

BAB III

PENERAPAN SANKSI HUKUM BAGI PENGEMIS MENURUT PASAL 504 KUHP JUNCTO PERDA NO. 17 TAHUN 2009 DI SURABAYA

A. Pengertian Pengemis

Pengemis dalam bahasa Belanda disebut *bedelanj* dan dalam pengertian menurut bahasa adalah pekerjaan mengemis, pengemisan, meminta-minta adalah profesi atau pekerjaan yang dianggap mengganggu ketertiban umum, sanak saudara si pengemis dapat meminta kepada Pengadilan Negeri untuk menahannya di lembaga-lembaga penampungan untuk memperbaiki tata hidup si pengemis.⁵¹ Sedangkan menurut istilah adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dengan berbagai cara dan alasan.⁵² Pengemis berbeda dengan gelandangan, kendati keduanya sama-sama termasuk Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang mana berada di pembinaan dan tanggung jawab Dinas Sosial Pemerintah Kota Surabaya. Dinas Sosial menangani berbagai masalah sosial, seperti Anak Jalanan, Anak Panti Asuhan, Fakir, Miskin, Pedagang Kaki Lima, Gelandangan, Pengemis, Orang Lanjut Usia, PSK, Penderita HIV, dan lain-lain. Mereka semua membutuhkan perhatian yang intensif dan segera agar tidak makin mencemaskan. Perbedaan antara pengemis dan gelandangan yakni, sebagian gelandangan memang ada yang bekerja sebagai pengemis tetapi tidak selalu pengemis pasti gelandangan. Bila gelandangan umumnya tidak memiliki tempat tinggal, seorang pengemis tidak jarang mereka masih memiliki rumah

⁵¹ Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum*, (Semarang: Aneka Ilmu 1977), 114

⁵² Lucy Dyah, *Pengemis dan Gelandangan di Surabaya*, (Surabaya: Penelitian, 2005), 3

atau tempat tinggal, bahkan ada kebanyakan diantara mereka yang juga memiliki sawah dan hewan ternak di desa asalnya. Pengemis adalah seseorang yang tidak mempunyai penghasilan tetap, dan mereka pada umumnya hidup dengan cara mengandalkan belas kasihan. (orang yang meminta belas kasihan orang lain agar terpenuhi kebutuhannya)

Ketika penulis menanyakan beberapa jumlah pengemis di kota Surabaya, jumlah pengemis yang tercatat dan mendapatkan pembinaan langsung dari dinas sosial sebanyak 380 orang dan jika dijumlah dengan lainnya yang menjadi tanggung jawab dinas sosial Surabaya sebanyak 700 orang. Beda lagi dengan mereka pengemis yang masih belum terdata, jumlah mereka justru lebih banyak lagi, mereka rata-rata berada dilingkungan kumuh dan tinggal bersamaan. Seperti di gang-gang di gang kelinci dekat kebun binatang Surabaya di daerah jalan Darmo.⁵³ Dibulan-bulan tertentu terutama sepanjang bulan puasa dan menjelang Hari Raya Idul Fitri – jumlah pengemis kagetan inipun akan muncul lebih banyak, sehingga dipastikan jumlah riil pengemis yang ada jauh lebih banyak dan bahkan dapat melonjak cukup drastis. Disejumlah tempat-tempat pemakaman, masjid-masjid besar, bisa kita lihat puluhan pengemis berkerumun menunggu amal dan belas kasihan dari orang-orang yang hendak sholat di masjid. Pengemis seperti ini adalah jenis pengemis musiman yang datang hanya pada momen-momen khusus atau pengemis dikawasan lain yang sengaja pindah tempat mangkal karena berharap memperoleh penghasilan yang lebih dari biasanya. Pada hari jum'at pun

⁵³ Ariani KASI. Rehabilitasi anak dan tuna susila, *wawancara*, Surabaya, 15 April 2014

disejumlah masjid jumlah pengemis sangat banyak yang hanya meminta belas kasihan para jama'ah yang hendak beribadah dengan cara sedikit memaksa.

Di berbagai kota besar pengemis muncul biasanya karena mereka tidak bisa terserap disektor perekonomian firma kota. Dengan bekal keterampilan yang serba terbatas dan bahkan lebih banyak lagi dari mereka yang tidak memiliki keterampilan dan juga pendidikan yang rendah, serta akibat tidak memiliki asset produksi sendiri, maka salah satu “pekerjaan” yang bisa mereka lakukan adalah dengan meminta-minta belas kasihan dari orang lain.

