

**PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP TINDAKAN
PENGGELANDANGAN DAN PENGEMISAN
DI TEMPAT UMUM
(Studi Dinas Sosial Kota Medan)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

WILLIAM TIYUDHA
1506200215



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2020**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : WILLIAN TIYUDHA
NPM : 1506200215
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM PIDANA
JUDUL SKRIPSI : PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP TINDAKAN PENGELANDANGAN DAN PENGEMISAN DI TEMPAT UMUM (Studi Dinas Sosial Kota Medan)
PEMBIMBING : MHD. TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
8 Okt / 2019	Perbaiki Abstrak, Kata pengantar dan penulisan margin	
14 - 10 / 2019	bab belatun harus memuat Disregu dan Desakannya	
24 - 10 / 2019	Penulisan melaalahi detubali	
12 - 11 / 2019	grafika drup pertungar keuancara	
26 - 11 / 2019	terjua pustaba depelmbiki	
17 - 12 / 2019	BAB III Hasil penelitian di fakultas	
24 - 1 / 2020	BAB III kesimpulan & saran dipat baik	
10 - 3 / 2020	AKK Saas meza Hissu	

Diketahui,
Dekan Fak. Hukum UMSU

(Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H)

Pembimbing

(MHD. TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H)



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : WILLIAM TIYUDHA
NPM : 1506200215
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM PIDANA
JUDUL SKRIPSI : PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP TINDAKAN PENGGELANDANGAN DAN PENGEMISAN DI TEMPAT UMUM (Studi Dinas Sosial Kota Medan)

**Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian**

Medan, 10 Februari 2020

DOSEN PEMBIMBING

MHD TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H

NIDN: 0018098801

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : WILLIAM TIYUDHA
NPM : 1506200215
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM PIDANA
JUDUL SKRIPSI : PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP TINDAKAN PENGGELANDANGAN DAN PENGEMISAN DI TEMPAT UMUM (Studi Dinas Sosial Kota Medan)

PENDAFTARAN : 15 Juli 2020

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIP: 196003031986012001


MHD TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H
NIDN: 0018098801



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, Tanggal 05 Agustus 2020 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : WILLIAM TIYUDHA
NPM : 1506200215
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM PIDANA
JUDUL SKRIPSI : PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP TINDAKAN PENGGELANDANGAN DAN PENGEMISAN DI TEMPAT UMUM (Studi Dinas Sosial Kota Medan)
Dinyatakan : (B/A) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

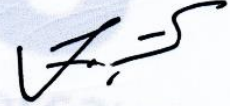
Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Pidana.

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris


Dr. IDA HANIFAH, SH., M.H.
NIP: 196003031986012001


FAISAL, SH., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. MHD TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H
2. NURUL HAKIM, S.Ag., M.A
3. RACHMAD ABDUH, S.H., M.H

1. 
2. 
3. 



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **WILLIAM TIYUDHA**
NPM : 1506200215
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Pidana
Judul Skripsi : **PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP
TINDAKAN PENGGELANDANGAN DAN
PENGEMISAN DI TEMPAT UMUM (Studi Dinas
Sosial Kota Medan**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, 8 Juli 2020
Saya yang menyatakan


WILLIAM TIYUDHA

ABSTRAK

PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP TINDAKAN PENGELANDANGAN DAN PENGEMISAN DI TEMPAT UMUM (Studi Dinas Sosial Kota Medan)

WILLIAM TIYUDHA

Tindakan pengelandangan dan pengemisan yang dapat dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana yaitu jika tindakan tersebut dianggap sebagai pelanggaran (*overtredingen*) di bidang ketertiban umum. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 504 dan 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sedangkan secara khusus untuk penegakan hukum terhadap pengelandangan dan pengemisan di Kota Medan juga diatur di dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pegemisan Serta Praktek Susila di Kota Medan.

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui bentuk tindakan pengelandangan dan pengemisan di tempat umum, untuk mengetahui penegakan hukum terhadap bentuk pengelandangan dan pengemisan serta mengetahui kendala dan upaya dalam penegakan hukum pengelandangan dan pengemisan yang dihadapi oleh Dinas Sosial Kota Medan. Penelitian yang dilakukan adalah penelitian yuridis empiris yang diambil dari data primer dengan melakukan wawancara di Dinas Sosial Kota Medan dan data sekunder dengan mengelola data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Alat pengumpul data yaitu melalui wawancara dengan Bapak Lamo M.Tobing Selaku Pelaksana Pengadministrasi Rehabilitasi Masalah Sosial/Kordinator URC dan studi kepustakaan di Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa bentuk tindakan pengelandangan dan pengemisan yang dilakukan di tempat umum yaitu berupa berkelompok atau perorangan dengan cara apapun untuk mempengaruhi/ menimbulkan belas kasihan orang lain. Bentuk penegakan hukum terhadap tindakan pengelandangan dan pengemisan di Kota Medan belum efektif menggunakan ketentuan pidana pelanggaran ketertiban umum sebagaimana diatur Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP serta Pasal 5 ayat (1) Perda Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemisan Serta Praktek Susila di Kota Medan. Adapun kendala Dinas Sosial Kota Medan dalam melakukan penegakan hukum terhadap tindakan pengemis terdiri atas: struktur hukum yang tumpang tindih, substansi hukum tentang sanksi penindakan yang tidak dijalankan dan budaya hukum masyarakat yang masih rendah. sedangkan upaya-upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut antara lain: upaya represif berupa razia dan pembinaan gelandangan/pengemis, upaya prefentif berupa pendataan dan sosialisasi taraf kehidupan pada gelandangan/pengemis serta upaya rehabilitatif dengan memberi wadah panti sosial.

Kata Kunci: Gelandangan, Pengemis, Pidana, Penegakan Hukum.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb

Segala puji dan syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan berkah, rahmad dan hidayah-Nnya berupa karunia kesehatan dan ilmu pengetahuan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini guna melengkapi persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Adapun judul skripsi penulis adalah **“PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP TINDAKAN PENGGELANDANGAN DAN PENGEMISAN DI TEMPAT UMUM”**.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis telah berusaha sebaik mungkin namun karena keterbatasan yang dimiliki, penulis menyadari masih banyak kekurangan baik dari penyajian materi maupun penyampaiannya. Untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran bagi berbagai pihak guna memberikan masukan demi kesempurnaan skripsi ini.

Dalam masa penulisan skripsi ini penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulis banyak sekali menerima bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Agussani, M.AP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Ibu Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Faisal, S.H., M.Hum selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

4. Bapak Zainuddin, S.H., M.H selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Ibu Dr. Ida Nadirah, S.H., M.H selaku Ka. Bagian Pidana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
6. Bapak Mhd. Teguh Syuhada Lubis, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia dengan teliti memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penyusunan skripsi ini.
7. Kepada teman-teman saya Teguh Arif Rufmana, Joppy Girsang, Yuda Iswanda, Will Clinton Pangaribuan, Husni Soraya, Rabiatul Husna.
8. Dan semua teman-teman yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu (terimakAsih atas bantuannya).

Paling utama dan terkhususnya, Penulis ingin mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Orangtua No.1 di dunia Ibunda Warniati dan Ayahanda Alm. Wahyudha serta adik-adik saya yang saya sayangi. Bersyukur atas limpahan cinta dan kasih sayang, perlindungan, pengorbanan, perjuangan dan doa. Sungguh surgalah yang pantas menjadi ganjarannya.

Akhirnya sembari mengucapkan puji syukur kepada Allah SWT atas segala rahmat dan karuniaNya, penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat baik penulis sendiri maupun bagi para pembaca dan dapat digunakan untuk tujuan bangsa dan negara.

Medan, 28 Juli 2020

WILLIAM TIYUDHA

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	6
2. Faedah Penelitian	7
B. Tujuan Penelitian	8
C. Definisi Operasional	8
D. Keaslian Penelitian	10
E. Metode Penelitian	11
1. Sifat Penelitian	12
2. Sumber Data	13
3. Alat Pengumpul Data	14
4. Analisis Data	15
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	16
A. Penegakan Hukum	16
B. Pidana	22
C. Gelandangan dan Pengemis	24

BAB III. HASIL DAN PEMBAHASAN	29
A. Bentuk Tindakan Penggelandangan Dan Pengemisan Yang Dilakukan Di Depan Umum	29
B. Bentuk Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindakan Penggelandangan Dan Pengemisan Yang Dilakukan Di Depan Umum.....	37
C. Kendala Dan Upaya Dinas Sosial Kota Medan Dalam Melakukan Penegakan Hukum Terhadap Tindakan Pengemis Di Tempat Umum	47
BAB IV. KESIMPULAN DAN SARAN	70
A. Kesimpulan	70
B. Saran	71

DAFTAR PUSTAKA

LEMBAR HASIL WAWANCARA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-undang Dasar 1945 adalah Landasan Konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia. Para pendiri negara ini telah merumuskannya, sejak Bangsa Indonesia Merdeka dari jajahan kolonialisme. UUD 1945 adalah sebagai hukum dasar tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan bangsa dan bernegara. UUD 1945 telah di amandemen empat kali pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 yang telah menghasilkan rumsan Undang-undang Dasar yang jauh lebih kokoh menjamin hak konstitusional warga negara. Gelandangan dan anak jalanan, pemerintah, dan UUD 1945 Pasal 34 ayat 1 saling berhubungan, UUD 1945 Pasal 34 ayat 1 yang berbunyi fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. UUD 1945 tersebut mempunyai makna bahwa Gelandangan dan pengemis serta anak jalanan dipelihara atau diberdayakan oleh negara yang dilaksanakan oleh pemerintah. 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. 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 Gelandangan dan Pengemis. Masih banyak terlihat di perkotaan dan

daerah para Gelandangan dan Pengemis di jalanan, pusat keramaian, lampu merah, tempat ibadah, sekolah maupun kampus.¹

Keberadaan gelandangan dan pengemis sudah menjadi bagian dari kehidupan di kota-kota besar di Indonesia terutama di kota medan, gelandangan dan pengemis sering terlihat di pinggiran jalan, di depan toko-toko dan melakukan tindakan minta-minta di tempat umum.

Mengemis dan bergelandang sudah menjadi pilihan bagi orang-orang yang tidak dapat bersaing di tengah kehidupan masyarakat dengan alasan sempitnya lapangan pekerjaan dan kurangnya pendidikan serta tidak adanya keterampilan dalam suatu bidang tertentu. Menyebabkan mengemis dan bergelandang merupakan pilihan yang tepat untuk memenuhi kebutuhan kehidupan ekonomi mereka sehari-hari dengan mengharapkan belas kasihan orang lain. Dimana melakukan tindakan mengemis dan bergelandangan 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 minta-minta di tempat umum dan bergelandang dianggap sebagai penyakit masyarakat serta tidak sesuai lagi dengan norma-norma hukum yang ada.

Tindakan bergelandang dan mengemis di tempat umum dapat dikategorikan sebagai bentuk kejahatan, dilihat dari aspek sosial dalam ilmu kriminologi di mana penjahat adalah orang yang gagal menyesuaikan diri dengan

¹ Anonim. "Gepeng Anak Jalanan Pemerintah dan UUD 1945". Melalui www.kompasiana.com, diakses pada 23 Desember 2019, Pukul 07.15 wib.

norma masyarakat, sehingga tingkah lakunya tidak dapat dibenarkan oleh masyarakat.²

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. Sedangkan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 menjelaskan dalam pasal 1 huruf F, Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat-tempat umum. Huruf G menjelaskan, Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara baik berupa mengamen dan alasan lainnya untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Menurut Syari'at Islam ada tindakan minta-minta yang dilarang dalam Islam, meminta-minta dengan menipu dan tanpa adanya keperluan yang mendesak. Diriwayatkan dari sahabat ‘Abdullah bin ‘Umar Radhiyallahu ‘anhuma, ia berkata: Rasulullah Shallallahu’alaihi wa salam bersabda: *“seseorang senantiasa meminta-minta kepada orang lain sehingga ia akan datang pada hari Kiamat dalam keadaan tidak ada sekerat daging pun di wajahnya”*. Diriwayatkan dari Hubsyi bin Junaadah Radhiyallahu ‘anhu, ia berkata: Rasulullah Shallallahu’alaihi wa sallam bersabda: *“Barang siapa minta-minta*

² Nursariani Simatupang dan Faisal. 2017. *Kriminologi*. Suatu Pengantar. Medan: Pustaka Prima, halaman 96.

kepada orang lain tanpa adanya kebutuhan, maka seolah-olah ia memakan bara api". Diriwayatkan dari Samurah bin Jundub Radhiyallahu'anhu, ia berkata: Rasulullah Shallallahu'alaihi wa sallam bersabda: "*Minta-minta itu merupakan cakaran, yang seseorang mencakar wajahnya dengannya, kecuali jika seseorang meminta kepada penguasa, atau atas suatu hal atau perkara yang sangat perlu*".³

Salah satu bentuk pelanggaran hukum yang dilakukan oleh tindakan bergelandang dan mengemis adalah pelanggaran terhadap pasal 504 dan 505 Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Tindakan mengemis dan bergelandang di tempat umum di atur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana pada pasal 504 ayat 1 dan 2, "Barang siapa minta-minta (mengemis) ditempat umum dihukum karena minta-minta, dengan kurungan selama-lamanya enam minggu". Pada ayat 2, "Minta-minta yang dilakukan bersama-sama oleh 3(tiga) orang atau lebih, yang masing-masing umurnya lebih dari 16 tahun, dihukum kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan.

R. Soesilo berpendapat, 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.⁴

³ Anonim. "*Hukum Meminta-minta Mengemis Menurut Syariat Islam*". Melalui www.almanhaj.or.id, diakses pada 31 Juli 2019, Pukul 11.20 wib.

⁴ R. Soesilo. 1986. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia, halaman 327.

Mengenai tindakan bergelandang pada KUHP Pasal 505 ayat 1 dan 2, *“Barangsiapa dengan tidak mempunyai pencarian mengembara kemana-mana, dihukum karena pelancongan, dengan kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan. Dan pada pada ayat 2”*. Pelancongan yang dilakukan bersama-sama oleh 3 (tiga) orang atau lebih yang masing-masing umurnya lebih dari 16 tahun, dihukum kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan.

R. Soesilo juga berpendapat, pelancong adalah mengembara, gelandang atau bertualang, artinya berkelana kesana-kemari berpindah-pindah dari satu tempat ketempat yang lain. Biasanya dilakukan dengan minta-minta kesana-kemari.⁵ Ketentuan pidana juga diatur dalam PERDA Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 pasal 5 ayat 1 dan 2, *“Barang siapa yang melanggar ketentuan pasal 2 peraturan daerah ini diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah)”*. Pada ayat 2, *“Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah pelanggaran”*.

