Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X **(Printed)**
5 (1) 2025, Page 647-659

Analisa Depenalisasi Tindak Pidana Pengemisan dalam Pembaruan Hukum Pidana Indonesia

Aista Wisnu Putra
Universitas Diponegoro
Corresponding Author: Aista Wisnu Putra, E-Mail: Aistawisnuputra@live.undip.ac.id

Published: January, 2025

ABSTRAK

Artikel ini mengkaji kelayakan depenalisasi tindak pidana pengemisan dalam pembaruan hukum pidana Indonesia dengan memadukan pendekatan doktrinal-normatif, telaah kebijakan daerah, dan perbandingan lintas negara. Berangkat dari kritik atas efektivitas kriminalisasi pengemisan yang historisnya berakar pada rezim *vagrancy* kolonial, lemah dari sisi *mens rea*, dan sering bertabrakan dengan mandat konstitusional perlindungan fakir miskin tulisan ini menilai reposisi hukum pidana sebagai *ultimum remedium* serta kebutuhan pemisahan tegas antara domain pidana dan administratif-sosial. Kebaruan artikel terletak pada perumusan model depenalisasi bertingkat: (i) jalur administratif-sosial untuk pengemisan karena kemiskinan yang terintegrasi dengan layanan dan indikator kinerja (jangkauan layanan, reintegrasi, dan penurunan interaksi koersif); (ii) rute perlindungan anak dan pemberantasan eksploitasi/koersi (termasuk perdagangan orang) dengan fokus sanksi pada pelaku; dan (iii) pidana sebagai jalan terakhir bagi perilaku berulang disertai agresi atau bagi pihak yang mengeksploitasi. Studi perbandingan (AS, Belanda, Arab Saudi, Malaysia, Singapura) menunjukkan pola konsisten: kriminalisasi status memicu penegakan selektif dan eksklusifitas sosial, sedangkan pergeseran ke instrumen sosial menghasilkan tata kelola yang lebih manusiawi asalkan *due process* dan standar pembatasan diskresi ditegakkan. Artikel kemudian menawarkan pedoman harmonisasi perda agar tidak mereplikasi larangan KUHP lama, melainkan memprioritaskan instrumen non-penal yang selaras dengan Pancasila dan keadilan substantif di era termasuk munculnya pengemisan daring. Temuan mengonfirmasi bahwa depenalisasi bukan pembiaran, melainkan realokasi instrumen demi efektivitas, proporsionalitas, dan penghormatan martabat manusia.

Kata Kunci: Depenalisasi, Pengemisan, Pembaruan Hukum Pidana

ABSTRACT

This article examines the feasibility of depenalizing the crime of begging in Indonesian criminal law reform by combining a doctrinal-normative approach, regional policy analysis, and cross-national comparisons. Departing from criticism of the effectiveness of the criminalization of begging, which is historically rooted in the colonial vagrancy regime, weak in terms of mens rea, and often clashes with the constitutional mandate to protect the poor, this article assesses the repositioning of criminal law as the ultimum remedium and the need for a clear separation between the criminal and administrative-social domains. The article's novelty lies in the formulation of a tiered depenalization model: (i) an integrated social-administrative pathway for poverty-related begging with services and performance indicators (service coverage, reintegration, and reduction of coercive interactions); (ii) a route for child protection and the eradication of exploitation/coercion (including human trafficking), with a focus on sanctions against perpetrators; and (iii) criminalization as a last resort for repeated behavior accompanied by aggression or for the exploiting party. Comparative studies (US, Netherlands, Saudi Arabia, Malaysia, Singapore) show a consistent pattern: criminalization of status leads to selective enforcement and social exclusivity, while a shift to social instruments results in more humane governance provided due process and standards for limiting discretion are upheld. The article then offers guidelines for harmonizing regional regulations so as not to replicate the prohibitions of the old Criminal Code, but rather to prioritize non-penal instruments aligned with Pancasila and substantive justice in an era that includes the rise of online begging. The findings confirm that depenalization is not a practice of neglect, but rather a reallocation of instruments for the sake of effectiveness, proportionality, and respect for human dignity.

Keywords: Depenalization, Begging, Criminal Law Reform

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Fenomena pengemisan (serta peenggelandangan) di Indonesia sejak lama ditempatkan sebagai pelanggaran ketertiban umum dalam KUHP lama (Pasal 504–505), namun praktik penegakannya kerap tidak efektif dan bertumpang tindih dengan instrumen hukum daerah. Berbagai studi menemukan bahwa meski larangan pidana tersedia, respons aparat sering berwujud razia, penampungan sementara, atau rehabilitasi sosial, bukan proses peradilan, telah menunjukkan keterbatasan pendekatan pemidanaan sebagai sarana utama (*ultimum remedium*) untuk problem sosial kompleks seperti kemiskinan, urbanisasi, dan kerentanan ekonomi.

Di sisi lain, literatur menegaskan bahwa faktor penyebab pengemisan bersifat struktural dan kultural, sehingga kebijakan yang hanya berorientasi pidana berisiko tidak menyentuh akar persoalan. Penelitian lapangan di berbagai kota/kabupaten memperlihatkan praktik "penertiban" tanpa dukungan layanan sosial yang memadai, sementara sebagian pemerintah daerah justru mengandalkan peraturan daerah dengan ketentuan pidana yang implementasinya pun tidak selalu optimal.

Perkembangan terbaru memperumit lanskap regulasi: munculnya **pengemisan daring** (*online begging*) di platform media sosial menimbulkan kekaburan norma, karena definisi yuridis tentang "mengemis di tempat umum" tidak secara eksplisit mengantisipasi ruang digital. Sejumlah artikel menganalisis bagaimana fenomena *live streaming*/donasi tidak sah dapat (atau tidak) dipadankan dengan unsur Pasal 504 KUHP, serta menunjukkan kebutuhan penataan ulang instrumen hukum agar selaras dengan realitas digital.

