

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Penegakan Hukum

a. Pengertian Penegakan Hukum

Dalam Bahasa Inggris, penegakan hukum disebut *law enforcement*. Sementara dalam bahasa Belanda *rechtshandhaving*. Istilah ini membawa pada pemikiran selalu dengan *force* untuk menegakkan hukum dan hanya terkait dengan pidana saja yang dikuatkan dengan kebiasaan menyebut penegak hukum ialah polisi, hakim, dan jaksa. *Handhaving* menurut *Notitie Handhaving Millieurecht*, ialah upaya mengawasi dan menerapkan penggunaan instrumen administratif, pidana, atau perdata, hingga tercapai hukum dan aturan yang tertata bagi umum dan individu.¹ Fungsi dari hukum untuk melindungi kepentingan manusia. Ada tiga unsur yang diperhatikan dalam penegakan hukum, yakni:

- 1) Kepastian hukum (*Rechtssicherheit*)
- 2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*)
- 3) Keadilan (*Gerechtigkeid*)

Hukum memberikan sesuatu pasti karena untuk menertibkan umum. Kepastian hukum ini ialah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang. Kedua, dikarenakan hukum untuk manusia, maka pelaksanaannya harus memberi manfaat bagi masyarakat. Hukum bersifat umum, mengikat, dan menyamaratakan, sehingga penegakan hendaknya adil. Jika hanya satu unsur yang diperhatikan, maka unsur lain akan dikorbakan. Maka, tiga unsur itu harus diperhatikan agar seimbang.²

Untuk menegakkan hukum, diusahakan upaya preventif dan represif. Secara preventif, mencegah pelanggaran oleh warga masyarakat yang dilakukan oleh badan-badan eksekutif dan kepolisian. Sedangkan secara

¹ Jur Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 48.

² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010), 208.

represif apabila masih ada pelanggaran setelah preventif, diperankan kepolisian, kejaksaan, lembaga Pengadilan dan lembaga Kemasyarakatan.³

Hukum sifatnya *supreme* atau posisi tertinggi di antara lembaga tinggi negara lain. Supremasi hukum ialah keinginan manusia untuk hidup yang tenang dan sejahtera dibawah lindungan hukum melalui:

- 1) Setiap warga dunia taat pada peraturan perundangan sebagai payung hukum bagi warga semuanya.
- 2) Pemimpin dan penyelenggara negara pada semua tingkat disiplin melakukan kebijakan atas landasan taat hukum, jadi penyalahgunaan wewenang bisa diminimalisir.
- 3) Menciptakan hukum yang adil, tertib, dan memberi manfaat bagi semua warga.⁴

Jenis penalaran untuk menjelaskan bentuk-bentuk penegakan hukum yaitu mengacu pada perbedaan kepentingan pribadi dengan penuntutan hukum disatu sisi, serta kepentingan publik disisi lain. Hal ini menunjukkan bahwa pertimbangan mengenai penegakan hukum tidak berarti harus terbatas hanya pada kepentingan individu. Penegakan hukum juga harus dilakukan untuk sebuah organisasi dan kejahatan kolektif lainnya yang dapat menimbulkan masalah publik.⁵

b. Kendala dalam Upaya Penegakan Hukum

Menurut Laurance M. Friedman, pelaksanaan hukum diibaratkan sebuah organisme kompleks yang struktur, substansi, juga budayanya saling berinteraksi. Ada tiga komponen sistem hukum syarat penegakan hukum dikatakan berhasil:

- 1) Struktur hukum

Bergerak dalam sistem atau fasilitas yang ada dan di siapkan. Jadi lebih kepada institut penegak hukum.

³ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana: Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 111-112.

⁴ Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia Prinsip-Prinsip dan Implementasi Hukum di Indonesia*, 130.

⁵ Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, *Analisis Ekonomi Mikro Tentang Hukum Pidana Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), 97.

2) Substansi hukum

Reaksi kenyataan di terbitkan hukum, misal Undang-undang.

3) Budaya hukum

Perbuatan publik yang mendorong faktor penentu hukum mendapat tempat di budaya masyarakat.⁶

Situasi dari pelaksanaan hukum dan upaya menegakkan hukum yang seringkali kendala menjadi tanda tingkat keseriusan penegakan hukum:⁷

1) Di aparat penegak hukum, seperti kejaksaan sebagai lembaga penuntutan dan kepolisian sebagai lembaga pelaksanaan penegakan serta lembaga represi mengalami menurunnya kepercayaan, dikarenakan kualitas sidang dan putusan hakim pada isu nasional yang tak selesai-selesai dan polisi lamban menangani kasus pejabat (*white colour crime*).

Perbaikan-perbaikan telah dilakukan, antara lain dengan perubahan status POLRI melalui Undang-undang Nomor 2 Tahun 2000 Tentang susunan dan kedudukan POLRI yang pada intinya menempatkan kembali jatidiri polisi sebagai penegak hukum yang langsung bertanggung jawab kepada presiden selaku Kepala Negara (dari kedudukan semula yang digabung dari komponen angkatan bersenjata) masih harus diuji di lapangan. Artinya prestasi polisi setelah reformasi kepolisian yang akhir-akhir ini mulai tampak dari kinerjanya mengungkap kasus-kasus kejahatan besar dan berskala nasional.

2) Budaya hukum masyarakat yang masih suka melawan hukum, tidak disiplin dan taat pada hukum, terutama budaya korupsi. Ini menjadi cermin bahwa masyarakat masih kurang menghargai nilai hukum. Masyarakat masih suka main hakim sendiri di setiap kejadian kejahatan di lingkungan masing-masing.

⁶ Moh Hatta, *Beberapa Masalah Penegakan Hukum Pidana umum dan Pidana Khusus*, (Yogyakarta: Liberty Cet.1, 2009), 1.

⁷ Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia Prinsip-Prinsip dan Implemenasi Hukum di Indonesia* (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005), 130-132.

- 3) Kita masih menerapkan kinerja dan upaya menegakkan hukum yang menindas.

Usaha serius untuk mewujudkan sebuah negara yang memiliki identitas baru dengan mengubah stigma lama yang korupsi, tidak taat hukum, anti disiplin, kolusi, serta nepotisme, menjadi negara yang penuh harapan sebagai Indonesia yang memiliki pemerintahan yang bersih dan berwibawa karena perilaku para penyelenggaranya yang taat hukum, yang tidak memanfaatkan kedudukan hukum untuk keuntungan pribadi dan memiliki orientasi negara ini di isi rakyat patuh hukum dan pemerintah yang jujur serta para penegak hukum yang orientasi utamanya adalah tegaknya hukum, bukan malah sebaliknya, menggunakan hukum untuk kehidupan pribadi.

