

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan penduduk yang semakin pesat selalu menuntut perhatian pemerintah, karena bila tidak diimbangi dengan pembangunan fasilitas baik yang berupa fisik maupun non fisik sebagai pemenuhan kebutuhan tersebut maka hal itu akan menimbulkan masalah. Suatu contoh dengan kurangnya lapangan pekerjaan yang tidak memadai maka kemungkinan akan menimbulkan masalah pengangguran yang pada gilirannya dapat mengundang kerawanan sosial. Dalam memenuhi kebutuhannya mungkin seseorang akan mengambil jalan pintas, baik dengan jalan menjadi gelandangan, pengemis jalanan, atau mencuri. Perbuatan-perbuatan tersebut hanyalah sebagian contoh akibat dari kurangnya lapangan pekerjaan. Pemandangan itu dapat kita lihat dan temukan ketika berjalan-jalan di perkampungan atau perkotaan. Salah satu contoh perbuatan yang diuraikan di atas khususnya perihal mengemis yang dilakukan di muka umum yang menurut Pasal 504 KUHP termasuk tindak pidana pelanggaran yang seharusnya diberikan sanksi pidana kurungan enam minggu bagi pelakunya dan jika dilakukan oleh tiga orang lebih dan usianya di atas enam belas tahun, maka sanksi pidana kurungannya yaitu tiga bulan, bunyi Pasal 504 KUHP adalah sebagai berikut : (1) *“Barang siapa mengemis di muka umum, diancam, karena melakukan pengemisan, dengan kurungan paling lama enam minggu. (2) Pengemisan yang dilakukan oleh tiga*

*orang atau lebih, yang umumnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan”.*¹

Namun pada kenyataannya masih ada pengemis yang berkeliaran di jalan-jalan. Jadi dapat dibayangkan apabila pertumbuhan dan perkembangan masyarakat tidak diikuti dengan pengembangan hukum sebagai pengatur perilaku masyarakat, dan peningkatan kualitas penegak hukum sebagai pelaksananya serta prasarananya maka apa yang akan terjadi.

Sebagai gambaran dapat dilihat di wilayah kota Bandung, setiap lampu-lampu merah, terminal-terminal, pusat-pusat perbelanjaan, sarana-sarana ibadah, taman kota / pekuburan dan sarana pendidikan dijadikan lahan tempat mangkal dan mencari nafkah oleh pengemis. Akibat dari perbuatannya itu menyebabkan terganggunya lalu lintas jalan, kebersihan dan keindahan kota. Permasalahan yang ditimbulkan karena pengemisan itu perlu disikapi dengan serius. Apabila aparat penegak hukum dan pemerintah kota Bandung tidak tanggap terhadap permasalahan itu dikhawatirkan akan timbul dampak yang lebih buruk lagi, salah satunya adalah kerawanan sosial yang pada gilirannya timbul berbagai macam kejahatan. Dengan demikian harus ada pengembangan dan perbaikan segala kebijakan dan hukum yang mengatur tentang pengemisan.

Pengembangan dan perbaikan dalam bidang hukum adalah sebagai upaya untuk memberikan pelayanan hukum yang seadil-adilnya terhadap masyarakat merupakan menjadi hal yang sangat penting, karena hal tersebut telah digariskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi :

¹ Moeljatno, *KUHP*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hlm. 184.

*“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.*²

Hukum yang dipahami sebagai kaidah (*das solen*) harus dapat dirasakan keberadaan dan manfaatnya oleh masyarakat dalam kehidupan, sehingga hukum secara sosiologis adalah penting, dan merupakan suatu lembaga kemasyarakatan (*social institution*) yang merupakan himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola-pola perikelakuan yang berkisar pada kebutuhan-kebutuhan pokok manusia.³

Sehingga hukum dapat bekerja sesuai fungsinya yaitu sebagai alat perubah sosial, sebagai alat pengontrol masyarakat, dan adanya sebuah kepastian hukum dalam masyarakat yang pada gilirannya diharapkan dapat mendorong timbulnya kesejahteraan dan keadilan dalam masyarakat.