Dalam ranah teori dan kebijakan hukum pidana, wacana **depenalisasi/dekriminalisasi** terhadap delik yang menyasar kelompok rentan, termasuk gelandangan/pengemis yang semakin menguat. Argumen utamanya: (i) ketiadaan *mens rea* pada perbuatan "mengemis/bergelandangan" sehingga tidak layak diberi stigma pidana; (ii) potensi konflik dengan mandat konstitusional negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar; serta (iii) urgensi mengembalikan hukum pidana pada peran ***ultimum remedium*** sembari memperkuat instrumen administratif-sosial (rehabilitasi, jaminan sosial, pemberdayaan pekerjaan).

Studi-studi kebijakan daerah juga menunjukkan bahwa sekalipun ada perda yang memuat ancaman pidana bagi pengemis/gelandangan, implementasinya kerap menghadapi keterbatasan anggaran, koordinasi, dan sosialisasi hukum. Hal ini mempertegas kebutuhan pergeseran fokus dari pemidanaan ke tata kelola sosial yang berbasis hak, bukannya sekadar "penertiban", agar tujuan ketertiban umum tidak dicapai dengan mengorbankan kelompok rentan

Berangkat dari temuan-temuan tersebut, **depenalisasi pengemisan** menjadi relevan untuk dikaji sebagai alternatif kebijakan yang lebih proporsional, sejalan dengan pendekatan kesejahteraan sosial dan penghormatan martabat manusia, sekaligus memberikan kepastian hukum di era digital. Depenalisasi tidak berarti pembiaran; melainkan mengalihkan respons utama dari pidana ke mekanisme administratif-

sosial yang terukur, dengan tetap membuka ruang sanksi terhadap bentuk-bentuk eksploitasi terselubung misalnya, sindikasi atau pemaksaan melalui delik lain yang tepat sasaran

Penelitian-penelitian terdahulu tentang pengemisan/gelandangan di Indonesia dapat dipetakan ke tiga arus besar. Pertama, kajian **doktrinal-normatif** yang menyoroti ketegangan antara larangan dalam Pasal 504–505 KUHP lama dan mandat konstitusional perlindungan fakir miskin, serta menunjukkan betapa pemidanaan kerap dijadikan instrumen ketertiban umum tanpa mengurai prasyarat kesalahan (*mens rea*) maupun rasionalitas sanksi. Kedua, studi **kebijakan daerah dan administrasi publik** yang mendokumentasikan pola "penertiban penampungan rehabilitasi" di berbagai daerah (DIY, Samarinda, Aceh Utara, hingga Batam), namun sekaligus menampakkan keterputusan antara *law in the books* dan *law in action* mulai dari koordinasi antar organ, daya dukung anggaran, hingga indikator keberhasilan rehabilitasi sosial. Ketiga, literatur **perbandingan internasional** yang menelusuri akar kolonial regulasi vagrancy serta menunjukkan tren "kriminalisasi kemiskinan" baik melalui sanksi pidana langsung maupun lewat "*civilly criminalizing*" (penindakan administratif yang efeknya memidana) yang pada praktiknya memperluas interaksi koersif negara terhadap kelompok miskin tanpa bukti kuat atas efektivitasnya. Jika dikontraskan, arus pertama menekankan problem legitimasi normatif pemidanaan; arus kedua memperlihatkan keterbatasan implementasi di level daerah; dan arus ketiga memperingatkan konsekuensi *overcriminalization* yang justru kontraproduktif bagi pemenuhan hak-hak dasar. Namun, sebagian besar studi tersebut belum secara eksplisit merumuskan **model depenalisasi yang operasional** untuk konteks Indonesia pasca pengundangan KUHP 2023, berikut ukuran kinerja yang terverifikasi lintas sektor suatu celah yang hendak diisi tulisan ini.

Kebaruan (*novelty*) artikel ini terletak pada tiga hal. Pertama, sintesis doktrinal–kebijakan–empiris yang secara bersamaan menilai kelayakan depenalisasi pengemisan dengan meminjam pelajaran internasional tentang bahaya *"civil penalties creep*" agar pergeseran dari sanksi pidana ke administratif tidak berujung pada pemidanaan terselubung. Kedua, perumusan kerangka depenalisasi bertingkat: (i) jalur administratif–sosial untuk pengemisan karena kemiskinan (terintegrasi dengan layanan sosial daerah), (ii) jalur perlindungan anak dan pemberantasan eksploitatif untuk kasus sindikasi/koersi, serta (iii) *last resort* pidana hanya bagi pihak yang mengeksploitasi atau mengulangi pelanggaran disertai perilaku agresif dilengkapi indikator evaluasi (residivisme sosial, keterjangkauan layanan, dan pengurangan paparan penertiban koersif) yang ditarik dari temuan kebijakan daerah. Ketiga, operasionalisasi uji proporsionalitas dan *ultimum remedium* dalam penataan perda, sehingga norma daerah tidak lagi sekadar menyalin pelarangan KUHP lama, tetapi memprioritaskan instrumen non-penal dan memastikan due process dalam setiap tindakan ketertiban .