Di kalangan masyarakat, ada transformasi perilaku hukum positive, yaitu patuh aturan hukum, disiplin, dan mempercayakan persoalan pada penegak hukum berkompeten, dan main hakim tidak lagi jadi budaya negeri. Akan tetapi dalam tatanan sosiologis kita masih harus bersabar karena kondisi masyarakat yang ideal masih belum terwujud. Keterbukaan dan demokratisasi kehidupan soal politik sudah mulai memprihatinkan, akan tetapi pemahaman hak dan kewajiban setiap orang dalam tatanan masyarakat, sebagai prasyarat terjadinya kehidupan disiplin, taat hukum, saling menghargai, ternyata masih perlu waktu panjang untuk menjangkaunya.⁸

Penegakan Hukum (*law enforcement*) menurut Satjipto Raharjo⁹ menyampaikan pendapatnya mengenai penegakan hukum (*law enforcement*) adalah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat. Penegakan hukum menurut A. Hamid S. Attamimi seperti yang dikutip Siswanto Sunarno¹⁰ pada hakikatnya adalah penegakan norma-norma hukum, baik yang berfungsi

⁸Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia Prinsip-Prinsip dan Implemenasi Hukum di Indonesia*, 134.

⁹ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2000), 175

¹⁰ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 42

suruhan (*gebot, command*) atau berfungsi lain seperti memberi kuasa (*ermachtigen, to empower*), membolehkan (*erlauben, to permit*), dan menyimpangi (*derogieren, to derogate*). Lebih lanjut Siswanto Sunarno mengatakan bahwa dalam suatu negara berdasarkan atas hukum materiil atau sosial yang bertekad memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa maka penegakan hukum peraturan perundang-undangan tidak dapat dicegah.

Andi Hamzah¹¹ mengemukakan penegakan hukum disebut dalam bahasa Inggris *Law Enforcement*, bahasa Belanda *rechtshandhaving* merupakan pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrumen administratif, kepidanaan atau keperdataan dicapai penataan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku umum dan individual. *Handhaving* meliputi *fase law enforcement* yang berarti penegakan hukum secara represif dan *fase compliance* yang berarti preventif.

Koesnadi Hardjasoemantri mengemukakan :¹²

“Perlu diperhatikan bahwa penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana”.

Berdasarkan penjelasan diatas diketahui bahwa yang dimaksud dengan penegakkan hukum pidana adalah penerapan sanksi hukum sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Dalam islam penegakan hukum harus dilaksanakan dengan seadil-adilnya seperti yang termuat dalam Surah An-Nisa ayat 58 yang berbunyi sebagai berikut:

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا

حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا

يَعُظُّكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

¹¹ Hamzah, Andi, *Penegakan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), 48-49.

¹² Hardjasoemantri, Koesnadi. *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006), 376.

Artinya : Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

Ayat tersebut memerintahkan umat islam untuk menetapkan hukum dengan seadil-adilnya dengan tidak dzalim dan memihak pihak tertentu. Demikian halnya dengan pelaksanaan penegakan hukum yang harus dilaksanakan dengan seadil-adilnya tanpa adanya keterpihakan.

c. Efektivitas Hukum

1) Pengertian Efektivitas Hukum

Menurut Barda Nawawi Arief, efektivitas mengandung arti “keefektifa-an” pengaruh atau efek keberhasilan, atau kemandirian/kemujaraban.¹³ Sementara menurut Supriyono menyatakan efektivitas adalah hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran semakin besar kontribusi daripada keluaran yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka dapat dikatakan efektif pula unit tersebut.¹⁴

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, disimpulkan bahwa efektivitas merupakan suatu sasaran atau tujuan yang dikehendaki telah tercapai, maka hal tersebut dapat dikatakan efektif, begitu pula sebaliknya apabila sasaran tidak tercapai dalam waktu yang ditentukan, maka pekerjaan itu tidak efektif. Hal itu menjadi tujuan ukuran untuk menentukan efektif tidaknya tujuan atau sasaran yang digariskan atau dengan kata lain untuk mengukur tingkat efektivitas adalah perbandingan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang dicapai. Pengertian

¹³ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2003), 85.

¹⁴ Supriyono, *Sistem Pengendalian Manajemen*, Edisis Pertama, (Yogyakarta: BPF, 2000), 29.

efektivitas yaitu berada pada pencapaian tujuan. Ini dapat dikatakan efektif apabila tujuan atau sasaran yang dikehendaki dapat tercapai sesuai dengan rencana semula dan menimbulkan efek atau dampak terhadap apa yang diinginkan atau diharapkan.

Mengenai kaitannya dengan hukum, efektivitas diartikan sebagai bentuk tercapainya sasaran hukum dalam suatu aturan yang berlaku. Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.¹⁵

Faktor-faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain:¹⁶

- a) Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- b) Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c) Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- d) Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (prohibitor) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (mandatur).

¹⁵ Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. (Jakarta: Penerbit Kencana, 2009), 375.

¹⁶ Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. 376

- e) Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f) Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g) Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
- h) Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.
- i) Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.
- j) Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat

Pendapat Soerjono Soekanto akan pengaruh hukum, yaitu berfungsi sebagai pembimbing tindakan dimana cakupannya meliputi pengaruh keseluruhan dari hukum, baik sifatnya positif atau negatif.

Berdasarkan pendapat Friedman, bahwa klasifikasi pengaruh hukum atas perilaku, antara lain ketataan (*compliance*), ketidakrataan/menyimpang (*deviance*), dan mengelak (*evasion*). Persepsi ini sebenarnya berisi suruhan dan larangan yang mengikat.¹⁷

Menurut Scholars, menegakkan hukum efektif bila adanya *power* dalam kewenangan yang sah. Sanction ialah manifestasi hukum resiko (*threats*) dan *promises*, yaitu adanya kerawanan tidak dipatuhi apabila tidak ada

¹⁷ Siswanto Sunarso, *Penegakan Hukum Psicotropika Dalam Kajian Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), 88-89.

pengaruhnya. *Internal values* menilainya dari hati nurani. Agar hukum bisa efektif, perlu aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi.

Akan tepenuhinya efektivitas penegakan hukum, jika 5 pilar hukum berjalan baik, yaitu:¹⁸

- a) Instrumen hukum
- b) Aparat penegak hukum
- c) Peralatan
- d) Masyarakat
- e) Birokrasi

Walter C. Rackless mengemukakan bahwa melihat efektivitas penegakan hukum dari sistem dan organisasi, sistem hukum dan peradilan, serta birokrasi. Pada dasarnya, penegakan hukum adalah kondisi hukum normatif (*das sollen*) dan hukum sosiologis (*das sein*) yang timpang.¹⁹

Efektivitas hukum dapat diartikan bagaimana aparat hukum dapat menerapkan sanksi sesuai dengan bagaimana hukum tersebut mengaturnya. Hal ini sejalan dengan perintah Allah dalam Surah An-Nisa ayat 135 yang berbunyi:

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلّٰهِ
 وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ
 غَنِيًّا أَوْ فَاقِرًا فَإِنَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا ۗ فَلَا تَتَّبِعُوا أَهْوَىٰ ۚ إِن
 تَعَدَّلُوا ۖ وَإِن تَلَوَّذُوا ۖ أَوْ تَعَرَّضُوا ۖ فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ
 خَبِيرًا ۝

Artinya : Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum

¹⁸ Bambang Sutiyoso, *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 58.

¹⁹ Bambang Sutiyoso, *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi*, 59.

kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.

