

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara atas kekuasaan (*machtsstaat*), maka kedudukan hukum harus ditempatkan diatas segala-galanya. Setiap perbuatan harus sesuai dengan aturan hukum tanpa kecuali.¹ Hukum adalah rangkaian peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang-orang sebagai anggota masyarakat, dengan tujuan untuk mengadakan keselamatan, kebahagiaan, dan ketertiban dalam masyarakat, masing-masing anggota masyarakat mempunyai kepentingan, sehingga anggota-anggota masyarakat dalam memenuhi kepentingannya tersebut mengadakan hubungan-hubungan yang diatur oleh hukum untuk menciptakan keseimbangan dalam kehidupan masyarakat.²

Negara sebagai wadah dari suatu bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsanya, sementara hukum merupakan suatu himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu, jadi secara sederhana Negara hukum adalah Negara yang penyelenggara kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Dalam Negara hukum, kekuasaan

¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika 2014, hal 19.

² Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak Di Indonesia*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2014, hal 10.

menjalankan pemerintah berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menjalankan ketertiban Hukum.³

Negara Indonesia ialah Negara hukum, hal ini berarti bahwa di dalam Negara Republik Indonesia segala sesuatu atau seluruh aspek kehidupan diselenggarakan berdasarkan atas hukum. Dengan demikian hukum harus menjadi titik sentral orientasi strategis sebagai pemandu dan acuan semua aktivitas dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Agar hukum ditaati baik oleh individu maupun secara kelompok, maka diperlukan adanya institusi-institusi yang dilengkapi dengan bidang penegakan hukum, salah satu diantaranya adalah Lembaga Dinas Sosial.⁴

Manusia adalah makhluk sosial yang tak pernah lepas dari hubungan timbal balik, setiap kegiatan pasti diperlukan interaksi sosial, bahkan interaksi sosial dimulai dari keluarga. Disana anak diajarkan bertanggungjawab, menghormati, dan mengerti perannya sebagai anak. Interaksi yang baik dalam keluarga membuat anak tumbuh menjadi pribadi yang baik pula, sehingga siap untuk berinteraksi dengan dunia luar.

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

³ M. Solly, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung, 1998, hal. 9.

⁴ Untung S. Rajab, *Kedudukan dan Fungsi Lembaga di Negara Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan (berdasarkan UUD 1945)*, CV. Utomo, Bandung, 2023, hal. 1.

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 pengemisian, dengan kurungan paling lama enam minggu. (2) Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umumnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.”*

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.⁵

⁵ Moeljatno, *KUHP*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hal. 184.

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: "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*".⁶

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,

⁶ UUD 1945 *amandemen keempat*, Sinar Grafika, Bandung, 2000, hal. 13.

kaidah-kaidah dan pola-pola perikelakuan yang berkisar pada kebutuhan-kebutuhan pokok manusia. Pro kontra dalam Perundang-Undangan di Indonesia terlihat jelas ketika UUD 1945 melindungi fakir miskin dan anak terlantar sedangkan KUHP atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana melarang hal tersebut. Menurut pasal 504 KUHP dengan tegas dijelaskan bahwa barangsiapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu. Apabila pengemisian dilakukan oleh tiga orang atau lebih yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.⁷

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

⁷ Moejatno. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (pasal 504)*. Bina Aksara. Jakarta. 1983.hal 76.

menyelesaikan perkara baik pidana maupun perdata. Dalam sehari-hari kenyataannya yang kita saksikan masih kurang sempurna bahkan bertolak belakang dengan apa yang kita harapkan.⁸ Dimana peran pemerintah untuk menjalankan Pasal tersebut, dan sudah jelas di pembukaan UUD 1945 yaitu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, hal ini seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah bukan hanya sebagai kiasan saja.⁹

Data yang diperoleh dari pemerintah Kota Bandung, khususnya di Kantor Dinas Sosial Kota Bandung bahwa masih terdapat pengemis di Kota Bandung. Berdasarkan data Dinas Sosial Kota Bandung tahun 2021-2023 jumlah pengemis sebagai berikut:¹⁰

Tabel 1.1

Jumlah Pengemis Tahun 2021-2023

NO	TAHUN	JUMLAH
1	2021	287 Orang
2	2022	293 Orang
3	2023	305 Orang
	JUMLAH	885 Orang

Sumber : Dinas Sosial Kota Bandung, 2023

⁸ Soejono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2001, hal. 3.

