

LARANGAN MEMBERI UANG KEPADA PENGEMIS DALAM PERATURAN DAERAH: TINJAUAN PRINSIP ULTIMUM REMEDIUM DALAM HUKUM PIDANA (Studi pada Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis)

Dinno Afdhal Syaputra¹, Pramasya Findia Koes Andari², Putri Hanny Virgilya³, Edra Satmaidi⁴

^{1,2,3,4}Universitas Bengkulu

dinnoafdal@gmail.com¹, pramasyafindiakw@gmail.com², hvirgilya@gmail.com³, edra@unib.ac.id⁴

ABSTRACT; *The phenomenon of homelessness and begging is a social problem faced by many local governments in various cities in Indonesia. In an effort to address this problem, the Bengkulu City Government established Bengkulu City Regional Regulation Number 7 of 2017 concerning the Handling of Street Children, Homeless People, and Beggars, which, among other things, prohibits the public from giving money or goods to beggars in public spaces. Violations of these provisions can even be subject to criminal sanctions in the form of fines. This study aims to analyze the regulation prohibiting giving money to beggars in the regional regulation and assess its compliance with the principle of ultimum remedium in criminal law. This study uses a normative legal research method with a statutory and conceptual approach. The legal materials used consist of primary legal materials in the form of laws and regulations and secondary legal materials in the form of books and scientific journals relevant to the research topic. The results of the study indicate that the regional regulation explicitly regulates the prohibition of giving money to beggars and establishes criminal sanctions for violators. However, when viewed from the perspective of the principle of ultimum remedium, the use of criminal sanctions for such behavior can be deemed disproportionate because criminal law is used to regulate social behavior that does not directly harm fundamental legal interests. Therefore, administrative approaches and social policies focused on community development and empowerment are considered more appropriate in addressing the issue of homelessness and begging.*

Keywords: *Ultimum Remedium, Criminal Law Policy, Homelessness And Begging, Regional Regulations.*

ABSTRAK; Fenomena gelandangan dan pengemis merupakan salah satu persoalan sosial yang banyak dihadapi oleh pemerintah daerah di berbagai kota di Indonesia. Dalam upaya menanggulangi persoalan tersebut, Pemerintah Kota Bengkulu menetapkan Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis yang antara lain memuat larangan bagi masyarakat untuk memberikan uang atau barang kepada pengemis di ruang publik. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut bahkan dapat

dikenakan sanksi pidana berupa denda. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan larangan memberikan uang kepada pengemis dalam peraturan daerah tersebut serta menilai kesesuaiannya dengan prinsip *ultimum remedium* dalam hukum pidana. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa buku serta jurnal ilmiah yang relevan dengan topik penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan daerah tersebut secara eksplisit mengatur larangan memberikan uang kepada pengemis dan menetapkan sanksi pidana bagi pelanggarnya. Namun demikian, apabila ditinjau dari perspektif prinsip *ultimum remedium*, penggunaan sanksi pidana terhadap perilaku tersebut dapat dinilai kurang proporsional karena hukum pidana digunakan untuk mengatur perilaku sosial yang tidak secara langsung menimbulkan kerugian terhadap kepentingan hukum yang mendasar. Oleh karena itu, pendekatan administratif maupun kebijakan sosial yang bersifat pembinaan dan pemberdayaan masyarakat dinilai lebih tepat digunakan dalam penanganan persoalan gelandangan dan pengemis.

Kata Kunci: *Ultimum Remedium*, Kebijakan Hukum Pidana, Gelandangan Dan Pengemis, Peraturan Daerah.

PENDAHULUAN

Negara mempunyai undang-undang atau aturan khusus yang mengatur batas-batas negara bersama negara lain yang dimana kedua negara tersebut secara teritorial bersebelahan dan diatur dalam Perjanjian Internasional yang dibuat oleh kedua negara tersebut, yang bertujuan untuk menciptakan hubungan adil dan damai. Apa yang disebut hukum internasional ini mengatur hubungan negara, memberikan hak dan kewajiban kepada mereka, dan termasuk ketentuan untuk konflik dan situasi perang. Ini juga disebut sebagai hukum internasional atau hukum internasional publik, dan berlaku untuk organisasi internasional dan badan politik. Hukum internasional adalah pilar dari apa yang kita sebut peradaban modern di dunia yang ditandai dengan meningkatnya ketergantungan internasional. Menyusul kengerian perang yang semakin berdarah, hukum yang terkuat seharusnya tidak lagi menjadi penentu, tetapi semua negara harus mematuhi. Hukum internasional dapat didefinisikan sebagai hukum yang mengatur hubungan internasional. Apa yang sekarang dikenal sebagai hukum internasional dinamakan demikian karena sangat erat hubungannya dengan negara sebagai satu-satunya subjek hukum internasional.