Oleh sebab itu, hukum sebagai kaidah tadi harus dapat mengikuti segala perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat sehingga diharapkan dapat mengatasi bahkan menyelesaikan ketegangan-ketegangan yang terjadi dalam masyarakat. Perbaikan di bidang hukum bukanlah salah satu faktor tegaknya keadilan dan ketentraman akan tetapi hal tersebut harus diikuti pula dengan pengembangan serta perbaikan kualitas penegak hukumnya dan sarana pendukungnya, sehingga wibawa lembaga dan penegak hukum masih dipercaya oleh masyarakat juga dapat diharapkan memberikan pelayanan dengan didasari rasa keadilan dalam memutus dan menyelesaikan perkara baik pidana maupun perdata. Dalam sehari-hari kenyataannya yang kita saksikan masih kurang sempurna bahkan bertolak belakang dengan apa yang kita harapkan.

² UUD 1945 amandemen keempat, Sinar Grafika, Bandung, 2000, hlm. 13.

³ Soejono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2001, hlm. 3

Berdasarkan masalah di atas, maka penulis terdorong untuk mengetahui lebih lanjut mengenai penyelesaian perkara tindak pidana pelanggaran pengemisan sebagaimana yang diatur pada Pasal 504 KUHP secara riil di lapangan dalam skripsi yang berjudul :

**“PELAKSANAAN PASAL 504 KUHP TENTANG PENANGGULANGAN
PENGEMIS JALANAN DI WILAYAH HUKUM KOTA BANDUNG”**

(Studi Kasus Wilayah Hukum Bandung Tengah)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah yang dapat diidentifikasi antara lain sebagai berikut :

1. Bagaimana pengertian masalah Pengemis Jalanan dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia ?
2. Bagaimana pelaksanaan Pasal 504 KUHP dalam upaya penanggulangan Pengemis Jalanan di Kota Bandung ?
3. Bagaimana urgensi pendekatan hukum dalam upaya penanggulangan Pengemis Jalanan di Kota Bandung ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1 Untuk mengetahui pengertian masalah Pengemis Jalanan dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

2. Untuk mengetahui pelaksanaan Pasal 504 KUHP dalam upaya penanggulangan Pengemis Jalanan di Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui urgensi pendekatan hukum dalam upaya penanggulangan Pengemis Jalanan di Kota Bandung.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis, yaitu memberikan kontribusi untuk memperkaya perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan khususnya dalam bidang penegakan Pasal 504 KUHP di Indonesia, lebih spesifik mengenai pengemis jalanan.
2. Kegunaan Praktis, yaitu hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi aparat Pemerintah Daerah Kota Bandung dan juga Polresta Bandung Tengah dalam menangani pengemis jalanan dan Pengadilan Negeri Bandung..

E. Kerangka Pemikiran

Kejahatan merupakan persoalan yang dialami oleh manusia dari waktu ke waktu. Mengapa kejahatan terjadi dan bagaimana memberantasnya merupakan persoalan yang tiada hentinya diperdebatkan. Kejahatan merupakan problema manusia. Oleh karena itu, di mana ada manusia di sana pasti ada kejahatan menurut Frank Tannembaum "*Crime is eternal-as eternal as society*".⁴ Demikian pula halnya dengan tindak pidana pelanggaran sangat besar kemungkinan terjadi

⁴ Made Darma Weda, *Kriminologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 11.

dalam kehidupan sehari-hari, yang jelas untuk mengantisipasi dan meminimalisirnya adalah tugas kita semua terlebih-lebih bagi aparat penegak hukum.

Sebagaimana kita ketahui bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, hal itu sesuai dengan bunyi penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara yang berbunyi:

- "I. Indonesia, ialah negara yang berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat).
1. Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (Machtsstaat).
II. Sistem Konstitusional
2. Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)."*⁵

Sesuai dengan ketentuan di atas, maka segala perilaku masyarakat dan negara (pemerintah) dibatasi oleh hukum, sehingga tidak dibenarkan berbuat sewenang-wenang dalam menjalankan hak dan kewajibannya dalam kehidupan sehari-hari. Dalam KUHP pada buku pertama mengenai aturan umum Bab I tentang batas-batas berlakunya aturan pidana dalam perundang-undangan, Pasal 1 ayat (1), yang berbunyi :

*"Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan".*⁶

Sehubungan dengan itu, jika suatu perbuatan tindak pidana terjadi sedangkan perbuatan tersebut belum diatur dalam KUHP atau undang-undang yang lainnya, dalam hal ini negara melalui jaksa penuntut umumnya tidak dapat

⁵ UUD 1945 amandemen keempat, *Op. Cit.*, hlm 24.