Ketika penulis menanyakan kehadiran pengemis di Surabaya bahwa memang dengan mudah bisa ditemui di jalan-jalan protokol. Mereka biasanya menengadahkan tangan pada setiap mobil dan kendaraan bermotor yang berhenti di lampu merah. Dalam kenyataan yang agak sulit membedakan antara pengemis dan pengamen, ada pengemis yang hanya menengadahkan tangan, tetapi tidak jarang mereka juga membawa alat musik seadanya atau hanya sekedar bertepuk tangan dan mengelap kaca mobil yang berhenti. Di beberapa tempat yang tergolong “basah”, seperti terminal purabaya misalnya, studi ini menemukan bahwa penghasilan yang diperoleh seorang pengemis per harinya bisa mencapai puluhan ribu rupiah, bahkan ada yang mencapai 80 ribu rupiah per hari. Tetapi, karena ada orang-orang tertentu, biasanya preman lokal yang meminta uang keamanan, maka hasil yang diperoleh pengemis itu biasanya dipotong uang keamanan. Pengemis yang bekerja dibawah koordinasi preman, mereka umumnya tidak berani menolak atau melawan preman yang ada dibelakang mereka. Bahkan, dalam beberapa kasus tidak jarang jumlah uang

setoran untuk preman lebih besar dari bagian yang diperoleh pengemis itu sendiri. Seorang pengemis yang berani menolak memberikan uang upeti, maka biasanya akan dipukuli oleh preman yang menguasai daerah tersebut, dan dipaksa pindah tempat mangkalnya. Hampir semua pengemis yang berada dibawah tangan preman, umumnya mengaku tidak berani berbuat macam-macam, karena mereka tau persis kekerasan perlakuan yang akan mereka terima apabila mereka melawan para preman penguasa daerah tempat mereka biasa mangkal.⁵⁴

Seperti juga gelandangan dan kaum imigran miskin lain, di daerah asalnya para pengemis biasanya berasal dari keluarga miskin. Mereka umumnya tidak memiliki aset produksi dan keterampilan yang dapat diandalkan untuk mencari nafkah di kota besar. Diawal dahulu mereka datang pertama kali di Surabaya, memang dalam bayangan mereka ada harapan dapat diterima bekerja di pabrik atau di sektor informal. Akan tetapi, setelah sekian lama tidak juga mendapat pekerjaan yang diinginkan, sementara di kota tidak ada sanak saudara yang dapat dijadikan tempat untuk bergantung. Maka tidak ada alternatif lain kecuali menjadi pengemis dan berharap ada belas-kasih dari orang yang lewat atau orang yang didatangi.⁵⁵

Dari hasil wawancara lapangan Tukinah salah satu pengemis yang ditampung dinas sosial, ketika ditanyakan bagaimana cara menarik perhatian masyarakat agar berbelas-kasih kepada mereka, para pengemis memiliki

⁵⁴ Ariani KASI. Rehabilitasi anak dan tuna susila, *wawancara*, Surabaya, 15 April 2014

⁵⁵ Lucy Dyah, *Pengemis dan gelandangan di Surabaya*, (Surabaya: Penelitian, 2005), 26, 27

berbagai macam cara. Sebagian pengemis memang mengemis ala kadarnya, sekedar menengadahkan tangan atau bergumam tak jelas, sebagian ada yang mengemis sambil memainkan alat musik kempyeng yang terbuat dari tutup botol yang dipipihkan. Bagi pengemis yang agak kreatif, mereka tak segan-segan memakai pakaian kumal khusus, membedaki mukanya dengan arang dan membalut kaki atau tangannya dengan perban dan obat merah untuk mengesankan bahwa disana ada luka borok serius. Yang memprihatinkan adalah, sebagian pengemis terkadang juga memanfaatkan anak-anak untuk menarik perhatian orang.⁵⁶ Dari hasil wawancara dilapangan Sulasmi salah satu pengemis yang ditampung dinas sosial, diketahui bahwa tidak selalu anak yang digendong pengemis di jalan-jalan protokol itu anak kandung mereka. Menurut informasi diperoleh dari hasil wawancara bagaimana cara mereka melakukan pengemisan, bahwa anak-anak itu sebagian adalah yang sengaja disewa untuk kepentingan mengemis. Setiap harinya, sewanya sekitar 2-5 ribu rupiah. Namun, yang mencemaskan biasanya anak-anak itu dibiarkan terkena panas terik matahari dan debu tanpa perlindungan yang memadai. Untuk minumpun biasanya mereka hanya diberi es teh yang dikemas atau dibungkus dengan plastik, dan si anak itu meminumnya dengan cara menyedot, terkadang diberi kue dari pengendara mobil yang berbelas-kasihan. Tetapi, tak jarang mereka baru diberi makan ketika pengemis yang menyewa mereka juga makan.⁵⁷

