



SINKRONISASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN KUDUS TENTANG PENGEMISAN

Nabila Luthvita Rahma

Institut Agama Islam Negeri Kudus

Email: nabilalr@iainkudus.ac.id

Abstract

Begging is a disease of society, in legal products in Indonesia so far have two contradictory definitions. One side is the impact of poverty and the other side is considered a community disease. The existence of this difference needs to be analyzed by synchronizing the law. Kudus Regency Regulation (Peraturan Daerah) No. 15 of 2017 is a legal product that aimed to prevent begging in Kudus Regency. The synchronization results show that the content of the Regulation is in line with the Constitution. But in the synchronization process, there are still some problems. That is because the meaning of the act of begging is still considered a community disease, and as an impact of poverty on the other side.

Keywords: *Begging, Synchronization of Law, Regulatory Legislation.*

Abstrak

Pengemisian merupakan penyakit masyarakat, dalam produk hukum di Indonesia selama ini memiliki dua definisi yang kontradiktif. Satu sisi sebagai dampak kemiskinan dan sisi lain dianggap sebagai penyakit masyarakat. Adanya perbedaan ini perlu dianalisa dengan sinkronisasi hukum. Terbitnya Perda Kabupaten Kudus Nomor 15 tahun 2017 merupakan produk hukum yang ditujukan untuk menanggulangi pengemisian di Kabupaten Kudus. Hasil sinkronisasi menunjukkan jika materi muatan dalam Perda tersebut sudah sejalan dengan Konstitusi. Namun dalam proses sinkronisasi tersebut, masih terdapat beberapa kendala. Hal tersebut dikarenakan pemaknaan tindakan pengemisian yang masih dianggap sebagai penyakit masyarakat, dan sebagai dampak kemiskinan pada sisi yang lain.

Kata Kunci : Pengemisian, Sinkronisasi Hukum, Peraturan Perundang-Undangan

PENDAHULUAN

Pasal 28 H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Pasal 28 H tersebut menyiratkan bahwa kesejahteraan merupakan hak warga negara, dan penyelenggara negara berkewajiban mewujudkannya. Perlindungan sosial bagi warga negara ditegaskan kembali dalam Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Disebutkan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.

Pemenuhan kesejahteraan masyarakat sebagai bentuk hak manusia, diamanatkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009. Negara kesejahteraan sejatinya adalah strategi pembangunan kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial secara terencana, melembaga, dan berkesinambungan. Bentuk perlindungan negara mencakup jaminan sosial dasar yang melindungi warga negara dari risiko kehilangan pendapatan karena sakit, kematian, menganggur, kecelakaan kerja dan kehamilan (Soendoro, 2009 : 36).

Dampak yang kerap terjadi dari tingkat kemiskinan yang tinggi adalah tindak pengemis. Tindakan pengemis, pada dasarnya merupakan fenomena sosial yang berkaitan erat dengan masyarakat. Pengemis secara umum didefinisikan sebagai tindakan mengemis (meminta-minta). Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. (<http://gedesedana.wordpress.com/2009/07/28/faktor-penyebab-terjadinya-gelandangan-dan-pengemis/>, diakses pada tanggal 31 Juni 2019).

Pengemis yang menjadi fenomena sosial dapat terkategori sebagai penyakit masyarakat. Menurut Serjono Soekanto, pada prinsipnya penyakit masyarakat timbul akibat terjadinya persinggungan dengan norma-norma yang hidup di tengah masyarakat. (Soekanto, 2006 : 24). Penyakit sosial kerap bersinggungan dengan permasalahan terhadap hak asasi manusia (HAM). Jika dikaji lebih subyektif, tindak pengemis yang sering diidentikkan dengan penyakit sosial juga bersinggungan dengan Pasal 34 (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengamanatkan negara untuk bertanggung jawab memelihara fakir miskin dan anak terlantar.