Ayat tersebut memerintahkan manusia menjadi orang-orang yang senantiasa berlaku adil dalam semua hal dan memberikan kesaksian yang benar untuk siapa pun. Walaupun hal itu akan merugikan diri kalian sendiri, merugikan kedua orangtua, atau karib kerabat kalian. Dan jangan sekali-kali kemiskinan atau kekayaan seseorang mendorong kalian untuk memberikan kesaksian atau menolak memberikan kesaksian. Karena Allah lebih mengerti keadaan orang yang miskin dan orang yang kaya di antara kalian dan lebih mengetahui apa yang terbaik baginya. Maka janganlah kalian mengikuti hawa nafsu kalian dalam memberikan kesaksian supaya kalian tidak menyimpang dari kesaksian yang benar. Apabila perintah Allah ini dijalankan maka efektivitas hukum dapat berjalan dengan baik dan sebagaimana mestinya.

2) Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Penegakan Hukum

Menurut Black, masalah pokok dari efektivitas hukum ialah meneliti berlakunya hukum dengan anjuran ideal hukum dengan realitas hukum.

Menurut Soerjono Soekanto, gagal atau berhasilnya hukum dapat diukur dari pengaruhnya apakah berhasil mengatur perilaku sesuai dengan tujuan atau tidak.²⁰

Secara umum, ada dua faktor pengaruh penegakan hukum, yaitu faktor dalam sistem hukum dan di luar sistem hukum. Penegakan hukum masyarakat juga dipengaruhi faktor-faktor, yaitu:²¹

²⁰Djaenab, “Efektivitas dan Berfungsinya Hukum Dalam Masyarakat”, *Jurnal Pendidikan Studi Islam* 4, No.2 (2018) 151.

²¹Bambang Sutiyoso, *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi*, 62-65.

- a) Faktor hukum atau Peraturan itu sendiri
- b) Terkait sumber daya aparatur penegak hukumnya.
- c) Sarana dan prasarana
- d) Masyarakat yang terkait persepsi hukum ketertiban dan fungsi penegak hukum.
- e) Faktor politik atau pemerintah.

Faktor pengaruh efektivitas hukum dalam masyarakat, ialah:

- a) Kaidah hukum atau peraturan
Ada tiga hal berlakunya hukum sebagai kaidah, yakni:
 - (1) Secara yuridis, jika penentuan didasarkan pada kaidah lebih tingkatan lebih tinggi.
 - (2) Secara sosiologis, dapat dipaksa kepada warga masyarakat oleh penguasa (teori kekuasaan).
 - (3) Secara filosofis, apabila memenuhi tiga unsur lengkap sehingga menjadi hukum yang dicita-citakan (*Ius Constituendum*).²²

- b) Penegak Hukum
Penegak hukum juga memiliki peran dan kedudukan, sehingga bisa menyulut perselisihan (*status conflict* dan *conflict of roles*). Apabila ada ketidaksamaan dengan peran yang sebenarnya, maka terjadi kesenjangan peran (*role distance*).

- c) Sarana/Fasilitas
Sarana atau fasilitas penting untuk mencapai tujuan, seperti organisasi yang baik, manusia yang terampil dan berpendidikan, keuangan yang cukup, dan peralatan yang memadai.

- d) Warga masyarakat.
Salah satu indikator hukum berfungsi dalam masyarakat yaitu derajat kepatuhan masyarakat yang tinggi. Contohnya masyarakat yang patuh peraturan rambu lalu lintas akan menyebabkan waktu penyeberangan pada simpang akan teratur.²³

²²Djaenab, “Efektivitas dan Berfungsinya Hukum Dalam Masyarakat”, Jurnal Pendidikan Studi Islam 4, No.2 (2018), 152.

²³Djaenab, “Efektivitas dan Berfungsinya Hukum Dalam Masyarakat”, Jurnal Pendidikan Studi Islam 4, No.2 (2018), 153.

3) Perda Kudus Nomor 15 Tahun 2017

Peraturan Daerah (Perda) ini mengatur tentang : Ketentuan Umum yang berisi tentang pengertian kata atau istilah yang dipergunakan dalam Perda. Asas dan Tujuan penanggulangan gelandangan, pengemis, dan anak jalanan (Anjal). Kriteria Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan.

4) Pengertian Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan

Menurut Peraturan Pemerintah RI Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, yaitu:

- a) Gelandangan ialah orang yang hidup tidak layak di norma kehidupan, tak memiliki tempat tinggal juga pekerjaan tetap, hidupnya mengembara di tempat umum.
- b) Pengemis ialah orang yang memperoleh penghasilan dengan mengharap belas kasihan orang lain, meminta-minta dimuka umum.²⁴

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “mengemis”, asalnya dari “emis”, mempunyai dua pengertian yaitu meminta-minta sedekah serta meminta merendahkan penuh harap. Sedangkan “Pengemis” ialah pelakunya yang meminta-minta.²⁵

Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang “Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan Potensi Dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS)” menyatakan “Pengemis” ialah orang yang memperoleh pendapatan, caranya meminta, pakaiannya kotor dan compang-camping, berada di tempat ramai, dan memanfaatkan belas kasihan orang.²⁶

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang “Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan”.

²⁴ Peraturan Pemerintah RI Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

²⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia

²⁶ Peraturan Menteri Sosial No.8 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan Potensi Dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS).

Gelandangan ialah orang yang hidup tidak layak dengan norma kehidupan, tidak ada tempat tinggal juga pekerjaan tetap, hidupnya mengembara di tempat umum. Pengemis ialah orang yang meminta-minta dan mengharap belas kasihan orang untuk memperoleh penghasilan. Sedangkan Anak jalanan ialah anak berusia di bawah 18 tahun, sebagian waktu dihabiskan di jalanan untuk bekerja melaksanakan kegiatan sehari-hari.²⁷

Meminta-minta dalam Bahasa Arab disebut *Tasawwul*. Ulama mengartikan *tasawwul* ini meminta harta pada manusia untuk kepentingan pribadi, bukan masalah agama.²⁸

Secara terminologi, mengemis ialah meminta sumbangan atau bantuan kepada orang atau Lembaga. Faktor jumlahnya yang banyak dikarenakan kemiskinan.

5) Faktor-faktor Penyebab Munculnya Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan

Menurut Artidjo Alkostar dalam penelitian tentang Kehidupan gelandangan, faktor penyebab adanya gelandangan-pengemis bisa disebabkan oleh faktor internal yaitu sifat malas, mental lemah, tidak mau bekerja, cacat fisik dan psikis. Bisa disebabkan juga faktor eksternal, yaitu faktor ekonomi, social, pendidikan, budaya, religi, dan geografis.²⁹

Menurut Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial, faktor pengaruh seseorang menjadi pengemis, yaitu:³⁰

²⁷Peraturan Daerah Kabupaten Kudus No.15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan.

²⁸Seva Maya Sari, “Penindakan Terhadap Pengemis Perspektif Yusuf Al-Qardhawi: Analisis terhadap pasal 504 KUHP Tentang Perbuatan Mengemis di Muka Umum” *justicia Islamica Jurnal Kajian Hukum dan Sosial* 13 No.2 (2016), 204.