Menurut Moctar, istilah "hukum internasional publik" mengacu pada hukum perdata internasional. Kusumaatmaja adalah seperangkat prinsip hukum dan etika yang mengatur

hubungan sipil lintas batas. Ketika istilah internasional dalam hukum internasional mengacu pada sumber hukum yang berlaku sama untuk semua negara, itu banyak digunakan dalam hukum perdata internasional, atau konflik hukum, negara-negara hukum umum. digunakan untuk menunjukkan bahwa fakta-fakta tertentu mengandung informasi yang familiar Hukum perdata nasional masing-masing negara merupakan sumber hukum dari informasi hukum perdata internasional. Hukum perdata internasional terutama terdiri dari norma atau prinsip hukum yang mengatur hubungan hukum perdata antara perusahaan yang tunduk pada berbagai sistem hukum. Istilah terakhir dan paling terkenal dalam.¹ Hukum internasional adalah kumpulan norma dan prinsip hukum yang berkaitan dengan:

- a. Subyek hukum internasional seperti nasional, organisasi internasional antar pemerintah, organisasi non-pemerintah internasional, organisasi pembebasan, tahtah suci, kelompok agama, badan hukum multinasional atau multinasional, individu.
- b. Hak dan kewajiban subjek hukum internasional tersebut pada butir a;
- c. Perilaku dari para subjek hukum internasional tersebut pada butir a yang mengandung dimensidimensi internasional;
- d. Objek-objek dari hukum internasional, yang jumlah dan macamnya sangat tak terhitung banyaknya; seperti, laut, udara, angkasa, sumber daya alam, peristiwa peristiwa, kondisikondisi, seperti iklim, cuaca, dan lain-lain.
- e. Hubungan-hubungan hukum antarsubjek-subjek hukum internasional tersebut pada butir a dalam semua bidang kehidupan internasional.²

Indonesia merupakan negara yang memiliki rangkaian ribuan pulau-pulau yang tersebar dan terbentang di sepanjang Katulistiwa. Kondisi geografis dan karakteristik alam yang menguntungkan ini, membuat Indonesia menjadi daya tarik bagi negara-negara luar untuk dapat dimiliki. Karakteristik yang demikian memaksa Indonesia untuk dapat menjaga dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedaulatan teritorial tetap merupakan suatu konsep penting dalam hukum internasional. Dalam hukum internasional perolehan dan hilangnya wilayah negara akan menimbulkan dampak terhadap kedaulatan negara atas wilayah itu.³ Laut sebagai bagian wilayah negara yang memiliki porsi terluas harus

¹ Dr.Dewa Sudika Mangku,S.H.,LL.M, (2021). Pengantar Hukum Internasional Publik. (Jawa Tengah: Lakeisha). Hlm. 4

² Dr.Dewa Sudika Mangku,S.H.,LL.M, (2021). Pengantar Hukum Internasional Publik. Hlm. 7

³ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R.Agoes, (2003). Pegantar Hukum Internasional, Bandung. hlm. 162

dapat dimanfaatkan oleh Indonesia dalam rangka menjaga kedaulatan dan mensejahterakan rakyat Indonesia. Hal paling dasar untuk melindungi suatu wilayah laut adalah terlebih dahulu mengetahui seberapa luas wilayah negara tersebut bila diukur dengan menggunakan garis pangkal, yang mana dengan mengetahui garis pangkal suatu negara maka dapat diketahui luas wilayah negara tersebut. Dengan demikian negara dapat mengetahui seberapa jauh hak-hak yang dimilikinya atas wilayah lautnya sehingga dapat dieksploitasi untuk dapat mencapai tujuan negara.

Zona laut yang merupakan kedaulatan penuh suatu negara adalah laut teritorial. Laut teritorial ini diukur menggunakan metode penarikan garis pangkal. Oleh karena itu, untuk mengetahui berapa lebar laut teritorial suatu negara, negara tersebut harus menentukan metode garis pangkal apa yang akan diterapkan, disesuaikan dengan kondisi-kondisi wilayah negara tersebut secara cepat menjadi prinsip dasar hukum internasional, tetapi tidak semua zona laut memiliki karakteristik seperti itu. Diperbolehkan bagi negara pantai untuk menentukan sepanjang garis pantainya sebagai bagian dari perairan teritorial atau laut teritorialnya, dan menetapkannya sebagai bagian dari wilayahnya yang tak terpisahkan. Mengingat pentingnya peran Laut Teritorial sebagai dasar penentuan zona laut, maka laut teritorial telah mengalami banyak perkembangan. Negara pantai dapat menerapkan berbagai fungsi kewenangannya dan dapat menikmati hak-hak tertentu. Pada dasarnya laut beserta isinya adalah suatu hal yang sangat vital untuk bangsa Indonesia.

