

BAB II

GAMBARAN UMUM PENGEMIS YANG MEMBAWA BAYI/ ANAK DI BAWAH UMUR

Bab ini menguraikan landasan teoretik yang digunakan dalam menganalisis tinjauan sosiologi hukum terhadap pengemis dengan membawa bayi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Teori tersebut adalah pengertian pengemis, pengertian anak, kesadaran hukum.

pengertian eksploitasi dan jenis-jenis eksploitasi anak, konsep perlindungan anak, dan pengertian pemerintah dan kebijakan dan pengertian hukum dan

A. Pengemis

Menurut Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis¹

“pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain”

Kemudian pada pada ayat selanjutnya dijelaskan mengenai pengertian pengemisan yaitu:²

“pengemisan adalah tindakan meminta-minta yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang dengan berbagai alasan cara dan alat untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain”.

¹ Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Pasal 1 Ayat 5.

² Pasal 1 Ayat 6.

Kemiskinan diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental, maupun fisiknya dalam kelompok tertentu.¹

Pada masyarakat modern yang rumit, kemiskinan menjadi suatu masalah sosial karena sikap yang membenci kemiskinan, seseorang yang merasa miskin bukan merasa karena kurang makan, pakaian atau perumahan, tetapi, karena harta miliknya dianggap tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Ketika seseorang menyadari akan kondisi perekonomiannya sendiri, sehingga mereka mampu untuk mengatakan apakah dirinya kaya atau miskin. Kemiskinan dianggap sebagai masalah sosial apabila perbedaan kondisi perekonomian di bawah kebutuhannya. Sehingga muncullah beberapa masalah baru dalam kehidupan bermasyarakat, untuk memenuhi kebutuhan tersebut sebagian masyarakat kelas bawah melakukan kegiatan mengemis dijalanan untuk mengharapkan belas kasihan dari para dermawan. Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta. Kebanyakan dari mereka adalah dari golongan kelas bawah yang tidak mampu, namun tidak dapat dipungkiri banyak juga sebagian dari mereka merupakan bagian dari kelas atas, dari beberapa penelitian bahwa banyak dari pengemis merupakan orang kaya. Dengan demikian kelas dan strata sosial merupakan salah satu faktor dari masalah sosial yang terjadi di dalam masyarakat.

¹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, cet. ke-47 (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 319.

Secara horizontal masyarakat terbagi ke dalam golongan-golongan dan secara vertikal masyarakat terbagi dalam berbagai tingkatan kedudukan sosial dalam suatu pelapisan sosial yang disebut dengan kelas-kelas sosial atau kasta-kasta. Kelas masyarakat adalah sekelompok orang-orang yang terbentuk secara tidak resmi dan tidak ada organisasinya, berdasarkan keturunan atau pemasukan karena memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu.

Secara sosiologis istilah kelas tidak selalu mempunyai arti yang sama dengan istilah pelapisan, walaupun pada hakekatnya mewujudkan sistem kedudukan yang pokok di dalam masyarakat. Penjumlahan kelas-kelas dalam masyarakat disebut *class system* atau sistem kelas.²

Menurut Weber,³ yang dimaksud dengan suatu kelas adalah orang-orang mempunyai peluang-peluang kehidupan yang sama, dipandang dari sudut ekonomis. Dengan peluang kehidupan di maksudkan sebagai kondisi hidup, pengalaman hidup dan kesempatan mendapatkan benda dan jasa, termasuk kemampuan untuk membeli rumah dan lain sebagainya. Sedangkan yang dimaksud dengan status adalah suatu keadaan posisi tertentu seorang individu dalam kelompok masyarakat.

Pengemis dideskripsikan sebagai orang yang mengganggu pemandangan tatanan perkotaan, kotor, tinggal ditempat kumuh, rawan terhadap perbuatan kriminal, tidak taat aturan, bahkan ada yang mengemis meminta secara memaksa dan mengancam, lebih parahnya mengemis

² Darsono Wisadirana, *Sosiologi Pedesaan: Kajian Kultural Dan Struktural Masyarakat Pedesaan* (Malang: UMM press, 2005), hlm.106.