²⁹ Artidjo Alkotsar, *Advokasi Anak Jalanan*, (Jakarta: Rajawali, 1984), 14.

³⁰Seva Maya Sari, “Penindakan Terhadap Pengemis Perspektif Yusuf Al-Qardhawi: Analisis terhadap pasal 504 KUHP Tentang Perbuatan Mengemis di Muka Umum” *justicia Islamica Jurnal Kajian Hukum dan Sosial* 13 No.2 (2016), 205-206.

- a) Tingkat kemiskinan tinggi sehingga tidak memiliki pemenuhan kebutuhan pokok minimal. Mereka tidak mampu menjadikan hidupnya menjadi layak.
- b) Tingkat Pendidikan rendah menyulitkan seseorang mendapat pekerjaan yang layak. Mereka juga tidak tahu akan peraturan perundang-undangan, sehingga seringkali melanggar hukum.
- c) Keterampilan kerja kurang membuat mereka tidak mampu mengikuti desakan permintaan pasar.
- d) Faktor sosial budaya di lingkungan pelaku dan pemberi sedekah.
 - (1) Penghargaan diri yang rendah membuatnya tidak mempunyai perasaan janggal meminta.
 - (2) Berpasrah dengan takdir dan tidak mau untuk berubah.
 - (3) Adanya rasa bebas dan senang hidup menggelandang karena tidak terikat oleh aturan dan norma.

Kemiskinan membuat jumlah pengemis semakin meningkat. Sehingga perlu adanya pertimbangan usaha pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mampu mengurangi angka pengemis di Indonesia.³¹

Faktor pengaruh kemiskinan menurut Jazairy:³²

- a) Korban kebijakan (*policy induced process*), ialah kemiskinan yang dipengaruhi oleh kebijakan yang dilakukan pemerintah yang tidak *pro poor* atau tidak berpihak pada masyarakat miskin.
- b) Paham ekonomi bertentangan, yaitu perekonomian traditional dan modern. Masyarakat desa tidak bisa menyesuaikan ekonomi masyarakat modern, seperti kasus petani yang kalah dengan agro-industri, pedagang sector informal yang tergusur *mall* dan *supermarket*.

³¹Seva Maya Sari, “Penindakan Terhadap Pengemis Perspektif Yusuf Al-Qardhawi: Analisis terhadap pasal 504 KUHP Tentang Perbuatan Mengemis di Muka Umum” *justicia Islamica Jurnal Kajian Hukum dan Sosial* 13 No.2 (2016), 207.

³²Abu Bakar, “Teologi Kemiskinan” *Justitia Islamica Jurnal Kajian Hukum dan Sosial* 7, No.2 (2010), 156-158.

- c) Pertumbuhan penduduk (*population growth*) yang cepat tanpa adanya peningkatan sumber daya mengakibatkan kemiskinan.
- d) Manajemen sumber daya dan lingkungan (*resources management and the environment*) yang buruk menyebabkan kemiskinan, seperti eksploitasi sumber daya hutan dan penggalian tambang.
- e) Siklus dan proses alamiah (*natural cycles and process*). Kemarau panjang dan banjir dadakan menyebabkan panen yang tidak ada.
- f) Marginalisasi perempuan (*marginal of woment*) sektor publik kaum perempuan miskin.
- g) Faktor kultural dan etnik (*culture and ethnic factor*) seperti perasaan pasrah, *nrimo*, atau *alon-alon kelakon*.
- h) *Eksplorative intermediation*, ditunjukkan dengan tidak ada penghubung orang miskin dan pemerintah dalam pengutaraan harapan. Orang miskin malah cenderung dimanfaatkan memperoleh jabatan.
- i) *Internal political fragmentation and civil strife*, yakni kondisi politik dan sipil yang kacau, membuat masyarakat tidak dapat bekerja dengan layak.
- j) *International process*, disebabkan oleh kekuatan pasar dan non-pasar. Yang lemah tidak dapat masuk ke pasar internasional karena bergantung pada negara maju.

Muhammad Yunus, seorang muslim Bangladesh mengemukakan hasil penelitian di bangladesh berkaitan dengan faktor-faktor yang dominan berpengaruh terhadap kondisi miskin pada sebuah tatanan kehidupan masyarakat modern. Faktor-faktor tersebut diantaranya adalah :³³

- a) Adanya pola pikir yang meremehkan kemampuan manusia. Dengan membuat rancangan pola sempit (lapangan kerja, bisnis, kewirausahaan, kelayakan kredit) atau pengembangan lembaga keuangan yang mana kaum masyarakat miskin tidak ikutserta.

³³Abu Bakar, "Teologi Kemiskinan" *Justitia Islamica Jurnal Kajian Hukum dan Sosial* 7, No.2 (2010), 158-159.

- b) Sistem rentenir yang menjerat. Pinjaman berbunga tinggi (riba) telah lazim dan diterima masyarakat. Biasanya peminjam sangat sulit terlepas dari beban pinjam. Mereka biasa gali lubang dan tutup lubang sehingga terperangkap pada lingkaran kemiskinan.
- c) Program pembangunan pemerintah yang salah sasaran. Program pembangunan diwilayah pedesaan seringkali terfokus kepada pemilik modal/lahan. Padahal kebanyakan jumlah penduduk desa umumnya menjadi buruh harian dengan upah termurah.
- d) Perbedaan persepsi dalam mendefinisikan kaum miskin. Ada yang berpendapat bahwa orang miskin ialah yang tidak mampu mendapat pangan yang cukup untuk menghidupi keluarga setahun penuh. Ada yang berpendapat bahwa mereka yang rumahnya gubuk, menderita gizi buruk atau anak-anaknya tidak bisa sekolah.³⁴

Berdasarkan faktor-faktor diatas, faktor dominan penyebab gelandangan pengemis yakni kemiskinan. Menurut Dimas Dwi Irawan, faktor penyebab orang menggelandang dan mengemis ialah malas berusaha, merantau dengan modal nekad, tidak adanya kesempatan kerja, disabilitas fisik/cacat fisik, tradisi turun temurun, kemiskinan, harga kebutuhan pokok mahal, ikut-ikutan, disuruh orangtua, dan korban penipuan.³⁵

6) Upaya Penanggulangan Tindak Pidana

Menurut Herbert L.Packer, usaha mengendalikan perbuatan antisosial menggunakan pidana adalah pelaksanaan hukum yang penting. Ini bukan hanya masalah sosial, namun juga masalah kebijakan (*the problem of policy*).³⁶

³⁴Abu Bakar, "Teologi Kemiskinan" *Justitia Islamica Jurnal Kajian Hukum dan Sosial* 7, No.2 (2010), 160.

³⁵ Dimas Dwi Irawan, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, (Jakarta: Titik Media Publisher, 2013), 1.

³⁶ Jandi Mukianto, *Prinsip dan Praktik Bantuan Hukum Di Indonesia*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2017), 23-4.

Menurut G.P. Hoefnagles, upaya menggulangi kejahatan, bisa dilakukan dengan:³⁷

- a) Menerapkan hukum pidana (*criminal law application*)
- b) Mencegah tanpa pidana (*prevention without punishment*)
- c) Memengaruhi perspektif masyarakat akan kejahatan dan pidana melalui media masa (*influencing views of society on crime and punishment/ mass media*).