Total yurisdiksi nasional Indonesia, diperkirakan seluas hampir 7,8 juta km² yang terdiri dari 1,9 juta km² luas daratan, 2,8 juta km² luas perairan nusantara (archipelagic waters), 0,3 juta km² luas perairan teritorial laut dan 2,7 juta km² luas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Serta di dalamnya terdapat 17504 pulau besar dan kecil dan juga Indonesia terletak di posisi silang kekuatan perekonomian maritim utama dunia. Oleh karena itu sudah tepat kiranya pemerintah mencanangkan visi Indonesia sebagai poros maritim dunia, kita harus bekerja dengan sekeras-kerasnya untuk mengembalikan Indonesia sebagai negara maritim.

Mengingat derasnya perkembangan dan perubahan lingkungan strategis baik di tingkat global, regional maupun nasional yang berpengaruh pada sendi-sendi kehidupan bangsa dan negara, termasuk kemajuan kegiatan pemanfaatan laut yang seringkali juga disertai timbulnya berbagai masalah dan tantangan baru, maka untuk mengetahui sejauh mana peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan penegakan hukum. Dalam upaya penegakan hukum dan keamanan dalam batas-batas laut:

- **UNCLOS 1982 (Ratifikasi UU No. 17 Tahun 1985):** Konvensi internasional utama yang diakui dunia mengenai batas maritim.
- **UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia:** Mengatur laut teritorial, perairan pedalaman, perairan kepulauan, zona tambahan, ZEE, dan landas kontinen.
- **UU No. 4 Tahun 2010 (Perubahan atas UU No. 43 Tahun 2008):** Tentang Wilayah Negara, yang mengatur batas-batas kedaulatan.
- **Deklarasi Djuanda 13 Desember 1957:** Dasar historis yang menyatakan Indonesia sebagai negara kepulauan (*Archipelagic State*).

Pada abad 21 seperti saat ini, manusia telah memasuki kehidupan kompleks dan serba modern. Hampir seluruh aktivitas sehari-hari dari berbagai bidang telah dilengkapi dengan penggunaan bahan dan peralatan serba canggih dan terbaru akibat adanya kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan. Dalam kata lain saat ini manusia telah memasuki era globalisasi. Globalisasi dapat dikatakan sebagai suatu proses dimana antarpenduduk, komunitas sosial, dan lokalitas sosialnya saling berinteraksi, bergantung, terkait, dan mempengaruhi satu sama lain yang melintasi batas negara, atau dimana negara-negara diseluruh dunia menjadi satu tanpa terhambat letak geografis. Akan tetapi dibalik kecanggihan dalam era globalisasi terdapat dampak negatif yang ditimbulkan, seperti naiknya permukaan air laut akibat perubahan iklim. Lambat namun pasti perubahan iklim yang mengakibatkan naiknya permukaan air laut akan terjadi dan dapat menimbulkan berbagai permasalahan yang berpengaruh pada keberlangsungan dan eksistensi manusia serta lingkungannya di bumi.

Mengingat bahwasanya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya aktifitas manusia cenderung meningkat bahkan tak terkendali, khususnya dalam hal pemanfaatan bahan bakar fosil, akibatnya suhu bumi akan lebih cepat mengalami peningkatan hingga 5 derajat selsius. Perubahan suhu bumi akibat aktifitas manusia tidak dapat dihindari lagi, utamanya saat ini manusia memiliki kebutuhan kompleks. Perubahan iklim bukanlah masalah kelompok atau negara tertentu saja, melainkan masalah seluruh penduduk bumi yang memerlukan kerja sama dalam upaya menangani dan menghadapinya. Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Kerangka Kerja Perubahan Iklim (United Nations Framework Convention on Climate Change/UNFCCC). Panel Internasional Antar-Pemerintah tentang Perubahan Iklim (International Panel on Climate Change atau selanjutnya disebut IPCC)

memberikan hasil mengenai tinjauan penelitian terkait perubahan iklim. Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa aktifitas manusia dewasa ini semakin memiliki pengaruh besar terhadap perubahan suhu di bumi yang berpengaruh terutama pada enam sektor, meliputi:

1. Naiknya permukaan air laut dan pengaruh pesisir
2. Pengasaman laut
3. Keseimbangan ekosistem dan keanekaragaman hayati laut
4. Sumber daya perairan dan penggurunan
5. Pertanian dan pertahanan pangan, serta
6. Kesehatan manusia.⁴