Tabel 1
Hasil Penindakan Penyakit Masyarakat oleh Satuan Sabhara

Item	2014	2015	2016	2017
Pengemis	21	19	19	3
Pengamen	23	84	67	49
Gelandangan	-	-	16	-

Sumber : Satuan Sabhara Polres Kudus (data /07 Agustus 2017)

Tindakan pengemisian merupakan salah satu materi yang diatur didalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomer 10 Tahun 1996 tentang Kebersihan, Ketertiban, dan Keindahan (K3) yang diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 8 Tahun 2015 yang selanjutnya akan disebut sebagai Perda tentang K3. Perda K3 tersebut menyebutkan jika ketentuan pidana dalam hal pelanggaran perda tersebut ialah kurungan selama-lamanya tiga bulan atau denda setinggi-tingginya Rp.50.000.000,-.

Berdasarkan fenomena pengemisian seperti yang tersebut di atas di Kabupaten Kudus, ada beberapa hal yang perlu dikaji lebih dalam, diantaranya konstruksi pengemisian dan cara menangani pengemisian tersebut. Pengemisian yang pada mulanya merupakan dampak dari kemiskinan atau rendahnya kesejahteraan, dewasa ini mulai bergeser menjadi penyakit masyarakat yang terasa mengganggu ketertiban umum. Adanya sinkronisasi hukum diperlukan untuk melihat pengemisian dari berbagai Peraturan Perundang-Undangan terkait. Mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hingga Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 tentang Penganggulangan Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan. Hasil dari sinkronisasi tersebut dapat digunakan sebagai rujukan dalam penyelesaian masalah pengemisian di Kabupaten Kudus.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian yaitu deskriptif analitis, sedangkan sumber datanya adalah data sekunder yang berasal dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berasal dari buku-buku, karya tulis ilmiah, serta bahan hukum tersier berupa kamus bahasa Indonesia, kamus hukum. Selanjutnya data dianalisa menggunakan teknik analisa diskriptif kualitatif.

PEMBAHASAN

Kontroversi Pemaknaan Pengemisan dalam Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan

1. Pemaknaan Pengemisan Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Adanya pengemisan termasuk dalam penyakit masyarakat ini disebabkan karena pengemisan dianggap sebagai penyimpangan yang merusak tata sosial dari masyarakat. Pengemisan dapat menjadi gejala (indikasi) bahwa kestabilan struktur sosial di dalam masyarakat mulai goyah. Selain itu, pengemisan dianggap sebagai gejala menyimpang yang tidak umum dimata masyarakat yang dianggap tidak sejalan dengan nilai-nilai yang dianut masyarakat dan tujuan bersama. Pengemisan pun identik dengan degradasi moral karena menunjukkan bahwa pelaku sudah tidak malu lagi untuk meminta minta (Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, "Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis, 2005).

Gejala pengemisan seringkali dianggap sebagai tindakan yang mengganggu ketertiban umum dan merusak keindahan tatanan sosial dimasyarakat. Oleh sebab hal tersebut, pengemisan dikategorikan sebagai tindak pidana yang termasuk didalam kategori pelanggaran. Adapun pengemisan disebutkan dalam Pasal 504 KUHP dengan ancaman kurungan paling lama 6 (enam) minggu. Kemiskinan dalam konteks sosial dan kehidupan bernegara memang menjadi tanggung jawab pemerintah untuk dapat menyediakan kehidupan yang baik bagi rakyatnya. Adanya kemiskinan terlebih pengemisan menjadi indikator bahwa negara belum mampu memberikan kesejahteraan tersebut sesuai dengan tujuan dalam bernegara. Oleh sebab itu, pengemisan diposisikan menjadi dampak dari sekian keadaan yang mendesak dan menjadi tanggung jawab pemerintah untuk menangani dengan baik.

Disinilah pengemisan memiliki dua definisi yang saling berseberangan. Disatu sisi, dilihat dari segi hukum, dan sisi lain memandang dari sudut sosial. Sisi hukum memandang pengemisan sebagai pelanggaran terhadap ketertiban dan merusak tatanan moral, sedangkan sisi sosiologi memandang pengemisan sebagai perbuatan menyimpang yang salah satu pemicunya adalah kemiskinan.