Usaha menanggulangnya dibagi 2, yakni jalur penal (hukum pidana) sifatnya represif (pemberantasan) dan jalur non penal (bukan/diluar hukum pidana) yang bersifat preventif (pencegahan) sebelum terjadinya kejahatan.³⁸ Faktor kondusif penyebab kejahatan antara lain:³⁹

- a) Kemiskinan, buta huruf (kebodohan), pengangguran, kurangnya rumah layak dan pendidikan tidak sesuai.
- b) Jumlah penduduk yang tidak memiliki harapan meningkat, dikarenakan ketimpangan sosial.
- c) Ikatan sosial dan keluarga merenggang.
- d) Identitas budaya asli rusak yang membuat rugi dibidang sosial, lingkungan, dan kesejahteraan.
- e) Meluasnya aktivitas kejahatan yang terorganisasi.

Kebijakan pidana (*penal policy*) harus merupakan kebijakan yang rasional. Hal ini diukur dari efektifnya (berhasil atau tidak) mencapai tujuan.

Ada dua aspek pokok tujuan pemidanaan dari efektivitas pidana penjara, yakni pertama, perlindungan masyarakat, bertujuan:

- a) Pencegahan
- b) Pengurangan atau pengendalian tindak pidana
- c) Pemulihan masyarakat seimbang

³⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), 45.

³⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, 46.

³⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, 48-49.

Kedua yaitu aspek perbaikan, sebagai pemulihan dan pemasyarakatan pelaku, juga melindungi daripada perlakuan sembarangan diluar hukum.

Efektivitas pidana penjara dapat dilihat dari bagaimana ia dapat mengurangi atau mencegah kejahatan.⁴⁰ Donald R.Taft dan Ralph W.England berpendapat hukum media pengendali sosial kebiasaan, sokongan, dan celaan kelompok, keyakinan agama, kelompok *interest*, dan pengaruh dari pendapat umum yang dapat mengatur perilaku manusia dari sanksi hukum⁴¹

Keterbatasan jalur *penal* harus ditopang dengan jalur *non penal*. Salah satu jalurnya adalah melalui jalur *social policy*. Dalam pertimbangan Resolusi No.3 Kongres ke-6 Tahun 1980, mengenai *Effective Measures to prevent crime*, menyatakan:

- a) Pencegahan kejahatan bergantung kepada masing-masing manusia.
- b) Strategi pencegahan harus berdasar pada membangkitkan semangat dan usaha menguatkan keyakinan akan berbuat baik.⁴²

Dengan pendidikan, penyuluhan, dan pembinaan, harapannya mampu menguatkan kembali keyakinan itu sehingga mengikuti jalan kebenaran dan terbinanya lingkungan sosial yang sehat.

Dapat juga dilakukan upaya *non penal* sebagai preventif. Prof. Sudarto menyatakan bahwa kegiatan patroli polisi yang berkelanjutan merupakan upaya *non penal* yang perlu diefektifkan.⁴³

⁴⁰ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, 214.

⁴¹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, 216.

⁴² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, 51.

⁴³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, 53.

7) Peraturan Perundang-undangan Terkait Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan

Aturan pedoman dan landasan dalam penanggulangan/pencegahan gelandangan pengemis dan anak jalanan di Indonesia, khususnya di Kudus:

a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

Aturan hukum tentang Kesejahteraan sosial di Indonesia, menjelaskan:

Pasal 5

(1) Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditujukan kepada :

- (a) Perseorangan
- (b) Keluarga
- (c) Kelompok dan/atau
- (d) Masyarakat

(2) Penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat(1) di prioritaskan pada yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial:

- (a) Kemiskinan
- (b) Kecacatan
- (c) Ketelantaran
- (d) Ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku
- (e) Keterpencilan
- (f) Korban bencana dan/atau
- (g) Korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi

Pasal 6

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:⁴⁴

- (1) Jaminan sosial
- (2) Rehabilitasi sosial
- (3) Perlindungan sosial dan
- (4) Pemberdayaan sosial

Tujuan rehabilitasi Sosial yaitu perbaikan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial supaya dapat melaksanakan fungsi sosialnya dengan wajar. Upaya

⁴⁴ Pasal 5 dan 6 Undang-Undang No.11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

ini dapat dilakukan secara persuasif, motifatif, koersif, baik keluarga masyarakat ataupun panti sosial. Bentuknya dapat berupa semangat dan diagnose psikosial, bimbingan fisik, bimbingan kejuruan dan wirausaha, perawatan dan pengasuhan, bantuan dan asistensi social, pelayanan aksesibilitas, pengasuhan resosialisasi, lanjut dan/atau rujukan.⁴⁵

Tujuan jaminan sosial, menjamin fakir-miskin, anak yatim piatu dan terlantar, penyandang cacat fisik mental, ataupun keduanya, eks penderita penyakit kronis agar kebutuhan basisnya terpenuhi. Jaminan ini dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial. Untuk menghargai jasa pahlawan, keluarganya diberikan sokongan berkesinambungan.⁴⁶

Pemberdayaan Sosial bertujuan untuk memberdaya seseorang, kelompok, keluarga, ataupun warga negara, supaya mereka bisa memenuhi kebutuhan secara mandiri, bentuknya berupa pelatihan keterampilan, pendampingan, diagnosis dan pemberian motivasi, memberikan stimulan modal, meningkatkan saluran memasarkan hasil, menguatkan keserasian social, menata lingkungan, dan/atau pengarahan lanjutan.⁴⁷

Perlindungan sosial bertujuan sebagai pencegahan dan penanganan resiko disabilitas social seseorang, kelompok, keluarga, dan/atau masyarakat agar kebutuhan dasar minimal tepenuhi lewat bansos, advokasi, dan/atau bantuan hukum.

Dalam pasal 21 disebutkan bahwa Penanggulangan kemiskinan dapat dilaksanakan dalam bentuk :

- (1) Pelayanan sosial
- (2) Penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha
- (3) Penyuluhan dan bimbingan sosial
- (4) Penyediaan akses pelayanan pendidikan dasar

⁴⁵Pasal 7 Undang-Undang No.11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

⁴⁶Pasal 9 Undang-Undang No.11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan sosial.