Ketentuan Pasal 2 adalah dilarang melakukan penggelandangan dan pengemisan berkelompok atau perorangan atau dengan cara apapun dengan mempengaruhi/menimbulkan belas kasihan orang lain. Sebagaimana diterangkan dalam pasal 5 PERDA Nomor 6 Tahun 2003 Kota Medan dan pasal 504,505 KUHP maka kegiatan bergelandang dan mengemis di tempat umum dapat dikenakan sanksi pidana terhadap barang siapa yang melakukan tindakan bergelandang dan mengemis di Kota Medan.

⁵ *Ibid.*, halaman 327.

Tindakan penggelandangan dan pengemisian 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 penggelandangan dan pengemisian di tempat umum hampir tidak pernah diterapkan dalam upaya melakukan penegakan hukum terhadap tindakan penggelandangan dan pengemisian di tempat umum. Diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan sosial. Upaya yang dilakukan adalah melakukan rehabilitasi melalui panti sosial dimana upaya ini yang sering di terapkan dalam penegakan hukum terhadap tindakan penggelandangan dan pengemisian.

Dalam undang-undang yang di uraikan diatas tidak mengatur mengenai penegakan hukum pidana atau tidak menyebutkan mengenai ketentuan pidana, dimana ada perbedaan aturan yang mengatur mengenai tindakan penggelandangan dan pengemisian di tempat umum sebagai suatu pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi pidana. Ketentuan pidana ataupun pasal yang mengtur mengenai saksi pidana seperti kehilangan eksistensinya dalam upaya melakukan penegakan hukum terhadap tindakan penggelandangan dan pengemisian yang merupakan bentuk pelanggaran. Peristiwa yang sering terjadi Gelandangan dan Pengemis sudah menjadi pekerjaan dengan penghasilan yang tidak sedikit dimana menjadi kesempatan bagi oknum-oknum tertentu menjadikan penggelandangan dan pengemisian menjadi pekerjaan utama untuk menghasilkan keuntungan. Dikutip dari beberapa surat kabar banyak dijumpai gelandangan dan pengemis yang

terjaring Razia menyimpan uang hasil mengemis hingga puluhan juta jumlahnya, salah satunya “leonard” yang merupakan pengemis yang terjaring Razia Petugas Dinas Sosial Jakarta barat yang didapati menyimpan uang 28,8 juta didalam kantong plastik yang merupakan hasil dari minta-minta selama setahun⁶ serta pengemis yang mengaku berpenghasilan 520 ribu dalam jangka waktu enam jam perharinya terjaring Razia oleh Petugas Dinas Sosial Kota Medan.⁷ Perlu tindakan represif atau penegakan hukum pidana agar tercipta efek jera. Sebagai bentuk kepastian hukum agar menjadi kontrol sosial.

Prof. 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-masa yang akan datang.⁸ Suatu peraturan perundang-undangan yang dikatakan baik, belum cukup apabila hanya memenuhi persyaratan-persyaratan filosofi/ideologis dan yuridis saja, karena secara sosiologis peraturan tadi juga harus berlaku. Hal ini bukan berarti setiap peraturan perundang-undangan harus segera diganti apabila ada gejala-gejala bahwa peraturan tadi tidak hidup.⁹

⁶ Anonim. “Pria Ini Kumpulkan Uang Puluhan Juta Rupiah Dari Hasil Mengemis di Jalanan Jakarta”. Melalui www.tribunnews.com, diakses pada 23 Desember 2019, Pukul 08.06 wib.

⁷ Anonim. “Penghasilan Pengemis Per Hari Bikin Netizen Terkejut”. Melalui www.sumsel.tribunnews.com, diakses pada 23 Desember 2019, Pukul 07.58 wib.

⁸ Barda Nawawi Arief. 2011. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Semarang: Kencana, halaman 26.

⁹ Soerjono Soekanto. 1988. *Pokok Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 22.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik mengangkat proposal skripsi ini dengan judul: **“Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindakan Penggelandangan Dan Pengemis Di Tempat Umum (Studi Dinas Sosial Kota Medan)”**.

1. Rumusan masalah

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

- a. Bagaimana bentuk tindakan penggelandangan dan pengemis yang dilakukan di depan umum?
- b. Bagaimana bentuk penegakan hukum pidana terhadap tindakan penggelandangan dan pengemis yang dilakukan di depan umum?
- c. Bagaimana kendala dan upaya Dinas Sosial kota Medan dalam melakukan penegakan hukum terhadap tindakan penggelandangan dan pengemis di tempat umum?

2. Faedah Penelitian

Penelitian yang dilakukan harus berfaedah baik secara teoritis maupun praktis. Faedah dari segi teoritisnya adalah faedah sebagai sumbangan baik kepada ilmu pengetahuan pada umumnya maupun kepada ilmu hukum pada khususnya. Dari segi praktisnya penelitian tersebut berfaedah bagi kepentingan Negara, bangsa, masyarakat dan pembangunan.

- a. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memeberikan kontribusi pembaca untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang hukum yang memeberikan solusi

dalam bidang hukum pidana terkait dengan Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindakan Penggelandangan dan Pengemisan di Tempat Umum. Dengan demikian pembaca atau calon peneliti lain akan mengetahui hal tersebut.

b. Secara Praktis

Secara praktis penulisan penelitian ini diharapkan bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan bagi para pihak baik bagi kepentingan Negara, Bangsa, Masyarakat yang membutuhkannya secara umum. Terutama bagi Mahasiswa Fakultas Hukum untuk dijadikannya sebagai acuan dalam melihat perkembangan yang terjadi dilapangan yang berkenaan dengan Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindakan Penggelandangan dan Pengemisan di Tempat Umum.

B. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan untuk diteliti antara lain:

1. Untuk mengetahui bentuk tindakan penggelandangan dan pengemisan yang dilakukan di depan umum di Kota Medan.
2. Untuk mengetahui bentuk penegakan hukum pidana terhadap tindakan penggelandangan dan pengemisan yang dilakukan di depan umum.
3. Untuk mengetahui kendala dan upaya Dinas Sosial kota Medan dalam melakukan penegakan hukum terhadap tindakan penggelandangan dan pengemisan di tempat umum.

C. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti. “Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindakan Penggelandangan

Dan Pengemisan Di Tempat Umum (Studi Dinas Sosial Kota Medan)”, maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Penegakan hukum adalah merupakan salah satu usaha untuk menciptakan tata tertib, keamanan dan ketentraman dalam masyarakat, baik itu merupakan usaha pencegahan maupun merupakan pemberantasan atau penindakan setelah terjadinya pelanggaran hukum, dengan lain perkataan, baik secara preventif maupun represif.¹⁰ Dalam hal ini, penegakan hukum yang dimaksud yaitu terhadap bentuk pengelandangan dan pengemisan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok.
2. Hukum Pidana adalah karakteristik hukum pidana yang membedakannya dengan hukum perdata. Dalam gugatan perdata pada umumnya, pertanyaan timbul mengenai berapa besar jika ada, tergugat telah merugikan penggugat dan kemudian pemulihan apa jika ada yang sepadan untuk mengganti kerugian penggugat. Dalam perkara pidana, sebaliknya, seberapa jauh terdakwa telah merugikan masyarakat dan pidana apa yang perlu dijatuhkan kepada terdakwa karena telah melanggar hukum (pidana).¹¹ Dalam hal ini, hukum pidana yang dimaksud yaitu yang dapat diterapkan terhadap bentuk pengelandangan dan pengemisan.
3. Pengelandangan dan Pengemisan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan

¹⁰ 1982. *Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. Departemen Kehakiman Republik Indonesia. Jakarta, halaman 1.

¹¹ Andi Hamzah. 2008. *Asas-asas Hukum Pidana*. Edisi Revisi. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 27.

yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat-tempat umum.¹² Serta orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara baik berupa mengamen dan alasan lainnya untuk mengharapkan belas kasih dari orang lain.¹³ Dalam hal ini, pengelandangan dan pengemisan yang dimaksud ialah pengelandangan dan pengemisan yang terjadi di Kota Medan.

D. Metode Penelitian

Metode atau metodologi diartikan sebagai logika dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dan teknik penelitian. Penelitian pada hakikatnya adalah rangkaian kegiatan ilmiah dan karena itu menggunakan metode-metode ilmiah untuk menggali dan memecahkan permasalahan, atau untuk menemukan sesuatu kebenaran dari fakta-fakta yang ada. Metode penelitian bertujuan untuk menjelaskan bagaimana penelitian itu dilakukan agar didapatkan hasil yang maksimal.¹⁴

1. Jenis Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum empiris data yang diambil langsung dari lapangan, berupa dokumen, wawancara, study lapangan dan sebagainya. Dilihat dari sudut sifatnya, penelitian terdiri dari 3 (tiga) jenis yaitu: penelitian eksploratoris, penelitian deskriptif dan penelitian eksplanatoris. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk

¹² Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003. Pasal 1 Huruf F.

¹³ Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003. Pasal 1 Huruf G.

¹⁴ Rahmat Ramadhani, Mhd Teguh Syuhada Lubis, Benito Ashdie, Hidayat. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: CV Pustaka Prima, halaman 19.

memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Deskriptif berarti bahwa analisis data bersifat deduktif berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi/hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya. Sesuai dengan pembagian jenis penelitian berdasarkan sifatnya seperti ini, maka penelitian ini bersifat deskriptif, maksudnya untuk memberikan gambaran atau keadaan hukum tentang, Penegakan hukum pidana terhadap tindakan penggelandangan dan pengemisan di tempat umum.

2. Sifat Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto dikatakan bahwa dari sudut sifatnya, maka penelitian dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu: (a) penelitian eksploratoris; (b) penelitian deskriptif; dan (c) penelitian eksplanatoris.¹⁵ Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya,¹⁶ dan bertujuan untuk mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.¹⁷

3. Sumber Data

Dalam penelitian hukum empiris maka sumber datanya adalah data yaitu data yang diperoleh langsung di lokasi tempat penelitian. Sumber data yang digunakan pada penelitian hukum yang berlaku:

¹⁵ Soerjono Soekanto. *Op. Cit.*, halaman 50

¹⁵ Zainuddin Ali. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 105-106.

- a. Data yang bersumber dari Hukum Islam yaitu Al-Qur'an dan Hadist (Sunnah Rasul). Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan. Data kewahyuan yang menjadi landasan skripsi ini yaitu hadist diriwayatkan dari sahabat 'Abdullah bin 'Umar Radhiyallahu 'anhuma dan hadist diriwayatkan dari Samurah bin Jundub Radhiyallahu'anhu, ia berkata: Rasulullah Shallallahu'alaihi wa sallam.
- b. Data primer yaitu data yang diambil langsung di lapangan. Dalam hal ini yaitu di Dinas Sosial kota Medan diartikan sebagai data yang diperoleh secara langsung mengenai perilaku hukum dari peristiwa tersebut.

Data sekunder yaitu data pustaka yang mencakup dokumen-dokumen publikasi tentang hukum meliputi: buku-buku teks, kamus-kamus hukum. Jurnal hukm dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Data sekunder terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang megikat, seperti Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Undang-undang Dasar 1945, Peraturan Daerah kota Medan Nomor 6 Tahun 2003, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-undang Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggara Kesejahteraan Sosial.
2. Bahan hukum sekunder yaitu, bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer seperti buku-buku, karya ilmiah, hasil penelitian dan Rancangan Undang-undang, yang terkait dengan pokok permasalahan penelitian ini.

3. Bahan hukum tersier yaitu, bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan skunder seperti Kmus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum serta melalui penelusuran dari internet.

4. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian ini dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu:

- a. Studi lapangan (*field research*) yaitu dilakukan dengan metode wawancara tertulis kepada narasumber langsung dengan Bapak Lamo M.Tobing Selaku Pelaksana Pengadministrasi Rehabilitasi Masalah Sosial/Kordinator URC Dinas Sosial kota Medan yang bertalian dengan judul penelitian guna menghimpun data primer yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.
- b. Studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu:
 - 1) *Offline*; yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung dengan mengunjungi toko-toko buku, perpustakaan (baik di dalam maupun di luar kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara) guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.
 - 2) *Online*; yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara searching melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.

5. Analisis Data

Untuk memecahkan masalah yang ada kemudian ditarik suatu kesimpulan dengan memanfaatkan data yang telah dikumpulkan melalui wawancara dan studi dokumen, maka hasil penelitian ini terlebih dahulu dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif, yaitu membahas hasil penelitian yang diuraikan dengan menggunakan kalimat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Penegakan Hukum

Hukum bertujuan mengatur tata tertib masyarakat. Agar tujuan hukum tersebut dapat terwujud, maka hukum menentukan norma-norma yang berisi perintah dan larangan, yang harus dipatuhi oleh setiap orang. Oleh karena itu, pelaksanaan hukum dapat dipaksakan. Paksaan seperti merupakan ciri khas hukum, jika dibandingkan dengan norma-norma lainnya. Selain itu, hukum pun menentukan bermacam-macam petunjuk tentang hubungan antara manusia yang satu dengan yang lain di dalam pergaulan hidup. Misalnya, larangan membunuh, larangan mencuri, perintah membayar pajak dan sebagainya.

Menurut metode monoisme, maka hukum adalah himpunan kaidah-kaidah atau *das sollen*, (metode deduktif) juga hukum adalah gejala masyarakat atau *das sein* (induktif). Metode dualisme merupakan gabungan antara metode deduktif dengan metode induktif, maka menurut metode dualisme hukum dalam himpunan kaidah-kaidah yang diterima dan dianut oleh masyarakat (*das sollen-das sein*) atau sebagai gejala masyarakat yang memang adanya diharuskan atau dilarang.

Supaya tujuan hukum tercapai, maka hukum harus ditaati dan dipatuhi oleh setiap orang. Pada gilirannya, untuk dapat dipatuhi secara sukarela, hukum harus sesuai dengan rasa keadilan manusia dalam pergaulan hidup.

Van Apeldoorn, hukum adalah suatu gejala sosial tidak ada masyarakat yang tidak mengenal hukum maka hukum itu menjadi suatu aspek dari kebudayaan seperti agama, kesusilaan, adat istiadat, dan kebiasaan.

E.Utrecht, menyebutkan hukum adalah himpunan petunjuk hidup perintah dan larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh seluruh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena itu pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan oleh pemerintah atau penguasa itu.¹⁸

Kapan tepatnya hukum mulai ada tidak dapat diketahui. Apabila ungkapan klasik “*ubi societas ibi ius*” diikuti, berarti hukum ada sejak masyarakat ada.¹⁹

Hukum itu bersifat abstrak. Artinya hukum memiliki sifat yang abstrak meskipun dalam aplikasinya dapat berwujud konkret, seperti yang terlihat dalam mekanisme peradilan dan pelaksanaan hukum, apabila terjadi perkara pidana atau konflik dalam masyarakat. Hukum jauh lebih luas dan sifatnya abstrak jika dibandingkan dengan proses peradilan dan hukum tertulis.²⁰ Berikut adalah beberapa defenisi hukum yang dikelompokkan menurut defenisi-defenisi yang terutama melihat hukum sebagai peraturan atau norma, yang dengan demikian defenisi-defenisi ini melihat hukum sebagai hukum normatif. Termasuk di sini antara lain:

1. Menurut John Austin, hukum positif adalah suatu perintah langsung atau tidak langsung dari seorang raja atau badan berdaulat dalam kedudukan sebagai yang superior secara politis. Defenisi ini biasanya disingkat sebagai hukum positif adalah perintah dari yang berdaulat (*positive law is*

¹⁸ Pipin Syarifin. 1999. *PIH Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Pustaka Setia, halaman 20-24.