2. Kebijakan Pengaturan Pengemisan di Kabupaten Kudus

Kebijakan pengaturan pengemisan di Kabupaten Kudus, telah tercantum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 10 Tahun 1996 tentang Kebersihan, Ketertiban, dan Keindahan (selanjutnya disingkat menjadi Perda K3 yang dirubah dengan Perda Nomor 8 Tahun 2015.

Dalam Pasal 13 huruf (f) dan (g) tentang Ketentuan Larangan Perda K3 disebutkan bahwa :

- a. Menggunakan trotoar tepi jalan umum, lapangan-lapangan, kuburan umum untuk tempat tinggal, berjualan atau menyimpan/meletakkan barang dagangan.
- b. Menggunakan trotoar atau tepi jalan memarkir kendaraan.

Sedangkan dalam Bab VII A Pasal 14 a tentang ketentuan pidana disebutkan bahwa :

- a. Orang pribadi atau Badan yang melanggar ketentuan Pasal 3, Pasal 5 ayat (4), Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 12, dan Pasal 13, dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
- b. Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

Ketidakefektifan Perda K3 bisa dilihat dari praktik penegakannya. Satpol PP yang bertugas sebagai penegak Perda, dalam hal melakukan razia terhadap pengemisan dilakukan dengan cara represif. Selain itu, tindak lanjut dari razia tersebut juga kurang dapat memfasilitasi penanggulangan pengemisan. Pengemis yang tertangkap selanjutnya dilakukan pendataan identitas, dan tindakan selanjutnya yaitu pembinaan menjadi tanggung jawab dari Dinas Sosial yang bekerja sama dengan Unit Rehabilitasi Sosial.

Penegakan hukum maupun penanggulangan gelandangan, pengemis, dan Anak Jalanan di Kabupaten Kudus nampaknya belum dapat dikatakan berhasil. Hal ini terlihat dari banyaknya pengemis, gelandangan dan anak jalanan yang memadati tempat-tempat tertentu, seperti *traffic light* jalan lingkar Kudus-Pati, dan beberapa *traffict light* dikawasan kota, dan pengemis yang berkeliling dari rumah ke rumah. Bahkan, jumlah mereka dapat bertambah secara signifikan pada saat-saat tertentu seperti memasuki Bulan Ramadhan. Hal lain adalah adanya sebuah perkampungan yang dinamakan Kampung Pengemis karena sebagian besar warganya bermata pencaharian sebagai pengemis, gelandangan dan anak jalanan (Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus tentang Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar; Baperenda Kabupaten Kudus Tahun 2016).

Menurut Lawrence M Friedman, Berhasil tidaknya penegakan hukum dalam masyarakat, bergantung pada sistem hukum (*legal system*). Sistem hukum merupakan kumpulan dari semua subsistem. Dalam buku *The Legal System*, sistem hukum mencermati bagaimana institusi-institusi hukum berelasi dengan masyarakat. Sistem hukum terdiri dari substansi hukum (*legal substance*), struktur/pranata hukum (*legal structure*), dan budaya/kultur hukum (*legal culture*).

Secara singkat, cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum tersebut adalah sebagai berikut : (Friedman, 2009:15)

- a. Struktur diibaratkan sebagai mesin.
- b. Substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin tersebut.
- c. Kultur hukum adalah apa saja dan siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu berkerja dan digunakan.

3. Kebijakan Sinkronisasi Pengaturan Pengemisan Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai Peraturan Perundang-Undangan yang terkait dengan Peraturan Perundang-Undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu.