Berangkat dari latar tersebut, rumusan masalah yang dipaparkan secara naratif ialah: apakah, dan sejauh mana, pemidanaan terhadap pengemisan masih proporsional serta perlu digunakan sebagai sarana utama untuk menjaga ketertiban umum; bagaimana depenalisasi dapat dirancang tanpa bergeser menjadi pidana administratif yang sama-sama memberatkan kelompok miskin; dan bagaimana arsitektur kebijakan daerah dengan jejaring layanan rehabilitasi, pemberdayaan ekonomi, serta perlindungan anak dapat

diselaraskan agar menghasilkan luaran yang terukur (alih-alih hanya penertiban sesaat) Sejalan dengan itu, tujuan penulisan ini adalah: (i) menilai konsistensi dan efektivitas rezim pemidanaan pengemisan dalam bingkai *ultimum remedium*; (ii) merumuskan model depenalisasi bertingkat yang kompatibel dengan praktik penyelenggaraan ketertiban umum di daerah; dan (iii) menawarkan indikator evaluasi yang dapat dipakai pembuat kebijakan untuk meminimalkan efek kriminalisasi kemiskinan dengan merujuk bukti komparatif dan praktik terbaik yang mengutamakan solusi sosial ketimbang hukuman badan

HASIL DAN PEMBAHASAN

Indonesia depenalisasi, sejarah, dan harmonisasi dengan perda. Secara konseptual, depenalisasi pengemisan/gelandangan berangkat dari rekonstruksi kebijakan pidana pasca-pengundangan KUHP 2023 yang mendorong reposisi hukum pidana sebagai sarana terakhir serta penajaman pembedaan antara ranah administratif-sosial dan pidana. Literatur doktrinal Indonesia memperlihatkan bahwa pasal-pasal "ketertiban umum" tentang pengemisan/gelandangan lahir dari konstruksi kolonial *vagrancy* dan beroperasi sebagai kontrol status, bukan perbuatan, sehingga rawan *overreach* dan stigmatisasi.

Rekonstruksi historis misalnya perkembangan gelandangan di Semarang pada 1945–1950 menegaskan bahwa pengemisan/gelandangan menguat pada periode krisis sosial-ekonomi dan diselesaikan lebih efektif melalui intervensi kesejahteraan, bukan pemidanaan individual. Pada tataran implementasi, studi kebijakan menunjukkan pola "penertiban–penampungan–rehabilitasi" di daerah kerap tidak sinkron dengan tujuan *ultimum remedium* dan berujung *net widening* bila perda menyalin larangan pidana tanpa arsitektur layanan sosial yang memadai. Karena itu, harmonisasi dengan perda idealnya menempatkan pengemisan karena kemiskinan dalam rezim administratif dengan indikator layanan (akses rumah singgah, rujukan sosial, reintegrasi) sementara rezim pidana dipertahankan secara terbatas untuk perilaku eksploitatif atau sindikatif seperti memaksa anak untuk mengemis, selaras dengan corak kebijakan pidana baru. Argumen ini serasi dengan doktrin *ultimum remedium* dalam hukum pidana Indonesia dan serangkaian kajian yang mengembalikan proporsionalitas serta *due process* pada pelanggaran ringan berbasis ketertiban .

Analisis filsafatis dan landasan Pancasila: mengapa kini didepenalisasi.
Dari sudut filsafat hukum dan politik hukum nasional, Pancasila menuntut hukum pidana yang proporsional, manusiawi, serta berorientasi pada keadilan sosial. Penempatan pidana sebagai remedium terakhir merupakan konsekuensi logis dari penafsiran nilai kemanusiaan yang adil dan beradab serta keadilan sosial yang memprioritaskan pemulihan harkat warga rentan, bukan penandaan kriminal semata. Kajian kebijakan pidana berparadigma Pancasila memperkuat arah ini: transformasi norma-norma pidana seyogianya mengutamakan kesejahteraan dan perlindungan warga, menghindari kriminalisasi status, dan memastikan integrasi kebijakan non-penal. Dengan demikian, depenalisasi pengemisan bukan "pembiaran", melainkan koreksi filosofis terhadap *overcriminalization* yang tidak sejalan dengan cita keadilan substantif Pancasila.

Perbandingan negara: Amerika Serikat, Belanda, Arab Saudi, Malaysia, Singapura. Di Amerika Serikat, studi historis-konstitusional menunjukkan rezim *vagrancy* dibongkar melalui doktrin *void for vagueness* dan gelombang hak sipil; namun literatur mutakhir memperlihatkan gelombang re-kriminalisasi melalui *anti-camping/panhandling ordinances* serta perluasan diskresi penegakan, yang memicu kembali persoalan penegakan diskriminatif terhadap warga tanpa rumah. Ini memberi pelajaran bahwa depenalisasi formal bisa "bergeser" ke sanksi administratif/ketertiban jika tidak diimbangi jaring layanan dan standar pembatasan diskresi yang tegas.

Di Belanda, kajian sejarah hukum memperlihatkan *landloperij* dan kebijakan terhadap *itinerant poor* berubah dari kontrol koersif menuju pendekatan sosial; konstruksi "vagrancy" sebagai kategori hukum dibentuk secara bertahap lalu direduksi sejalan dengan negara kesejahteraan modern. Penelitian komparatif Eropa menegaskan bagaimana mobilitas dan kemiskinan historis dulu dikriminalisasi, tetapi kemudian ditransformasikan lewat kebijakan sosial yang mengurangi peran pidana pada konteks kemiskinan.

Di Arab Saudi, artikel hukum menyoroti keterkaitan kuat antara praktik mengemis dan tindak perdagangan orang khususnya *forced begging*, sehingga jalur pidana diprioritaskan terhadap pelaku eksploitasi, bukan status miskin; fokus regulasi bergeser ke pencegahan *trafficking* dan perlindungan korban.

Di Malaysia, analisis akademik atas Destitute Persons Act 1977 menunjukkan paradigma *control-and-care*: bukan mengkriminalkan meminta-minta, melainkan menempatkan "*destitute persons*" ke rumah kesejahteraan; namun kritik menyasar definisi yang kabur, risiko stigmatisasi, dan kurangnya ukuran efektivitas rehabilitasi. Pelajarannya: depenalisasi efektif bila standar due process dan jaminan layanan benar-benar berjalan.

Di Singapura, studi *legal consciousness* terhadap Destitute Persons Act mengungkap pengalaman stigma dan pembedaan identitas "*not like them*" pada warga lanjut usia tunawisma, sehingga reformasi disarankan untuk mengurangi labelisasi status dan memperkuat rute layanan sukarela, bukan koersif .

