

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara berkembang yang identik dengan kemiskinan, disetiap kota selalu terdapat daerah yang perumahannya berhimpitan satu dengan yang lain. Di daerah-daerah atau desa-desa kebanyakan belum tersentuh perkembangan ekonomi dan lapangan pekerjaan yang sangat terbatas. Dari sini masyarakat desa berantusias untuk mencari pekerjaan di kota untuk menghidupi diri sendiri atau keluarganya. Akan tetapi kehidupan di kota tidak jauh berbeda dengan kehidupan di desa, mereka tetap kesulitan mendapatkan pekerjaan di kota karena sedikitnya lapangan pekerjaan yang tersedia.

Bagi masyarakat miskin dengan keterampilan yang kurang memadai dan tidak mendapatkan pekerjaan di kota, maka mereka berinisiatif untuk mendapatkan uang dengan memohon belas kasih dari orang lain atau meminta-minta atau mengemis. Tingkat kemiskinan yang parah ini kemudian memicu setiap orang untuk melakukan segala cara untuk bertahan hidup, kondisi tersebut memaksa anak terlibat dan ikut keluar dari tingkat kesulitan hidup. Maka tidak jarang di tempat keramaian seperti lampu merah, perempatan jalan, terminal, pasar, kampus, dan tempat-tempat keramaian lainnya yang dirasa mudah untuk menghasilkan uang hanya dengan menengadahkan tangan atau dengan sedikit mengharapkan imbalan walaupun tidak jarang nyanyian mereka dihargai dengan gratis atau hanya ucapan terima kasih. Setimpal baginya karena kurangnya rasa malu dia untuk meminta-minta kepada sesama makhluk.

Manusia dalam kehidupannya sehari-hari selalu menginginkan adanya ketentraman, ketertiban maupun keteraturan. Keinginan tersebut selalu berkembang dalam pergaulan hidup manusia di masyarakat dimana ia bertempat tinggal. Dalam proses mencapai ketentraman, ketertiban dan keteraturan ini tidak jarang kita temukan pula terjadinya pertentangan-pertentangan kepentingan yang dapat mengakibatkan terganggunya kehidupan. Mengatasi hal yang demikian, maka perlu kiranya dibuat suatu perangkat aturan untuk mengatur diri manusia itu agar supaya tercapai dan tercipta ketertiban. Aturan yang dimaksud tidak lain berupa patokan atau pedoman untuk berperilaku secara pancas, yang sebenarnya merupakan suatu pandangan dan sekaligus harapan. Patoka-patokan tersebut sering dikenal dengan sebutan norma atau kaidah yang mengatur diri pribadi manusia dalam pergaulan hidup di masyarakat.

Hukum adalah keseluruhan kumpulan peraturan atau kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.¹ Atas dasar itulah, penegakan hukum pidana hadir sebagai keseluruhan dasar dan aturan yang dianut oleh negara dalam kewajibannya untuk menegakkan hukum yakni dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum (*on recht*) dan mengenakan penderitaan kepada siapapun yang melanggar larangan tersebut.

Pengaturan terhadap tata tertib masyarakat meniscayakan hukum sebagai norma yang diberlakukan dapat menjadi sarana yang tepat untuk mengatur

¹ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, Hlm. 8.

kehidupan manusia dalam bermasyarakat. Hukum menunjukkan ketentuan mana yang patut dan ketentuan mana yang dilarang dan pada akhirnya hukum memberikan pedoman yang mengatur pelaksanaan agar berjalan dengan tertib.

Salah satu masalah sosial yang harus dihadapi dan tidak dapat dihindari oleh Pemerintah adalah kemiskinan. Pemerintah belum mampu menyelesaikan permasalahan tersebut dengan baik. Secara umum, penanggulangan kemiskinan sampai saat ini sulit untuk dilakukan oleh Pemerintah. Potret kemiskinan di Indonesia dapat dilihat dengan banyaknya anak jalanan, gelandangan dan pengemis.