Sinkronisasi Horisontal Pengaturan Pengemisan di Indonesia

Adapun tabel sinkronisasi horisontal tentang pengemisan menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Sinkronisasi Horisontal
Pemaknaan Pengemisan dalam Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-Undangan	Pemaknaan Pengemisan	
	Penyakit Masyarakat	Dampak Kemiskinan
UUD NRI Tahun 1945		<p>Ps 28 H ayat (1) 1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.</p> <p>Ps 34 (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.</p>
KUHP	<p>Ps 504 KUHP 1) Barang siapa yang mengemis</p>	

	<p>dimuka umum, <i>diancam karena melakukan pengemisan</i> dengan pidana kurungan paling lama enam minggu;</p> <p>2) <i>Pengemisan</i> yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur diatas enam belas tahun, diancam pidana kurungan paling lama tiga bulan,".</p>	
<p>PP Nomer 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan</p>	<p>Pasal 1 angka 4 huruf (b), Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan, sehingga akan tercegah terjadinya: b. meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan</p>	<p>Pasal 1 angka 4 huruf (a), Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan, sehingga akan tercegah terjadinya: a. pergelandangan dan pengemisan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;</p> <p>Bab II tentang Tujuan, Wewenang, dan Tanggung Jawab Pasal 2</p>

	<p>dan pengemis di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;</p> <p>Pasal 1 angka 2 Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain</p>	<p>Penanggulangan gelandangan dan pengemis yang meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.</p>
<p>Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia</p>		<p>Bab III Bagian 1 Pasal 9</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya. 2) Setiap orang berhak hidup tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin. 3) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. <p>Bagian 7 Pasal 36</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Setiap orang berhak

		<p>mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum</p> <p>2) Tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum</p> <p>3) Hak milik mempunyai fungsi social</p>
<p>Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial</p>		<p>Pasal 1 angka 8, 9, dan 10</p> <p>8. Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.</p> <p>9. Perlindungan Sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial.</p> <p>10. Pemberdayaan Sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga Negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.</p> <p>Bab IV tentang</p>

		<p>Penanggulangan Kemiskinan Pasal 19</p> <p>Penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai ataumempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhanyang layak bagike manusia.</p>
<p>Perda No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perda No 10 Th 1996 tentang Kebersihan, Keindahan, dan Ketertiban (K3)</p>	<p>Pasal 14 huruf (f) dan (g)</p> <p>f. Menggunakan trotoar tepi jalan umum, lapangan-lapangan, kuburan umum untuk tempat tinggal, berjualan atau menyimpan /meletakkan barang dagangan.</p> <p>g. Menggunakan trotoar atau tepi jalan memarkir kendaraan.</p>	
<p>Perda No. 15 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan</p>		<p>Bab II tentang Asas dan Tujuan</p> <p>Pasal 3</p> <p>Penanganan Gelandangan Pengemis dan Anak Jalanan bertujuan untuk:</p> <p>a. Mencegah dan mengantisipasi</p>

		<p>bertambah suburnya komunitas anak jalanan, gelandangan dan pengemis;</p> <p>b. Mendidik komunitas anak jalanan, gelandangan dan pengemis agar dapat hidup secara layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya;</p> <p>c. Memberdayakan para anak jalanan, gelandangan dan pengemis untuk dapat hidup mandiri secara ekonomi dan sosial; dan</p> <p>d. Meningkatkan peran serta dan kesadaran Pemerintah Kota, dunia usaha dan elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis</p> <p>e. menciptakan ketertiban umum</p> <p>Bab IV tentang Penanganan Definisi (Pasal 1 angka 20, 21, 22, dan 23)</p> <p>1. Upaya <i>preventif</i> adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan sosial, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada</p>
--	--	---

		<p>berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan.</p> <p>2. Usaha <i>represif</i> adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat.</p> <p>3. Upaya <i>koersif</i> adalah tindakan pemaksaan dalam proses rehabilitasi sosial.</p> <p>4. Upaya <i>rehabilitatif</i> 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 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>
--	--	---