⁴⁷Pasal 12 Undang-Undang No.11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

- (5) Penyediaan akses pelayanan kesehatan dasar
 - (6) Penyediaan akses pelayanan perumahan dan permukiman; dan/atau
 - (7) Penyediaan akses pelatihan, modal usaha, dan pemasaran hasil usaha.⁴⁸
- b) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 Tentang “Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009.” Ketentuan didalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2012, Rehabilitasi Sosial bisa dilaksanakan dengan ajakan atau anjuran agar bersedia direhabilitasi sosial. Dapat secara motivatif dengan dorongan, pujian, atau penghargaan agar sadar dan mau direhabilitasi sosial. Bisa juga dengan koersif berupa pemaksaan agar direhabilitasi sosial.⁴⁹

Rehabilitasi sosial ini ditujukan pada orang yang miskin, terlantar, cacat, terpercil, tuna sosial, dan perilaku menyimpang, juga yang perlu perlindungan khusus. Rehabilitasi sosial dilakukan untuk mengembalikan social seseorang yang disfungsi menjadi berfungsi kembali dan memberi peningkatan keterampilan.⁵⁰ Dalam pasal 6 huruf e dan f Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2012 dinyatakan bahwa gelandangan dan pengemis layak mendapat rehabilitasi social agar kesejahteraan social masyarakat tercapai.⁵¹

Berdasarkan peraturan pemerintah RI Nomor 39 Tahun 2012, kegiatan rehabilitasi sosial ini bisa dari anjuran, ajakan, hingga paksaan agar

⁴⁸Pasal 21 Undang-Undang No.11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan sosial.

⁴⁹ Pasal 5 Peraturan Pemerintah No.39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

⁵⁰Pasal 4 Peraturan Pemerintah No.39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

⁵¹ Pasal 6 Peraturan Pemerintah No.39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

gelandangan dan pengemis mau direhabilitasi social, yang membuat fungsi sosial mereka menjadi wajar dan tidak mengulangi kegiatannya.

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

Peraturan Pemerintah RI No.31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis menyebutkan usaha penanggulangan gelandangan pengemis ialah usaha preventif, represif, dan rehabilitatif.

(1) Usaha Preventif yang terorganisir dari penyuluhan, latihan, bimbingan, pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan juga pembinaan lanjut, sehingga mencegah:

- (a) Gelandang dan pengemis yang sedang sulit keadaan hidupnya.
- (b) Pengaruh dan akibat gelandang dan pengemis meluas yang bisa mengganggu ketertiban dan kesejahteraan.
- (c) Gelandang dan pengemis yang beraksi kembali setelah direhabilitasi dan dipindahkan ke pemukiman baru atau yang dikembalikan ke masyarakat.

(2) Usaha Represif, melalui Lembaga/non dengan tujuan menghilangkan gelandangan dan pengemis serta mencegah perluasannya.

(3) Usaha Rehabilitatif yang meliputi memberikan pelatihan pendidikan, penyantunan, pemulihan kemampuan juga pengembalian ke pemukiman baru melalui transmigrasi atau ke masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut, jadi mereka dapat hidup layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara Republik Indonesia.⁵²

Peraturan Pemerintah RI No.31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis diatas, usaha preventif di lakukan dengan pembinaan sosial, bantuan sosial, penyuluhan dan bimbingan sosial, perluasan lapangan kerja, pemukiman lokal,

⁵²Pasal 1 Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

dan meningkatkan kesehatan.⁵³ Usaha represif dilaksanakan caranya razia, penampungan sementara untuk diseleksi, dan pelimpahan untuk ditetapkan tindakan selanjutnya:⁵⁴

- (1) Dilepas dengan syarat
- (2) Dimasukkan dalam panti sosial
- (3) Pengembalian pada orang tua/wali /keluarga/kampung halamannya
- (4) Diberikannya pelayanan kesehatan
- (5) Diserahkan ke Pengadilan

Sedangkan Usaha rehabilitatif dalam penanganan gelandangan dan pengemis terdiri dari usaha menampung, seleksi, santunan, penyaluran, tindak lanjut dan dilaksanakan melalui Panti Sosial.

- d) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 504 dan 505

Dalam menanggulangi dan menangani gelandangan dan pengemis, bisa diterapkan sanksi pidana.

Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Tindak pidana dibedakan menjadi 2 yaitu:

- (1) Tindak pidana Kejahatan
- (2) Tindak pidana Pelanggaran

Ada perbedaan kriteria dari dua tindak pidana tersebut, yaitu pandangan sifatnya kualitatif dan kuantitatif.⁵⁵

- (1) Pandangan yang bersifat kualitatif:

Kejahatan adalah *rechtsdelict* yakni perbuatan yang dirasakan masyarakat tidak adil, seperti pembunuhan, tanpa melihat apakah tindakan terancam pidana atau tidak. Sedangkan pelanggaran adalah *wetsdelict*, yaitu perbuatan

⁵³ Pasal 6 Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

⁵⁴ Pasal 11 dan 12 Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

⁵⁵ Wirjono Prodjokoro, *Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, (Bandung: Eresco, 1986) 26.

yang dikatakan tindak pidana apabila ada undang-undang yang mengancam.

- (2) Pandangan yang bersifat kuantitatif, melihat dari segi kriminologi, yaitu kejahatan lebih berat daripada pelanggaran.

Perbuatan menggelandang dan mengemis ditempatkan umum diatur dalam buku III KUHP, dikualifikasikan sebagai pelanggaran ketertiban umum. Tindak pidananya diatur pasal 504 dan 505 dan Pelanggaran hukumnya terhadap pasal 504 dan 505 KUHP.

Aturan pidana mengemis tercantum dalam KUHP pasal 504 menyatakan:

- (1) “Barang siapa mengemis dimuka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.”
 (2) “Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.”⁵⁶

Ketentuan dalam pasal 504 KUHP diatas jelas bukan melarang kepada orang miskin meminta pertolongan, namun larangan meminta-minta di tempat umum.⁵⁷ Jadi tidak semua pengemis bisa disanksi pidana, hanya yang ketahuan di tempat umum saja.

Pasal 505

- (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 diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.”

⁵⁶ Pasal 504 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

⁵⁷ Ismu Gunadi dan Jonaedi Efendi, *Cepat dan Mudah Memahami Hukum Pidana*, (Jakarta: Kencana, 2014), 213.

Ketertiban umum ialah menyelenggarakan kehidupan bersama yang teratur dan tidak berubah menjadi anarki.⁵⁸ Secara konsepnya, ketertiban umum ini adalah keadaan damai dimana masyarakat merasa aman. Hukum yang tertib akan menjadikan ketertiban umum. Namun ketertiban umum belum tentu hasil dari tertibnya hukum. Ini dikarenakan tertib hukum bisa mengandung keadilan apabila didukung masyarakat. Namun ketertiban umum tidak pasti mengandung keadilan, karena bisa dipaksa oleh pihak berkuasa. Sehingga fungsi utama dari hukum yakni untuk menegakkan keadilan.⁵⁹

e) Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan

Adapun aturan dalam Perda Kudus No. 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan mengatur bahwa:

Pasal 19

Setiap orang dilarang:

- (1) Melakukan kegiatan menggelandang dan/atau mengemis baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan orang lain;
- (2) Memperalat orang lain dengan mendatangkan seseorang/beberapa orang baik dari dalam daerah ataupun dari luar daerah untuk maksud melakukan kegiatan menggelandang, mengemis, dan/atau Anjal;
- (3) Mengajak, membujuk, membantu, menyuruh, memaksa, dan menkoordinir orang lain secara perorangan atau berkelompok sehingga menyebabkan terjadinya kegiatan menggelandang, mengemis, dan/atau Anjal; dan atau
- (4) Memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada Gelandangan, Pengemis, dan Anjal ditempat umum.