Rumusan Masalah

1. Bagaimana implikasi hukum kenaikan permukaan air laut terhadap penentuan titik dasar garis pangkal kepulauan menurut UNCLOS 1982?
2. Langkah hukum apa yang harus diambil Pemerintah Indonesia untuk menjamin kepastian batas maritim agar tidak berkurang akibat hilangnya pulau-pulau terluar?
3. Bagaimana upaya hukum dan kebijakan yang dapat dilakukan Indonesia untuk menjaga kedaulatan wilayah laut serta menghadapi tantangan perubahan iklim yang mempengaruhi batas wilayah maritim?

Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis implikasi hukum kenaikan permukaan air laut terhadap penentuan titik dasar dan garis pangkal kepulauan Indonesia berdasarkan ketentuan UNCLOS 1982.
2. Untuk mengkaji langkah-langkah hukum yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Indonesia guna menjamin kepastian hukum batas maritim agar tidak berkurang akibat hilangnya pulau-pulau terluar.
3. Untuk menganalisis upaya perlindungan kedaulatan dan keutuhan wilayah laut Indonesia dalam menghadapi perubahan iklim, khususnya kenaikan permukaan air laut, agar tidak mempengaruhi penetapan wilayah laut dan hak-hak maritim Indonesia.

⁴ Widya Rainnisa Karlina dan Abilio Silvino Viana. Naiknya Permukaan Air Laut Terhadap Perubahan Garis Pangkal Pantai akibat Perubahan Iklim. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, Vol. 6 No. 2, 2 Agustus 2020, hlm 576.

Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis (Akademis)

Secara akademis, penelitian ini berfungsi sebagai jembatan antara hukum internasional yang statis dengan realitas lingkungan yang dinamis.

- Pengembangan Doktrin *Fixed Baselines*: Memberikan kontribusi pada debat hukum internasional mengenai perlunya transisi dari konsep *Ambulatory Baselines* (garis pangkal yang berubah mengikuti alam) ke *Fixed Baselines* (garis pangkal tetap) demi stabilitas hukum global.
- Interpretasi Dinamis UNCLOS 1982: Memperkaya khazanah pemikiran tentang bagaimana Pasal 5, 6, dan 47 UNCLOS 1982 dapat diinterpretasikan secara kontemporer dalam menghadapi krisis iklim yang tidak terprediksi pada tahun 1982.
- Integrasi Hukum Lingkungan dan Hukum Laut: Menjadi referensi ilmiah yang menghubungkan dampak fisik perubahan iklim (kenaikan air laut) dengan konsekuensi yuridis kedaulatan negara.

2. Manfaat Praktis (Bagi Pemerintah dan Bangsa)

Manfaat ini berkaitan langsung dengan kepentingan nasional Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia.

A. Kepastian Hukum Maritim

- Perlindungan Batas ZEE dan Landas Kontinen: Memastikan bahwa hak berdaulat Indonesia atas sumber daya alam (migas, mineral, dan perikanan) di wilayah laut tidak menyusut atau hilang akibat tenggelamnya pulau-pulau kecil terluar.
- Validasi Koordinat di PBB: Memberikan dasar argumentasi bagi pemerintah untuk segera melakukan deposit koordinat geografis garis pangkal ke Sekretaris Jenderal PBB sebelum perubahan fisik yang drastis terjadi.

B. Strategi Diplomasi Internasional

- Posisi Tawar di Forum Global: Hasil penelitian dapat menjadi draf posisi diplomasi Indonesia dalam forum-forum seperti *International Law Commission* (ILC) untuk mendorong resolusi internasional yang mengakui batas laut tetap bagi negara kepulauan.

- Mitigasi Sengketa dengan Negara Tetangga: Mencegah potensi klaim tumpang tindih dari negara tetangga (seperti Australia, Vietnam, atau Filipina) yang mungkin muncul jika garis pangkal Indonesia dianggap "mundur" secara hukum.

C. Kebijakan Pembangunan Fisik

- Prioritas Mitigasi Pulau Terluar: Menjadi dasar bagi pemerintah untuk menentukan pulau mana yang harus diprioritaskan untuk dilakukan upaya teknis (seperti pembangunan tanggul atau pemecah gelombang) guna menjaga statusnya sebagai titik dasar (*base point*).