⁵⁶ Tukinah, Salah Satu Pengemis, *wawancara*, Surabaya, 15 April 2014

⁵⁷ Sulasmi, Salah Seorang Pengemis, *wawancara*, Surabaya, 15 April 2014

B. Macam-Macam Pengemis

Dalam hal ini, Pengemis dapat dibedakan menjadi empat macam, sesuai lokasi dan tempat mereka mangkal :

1. Pengemis yang biasanya beroperasi dan mangkal diberbagai perempatan jalan atau sekitar kawasan lampu merah, yang biasanya jalan tersebut adalah jalan protokol, seperti : Jalan Darmo, Jalan Diponegoro, Jalan Gubeng, Jalan antar jalan menuju Nginden dan Panjang Jiwo, Jalan Raya Urip Simoharjo, Taman Bungkul, Jalan Tunjungan, Jalan Gubernur Suryo dan Jalan Gresik.⁵⁸ Yang mana jalan tersebut adalah jalan diantara 10 titik yang harus bebas dari gangguan ketertiban umum (Dinas Sosial Kota Surabaya). Mereka biasanya setiap kali ada mobil atau sepeda motor berhenti karena lampu merah, dengan segera mereka menyodorkan gelas plastic bekas atau menengadahkan tangan tanda meminta belas kasihan. Pakaian mereka biasanya compang camping dan juga ada yang membalut kaki mereka dengan perban agar orang yang melihatnya merasa semakin iba dan menaruh rasa simpati yang sangat mendalam. Ada pula diantara mereka yang mengemis dengan alat musik seperti kempeyeng dan ada juga yang hanya menepukkan tangannya. Ada juga yang sambil menggendong anak kecil, walaupun terkadang anak yang mereka gendong bukanlah anak kandung mereka sendiri, bias anya mereka menyewa dari orang dengan memberikan upah. Yang pasti semua yang mereka lakukan hanya untuk

⁵⁸ Ariani KASI, Rehabilitasi anak dan Tuna Susila, *wawancara*, Surabaya, 15 April 2014

mencari simpati agar penghasilan dan apa yang mereka lakukan membuahkan hasil yang cukup.

2. Pengemis yang mangkal ditempat-tempat umum tertentu, seperti misalnya di plaza (pasar swalayan), terminal, pasar tradisional, pelabuhan, dan stasiun kereta api. Pengemis yang seperti ini biasanya memiliki kordinator, yang mengawasi dan menjaga keamanan mereka, walaupun pandangan keamanan tersebut terkadang hanya alasan. Yang pastinya kordinator tersebut merasa lebih kuat dan merasa bertanggung jawab atas daerah yang mereka jadikan tempat mangkal atau beroperasi. Untuk mendapatkan ijin mengemis ditempat tersebut diatas biasanya mereka harus membayar uang yang disebutkan tadi “uang keamanan” kepada preman setempat yang bertanggung jawab atas wilayah tersebut.⁵⁹
3. Pengemis yang beroperasi ditempat-tempat umum yang mempunyai nilai religious. Seperti misalnya penyampaian Ariani KASI. Rehabilitasi anak dan tunas susila :
 - a. Di tempat-tempat pemakaman umum atau pemakaman para wali atau kyai. Biasanya mereka yang mangkal disini akan lebih banyak jumlahnya pada saat tertentu yakni pada saat awal ramadhan dan awal bulan syawwal di bulan Hijriyah atau Islam yang biasanya di kenal dengan hari raya Idhul Fitri. Karena memiliki pandangan bahwa pada saat-saat itulah orang-orang ingin berbuat kebajikan dengan beramal yang sebanyak-

⁵⁹ Lucy Dyah, *Pengemis dan Gelandangan di Surabaya*, (Surabaya: Penelitian, 2005)

banyaknya. Karena orang yang beramal pada saat itu akan dilipat gandakan pahalanya oleh Allah SWT.

- b. Di masjid-masjid besar yang ada di Surabaya, seperti Masjid Agung Sunan Ampel, Masjid Agung Surabaya, Masjid Al-Falah Darmo Surabaya, Masjid Kemayoran di jalan Kemayoran, Masjid Laksamana Cheng Hoo di daerah THR, dan lain-lain. Sama halnya dengan mereka yang mangkal ditempat pemakaman diatas. Mereka beranggapan pada saat-saat Ramadhan dan Idhul Fitri serta pada hari Jum'at adalah hari yang besar pahalanya bagi siapa yang beramal dan rata-rata para jama'ah pun iba dan akhirnya mendedekahkan uang mereka kepada para pengemis.

