



# **PENERAPAN SANKSI PIDANA TERHADAP PENGEMIS DAN GELANDANGAN**

Oleh :

**Erly Pangestuti  
Retno Sari Dewi**

[Sherly8080@gmail.com](mailto:Sherly8080@gmail.com)

**Fakultas Hukum Universitas Tulungagung**

[Sarie.soegito@gmail.com](mailto:Sarie.soegito@gmail.com)

**Fakultas Hukum Universitas Tulungagung**

## **ABSTRAK**

Banyaknya pengemis dan gelandangan yang sering kita lihat adalah suatu bukti nyata bahwa masih banyak dari rakyat Indonesia yang hidupnya jauh dari kesejahteraan. Bila ditinjau dari aspek hukum, menjadi pengemis dan gelandangan bisa dijerat dengan pasal-pasal yang ada dalam KUHP dan Peraturan Pemerintah. Dalam KUHP, pengemisan dan penggelandangan diatur pada pasal 504 dan pasal 505. Penelitian ini mengambil bentuk sebagai penelitian Yuridis Sosiologis, yakni suatu pendekatan permasalahan yang ditekankan pada Peraturan Hukum, Azas Hukum, Teori Hukum dan Undang-undang yang berlaku.

Tidak adanya keluhan atau laporan dari masyarakat secara langsung menjadikan aparat kepolisian merasa khawatir apabila bertindak sendiri tanpa ada perintah dari atasan, akan dianggap “arogan” oleh sebagian masyarakat, sebab dari segi kemanusiaan pengemis dan gelandangan juga manusia yang berhak untuk mempertahankan hidupnya dengan segala upaya yang bisa mereka lakukan.

**Kata Kunci :** *Pengemis, Gelandangan*

## **PENDAHULUAN**

Indonesia sebagai salah satu negara yang dikategorikan berkembang, memiliki masalah kesejahteraan sosial yang cukup tinggi. Mengatasi masalah kesejahteraan sosial tentunya menjadi fokus utama pemerintah. Untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat, pemerintah berpedoman pada Pasal 27 ayat 2 dan Pasal 34 yang menyebutkan bahwa setiap warga negara, termasuk fakir miskin dan anak terlantar, dipelihara oleh negara dan berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Namun mengingat masalah kesejahteraan sosial di Indonesia sangat kompleks, maka penanganan



masalah kesejahteraan sosial seringkali tidak tuntas dan tidak terpadu. Akibat penanganan masalah kesejahteraan sosial yang tidak tuntas dan tidak terpadu, sehingga menyebabkan masalah kesejahteraan sosial justru semakin kompleks. Salah satu permasalahan kesejahteraan sosial yang masih tinggi dan menimbulkan dampak negatif adalah masalah gelandangan dan pengemis.

Sempitnya lahan pertanian di desa menjadikannya pemukiman penduduk yang tidak ada pembatasan dan dijadikannya rumah keadaan ini mendorong orang-orang untuk tidak mempunyai penghasilan lebih memilih untuk pergi ke kota dengan mencari penghasilan namun tidak dibekali dengan keterampilan (skill) sehingga memilih menjadi gelandangan ataupun pengemis di pinggir jalan maupun di sudut kota terutama di Alon-alon, akibatnya untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka bekerja apa saja yang penting mendapatkan uang termasuk meminta-minta (mengemis). Untuk menekan biaya pengeluaran mereka memanfaatkan fasilitas umum untuk beristirahat termasuk masjid, taman kota, terminal dan aloon-aloon tanpa menghiraukan atau mempedulikan norma sosial. Masalah umum gelandangan dan pengemis erat kaitannya dengan masalah ketertiban dan keamanan yang mengganggu ketertiban dan keamanan di daerah perkotaan. Dengan berkembangnya gepeng dan pengamen maka diduga akan memberi peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban, yang pada akhirnya akan mengganggu stabilitas.