Sintesis dan implikasi kebijakan.Dari perbandingan tersebut, pola yang konsisten adalah: (i) kriminalisasi status cenderung memicu penegakan selektif dan memperburuk eksklusifitas sosial (AS); (ii) transformasi historis menuju negara kesejahteraan mendorong pergeseran ke instrumen sosial (Belanda); (iii) bila terdapat dimensi eksploitatif, jalur pidana difokuskan pada pelaku eksploitasi (Arab Saudi); (iv) model *control-and-care* (Malaysia, Singapura) memperlihatkan jalan depenalisasi yang mensyaratkan perbaikan definisi hukum, *due process*, dan metrik rehabilitasi. Bagi Indonesia, depenalisasi pengemisan/gelandangan selaras dengan nilai Pancasila dan *ultimum remedium* apabila: norma-norma perda diharmonisasi untuk menghapus sanksi pidana bagi kemiskinan; indikator layanan sosial diinstitusionalisasi; dan penindakan pidana diarahkan sempit pada eksploitatif/sindikasi dengan pengawasan diskresi penegakan agar tidak berubah menjadi "pemidanaan administratif terselubung"

Para ahli hukum pidana Indonesia cenderung menempatkan kriminalisasi terhadap pengemisan/penggelandangan sebagai jalan terakhir (*ultimum remedium*) dalam politik hukum modern. Kajian konseptual di jurnal Recidive menegaskan reposisi hukum pidana agar tidak dipakai sebagai "obat pertama", melainkan diaktifkan setelah instrumen non-pidana ditempuh sejalan dengan perlindungan HAM dan prinsip proporsionalitas. Arah ini dikuatkan oleh telaah normatif tentang konstitusionalitas sanksi pidana sebagai *ultimum remedium*, yang menunjukkan risiko pelanggaran hak konstitusional jika ancaman pidana dijadikan instrumen utama kebijakan sosial; tulisan itu juga menggarisbawahi pergeseran wacana "primum" vs "ultimum" di Indonesia dan kebutuhan rekonstruksi norma sanksi agar selaras dengan putusan-putusan MK. Dari sisi teori kebijakan pemidanaan, artikel tentang klasifikasi dekriminalisasi memetakan empat bentuk (bukan murni, murni, murni sebahagian, dan bersyarat) sebagai panduan teknis peralihan dari pendekatan represif ke non-represif pada delik-delik berkarakter masalah sosial. Gagasan reorientasi sanksi (misalnya konsep "pidana penjara terbatas" yang membuka ruang kontrol/sanksi non-kustodial) turut diproyeksikan sebagai jembatan menuju depenalisasi terhadap perilaku yang lebih tepat ditangani dengan intervensi sosial-administratif ketimbang kurungan pendek. Secara keseluruhan, korpus ini memosisikan depenalisasi pengemisan/gelandangan sebagai bagian dari pembaruan hukum pidana yang humanis dan berbasis kesejahteraan, bukan penjeraan semata.

Pada tataran wacana internasional, ada ketegangan paradigmatik antara pendekatan ketertiban ruang publik dan pendekatan hak asasi. Dari kubu ketertiban, Ellickson berargumen bahwa "*public-space zoning*" dan pembatasan panhandling dapat sah untuk melindungi keteraturan kota dan pengguna ruang lain, selama dirancang spesifik dan tidak samar. Sebaliknya, Waldron sebagai filsuf hukum mengajukan kritik mendasar: kriminalisasi kehidupan di ruang publik (tidur, duduk, meminta tolong) menganulir kebebasan substantif orang yang tak memiliki akses ruang privat; dengan kata lain, kebebasan mereka "hanya nyata bila masyarakat bersifat komunal" sehingga pelarangan-pelarangan itu menihilkan kebebasan praktis kaum tunawisma. Kajian kontemporer memperbarui perdebatan tersebut termuat dalam artikel menunjukkan doktrin "*vagueness*" yang dulu membatalkan UU vagrancy justru diakali oleh regulasi baru (larangan berkemah/*loitering*/*panhandling* tertentu) sehingga dampak memidanakan tunawisma tetap berlanjut dan membebani kelompok rentan. Secara komparatif ada artikel yang mengurai bagaimana banyak yurisdiksi termasuk AS masih mengkriminalkan "*vagrancy-type conduct*" (tidur di ruang terbuka, meminta sumbangan, berkeliaran) yang secara statistik memukul kelompok tanpa rumah. Keseluruhan literatur ini mengokohkan justifikasi depenalisasi: tindak "pengemisan" lebih dekat pada problem kemiskinan, perumahan, dan layanan sosial ketimbang bahaya yang layak direspon kurungan.

Gambaran Eropa termasuk Belanda mengarah pada *penal-welfare shift*. Studi di *German Law Journal* tentang warga UE tunawisma di Belanda memperlihatkan bagaimana kebijakan lokal dapat secara praktik "mengkonstruksi" pengecualian hak misalnya, label *niet-rechthebbenden*) sehingga memicu ketidakpatuhan terhadap standar hak atas tempat berlindung; kritik akademik di sana mendorong normalisasi akses layanan dan pendekatan non-pidana. Secara regional, *European Journal of Homelessness* mengonfirmasi tren

"*punitive turn"* di sejumlah negara Eropa, namun juga mengarsipkan praktik baik berbasis *Housing First* dan intervensi sosial sebagai alternatif pemidanaan terhadap kondisi "tanpa-rumah". Ini koheren dengan sejarah panjang Eropa Barat yang berangsur meninggalkan "*vagrancy acts"* warisan abad sebelumnya menuju tata kelola sosial yang mendepenalisasi terhadap kemiskinan jalanan.