⁹ R. Sugandhi, *KUHP Dengan Penjelasannya*, 1980. hal 513-514.

¹⁰ Data dari Dinas sosial dan Tenaga Kerja Kota Bandung 2023

Dari jumlah data diatas menunjukkan bahwa jumlah anak pengemis belum menunjukkan pada angka peningkatan. Tetapi kini sudah lebih dari 80 persen berada di Kota Bandung. Hal ini dilihat dari perhitungan pengemis jalanan dari tahun ke tahun, yaitu berawal dari tahun 2021 sampai tahun 2023. Persentase pertahun anak jalanan di Kota Bandung ini dapat meningkat ataupun menurun. Biasanya persentase atau perhitungan pertahun anak jalanan adalah sekitar 20 persen atau bahkan sampai 40 persen pertahun. Berdasarkan data tersebut, hasilnya meningkat dan menurun sekitar 30 persen. Jadi, data dan hasil daripada jumlah persentase pengemis jalanan kurang lebih 80 persen dari perhitungan 100 persen yang menurun hanya sekitar 20 persen jadi hasil akhir daripada persentase pengemis jalanan di Kota Bandung adalah 80 persen. 80 persen tersebut berjumlah 885 pengemis jalanan di Kota Bandung. Apalagi dalam memasuki bulan ramadhan pengemis jalanan gelandangan semakin menjamur di setiap sudut Kota Bandung mereka semakin nyaman dengan aktivitasnya dikarenakan pada bulan ramadhan banyak orang ditempat keramaian ataupun pengguna jalan memberikan santunan.

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 : **“EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PASAL 504 KUHP TENTANG SANKSI MENGEMIS DI MUKA UMUM DALAM PENANGGULANGAN PENGEMIS JALANAN STUDI KASUS DI KOTA BANDUNG”**.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan Pasal 504 KUHP dalam upaya penanggulangan pengemis jalanan di Kota Bandung?
2. Bagaimana hambatan dalam penanggulangan pengemis jalanan di Kota Bandung?
3. Bagaimana upaya untuk menyelesaikan hambatan 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 efektivitas pelaksanaan pasal 504 KUHP dalam upaya penanggulangan pengemis jalanan di Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam upaya penanggulangan pengemis jalanan di Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui upaya untuk menyelesaikan hambatan penanggulangan pengemis jalanan di Kota Bandung.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran atau solusi untuk meminimalisir melonjaknya angka pengemis jalanan setiap tahunnya dan 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 Praktisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan diharapkan dapat menambah kesadaran hukum kepada masyarakat dan juga bagi aparat Pemerintah khususnya Daerah Kota Bandung dan menambah kesadaran hukum kepada masyarakat tentang Undang-Undang atau aturan mengemis di muka umum.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia merupakan negara hukum, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi sebagai berikut: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Maka dari itu setiap apa yang kita lakukan haruslah bertindak dengan hati-hati. Setiap kesalahan yang kita perbuat akan dipertanggungjawabkan didepan hukum.

Ketentuan tersebut di atas menyatakan bahwa hukum harus dipegang teguh dan setiap warga negara, dan aparatur negara harus mendasarkan tindakannya pada hukum. Fungsi hukum dalam suatu negara sangatlah penting karena dengan adanya hukum, negara beserta

pemerintahannya dapat menjalankan tugas pemerintahan dengan baik. Hukum dapat dijadikan oleh pemerintah sebagai dasar untuk melakukan berbagai kewenangan. Hukum adalah kekuasaan yang mengatur dan memaksa.¹¹

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 Tannenbaun "*Crime is eternal-as eternal as society*". Demikian pula halnya dengan tindak pidana pelanggaran sangat besar kemungkinan terjadi dalam kehidupan sehari-hari, yang jelas untuk mengantisipasi dan meminimalisimya adalah tugas kita semua terlebih-lebih bagi aparat penegak hukum.¹²

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:¹³ "*Indonesia, ialah negara yang berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat). "Negara Indonessia berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (Machtsstaat)". Sistem Konstitusional, Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).*"

¹¹ Van Apeldorn, Soepomo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Noordhof-Kolff N.F, Jakarta, 1959, hal, 43.

¹² Made Darma Weda, *Kriminologi*, Raja Grafmdo Persada, Jakarta, 1996, hal. 11.

¹³ UUD 1945 amandemen keempat. Op. Cit., hal 24.

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:¹⁴ *“Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan”*. 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 menuntut dan meminta pertanggungjawaban atas perbuatan itu pada pelaku tindak pidana.

