

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang Dasar 1945 menjelaskan dengan tegas, bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Hal ini berarti bahwa Republik Indonesia ialah negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar, menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintah, serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada pengecualiannya.

Demi mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, makmur, dan merata secara materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, penegakan hukum harus dilaksanakan secara tegas dan konsisten. Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*), itulah konsep negara yang dianut oleh bangsa Indonesia sebagaimana pernyataan Jimly Ashididq, sebagai berikut:

“Undang-Undang Dasar 1945 bukan hanya konstitusi politik, tetapi juga konstitusi ekonomi dan sosial budaya, karena itulah konsep negara yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara kesejahteraan, namun berbagai masalah pendidikan, kesehatan, pendidikan rasa aman dan kesejahteraan umum belum terselesaikan dengan baik, artinya cita-cita nasional seperti yang dituangkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dan

implementasi dari Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 belum berhasil dicapai dengan baik.<sup>1</sup>

Negara kesejahteraan sejatinya adalah strategi pembangunan kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial terencana, melembaga dan berkesinambungan. Bentuk perlindungan negara mencakup jaminan sosial dasar yang melindungi warga negaranya dari resiko kehilangan pendapatan karena sakit, kematian, mengangur, kecelakaan kerja dan kehamilan.<sup>2</sup>

Penegakan hukum masa sekarang ini diberi makna yang lebih luas tidak hanya menyangkut pelaksanaan hukum, tetapi juga meliputi langkah preventif, dalam arti pembuatan undang-undang. “Menurut Andi Hamzah, istilah penegakan hukum sering disalahartikan seakan-akan hanya bergerak dibidang hukum pidana atau hanya dibidang hukum represif, istilah penegakan hukum disini meliputi, baik hukum yang represif maupun yang preventif, berbeda dengan istilah inggris yaitu *law enforcement* yang sekarang diberi makna represif, sedangkan yang preventif berupa pemberian informasi, dan petunjuk yang disebut *law compliance*, yang berarti pemenuhan atau penataan hukum.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Emir Soendoro, *Jaminan Sosial Solusi Bangsa Indonesia Brdikari*, (jakarta: Dinov Progress Indonesia, 2009), halaman. 35

<sup>2</sup>*Ibid*, hlm. 36

<sup>3</sup>Nyoman serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran Kearah Pengembangan Hukum Pidana*,(Bandung:Citra Aditya Bakti, 2008), hlm. 133-134.

Berkaitan dengan penegakan hukum terhadap pengemis di muka umum, Pasal 504 KUHP menentukan sebagai berikut :

1. Barang siapa mengemis dimuka umum, diancam kerana melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
2. Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih yang berumur enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Pengemisian dapat mengganggu orang yang sedang berpergian, dianggap kurang pantas dan amat memalukan, akan tetapi jika datang meminta-minta di rumah, tidak dikenakan pasal ini ,asal tidak kelihatan di jalan umum.<sup>4</sup>R. Soesilo mendefisikan minta-minta atau mengemis dapat dilakukan dengan meminta secara lisan, tertulis atau memakai gerak-gerik, termasuk juga dalamkatagori pengertian ini adalah menjual lagu-lagu dengan jalan menyanyi main gitar, biola, angklung, musik serta menyodorkan permainan sepanjang toko-toko dan rumah-rumah yang bisa dilakukan dikota-kota besar.<sup>5</sup> Dalam pengertian lain pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dari meminta-minta dimuka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> R. Soesilo, *Kitap Undang-Undang Hukum Pidana Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, (Bandung: Karya Nusantara, 1988) hlm. 327

<sup>5</sup> Ibid, hlm. 327

<sup>6</sup> [http://dinsoslampung .web.id/pengertian-a-karakteristik.html](http://dinsoslampung.web.id/pengertian-a-karakteristik.html).

Bertitik tolak dari pengertian tersebut diatas, maka definisi pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dari meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasih dari orang. Cara yang dimaksud adalah dengan mengamen atau meminta sumbangan yang disertai dengan surat keterangan miskin yang dikeluarkan oleh kepala desa atau camat yang memuat keterangan bahwa yang bersangkutan fakir miskin atau anak yatim.