Dalam menciptakan ketertiban dan keamanan bangsa, maka diperlukan adanya aturan hukum. Tidak mungkin suatu masyarakat akan bisa tertib tanpa hukum sebaliknya hukum juga tidak bisa berlaku di dalam masyarakat yang tidak tertib, maka menciptakan aturan hukum adalah merupakan suatu keharusan.

Disamping aktifitas mereka merupakan salah satu diantaranya persoalan sosial, apabila ditinjau dari perspektif teoritis yudiris (KUHP) adalah masuk dalam kategori pelanggaran ketertiban umum. Hal tersebut seperti tercantum dalam bab II buku ketiga KUHP Pasal 504 yaitu :

“Barang siapa minta-minta (mengemis) ditempat umum dihukum karena minta-minta, dengan kurungan selama enam minggu”. Kemudian ayat 2



yang berbunyi, “ Meminta-minta yang dilakukan bersama-sama oleh tiga orang atau lebih, yang masing-masing umurnya lebih dari 16 tahun, dihukum kurungan selama-lamanya tiga bulan”.<sup>1</sup>

Sedangkan mengenai gelandangan selanjutnya diatur dalam pasal 505 KUHP, “ Barang siapa dengan tidak mempunyai pencaharian mengembara kemana-mana, dihukum karena pelancongan, dengan kurungan selama-lamanya tiga bulan”.<sup>2</sup>

Dalam ketentuan umum pasal 1 ayat 1 PP No. 31 tahun 1980 menyebutkan, “Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum”. Sedangkan pengemis disebutkan dalam ayat 2 yaitu, “Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkas belas kasian orang lain”

Kalau kita amati kejadian pengemisan dan penggelandangan, hampir setiap hari kita jumpai. Mereka sering kita jumpai di pinggir-pinggir jalan, diperempatan lampu merah, di lokasi terminal, alon-alon, perkampungan dan sebagainya.

Mengamati kejadian pengemisan dan pengeledangan yang terlihat sehari-hari di sekitar kita, jelas bahwa hal ini telah memenuhi “unsur-unsur pidana yaitu : suatu perbuatan pidana adalah perbuatan manusia yang termasuk ruang lingkup rumusan delik, bersifat melawan hukum dan dapat dicela”.<sup>3</sup> Karena sudah memenuhi unsur-unsur pidana, seharusnya para pengemis dan gelandangan bisa dituntut dan dijerat. Namun seakan-akan di lapangan jarang sekali terlihat fakta tentang kasus pengemis dan gelandangan yang dituntut di muka pengadilan meskipun unsur-unsur pidananya telah terpenuhi.

Setiap kejahatan maupun pelanggaran seberapapun kecil bentuknya harus ditegaskan. Apabila tidak ditegakkan akan menjadi preseden buruk bagi perbuatan sejenis, selain itu tujuan dari hukum adalah menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat dan hukum itu harus pula bersendikan pada keadilan, yaitu

---

<sup>1</sup> R.Soesilo, *KHUP dan Penjelasannya*, Politeia, Bogor, 1996, h.326

<sup>2</sup> *Ibid*, h.327

<sup>3</sup> D.Schaffmeister, N, Keizer, E. Sutorius, *Hukum Pidana, Liberti*, Yogyakarta, 1995, h, 27



azas-azas keadilan dari masyarakat itu. Terlebih dalam hukum pidana kepentingan umum merupakan hal yang harus diprioritaskan.

## **RUMUSAN MASALAH**

Rumusan masalah dalam penulisan ini adalah

1. Bagaimana penerapan sanksi pidana terhadap pengemis dan gelandangan?
2. Hambatan-hambatan apa saja dalam menanggulangi pengemis dan gelandangan?

## **PEMBAHASAN**

### **1. Penerapan Sanksi Pidana Terhadap Pengemis Dan Gelandangan**

Bagi sebagian orang, pengemis hanya di pandang sebagai pihak yang mengganggu ketertiban, bahkan tidak sedikit yang menganggapnya sebagai penyakit sosial yang harus dibersihkan.