Di Asia Tenggara, Malaysia menjadi contoh negara yang masih menempatkan penggelandangan/pengemisan dalam rezim Destitute Persons Act 1977. Artikel di UUM Journal of Legal Studies mengkritik definisi yang kabur dan efek stigmatis regulasi, seraya menganjurkan perbaikan kerangka agar fokus pada perlindungan dan rehabilitasi, bukan penertiban semata. Singapura memperlihatkan dialektika serupa: tulisan di International Journal of Law in Context menunjukkan bagaimana *Destitute Persons Act* mencipta stigma dan negosiasi identitas *"destitute*" di mata warga lanjut usia yang mengalami tunawisma; kajiannya menyiratkan kebutuhan reposisi dari kontrol menuju dukungan sosial berbasis hak. Kedua konteks ini memperkuat argumentasi bahwa pemidanaan atas meminta-minta/gelandangan kurang tepat sasaran dan berisiko memperpanjang eksklusi sosial, sehingga depenalisasi (dibingkai dengan instrumen administratif dan layanan) menjadi opsi kebijakan yang lebih rasional.

Untuk Arab Saudi, literatur hukum menautkan praktik mengemis dengan perdagangan orang (*forced begging*). Artikel di Access to Justice in Eastern Europe mengulas respons hukum KSA terhadap perdagangan orang, termasuk eksploitasi dalam pengemisan, dan menyerukan penguatan perlindungan korban ketimbang pengetatan pidana terhadap pelaku "permukaan". Kajian kebijakan lain meski tidak spesifik pada pidana pengemisan menunjukkan bahwa penindakan administratif pidana tanpa kanal layanan sosial yang memadai tidak memutus struktur eksploitasi; implikasinya, represi atas "mengemis" sebagai perbuatan permukaan justru dapat menutupi jaringan pemaksaan mengemis. Dari kacamata depenalisasi, pesan ahli dalam korpus ini adalah mengalihkan fokus penegakan ke tindak eksploitasi (*trafficking*) dan memperluas layanan sosial, bukan menghukum praktik meminta-minta sebagai "status kemiskinan".

Dirangkai kembali pada konteks Indonesia, suara para pakar baik domestik maupun mancanegara mendukung dekriminalisasi/depenalisasi pengemisan/gelandangan sebagai kebijakan yang lebih selaras dengan HAM, filsafat Pancasila (kemanusiaan dan keadilan sosial), serta efektivitas penanganan akar masalah (kemiskinan, perumahan, kesehatan jiwa, dan jaring pengaman sosial). Dalam kerangka itu, hukum pidana tampil terbatas dan tersasar bila dipakai untuk menindak situasi kerentanan, sedangkan perangkat administrasi, kesejahteraan, dan keperdataan ditopang koordinasi pusat-daerah lebih tepat untuk mencapai ketertiban tanpa memiskinkan lebih lanjut warga rentan.

Dalam perspektif keadilan substantif, depenalisasi pengemisan berangkat dari kegelisahan bahwa pemidanaan formal terhadap perbuatan berisiko-rendah sering gagal mencapai keadilan yang "hidup" dalam masyarakat. Literatur mutakhir di Indonesia menunjukkan arah pembaruan pemidanaan menuju konvergensi nilai retributif dan rehabilitatif dalam KUHP baru, yang menempatkan proporsionalitas dan

pemulihan sebagai dua pilar yang harus diseimbangkan agar hasil akhirnya tidak semata "benar menurut teks," tetapi juga adil bagi manusia yang terdampak. Di titik ini, depenalisasi pengemisan dapat dibaca sebagai upaya mengurangi penggunaan sanksi pidana ketika instrumen sosial bantuan, pekerjaan, layanan sosial lebih tepat sasaran untuk mengatasi akar masalah kemiskinan, kerentanan, atau mobilitas paksa di ruang kota.

Keadilan retributif menghendaki hukuman setimpal dengan derajat kesalahan dan bahaya sosial yang nyata. Kajian tentang asas proporsionalitas pemidanaan di Indonesia menegaskan bahwa disparitas putusan dan fokus berlebihan pada legalitas formal kerap menghasilkan hukuman yang tidak sebanding, terutama pada pelanggaran ringan yang menyentuh kelompok rentan. Dalam konteks ini, mengkriminalkan pengemisan yang umumnya tidak menimbulkan kerugian spesifik terhadap korban tertentu berisiko melampaui prinsip proporsionalitas. Depenalisasi lalu berfungsi sebagai korektor kebijakan, menahan dorongan represif agar sanksi negara tidak lebih "berat" daripada dampak perbuatannya.

Sebaliknya, keadilan restoratif menempatkan pemulihan relasi sosial sebagai tujuan utama. Studi-studi hukum pidana Indonesia menunjukkan bahwa mekanisme restoratif mengurangi stigma, mempersingkat proses, dan membuka ruang partisipasi warga serta institusi sosial untuk menyelesaikan konflik berintensitas rendah secara bermartabat. Bila pengemisan diposisikan sebagai problem kesejahteraan yang menimbulkan gangguan ketertiban ringan, maka jalur non-penal pembinaan, penjangkauan, akses layanan lebih dekat dengan cita "keadilan yang memulihkan" ketimbang memenjarakan pihak yang lemah secara sosial-ekonomi.

Dari sudut "kejahatan tanpa korban" (*victimless crime*), literatur normatif Indonesia menggarisbawahi bahwa pada jenis perbuatan yang korbannya tidak teridentifikasi secara spesifik atau pelaku sekaligus adalah pihak yang merugi, kriminalisasi perlu uji kepentingan yang jauh lebih ketat. Ini relevan untuk pengemisan: kerugian langsung terhadap individu tertentu sukar ditunjukkan, sementara dampak sosialnya lebih berupa ketidaknyamanan ruang publik atau problem ketertiban umum. Oleh karena itu, pendekatan non-penal atau administratif yang proporsional lebih sejalan dengan teori viktimologi dan diskursus *victimless crimes k*etimbang pemidanaan yang keras.