³ *Ibid.*, hlm.107.

dengan menggunakan bayi. Pada dasarnya pengemis dibagi menjadi dua bagian yakni, pengemis dengan cara menggelandang untuk bertahan hidup, dan pengemis dengan alasan pemalas dan tidak ada niatan untuk bekerja. Biasanya pengemis berasal dari luar kota, jarang sekali ada pengemis yang berasal dari kotanya sendiri, dan kebanyakan dari mereka tidak mempunyai kartu identitas dikarenakan takut dan malu ketika terjadi razia oleh petugas akan dikembalikan ke daerah asalnya.

Pengemis adalah mereka yang menjadi kaum yang terpinggirkan dari masyarakat lainnya dalam artian kaum ekonomi kelas bawah, kebanyakan dari mereka kurang sadar terhadap hukum, padahal telah jelas sudah ada regulasi yang mengatur larangan untuk mengemis. Banyak orang tau hukum namun susah tidak sadar terhadap hukum itu sendiri. Pengetahuan terhadap hukum merupakan unsur atau proses awal yang penting agar timbul kesadaran masyarakat terhadap hukum.⁴ tanpa adanya pengetahuan mengenai hukum adalah sulit mengharapkan orang untuk memahami fungsi hukum dan juga sulit mengharapkan orang untuk mentaati hukum tersebut, dan pada akhirnya sulit mewujudkan kesadaran masyarakat terhadap hukum.

Menurut sebabnya, pengemis dapat dikategorikan menjadi lima yaitu:⁵

⁴ Muslan Abdurrahman, *Sosiologi Dan Metode Penelitian Hukum* (Malang: UMM Press, 2009), hlm.35.

⁵ Engkus Kuswarno, "Fenomenologi (Fenomena Pengemis Kota Bandung)" *Jurnal*, Jilid 2 (Bandung: Widya Padjajaran, 2009)

- a. Pengemis berpengalaman: lahir karena tradisi, bagi pengemis yang lahir karena tradisi, baginya mengemis adalah sebuah tindakan kebiasaan. Mereka sulit untuk menghilangkan kebiasaan tersebut karena orientasinya lebih pada masa lalu (motif sebab);
- b. Pengemis kontemporer continue tertutup: hidup tanpa alternatif, bagi kelompok pengemis yang hidup tanpa alternatif pekerjaan lain, tindakan mengemis menjadi satu-satunya pilihan yang harus diambil. Mereka secara continue mengemis, tetapi mereka tidak mempunyai kemampuan untuk dapat hidup dengan bekerja yang akan menjamin hidupnya dan mendapatkan uang;
- c. Pengemis kontemporer continue terbuka: hidup dengan peluang, mereka masih memiliki alternatif pilihan, karena memiliki keterampilanlain yang dapat mereka kembangkan untuk menjamin hidupnya. Hanya saja keterampilan tersebut tidak dapat berkembang, karena tidak menggunakan peluang tersebut dengan sebaik-baiknyaatau karena kekurangan potensi sumber daya untuk dapat mengembangkan peluang tersebut;
- d. Pengemis kontemporer temporer: hidup musiman, pengemis yang hanya sementara dan bergantung pada kondisi musim tidak dapat diabaikan keberadaannya. Jumlah mereka biasanya meningkat jika menjelang hari raya. Daya dorong daerah asalnya karena musim kemarau atau gagal panen menjadi salah satu pemicu berkembangnya kelompok ini;

- e. Pengemis berencana: berjuang dengan harapan, pengemis yang hidup berjuang dengan harapan pada hakikatnya adalah pengemis yang sementara (kontemporer). Mereka mengemis sebagai sebuah batu loncatan untuk mendapatkan pekerjaan lain setelah waktu dan situasinya dipandang cukup.

Kelompok-kelompok tertentu yang mengalami diskriminasi dalam suatu masyarakat, seperti masyarakat kelas sosial ekonomi rendah. Keadaan dan perilaku mereka yang berbeda dari keumuman seringkali dipandang sebagai “*deviant*” (menyimpang). Menurut Edi Suharto,⁶ mereka seringkali kurang dihargai dan bahkan dicap sebagai orang yang malas, lemah, yang disebabkan oleh dirinya sendiri. Padahal ketidakberdayaan mereka merupakan akibat dari adanya kekurangadilan dan diskriminasi dalam aspek-aspek kehidupan tertentu. Namun terlepas dari hal itu sebenarnya apa yang mereka lakukan merupakan salah satu dampak dari masalah sosial dan tidak terbentuknya sistem sosial. Sistem sosial sendiri terbentuk dari interaksi yang dilakukan oleh individu. Masyarakat adalah sistem sosial dengan tingkat independensi tertentu dalam mencukupi kebutuhan-kebutuhannya. Tingkat independensi yang abosolut sebetulnya tidak ada, oleh karena itu bertentangan dengan kedudukannya sebagai suatu sub sistem yang harus berhubungan dengan lingkungannya. Dengan demikian yang dimaksud dengan independensi adalah adanya stabilitas dalam hubungan pertukaran dengan