Tabel 2
Sinkronisasi Horisontal
Penegakan Hukum Pengemis dalam Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-Undangan	Penegakan Hukum	
	Aparat Penegak Hukum	Satpol PP
UU NRI Tahun 1945		
KUHP	Idem dengan tabel 1	
PP Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Pengemis dan Gelandangan		<p>Pasal 9 Usaha <i>represif</i> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 meliputi: a. Razia; b. Penampungan sementara untuk diseleksi; c. Pelimpahan.</p> <p>Pasal 10 (1) Razia dapat dilakukan sewaktu-waktu baik oleh pejabat yang berwenang untuk itu maupun oleh pejabat yang atas perintah Menteri diberi wewenang untuk itu secara terbatas. (2) Razia yang dilakukan oleh pejabat yang diberi wewenang kepolisian terbatas dilaksanakan bersama-sama dengan Kepolisian.</p> <p>Pasal 11 Gelandangan dan pengemis yang terkena razia ditampung dalam penampungan sementara untuk diseleksi.</p>
UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia	Bab V Kewajiban dan Tanggung Jawab	

	<p>Pemerintah Pasal 71 Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.</p>	
<p>UU Nomer 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial</p>	<p>Bab X Pembinaan dan Pengawasan Serta Pemantauan dan Evaluasi Pasal 54 (1) Pemerintah dan pemerintah daerah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap aktivitas pelaku penyelenggaraan kesejahteraan social sesuai dengan kewenangannya masing-masing. (2) Masyarakat dapat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap aktivitaspelaku</p>	

	penyelenggaraan kesejahteraan sosial.	
Perda No 08 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Perda No 10 Tahun 1996 tentang Kebersihan, Keindahan, dan Ketertiban (disingkat K3)		<p>Bab VII A Pasal 14 a</p> <p>1) Orang pribadi atau Badan yang melanggar ketentuan Pasal 3, Pasal 5 ayat (4), Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 12, dan Pasal 13, dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).</p> <p>2) Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.</p>
Perda No 15 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis dan Anak Jalanan		<p>Bab X Pasal 21</p> <p>Pasal 21</p> <p>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). (melakukan Pergelandangan dan/atau Pengemis baik perorangan atau berkelompok dengan alasan, cara dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan orang lain; Ps.</p>

		<p>19 huruf a)</p> <p>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). (memperalat orang lain dengan mendatangkan seseorang/beberapa orang baik dari dalam daerah ataupun dari luar daerah untuk maksud melakukan pergelandangan dan/atau pengemisan; dan anak jalanan. Ps. 19 huruf b)</p> <p>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 Rp 50.000.000,00 (limapuluh juta rupiah) sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. (mengajak, membujuk, membantu, menyuruh, memaksa, dan mengkoordinir orang lain secara perorangan atau berkelompok sehingga</p>
--	--	--

		<p>menyebabkan terjadinya pergelandangan dan/atau pengemis dan anak jalanan. Ps. 19 huruf c)</p> <p>4. Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 19 huruf a, b, dan c, dan telah menjalani pembinaan di Rumah Perlindungan Sosial selama tiga kali berturut - turut diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).</p> <p>5. Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 19 ayat (1) 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). (orang/lembaga/badan hukum dilarang memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan, pengemis, dan anak jalanan di tempat umum. Ps. 19 huruf d)</p> <p>6. Pemeriksaan terhadap</p>
--	--	---

		<p>Pasal 21 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) dan dilaksanakan dengan Berita Acara Cepat.</p> <p>7. Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) adalah Pelanggaran.</p>
--	--	--

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa Perda Penanggulangan Pengemis, Gelandangan, dan Anak Jalanan memiliki kesamaan visi dengan salah satu tujuan negara yang terumus dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu meningkatkan kesejahteraan umum. Adanya kesamaan ini mengindikasikan bahwa sinkronisasi hukum vertikal mulai dari tujuan hingga ke produk hukum tingkat daerah (Perda Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan) berjalan dengan baik, meskipun terdapat beberapa permasalahan dalam hal kebijakan kriminal (politik hukum apa yang dipilih oleh *legal drafter*).