Sementara itu bila ditinjau dari aspek hukum, menjadi pengemis dan gelandangan bisa dijerat dengan pasal-pasal yang ada dalam KUHP dan Peraturan Pemerintah. Dalam KUHP, pengemisan dan penggelandangan diatur pada pasal 504 dan pasal 505.

Mengenai pengemisan diatur dalam pasal 504 yang berbunyi : “Barang siapa minta-minta (mengemis) ditempat umum dihukum karena minta-minta, dengan kurungan selama-lamanya enam minggu”. Kemudian ayat 2 yang berbunyi, “Meminta-minta yang dilakukan bersama-sama oleh tiga orang atau lebih, yang masing-masing umurnya lebih dari 16 tahun, dihukum kurungan selama-lamanya tiga bulan”.

Sedangkan gelandangan selanjutnya diatur dalam Pasal 505 KUHP, “Barang siapa dengan tidak mempunyai pencaharian mengembara kemana-mana, dihukum karena pelancongan,dengan kurungan selama-lamanya tiga bulan”.

Selanjutnya, pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang memuat tentang pengemis dan gelandangan.

Hal ini diatur dalam ketentuan pasal 1 ayat 1 PP No. 31 tahun 1980 yang menyebutkan, “Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum”. Sedangkan pengemis disebutkan dalam ayat 2 yaitu : “Pengemis adalah



orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain”.

Pengemis dan gelandangan pernah diterapkan ke dalam pasal-pasal yang mengatur tentang pelanggaran terhadap ketertiban umum, akan tetapi pelaksanaannya kurang maksimal.

Apabila dilihat dari unsur-unsur perbuatan pidana seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya yang meliputi : perbuatan tersebut adalah perbuatan manusia, termasuk dalam ruang lingkup rumusan delik, dan rapat dipertanggungjawabkan. Maka sesungguhnya apa yang kita lihat pada kasus pengemis dan gelandangan unsur-unsur tindak pidana tersebut telah terpenuhi. Kemudian jika melihat bahwa hukum pidana itu termasuk dalam hukum publik, yang berarti bahwa aparat penegak hukum sebagai penegak atau pelaksana kepentingan publik seharusnya bertindak proaktif. Mereka seharusnya segera bertindak jika mengetahui ada pelanggaran terhadap aturan-aturan hukum, tanpa harus menunggu adanya laporan dari masyarakat.

Sesuai dengan Undang-undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dikatakan bahwa, Polisi sebagai penyidik adalah pejabat yang diberi kewenangan khusus oleh Undang-undang untuk melakukan penyidikan. POLRI memiliki tugas pokok yang diatur dalam Bab III Pasal 13, yaitu :

- a. “memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. menegakkan hukum ; dan
- c. memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat”.

Selanjutnya, tugas dan wawenang POLRI diatur dalam Undang-undang No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian yaitu pasal 13 sampai pasal 19.

Sementara itu di dalam Undang-undang Dasar 1945, mengamanatkan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Hal ini berarti bahwa selain melakukan penertiban juga harus dipikirkan langkah



rehabilitasi terhadap mereka penyandang masalah sosial. Di negara-negara maju, para penyandang masalah sosial hidupnya menjadi tanggung jawab negara sebelum mereka mendapatkan penghasilan dan kehidupan yang layak. Seharusnya ke depan Indonesia juga bisa begitu, meskipun saat ini negara belum betul-betul bisa melaksanakan amanat UUD 1945 tersebut tetapi langkah-langkah ke arah itu sudah dimulai. Sangat ironis apabila negara menertibkan para pengemis dan gelandangan tetapi tidak menghidupi mereka.

Dalam pasal 28A UUD 1945 disebutkan, “Setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya”. Kemudian pasal 28H ayat 1 menyebutkan, “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Ini menunjukkan bahwa UUD 1945 mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kewajibannya terhadap warga negaranya.