Operasional hukum selain berpijak pada dasar negara, yaitu pancasila, juga harus berpijak pada empat prinsip cita-cita hukum, yakni: <sup>7</sup>

1. Melindungi semua unsur bangsa demi keutuhan.
2. Mewujudkan keadilan sosial di bidang ekonomi dan kemasyarakatan.
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat dan negara hukum.
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan keadilan dalam hidup beragama.

Tertib hukum akan terganggu akibat adanya kejahatan dan pelanggaran hukum. Perkembangan hukum itu sendiri makin lama akan ketinggalan, karena kemampuannya dalam merumuskan hukum maupun pelaksanaannya akibat kondisi masyarakat yang majemuk yang semakin kompleks. Pada gilirannya pertentangan kepentingan hidup dalam

---

<sup>7</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hlm 18.

masyarakat dan akhirnya muncul perlawanan hukum itu yang dapat menimbulkan masalah sosial.<sup>8</sup>

Dengan dirumuskannya pengemis di muka umum menjadi suatu tindak pidana yang berupa pelanggaran, menjadikan ketidak konsistenan negara dalam mengurus pengemis/orang miskin, karena dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan hal yang berbeda, yaitu: “Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

Apakah urgensi pengancaman pidana kurungan terhadap pengemis di muka umum?

### **C. Tujuan Penelitian**

Mengetahui dan menganalisis urgensi pengancaman pidana kurungan terhadap pengemis di muka umum sehingga dapat diketahui kegunaan pengancaman pidana kurungan untuk penerapan hukum terhadap pelaku pengemis.

### **D. Manfaat Penelitian**

Selain tujuan penelitian di atas, dalam penulisan hukum ini penulis juga mengharapkan adanya suatu manfaat yang dapat diperoleh. Adapun manfaat yang didapat dari penelitian ini terbagi menjadi :

---

<sup>8</sup> Moh. Hatta, *Kebijakan Politik Kriminal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), Hlm. 12

### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat Teoritis dari penelitian ini adalah diketahuinya seberapa pentingnya pidana kurungan terhadap pengemisan di muka umum. Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan tambahan pengetahuan bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan perkembangan ilmu hukum pidana pada khususnya.

### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah sebagai tambahan pengetahuan dan wawasan bagi penulis mengenai hukum pidana, serta memberikan pengetahuan kepada masyarakat agar meningkatkan kesadaran dan kepedulian untuk selalu mentaati peraturan dan Undang-Undang yang berlaku.

### **E. Keaslian Penelitian**

Penulisan hukum / skripsi ini merupakan hasil karya penulis sendiri, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Kajian penelitian ini adalah mengkaji bagaimana urgensi pidana kurungan terhadap pengemisan dimuka umum.

Setelah dilakukan penelusuran ternyata telah ada penulis lain yang melakukan penulisan hukum berkaitan dengan masalah ini,yaitu:

1. Yohanes Tulus Dwiatmaja, 2008, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta dengan judul : “Perlindungan Hukum yang Diberikan Negara Terhadap Anak Korban Eksploitasi Ekonomi Sebagai Pengemis oleh Orang Tua”.

a. Rumusan Masalah :

- 1) Faktor apakah yang menyebabkan anak sebagai korban eksploitasi ekonomi sebagai pengemis oleh orangtua.
- 2) Bagaimanakah negara dalam memberikan perlindungan hukum terhadap anak sebagai korban eksploitasi

b. Tujuan:

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis faktor apa yang menyebabkan anak sebagai korban eksploitasi ekonomi sebagai pengemis oleh orangtua.
- 2) Untuk mengetahui dan memperoleh data negara dalam memberikan perlindungan hukum terhadap anak sebagai korban eksploitasi ekonomi sebagai pengemis oleh orangtua.

c. Kesimpulan :

- 1) Faktor yang menyebabkan anak menjadi korban eksploitasi ekonomi sebagai pengemis oleh orangtua adalah kemiskinan, pendidikan, lingkungan sosial, serta kekerasan dalam rumah tangga.
- 2) Upaya yang dilakukan oleh negara dalam rangka perlindungan hukum terhadap anak korban eksploitasi ekonomi sebagai pengemis oleh orangtua yaitu dengan cara melaksanakan upaya non hukum dengan bentuk pencegahan.