Regulasi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34 ayat (1) menyatakan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara.”² Sementara dalam Pasal 33 ayat (1) Peraturan Daerah (Perda) Kota Ternate Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum yang menyatakan bahwa “Barang siapa yang melanggar ketentuan dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 16 ayat (2), Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 22, Pasal 24 ayat (3) dan ayat (4), serta Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28 Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan paling 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp 50.000.000.- (lima puluh juta rupiah). Akan tetapi, pada saat ini titik fokus kajian penulis adalah permasalahan pengemis yang melakukan kegiatan pengemisan di Kota Ternate, dan spesifikasi masalah pengemisan ini

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

diatur dalam Pasal 20 Perda Kota Ternate No. 4 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum.

Khususnya Pengemis, maraknya fenomena ini menjadi pemandangan klasik yang dianggap buruk dan sangat mencoreng wajah dari berbagai kota di Indonesia termasuk Kota Ternate. Kota Ternate pada umumnya memiliki populasi masyarakat yang sangat padat dan tidak dilepaspisahkan dari yang namanya pengemisan. Pengemisan yang dilakukan oleh pengemis terbagi di beberapa lokasi di Kota Ternate diantaranya seperti di lampu merah depan Kantor X-Wali Kota, di dalam Benteng Ogange, Taman Nukila, depan Muara Mall, juga ada di pasar dan terminal. Fakta tersebut tidak dapat dibantah karena realita yang terjadi adalah demikian. Contoh nyata dari adanya pengemisan tersebut adalah dengan melihat peristiwa dimana di depan salah satu ada beberapa pengemis yang meminta-minta dan kegiatan pengemisan tersebut dilakukan hampir setiap hari. Kemudian ada pula yang berpindah-pindah, tidak memiliki rumah tinggal di Kota Ternate, yang terkadang orang tersebut ketika melihat orang lain langsung di dekati kemudian meminta uang dengan nada bicara yang lemah dan menunjukkan rasa untuk dikasihani. Masalah-masalah seperti ini sebenarnya sudah lama dan banyak terjadi yang seharusnya menjadi perhatian pemerintah daerah.

Permasalahan ini jika dilihat dari perspektif hukum pidana dikategorikan sebagai tindak pidana. Hal ini diatur dalam Pasal 20 Perda Kota Ternate No. 4 Tahun 2014 yang berbunyi: (1) Setiap orang atau badan dilarang meminta sumbangan di jalan, angkutan umum, rumah tinggal, kantor dan tempat umum lainnya tanpa izin tertulis dari pejabat yang berwenang; (2) Setiap orang atau badan

dilarang meminta-minta atau mengemis di jalan, persimpangan lampu pengatur lalu lintas (traffic light), di dalam angkutan umum, jembatan penyeberangan, area perkantoran dan tempat umum lainnya; (3) Setiap orang atau badan dilarang menyuruh orang lain untuk meminta-minta atau mengemis di tempat-tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (2); (4) Setiap orang atau badan dilarang memberikan sejumlah uang atau barang kepada peminta atau pengemis di tempat-tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (2).³

Dalam pelaksanaan kegiatan penertiban yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Ternate terhadap pengemis, tidak begitu saja selesai dengan mudah. Dalam penertiban ini ditemui kendala-kendala yang dihadapi, seperti kekurangan armada dan juga kekurangan Sumber Daya Manusia (SDM). SDM Satpol PP secara keseluruhan berjumlah 337 anggota yang kalau dibagi maka Satpol PP Kota Ternate mempunyai 40 PNS dan 297 PTT, dan ini menjadi salah satu faktor sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya kadang kala merasa kesulitan.

Rustanto mendefinisikan pengemis merupakan kelompok yang terpinggirkan dengan pola hidup yang berbeda dari masyarakat umum. Mereka hidup terkonsentrasi di area kumuh di perkotaan. Pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum. Lebih ekstrim lagi adanya stigma kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak dapat dipercaya, tidak terartur, penipu kecil-kecilan, malas, apatis, dinamakan pengemis karena mereka hidup menggelandang tanpa pemukiman atau tempat tinggal yang jelas.⁴

³ Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Ketertiban Umum.

⁴ Jurnal Skripsi : Zainal Fadri, *Upaya Penanggulangan Gelandangan-Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) Sebagai Penyandang Masalah Sosial (PMKS) Di Yogyakarta*, Istitut Agama Islam Negeri Batu Sangkar, 2019.