Adapun langkah-langkah preventif, represif dan rehabilitatif sebagai berikut :

- a. Usaha Preventif, dimaksudkan untuk mencegah timbulnya pengemis dan gelandangan di dalam masyarakat yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang menjadi sumber timbulnya pengemis dan gelandangan, usaha preventif ini meliputi :
  - a) Penyuluhan dan bimbingan sosial
  - b) Pembinaan sosial
  - c) Bantuan sosial
  - d) Perluasan kesempatan kerja
  - e) Pemukiman lokal
  - f) Peningkatan derajat kesehatan.



b. Usaha Respresif yaitu usaha yang dilakukan untuk mengurangi dan /atau meniadakan pengemis dan gelandangan yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pengemisan dan penggelandangan. Usaha respresif ini meliputi :

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

Usaha-usaha respresif ini termasuk diantaranya adalah dengan pendekatan hukum. Jadi setelah ditampung sementara dan diseleksi, kemudia dapat dilakukan antara lain ; dilepaskan dengan syarat, dimasukkan dalam panti sosial, dikembalikan kepada orang tua/wali/keluarga/kampung halamnya, diserahkan ke Pengadilan di beri pelayanan kesehatan.

c. Usaha Rehabilitatif ini meliputi usaha-usaha penampungan, penyaluran dan tindak lanjut. Hal ini bertujuan agar fungsi sosial mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Selain usaha yang dilakukan oleh pemerintah, juga dimungkinkan masyarakat dapat berpartisipasi yaitu dengan membentuk panti sosial yang berkoordinasi dengan instansi terkait.

Langkah-langkah tersebut diatas bertujuan agar tidak terjadi pengemisan dan penggelandangan. Jadi dengan demikian penanganan terhadap pengemis dan gelandangan tidak sekedar melalui pendekatan hukum, sekalipun unsur-unsur pidana dalam delik pengemisan dan penggelandangan bisa dibuktikan atau terpenuhi. Akan tetapi juga dibutuhkan tindak lanjut dari upaya hukum tersebut, agar permasalahan tentang pengemisan dan penggelandangan bisa diberantas.



## **2. Hambatan-Hambatan Dalam Menanggulangi Pengemis Dan Gelandangan**

Dalam menangani permasalahan pengemis dan pergelandangan sering di temukan hambatan-hambatan atau kendala, antara lain :

1. Sering terjadinya pergantian personil atau mutasi sehingga mengakibatkan anggota kepolisian yang baru sulit untuk mengetahui data atau kasus-kasus yang agak lama.
2. Tidak adanya laporan dari masyarakat bahwa keberadaan para pengemis dan gelandangan mengganggu kepentingan umum anggota kepolisian tidak bisa bertindak sendiri sebelum ada perintah dari atasan.
3. Apabila aparat kepolisian menertibkan pengemis dan gelandangan tanpa ada laporan terlebih dahulu dari masyarakat, dikhawatirkan image kepolisian menjadi terlalu “arogan” di mata masyarakat. Hal ini dikarenakan ada tanggapan bahwa para pengemis dan gelandangan itu adalah juga manusia yang berhak untuk mempertaruhkan hidupnya dengan segala upaya yang bisa mereka lakukan.

Selain hal tersebut diatas, juga ada anggapan bahwa ada pelanggaran terhadap ketertiban umum yang lebih perlu untuk ditertibkan dibandingkan menertibkan pengemis dan gelandangan serta merasa belum perlu menertibkan pengemis dan gelandangan karena aktifitas mereka tidak begitu terasa mengganggu masyarakat umum.