- 1) Menurut Peter Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Menilik pada tabel tersebut, maka masih terdapat tumpang tindih aturan antara peraturan yang lebih tinggi ke peraturan yang lebih rendah terkait pemaknaan pengemisan berikut penegakan hukumnya. Sehingga, penerapan asas *lex superiori derogat legi inferiori* belum terwujud.
- 2) Pemaknaan ganda pada pengemisan tersebut berdampak pada produk hukum yang dibuat untuk menanganinya. Ketika pengemisan dianggap sebagai penyakit masyarakat yang meresahkan dan mengganggu ketertiban, maka jalur penal atau pidana menjadi opsi terbaik untuk dapat mengatasinya. Sementara, jika pengemisan dipandang sebagai dampak dari kemiskinan, maka solusi untuk menangani pengemisan adalah melalui sarana non penal yang mengedepankan jalur diluar hukum pidana untuk menyelesaikannya.

Jalur tersebut bisa berupa langkah preventif (pencegahan) pengemisan, maupun solusi represif selain pidana.

- 3) Kebijakan kriminal yang berubah ubah. Adanya perubahan pada produk hukum, menimbulkan kebingungan pada pelaksanaan dilapangan, selain merusak sinkronisasi hukum yang coba diciptakan melalui produk-produk hukum tambahan yang bersifat teknis dan operasional hingga pada tingkat daerah (perda). Dengan demikian, tujuan negara pun menjadi kabur sebab instrumen pendukungnya justru inkonsisten dengan *goals* yang hendak dicapai.

SIMPULAN

Pemaknaan pengemisan di Indonesia, di dalam Peraturan Perundang-Undangan kerap kali terbentur pada sudut pandang pengemisan tersebut dilihat. Definisi pengemisan yang pertama dilihat dari sudut pandang hukum yakni pengemisan dipandang sebagai pelanggaran terhadap ketertiban umum. Sedangkan dalam kacamata sosiologi, pengemisan dilihat sebagai dampak dari kemiskinan dan dikategorikan sebagai penyakit sosial. Adanya dua pengertian yang bertolak belakang ini berdampak pada produk hukum yang terkait seperti KUHP, Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, dan Undang-Undang HAM.

Hasil sinkronisasi vertikal menunjukkan bahwa Perda Kabupaten Kudus tentang Penanggulangan Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan memiliki kesamaan tujuan dengan tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum. Namun demikian, masih terdapat kendala dalam menyinkronkan sepenuhnya utamanya dalam hal kebijakan kriminal. Adapun kendala tersebut masih disebabkan oleh dua definisi yang berbeda dalam memandang pengemisan. Hal ini berdampak pada produk hukum yang terkesan inkonsisten dalam mencoba memutus simpul pengemisan. Diperlukan kesamaan sudut pandang atau perspektif bagi legislator terhadap tindak pengemisan. Hal ini mutlak diperlukan agar tercipta produk hukum yang saling terkait, saling melengkapi, tidak tumpang tindih, dan dapat berjalan di masyarakat untuk menangani tindak pengemisan.

DAFTAR PUSTAKA

- Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, *“Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*. Jakarta : Departemen Sosial RI. 2005.
- Dun, Willian N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000.
- Friedmen, Lawrence Meir. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009.
- Hamzah, Andi. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 2010.
- Irawan, Dimas Dwi, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*. Jakarta: Titik Media Publiher, 2013.
- Islamy, M. IRFAN. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Pemerintah*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus tentang Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar; Baperenda Kabupaten Kudus Tahun 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006.
- Soendoro, Emir. *Jaminan Sosial Solusi Bangsa Indonesia Berdikari*, Jakarta: Dinov Progress Indonesia, 2009.
- Subarsono, AG. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Solikin, Abdul Wahab. *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2006.
- Sedana, gede. Faktor terjadinya gelandangan dan pengemis, <https://gedesedana.wordpress.com/2009/07/28/faktorpenyebab-terjadinya-gelandangan-dan-pengemis/>, pada tanggal 27 Juli 2019.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 15 Tahun 2017 tentang Penganggu Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan
- Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomer 10 Tahun 1996 jo Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 8 Tahun 2015 tentang tentang Kebersihan, Ketertiban, dan Keindahan (K3)