⁶ *Ibid.*, hlm. 61.

lingkungannya, serta kemampuan untuk mengontrol pertukaran itu demi kelancaran jalannya usaha pemenuhan kebutuhan masyarakat sendiri.⁷

Selain masalah sistem sosial, juga disebabkan masalah penegakan hukum dan nilai-nilai serta norma-norma di dalam masyarakat. Hukum memiliki hubungan timbal balik dengan masyarakatnya, karena hukum itu sendiri merupakan sarana pengatur masyarakat dan bekerja di dalam masyarakat. Seiring dengan berjalannya waktu hukum semakin berkembang dan begitu pula dengan masyarakatnya, penegakan hukum harus sesuai dengan Undang-Undang dan peraturan yang berlaku harus ditegakkan. Hubungan antara perkembangan hukum dengan perkembangan masyarakat masyarakat sebagaimana diuraikan oleh H. L. A. Hart. Hart memperkenalkan adanya dua tipe masyarakat yaitu⁸ tipe masyarakat yang didasarkan atas *primary rules of obligation* dan *secondary rules obligation*. Di dalam masyarakat tipe yang pertama menurut Hart, kita tidak menemukan peraturan yang terperinci dan resmi. Disini tidak dijumpai adanya diferensiasi dan spesialisasi badan-badan penegak hukum. hal ini disebabkan masyarakatnya masih merupakan komunitas kecil yang di dasarkan atas kekerabatan, mekanisme kontrol sosial yang demikian, bagi kelompok masyarakat ini, dianggap sudah dapat berfungsi secara efektif. Sedangkan pada tipe masyarakat yang kedua, sudah ditemui adanya diferensiasi dan institusionalisasi di bidang

⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, cet. ke-3 (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 26.

⁸ *Ibid.*, hlm. 49.

hukum, seperti *rules of recognition* yang menentukan apa yang merupakan hukum, *rule of change* yaitu bagaimana melakukan perubahan, dan *rules of adjudication* yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa.

Dengan dikemukakannya dua model masyarakat oleh Hart maka dapat dikatakan bahwa perkembangan masyarakat ikut menentukan tipe hukum mana yang berlaku. Hubungan fungsional antara keduanya merupakan dasar bagi penegakan hukum.⁹

B. Pengertian Anak

Menurut R.A. Kosnan “Anak-anak yaitu manusia muda dalam umur muda jiwa dan perjalanan hidupnya karena mudah terpengaruh untuk keadaan sekitarnya”.¹⁰ Oleh karena itu anak-anak perlu diperhatikan secara sungguh-sungguh. Akan tetapi, sebagai makhluk sosial yang paling rentan dan lemah, ironisnya anak-anak justru sering kali di tempatkan dalam posisi yang paling dirugikan, tidak memiliki hak untuk bersuara, dan bahkan mereka sering menjadi korban tindak kekerasan dan pelanggaran terhadap hak-haknya.¹¹

Anak menurut kamus besar bahasa Indonesia yang dapat ialah keturunan, yang berarti dari seorang pria dan seorang wanita yang melahirkan keturunannya, yang mana keturunan tersebut secara biologis berasal dari sel telur laki-laki yang kemudian berkembang biak di dalam

⁹ *Ibid.*, hlm. 60.

¹⁰ R.A. Koesnan, *Susunan Pidana dalam Negara Sosialis Indonesia* (Bandung: Sumur, 2005), hlm. 113.