D. Keamanan dan Pertahanan Nasional

Yurisdiksi Penegakan Hukum: Menjamin aparat penegak hukum (TNI AL dan Bakamla) tetap memiliki dasar hukum yang kuat untuk melakukan pengejaran dan penindakan terhadap kapal asing di wilayah yang secara geografis mungkin sudah berubah, namun secara yuridis tetap wilayah Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menelaah hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam sistem peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif bertujuan untuk menganalisis asas, norma, serta konsep hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁵ Dalam konteks penelitian ini, pendekatan normatif digunakan untuk mengkaji pengaturan larangan memberikan uang kepada pengemis dalam Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis serta menilai kesesuaiannya dengan prinsip *Ultimum Remedium* dalam hukum pidana.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian, khususnya ketentuan yang mengatur mengenai penanganan gelandangan dan pengemis serta pengaturan mengenai penggunaan sanksi pidana dalam peraturan daerah. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep dan prinsip hukum pidana, khususnya prinsip *ultimum remedium* sebagai landasan dalam menilai kebijakan kriminalisasi dalam peraturan daerah.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), 35.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian, terutama Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku hukum, jurnal ilmiah, serta karya ilmiah yang berkaitan dengan hukum pidana, kebijakan kriminalisasi, dan prinsip ultimum remedium. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum maupun sumber referensi lain yang digunakan untuk membantu memahami istilah dan konsep hukum yang digunakan dalam penelitian ini.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan menelaah berbagai literatur hukum, peraturan perundang-undangan, serta dokumen ilmiah yang relevan dengan permasalahan penelitian. Selanjutnya, bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu dengan menafsirkan dan mengkaji norma hukum yang berkaitan dengan objek penelitian serta menghubungkannya dengan teori dan prinsip hukum pidana yang relevan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Larangan Memberikan Uang kepada Pengemis dalam Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur berbagai persoalan sosial di wilayahnya melalui pembentukan peraturan daerah sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah. Dalam konteks ini, pemerintah daerah berperan dalam menjaga ketentraman dan ketertiban umum melalui kebijakan yang dituangkan dalam peraturan daerah. Salah satu persoalan sosial yang sering menjadi perhatian pemerintah daerah adalah keberadaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di ruang publik yang dinilai dapat mengganggu ketertiban serta kenyamanan masyarakat.

Dalam rangka menanggulangi persoalan tersebut, Pemerintah Kota Bengkulu menetapkan Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis yang mengatur mengenai upaya pencegahan, penertiban, pembinaan, serta pemberian sanksi terhadap berbagai aktivitas yang berkaitan dengan praktik pengemisan di ruang publik. Peraturan daerah ini tidak hanya mengatur perilaku anak jalanan,

gelandangan, dan pengemis, tetapi juga mengatur perilaku masyarakat yang secara tidak langsung dapat mendukung keberlangsungan aktivitas tersebut.

Pengaturan mengenai larangan memberikan uang kepada pengemis secara tegas diatur dalam Pasal 6 yang menyatakan:⁶

“Setiap orang dilarang memberi uang atau barang dalam bentuk apapun juga kepada anak jalanan, gelandangan dan pengemis.”

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa peraturan daerah tidak hanya memfokuskan pengendalian pada pelaku pengemisan, tetapi juga pada masyarakat yang memberikan bantuan secara langsung kepada pengemis di ruang publik. Kebijakan ini didasarkan pada asumsi bahwa praktik pemberian uang kepada pengemis dapat mendorong keberlanjutan aktivitas pengemisan karena memberikan insentif ekonomi bagi para pelaku untuk terus melakukan kegiatan tersebut.

Selain menetapkan larangan, peraturan daerah tersebut juga mengatur sanksi terhadap masyarakat yang melanggar ketentuan tersebut. Ketentuan mengenai sanksi diatur dalam Pasal 22 yang menyatakan:⁷

“Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah).”

Selanjutnya dalam Pasal 23 ayat (1) ditegaskan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dikategorikan sebagai tindak pidana pelanggaran. Dengan demikian, meskipun sanksi yang dikenakan relatif ringan, peraturan daerah tersebut tetap menggunakan instrumen hukum pidana sebagai sarana penegakan norma larangan.

Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan penanganan pengemis dalam peraturan daerah ini dilakukan melalui pendekatan yang bersifat represif sekaligus preventif. Pendekatan represif terlihat dari adanya ancaman sanksi bagi masyarakat yang melanggar larangan memberikan uang kepada pengemis, sedangkan pendekatan preventif tercermin dari

⁶ Pasal 6, Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

⁷ Pasal 22, Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

upaya pemerintah daerah untuk mengurangi praktik pengemis dengan cara memutus sumber pemberian bantuan langsung dari masyarakat.