## Kesimpulan

Dari uraian yang telah ada dan analisa permasalahan tersebut diatas, penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Keberadaan pengemis dan gelandangan bisa dijerat dengan hukum pidana karena apa yang mereka lakukan itu telah memenuhi unsur-unsur pidana. Akan tetapi penerapan sanksi pidana terhadap pengemis dan gelandangan tersebut kurang maksimal. Hal ini terbukti bahwa operasi atau penangkapan terhadap pengemis dan gelandangan, itu pun jika ada laporan dari masyarakat yang merasa terganggu terhadap keberadaan mereka serta apabila ada sebuah tindak pidana kejahatan dan pelakunya mengarah kepada pengemis dan gelandangan. Namun, ternyata pendekatan hukum bukanlah satu-satunya jalan yang bisa ditempuh atau dilakukan oleh aparat kepolisian dan pemerintah. Keberadaan mereka bisa diberantas dengan disertai langkah-langkah preventif, respesif dan rehabilitatif untuk kelangsungan hidup mereka yang layak bagi kemanusiaan, karena mereka adalah tanggung jawab pemerintah.
2. Penanganan aparat kepolisian terhadap pengemis dan gelandangan yang kurang maksimal dikarenakan sering terjadi pergantian personil atau sehingga data atau kasus yang agak lama sulit diketahui. Di samping itu, adanya anggapan bahwa pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pengemis dan gelandangan tidak begitu terasa sebab tidak ada keluhan atau laporan dari masyarakat secara langsung. Aparat kepolisian juga merasa khawatir apabila bertindak sendiri tanpa ada perintah dari atasan,



akan dianggap “arogan” oleh sebagian masyarakat, sebab dari segi kemanusiaan pengemis dan gelandangan adalah juga manusia yang berhak untuk mempertahankan hidupnya dengan segala upaya yang bisa mereka lakukan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku I

- D. Schaffmeister, N. Keijzer, E. Sutorius, 1995, Hukum Pidana, Liberty, Yogyakarta.
- E. Utrecht, 1994, Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana I, Pustaka Tinta Mas, Surabaya.
- Hartono Hadisoeparto, 1996, Pengantar Tata Hukum Indonesia, Edisi 4, Liberty, Yogyakarta.
- Moeljatno, 1987, Asas-asas Hukum Pidana, Bina Aksara, Jakarta.
- M. hutauruk, 1982, tentang dan sekitar Hak-hak Azasi manusia dan warga negara, erlangga, jakarta.
- Negara Republik Indonesia Beserta Penjelasannya, 2003, Citra Umbara, Bandung.

### II. Jurnal

- Tyas Martika Anggriana (2016) “ Identifikasi Permasalahan Gelandangan Dan Pengemis Di Upt Rehabilitasi Sosial Gelandangan Dan Pengemis”  
INQUIRY : Jurnal Ilmiah Psikologi, Vol 7 No. 1  
<https://doi.org/10.51353/inquiry.v7i1>
- Maryatun Maryatun (2022 ) “Upaya Penanganan Permasalahan Gelandangan Dan Pengemis”  
Socio Informa : Kajian Permasalahan Sosial dan Usaha Kesejahteraan Sosial  
Vol. 8 No. 1.  
<https://doi.org/10.31595/inf.v8i1.2977>
- Annisa Rahmadanita (2019 )” Pembinaan ketentraman dan ketertiban Umum ( Studi Kasus Gelandangan dan Pengemis )  
JURNAL TATAPAMONG, Vol 1, No 2  
<https://doi.org/10.33701/jurnaltatapamong.v1i2.1154>

### III. Peraturan Perundang – undangan

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis  
Pasal 1 ayat 1.
- R. Soesilo, 1996, KUHP dan Penjelasannya, Politeia, Bogor.
- Undang-undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisiann Negara Republik Indonesia Bab III pasal 13



#### **IV. Situs Internet**

Mengurai Fenomena Gelandangan dan Pengemis di Indonesia.

<https://dinsos.bandaacehkota.go.id/mengurai-fenomena-gelandangan-dan-pengemis-di-indonesia/>

Gelandangan dan Pengemis - Kriteria, Jenis, Penyebab dan Penanggulangan

<https://www.kajianpustaka.com/2022/05/gelandangan-dan-pengemis.html>

Gelandangan dan pengemis memang telah menjadi masalah nasional

<https://dppkbpppa.pontianak.go.id/informasi/berita/gelandangan-dan-pengemis-memang-telah-menjadi-masalah-nasional>