¹¹ Arif Gosita, *Masalah Perlindungan Anak*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1992), hlm. 28.

rahim wanita berupa suatu kandungan dan kemudian wanita tersebut pada waktunya nanti akan melahirkan keturunan.¹²

Di dalam perspektif sosiologi memandang bahwa anak merupakan bagian dari masyarakat. Dimana keberadaan anak sebagai bagian yang berinteraksi dengan lingkungan sosialnya, baik dengan keluarga, komunitas, atau masyarakat pada umumnya. Sosiologi menjelaskan tugas atau peran yang oleh pada anak pada masa perkembangannya yaitu:¹³

- 1) Pada usia 5-7 tahun, anak mulai mencari teman untuk bermain;
- 2) Pada usia 8-10 tahun, anak mulai serius bersama-sama dengan temannya lebih akrab lagi;
- 3) Pada usia 11-15 tahun, anak menjadikan temannya menjadi sahabatnya.

Di Indonesia sendiri terdapat beberapa definisi mengenai anak, baik itu dari segi hukum pidana maupun hukum perdata yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak; Pasal 1 angka 1 menjelaskan mengenai pengertian anak, anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.¹⁴

¹² M. Muslimah, "Anak yang berhadapan dengan hukum," http://repository.Unisba.ac.id/bitstream/handle/123456789/3080/06bab2_Muslimah_10040008055_skr_2016.pdf?sequence=6&isAllowed=y, Akses 5 januari 2018.

¹³ Hartini G Kartasapoetra, *Kamus Sosiologi dan Kependudukan*. (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hlm 53-54.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang perlindungan anak, Pasal 1 angka 1.

2. Anak menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; di jelaskan dalam pasal 330 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, mengatakan orang belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai umur 21 tahun dan tidak lebih dahulu telah kawin. Jadi anak adalah setiap orang yang belum berusia 21 tahun dan belum menikah. Seandainya seorang anak telahh menikah sebelum umur 21 tahun kemudian bercerai atau ditinggal mati oleh suaminya sebelum genap umur 21 tahun, maka ia tetap dianggap sebagai orang yang telah dewasa bukan anak-anak.¹⁵
3. Anak menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana; anak dalam pasal 45 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) adalah anak yang umurnya belum mencapai 16 (enam belas) tahun.
4. Undang-undang Nomor 3 tahun 1979 tentang Pengadilan Anak Jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak;¹⁶ Di dalam Undang-Undang ini mendefinisikan anak atau dapat dikategorikan sebagai anak apabila anak yang telah berumur 12 tahun tetapi belum berumur 18 tahun, serta umur tersebut dibedakan berdasarkan suatu tindak pidana yang dilakukan dibagi menjadi 3 kategori yaitu:
 - a. pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa anak yang berkonflik dengan hukum yang selanjutnya disebut dengan anak adalah anak yang

¹⁵ Subekti dan Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata* (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2002), hlm. 90.

¹⁶ Undang-Undang Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak Pasal 1 angka 3, angka 4, angka 5.

- telah berumur 12 (dua belas) tahun, tetapi belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang diduga melakukan tindak pidana;
- b. Kemudian pada pasal 1 angka 4 disebutkan mengenai anak yang menjadi korban tindak pidana yang selanjutnya disebut anak korban adalah anak yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang disebabkan oleh tindak pidana;
 - c. Dalam pasal 1 angka 5 disebutkan juga bahwa anak yang menjadi saksi adalah anak yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang di dengar, dilihat, dan/atau dialaminya sendiri.
5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Menurut Undang-Undang Hak Asasi Manusia (HAM); Mengenai pengertian Anak tersirat dalam pasal 1 angka 5 adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya.¹⁷
6. Undang-Undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan anak; Dalam pasal 1 angka 2 yang dikategorikan sebagai anak adalah seseorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun dan belum pernah kawin

¹⁷ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 1 angka 5.

Batasan umur anak tergolong sangat penting, pembatasan pengertian anak menurut beberapa ahli yakni sebagai berikut:

Menurut Bisma Siregar, dalam bukunya menyatakan: dalam masyarakat yang sudah mempunyai hukum tertulis diterapkan batasan umur yaitu 16 tahun atau 18 tahun ataupun usia tertentu yang menurut perhitungan pada usia itulah si anak bukan lagi termasuk atau tergolong anak tetapi sudah dewasa.¹⁸