Lebih Lanjut, Apabila dikaitkan dengan perbedaan konseptual antara sanksi administratif dan sanksi pidana, pengaturan dalam perda tersebut menimbulkan persoalan dari sisi pilihan instrumen hukum yang digunakan. sanksi administratif pada dasarnya merupakan instrumen penegakan hukum dalam ranah hukum administrasi negara yang bersifat korektif, preventif, dan pembinaan, sedangkan sanksi pidana memiliki karakter represif dan menghukum yang dijatuhkan melalui mekanisme peradilan pidana. Perbedaan karakter tersebut menunjukkan bahwa masing-masing jenis sanksi memiliki fungsi yang berbeda dalam sistem hukum.⁸

Dalam konteks larangan memberikan uang kepada pengemis, penggunaan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam perda tersebut dapat dipandang kurang proporsional apabila dibandingkan dengan karakter pelanggaran yang terjadi. Hal ini karena tindakan memberikan uang kepada pengemis pada dasarnya tidak memiliki tingkat bahaya sosial yang signifikan dan tidak secara langsung menimbulkan kerugian terhadap kepentingan hukum orang lain. Perbuatan tersebut lebih merupakan bentuk perilaku sosial yang berkaitan dengan nilai empati dan solidaritas kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, menjadikannya sebagai tindak pidana berpotensi menciptakan ketidakseimbangan antara tingkat kesalahan perbuatan dengan bentuk sanksi yang dijatuhkan.

Sebaliknya, apabila larangan tersebut direspons melalui sanksi administratif, maka tujuan pengaturan perda justru dapat dicapai secara lebih proporsional. Sanksi administratif memungkinkan pemerintah daerah untuk menegakkan ketentuan yang telah ditetapkan tanpa harus menempatkan masyarakat dalam proses peradilan pidana. Bentuk sanksi seperti teguran, peringatan tertulis, atau mengikuti pembinaan sosial dapat berfungsi sebagai sarana edukasi bagi masyarakat agar tidak memberikan uang secara langsung kepada pengemis di ruang publik, sekaligus mendorong penyaluran bantuan melalui mekanisme sosial yang lebih terorganisasi.

Selain itu, pendekatan administratif juga lebih sejalan dengan karakter kebijakan daerah yang pada umumnya berorientasi pada pengaturan dan pembinaan masyarakat, bukan semata-

⁸ Rorry Pramudya, "Potensi Sanksi Pidana dan Administratif dalam Peraturan Daerah," JDIH Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, <https://jdih.babelprov.go.id/potensi-sanksi-pidana-dan-administratif-dalam-peraturan-daerah>. Diaksen 5 Maret 2026

mata pada penghukuman.⁹ Dalam kerangka kebijakan publik, tujuan utama dari larangan tersebut sebenarnya adalah untuk mengurangi praktik pengemis di ruang publik serta menjaga ketertiban sosial. Tujuan tersebut tidak selalu memerlukan penggunaan hukum pidana, melainkan dapat dicapai melalui pendekatan administratif yang bersifat persuasif dan preventif.

Dengan demikian, apabila dilihat dari perbedaan sifat dan tujuan antara sanksi administratif dan sanksi pidana, penggunaan pidana dalam perda tersebut menunjukkan kecenderungan perluasan penggunaan hukum pidana terhadap persoalan sosial. Hal ini kurang sejalan dengan prinsip *Ultimum Remedium* yang menempatkan hukum pidana sebagai sarana terakhir dalam penegakan hukum. Oleh karena itu, secara konseptual akan lebih tepat apabila pengaturan mengenai larangan memberikan uang kepada pengemis dalam perda tersebut dirumuskan dalam bentuk sanksi administratif, sehingga kebijakan pemerintah daerah tetap dapat dijalankan secara efektif tanpa harus menggunakan instrumen pidana yang bersifat lebih represif.

B. Kesesuaian Penerapan Sanksi terhadap Pemberi Uang kepada Pengemis dengan Prinsip *Ultimum Remedium* dalam Hukum Pidana

Dalam doktrin hukum pidana modern, penggunaan pidana tidak lagi dipandang sebagai instrumen utama dalam mengatasi berbagai persoalan sosial yang berkembang di masyarakat. Hukum pidana dalam penerapannya harus dilakukan secara hati-hati serta didasarkan pada pertimbangan rasional mengenai perlindungan kepentingan hukum yang benar-benar penting oleh karena itu, dalam teori kebijakan hukum pidana dikenal prinsip *Ultimum Remedium*, yakni prinsip yang menempatkan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah sarana hukum lainnya tidak lagi efektif digunakan.¹⁰