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum. Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, halaman 41.

²⁰ Zaeni Asyhadie, Arief Rahman. 2012. *Pengantar Ilmu Hukum*. Mataram: PT Raja Grafindo Persada, halaman 11.

the command of the sovereignty). Mengapa digunakan istilah hukum positif (*positive law*), bukan sekedar hukum (*law*) saja, karena Austin menekankan bahwa hukum yang dimaksudkannya di sini adalah hukum yang dibuat oleh yang berdaulat dalam suatu Negara sehingga merupakan hukum yang benar-benar dapat diterapkan oleh penguasa Negara.

2. Menurut Hans Kelsen, hukum adalah suatu sistem norma-norma yang mengatur perilaku manusia. Yang dimaksud di sini yakni hukum terdiri atas norma-norma di mana dari norma-norma tersebut terbentuk suatu sistem.
3. Menurut Gustav Radbruch, hukum adalah kompleks aturan-aturan umum untuk hidup bersama manusia yang gagasan akhirnya berorientasi pada keadilan atau kemanfaatan.
4. Menurut J. van Kan dan J.H. Beekhuis, hukum adalah “suatu rumpunan kaidah-kaidah yang bersifat memaksa, atau dengan perkataan lain, suatu rumpunan pergaulan hidup yang bersifat memaksa.”
5. Menurut Bronwen Morgan & Karen Yeung, hukum adalah peraturan-peraturan yang berwenang yang didukung oleh kekuatan memaksa, yang dilaksanakan oleh Negara yang dibentuk secara sah.²¹

Secara umum, hukum adalah suatu sistem-sistem peraturan yang dijadikan alat untuk mengatur masyarakat dan untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan konkret dalam masyarakat. Hukum adalah peraturan tingkah laku manusia, yang diadakan oleh badan-badan resmi yang

²¹ Donald Albert Rumokoy, Frans Maramis. 2013. *Pengantar Ilmu Hukum*. Manado: PT Raja Grafindo Persada, halaman 11-13.

berwajib, yang bersifat memaksa, harus dipatuhi, dan memberikan sanksi tegas bagi pelanggar peraturan tersebut (sanksi itu pasti dan dapat dirasakan nyata bagi yang bersangkutan).

Hukum merupakan karya manusia berupa norma-norma yang berisikan petunjuk-petunjuk tingkah laku. Hukum juga merupakan pencerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan ke mana harus diarahkan. Oleh karena itu, pertama-tama hukum itu mengandung rekaman dari ide-ide yang dipilih oleh masyarakat tempat hukum itu diciptakan mengenai keadilan.

Hukum mengaitkan diri kepada masyarakat sebagai basis sosial. Ini berarti hukum harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan-kepentingan anggota-anggota masyarakat serta memberikan pelayanan. Hukum tidak selalu biasa memberikan keputusannya dengan segera, karena hukum membutuhkan waktu untuk menimbang-nimbang. Masyarakat tidak hanya ingin melihat keadilan diciptakan dalam masyarakat dan kepentingan-kepentingannya dilayani, melainkan ia juga menginginkan agar dalam masyarakat terdapat peraturan-peraturan yang menjamin kepastian dalam hubungan mereka satu sama lain.²²

Penegakan hukum yang mendekatkan hukum sebagai suatu *sollen gesetze* dalam kehidupan sehari-hari, maka pada saat itulah hukum itu diuji oleh dan diterapkan pada dunia kenyataan sehari-hari, sehingga terjadi proses interaksi yang melibatkan empat unsur, yaitu:

²² Sri Warjiyati. 2018. *Memahami Dasar Ilmu Hukum. Konsep Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, halaman 29.

- a. Kemauan hukum, artinya tujuan-tujuan dan janji-janji yang tercantum dalam peraturan hukum;
- b. Tindakan para penegak hukum;
- c. Struktur penegakan hukum;
- d. Pengaruh atau bekerjanya kekuatan-kekuatan yang berasal dari kenyataan kehidupan sehari-hari.

Apabila terjadi proses interaksi pada keempat unsur tersebut, maka menurut satjipto rahardjo akan menimbulkan kecenderungan terjadinya berbagai hal yang dikelompokkan ke dalam kejadian-kejadian yang menghambat terciptanya suatu penegakan hukum yang baik. Kejadian-kejadian yang dapat menghambat penegakan hukum tersebut, adalah sebagai berikut:

- 1) Kekeliruan dalam penafsiran hukum;
- 2) Kekurangan dalam kemampuan untuk mempertahankan integritas hukum;
- 3) Keinginan akan kekuasaan;
- 4) Penyuapan;
- 5) Pemanfaatan pekerjaan untuk tujuan-tujuan pribadi.²³

Penegakan aturan hukum bersifat memaksa. Peraturan hukum dibuat bukan untuk dilanggar namun untuk dipatuhi. Untuk menegakan hukum diatur pula mengenai aparat yang berwenang untuk mengawasi dan menegakannya meskipun dengan tindakan yang represif. Terdapat pula norma hukum yang bersifat fakultatif atau lengkap. Hukum memiliki sanksi dan setiap pelanggaran

²³ *Op. Cit.*, Halaman 182-183

atau perbuatan melawan hukum akan dikenakan sanksi yang tegas. Sanksi tersebut diatur dalam peraturan hukum.²⁴

Pendapat Aristoteles dalam karyanya *Rhetorica* mengatakan bahwa tujuan hukum ialah untuk menegakkan keadilan. Pendapat Drs. E. Utrecht, S.H., yang mengatakan bahwa tujuan hukum ialah untuk mencapai kepastian hukum.²⁵

Penegakan hukum dan keadilan merupakan serangkaian proses yang cukup panjang dan dapat melibatkan beberapa kewenangan instansi/aparat penegak hukum lainnya (di bidang penegakan hukum pidana melibatkan aparat penyidik/kepolisian, aparat penuntut umum/kejaksaan, aparat pengadilan, dan aparat pelaksana pidana).²⁶

Dengan berakhirnya pembuatan hukum sebagaimana telah diuraikan di atas, proses hukum baru menyelesaikan satu tahap saja dari suatu perjalanan panjang untuk mengatur masyarakat. Tahap pembuatan hukum masih harus disusul oleh pelaksanaannya secara konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Inilah yang dimaksud penegakan hukum itu.

Dalam bahasa Indonesia dikenal beberapa istilah di luar penegakan hukum tersebut, seperti “penerapan hukum”. Tetapi tampaknya istilah penegakan hukum adalah yang paling sering digunakan dan dengan demikian pada waktu-waktu mendatang istilah tersebut akan makin mapan atau merupakan istilah yang dijadikan (*coined*). Dalam bahasa asing kita juga mengenal berbagai peristilahan,

²⁴ *Op. Cit.*, Halaman 30-31

²⁵ Ridwan Halim. 2005. *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab. Edisi Kedua*. Bogor: Ghalia Indonesia, Halaman 72

²⁶ Barda Nawawi Arief. 2010. *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*. Semarang: Kencana, Hal 4

seperti: *rechtstoepassing*, *rechthshandhaving* (Belanda); *law enforcement, application* (Amerika).

Dalam struktur kenegaraan modern, maka tugas penegakan hukum itu dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif tersebut, sehingga sering disebut juga birokrasi penegakan hukum. Sejak Negara itu mencampuri banyak bidang kegiatan dan pelayanan dalam masyarakat, maka memang campur tangan hukum juga makin intensif, seperti dalam bidang kesehatan, perumahan, produksi, dan pendidikan. Tipe Negara yang demikian itu dikenal sebagai welfare state. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam (peraturan) hukum yang menangani bidang-bidang tersebut.²⁷

B. Tinjauan Umum Hukum Pidana

Pidana berasal kata *Straf* (Belanda), sering disebut dengan istilah hukuman. Istilah pidana lebih tepat dari istilah hukuman karena hukum sudah lazim merupakan terjemahan dari *recht*. Dapat dikatakan istilah pidana dalam arti sempit adalah berkaitan dengan hukum pidana. Pidana didefinisikan sebagai suatu penderitaan yang sengaja dijatuhkan /diberikan oleh Negara pada seseorang atau beberapa orang sebagai akibat hukum (sanksi) baginya atas perbuatannya yang telah melanggar larangan hukum pidana.²⁸

Menurut ketentuan pasal 10 KUHP terdapat beberapa jenis hukuman yang dapat dijatuhkan pada seseorang yang telah melakukan tindakan pidana, di mana hukuman yang akan dijatuhkan itu dapat berupa:

²⁷ Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum. Cetakan Keenam*. Semarang: PT Citra Aditya Bakti, Hal 181

²⁸<https://id.m.wikipedia.org/wiki/Pidana> diakses pada 4 september 2019 11.38 wib

- a. Pidana pokok:
 - 1. Pidana mati;
 - 2. Pidana penjara;
 - 3. Kurungan;
 - 4. Denda.
- b. Pidana tambahan:
 - a. Pencabutan hak-hak tertentu
 - b. Perampasan barang-barang tertentu
 - c. Pengumuman putusan hakim.²⁹

Jika kita memandang hukum sebagai kaidah, maka tidak boleh tidak, kita harus mengakui sanksi sebagai salah satu unsur esensialnya. Hampir semua yuris yang berpandangan dogmatik memandang hukum sebagai kaidah bersanksi yang didukung oleh otoritas tertinggi di dalam masyarakatnya. Apa yang dimaksud sanksi? Banyak defenisi ataupun deskripsi yang pernah dikemukakan oleh para pakar tentang pengertian sanksi itu, antara lain sebagai berikut.

- 1) Menurut Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo (1986:9)

“Sanksi tidak lain merupakan reaksi, akibat, atau konsekuensi pelanggaran kaidah sosial.”

- 2) Menurut H. van der Tas (1956:305)

“Sanctie, bekrachtiging (pengakuan); het gelding maken (pengesahan); goedkeuring, bevestiging (pembenaran, peneguhan, isbat); strafrechtelijk: straf (hukuman); dwangmaatregel, ook volenrechtelijk (sanksi).”

²⁹ Teguh Prasetyo. 2010. *Hukum Pidana. Edisi Revisi*. Yogyakarta: PT Raja Grafindo Persada, Hal 117

3) Menurut John A. Yogis, Q.C (1983:192)

“Sanction, a consequence or punishment for violation of accepted norms of social conduct which may be of two kinds: those that redress civil injuries (civil-sanction), and those that punish crimes (penal sanction).”

4) Menurut Running Press Dictionary of Law (1976:147)

“Sanction : power to enforce a law. Consent : condone.”

5) Menurut Charles F. Hemphill. Jr/Phillis D. Hemphill (1979:191)

*“Sanction : (1) The penalty or punishment for violating a law ; or a reward for obedience. (2) In internasional law, action by one or more state toward another state to force it to comply with legal obligations. (3) The act of a recognized authority ratifiling or confirming an action”.*³⁰

C. Tinjauan Umum Gelandangan dan Pengemis

Masalah kemiskinan hingga saat ini masih menjadi isu global. Artinya, kemiskinan tidak hanya menjadi masalah pokok di negara dunia ketiga, tetapi masih menjadi persoalan di negara industri maju. Hampir di semua negara berkembang, hanya sebagian penduduknya yang dapat menikmati hasil pembangunan, sisanya mayoritas penduduk hidup miskin. Kemiskinan merupakan kenyataan sosial yang tidak dapat dielakan oleh masyarakat. Selain dirasakan langsung oleh orang miskin, kemiskinan juga berakibat buruk bagi kehidupan umat manusia. Hal ini karena mata rantai kemiskinan adalah timbulnya masalah lain, seperti pengangguran, kelaparan, kebodohan, dan lainnya.³¹

³⁰ Achmad Ali. 2015. *Menguak Tabir Hukum. Edisi Kedua*. Jakarta: Kencana, halaman 63.

³¹ Beni Ahmad Saebani, Adon Nasrullah Jamaludin. 2017. *Sosiologi Perkotaan, Memahami Masyarakat Kota dan Problematikanya*. BANDUNG: CV Pustaka Setia, halaman 231

Kemiskinan diartikan sebagai suatu keadaan di mana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental, maupun fisiknya dalam kelompok tersebut. Menurut Sejarah, keadaan kaya dan miskin secara berdampingan tidak merupakan masalah sosial sampai saatnya perdagangan berkembang dengan pesat dan timbulnya nilai-nilai sosial yang baru. Dengan berkembangnya perdagangan ke seluruh dunia dan diterapkannya taraf kehidupan tertentu sebagai suatu kebiasaan masyarakat, kemiskinan muncul sebagai masalah sosial.³²

Minta-minta atau mengemis adalah meminta bantuan, derma, sumbangan, baik kepada perorangan atau lembaga. Mengemis itu identik dengan penampilan pakaian serba kumal, yang dijadikan sarana untuk mengungkapkan kebutuhan apa adanya. Hal-hal yang mendorong seseorang untuk mengemis-salah satu faktor penyebabnya-dikarenakan mudah dan cepatnya hasil yang didapatkan. Cukup dengan mengulurkan tangan kepada anggota masyarakat agar memberikan bantuan atau sumbangan.

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat-tempat umum. Sedangkan Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan

³² Soerjono Soekanto, Budi Sulistyowati. 2017. Sosiologi, Suatu Pengantar. JAKARTA: PT RajaGrafindo Persada, halaman 319.

berbagai cara baik berupa mengamen dan alasan lainnya untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.³³

Istilah “gepeng” merupakan singkatan dari kata gelandangan dan pengemis. Istilah gepeng, sering ditunjukkan kepada peminta-minta, musafir, pekerja jalanan, dan sebagainya. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, pengemis diartikan “orang minta-minta”, yang asal katanya dari kemis. Adapun kata Pengemis oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia termasuk pada PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial). Gelandangan dan pengemis hingga saat ini menjadi masalah di kota-kota besar. Permasalahannya sangat akumulatif, seperti kemiskinan, pendidikan rendah, minimnya keterampilan kerja yang dimiliki, lingkungan, sosial budaya, kesehatan, dan sebagainya. Adapun gambaran permasalahan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Masalah kemiskinan. Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan jangkauan pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi ataupun keluarga secara layak.
2. Masalah pendidikan. Pada umumnya tingkat pendidikan gelandangan dan pengemis relatif rendah sehingga menjadi kendala untuk memperoleh pekerjaan yang layak.