Menurut Sugiri sebagai mana yang dikutip dalam buku karya Maidi Gultom mengatakan bahwa: selama di tubuhnya masih berjaan proses pertumbuhan dan perkembangan, anak itu masih menjadi anak dan baru menjadi dewasa bila proses perkembangan dan pertumbuhan itu selesai, jadi batas umur anak-anak adalah sama dengan permulaan menjadi dewasa, yaitu umur 18 tahun untuk wanita dan 21 tahun untuk laki-laki.¹⁹

Berdasarkan paparan beberapa pendapat ahli mengenai pengertian dan batasan anak di atas yang cukup bervariasi tersebut, sekiranya menjadi perlu untuk menentukan dan menyepakati batasan umur anak secara jelas dan lugas agar nantinya tidak terjadi permasalahan yang menyangkut batasan umur anak itu sendiri. Dalam ruang lingkup Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia serta Undang-Undang tentang Perlindungan Anak sendiri telah ditetapkan bahwa anak adalah seseorang yang belum

¹⁸ Bisma Siregar, *Keadilan Hukum dalam Berbagai Aspek Hukum Nasional* (Jakarta: Rajawali, 1986), hlm. 105

¹⁹ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak*, cet. ke-2 (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hlm. 32.

mencapai usia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan, dan belum pernah menikah

a. Hak-hak anak

Anak adalah amanat Allah SWT yang harus senantiasa dijaga dan dipelihara apapun dan bagaimanapun statusnya, pada dirinya telah melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi, namun pada kenyataannya masih banyak anak yang terlantar, tidak mendapat kehidupan yang layak, kurangnya pendidikan, kurangnya kasih sayang orang tua bahkan ada yang menjadikan anak sebagai korban tindak kekerasan baik dari orang tua kandung sendiri maupun orang lain, anak yang memiliki kehidupan yang tidak menentu, masa depan yang tidak jelas dan rentan terhadap berbagai upaya eksploitasi oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab, sehingga dalam hal ini banyak upaya yang harus dilakukan sebagai bentuk perlindungan terhadap anak. Oleh karena itu sebagai orang dewasa sudah seharusnya melindungi dan menjaga mereka dari berbagai macam bentuk ancaman eksploitasi maupun diskriminasi, dan memberikan pendidikan dan pengetahuan yang selayaknya agar terpenuhi hak dan kewajibannya.

Islam mengatur mengenai hak-hak anak dimana haknya harus terpenuhi dan dijaga oleh orang tua ataupun orang lain yang ada disekitarnya hak-haknya diantaranya adalah:

a. Hak mendapatkan perlindungan; hak anak yang paling utama adalah

- mendapatkan perlindungan terutama dari segala situasi dan kondisi yang tidak menguntungkan yang dapat membuat anak menjadi terlantar atau membuatnya menjadi manusia yang dimurkai tuhan;
- b. Hak untuk hidup; hak ini merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan hak eksistensi manusia, yaitu hak asasi, dimana hak tersebut telah melekat semenjak lahir dimuka bumi ini;
 - c. Hak anak-anak terhadap pengasuhan yang baik; sudah sepantasnya orang tua memberikan pola pengasuhan yang baik terhadap anak-anaknya, dan mampu menafkahi anak-anaknya;
 - d. Hak anak-anak mendapatkan keadilan dan persamaan dalam interaksi; keadilan dan persamaan dalam pandangan islam menjadi sesuatu yang sangat penting bagi pertumbuhan anak, keadilan dan persamaan dalam hal ini bukan dalam artian ketika kebutuhan anak perempuan disamakan dengan kebutuhan anak laki-laki, namun yang dimaksud dengan keadilan dan persamaan adalah menempatkan sesuatu pada porsinya masing-masing;
 - e. Hak mendapatkan pendidikan; mendidik anak sangat penting, pendidikan yang paling utama adalah pendidikan yang diberikan dirumah terutama pendidikan mengenai agama dan pendidikan budi pekerti akhlaqul karimah.