Asas 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

¹⁴ Moeljatno, Op. Cit., hal. 3.

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 linguistic 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.

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 dan 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.¹⁵

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*).¹⁶ Dengan demikian, hukum tidak berupa hukum dalam arti kaidah (*das solen*) semata

¹⁵ Roeslan Saleh, *Pikiran-Pikiran tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1996, hal 1-3.

¹⁶ Wirawan, *Disampaikan dalam Praktikum Profesi Lapangan*, LBH Bandung, Agustus, 2003.

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*).

Konsekuensi dari Negara Hukum ialah harus mematuhi segala peraturan yang terkandung didalam suatu Peraturan Perundang-Undangan. Segala bentuk kebijakan yang dilakukan oleh aparatur negara haruslah mengiuk kepada aturan yang telah ada. Hukum menjadi suatu tujuan penegakan keadilan yang menjadi suatu hak masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto “hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat, dalam arti bahwa hukum mungkin dapat di gunakan sebagai alat agent of change (agen perubahan). Atau pelopor perubahan adalah seseorang atau kelompok yang mendapat kepercayaan dari masyarakat sebagai pemimpin. Pelopor perubahan memimpin masyarakat dalam mengubah sistem sosial dan di dalam melaksanakan hal itu langsung tersangkut dalam tekanan-tekanan untuk mengadakan perubahan. Suatu perubahan sosial di kehendaki atau di rencanakan, selalu berada di bawah pengendalian serta pelopor perubahan tersebut.”¹⁷

Teori yang di kemukakan oleh Soejono Soekanto merupakan resapan dari apa yang disebutkan oleh Roscoe Pound. Dia berpendapat bahwa hukum yang dibuat agar memperhatikan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*).¹⁸ Roscoe Pound seseorang pendukung

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UII,1997,hal.104

¹⁸ R.Otje Salman, *ikhtisar Filsafat Hukum*,Bandung, Amirco,1986,hal.15

sociological jurisprudence, mengatakan hukum dapat bersifat sebagai alat untuk memperbaharui (merekayasa) masyarakat (*law is a tool of social engineering*) yang di kenal dengan aliran *Pragmatical Legal Realism*.¹⁹ Konsep Roscoe Pound ini dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yang dikenal dengan mazhab Unpad, mengingat lahir nya di Unpad pada Tahun 1976. Konsep hukumnya bahwa hukum dapat berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat (sebagai modifikasi konsep Roscoe Pound, *law as a tool of social engineering*).²⁰ Menurut Soerjono Soekanto:²¹

a. Perangkat Hukum

1) Hukum Materil

Merupakan pedoman bagi masyarakat tentang apa dan bagaimana mereka berbuat dan tidak berbuat.

2) Hukum Formil

Hukum yang mengatur bagaimana tata cara mengajukan tuntutan hak, memeriksa, memutuskan, dan melaksanakan keputusan.

b. Penegakan Hukum

Para penegak hukum harus memiliki kemampuan untuk berkomunikasi dengan baik dan mampu menjalankan perannya dengan baik pula, sehingga tujuan mereka dapat tercapai, penegak hukum merupakan faktor terpenting karena yang paling menentukan

¹⁹ *Ibid*, hal.16.

²⁰ *Ibid*, hal.17.

²¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, 2005, hal, 5.

penegakan hukum, peraturan perundang-undangan tidak bermakna lagi tanpa ada penegak huku yang melaksanakannya. Oleh karena itu harus di kaji mengenai kualitas penegak hukum, karena kualitas penegak hukum ditentukan oleh kualitas penegak hukum itu sendiri.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya, kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

d. Faktor Kebudayaan

Pada dasarnya, kebudayaan hukum mencakup nilai-nilai yang menjadi dasar hukum yang berlaku, nilai-nilai tentang apa atau bagaimana yang dianggap baik serta apa yang dianggap buruk. Menurut R. Soesilo, tindak pidana merupakan suatu perbuatan yang dilarang atau perbuatan yang diwajibkan oleh Undang-Undang yang jika perbuatan dilarang itu dilakukan atau perbuatan yang diwajibkan itu diabaikan, maka orang yang melakukan atau mengabaikan itu diancam dengan hukuman.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti

kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangan belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.²²

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

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 analitis dengan metode tersebut penulis berusaha menjelaskan gambaran secara rinci 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.

²² Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hal, 97.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris 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. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan Penulis adalah pendekatan penelitian Yuridis Empiris yakni pendekatan dari sudut kaidah-kaidah dan pelaksanaan peraturan yang berlaku di masyarakat, dilakukan dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu, kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer yang ada dilapangan. Atau bisa diartikan sebagai suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang telah terjadi dimasyarakat dengan maksud mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan dengan cara terjun langsung ke lapangan dan mewawancarai lembaga terkait untuk mendapatkan fakta-fakta sesungguhnya.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu jenis data Kualitatif. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer berupa berbagai data kualitatif yang 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.

4. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data hukum dan data non hukum.

a) Data Hukum

1. Bahan hukum primer

Yakni bahan hukum utama yang memiliki otoritas. Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 504 KUHP.
- 3) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).
- 4) 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 Penvelenggaran Ketertiban Kebersihan, dan Keindahan. (Lembaran Daerah Kota Bandung Nomor 03 Tahun 2005).

2. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer yang berupa karangan ilmiah para Sarjana Hukum dan para sarjana hukum lainnya yang relevan dan sesuai dengan tujuan penulisan.

3. Bahan Hukum Tersier

Yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder berupa kamus, ensiklopedia bahasa dan petunjuk lain.²³

4. Data Non Hukum

1) Data Primer

Data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan sebagai sumber utama yang berkaitan dengan penelitian ini melalui wawancara kepada pihak yang bersangkutan atau observasi langsung ke lokasi penelitian, dalam penelitian ini bertempat di wilayah hukum Kota Bandung.

2) Data Sekunder

Data sekunder didapatkan dari penelitian kepustakaan dan studi dokumentasi. Studi kepustakaan berfungsi untuk mendapatkan teori-teori hukum dan doktrin hukum, asas-asas hukum, dan pemikiran konseptual serta penelitian pendahulu yang berkaitan dengan objek kajian penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, literatur dan karya tulis ilmiah lainnya.

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal. 51-52.

5. Teknik Pengumpulan Data

a) Studi Lapangan (Observasi)

Penulis melakukan studi lapangan dengan dua metode sebagai berikut:

- 1) Observasi, yaitu pengumpulan data dimana peneliti melakukan pengamatan dan mencatat terhadap gejala-gejala yang diteliti di lokasi dan studi kasus yang akan ditentukan kemudian.
 - 2) 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.
- b) Studi Kepustakaan, Studi kepustakaan, Penulis melakukan studi kepustakaan dengan mengumpulkan data sekunder, yaitu dengan menelaah Perundang-Undangan, Jurnal ilmiah, serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan efektivitas pelaksanaan sanksi mengemis di muka umum.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis data kualitatif. Metode analisis data kualitatif merupakan metode yang memaparkan, dan mendeskripsikan data untuk menjawab permasalahan hukum sesuai dengan fakta-fakta di lapangan sehingga dapat

ditarik suatu kesimpulan. Data yang terkumpul yakni melalui studi lapangan dan kajian pustaka kemudian dilakukan analisis.²⁴

7. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di beberapa tempat yang dikunjungi dalam rangka pencarian data, antara lain:

a. Penelitian Lapangan

Yakni penelitian dengan langsung menuju ke lapangan mencari pemecahan masalah. Berdasarkan topik yang penulis angkat maka penelitian dilakukan pada Dinas Sosial Kota Bandung.

b. Penelitian Kepustakaan

- 1) Gedung Perpustakaan Rachmat Djatnika, Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, Jalan A.H. Nasution No. 105, Cipadung, Kecamatan Cibiru, Kota Bandung, Jawa Barat;
- 2) Perpustakaan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Jl. A.H Nasution No. 105, Cipadung, Kecamatan Cibiru, Kota Bandung, Jawa Barat, 40614;
- 3) Perpustakaan DISPUSIPDA JABAR, Jl. Kawalayaan Indah II No.4, Jatisari, Kec. Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat.

²⁴Santi Lisnawati, *Metode Penelitian Berpiki deduktif, dan induktif*, Melalui: <https://www.google.co.id/amp/s/santilisnawati.wordpress.com/2013/02/24/metode-penelitian> diakses pada 10 November 2023, pada pukul 16.42.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan penyelesaian dalam penulisan penelitian ini, maka penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

1. BAB I Pendahuluan, dalam BAB ini berisi tentang latar belakang masalah yang menguraikan alasan disusunnya penelitian ini, rumusan masalah, tujuan penulisan, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, langkah-langkah penelitian.
2. BAB II Tinjauan Teoritis, tinjauan kepustakaan ini dimana mengumpulkan serta membahas teori-teori yang berhubungan dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana pencurian dengan pemberatan serta hukum pidana lainnya yang dapat membantu dalam penelitian ini.
3. BAB III Hasil dan Pembahasan, yaitu analisis penulis tentang apa yang seharusnya dan bagaimana yang senyatanya terjadi dalam proses penegakan hukum tindak pidana pencurian dengan pemberatan.
4. BAB IV, berisi tentang kesimpulan dan saran.

