIT LARANGAN MENGEMIS DI MUKA UMUM" (STUDI KASUS DI KOTA BEKASI). Penulisan Skripsi ini terdiri dari 5 Bab yang mana dalam uraian-uraiannya juga didukung oleh beberapa sub bab yang dapat menunjang pembahasan setiap Bab tersebut.

Bab pertama berisi pendahuluan. Pendahuluan merupakan bagian awal yang memberikan gambaran umum tentang penelitian, dimana dalam pendahuluan ini dimuat beberapa sub bab, yakni : Latar Belakang Masalah, Identifikasi dan Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual, dan Kerangka Pemikiran, serta Sistematika Penulisan.

Bab kedua berisi tinjauan pustaka. Tinjauan pustaka merupakan kajian akademik yang bersifat ilmiah. Penulisan kajian pustaka yang sistematis akan memudahkan dalam memahami konsep dari penelitian. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, peneliti akan memaparkan beberapa sub bab kajian yang akan mampu memberikan pemahaman terkait dengan konsep yang akan dibahas dalam penelitian ini. Adapun sub bab tersebut adalah : 1) Tinjauan Umum Tindak Pidana, 2) Tinjauan Umum Penegakan Hukum, 3) Peraturan Perundang-Undangan Terkait Tindak Pidana Pengemis, 4) Tinjauan Umum Pemidanaan atau Pemberian Sanksi.

Bab ketiga berisi metode penelitian. Dalam bab metode penelitian ini, peneliti akan memuat beberapa subbab terkait dengan metode yang digunakan dalam penelitian, yakni : 1) Jenis Penelitian; 2) Pendekatan Penelitian; 3) Sumber Bahan Hukum; 4) Metode Pengumpulan Bahan Hukum; 5) Metode Analisis Bahan Hukum; 6) Lokasi Penelitian.

Bab keempat berisi Pembahasan dan Hasil Penelitian. Pada bagian ini, peneliti akan menguraikan hasil dari penelitian yang akan dibahas ke dalam dua sub bab. Pertama yaitu bagaimana implementasi penegakan hukum terkait dengan tindak pidana pasal 504 KUHP tentang mengemis di muka umum ?. Kedua yaitu apa saja kendala atau faktor-faktor yang menjadikan hambatan dalam penegakan hukum pidana pasal 504 KUHP tentang mengemis di muka umum?.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022

Bab Kelima berisi penutup. Dalam bab penutup ini, akan diuraikan kesimpulan dari hasil penelitian yang akan diuraikan secara ringkas dan terfokus pada rumusan masalah yang diangkat peneliti. Pada bab ini, peneliti juga akan memberikan saran yang berkaitan dengan masalah-masalah yang telah dibahas sebelumnya.

Implementasi Penegakan.., Harmoko, Fakultas Hukum, 2022