⁶ Moeljatno, *Op. Cit.*, hlm. 3.

menuntut dan meminta pertanggungjawaban atas perbuatan itu pada pelaku tindak pidana.

Azas legalitas yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (1) jelas menunjukkan adanya kesepakatan antara masyarakat dan negara (pemerintah) untuk senantiasa berbuat atau untuk tidak berbuat sesuai ketentuan (aturan) yang ada. Dengan demikian hukum yang ada harus dapat mengikuti perkembangan permasalahan yang terjadi di masyarakat karena jika tidak akan mengakibatkan banyaknya perkara yang tidak terselesaikan serta banyak pelaku tindak pidana yang tidak terjerat hukum. Akan tetapi, jika hukum yang ada, baik hukum materil maupun hukum formil dapat mengikuti kejadian yang berkembang di masyarakat, maka permasalahan akan terselesaikan serta tidak akan ada pelaku tindak pidana yang lepas dari tanggung jawabnya, di samping itu negara melalui jaksa penuntut umumnya dapat menuntut serta hakim dapat memutuskan sesuai dengan dasar hukum, bukti-bukti yang ada dan pertimbangan lain yang dinilai dapat memenuhi rasa keadilan, baik dilihat dari pengertian-pengertian yang bersifat linguistik maupun konsepsi-konsepsi filsafat ada suatu hubungan yang erat sekali antara hukum dan keadilan. Ulpianus mengatakan bahwa hukum berasal dari keadilan seperti keadilan itu adalah ibunya, sedangkan Cicero pernah melukiskan keadilan itu sebagai hasrat dalam untuk memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya.⁷

⁷ Roeslan Saleh, *Pikiran-Pikiran tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1996, hlm. 1-3.

Namun disayangkan, karena selama ini yang dipahami masyarakat awam hanya orang-orang yang memiliki status sosial (kaya) yang menikmatinya tidak sebaliknya atau bagi orang yang miskin. Pengertian kaya tidak hanya dilihat dari strata sosial tetapi unsur kepandaian atau pengetahuan tentang hukum termasuk didalamnya begitupun dengan pengertian miskin yang tidak hanya berdasarkan strata sosial tetapi unsur ketidaktahuan tentang hukum termasuk didalamnya.⁸ Padahal di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (1) memberikan jaminan bahwa semua warga negara ini sama kedudukannya di muka hukum tanpa ada kecualinya (*equality before the law*). Dengan demikian, hukum tidak berupa hukum dalam arti kaidah (*das solen*) semata tetapi juga harus dilaksanakan dengan sebenar-benarnya, sehingga hukum tersebut dapat terwujud dan dirasakan dalam kehidupan sosial secara nyata, atau dikategorikan hukum sebagai gejala sosial (*das sein*).

Setidaknya sebagian pokok pikiran di atas memberikan gambaran serta memberikan stimulus kepada penulis untuk lebih mengetahui pelaksanaan Pasal 504 KUHP tentang penanggulangan pengemis jalanan di wilayah hukum Kota Bandung khususnya di wilayah hukum Bandung Tengah serta diharapkan dapat memberikan sumbang saran guna menunjang dan membantu dalam proses perbaikan hukum di masa yang akan datang.

⁸ Wirawan, *Disampaikan dalam Praktikum Profesi Lapangan*, LBH Bandung, Agustus, 2003.