³³ Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larang Gelandangan Dan Pengemisan Serta Praktek Susila Di Kota Medan. Pasal 1 Huruf F dan G.

3. Masalah keterampilan kerja. Pada umumnya gelandangan dan pengemis tidak memiliki keterampilan yang sesuai dengan tuntutan pasar kerja.
4. Masalah sosial budaya. Ada beberapa faktor sosial budaya yang memengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis.
5. Rendahnya harga diri. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang mengakibatkan tidak adanya rasa malu untuk minta-minta.
6. Sikap pasrah pada nasib. Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
7. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang. Ada kenikmatan sendiri bagi sebagian besar gelandangan pengemis yang hidup menggelandang karena mereka merasa tidak terikat oleh peraturan dan norma yang kadang-kadang membebani mereka sehingga mengemis adalah salah satu mata pencarian.
8. Masalah kesehatan. Berdasarkan segi kesehatan, gelandangan dan pengemis termasuk kategori warga negara dengan tingkat kesehatan fisik yang rendah akibat rendahnya gizi makanan dan terbatasnya akses pelayanan kesehatan.³⁴

Menurut Depertemen Sosial RI gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal

³⁴ *Ibid.*, halaman 314-315.

dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Adapun pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Jadi, gelandangan dan pengemis adalah seseorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk Penggelandangan Dan Pengemis Yang Dilakukan di Tempat Umum

Gepeng (gelandangan dan pengemis) adalah seorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis. Oleh karena tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolong jembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari. Karakteristik dari gepeng (gelandangan dan pengemis) yaitu sebagai berikut:

1. Tidak memiliki tempat tinggal, yakni kebanyakan dari gepeng dan pengemis ini mereka tidak memiliki tempat hunian atau tempat tinggal mereka ini biasa mengembara di tempat umum.
2. Hidup di bawah garis kemiskinan, yakni para gepeng mereka tidak memiliki pengahsialan tetap yang bisa menjamin untuk kehidupan mereka kedepan bahkan untuk sehari hari saja mereka harus mengemis atau memulung untuk membeli makanan untuk kehidupannya.
3. Hidup dengan penuh ketidakpastian, yakni para gepeng mereka hidup menggelandang dan mengemis di setiap harinya mereka ini sangat memprihatikan karna jika mereka sakit mereka tidak bisa mendapat jaminan sosial seperti yang dimiliki oleh pegawai negeri yaitu ASKES untuk berobat dan lain lain.

4. Memakai baju yang compang camping, yakni gepeng bisanya tidak pernah menggunakan baju yang rapi atau berdasi melainkan baju yang kumal dan dekil.

Dampak dari gelandangan dan pengemis (gepeng) Dengan adanya para gelandangan dan pengemis yang berda di tempat tempat umum akan menimbulkan banyak sekali masalah sosial di tengah kehidupan bermasyarakat di antaranya:

- a. Masalah lingkungan (tata ruang)

Gelandangan dan pengemis pada umumnya tidak memiliki tempat tinggal tetap, tinggal di wilayah yang sebenarnya dilarang dijadikan tempat tinggal, seperti: taman taman, bawah jembatan dan pingiran kali. Oleh karna itu mereka di kota besar sangat mengganggu ketertiban umum, ketenangan masyarakat dan kebersihan serta keindahan kota.

- b. Masalah kependudukan

Gelandangan dan pengemis yang hidupnya berkeliaran di jalan - jalan dan tempat umum, kebanyakan tidak memiliki kartu identitas (KTP/KK) yang tercatat di kelurahan (RT/RW) setempat dan sebagian besar dari mereka hidup bersama sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah.

- c. Masalah keamanan dan ketertiban

Maraknya gelandangan dan pengemis di suatu wilayah dapat menimbulkan kerawanan sosial mengganggu keamanan dan ketertiban di wilayah tersebut.

d. Masalah kriminallitas

Memang tidak dapat kita sangkal banyak sekali faktor penyebab dari kriminal lintas ini di lakukan oleh para gelandangan dan pengemis di tempat keramaian mulai dari pencurian, kekerasan, hingga sampai pelecehan seksual ini kerap sekali terjadi.³⁵

Dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 disebutkan beberapa hal yang dikategorikan sebagai PMKS di antaranya: anak balita terlantar, anak terlantar, anak berhadapan dengan hukum, anak yang bermasalah sosial psikologis, anak jalanan, wanita rawan sosial ekonomi, korban tindak kekerasan, lanjut usia terlantar, penyandang cacat/penyandang disabilitas, tuna susila, pengemis, gelandangan, kelompok minoritas, bekas warga binaan lembaga pemasyarakatan, korban penyalagunaan narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya; keluarga fakir miskin; keluarga berumah tidak layak huni; keluarga bermasalah sosial psikologis; komunitas adat; korban bencana alam; korban bencana sosial atau pengungsi; pekerja migran bermasalah sosial; orang dengan HIV/AIDS; keluarga rentan; dan korban perdagangan orang (trafficking).³⁶

Bersamaan dengan hal tersebut, Peraturan Daerah Kota Medan Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gepeng serta Praktek Susila di Kota Medan dalam penjelasannya pada Pasal 1 huruf F menyatakan bahwa gelandangan adalah orang yang hidupnya mengembara dan tidak

³⁵ Editor Dinas Sosial Kota Buleleng. 2018. "*Gelandang dan Pengemis*". Melalui www.bulelengkab.go.id, diakses Senin 10 November 2019, Pukul 00.34 wib.

³⁶ Beni Ahmad Saebani, Adon Nasrullah Jamaludin, Op. Cit., Halaman 311-312

mempunyai tempat tinggal serta pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu hidupnya berpindah-pindah dari satu tempat umum ke tempat umum lainnya. Sedangkan menurut Pasal 1 huruf G menjelaskan bahwa pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dari meminta-minta atas belas kasihan orang lain salah satu alasannya adalah mengamen dan alasan lainnya.

Pengertian lain bahwa gelandangan berasal dari gelandang yang berarti selalu mengembara atau berkelana (lelana). Dengan strata demikian, gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran di dalam kota, makan-minum serta tidur di sembarang tempat. Jadi, ada 3 gambaran umum tentang gelandangan dan pengemis, yaitu:

1. Sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakat;
2. Orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai;
3. Orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan.³⁷

R.Soesilo menjelaskan bentuk-bentuk tindakan minta-minta atau mengemis dapat dilakukan dengan meminta secara lisan, tertulis atau memakai gerak-gerik. Menjual lagu-lagu dengan jalan menyanyi main biola, gitar, angklung, seruling, musik dsb. Menyodorkan permainannya sepanjang toko-toko dan rumah-rumah yang biasa dilakukan dikota-kota besar, dapat masuk dalam pengertian pengemis. Sedangkan untuk pelancong atau mengembara,

³⁷ *Ibid.*, halaman 312-313.

gelandangan, atau bertualang, artinya berkelana kesana-kemari berpindah-pindah dari satu tempat ketempat yang lain.³⁸

Engku Kuswarno (197-198) membagi 3 (tiga) kategori pengemis sebagai berikut:

- a. Pengemis berpengalaman, yaitu pengemis yang menetapkan hidupnya sebagai peminta-minta. Sebetulnya mereka masih memiliki peluang lain, tetapi mengemis sudah menjadi pilihan dalam pekerjaannya sehingga sulit dilepaskan karena sudah menjadi kebiasaannya.
- b. Pengemis kontemporer, yaitu pengemis masa kini. Kontemporer artinya mengikuti perkembangan kebutuhan kekinian, hidup untuk hari ini atau dalam taraf jangka pendek, misalnya untuk kehidupan sehari-hari. Pengemis model ini terbagi dua, yaitu kontinu dan temporer.
- c. Pengemis berencana, yaitu pengemis ini melakukan kegiatannya untuk tujuan atau rencana tertentu, misalnya hasil yang mereka dapatkan ditabung atau digunakan untuk membeli sesuatu yang dapat dijadikan investasi, seperti emas dan sebagainya.³⁹

Buletin Direktorat Rehabilitasi Tuna Sosial-Depsos RI (1993:21) menyatakan, orang-orang yang melakukan tindakan mengemis yang penghidupannya diperoleh dari minta-minta di tempat umum dan dengan mendatangi rumah-rumah penduduk, dan diklarifikasikan sebagai berikut:⁴⁰

³⁸ R.Soesilo, *Op. Cit.*, halaman 327.

³⁹ Beni Ahmad Saebani, Adon Nasrullah Jamaludin, *Op. Cit.*, halaman 313.

⁴⁰ Koko Indra Kesuma. 2014. "Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara". *Jurnal Administrasi Publik, JAP Vol.2, No.1*. Diterbitkan oleh Universitas Medan Area, halaman 79.

- a. Tempat tinggal yakni, perumahannya biasanya membaur dengan penduduk umum di perkampungan sesuai dengan norma sosial masyarakat yang berlaku.
- b. Mata pencaharian yakni, meminta-minta belas kasihan orang lain di tempat-tempat umum atau di rumah-rumah penduduk, sehingga hidupnya tergantung dan menjadi parasit bagi orang lain.
- c. Besarnya penghasilan cukup memadai yakni, antara Rp. 60.000,- s.d Rp. 150.000,- lebih per bulan.
- d. Perilaku kesehatan yakni, wajar, baik mengenai mutu gizi makanan, pemeliharaan badan, pakaian, papan, lingkungan maupun mengenai perawatan dan pengobatan.
- e. Perilaku sosial kemasyarakatan yakni, mengikuti perilaku sosial kemasyarakatan pada umumnya.
- f. Perilaku moral keagamaan yakni, wajar, sesuai dengan kehidupan masyarakat di lingkungannya.

Menurut Artidjo Alkostar, pengemis adalah orang yang pekerjaannya meminta-minta hanya saja kondisi badannya mereka ada yang sehat dan ada yang sakit. Berdasarkan definisi dan istilah-istilah yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli diatas tentang gelandangan dapat ditujukan kepada pemulung, pengemis, pekerja seksual, anak terlantar, orang cacat, orang gila (psikotik) yang hidup jalanan.

Gelandangan dan pengemis adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat,

serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang layak. Permasalahan yang timbul akibat adanya gelandangan dan pengemis akan membawa pengaruh yang kurang baik terhadap kehidupan masyarakat, terutama bagi masyarakat kota. Baik pengaruh tersebut secara langsung maupun tidak langsung yang jelas dapat diamati dan diteliti pada saat ini banyaknya dan semakin terus bertambah jumlah gelandangan dan pengemis di perkotaan, dan hal ini akan membuat daerah suasana kota menjadi kotor.⁴¹

Berdasarkan hasil wawancara ditemukan bahwa permasalahan yang dihadapi gelandangan dan pengemis tersebut dapat dibagi 2 (dua) yaitu, permasalahan internal dan eksternal. Permasalahan internal terdiri atas: pertama, rendahnya kepercayaan diri mereka untuk bekerja di sektor-sektor lainnya seperti berdagang atau bekerja memberikan jasa. Kedua, rendahnya kesadaran dan tanggungjawab sosial yang mengakibatkan adanya asumsi bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan yang pada akhirnya mengakibatkan tidak adanya rasa malu untuk meminta-minta. Sedangkan untuk permasalahan eksternal yang dihadapi oleh gelandangan dan pengemis terdiri atas tidak memiliki keterampilan kerja praktis, tingkat pendidikan serta ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti: makanan, pakaian, tempat tinggal, pendidikan dan kesehatan.⁴²

⁴¹ *Ibid.* halaman 33-34

⁴² Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Lamo M.Tobing Selaku Kepala Unit Kordinator URC di Dinas Sosial Kota Medan, Jumat, 15 November 2019, Pukul 10.00 wib.

Adapun bentuk-bentuk pengelandangan dan pengemisan sesuai ketentuan Pasal 2 Perda Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemisan Serta Praktek Susila di Kota Medan yakni sebagai berikut:

- 1) Dilarang melakukan penggelandangan dan pengemisan berkelompok atau perorangan atau dengan cara apapun dengan mempengaruhi/menimbulkan belas kasihan orang lain;
- 2) Dilarang dengan sengaja memperajat orang lain seperti bayi, anak kecil dan atau mendatangkan seseorang/beberapa orang untuk maksud melakukan pengemisan;
- 3) Dilarang membujuk atau memikat orang lain dengan dengan perkataan-perkataan dan isyarat dan atau dengan perbuatan lainnya dengan maksud mengajak melakukan perbuatan pelacuran dijalan umum dan atau tempat yang diketahui/dikunjungi oleh orang lain baik perorangan atau beberapa orang;
- 4) Dilarang dengan sengaja memanggil/mendatangkan seseorang, beberapa orang untuk maksud melakukan perbuatan-perbuatan pelacuran / tuna susila
- 5) Barang siapa mengetahui, melihat, melanggar, ada perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1), (2), (3), dan (4) pasal ini berkewajiban melaporkan kepada pihak yang berwenang.

Dari hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa bentuk-bentuk pengelandangan dan pengemisan yang dimaksud yaitu:

- a) Penggelandangan dan pengemisan berkelompok atau perorangan atau dengan cara apapun dengan mempengaruhi/menimbulkan belas kasihan orang lain. Pengelandangan dan pengemisan berkelompok dimaksudkan bahwa para gelandangan/pengemis ini membentuk suatu komunitas dan biasanya ada yang mengawasi mereka dalam melakukan aksinya sedangkan pengelandangan dan pengemisan perorangan adalah sebaliknya.
- b) Gelandangan/Pengemis yang dengan sengaja memperajat orang lain seperti: bayi, anak kecil dan atau mendatangkan seseorang/beberapa orang untuk maksud melakukan pengemisan. Memperajat memiliki arti membawa orang lain yang tidak tahu apa-apa ikut terlibat mengelandang/mengemis.