H. Hasil Penelitian Terdahulu

Dalam hasil penelitian relevan peneliti mencari dan menelaah penelitian terdahulu yang berkaitan dan relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan. Untuk mendapatkan rujukan pendukung, pelengkap dan pembanding. Dalam menyusun proposal penelitian ini. Telaah pada penelitian terdahulu sangat berguna untuk memberi gambaran awal yang berhubungan dengan kajian terkait dan masalah dalam penelitian ini.

Setelah melakukan pencarian penelitian yang relevan atau penelitian terdahulu, ditemukan beberapa penelitian yang memiliki kesamaan dengan penelitian yang akan diteliti untuk mendapatkan hasil yang maksimal dalam proses penelitian mengenai “Efektivitas Pelaksanaan Pasal 504 KUHP Tentang Sanksi Mengemis di Muka Umum Dalam Penanggulangan Pengemis Jalanan Studi Kasus di Kota Bandung.” Penelitian ini mengacu pada beberapa pembahasan yang digunakan dalam skripsi berikut ini:

Penelitian terdahulu bertujuan untuk mendapatkan bahan perbandingan dan acuan. Selain itu, untuk menghindari anggapan kesamaan dengan penelitian ini. Maka dalam kajian pustaka ini peneliti mencantumkan hasil-hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Hasil Penelitian Elmiati Nurdin (2020)

Penelitian Elmiati Nurdin (2020) berjudul “Implementasi larangan memberi uang atau barang kepada pengemis di kota makasar,

Mengacu pada Pasal 504 KUHP”. Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan metode Deskriptif Yuridis Normatif, Pendekatan Kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Hasil Implementasi Aturan Larangan Memberi Uang atau Barang Kepada Gelandangan dan Pengemis di Kota Makassar.²⁵

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa, Implementasi aturan tentang larangan memberi uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis di Kota Makassar belum berjalan dengan baik. Indikator dikatakan belum berjalan dengan baik yaitu masih adanya tujuan kebijakan yang belum tercapai, jumlah petugas yang ada masih kurang jika dibandingkan dengan jumlah penduduk (pengendara) dan luas wilayah Kota Makassar, tidak tersedianya sarana/fasilitas yang memadai, serta rendahnya tingkat kesadaran hukum masyarakat menjadikan masyarakat belum berperan aktif membantu Pemkot Makassar dalam menerapkan larangan ini. Menurut indikator tingkat kesadaran hukum, masyarakat Kota Makassar masih berada pada tahap pertama berupa pengetahuan tentang hukum, dimana masyarakat telah mengetahui terkait adanya larangan namun belum mampu melaksanakan larangan tersebut.

Penerapan sanksi bagi pemberi uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis di Kota Makassar belum terlaksana.

²⁵ Elmiati Nurdin, *Implementasi Hukum Larangan Memberi Uang Atau Barang Kepada Gelandangan dan Pengemis Jalanan di Kota Makassar*, Dalam Jurnal Thesis Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makasar Indonesia.2023

Kurangnya koordinasi antara instansi Dinas Sosial dan Satpol PP serta belum adanya rekening pemerintah yang dibentuk untuk menampung uang hasil denda mengakibatkan penerapan/penegakkan sanksi sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 54 Perda Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen, belum terlaksana. Tidak adanya sanksi yang dikenakan menyebabkan aturan ini tidak efektif keberlakuannya di dalam masyarakat.

2. Eduard Meiyer Paulus (2016)

Penelitian Eduard Meiyer Paulus (2016), berjudul "*Relevansi Pasal 504 KUHP Tentang Pengemis di Depan Umum*". Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan metode Deskriptif Analisis Yuridis Normatif, Pendekatan Kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk Bagaimanakah Analisis yuridis dari pasal 504 KUHP tentang pengemisan di muka umum terhadap UUD 1945 dan Bagaimanakah upaya dekriminalisasi terhadap pengemis dan gelandangan dalam perspektif kebijakan hukum pidana.²⁶

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa, Hukum pidana positif peninggalan colonial dan orde lama dirasakan sudah ketinggalan zaman sehingga kurang memiliki relevansi sosial dengan situasi dan kondisi sosial yang diaturnya. Seperti gelandangan dan pengemis yang diatur dalam pasal 504-505 Kitab Undang-undang

²⁶ Eduard Meiyer Paulus, *Relevansi Pasal 504 KUHP Tentang Pengemis Di Depan Umum*, Dalam *Jurnal Lex Societatis*, Vol. IV/No.2/Febr/2016.