Prinsip tersebut mengandung konsekuensi bahwa kriminalisasi terhadap suatu perbuatan tidak boleh dilakukan secara berlebihan. Hukum pidana seharusnya hanya digunakan untuk menanggulangi perbuatan yang menimbulkan kerugian serius terhadap kepentingan hukum masyarakat, seperti keselamatan, keamanan, atau ketertiban umum. Dengan demikian,

⁹ Kementerian Hukum dan HAM RI, Naskah Akademik Pengawasan Daerah dan Sistem Sanksi dalam Kebijakan Publik, JDIHN, 2025 Hlm. 156, <https://jdihn.go.id/files/360/NA-2025-1766059993.pdf>. Diaksen 5 Maret 2026

¹⁰ Moh Puji Sulistyono et al., "Eksistensi Prinsip *Ultimum Remedium* dalam Penegakan Hukum Pidana Indonesia," *Indonesian Journal of Law* 1, no. 2 2024, Hlm. 278 <https://jurnal.intekom.id/index.php/inlaw/article/view/846>.

persoalan-persoalan yang pada dasarnya bersifat sosial seharusnya lebih dahulu diselesaikan melalui kebijakan administratif, kebijakan sosial, maupun pendekatan kesejahteraan.

Dalam konteks ini, perda tersebut menetapkan larangan bagi setiap orang untuk memberikan uang atau barang kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis sebagaimana diatur dalam Pasal 6. Terhadap pelanggaran ketentuan tersebut, Pasal 22 menetapkan sanksi berupa pidana denda paling banyak Rp100.000,00, sedangkan Pasal 23 menegaskan bahwa pelanggaran tersebut dikualifikasikan sebagai tindak pidana pelanggaran. Dengan demikian, perda tersebut secara eksplisit menggunakan instrumen hukum pidana sebagai sarana pengendalian perilaku masyarakat.

Apabila dianalisis secara kritis, penggunaan sanksi pidana terhadap masyarakat yang memberikan uang kepada pengemis menimbulkan problematika dalam perspektif kebijakan hukum pidana. Secara substansial, tindakan memberikan uang kepada pengemis pada dasarnya merupakan bentuk solidaritas sosial yang hidup dalam masyarakat. Perbuatan tersebut tidak secara langsung menimbulkan kerugian terhadap kepentingan hukum orang lain maupun membahayakan kepentingan hukum yang fundamental. Dengan demikian, kriminalisasi terhadap tindakan tersebut berpotensi menciptakan *over-criminalization*, yakni kecenderungan memperluas penggunaan hukum pidana terhadap perilaku sosial yang sebenarnya tidak memiliki tingkat bahaya yang signifikan.¹¹

Lebih jauh lagi, kebijakan tersebut cenderung memindahkan fokus permasalahan dari akar persoalan sosial menuju pengendalian perilaku masyarakat. Padahal, keberadaan pengemis di ruang publik pada dasarnya merupakan fenomena yang berkaitan erat dengan persoalan kemiskinan, keterbatasan kesempatan kerja, serta ketimpangan sosial ekonomi. Dalam perspektif kebijakan kriminal (*criminal policy*), persoalan semacam ini seharusnya lebih tepat ditangani melalui pendekatan non-penal, seperti program pemberdayaan ekonomi, rehabilitasi sosial, pembinaan keterampilan, serta peningkatan kesejahteraan kelompok rentan.

Dari sudut pandang prinsip *ultimum remedium*, penggunaan sanksi pidana dalam peraturan daerah tersebut dapat dipandang kurang proporsional. Hal ini disebabkan karena hukum pidana digunakan untuk mengatur perilaku sosial masyarakat yang pada dasarnya tidak selalu disertai dengan unsur kesalahan (*mens rea*) yang jelas. Dalam doktrin hukum pidana, pertanggungjawaban pidana mensyaratkan adanya kesalahan pelaku yang dapat berupa

¹¹ Mahrus Ali, "Overcriminalization dalam Perundang-Undangan di Indonesia," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 25, no. 3 2018 Hlm. 453, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss3.art2>.

kesengajaan (*dolus*) maupun kealpaan (*culpa*). Sementara itu, tindakan memberikan uang kepada pengemis dalam praktiknya seringkali dilatarbelakangi oleh motif kemanusiaan atau rasa empati sosial, sehingga sulit untuk secara tegas dikualifikasikan sebagai perbuatan yang mengandung kesengajaan ataupun kelalaian dalam pengertian hukum pidana. Oleh karena itu, penerapan sanksi pidana terhadap perbuatan tersebut berpotensi mengabaikan prinsip dasar pertanggungjawaban pidana yang menempatkan unsur kesalahan sebagai syarat utama pemidanaan.. Bahkan, kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan kontradiksi nilai di tengah masyarakat, yaitu antara kewajiban untuk mematuhi ketentuan hukum dengan dorongan moral untuk membantu sesama yang berada dalam kondisi ekonomi yang sulit.