Berdasarkan kenyataannya kedua bentuk pengelandangan dan pengemisan ini sangat umum dan lumrah dilakukan oleh mereka. Beberapa dari mereka memintaminta dengan menawarkan jasa menyanyi (pengamen), membersihkan mobil, mengutip barang-barang bekas atau menjual-jual koran sedangkan beberapa lainnya memanfaatkan kekurangan dirinya untuk dikasihani oleh orang lain.⁴³

B. Bentuk Penegakan Hukum Terhadap Tindakan Pengelandangan Dan Pengemisan Yang Dilakukan di Tempat Umum

Permasalahan sosial dalam bentuk gelandangan dan pengemis di masyarakat terutama di kota besar merupakan realitas kehidupan yang oleh sebagian orang akan menimbulkan prasangka jelek, karena dengan adanya gelandangan dan pengemis di sekitar tempat tinggal akan menimbulkan perasaan cemas dan timbulnya kerawanan sosial ekonomi, timbulnya daerah kumuh dan akan mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat Menurut Artijo Alkostar penyebab terjadinya gelandangan dan pengemis dapat berasal dari faktor interen dan faktor eksteren meliputi sifat malas tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat, adanya psikis jiwa sedangkan faktor eksteren terdiri dari faktor ekonomi, geografis, sosial, pendidikan, psikologi, kultural, lingkungan dan agama.⁴⁴

Tindakan pengelandangan dan pengemisan yang dilakukan di tempat umum sejauh ini jarang sekali menggunakan ketentuan pidana dalam mengatasi tindakan-tindakan tersebut. Padahal, untuk ketentuan pidana terhadap *gepeng*

⁴³ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Lamo M.Tobing Selaku Kepala Unit Kordinator URC di Dinas Sosial Kota Medan, Jumat, 15 November 2019, Pukul 10.00 wib.

⁴⁴ Koko Indra Kesuma. 2014. "*Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara*". Jurnal Administrasi Publik, JAP Vol.2, No.1. Diterbitkan oleh Universitas Medan Area, halaman 78-79.

sebelumnya sudah diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP yang berisikan ancaman sanksi pidana kurungan maksimal 6 bulan. Sedangkan di dalam Pasal 5 ayat (1) Perda Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemisan Serta Praktek Susila di Kota Medan juga mengatur tentang ketentuan pidana yaitu menyatakan bahwa barang siapa yang melanggar ketentuan Pasal 2 peraturan daerah ini diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah). Adapun ketentuan Pasal 2 yang dimaksud yaitu berisi larangan-larangan terhadap gelandangan dan pengemisan serta praktek susila sebagai berikut:

- 1) Dilarang melakukan penggelandangan dan pengemisan berkelompok atau perorangan atau dengan cara apapun dengan mempengaruhi/menimbulkan belas kasihan orang lain;
- 2) Dilarang dengan sengaja memperajak orang lain seperti bayi, anak kecil dan atau mendatangkan seseorang/beberapa orang untuk maksud melakukan pengemisan;
- 3) Dilarang membujuk atau memikat orang lain dengan dengan perkataan-perkataan dan isyarat dan atau dengan perbuatan lainnya dengan maksud mengajak melakukan perbuatan pelacuran di jalan umum dan atau tempat yang diketahui/dikunjungi oleh orang lain baik perorangan atau beberapa orang;
- 4) Dilarang dengan sengaja memanggil/mendatangkan seseorang, beberapa orang untuk maksud melakukan perbuatan-perbuatan pelacuran / tuna susila
- 5) Barang siapa mengetahui, melihat, melanggar, ada perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1), (2), (3), dan (4) pasal ini berkewajiban melaporkan kepada pihak yang berwenang.

Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada sifatnya perbuatan yang dilarang oleh hukum dan pertanggungjawaban pidana atau kesalahan menunjuk kepada orang yang melanggar dengan dapat dijatuhi pidana sebagaimana yang diancamkan. Sehingga ketentuan pidana dalam Perda Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemisan Serta Praktek Susila di Kota Medan tidak bertentangan dengan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang

Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 karena yang dipidana adalah perbuatan meng-*gepeng*, dan yang bertanggung jawab atas perbuatan pidana tersebut adalah menunjuk kepada orang yang melanggar. Karena pada dasarnya peraturan perundang-undangan modern tidak lagi menganggap unsur kesalahan sebagai syarat utama, seperti delik-delik tentang ketertiban umum.⁴⁵

Marshall B. Clinard dan Richard Quiney memberikan 8 tipe kejahatan. Salah satu nya tipe kejahatan umum, seperti minum-miuan keras, gelandangan, pelanggaran seks, perjudian.⁴⁶ Dari penempatan tipe kejahatan menurut uraian tersebut gelandangan merupakan suatu bentuk kejahatan dimana kejahatan merupakan perbuatan yang dilarang serta bertentangan dengan hukum yang ada terutama hukum pidana.

Dalam realita, kejahatan tidak hanya berkaitan dengan hukum pidana, tapi juga terdapat hubungan baik dengan norma-norma agama, ada masyarakat yang menerapkan norma-norma adat kebiasaan yang telah ditentukan oleh nenek moyangnya. Dalam masyarakat kita mengenal adanya berbagai jenis norma antara lain norma agama, kebiasaan, kesusilaan dan norma yang berasal dari adat istiadat. Pelanggaran atas norma tersebut dapat menyebabkan timbulnya suatu reaksi, baik berupa hukuman, cemoohan atau pengucilan. Norma itu merupakan suatu hal untuk membedakan perbuatan terpuji atau perbuatan yang wajar dengan

⁴⁵ Ketut Adi Prasetya Atmaja & Dkk. 2017. "*Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Gelandangan Dan Pengemis (Gepeng) Ditinjau Dari Perspektif Ham (Studi Kasus Pengadilan Negeri Singaraja)*". Jurnal Hukum Pidana. Diterbitkan Oleh Universitas Udayana, halaman 3.

⁴⁶ Nursariani Simatupang, Faisal, *Op. Cit.*, halaman 57.

perbuatan yang tidak terpuji atau tercela. Perbuatan yang tidak terpuji dalam masyarakat sering kali dicap sebagai perbuatan kejahatan.⁴⁷

Abdulsyani (1987) menjelaskan bahwa kejahatan dapat dilihat dalam berbagai aspek berikut:

1. Aspek yuridis, jika seseorang melanggar peraturan atau undang-undang pidana dan ia dinyatakan bersalah oleh pengadilan serta dijatuhi hukuman. Apabila belum dijatuhi hukuman, orang tersebut belum dianggap sebagai penjahat;
2. Aspek sosial, jika seseorang mengalami kegagalan dalam menyesuaikan diri atau berbuat menyimpang dengan sadar atau tidak sadar dari norma-norma yang berlaku di dalam masyarakat sehingga perbuatannya tidak dapat dibenarkan oleh masyarakat yang bersangkutan;
3. Aspek ekonomi, jika seseorang atau lebih dianggap merugikan orang lain dengan membebankan kepentingan ekonominya kepada masyarakat sekelilingnya sehingga ia dianggap sebagai penghambat atas kebahagiaan pihak lain.⁴⁸

Berdasarkan hasil wawancara ditemukan bahwa gelandangan dan pengemis nantinya hanya akan diberikan rehabilitasi dan beberapa dipulangkan setelah berada di penampungan sementara untuk diseleksi.⁴⁹ Proses seleksi ini mengacu pada Pasal 12 di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia

⁴⁷ *Ibid.*, halaman 52-53.

⁴⁸ Beni Ahmad Saebani, Adon Nasrullah Jamaludin, *Op. Cit.*, halaman 354-355.

⁴⁹ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Lamo M.Tobing selaku Kepala Unit Koordinator URC di Dinas Sosial Kota Medan, Jumat, 15 November 2019, Pukul 10.00 wib.

Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang menyatakan sebagai berikut:

Seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dimaksudkan untuk menetapkan kualifikasi para gelandangan dan pengemis dan sebagai dasar untuk menetapkan tindakan selanjutnya yang terdiri dari:

- a. Dilepaskan dengan syarat;
- b. Dimasukan dalam panti sosial;
- c. Dikembalikan kepada orang tua/wali/keluarga/kampung halaman;
- d. Diserahkan ke Pengadilan;
- e. Diberikan pelayanan kesehatan.

Lebih lanjut, mengenai diserahkan ke Pengadilan maka tindakan pengelandangan dan pengemisan di tempat umum tersebut harus terindikasi melakukan tindak pidana hal ini sesuai Pasal 10 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Berdasarkan hasil wawancara dijelaskan bahwa mekanisme setelah razia gelandangan dan pengemis ini telah dilakukan, maka mereka akan ditempatkan dipenampungan sementara untuk dilakukan pendataan, jika tidak terindikasi melakukan kejahatan fatal maka mereka bisa dikembalikan ataupun dibina terlebih dahulu.⁵⁰

Tindakan para gelandangan dan pengemis yang dapat dikategorikan sebagai tindakan pidana tentu berkaitan dengan tindakan pidana yang masuk ke

⁵⁰ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Lamo M.Tobing Selaku Kepala Unit Kordinator URC di Dinas Sosial Kota Medan, Jumat, 15 November 2019, Pukul 10.00 wib.

dalam kategori pelanggaran. KUHP menempatkan kejahatan di dalam Buku Kedua dan pelanggaran dalam Buku Ketiga. Membedakan bahwa kejahatan merupakan *rechtdelict* atau delik hukum dan pelanggaran merupakan *wetsdelict* atau delik undang-undang. Delik hukum adalah pelanggaran hukum yang dirasakan melanggar rasa keadilan, misalnya perbuatan seperti: pembunuhan, melukai orang lain, mencuri dan lain sebagainya. Sedangkan delik undang-undang melanggar apa yang ditentukan oleh undang-undang, misalnya saja keharusan untuk mempunyai SIM bagi pengendara motor/mobil.⁵¹

Secara umum, larangan untuk mengemis atau menggelandang diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP, Buku ke-3 tentang Tindak Pidana Pelanggaran yakni sebagai berikut:

Pasal 504 KUHP

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

Pasal 505 KUHP

- (1) Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
- (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Dengan demikian, menurut Moeljatno seperti dikemukakan oleh Erdianto dapat diketahui unsur-unsur tindak pidana sebagai berikut:

- 1) Perbuatan itu harus merupakan perbuatan manusia;
- 2) Perbuatan itu harus dilarang dan diancam dengan pidana;

⁵¹ Teguh Prasetyo, *Op. Cit.*, halaman 58.

- 3) Perbuatan itu bertentangan dengan undang-undang;
- 4) Harus dilakukan oleh seseorang yang dapat dipertanggung jawabkan;
- 5) Perbuatan itu harus dapat dipersalahkan kepada si pembuat.

Adapun unsur-unsur yang meliputi perbuatan-perbuatan tersebut yakni sebagai berikut:

- a) Subjek;
- b) Kesalahan;
- c) Bersifat melawan hukum;
- d) Suatu tindak pidana yang dilarang atau diharuskan oleh undang-undang/perundangan dan terhadap pelanggarannya diancam dengan pidana;
- e) Waktu, tempat dan keadaan (unsur objektif lainnya).

Dari apa yang disebut diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu perbuatan akan menjadi suatu tindak pidana apabila perbuatan itu :

1. Melawan hukum;
2. Merugikan masyarakat;
3. Dilarang oleh aturan pidana;
4. Pelaku akan diancam dengan pidana;
5. Pelakunya akan dipertanggungjawabkan.⁵²

Sehingga, dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa tindakan mengemis dan menggelandang merupakan tindak pidana pelanggaran. Larangan mengemis atau menggelandang diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP maupun di dalam

⁵² Rut Ramnia Kristina Tambunan. 2016. “*Penegakan Hukum Terhadap Pengemis Di Muka Umum Berdasarkan Pasal 504 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Oleh Kepolisian Resor Kota Pekanbaru*”. Jurnal JOM Fakultas Hukum, Vol. 3, No.1. Diterbitkan oleh Universitas Riau, halaman 9-10.

Perda Kota Medan. Sanksi pidana secara umum untuk kegiatan menggelandang dan mengemis diatur dalam KUHP, namun Pemerintah Daerah dapat menetapkan peraturan soal larangan mengemis dan menggelandang. Namun, implementasi dari ketentuan pidana ini kembali lagi pada penanganan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Medan dalam proses seleksi ketika para gelandangan dan pengemis tersebut ditempatkan di penampungan sementara.

Ada beberapa macam sudut pandang tentang pengertian kejahatan, yaitu sebagai berikut:

Pertama, sudut pandang hukum (*a crime from the legal point of view*). Batasan kejahatan dari sudut pandang ini adalah setiap tingkah laku yang melanggar hukum pidana. Bagaimanapun buruknya suatu perbuatan selama tidak dilarang di dalam peraturan undang-undang pidana tidak dianggap sebagai kejahatan. H. Sutherland berpendapat "*Criminal behavior in violation of the criminal law. No matter what the degree of immorality, reprehensibility or indecency of an act is not crime unless it is prohibited by the criminal law*". Contoh konkret dalam hal ini adalah perbuatan seorang wanita yang melacurkan diri. Dilihat dari definisi hukum, perbuatan wanita tersebut tidak melakukan kejahatan karena perbuatan melacurkan diri tidak dilarang dalam perundang-undangan pidana Indonesia. Sekalipun demikian, sesungguhnya perbuatan melacurkan diri sangat buruk dilihat dari sudut pandang agama, adat istiadat, kesusilaan dan lain-lainnya.

Kedua, sudut pandang masyarakat (*a crime from the sociological point of view*). Kejahatan adalah setiap perbuatan yang melanggar norma-norma yang

masih hidup di dalam masyarakat. Contohnya, seorang muslim meminum minuman keras sampai mabuk, perbuatan itu merupakan dosa (kejahatan) dari sudut pandang masyarakat Islam, tetapi dari sudut pandang hukum bukan kejahatan. Van Bammelen memberikan definisi kejahatan sebagai perbuatan yang merugikan, sekaligus asusila, perbuatan yang menghasilkan kegelisahan dalam suatu masyarakat tertentu. Sehingga masyarakat itu berhak mencela dan menolak perbuatan itu, dengan demikian menjatuhkan dengan sengaja nestapa terhadap perbuatan itu.⁵³

Gelandangan dan pengemis yang terbukti melanggar KUHP maupun Perda Kota Medan yaitu melakukan pergelandangan dan pengemisan di tempat-tempat umum tentu akan dijatuhi/dikenakan sanksi pidana berupa kurungan atau denda oleh Pengadilan Negeri Medan. Penjatuhan sanksi pidana tersebut nantinya diharapkan memberikan efek jera kepada gelandangan dan pengemis yang mana tujuan penjatuhan/pemberian sanksi seperti diatas sesuai dengan tujuan pemidanaan sebagaimana yang diuraikan Teori Relatif atau Teori Tujuan (*Doel Theorieen/Utilitarian Theory*) dalam Teori Pemidanaan yaitu penjatuhan pidana mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat.