PBB melalui pembentukan Konvensi Hak Anak telah memposisikan anak sebagai subyek hukum yang memerlukan

perlindungan atas hak-hak yang dimilikinya.²⁰ Prinsip-prinsip dasar Konvensi Hak-Hak Anak yang dipegang dalam upaya pemenuhan hak anak antara lain:

- a. Prinsip non diskriminasi;
- b. Yang terbaik bagi anak;
- c. Hak hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan anak;
- d. Menghargai pandangan anak.

sehingga dapat dirumuskan bahwa hak-hak anak adalah sebagai berikut:

- a) Hak dan kebebasan sipil;
- b) Hak atas lingkungan keluarga;
- c) Hak atas kesehatan dan kesejahteraan dasar;
- d) Hak atas pendidikan, waktu luang dan kegiatan budaya;
- e) Hak atas perlindungan khusus;

C. Eksploitasi Anak Untuk Mengemis

Fenomena pengemis dengan membawa bayi merupakan suatu bentuk pelanggaran terhadap hukum dan norma-norma yang ada di dalam masyarakat, anak yang dibawa untuk mengemis merupakan anak rawan. Anak rawan adalah sebuah istilah untuk menggambarkan kelompok anak-anak yang karena situasi, kondisi, dan tekanan-tekanan kultur maupun

²⁰ Muhadar, *Perlindungan Saksi dan Korban dalam sistem peradilan pidana* (Surabaya: Putra media nusantara, 2009), hlm.72.

struktur yang menyebabkan tidak terpenuhi serta sering terjadi pelanggaran terhadap hak-haknya²¹

Berdasarkan dokumen PBB, beberapa situasi yang dianggap rawan bagi anak sehingga membutuhkan perlindungan khusus, yaitu:

- a. Jika anak berada dalam lingkungan di mana hubungan antara anak dan orang-orang sekitarnya, khususnya orang-orang dewasa, penuh dengan kekerasan atau cenderung tidak peduli (menelantarkan);
- b. Jika anak berada dalam lingkungan yang sedang mengalami konflik senjata;
- c. Jika anak berada dalam ikatan kerja, baik informal maupun formal, dimana kepentingan perkembangan dan pertumbuhan anak-anak itu kemudian tidak memperoleh perhatian dan perlindungan yang memadai;
- d. Jika anak melakukan pekerjaan yang mengandung resiko kerja tinggi;
- e. Jika anak terlibat dalam penggunaan zat psikoaktif;
- f. Jika anak karena kondisi fisik, latar belakang budaya, sosial ekonomi maupun politis orangtuanya rentan terhadap berbagai perlakuan diskriminatif;
- g. Jika anak yang karena status sosial perkawinannya rentan terhadap tindakan diskriminatif;

²¹ Bagong Suyanto, *Masalah Sosial Anak* (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2010), hlm. 4

- h. Jika anak sedang berhadapan dan mengalami konflik dengan hukum dan harus berurusan dengan aparat penegak hukum beserta semua pranatanya.²²

Eksplotasi adalah pemanfaatan untuk keuntungan sendiri dengan cara penghisapan, pemerasan dan lain sebagainya. Ekonomi adalah pemanfaatan uang, tenaga, dan waktu yang berharga.²³ Eksplotasi ekonomi adalah pemanfaatan yang dilakukan secara sewenang-wenang dan berelbihan terhadap anak untuk kepentingan ekonomi semata-mata tanpa mempertimbangkan rasa kepatutan, keadilan serta kompensasi kesejahteraan terhadap anak.²⁴ Hak anak adalah bagian dari Hak Asasi Manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara.

Eksplotasi terhadap anak merupakan tindakan yang melampaui batas dan tidak berperikemanusiaan. Setiap eksploitasi yang dilakukan oleh orang tua tentunya akan menimbulkan akibat-akibat terhadap anak, yaitu kehilangannya hak anak berkembang. Dengan usianya yang masih di bawah umur apa yang dilakukan oleh orang tua terhadap anaknya akan mempengaruhi tumbuh kembang baik itu dari segi biologis maupun psikisnya, selain itu perilaku anakpun akan sedikit menyimpang karena terbiasa terhadap dunia jalanan, dengan demikian apa yang mereka lihat ketika mereka berada di jalan, akan menjadi kebiasaan di masa mendatang.

²² Konvensi Hak-Hak Anak Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1989.

²³ Amin Suprihatini, *Perlindungan Terhadap Anak*, cet. Ke-1 (Klaten: Cempaka Putih, 2008), hlm. 67.

²⁴ Benedhicta Desca Prita Octalina, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Korban Eksploitasi Ekonomi*, Jurnal Skripsi Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm 25-27.