⁵⁸ Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum Problematik Ketertiban yang Adil*, (Jakarta: Grasindo, 2004), 166.

⁵⁹ Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum Problematik Ketertiban yang Adil*, 171.

Pasal 21

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan pasal 19 huruf a, diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 6 (enam) minggu dan/atau denda paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang melanggar ketentuan pasal 19 huruf b diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah)
- (3) Setiap orang yang melanggar ketentuan pasal 19 huruf c diancam dengan hukum pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana.
- (4) Setiap orang yang melanggar ketentuan pasal 19 huruf a dan huruf c, dan telah menjalani pembinaan di RPS selama 3 (tiga) kali berturut-turut diancam dengan pidana kurungan selama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (5) Setiap orang yang melanggar pasal 19 huruf d diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 10 (sepuluh) hari dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).⁶⁰

Perda No.15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan diatas, kegiatan menggelandang dan mengemis itu dilarang dan bisa dijatuhkan hukuman pidana. Sanksi pidananya diatur KUHP, tetapi Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus melalui Peraturan Daerah (Perda) bisa menerapkan aturan larangan itu, terutama yang dilaksanakan di tempat umum.

⁶⁰ Pasal 21 Peraturan Daerah Kabupaten Kudus No.15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan.

- 8) Aturan Pelaksanaan Perda Kudus Nomor 15 Tahun 2017
 Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:
- a) Daerah adalah Kabupaten Kudus.
 - b) Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
 - c) Bupati adalah Bupati Kudus.
 - d) Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan unsur pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
 - e) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kudus.
 - f) Penanggulangan meliputi usaha-usaha preventif, responsif, koersif, dan rehabilitatif yang bertujuan agar tidak terjadi kegiatan menggelandang, mengemis, dan anak jalanan, serta mencegah meluasnya pengaruh di dalam masyarakat, supaya gelandangan pengemis dan anak jalanan dapat mencapai taraf hidup, kehidupan dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat dan martabat manusia.
 - g) Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
 - h) Anak Jalanan selanjutnya disebut Anjal adalah anak yang berusia di bawah 18 tahun menghabiskan sebagian waktunya di jalan dan di tempat-tempat umum yang meliputi anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.

- i) Jalanan adalah tempat untuk lalu lintas orang atau kendaraan, serta tempat fasilitas publik yang digunakan untuk lalu lintas orang yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- j) Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara, dan alat untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
- k) Pembinaan adalah segala upaya atau kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat untuk mengatasi masalah anak jalanan, gelandangan, pengemis dan keluarganya supaya dapat hidup dan mencari nafkah dengan tetap mengutamakan hak-hak dasar bagi kemanusiaan.
- l) Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan sosial, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada — hubungannya — dengan pergelandangan, pengemis, dan anak jalanan.
- m) Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat.
- n) Usaha koersif adalah tindakan pemaksaan dalam proses rehabilitasi sosial.
- o) Usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, perawatan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru 5 melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut sehingga para gelandangan dan/atau pengemis memiliki kemampuan untuk hidup secara layak dan bermartabat sebagai Warga Negara Republik Indonesia.
- p) Reintegrasi Sosial adalah proses pengembalian kepada keluarga, dan/atau masyarakat sehingga dapat menjalankan fungsi-fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana masyarakat pada umumnya.

- q) Rumah Perlindungan Sosial yang selanjutnya disingkat RPS adalah sarana pembinaan dan perlindungan bagi gelandangan dan pengemis yang bersifat sementara sebelum mendapat pelayanan lanjutan melalui rujukan berdasarkan hasil identifikasi dan pemahaman masalah.⁶¹
- 9) Penegakan Perda Kudus Nomor 15 Tahun 2017

Dalam Penegakan Perda Kudus Nomor 15 Tahun 2020 antara lain :

Pada BAB X PENYIDIKAN Pasal 20

- (1) Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil untuk melakukan penyidikan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- (2) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - (a) Menerima, mencari, mengumpulkan, dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lebih lengkap dan jelas;
 - (b) Meneliti, mencari, dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau Badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana;
 - (c) Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau Badan sehubungan dengan tindak pidana;
 - (d) Memeriksa buku, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana;
 - (e) Melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan, dan dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;

⁶¹ Peraturan Pemerintah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

- (f) Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana;
 - (g) Menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang, benda, dan/atau dokumen yang dibawa;
 - (h) Memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana;
 - (i) Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - (j) Menghentikan penyidikan; dan k. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- (4) Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui Pejabat Penyidik Polisi Negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Pada BAB XI KETENTUAN PIDANA Pasal 21

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 19 huruf a, diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 6 (enam) minggu dan/atau denda paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 19 huruf b diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan dan/atau denda paling banyak Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 19 huruf c diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- (4) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 19 huruf a, dan huruf c, dan telah menjalani pembinaan di RPS selama 3 (tiga) kali berturut-turut diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan

dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

- (5) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 19 huruf d diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 10 (sepuluh) hari dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah). (6) Pemeriksaan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) dilaksanakan dengan Berita Acara Cepat. (7) Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) adalah Pelanggaran.⁶²

d. Teori Pidana

1) Hukum Pidana

Hukum pidana ialah bagian daripada hukum yang berlaku di negara, berisi dasar aturan:

- a) Penentuan perbuatan yang tidak boleh dilakukan, dilanggar, disertai sanksi pidananya.
- b) Penentuan kapan dan hal apa yang dilanggar dapat dikenai pidana.
- c) Penentuan pengenaan pidana dilaksanakan.⁶³

2) Sifat Melawan Hukum

Sifat melawan hukum dapat dikaitkan empat arti:

- a) Sifat melawan hukum formal, yang bermaksud seluruh bagian (tertulis dalam undang-undang) dari rumusan delik telah dipenuhi.
- b) Sifat melawan hukum materil, berarti kepentingan hukum yang dilindungi rumusan delik, dilanggar oleh tindakan itu.
- c) Sifat melawan hukum umum (sebagai bagian dari undang-undang) dimaksudkan berbenturan hukum.
- d) Sifat melawan hukum khusus (sebagai bagian dari undang-undang) memiliki maksud khusus dalam setiap rumusan delik dengan menolak hukum menjadi bagian dari undang-undang.⁶⁴

⁶² Peraturan Pemerintah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

⁶³ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), 1.

⁶⁴ Scaffmeister dkk, *Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), 49-50.

3) Unsur Tindak Pidana

Dasarnya, setiap tindakan pidana terdiri dari unsur lahiriah yang dihasilkan dari perbuatannya dan timbul akibat.⁶⁵

Tindak pidana dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) diuraikan dalam unsur subjektif dan objektif. Unsur subjektif ialah unsur yang ada pada diri pelaku, termasuk hati dan perbuatan. Unsur objektif ialah berhubungan dengan keadaan yang memaksa pelaku melakukan Tindakan.⁶⁶

Unsur-unsur objektif meliputi:

- a) Ada unsur melawan hukum.
- b) Akibat yang menjadi syarat mutlak dari delik.
- c) Perbuatan atau kelakuan manusia.
- d) Unsur yang memberatkan tindak pidana.
- e) Unsur lain yang menentukan sifat tindak pidana.
- f) Unsur tambahan yang memberatkan tindak pidana.
- g) Unsur yang memberatkan tindak pidana.