Mengacu pada Teori Relatif atau Teori Tujuan (*Doel Theorieen/Utilitarian Theory*) tersebut diatas, maka penjatuhan pidana tersebut selain dapat membuat jera para pelakunya diharapkan pula dapat mempunyai manfaat yang lebih luas yakni menentramkan masyarakat, mencegah setiap anggota masyarakat Kota Medan untuk melakukan kegiatan pergelandangan dan pengemisan, serta yang

⁵³ Adon Nasrullah Jamaluddin, *Op. Cit.*, halaman 353-354.

paling penting adalah dapat memperbaiki atau merubah pola pikir maupun sikap mental para gelandangan dan pengemis tersebut agar tidak lagi melakukan kegiatan pergelandangan dan pengemisan sehingga fungsi sosialnya pulih kembali dan dapat hidup secara normal dalam lingkungan masyarakat. Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas, oleh karena ketentuan pidana yang sudah ada sebagaimana diatur dalam Pasal 504 KUHP, Pasal 505 KUHP dan Pasal 35 ayat (4) jo. Pasal 37 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Denpasar No. 15 Tahun 1993 jo. No. 3 Tahun 2000 tentang Kebersihan dan Ketertiban Umum tersebut belum sepenuhnya dilakukan secara tegas dan konsekuen, maka dikaji dan dianalisis berdasarkan Teori Bekerjanya Hukum yang dikemukakan oleh Robert B. Siedman jelaslah aturan hukum pidana bagi kegiatan pergelandangan dan pengemisan di tempat-tempat umum tersebut belum bekerja atau diterapkan dengan maksimal.⁵⁴

Berbicara mengenai penegakan hukum pidana dalam rangka penanggulangan gelandangan dan pengemis, maka salah satu hal penting yang terkait didalamnya adalah mengenai proses bekerjanya hukum pidana itu sendiri dalam kehidupan masyarakat. Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan. Beberapa aspek tersebut yaitu: Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi (*Sanction Activity Institutions*), Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal (*Societal Personal Force*), Budaya Hukum (*Legal Culture*) serta unsur-unsur Umpan Balik (*Feed Back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan. Proses bekerjanya unsur atau aspek tersebut diatas

⁵⁴ I Gusti Agung Dian Hendrawan. 2015. “*Penegakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Denpasar*”. Skripsi Pascasarjana Universitas Udayana, Bali, halaman 131-132.

akan menunjukkan pula bahwa hukum tersebut dapat mempengaruhi perilaku pemegang peran (*Role Occupant*) sebagaimana yang ditegaskan Robert B. Siedman dalam bukunya yang berjudul *The State, Law and Development: "Law as a device to structure choice expresses at once law's usual marginality in influencing behavior, and its importance as the principal instrument that government has to influence behavior"* (hukum adalah sebagai perangkat pilihan struktur mengekspresikan sekaligus marginalitas biasa hukum dalam mempengaruhi perilaku, dan pentingnya sebagai instrumen utama pemerintah untuk mempengaruhi perilaku).

Robert B. Seidman mencoba untuk menerapkan pandangannya terkait hasil bekerjanya berbagai macam faktor tersebut di dalam analisisnya mengenai bekerjanya atau berlakunya hukum dalam masyarakat. Dari uraian teori yang dikemukakan oleh Robert B. Siedman tersebut diatas, apabila dikaitkan dengan masalah penegakan hukum pidana dalam upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis, maka pelaksanaannya tentu akan dipengaruhi pula oleh beberapa unsur atau aspek yang mempengaruhi bekerjanya hukum tersebut diatas sehingga penegakan hukum pidananya di masyarakat dapat berjalan dengan baik dalam rangka menanggulangi permasalahan tersebut.⁵⁵

C. Kendala dan Upaya Dinas Sosial Kota Medan Dalam Melakukan Penegakan Hukum Terhadap Tindakan Pengemis di Tempat Umum

Permasalahan kompleks terkait semakin meningkatnya jumlah gelandangan dan pengemis di tempat umum maka perlu adanya upaya yang serius dari berbagai pihak terutama pemerintah. Penyelesaian dengan cara perburuan,

⁵⁵ *Ibid.*, halaman 20-24.

razia, penangkapan, menghukum dan mengadili di persidangan dianggap memberikan kontribusi yang cukup namun belum mengatasi tuntas masalah tersebut. Menanggulangi menurut Mardjono Reksodiputro berarti sebagai usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Sudarto menekankan bahwa politik kriminal dapat dibagi dalam 3 (tiga) bagian yang integral yaitu.⁵⁶

1. Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum berupa pidana;
2. Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
3. Dalam arti paling luas, ialah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi.

Sebelum menjabarkan lebih lanjut mengenai upaya penegakan hukum gelandangan dan pengemis di Kota Medan maka dirangkum terlebih dahulu beberapa kendala-kendala yang dihadapi oleh Dinas Sosial Kota Medan dalam melakukan penindakan terhadap pengelandangan dan pengemisan di tempat umum yaitu sebagai berikut:⁵⁷

1. Hambatan dalam penindakan pengelandangan dan pengemisan yaitu kurangnya sarana dan prasarana utama yaitu Panti Rehabilitasi Sosial atau penampungan serta pembinaan sosial bagi para gelandangan dan pengemis.

⁵⁶ Nursariani Simatupang dan Faisal. *Op. Cit.*, halaman 248.

⁵⁷ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Lamo M.Tobing selaku Kepala Unit Kepala Koordinator URC di Dinas Sosial Kota Medan, Jumat, 15 November 2019, Pukul 10.00 wib.

2. Kurangnya anggaran dana dalam program pemberdayaan dan pembinaan sosial bagi gelandangan dan pengemis. Selama ini berjalannya program berasal dari Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Medan yang mana seluruh pendanaannya berasal dari pusat. Karena terbatasnya anggaran yang diperoleh dari alokasi anggaran sangat minim, maka penertiban, pemberdayaan, pembinaan sangat terkendala. Hal ini dapat dimaklumi setiap tahun Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), semakin meningkat, sedangkan anggaran Pusat harus dapat dibagi ke seluruh wilayah negara Republik Indonesia.
3. Kurangnya kesadaran masyarakat. Masyarakat yang terjaring pada penertiban gelandangan atau pengemis ialah kategori anak-anak, remaja, lanjut usia yang beraktifitas di lampu merah. Pada dasarnya adalah faktor ekonomi dan lingkup internal keluarga yang tidak menasehati keluarganya, sehingga terjadilah penyimpangan anak jalanan. Sosialisasi yang diberikan ketika dalam penertiban baik pemberian nasihat, pembinaan mental dan rohani, ternyata sangat sulit karena dengan mengemis di jalanan lebih mudah dalam mendapatkan uang tanpa bersusah payah dan akhirnya setelah dibina selama 3-7 hari mereka kembali kejalanan. Sedangkan masalah lainnya adalah seringkali masyarakat memberikan sesuatu kepada anak jalanan yang berada di jalanan, baik berupa uang atau lainnya, seakan-akan mereka berjiwa sosial, padahal dengan kejadian seperti ini dapat menyebabkan tumbuh suburnya anak jalanan yang berada di jalanan.

Permasalahan penegakan hukum (*law enforcement*) senantiasa menjadi persoalan menarik banyak pihak. Terutama karena adanya ketimpangan interaksi

dinamis antara aspek hukum dalam harapan atau *das sollen* dengan aspek penerapan hukum dalam kenyataan atau *das sein*. Bilamana ketimpangan interaksi diatas terus berlangsung, maka pelaksanaan penegakan hukum pada umumnya tidak akan dapat mewujudkan keadilan dan ketertiban umum dalam kehidupan masyarakat.

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):

- a. Struktur Hukum (*legal structure*), disini menekankan pada aspek lembaga atau aparat penegak hukum termasuk mengenai kinerjanya, misalnya: Pengadilan atau Kepolisian;
- b. Substansi Hukum (*legal substance*), hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum, misalnya: Putusan Hakim atau Undang-Undang;
- c. Budaya Hukum (*legal culture*)

Sikap publik atau nilai-nilai, komitmen moral dan kesadaran yang mendorong berjalannya sistem hukum atau keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat.⁵⁸

Berkaca pada unsur/komponen sistem hukum di atas jika dikaitkan dengan penegakan hukum terhadap pengelandangan dan pengemis di Kota Medan

⁵⁸ I Gusti Agung Dian Hendrawan. 2015. “*Penegakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Denpasar*”. Skripsi Pascasarjana Universitas Udayana, Bali, halaman 133-134.

maka terdapat unsur struktur hukum (*legal structure*) yang terkesan tumpang tindih atas kewenangannya dalam menertibkan ataupun memberikan hukuman berupa pidana baik kurungan maupun denda terhadap gelandangan/pengemis. Berdasarkan sistem penegakan hukum yang telah diberlakukan yaitu pihak Kepolisian/Satpol PP akan melakukan razia gelandangan dan pengemis yang kemudian nanti mereka ditempatkan di penampungan sementara untuk dilakukan pendataan apa ada tindakan dari gelandangan atau pengemis tersebut juga terindikasi melakukan kejahatan pidana.⁵⁹

Dari hal tersebut, tergambar bahwa struktur hukum yang dilakukan oleh kedua belah pihak baik Pihak Kepolisian/Satpol PP dan Dinas Sosial Kota Medan dengan jelas mengenyampingkan apa yang sudah diatur di dalam Pasal 5 ayat (1) Perda Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemisan Serta Praktek Susila di Kota Medan serta Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP tentang ketentuan pidana yang dapat diterapkan terhadap gelandangan/pengemis. namun, pada kenyataannya masih saja Dinas Sosial Kota Medan menerapkan penilaian kejahatan pidana yang dapat dituntut dengan pasal pidana yang dimaksudkan yaitu jika gelandangan/pengemis melakukan mencuri, merampok, melukai orang lain dan lain sebagainya. Padahal, sudah jelas mengganggu ketertiban umum juga masuk ke dalam aturan larangan yang dapat dipidana sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku.

⁵⁹ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Lamo M.Tobing Selaku Kepala Unit Kordinator URC di Dinas Sosial Kota Medan, Jumat, 15 November 2019, Pukul 10.00 wib.

Berbicara tentang substansi hukum (*legal substance*) yang telah diterapkan terhadap penegakan hukum pada gelandangan/pengemis di Kota Medan maka terlihat telah terjadi ketimpangan dalam penerapan regulasi sebagian peraturan. Berdasarkan hasil wawancara juga ditemukan bahwa upaya-upaya penegakan hukum yang telah dilakukan Dinas Sosial Kota Medan sejauh ini berjalan sesuai ketentuan yang berlaku seperti: merazia mereka, memproses melalui seleksi, pendataan dan pelimpahan kalau memang terbukti melakukan tindak pidana.⁶⁰ Proses seleksi yang menentukan apakah seorang gelandangan/pengemis dapat dilakukan suatu tindakan mengacu pada Pasal 12 di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang memberikan kualifikasi para gelandangan dan pengemis antara lain: dilepaskan dengan syarat, dimasukkan dalam panti sosial, dikembalikan kepada orang tua/wali/keluarga/kampung halaman, diserahkan ke Pengadilan, diberikan pelayanan kesehatan. Namun, presentase untuk diserahkan ke pengadilan akibat melanggar ketertiban umum tidak pernah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan karena menganggap bahwa unsur struktur hukum (*legal structure*) pembebanan pidana bagi gelandangan/pengemis harus terindikasi melakukan kejahatan pidana. Padahal, kembali lagi sudah jelas dimuat substansi hukum tentang pelanggaran yang dilakukan gelandangan/pengemis dapat dipidana dan diatur oleh KUHP bahkan Perda Kota Medan.

Untuk budaya hukum (*legal culture*) yang menggambarkan sikap publik atau nilai-nilai, komitmen moral dan kesadaran yang mendorong berjalannya

⁶⁰ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Lamo M.Tobing Selaku Kepala Unit Kordinator URC di Dinas Sosial Kota Medan, Jumat, 15 November 2019, Pukul 10.00 wib

sistem hukum atau keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum dapat diterapkan di dalam masyarakat Kota Medan. Berdasarkan fakta di lapangan dan diungkapkan oleh narasumber bahwa masyarakat Kota Medan juga memiliki kesadaran yang rendah dan menganggap bahwa pengemis/gelandangan sebagai ladang sedekah mereka. Hal ini, kemudian membuat sebagian besar gelandangan/pengemis menjadi nyaman dan mengutamakan profesinya tersebut sebagai mata pencahariannya sehari-hari. Bentuk rendahnya kesadaran masyarakat ini kemudian mendorong kedua unsur-unsur tadi juga tidak berjalan efektif.

Relevan dengan Teori Sistem Hukum yang dikemukakan Lawrence M. Friedman tersebut diatas, Soerjono Soekanto juga berpendapat bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Adapun faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Faktor hukum atau peraturan itu sendiri;
- 2) Faktor penegak 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.

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum sebagaimana disampaikan oleh Lawrence M. Friedman dalam Teori Sistem Hukum tersebut telah dipertegas oleh Soerjono Soekanto dalam teorinya tentang penegakan hukum yang mana uraian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto tersebut adalah telah lebih disesuaikan dengan kondisi di Indonesia. Mengenai faktor *legal structure* (Struktur Hukum/Pranata Hukum) yang dikemukakan Lawrence M. Friedman apabila dikaitkan dengan pendapat Soerjono Soekanto adalah menunjuk pada faktor penegak hukum dan faktor sarana/fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Berikutnya, faktor *legal substance* (Substansi Hukum) inti dan maksudnya adalah sama dengan faktor hukum atau peraturan itu sendiri yang dikemukakan Soerjono Soekanto. Sedangkan faktor *legal culture* (Budaya Hukum) adalah terkait dengan faktor masyarakat dan kebudayaan.⁶¹

Faktor-faktor penghambat pelaksanaan penegakan hukum pidana dalam rangka upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Medan tersebut, sebagai berikut:

1. Struktur Hukum (*legal structure*)

Sebagaimana yang telah peneliti uraikan diatas bahwa pembahasan mengenai faktor *legal structure* (Struktur Hukum Hukum) ini adalah lebih menekankan pada aspek lembaga/aparat penegak hukum beserta kinerjanya dan juga sarana/fasilitas pendukung yang dalam lingkup ini adalah jelas yang terkait

⁶¹ *Ibid.*, halaman 135-136.

dengan pelaksanaan penegakan hukum pidana terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Medan.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa selama ini aparat penegak hukum terkait yaitu aparat Kepolisian yang bertugas dan berwenang untuk menegakkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), begitu pula Satpol PP Kota Medan yang bertugas dan berwenang untuk menegakkan Peraturan Daerah Kota Medan ternyata belum menunjukkan kinerja maksimal dalam proses penegakan hukum pidana guna menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Medan. Ini berarti tugas dan fungsi sebagai aparat penegak hukum tersebut belum dilaksanakan dengan baik.

Hal ini terbukti dari tidak adanya upaya penegakan hukum terhadap ketentuan Pasal 504 KUHP tentang tindak pidana pengemis dan Pasal 505 KUHP tentang tindak pidana pergelandangan yang selama ini dilakukan oleh aparat Kepolisian Kota Medan. Ini berarti tidak ada gelandangan dan pengemis yang berkeliaran/beroperasi di Kota Medan yang diproses secara hukum dan dijatuhi sanksi pidana berdasarkan ketentuan Pasal 504 KUHP dan Pasal 505 KUHP tersebut. Upaya penegakan hukum pidana yang sudah dilakukan hanyalah berupa kegiatan operasi/razia, penampungan sementara untuk diseleksi dan kemudian dipulangkan ke daerah asal, namun tanpa disertai dengan upaya tindak lanjut berupa pelimpahan untuk disidangkan di Pengadilan Negeri Medan.