Selain itu, efektivitas kebijakan kriminalisasi terhadap pemberi uang kepada pengemis juga patut dipertanyakan. Pemberian sanksi pidana kepada masyarakat tidak serta-merta menghilangkan praktik pengemis, karena kebijakan tersebut tidak menyentuh faktor struktural yang melatarbelakangi munculnya fenomena tersebut. Dalam kondisi demikian, hukum pidana berisiko menjadi sekadar simbol kebijakan ketertiban, tanpa memberikan solusi substantif terhadap persoalan sosial yang dihadapi.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa penerapan sanksi pidana terhadap pemberi uang kepada pengemis dalam perda tersebut belum sepenuhnya mencerminkan penerapan prinsip *ultimum remedium* dalam hukum pidana. Penggunaan pidana dalam kebijakan tersebut cenderung bersifat regulatif dan simbolik, sementara penanganan persoalan pengemis seharusnya lebih menitikberatkan pada pendekatan kebijakan sosial yang komprehensif dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan Masyarakat.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut.

Pertama, pengaturan mengenai larangan memberikan uang kepada pengemis dalam Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis diatur secara tegas dalam Pasal 6 yang melarang setiap orang memberikan uang atau barang dalam bentuk apa pun kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Terhadap pelanggaran ketentuan tersebut, Pasal 22 menetapkan sanksi berupa pidana denda paling banyak Rp100.000,00, sedangkan Pasal 23 mengqualifikasikan pelanggaran tersebut sebagai tindak pidana pelanggaran. Dengan demikian, pengaturan dalam

perda tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah menggunakan instrumen hukum pidana sebagai sarana untuk mengendalikan perilaku masyarakat yang dinilai dapat mendukung keberlangsungan praktik pengemisan di ruang publik.

Kedua, apabila ditinjau dari perspektif prinsip *ultimum remedium* dalam hukum pidana, penerapan sanksi pidana terhadap masyarakat yang memberikan uang kepada pengemis dalam perda tersebut belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip tersebut. Hal ini karena tindakan memberikan uang kepada pengemis pada dasarnya merupakan perilaku sosial yang seringkali dilatarbelakangi oleh motif kemanusiaan dan empati sosial serta tidak secara langsung menimbulkan kerugian terhadap kepentingan hukum yang mendasar. Oleh karena itu, penggunaan sanksi pidana terhadap perilaku tersebut berpotensi menimbulkan kecenderungan *over-criminalization*, yaitu perluasan penggunaan hukum pidana terhadap persoalan sosial yang sebenarnya masih dapat ditangani melalui pendekatan non-penal. Dalam konteks kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis, pendekatan administratif maupun kebijakan sosial yang bersifat pembinaan dan pemberdayaan masyarakat pada dasarnya lebih sejalan dengan prinsip *ultimum remedium* serta lebih tepat digunakan untuk mencapai tujuan pengaturan yang diinginkan oleh pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Mahrus. "Overcriminalization dalam Perundang-Undangan di Indonesia." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 25, no. 3 (2018): 453.
<https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss3.art2>
- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Kementerian Hukum dan HAM RI. Naskah Akademik Pengawasan Daerah dan Sistem Sanksi dalam Kebijakan Publik. *JDIHN*, 2025. <https://jdihn.go.id/files/360/NA-2025-1766059993.pdf>
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Pramudya, Rorry. "Potensi Sanksi Pidana dan Administratif dalam Peraturan Daerah." *JDIH Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung*. <https://jdih.babelprov.go.id/potensi-sanksi-pidana-dan-administratif-dalam-peraturan-daerah>
- Sari, Novita. "Penerapan Asas *Ultimum Remedium* dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 3 (2017): 351.

Sholehuddin, M. Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.

Simatupang, Nursariani, dan Faisal. Kriminologi: Suatu Pengantar. Medan: Pustaka Prima, 2017.

Sudarto. Hukum dan Hukum Pidana. Bandung: Alumni, 1981.

Sulistyono, Moh Puji, et al. “Eksistensi Prinsip Ultimum Remedium dalam Penegakan Hukum Pidana Indonesia.” *Indonesian Journal of Law* 1, no. 2 (2024): 278. <https://jurnal.intekom.id/index.php/inlaw/article/view/846>.

Zenno, Mas Putra. “Penerapan Prinsip Ultimum Remedium dalam Tindak Pidana Korupsi.” *Jurnal Yudisial* 10, no. 3 (2017): 263–264.

Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.