Pengemis muncul karena didukung oleh beberapa faktor. Faktor – faktor dari kemunculan pengemis itulah yang harus ditangani oleh pemerintah agar supaya tidak bertambah dalam jangka waktu yang panjang. Penanganan menjadi tanggung jawab dari berbagai pihak. Umumnya para pengemis adalah kaum urban yang berasal dari desa dan mencoba nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutama di sektor informal. Banyaknya pengemis yang masih berkeliaran memperlihatkan bahwa penanganannya belum dilaksanakan dengan maksimal. Pemerintah berkewajiban dalam menyelesaikan permasalahan ini demi terciptanya kedamaian dan ketertiban umum dalam kehidupan di masyarakat.

Pengemis adalah seseorang yang tidak memiliki tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan tetap dan mengembara ditempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat. Adanya pengemis ini sebenarnya juga menghadirkan berbagai persoalan kompleks sebagai dampak misalnya pengemis yang sekaligus mengemis demi bertahan hidup, tidur di depan toko dengan hanya beralaskan kardus bekas. Melihat fenomena ini menjadi tanggung jawab Dinas Sosial sebagai lembaga pemerintah yang bertanggung jawab atas keadaan sosial yang terjadi dalam masyarakat. Keberadaan pengemis yang semakin merajalela di Kota Ternate, jelas meresahkan masyarakat. yaitu pengguna jalan karena pengemis ini sering berkeliaran di perempatan dan jalan-jalan pusat kota.

Dari deskripsi dan gambaran masalah diatas dapat dikatakan bahwa permasalahan pengemis ini dapat menimbulkan beragam permasalahan sosial.

Penanganan terkait pengemis ini dilakukan oleh Satpol PP Kota Ternate dan Dinas Sosial Kota Ternate. Agar masalah ini tidak meluas dan seyogianya mampu mengembalikan pengemis menjadi masyarakat pada umumnya yang nantinya bisa melanjutkan hidup dengan baik dan benar. Penanganan yang dilakukan oleh pemerintah melalui instansi terkait juga belum dapat mengatasi permasalahan ini. Misalnya kegiatan razia yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Ternate terhadap pengemis tidak memberikan efek jera atau efektif karena masih banyak pengemis yang masih bisa melakukan aktivitasnya yaitu berkeliaran di tempat umum atau di jalanan yang seperti di beberapa titik di Kota Ternate.

Peran pemerintah dalam hal ini Dinas Sosial Kota Ternate menjadi penting untuk merealisasikan segala bentuk upaya guna mengatasi permasalahan sosial ini. Hukum pidana sebagai suatu bagian tidak terpisahkan dari kebijakan kriminal yang pada hakikatnya difungsikan untuk menanggulangi fenomena-fenomena dan masalah-masalah sosial harusnya mampu diterapkan dan dilaksanakan. Realisasinya adalah merupakan bentuk nyata dari bekerja hukum dimasyarakat. Sehingga melalui tulisan ini, penulis hendak melakukan penelitian dengan judul ***“Implementasi Pasal 20 Juncto Pasal 33 Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum Terhadap Orang Yang Mengemis Di Tempat Umum.”***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, maka penulis dapat merumuskan pokok permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Pasal 20 Juncto Pasal 33 Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum terhadap orang yang mengemis di tempat umum?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi penerapan Pasal 20 Juncto Pasal 33 Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum terhadap orang yang mengemis di tempat umum?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui implementasi Pasal 20 Juncto Pasal 33 Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum terhadap orang yang mengemis di tempat umum.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan Pasal 20 Juncto Pasal 33 Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum terhadap orang yang mengemis di tempat umum.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat dalam pendidikan baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Sebagai suatu karya ilmiah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum pada khususnya maupun masyarakat pada umumnya mengenai penerapan hukum.
- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi untuk kegiatan penelitian berikutnya yang sejenis.

2. Manfaat Praktis

- a. Menyebar luaskan informasi serta masukan tentang penerapan hukum dan ketaatan hukum masyarakat.
- b. Hasil penelitian dapat ditransformasikan kepada para masyarakat.