Apapun alasannya upaya represif yang sudah dilakukan oleh aparat penegak hukum selama ini berupa operasi/razia dan penampungan sementara untuk diseleksi yang merupakan bagian dari proses/tahapan penegakan hukum

pidana terhadap gelandangan dan pengemis tersebut patut kita apresiasi dan tetap dihargai. Penegakan hukum pidana yang belum tuntas atau belum dilakukan sepenuhnya tersebut setidaknya-tidaknya masih memberikan harapan dan gambaran bahwa ketentuan pidana bagi kegiatan pergelandangan dan pengemisan yang diatur dalam KUHP maupun Perda Kota Medan masih dilaksanakan dan tetap diperlukan dalam rangka mewujudkan ketertiban umum di kehidupan masyarakat Kota Medan.

2. Substansi Hukum (*legal substance*)

Menurut Soerjono Soekanto, gangguan/hambatan terhadap penegakan hukum yang berasal dari faktor substansi hukum (*legal substance*) ini adalah dapat disebabkan karena tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang, ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.⁶² Adapun terkait hambatan di dalam penindakan penggelandangan dan pengemisan yaitu sebagai berikut:

- a. Terkait aturan pidana bagi gelandangan dalam Perda Kota Medan masih sebagai alternatif terakhir bagi penegak hukum dalam penanganan pengelandangan dan pengemisan di tempat umum. Aturan pidana akan dipakai jika telah terbukti melakukan tindakan pidana yang menjurus ke pencurian, ketertiban umum dan lain sebagainya. Pasal ketentuan pidana di dalam Perda Kota Medan maupun KUHP tidak dipandang sebagai tindak pidana bagi penegak hukum. Uraian dalam Perda Kota Medan juga

⁶² *Ibid.*, 144-145.

dianggap kurang kongkrit serta tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindakan penggelandangan dan pengemis.

- b. Disamping itu, kelemahan-kelemahan lain yang terlihat dari ketentuan Pasal 504, Pasal 505 KUHP dan Pasal 5 ayat 1 dan 2 Peraturan Daerah Kota Medan adalah aturan pidana tersebut belum sampai menyentuh masyarakat pemberi kepada gelandangan dan pengemis. Agar menekan jumlah gelandangan pengemis seharusnya masyarakat secara tegas dilarang dan bahkan perlu disertai dengan sanksi pidana apabila terbukti memberikan sesuatu kepada gelandangan pengemis. Dikaitkan dengan fakta di lapangan, faktor adanya masyarakat pemberi inilah yang menjadi salah satu faktor utama penyebab masih banyaknya jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Medan sehingga dengan adanya aturan pidana bagi masyarakat yang memberikan uang atau sesuatu kepada gelandangan dan pengemis jelas akan membuat lahan operasi dari gelandangan pengemis tersebut menjadi semakin sempit;
- c. Jenis sanksi pidananya berupa pidana kurungan sulit diterapkan apabila melihat kondisi Lembaga Pemasyarakatan (LP) Tanjung Kusta yang penuh atau tidak akan mencukupi (*over capacity*). Kondisi ini membuat ide penghukuman terhadap gelandangan pengemis sulit diterapkan. Untuk menghadapi kondisi ini, maka hal-hal yang perlu dilakukan adalah: Pertama, penjatuhan sanksi kurungan bagi gelandangan pengemis ini sebaiknya lebih diterapkan kepada para gelandangan pengemis kambuhan

yang sudah berkali-kali ditertibkan oleh petugas atau terjaring razia. Kedua, perlu segera dilakukan terobosan hukum dengan melakukan pembaharuan hukum pidana yaitu jenis sanksi pidana terhadap gelandangan pengemis dalam ketentuan KUHP dan Perda Kota Medan tersebut ditambah dengan sanksi rehabilitasi sehingga terhadap para gelandangan dan pengemis yang terbukti melanggar ketentuan KUHP dan Perda Kota Medan dapat dilakukan upaya penanggulangan yang lebih komprehensif yang tidak hanya memberikan efek jera, akan tetapi pula dapat memperbaiki dan membina gelandangan pengemis tersebut agar tidak lagi menggelandang dan mengemis.

3. Budaya Hukum (*legal culture*)

Pembahasan tentang faktor ini adalah sangat terkait dengan faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, dan faktor kebudayaan yaitu mencakup nilai-nilai yang tumbuh dan hidup dalam kehidupan masyarakat mengenai apa yang dianggap baik (sehingga diikuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

Budaya masyarakat kita sangat kental dengan nilai-nilai kemanusiaan dan persaudaraan. Budaya masyarakat menghendaki setiap anggotanya agar mengasihi sesama dan memberikan pertolongan kepada yang tidak mampu. Nilai-nilai ini menyebabkan adanya anggota masyarakat yang bersimpati kepada gelandangan dan pengemis dengan memberikan uang atau makanan. Kondisi seperti ini akan semakin mudah kita lihat pada saat hari-hari besar keagamaan dimana banyak anggota masyarakat kita termasuk di Kota Denpasar memanfaatkan waktu

tersebut untuk berbuat kebaikan dengan cara berbagi atau memberi sesuatu kepada mereka yang tidak mampu.⁶³ Faktor budaya hukum (*legal culture*) di Kota Medan yang menjadi penghambat penegakan hukum terhadap pengeladangan dan pengemisian yaitu berupa:

- a. Masih adanya masyarakat yang memberikan sesuatu/uang kepada gelandangan dan pengemis;
- b. Kurangnya kepedulian masyarakat atas permasalahan dan keberadaan gelandangan pengemis di lingkungan sekitar;
- c. Nilai-nilai yang hidup dan tumbuh dalam kehidupan masyarakat Kota Medan yang memiliki konsep nilai sedekah dan berbagi kepada yang kurang mampu sehingga tidak sejalan dengan upaya pemidanaan terhadap pelanggar ketentuan Pasal 504 KUHP, Pasal 505 KUHP dan Pasal 5 Perda Kota Medan;
- d. Masih sangat lunak dan kurang tegasnya sikap mental yang ditunjukkan oleh aparat penegak hukum terhadap gelandangan dan pengemis yang terbukti melakukan kegiatan pergelandangan dan pengemisian di tempat-tempat umum. Seperti motto yang dimiliki Dinas Sosial kota Medan “TAT TWAM ASI” yang berarti aku adalah kamu, kamu adalah aku, jika diterapkannya sanksi pidana berarti bertentangan dengan motto Dinas Sosial kota Medan itu sendiri.

Penegakan hukum pidana adalah salah satu cara/upaya yang dapat dilakukan dalam rangka menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis

⁶³ *Ibid.*, halaman 149.

di Kota Medan. Selama kurun waktu 5 tahun terakhir (periode tahun 2014 s/d 2019) penegakan hukum pidana terhadap gelandangan dan pengemis ini belum berjalan/dilaksanakan secara maksimal, hal tersebut terlihat dari tidak adanya upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat Kepolisian Kota Medan atas ketentuan Pasal 504 KUHP (tindak pidana pengemisan) dan Pasal 505 KUHP (tindak pidana pergelandangan). Berikutnya, implementasi belum dilakukan secara maksimal karena tahapan-tahapan proses penegakan hukum pidana tersebut belum dilakukan secara tuntas dan menyeluruh yaitu berupa: operasi/razia, penampungan sementara dan seleksi, serta pelimpahan dan sidang tipiring (Tindak Pidana Ringan) yang menyebabkan upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Medan belum berjalan efektif dan maksimal.

Menurut G.P. Hoefnagels upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan:

- a. Penerapan hukum pidana (*criminal application*);
- b. Pencegahan tanpa pidana (*preventif without punishment*);
- c. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat mass media (*influencing views of society on crime and punishment mass media*).⁶⁴

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa kebijakan hukum pidana bukanlah semata-mata pekerjaan legislator (perundang-undangan) yang bersifat yuridis normatif tetapi juga pakar dibidang lain seperti: sosiologi, historis dan komperatif yang lebih bersifat yuridis faktual. Dalam uraian ini tampak bahwa ada

⁶⁴ Nursariani Simatupang dan Faisal, *Op. Cit.*, halaman 250.

keterpaduan antara politik kriminal dan politik sosial, penanggulangan kejahatan dengan penal dan non-penal.

Sesuai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis terdapat 3 (tiga) usaha penggulungan yaitu: Pertama, usaha preventif dimaksudkan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Usaha sebagaimana yang dimaksud tertuang di dalam Pasal 6 yakni:

- 1) Penyuluhan dan bimbingan sosial;
- 2) Pembinaan sosial;
- 3) Perluasan kesempatan kerja;
- 4) Pemukiman lokal;
- 5) Peningkatan derajat kesehatan.

Usaha represif dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pengelandangan dan pengemisan.

Usaha represif sebagaimana dimaksud tertuang di dalam Pasal 9 yakni:

- a) Razia;
- b) Penampungan sementara untuk diseleksi;
- c) Pelimpahan.

Usaha rehabilitatif terhadap gelandangan dan pengemis meliputi usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, penyaluran dan tindak lanjut bertujuan

agar fungsi sosial mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif sebagaimana dimaksud dilaksanakan melalui Pantii Sosial.

Berdasarkan hal di atas, maka sesuai hasil wawancara ditemukan bahwa upaya-upaya penanganan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan terhadap tindakan pengelandangan dan pengemisan di tempat umum ialah sebagai berikut:

1. Upaya represif

Upaya represif sebagai bentuk dari upaya-upaya penanganan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan terhadap tindakan pengelandangan dan pengemisan di tempat umum yang dilakukan secara represif adalah upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan yakni sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Perda Kota Medan yang mengatur tentang pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan. Adapun Pengawasan yang dimaksud yaitu terhadap Perda Kota Medan ini dilaksanakan secara terpadu di bawah koordinasi kepala daerah, dalam hal-hal tertentu dan dipandang kepala daerah membentuk tim pengawasan terpadu serta teknis penanggulangan gelandangan dan pengemis serta tuna susila.

Upaya represif umumnya masuk ke dalam strategi preventif yang mendasarkan diri pada *public health model* dalam kategori pencegahan sekunder (*secondary prevention*) yaitu pencegahan yang dapat ditemukan dalam sistem peradilan pidana dan penerapannya bersifat praktis, seperti yang biasa dapat disaksikan pada peranan polisi dalam pencegahan kejahatan. Sasarannya ditujukan kepada mereka yang dianggap cenderung melanggar.⁶⁵

⁶⁵ Nursariani Simatupang dan Faisal. *Op. Cit.*, halaman 260.

Upaya represif yang telah dilaksanakan oleh pihak Dinas Sosial Kota Medan maupun pihak-pihak yang berwenang dan terkait terhadap tindakan pengelandangan dan pengemis di tempat umum adalah sebagai berikut:⁶⁶

- a) Melakukan razia atau penertiban gelandangan dan pengemis berkerja sama dengan Pihak Kepolisian.
- b) Melakukan penampungan sementara untuk para gelandangan dan pengemis yang telah di razia.
- c) Melakukan pendataan serta proses seleksi terhadap para gelandangan dan pengemis untuk menetapkan kwalifikasi para gelandangan dan pengemis sebagai dasar pertimbangan tindakan selanjutnya.
- d) Melakukan pelimpahan penyidikan ke Pihak Kepolisian, apabila para gelandangan dan pengemis terindikasi melakukan tindak pidana pelanggaran yang diatur di dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2. Upaya Preventif

Yaitu upaya penanggulangan non-penal (pencegahan) misalnya penyantunan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggung jawab sosial masyarakat, penggarapan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, agama dan sebagainya. Usaha-usaha non-penal ini dapat meliputi bidang-bidang yang sangat luas di seluruh sektor kebijakan sosial. Usaha-usaha non-penal dapat meliputi bidang yang sangat luas sekali di seluruh sektor kebijakan sosial atau pembangunan nasional. Tujuan utama dari usaha-usaha non-penal ini adalah

⁶⁶ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Lamo M.Tobing Selaku Kepala Unit Kordinator URC di Dinas Sosial Kota Medan, Jumat, 15 November 2019, Pukul 10.00 wib

memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu yang secara tidak langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan. Dengan demikian dilihat dari sudut politik kriminal, keseluruhan kegiatan preventif yang non-penal itu sebenarnya mempunyai kedudukan yang sangat strategis. Usaha non-penal memegang posisi kunci yang diintensifkan dan diefektifkan. Kegagalan dalam menggarap posisi strategis itu akan berakibat fatal bagi usaha penanggulangan kejahatan.⁶⁷

Upaya preventif yang telah dilaksanakan oleh pihak Dinas Sosial Kota Medan maupun pihak-pihak yang berwenang dan terkait terhadap tindakan pengelandangan dan pengemisan di tempat umum adalah sebagai berikut:⁶⁸

- a) Melakukan penyuluhan dan bimbingan sosial untuk mengasah keterampilan para gelandangan dan pengemis
- b) Melakukan pembinaan sosial serta memberikan bantuan sosial sesuai dengan kualifikasi para gelandangan dan pengemis yang berhak menerima bantuan tersebut

3. Upaya Rehabilitatif

Upaya rehabilitatif yang telah dilaksanakan oleh pihak Dinas Sosial Kota Medan maupun pihak-pihak yang berwenang dan terkait terhadap tindakan pengelandangan dan pengemisan di tempat umum yaitu berupa penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) oleh Dinas Sosial Kota Medan melalui 2 (dua) sistem pelayanan yakni: pertama, pelayanan dalam panti sosial yang terbagi 2 (dua) yaitu panti pemerintah dan panti swasta. Panti pemerintah

⁶⁷ Nursariani Simatupang dan Faisal, *Op. Cit.*, halaman 256.

⁶⁸ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Lamo M.Tobing Selaku Kepala Unit Kordinator URC di Dinas Sosial Kota Medan, Jumat, 15 November 2019, Pukul 10.00 wib

khusus tuna sosial diperuntukan untuk para gelandangan dan pengemis. Kedua, pelayanan luar panti sosial yang berbentuk bimbingan sosial dan pelatihan keterampilan praktis bagi PMKS.⁶⁹

Secara umum, adapun program yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan dalam upaya penanganan pengelandangan dan pengemisan di tempat umum yaitu sebagai berikut:

- a. Razia;
- b. Penertiban;
- c. Pendataan;
- d. Identifikasi dan pendampingan;
- e. Bantuan makanan;
- f. Layanan kesehatan;
- g. Pembinaan mental spiritual;
- h. Pelatihan ketrampilan hidup dan pendidikan moral;
- i. Kegiatan.