Adapun tindak pidana yang merupakan unsur subjektif terdiri atas:

- a) Niat (*voornemen*)
- b) Kesengajaan (*dolus*)
- c) Maksud (*oogmerk*)
- d) Kealpaan (*culpa*)
- e) Dengan rencana lebih dahulu (*met voorbedachte rade*)⁶⁷

Unsur-unsur tindak pidana menurut Moeljanto adalah

- a) Kelakuan dan akibat
- b) Keadaan tambahan yang memberatkan pidana
- c) Hal ikhwal yang menyertai perbuatan
- d) Unsur melawan hukum yang subjektif
- e) Unsur melawan hukum yang objektif

⁶⁵ Moeljanto, *Asas-Asas Hukum Pidana*, 58.

⁶⁶ Beni Ahmad Saebani dkk, *Perbandingan Sistem Hukum Pidana*, (Bandung: Pustaka Setia, 2016), 226.

⁶⁷ Beni Ahmad Saebani dkk, *Perbandingan Sistem Hukum Pidana*, 232.

Ada pula unsur-unsur formal dalam tindak pidana hukum pidana Indonesia, yaitu:

- a) Perbuatan manusia yang melakukan suatu perbuatan yang tidak melanggar hukum.
- b) Melanggar peraturan pidana, dalam arti bahwa suatu perbuatan dikenai sanksi dihukum jika sebelumnya ada peraturan yang mengatur.
- c) Diancam dengan hukuman, yaitu KUHP mengatur hukuman yang berbeda berdasar tindak pidananya.
- d) Dilakukan oleh orang yang bersalah. Unsur kesalahan yaitu adanya niat akan melakukan tindakan yang disengaja.
- e) Pertanggungjawaban, dalam artian orang yang ingatannya tidak sehat, tidak bisa diminta pertanggungjawabannya.

Adapun unsur material tindak pidana sifatnya bertentangan hukum, ialah tindakan pidana yang masyarakat merasakan bahwa perbuatan itu tidak pantas dilakukan. Sehingga apabila dalam undang-undangan dirumuskan, namun tidak melawan hukum, maka itu bukan tindak pidana.⁶⁸

B. Penelitian Terdahulu

Bahasan tentang pengemis sudah banyak dilakukan penelitian sebelumnya:

1. Skripsi berjudul “Tinjauan Sosiologis Terhadap Pengemis Yang Mengganggu Ketertiban Umum Perspektif Hukum Islam” Studi Kasus di Kota Makassar yang ditulis oleh Sri Risky Ayu. Skripsi ini memfokuskan pembahasan tentang pengemis yang mengganggu ketertiban umum perspektif hukum Islam.
2. Skripsi berjudul “Jaminan Sosial Terhadap Gelandangan dan Pengemis (Studi Pelaksanaan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Dinas Sosial D.I. Yogyakarta)” yang ditulis oleh Zulfa Himmah Alfikrill Hidayah, skripsi ini memfokuskan pada bentuk jaminan sosial serta pendukung-penghambat pemberian jaminan sosial terhadap gelandangan pengemis di D.I. Yogyakarta.

⁶⁸ Beni Ahmad Saebani dkk, *Perbandingan Sistem Hukum Pidana*, 230.

3. Skripsi berjudul “Fungsi Dinas Sosial dalam Pembinaan Pengemis di Kota Bandar Lampung” yang ditulis oleh Fatmawati, skripsi ini memfokuskan pada faktor yang melatarbelakangi munculnya pengemis dan fungsi dinas sosial dalam membina pengemis di Bandar Lampung.

C. Kerangka Berpikir

Setiap manusia pasti memiliki masalah hidupnya masing-masing. Masalah ini berlainan dari satu orang dengan orang lainnya. Masalah yang sering muncul ialah kemiskinan, pengangguran, serta rendahnya Pendidikan. Masalah inilah yang dapat membuat seseorang bertindak menjadi pengemis.

Di Kudus, Pengemis melakukan pengemisian diberbagai tempat, antara lain: di tempat-tempat ziarah seperti Menara Kudus, Sunan Muria, Pasar, di sudut-sudut lampu merah dan sudut pertokoan. Upaya yang dilaksanakan pembentuk peraturan agar masyarakat patuh ialah penerapan sanksi pada orang/badan yang melanggar, dimaksudkan untuk memberikan efek jera supaya mereka tidak melanggar perbuatan yang dilarang hukum.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) telah ditegaskan:

Pasal 504

- (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 diatas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.”

Pasal 505

- (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 diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.”

Perda Kudus juga telah melarang melakukan pengemisian, yaitu No. 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan.

Pasal 19

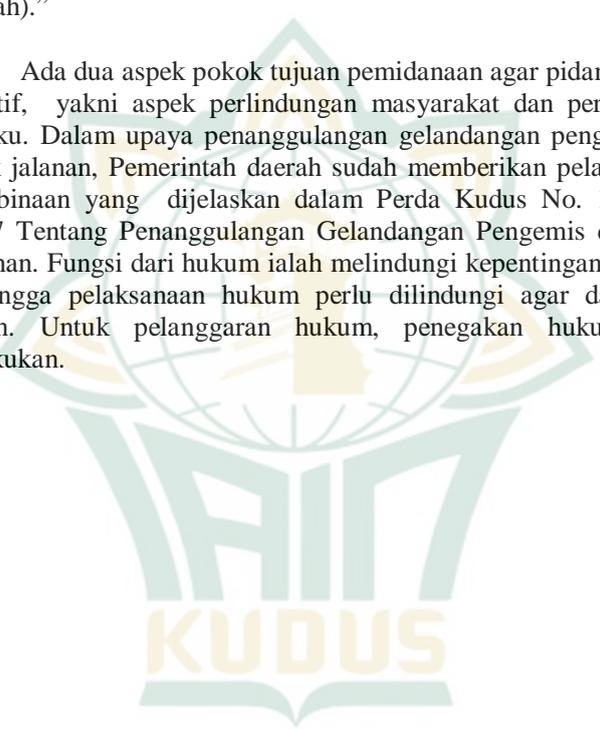
Setiap orang dilarang:

“Melakukan kegiatan menggelandang dan/atau mengemis baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan orang lain”

Pasal 21

“Setiap orang yang melanggar ketentuan pasal 19 huruf a, diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama 6 (enam) minggu dan/atau denda paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).”

Ada dua aspek pokok tujuan pemidanaan agar pidana penjara efektif, yakni aspek perlindungan masyarakat perbaikan si pelaku. Dalam upaya penanggulangan gelandangan pengemis dan anak jalanan, Pemerintah daerah sudah memberikan pelatihan dan pembinaan yang dijelaskan dalam Perda Kudus No. 15 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan. Fungsi dari hukum ialah melindungi kepentingan manusia. Sehingga pelaksanaan hukum perlu dilindungi agar damai dan aman. Untuk pelanggaran hukum, penegakan hukum dapat dilakukan.





Gambar 2.1
Skema Kerangka Berpikir