Namun, literatur empiris juga mengingatkan kompleksitas lapangan: ada segmen "profesional" yang mengeksploitasi belas kasih publik, memanfaatkan tim sosial atau jejaring, bahkan berpendapatan relatif tinggi. Studi-studi lapangan di India menunjukkan sebagian pengemis memperoleh pendapatan harian yang stabil, memiliki lebih dari satu "tangan penghasilan" dalam rumah tangga, dan mempraktikkan strategi ekonomi yang tidak identik dengan kemiskinan absolut. Fenomena ini tidak serta-merta membenarkan kriminalisasi menyeluruh karena ia tetap minoritas dan tidak menghapus kerentanan struktural tetapi ia menuntut instrumen respons yang lebih tajam: selektif, berbasis uji kelayakan, dan menindak pelaku penipuan, pemaksaan, atau eksploitasi (misalnya perdagangan orang untuk tujuan mengemis), sembari tetap mendepak pidana bagi pengemisan murni karena kemiskinan.

Analisis kebijakan kriminal di tingkat lokal juga memperlihatkan pentingnya harmonisasi dengan perda. Penelitian empiris di Batam menemukan tumpang-tindih antara pasal KUHP lama tentang pengemisan dan Perda ketertiban sosial, yang pada praktiknya membuat penegakan tidak efektif, saling lempar kewenangan, dan abai pada prasyarat layanan sosial. Depenalisasi pada tingkat nasional harus diiringi penataan perda: larangan-larangan bernuansa ketertiban bisa dipertahankan secara terbatas dan proporsional misalnya larangan memaksa, mengganggu lalu lintas, atau mengeksploitasi anak, namun sanksi pidana diganti dengan mekanisme administratif plus kewajiban rujukan ke layanan sosial.

Secara filsafati dan dalam horizon Pancasila, pembaruan pemidanaan menuju depenalisasi pengemisan dapat dibaca sebagai pengejawantahan kemanusiaan yang adil dan beradab serta keadilan sosial. Literatur pemidanaan Indonesia menekankan perlunya menyeimbangkan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan; dan pada perkara berisiko rendah, "kemanfaatan sosial" via intervensi kesejahteraan lebih bernilai daripada "kepastian" penjara yang kontraproduktif. Dengan kata lain, depenalisasi bukanlah "pembiaran", melainkan realokasi instrumen: perkara sosial ditangani instrumen sosial, sementara pidana dipertahankan untuk kekerasan, pemaksaan, penipuan, dan eksploitasi manusia dalam praktik mengemis.

Perbandingan lintas negara memperkaya alasan kebijakan ini. Di Amerika Serikat, wacana konstitusional menempatkan *panhandling* sebagai bentuk "*charitable solicitation*" yang dilindungi Amandemen Pertama, sehingga banyak peraturan agresif pasca-Reed v. Gilbert dinilai *content-based* dan gagal dalam uji *strict scrutiny*. Artinya, respons yang efektif bergeser dari kriminalisasi total ke pengaturan waktu-tempat-cara yang sempit plus layanan sosial. Di Belanda, sejarah "membuat" kategori *vagrancy* menunjukkan bahwa kriminalisasi gelandangan adalah konstruksi politik-sosial perkotaan, bukan keniscayaan hukum; dinamika itu mengajarkan kehati-hatian menggunakan pidana untuk mengelola kemiskinan mobil. Di Arab Saudi, sejumlah artikel hukum menyoroti keterhubungan praktik mengemis paksa dengan perdagangan orang, sehingga fokus kebijakan tepatnya adalah pidana pada aktor eksploitasi bukan pada korban yang "dipaksa mengemis". Di Malaysia dan Singapura, rezim "*Destitute Persons Act*" secara historis lebih administratif dan "*welfare-oriented*", namun dikritik karena memproduksi stigma dan ambiguitas definisi; evaluasi akademik mendorong redefinisi, penguatan layanan, dan reduksi pendekatan koersif. Mozaik temuan ini konsisten dengan arah depenalisasi Indonesia: memidanakan eksploitasi dan penipuan, namun menanggulangi pengemisan sebagai isu sosial.

Terakhir, bagaimana kebijakan ini merespons anomali "pengemis kaya"? Kajian empiris menunjukkan adanya variasi pendapatan, strategi tim, bahkan "peran" yang dipentaskan untuk memantik simpati. Kebijakan yang berorientasi keadilan substantif menyikapinya lewat pembedaan berbasis bukti: ketika ada unsur tipu daya, pemaksaan, atau eksploitasi anak/disabilitas maka jalur pidana dan perlindungan korban diberlakukan tegas (sesuai semangat anti-perdagangan orang). Ketika tidak ada korban spesifik dan tidak ada modus penipuan, maka respons yang layak adalah instrumen administratif terukur, disinsentif ekonomi (misalnya zona steril terbatas), serta intervensi , sosial. Dengan desain seperti ini, keadilan retributif (menindak kelakuan salah yang berkualitas jahat) berpadu dengan keadilan

restoratif (memulihkan mereka yang rentan), sementara keadilan substantif tercapai karena sanksi dan tindakan negara benar-benar menempel pada derajat kesalahan dan dampak sosial yang nyata. Inilah inti depenalisasi pengemisan: menyelaraskan hukum pidana dengan realitas sosial, nilai Pancasila, dan bukti ilmiah lintas negara.