2. Debie Wicaksono, 2013, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta dengan judul : “Perlindungan Hukum Terhadap

Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta Setelah Berlakunya UU No 13 Tahun 2013 Tentang Penanganan Fakir Miskin”.

a. Rumusan Masalah :

- 1) Bagaimanakah pelaksanaan perlindungan hukum terhadap para gelandangan dan pengemis di kota Yogyakarta?
- 2) Faktor apa yang menghambat dan mendukung pelaksanaan perlindungan hukum terhadap gelandangan dan pengemis di kota Yogyakarta?

b. Tujuan Penelitian :

- 1) Pelaksanaan perlindungan hukum terhadap gelandangan dan pengemis Yogyakarta.
- 2) Faktor-faktor yang menghambat dan mendukung pelaksanaan perlindungan hukum terhadap gelandangan dan pengemis di kota Yogyakarta.

c. Kesimpulan :

Pelaksanaan perlindungan hukum belum sepenuhnya berjalan dengan baik sesuai Pasal 5 UU No 13 tahun 2011 lebih lanjut berdasarkan UU No 11 tahun 2009 dengan melaksanakan program rehabilitasi dengan memberikan motivasi.

#### **F. Batasan Konsep**

Batasan konsep pada penulisan ini adalah:

1. Urgensi adalah keharusan yang mendesak atau hal yang sangat penting<sup>9</sup>.
2. Pidana kurungan adalah merupakan salah satu bentuk pidana perampasan kemerdekaan, akan tetapi pidana kurungan ini dalam beberapa hal lebih ringan daripada pidana penjara.<sup>10</sup>
3. Pengemisan adalah perbuatan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
4. Muka umum adalah dihadapan orang banyak, atau orang lain termasuk juga di tempat yang dapat didatangi dan / atau dilihat setiap orang.<sup>11</sup>

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder sebagai data utama, sedangkan data primer sebagai penunjang. Penelitian hukum normatif berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan.

### **2. Sumber Data**

Dalam penelitian hukum normatif data yang digunakan berupa data sekunder, terdiri dari:

#### **a. Bahan Hukum Primer**

---

<sup>9</sup> <http://kamusbahasaindonesia.org/urgensi#ixzz2n0mHVoEg>

<sup>10</sup> Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, (Jakarta, raja grafindo, 2012), hlm 117

<sup>11</sup> <http://penelitihukum.org/tag/definisi-di-muka-umum/>

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis
- 4) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2007 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis

b. Bahan Hukum Sekunder

- 1) Buku-buku dan tulisan ilmiah yang berhubungan dengan masalah perbuatan melawan hukum;
- 2) Buku-buku yang membahas persoalan pengemis
- 3) Internet

Di samping data sekunder, Penelitian ini juga menggunakan dukungan data primer berupa keterangan-keterangan dari nara sumber.

3. Cara Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara :

a. Studi Kepustakaan

Studi Kepustakaan yaitu dengan membaca, mempelajari, dan memahami buku-buku dan mendeskripsikan, menganalisis dan menilai peraturan perundang-undangan dengan menggunakan penalaran hukum yang berhubungan dengan urgensi pidana

kurungan terhadap pengemis yang melakukan pengemis di muka umum.

b. Wawancara dengan Nara Sumber.

Dalam hal ini penelitian mengadakan wawancara langsung dengan Staf/Kepala Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai narasumber yang bertujuan untuk memperoleh data primer.

#### 4. Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian dianalisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.

### **H. Sistematika Skripsi**

Sesuai dengan judul “Urgensi Pidana Kurungan Terhadap Pengemis di Muka Umum”, maka penulisan ini dibagi menjadi 3 (tiga) bab yang masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab, sebagai berikut:

#### **BAB I. PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis menguraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, sistematika skripsi.

## BAB II. KEBIJAKAN PIDANA TERHADAP PENGEMISAN

Dalam bab ini penulis menguraikan tentang Kebijakan Pidana Terhadap Pengemisan di Muka Umum, Tinjauan Umum Tentang Pidana Kurungan, Tinjauan Umum Tentang Pengemisan di Muka Umum, Urgensi Pengancaman Pidana Kurungan Terhadap Pengemisan di Muka Umum.

## BAB III. PENUTUP

Dalam bab ini penulis merumuskan kesimpulan dan mengajukan saran.