Program pemerintah dalam penanganan dan gelandangan dan pengemis merupakan program yang mendukung pembangunan dalam penanggulangan kemiskinan. Penanganan berarti kegiatan yang bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisan dan mencegah meluasnya pengaruh yang diakibatkan didalam masyarakat, serta memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri.

⁶⁹ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Lamo M.Tobing Selaku Kepala Unit Kordinator URC di Dinas Sosial Kota Medan, Jumat, 15 November 2019, Pukul 10.00 wib

Penanganan Gelandangan dan Pengemis ini bertujuan untuk: (1) Mencegah dan mengantisipasi bertambah suburnya gelandangan dan pengemis. (2) Mendidik dan memberdayakan gelandangan dan pengemis untuk dapat hidup secara layak. (3) Meningkatkan peran serta pemerintah daerah, dunia usaha, penegak hukum, pendidikan, keagamaan, dan elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis. Penanganan gelandangan dan pengemis dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia yang berbudaya, beragama berazaskan Pancasila.

Menurut Artidjo Alkostar, dalam penanganan gelandangan dan pengemis melalui program kebijakan ada beberapa alternatif yang harus diperhatikan agar kebijakan dapat berjalan antara lain:

- a) Harus dilakukan seirama dengan proses perkembangan kepribadian manusia;
- b) Proses perubahan yang terjadi secara tidak sadar dalam pengalaman;
- c) Aspek integratif totalitas pribadi diganti unsur-unsur baru yang berpengaruh secara integratif dimasukkan. Totalitas lama dihancurkan dibangun totalitas baru.
- d) Merubah karakter seseorang dengan kehidupan yang berbeda atau yang baru khususnya permasalahan gelandangan dan pengemis memerlukan pendekatan yang spesifik.⁷⁰

⁷⁰ Koko Indra Kesuma. 2014. *Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara*. Jurnal Administrasi Publik, JAP Vol.2, No.1. Diterbitkan oleh Universitas Medan Area, halaman 80.

Sesuai dengan Perda No. 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis bahwa di Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara telah melaksanakan kegiatan di bidang:⁷¹

1. Preventif yaitu kegiatan Preventif dilaksanakan dengan cara memberik an penyuluhan-penyuluhan sosial yang dilakukan oleh fungsional ke daerah-daerah kabupaten kota dengan jangka waktu 3 bulan sekali (per-triwulan) dengan mengikut sertakan aparat pemerintahan dari kabupaten/kota, Tokoh-tokoh masyarakat, Tokoh-tokoh Agama. Brosur-brosur dengan penjelasan tentang penanganan gelandangan dan pengemis melalui kegiatan rehabilitasi sosial di panti sosial, brosur ini dibagikan kepada pemerintah kabupaten/kota, untuk dapat meneruskan kepada masyarakat. Untuk mendapatkan tanggapan dari tokoh agama, tokoh pendidikan, tokoh masyarakat, pihak Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara Bekerjasama dengan Provinsi Sumatera Utara telah melaksanakan seminar sehari tentang penanganan gelandangan dan pengemis yang telah dilaksanakan pada awal peluncuran Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008 dengan memanggil narasumber dari perguruan tinggi dan antropolog dari Sumatera Utara.
2. Preventif yaitu dalam kegiatan preventif, Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara telah mengadakan penyuluhan-penyuluhan sosial dan bimbingan sosial ke kabupaten/kota yang ada di Provinsi Sumatera

⁷¹ Koko Indra Kesuma. 2014. "*Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara*". Jurnal Administrasi Publik, JAP Vol.2, No.1. Diterbitkan oleh Universitas Medan Area, halaman 81.

Utara dan memberikan kesempatan bekerja untuk kelompok-kelompok masyarakat rentan, jika tidak diberikan kesempatan untuk bekerja kemungkinan di kota untuk mencari pekerjaan, tetapi pekerjaan tidak didapat karena latar belakang pendidikan dan pengetahuan tidak memadai kemungkinan akan menjadi gelandangan dan pengemis. Kegiatan preventif dapat dilakukan dengan membentuk kelompok usaha bersama (KUBE) sebagai salah satu usaha mereka sesuai dengan keterampilan untuk meningkatkan penghasilan, derajat dan kesehatan dan peningkatan pendidikan bagi anak-anak mereka dengan memberi bantuan agar bisa belajar secara gratis.

3. Responsif yaitu kegiatan responsif yang dilakukan oleh Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara yaitu dengan penertiban proses kegiatan agar gelandangan dan pengemis taat pada peraturan dan perundang-undangan dengan mempertimbangkan hak-haknya sebagai manusia. Dalam kegiatan ini diperlukan juga pendamping dalam penanganan gelandangan dan pengemis untuk menjalin relasi didalam memecahkan masalah seperti halnya orang tua asuh atau petugas relawan disebut sebagai Pekerja Sosial Masyarakat (PSM). PSM ini sebagai mitra kerja Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara dalam pelaksanaan program kegiatan bidang kesejahteraan sosial
4. Rehabilitasi yaitu pada kegiatan rehabilitasi sosial pihak Dinas Kesejahteraan dan Sosial Provinsi Sumatera Utara dalam penanganan gelandangan dan pengemis bekerjasama dengan Satuan Polisi Pamong

Praja (Satpol PP) Provinsi Sumatera Utara dan Kota Medan, Kepolisian Kota Medan. Melaksanakan razia pada gelandangan dan pengemis yang sedang menjalankan aksi pengemisannya, setelah razia para Satpol PP membawa tangkapan / hasil razia ke panti sosial gelandangan dan pengemis yang ada di kota Binjai yaitu UPT Pelayanan Sosial Gelandangan dan Pengemis Binjai, disini para gelandangan dan pengemis setelah diseleksi beberapa tahapan sesuai dengan proses pertolongan dalam profesi pekerja sosial, para gelandangan diberikan kegiatan terdiri dari pada bimbingan fisik, bimbingan mental spiritual, bimbingan sosial, bimbingan keterampilan, bimbingan jaminan sosial, dan resosialisasi. Bentuk Penanganan gelandangan dan pengemis yang selama ini diberikan pada umumnya masih bersifat carita atau bedarma belum ditemui bagaimana cara yang tepat untuk mengatasi gelandangan dan pengemis.

Alternatif penanganan gelandangan dan pengemis membutuhkan model keterpaduan dengan prinsip kemitraan antara elemen masyarakat, baik pemerintah kota, masyarakat, pihak keamanan, lembaga swadaya masyarakat untuk bersama-sama memecahkan masalah tersebut. Suatu hal yang harus diperhatikan bahwa untuk menanganani permasalahan gelandangan dan pengemis tidak hanya dapat dipecahkan melalui pendekatan ekonomi saja, walaupun pada hakekatnya mereka adalah orang miskin. Selain itu juga tidak cukup hanya melalui keamanan, penertiban, akan tetapi diperlukan penanggulangan yang lebih mendasar yaitu dengan pendekatan secara menyeluruh dan terpadu antar lintas sektoral baik pemerintah kota maupun daerah yang bersangkutan.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Bentuk penggelandangan dan pengemisan yang dilakukan di tempat umum yaitu pertama, dapat berupa berkelompok atau perorangan atau dengan cara apapun dengan mempengaruhi/menimbulkan belas kasihan orang lain. Pengelandangan dan pengemisan berkelompok dimaksudkan bahwa para gelandangan/pengemis ini membentuk suatu komunitas dan biasanya ada yang mengawasi mereka dalam melakukan aksinya sedangkan pengelandangan dan pengemisan perorangan adalah sebaliknya. Kedua, Gelandangan/Pengemis yang dengan sengaja memperajak orang lain seperti: bayi, anak kecil dan atau mendatangkan seseorang/beberapa orang untuk maksud melakukan pengemisan. Modus yang mereka jalankan yaitu beberapa dari mereka meminta-minta dengan menawarkan jasa menyanyi (pengamen), membersihkan mobil, mengutip barang-barang bekas atau menjual-jual koran sedangkan beberapa lainnya memanfaatkan kekurangan dirinya untuk dikasihani oleh orang lain
2. Bentuk penegakan hukum terhadap tindakan penggelandangan dan pengemisan yang dilakukan di tempat umum sejauh ini jarang sekali menggunakan ketentuan pidana dalam mengatasi tindakan-tindakan tersebut. Padahal, untuk ketentuan pidana terhadap *gepeng* sebelumnya sudah diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP yang berisikan ancaman sanksi pidana kurungan maksimal 6 bulan. Sedangkan di dalam Pasal 5 ayat (1) Perda Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang

Larangan Gelandangan dan Pengemisian Serta Praktek Susila di Kota Medan juga mengatur tentang ketentuan pidana yaitu menyatakan bahwa barang siapa yang melanggar ketentuan Pasal 2 peraturan daerah ini diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah). Adapun ketentuan Pasal 2 yang dimaksud yaitu berisi larangan-larangan terhadap gelandangan dan pengemisian

3. Upaya Dinas Sosial Kota Medan dalam melakukan penegakan hukum terhadap tindakan pengemis di tempat umum terdiri atas 3 (tiga) upaya yaitu: Pertama, upaya represif yang terdiri dari melakukan razia atau penertiban berkerja sama dengan Pihak Kepolisian, melakukan penampungan sementara, melakukan pendataan serta proses seleksi serta melakukan pelimpahan penyidikan ke Pihak Kepolisian. Kedua, upaya prefentif yang terdiri dari melakukan penyuluhan dan bimbingan sosial serta melakukan pembinaan sosial serta memberikan bantuan sosial sesuai dengan kwalifikasi para gelandangan dan pengemis yang berhak menerima bantuan tersebut. Ketiga, upaya rehabilitatif yaitu berupa penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) oleh Dinas Sosial Kota Medan melalui 2 (dua) sistem pelayanan.

B. Saran

1. Untuk mengungkap bentuk penggelandangan dan pengemisian yang dilakukan di tempat umum yang masuk ke dalam kategori pelanggaran sesuai ketentuan KUHP serta Perda Kota Medan, perlu kiranya pemerintah dan instansi terkait lebih tanggap memberikan efek jera berupa ketentuan

pidana untuk beberapa gelandangan dan pengemis yang tidak bisa diatur ataupun yang telah berulang-ulang kali melakukan hal yang sama.

2. Untuk masyarakat perlu mengetahui penegakan hukum terhadap pengelandangan dan pengemisan. Masyarakat juga diharapkan mengurangi budaya kasihan terhadap gelandangan dan pengemis namun dapat pula berperan aktif membantu mereka mengasah skill atau bahkan memberi lapangan pekerjaan non-formal sehingga hal ini tidak menjadikan gelandangan dan pengemis malas untuk bekerja.
3. Untuk pemerintah dan lembaga terkait, pemberian efek jera kepada gelandangan dan pengemis melalui ketentuan pidana kurungan tidak masalah jika diterapkan. Namun, diharapkan bagi pemerintah membuat indikator (pengukuran) sejauh mana tindakan gelandangan dan pengemis yang bisa dikenakan ketentuan pidana sehingga tidak ada lagi multitafsir dalam implementasi KUHP maupun Perda Kota Medan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Achmad Ali. 2015. *Menguak Tabir Hukum, Edisi Kedua*. Jakarta: Kencana.
- Andi Hamzah. 2018. *Asas-asas Hukum Pidana, Edisi Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Andi Hamzah. 2008. *Asas-asas Hukum Pidana*. Edisi Revisi. Jakarta: Rineka Cipta
- Barda Nawawi Arief. 2010. *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*. Semarang: Kencana.
- Barda Nawawi Arief. 2011. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Semarang: Kencana.
- Donald Albert Rumokoy, Frans Maramis. 2013. *Pengantar Ilmu Hukum*. Manado: PT Raja Grafindo Persada.
- Nursariani Simatupang Dan Faisal. 2017. *Kriminologi, Suatu Pengantar*. Medan:Pustaka Prima.
- Pipin Syarifin. 1999. *PIH Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Pustaka Setia.
- Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum, Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana.
- R. Soesilo. 1986. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia.
- Soerjono Soekanto. 1988. *Pokok Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Rahmat Ramadhani, Mhd Teguh Syuhada Lubis, Benito Ashdie, Hidayat. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: CV Pustak.
- Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum, Cetakan Keenam*. Semarang: PT Citra Aditya Bakti.
- Sri Warjiyati. 2018. *Memahami Dasar Ilmu Hukum, Konsep Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Teguh Prasetyo. 2010. *Hukum Pidana, Edisi Revisi*. Yogyakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Teguh Sulistia, Aria Zumetti. 2011. *Hukum Pidana Horizon Baru Pasca Reformasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Zaeni Asyhadie, Arief Rahman. 2012. *Pengantar Ilmu Hukum*. Mataram: PT Raja Grafindo Persada.

Zainuddin Ali. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika

B. Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemisan Serta Praktek Susila Di Kota Medan.

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.1982. *Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. Departemen Kehakiman Republik Indonesia. Jakarta.

C. Jurnal dan Karya Tulis Ilmiah

I Gusti Agung Dian Hendrawan. 2015. “*Penegakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Denpasar*”. Skripsi Pascasarjana Universitas Udayana, Bali.

Koko Indra Kesuma. 2014. “*Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara*”. Jurnal Administrasi Publik, JAP Vol.2, No.1. Diterbitkan oleh Universitas Medan Area.

Ketut Adi Prasetya Atmaja & Dkk. 2017. “*Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Gelandangan Dan Pengemis (Gepeng) Ditinjau Dari Perspektif Ham (Studi Kasus Pengadilan Negeri Singaraja)*”. Jurnal Hukum Pidana. Diterbitkan Oleh Universitas Udayana.

Rut Ramnia Kristina Tambunan. 2016. “*Penegakan Hukum Terhadap Pengemis Di Muka Umum Berdasarkan Pasal 504 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Oleh Kepolisian Resor Kota Pekanbaru*”. Jurnal JOM Fakultas Hukum, Vol. 3, No.1. Diterbitkan oleh Universitas Riau.

D. Internet

Editor Dinas Sosial Kota Buleleng. 2018. “*Gelandang dan Pengemis*”. Melalui www.bulelengkab.go.id, diakses Senin 10 November 2019, Pukul 00.34 wib.

<https://almanhaj.or.id/2981-hukum-meminta-minta-mengemis-menurut-syariat-islam>. diakses pada 31 juli 2019 11.20 wib. <https://id.m.wikipedia.org/wiki/Pidana>. diakses pada 4 september 2019 11.38 wib.

Anonim. “*Gepeng Anak Jalanan Pemerintah dan UUD 1945*”. Melalui www.kompasiana.com.

Anonim. “*Pria Ini Kumpulkan Uang Puluhan Juta Rupiah Dari Hasil Mengemis di Jalanan Jakarta*”. Melalui www.tribunnews.com.

<https://id.m.wikipedia.org/wiki/Pidana>.

Anonim. “*Penghasilan Pengemis Per Hari Bikin Netizen Terkejut*”. Melalui www.sumsel.tribunnews.com.