KESIMPULAN

kriminalisasi pengemisan terbukti tidak proporsional terhadap derajat kesalahan dan bahaya sosial yang ditimbulkannya, serta kerap berseberangan dengan mandat konstitusional untuk melindungi fakir miskin dan kelompok rentan. Karena itu, hukum pidana harus benar-benar ditempatkan sebagai *ultimum remedium*, sementara kebijakan inti diarahkan pada depenalisasi bertingkat: pertama, penanganan administratif-sosial bagi pengemisan karena kemiskinan melalui rujukan wajib ke layanan dasar, rehabilitasi, dan reintegrasi dengan indikator kinerja yang terukur; kedua, penegakan yang tegas terhadap eksploitasi/koersi, termasuk perdagangan orang untuk tujuan mengemis, dengan fokus sanksi pada pelaku eksploitasi, bukan pada korban; dan ketiga, ruang pidana yang sempit untuk residu perilaku berulang yang disertai agresi. Harmonisasi perda perlu menghapus duplikasi larangan pidana dan mencegah "pemidanaan administratif terselubung" dengan memastikan *due process*, pembatasan diskresi, dan pelibatan jejaring layanan. Temuan komparatif menegaskan bahwa pendekatan sosial lebih efektif dan manusiawi daripada penertiban koersif, termasuk untuk fenomena pengemisan daring. Dengan demikian, depenalisasi bukanlah pembiaran, melainkan realokasi instrumen agar kebijakan lebih efektif, proporsional, dan menghormati martabat manusia.

DAFTAR PUSTAKA

A. A. D. H. Ali and O. M. Alruwaili, "Combatting Human Trafficking in Saudi Arabia: Forced Beggary," *Access to Justice in Eastern Europe*, 2023.

A. A. Q. & S. Z. Supriyadi, "Hukum Pidana Indonesia: *Ultimum Remedium* atau *Primum Remedium*," *Recidive*, vol. 3, no. 2, 2020.

A. B. Prasetyo, "Pancasila sebagai Paradigma Politik Pembaruan Hukum Pidana Nasional," *PSHA (UII)*, 2025

A. Chioffi, "Criminalization of Homelessness: The Impact of a Market-Oriented Approach," *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 35, 2025.

A. Kholiq and Sunarto, "Penanganan Terhadap Pengemis dan Gelandangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dan Penegakan Hukum di Kota Semarang," *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, vol. 8, no. 2, Dec. 2022

A. Kurniawan, "Hukum Pidana Indonesia: Ultimum Remedium atau Primum Remedium," *Recidive*, 2018.

A. R. Salawati and A. Purnomo, "Gelandangan pada Masa Revolusi Kemerdekaan di Semarang 1945–1950," *Journal of Indonesian History*, 2022.

A. T. Febriken, N. Rochaeti, and E. S. Astuti, "Kebijakan Hukum Pidana Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Semarang," *Diponegoro Law Journal*, vol. 5, no. 4, 2016.

A. Z. A. Rahman and M. A. M. Rasdi, "Critical Review on Homeless, Vagrants and Destitute Acts in Malaysia," *International Journal of Law, Government and Communication*, 2022.

B. J. Gors, "Policing Itinerant Poor in the Northern Low Countries, 1450–1570," *BMGN–Low Countries Historical Review*, 2023

B. M. Rizky, E. Erdianto, and D. Rahmadan, "Gagasan Dekriminalisasi terhadap Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tentang Tindak Pidana Gelandangan," *JOM Fakultas Hukum Universitas Riau*, vol. 8, no. 1, 2021

B. N. Arief, "Pidana Penjara Terbatas: Sebuah Gagasan dan Reorientasi terhadap Kebijakan Formulasi Sanksi," *Law Reform*, Univ. Diponegoro, 2017.

D. A. Pranata, "Problematika Politik Hukum Penerapan Kriminalisasi dalam KUHP Baru," *Legalita*, 2025.

D. S. Anggraini and A. R. Sari, "Hukum dalam Perspektif Pancasila," *Indigenous: Jurnal Ilmiah Psikologi*, 2023.

E. Guild and K. van den Brink, "Mobilizing the Rights of Homeless EU Citizens in the Netherlands," *German Law Journal*, 2025.

E. J. Homelessness (European Observatory on Homelessness), "Punitive Populism in Practice: The Criminalisation of Homelessness in Hungary," *European Journal of Homelessness*, vol. 19, no. 1, 2025 (dan edisi-edisi tematik terkait kriminalisasi).

E. M. Paulus, "Gelandangan dan Pengemis dalam Perspektif Hukum Pidana dan Konstitusi," *Lex et Societatis*, vol. 4, no. 4, pp. 71–82, 2016

Erika Magdalena Chandra, "Victimless Crime in Indonesia: Should We Punished Them?," *Padjadjaran J. of Int'l Law*, tersedia daring, diunduh Nov. 2025.

F. Astuti and I. S. Utari, "Sociological Juridical Review of the Phenomenon of Online Begging: Legislative Perspectives in Indonesia," *Legitimasi: Jurnal Hukum Pidana dan Politik Hukum*, vol. 14, no. 1, 2025.

Faidatul Hikmah, dan Rio Armanda Agustian, "Konvergensi Konsep Retribusi dan Rehabilitasi dalam Filsafat Hukum Pidana Kontemporer Indonesia," *Jurnal Crepido*, vol. 5, no. 2, pp. 217–228, Nov. 2023.

G. T. Gardner, "Equality by Other Means: The Substantive Foundations of the Vagueness Doctrine," *Harvard Civil Rights–Civil Liberties Law Review*, 2009.

H. Drucker, "Creating 'Criminals': Homelessness in the Sunshine State," *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 2020.

H. Nuraida, "Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana sebagai *Ultimum Remedium* dalam Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Konstitusi*, 2014.

H. Prasetyo, "Dilema Kebijakan Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta," *Spirit Publik*, vol. 15, no. 1, pp. 39–51, 2021.

H. Tan, " 'We are not like them': Stigma and the Destitute Persons Act of Singapore," *International Journal of Law in Context*, 2021.

H. Tan, "'We are not like them': stigma and the Destitute Persons Act of Singapore," *International Journal of Law in Context*, 2021.