Hukum Pidana, alasan penghukuman tersebut didasarkan kepada mengganggu ketertiban umum, dikhawatirkan akan melakukan pencurian serta untuk menyembunyikan kejerokan dan kemiskinan rakyat Indonesia. Pilihan untuk menghukum gelandangan dan pengemis tersebut merupakan pilihan yang irrasional dengan melihat kondisi lembaga pemasyarakatan yang tidak mencukupi (*over capacity*). Maka sangat dibutuhkan fungsionalisasi hukum pidana bernurani yang dapat menjaga keselarasan antara kepentingan negara, kepentingan umum dan kepentingan individu.

Penghukuman terhadap gelandangan dan pengemis bukan solusi dalam menjaga ketertiban umum. Secara sempit proses dekriminasi dapat diartikan sebagai suatu proses, dimana suatu perilaku yang semula dikualifikasikan sebagai peristiwa pidana dan dikenakan sanksi negatif dibidang pidana, kemudian dihapuskan kualifikasi pidananya dan sanksi negatifnya. Dalam proses dekriminasi tidak hanya kualifikasi pidana yang dihapuskan, akan tetapi juga sifat melawan atau melanggar hukumnya. Kecuali itu, maka penghapusan kualifikasi pidana dan sanksi-sanksi negatifnya tidak diganti dengan reaksi social lainnya yang diatur, misalnya dalam bentuk sanksi perdata dan administratif.

3. Dimas Fadel Supeno & Cecep Sutrisna (2018)

Penelitian Dimas Fadel Supeno & Cecep Sutrisna (2018), berjudul "*Penegakan Pasal 504 KUHP Dihubungkan dengan*

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis". Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan Metode Deskriptif Analisis Yuridis Empiris, Pendekatan Kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor penyebab tingginya angka tindak pidana pengemis dan bagaimana upaya penegakan pasal 504 dihubungkan dengan PP No 31 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis.²⁷

Berdasarkan penelitan yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa, kurang nya perhatian pemerintah terkait pengemis di muka umum, dan tidak tegasnya penegakan hukum berdampak pada semakin maraknya gelandangan dan pengemis di muka umum dibutuhkan pengawasan terhadap pengemis serta sanksi yang dinilai kurang berat menyebabkan pengemis tidak jera dan terus mengulangi perbuatannya tersebut. Untuk itu pemerintah seharusnya menegakan lagi PP No 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis karena dalam PP tersebut sudah jelas dan bagaimana penanggulangan gelandangan dan pengemis, hanya tinggal ditingkatkan saja soal penegakan PP tersebut, di barengi sanksi tegas dari Pasal 504 KUHP.

Upaya dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di muka umum yang dapat dilakukan pemerintah terdapat pada PP nomor 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis

²⁷ Dimas Fadel Supeno, *Penegakan Pasal 504 KUHP Dihubungkan Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis, Dalam Jurnal Wacana Paratama Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum langlangbuana. 2018.

yaitu usaha resepsesif, Rehabilitasi, dan rehabilitatif dimana usaha resep adalah usaha-usaha yang terorganisasi baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelangan dan pengemis serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat usaha sebagaimana dimaksud pasal 5 terdapat dalam pasal selanjutnya yaitu pasal 6 antara lain dengan penyuluhan dan bimbingan sosial pembimbingan sosial bantuan sosial perluasan kesempatan kerja pemukiman lokal dan peningkatan derajat kesehatan. Usaha rehabilitasi adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan pemberian latihan dan pendidikan pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat pengawasan serta pembinaan lanjut sehingga dapat demikian para gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara Republik Indonesia. Usaha tindak lanjut ditunjukkan kepada gelandangan dan pengemis yang telah disalurkan agar mereka tidak kembali menjadi gelandangan dan pengemis usaha tindak lanjut sebagaimana dimaksud antara lain dilakukan dengan meningkatkan kesadaran berswadaya memelihara memantapkan dan meningkatkan kemampuan sosial ekonomi menumbuhkan kesadaran hidup dan bermasyarakat.