Dari dua misal pengemisyang disebutkan adalah orang biasa disebut pengemis dadakan dalam artian mereka mengemis hanya pada saat tertentu saja.

4. Pengemis yang biasa berkeliling dari rumah-rumah, keluar masuk kampung. Dari segi usia pengemis macam ini biasanya rata-rata lebih tua. Mereka tak jarang menjadi pengemis sekaligus pemulung. Dalam segi penghasilan mereka lebih sedikit dari pada yang mengemis di terminal dan plaza. Kisaran penghasilan mereka kurang lebih lima puluh ribu rupiah. Tapi perbedaan mereka dengan yang pengemis diperempatan jalan tempat pemberhentian mobil atau sepeda motor dan juga yang di tempat umum seperti terminal dan plaza, mereka lebih santai, tidak harus berpanas-panas sepanjang hari. Dan tanpa adanya preman yang memalak dan meminta uang

perijinan kepada mereka. Namun apabila petugas dari sebuah kampung tertentu RT dan RW tidak mengizinkan maka akan diusir dari kampung tersebut. Dengan alasan dikhawatirkan mereka bukannya mengemis akan tetapi sengaja mengawasi kampung mereka, agar ada yang bisa mereka ambil. Dalam hal ini setiap ketua RT dan RW diperbolehkan mengusir mereka karena dapat mengganggu ketenangan kampung mereka. Dengan alasan dasarnya sebuah peraturan yang sudah disepakati bersama.⁶⁰

C. Kriteria Pengemis yang Melanggar Ketertiban Umum

Dari empat macam pengemis diatas, menurut penuturan Samsul Hadi Kasi, Satpol PP, Bidang Penindakan Lapangan yang termasuk pengemis pengemis yang melanggar ketertiban umum⁶¹ adalah pengemis yang beroperasi dan mangkal di berbagai perempatan lampu merah, tempat pemberhentian sementara Sepeda motor dan Mobil. Jalan-jalan tersebut adalah jalan diantara 10 titik yang harus bebas dari gangguan ketertiban umum (Dinas Sosial Kota Surabaya). Jalan tersebut dilarang oleh pemerintah untuk ada gangguan terutama para pengemis dan pedagang. Dengan alasan dapat mengganggu ketertiban dan kelancaran orang berkendara. Terkadang mereka meminta-minta dengan memaksa, terutama mereka para pengemis yang memakai musik sebagai alat media untuk mendapatkan belas kasihan para pengendara. Jika tidak diberi mereka merasa tidak dihargai. Dari semua pelanggaran tersebut

⁶⁰ Ariani KASI, Rehabilitasi anak dan tunas susila, *wawancara*, Surabaya, 15 April 2014

⁶¹ Samsul Hadi KASI. Satpol PP, Bidang Penindakan Lapangan, *wawancara*, Surabaya 15 April 2014

apabila ditemukan maka akan diadakan razia gabungan yang mana atas perintah dari Dinas Sosial Kota Surabaya.⁶²

D. Penerapan Sanksi Hukum Terhadap Pengemis di Surabaya

Surabaya termasuk kota besar yang banyak para imigran dari kota-kota lain dan para penduduk desa yang sengaja untuk datang ke Surabaya dengan tujuan kehidupan mereka ditempat yang lebih baik. Berbagai macam cara mereka tempuh mulai mencari pekerjaan. Namun karena minimnya keterampilan dan daya skill mereka. Akhirnya pekerjaan pun sulit untuk mereka peroleh. Karena kesulitan tersebut akhirnya mereka berinisiatif dari pada tidak memperoleh uang untuk makan, maka profesi mengemis menjadi jalan alternative yang ditempuh. Mulai mengemis ditempat umum sampai ke tempat jalan yang ada lampu merah tempat pemberhentian sepeda motor dan mobil tanpa pernah memikirkan keselamatan mereka. Juga berbagai cara dengan tujuan mendapat belas-kasih orang yang berhenti. Mulai dengan pakaian yang compang-camping sampai dengan memakai perban untuk membalut kaki mereka yang dioles dengan obat merah.

Namun kegiatan mengemis dengan meminta-minta di perempatan jalan yang akhirnya dapat mengganggu ketertiban umum dilarang oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Kota Surabaya dan pengemis yang dilarang dan terkena penerapan proses kesadaran hukum yakni yang mengganggu ketertiban umum. Jika tidak mengganggu tidak ada proses penerapan hukum.