F. Langkah Langkah Penelitian

Dalam rangka menjawab permasalahan penelitian ini, penulis menggunakan langkah-langkah penelitian sebagai berikut:

1. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian adalah metode deskriptif, dengan metode tersebut penulis berusaha menjelaskan gambaran tentang permasalahan sebenarnya dan berusaha menganalisis secara sistematis sebagai hal yang berhubungan dengan proses penanganan dan penyelesaian perkara tindak pidana pelanggaran pengemis di kota Bandung.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis - normatif dan sosiologis, dengan pendekatan tersebut penulis mengkaji berbagai keputusan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan pengemis, kemudian diperkuat dengan upaya verifikasi data dari lapangan.

2. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer berupa berbagai data kualitatif dan kuantitatif berkaitan dengan karakteristik dan permasalahan pengemis jalanan di kota Bandung. Adapun data sekunder berupa berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan berkaitan dengan permasalahan pengemis jalanan. Dengan pendekatan tersebut penulis mengkaji berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan permasalahan pengemis jalanan, kemudian diperkuat dengan upaya verifikasi data dari lapangan..

3. Sumber Data

3.1. Data Pustaka

Dilihat dari unsur pengikatnya, sumber data dari penelitian ini dapat digolongkan ke dalam tiga golongan, yaitu :

- a. Hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
 - (1) Undang-Undang Dasar 1945 .
 - (2) Kitab Undang Undang Hukum Pidana Pasal 504 KUHP.
 - (3) Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 06 Tahun 1995 Tentang Ketertiban Kebersihan,dan Keindahan di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung, sekarang perda tersebut telah dicabut dan diganti menjadi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 03 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan, dan Keindahan.(Lembaran Daerah Kota Bandung Nomor 03 Tahun 2005),
- b. Hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer yang berupa karangan ilmiah para Sarjana Hukum dan para sarjana lainya yang relevan dan sesuai dengan tujuan penulisan.
- c. Hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder berupa kamus, ensiklopedia bahasa dan petunjuk lain.⁹

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 51-52.

3.2.Data Lapangan

- a. Data yang diperoleh dari Kepolisian Resort Kota Bandung Tengah,
- b. Data yang diperoleh dari Dinas Sosial Kota Bandung,
- c. Data yang diperoleh dari Pengadilan Negeri Kota Bandung
- d. Data yang diperoleh dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung.
- e. Data yang diperoleh dari praktisi hukum,
- f. Data yang diperoleh dari pengemis jalanan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan untuk pengumpulan data, baik yang berupa data sekunder maupun data primer, adalah ::

a. Teknik Observasi

Teknik observasi yaitu teknik yang dilakukan dengan mengamati dan mencatat kejadian-kejadian di lokasi dan studi kasus yang akan ditentukan kemudian.

b. Teknik Wawancara

Teknik wawancara yaitu teknik yang dilakukan dengan cara tanya jawab dengan mengacu pedoman wawancara serta mengadakan komunikasi langsung dengan sumber data, yaitu pihak-pihak yang diwawancarai dalam proses penanganan dan penyelesaian perkara tindak pidana pelanggaran mengenai pengemis.

c. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan melalui tahapan sebagai berikut:

1. Berusaha mengumpulkan data yang berhubungan dengan penanganan dan penyelesaian perkara tindak pidana pelanggaran mengenai pengemis dan gelandangan dan yang lainnya yang relevan serta berhubungan dengan pokok permasalahan yang akan dikupas baik bersifat primer ataupun sekunder. Kemudian mengklasifikasikannya sesuai penelitian.
2. Penelaahan masalah dengan cara membaca serta memahami data data yang telah terhimpun.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode yuridis - kualitatif, melalui tahapan sebagai berikut:

- a. Melakukan seleksi terhadap data yang telah terkumpul kemudian diklasifikasikan sesuai dengan tujuan penelitian.
- b. Menafsirkan data yang sudah terpilah-pilah berdasarkan kerangka pemikiran sehingga dihasilkan kesimpulan yang sesuai dengan perumusan masalah

6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah wilayah hukum kota Bandung , pemilihan wilayah kota Bandung sebagai penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa permasalahan pengemis di kota Bandung dari tahun ke tahun terus meningkat seperti contoh jumlah pengemis dari tahun 2000-2004 . Selain itu dipilihnya kota Bandung sebagai lokasi penelitian ini didasarkan pertimbangan teknis pragmatis dalam proses penelitian.