Harry Tan, "'We are not like them': Stigma and the Destitute Persons Act of Singapore," *International Journal of Law in Context*, 2021

I. Hutasoit, Rahmanidar, and F. D. Putri, "Penegakan Hukum Pasal 504 KUHP terhadap Pengemis di Muka Umum Kota Batam," *Dimensi*, vol. 9, no. 1, pp. 99–113, Mar. 2020.

Isfandir Hutasoit; Rahmanidar; Febby De Putri, "Penegakan Hukum Pasal 504 KUHP terhadap Pengemis di Muka Umum Kota Batam," *Dimensi*, vol. 9, no. 1, pp. 99–113, 2020.

J. De Wilde, " 'Vagrancy' as an Adaptive Strategy: The Duchy of Brabant, 1767–1776," *International Review of Social History*, 2011.

J. Waldron, "Homelessness and the Issue of Freedom," *UCLA Law Review*, vol. 39, 1991. (lihat juga versi reprint/open-access).

Janna Coomans, "Policing Itinerant Poor in the Northern Low Countries, 1450–1570: Making Vagrants," *BMGN – Low Countries Historical Review*, vol. 138, no. 2, pp. 3–31, 2023.

Joel Christofel Hinsa Tambun dan Muhammad Rustamaji, "Restorative Justice Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Pidana," *Verstek*, vol. 11, no. 4, pp. 625–633, 2023.

K. M. Herring, "Pervasive Penality: How the Criminalization of Poverty Perpetuates Disadvantage," *Social Problems*, vol. 67, no. 1, pp. 131–149, 2020

L. Weinrib, "The Vagrancy Law Challenge and the Vagaries of Legal Change," *Law & Social Inquiry*, 2018.

Lim Lee Gin; Kalaivanan Syasyila; Zhooriyati S. Mohamed Yusoff, "Understanding the Psychology of Beggars in Malaysia: An Exploratory Study," *Journal of Cognitive Sciences and Human Development*, vol. 7, no. 1, 2022.

M. A. Khan, "Responses of UN Human Rights Bodies to Human Trafficking and Modern-Day Slavery: The Case of KSA," *Journal of Law, Policy and Globalization*, vol. 131, 2023

M. F. Hafidz and R. Y. Setiyono, "Pencegahan Non-Penal atas Pergelandangan dan Pengemisan," *Diponegoro Law Journal*, 2017

M. K. Al-Hayani, "Combatting Human Trafficking in Saudi Arabia," *Access to Justice in Eastern Europe*, 2023.

M. Santoso, B. Maryatun, and E. Budi, "Penanganan Permasalahan Gelandangan dan Pengemis: Tinjauan Kebijakan," *Sosio Informa*, 2022.

Megan Smith, "The Constitutionality of Panhandling Ordinances: Making 'Cents' Out of *Reed v. Town of Gilbert*," *Journal of Law & Commerce*, vol. 35, no. 2, 2017.

Menka; Jabir Hasan Khan; Tarique Hassan, "Economic Life of Beggars in Aligarh District," *Journal of Research in Humanities and Social Science*, vol. 2, no. 9, pp. 1–8, 2014

N. Nasrullah, R. Effendi, and M. Syukur, "Implementation of Palu City Regional Regulation No. 3/2018 on Handling Vagrant and Beggars in Palu City," *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, vol. 8, no. 2, pp. 388–400, 2023.

Ni Putu Rai Yuliartini, "Kedudukan Korban Kejahatan dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia Berdasarkan KUHAP," *Jurnal Kerta Semaya*, vol. 1, no. 1, 2015.

O. P. Firninda and E. Rusidana, "The Category of Unauthorized Donations via TikTok is Include as an Act of Begging in Article 504 of the KUHP," *Indonesian Journal of Contemporary Law*, vol. 3, no. 1, 2025.

R. Asmita and R. Rahman, "Implementasi Pasal 504–505 KUHP dan Perda No. 2/2008 terhadap Gepeng di Makassar," *Al-Risalah*, 2021.

R. C. Ellickson, "Controlling Chronic Misconduct in City Spaces: Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning," *Yale Law Journal*, vol. 105, 1996.

S. E. Lestari *et al.*, "Perubahan Sistem dan Praktik Hukum Pidana Indonesia sebagai Akibat Berlakunya KUHP Baru," *PSHA (UII)*, 2024.

S. Hidayani and R. F. P. Mina, "Klasifikasi Dekriminalisasi dalam Penegakan Hukum di Indonesia," *Law and Policy Journal*, vol. 2, no. 4, 2021

S. Hidayani et al., "Criminalization and Decriminalization Policies in the New Concept of the Criminal Code," *Al-Qanun: Jurnal Kajian Sosial dan Hukum Islam*, 2021.

S. Rankin, "Civilly Criminalizing Homelessness," *Harvard Civil Rights–Civil Liberties Law Review*, vol. 56, pp. 367–427, 2021

S. Y. Ahmad et al., "Isu Gelandangan di Malaysia: Analisa dari Perspektif Sosial dan Undang-Undang (Akta Orang-Orang Papa 1977)," *UUM Journal of Legal Studies*, vol. 14, 2023.

Samah Al Agha, "Combatting Human Trafficking In Saudi Arabia" *Access to Justice in Eastern Europe*.

T. Handayani and A. Prabowo, "Asas *Ultimum Remedium* dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Kejahatan Berbasis Digital," *Iuris Studia*, vol. 5, no. 3, 2024/2025.

Yuliandri; Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani; Teguh Prasetyo; Ketut Seregig; Hilaire Tegnan, "Retributive Justice Theory and the Application of the Principle of Sentencing Proportionality in Indonesia," *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, vol. 21, no. 4, 2018.

Zikra Mehjabin, "Evaluating the Socio-Economic Status of Beggars in Indian Cities," *International Journal of English Literature and Social Sciences*, vol. 8, no. 6, 2023