⁶²Samsul Hadi KASI. Satpol PP, Bidang Penindakan Lapangan, *wawancara*, Surabaya, 15 April 2014

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana sudah dijelaskan, bahwa:

Pasal 504 KUHP

Ayat 1. Barang siapa mengemis dimuka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan kurungan paling lama enam minggu.

Ayat 2. Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya diatas 16 tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.

Adapun dalam Perda No. 17 tahun 2009 tentang larangan mengemis dimuka umum,

pasal 36

Setiap orang atau badan dilarang :

- a. Beraktifitas sebagai pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan/ pengelap mobil dijalan dan traffic light.
- b. Mengkoordinir untuk menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan, dan pengelap mobil dijalan atau ditempat umum lainnya.

Pasal 46

1. Selain dikenakan administrasi, terhadap pelanggaran terhadap ketentuan dalam Peraturan Daerah ini dapat dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000, (lima puluh juta rupiah)
2. Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

Dalam hasil wawancara, bagaimana prosedur dalam proses eksekusi bagi pengemis yang melanggar ketertiban umum⁶³ bahwa sanksi akan diberikan jika dinas sosial mendapatkan laporan maupun setelah melalui penyidikan secara langsung. Maka Dinas Sosial Kota Surabaya akan bekerja sama dengan para pihak terkait untuk melakukan razia di titik-titik yang dianggap harus dirazia. Mereka bekerja sama dengan Satpol PP, kepolisian, dan TNI untuk merazia dalam skala besar. Skala besar disini maksudnya apabila jumlah pelanggar banyak dan sulit dilakukan atau ditangani oleh pihak Satpol PP. Jika tidak

⁶³ Ariani KASI, Rehabilitasi anak dan tunas susila, *wawancara*, Surabaya, 15 April 2014

dianggap dalam skala besar maka cukuplah pihak Satpol PP yang bertanggung jawab untuk merazia para pengemis yang mengganggu ketertiban umum tersebut. Setelah Dinas Sosial Kota Surabaya melakukan razia maka para pengemis tadi akan diserahkan kepada kepolisian dalam hal ini menjadi tanggung jawab POLRESTABES Surabaya. Dalam memberikan hukuman kota Surabaya memiliki ketentuan hukuman yang akan diberikan atau dibebankan kepada para pengemis yang melanggar ketertiban umum diatas. Dari hasil wawancara kepada Samsul Hadi Kasi, Satpol PP, bidang penindakan lapangan bahwa bagaimana cara proses penyadaran hukum yang dilakukan oleh pemerintah bahwa “ Para pengemis tersebut akan dimasukkan kedalam penjara untuk satu hari dan setelah satu harimaka mereka akan dikembalikan kembali ke dinas sosial untuk mendapatkan pembinaan hukuman satu hari tadi dapat menjadikan efek jera kepada para pengemis sehingga dikemudian hari tidak mereka ulangi kembali”.⁶⁴Setelah diserahkan ke Dinas Sosial Kota Surabaya kembali, tujuan untuk dibina, yakni dikumpulkan di UPTD tempat penampungan yang bertempat di daerah Keputih Tegal nomor satu. Dinas Sosial Kota Surabaya berdasarkan UU No. 11/2009 tentang kesejahteraan sosial.Mereka dibina dalam hal keterampilan agar kelak mereka dapat bermanfaat. Apabila yang terkena razia tersebut berasal dari daerah Surabaya maka akan disuruh kembali ke tempat tinggal mereka masing-masing setelah oleh bagian dinas sosial dianggap sudah mampu setelah melalui pembinaan tentunya. Tapi apabila pengemis tersebut berasal dari luar kota Surabaya akan

⁶⁴ Samsul Hadi Kasi, Satpol PP, Bidang Penindakan Lapangan, *wawancara*, Surabaya, 17

dikembalikan ke daerah asal mereka dengan bekerja dengan instansi daerah mereka yang terkait dengan mereka. Jadi setiap kota memiliki sebuah kebijakan dalam memberikan sanksi kepada pengemis yang melanggar ketertiban umum yakni dengan memenjarakan mereka satu hari dan kemudian ditampug oleh UPTD bidang penampungan untuk dibina. Baik dibina keterampilannya maupun dibina mental mereka. Agar kelak dikemudian hari mereka tidak mengulanginya lagi yang berefek pada mutu dan kualitas mereka. Akan tetapi mereka lebih bermanfaat di tengah-tengah masyarakat.⁶⁵

⁶⁵ Samsul Hadi Kasi, Satpol PP, Bidang Penindakan Lapangan, *wawancara*, Surabaya, 15 April 2014