D. Pengertian Hukum dan Kesadaran Hukum

Hukum merupakan salah satu instrumen yang digunakan untuk mengatur tingkah laku masyarakat dalam pergaulan hidupnya. Secara sosiologi hukum mengandung berbagai unsur antara lain rencana-rencana tindakan atau perilaku, kondisi dan situasi tertentu.

Definisi hukum pada umumnya telah banyak di definisikan oleh para ahli dengan pendapatnya masing-masing, seperti pendapat dari Abdul Manan:

“Hukum adalah suatu rangkaian peraturan yang menguasai tingkah laku dan perbuatan tertentu dari manusia dalam hidup bermasyarakat. Hukum itu sendiri mempunyai ciri yang tetap yakni hukum merupakan suatu organ peraturan-peraturan abstrak, hukum untuk mengatur kepentingan-kepentingan manusia, siapa saja yang melanggar hukum akan dikenakan sanksi sesuai dengan apa yang telah ditentukan”²⁵

S.M Amin, seorang ahli hukum juga mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

“Hukum adalah kumpulan-kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi itu disebut hukum dan tujuan hukum itu adalah mengadakan ketertiban dalam pergaulan manusia, sehingga keamanan dan ketertiban terpelihara”²⁶

Sedangkan menurut Sudikno Mertokusumo:

“ hukum itu bukanlah merupakan tujuan, tetapi sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non-yuridis dan berkembang karena rangsangan dari luar hukum. Pada umumnya, hukum adalah

²⁵ Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum* (Jakarta: Kecana, 2006), hlm. 2.

²⁶ C.S.T Kamsil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1992), hlm 11.

keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaedah-kaedah daam suatu kehidupan bersama”²⁷

keseluruhan peraturan yang yang dimaksud adalah tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaedah mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah hukum.

Hukum dapat mencapai tujuannya jika terjadi keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan, atau keserasian antara kepastian yang bersifat umum (objektif) dan penerapan keadilan secara khusus yang bersifat subjektif, karena pada dasarnya fungsi hukum adalah untuk menertibkan dan mengatur pergaulan dalam masyarakat serta menyelesaikan masalah-masalah yang timbul. Selain itu, hukum juga berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial dan sarana untuk melancarkan proses interaksi sosial.²⁸

Peranan yang dilakukan oleh hukum untuk menimbulkan perubahan di dalam masyarakat dapat dilakukan baik secara langsung dan tidak langsung. Perundang-undangan dapat dilihat sebagai suatu aktivitas

²⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2005), hlm. 40.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: CV. Rajawali, 1982), hlm.59.

yang bersifat formal juridis sebagai suatu aktivitas untuk merumuskan secara tertib, menurut prosedur yang telah ditentukan mengenai apa yang menjadi kehendak masyarakat. Melihat kedudukan dan peranan yang diberikan oleh masyarakat kepada lembaga, maka akan terdapat hubungan timbal balik antara lembaga dan aktivitas perundang-undangan dengan masyarakat.²⁹

Penegakan hukum pada dasarnya tidak dapat berdiri sendiri karena mempunyai hubungan yang erat dengan masyarakat. Kesadaran hukum berkaitan dengan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam suatu masyarakat. Oleh karena itu, masalah kesadaran hukum yang ada di Indonesia perlu dikaji secara mendalam.

Masalah kesadaran hukum timbul di dalam proses penerapan dari hukum positif tertulis. Tidak ada hukum yang mengikat warga-warga masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukumnya. Apabila pembuat hukum menertibkan peraturan-peraturan yang tidak cocok dengan kesadaran atau perasaan masyarakat maka akan menimbulkan reaksi-reaksi yang negatif dari masyarakat. Semakin besar pertentangan antara peraturan dengan kesadaran tersebut maka semakin sulit untuk menerapkannya. Dalam kesadaran hukum tidak terlepas dari konsepsi yang bersumber dari kebudayaan hukum dengan kegunaan untuk mengetahui perihal nilai-nilai terhadap prosedur hukum maupun substansinya. Konsepsi kebudayaan hukum lebih tepat karena kesadaran

²⁹ Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 1986), hlm. 117.

hukum banyak sekali berkaitan dengan perasaan yang seringkali dianggap sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan antara hukum dengan pola-pola perilaku manusia dalam masyarakat.

Menurut P. Scholten yang dikutip oleh Soerjono Soekanto dalam bukunya, bahwa kesadaran hukum lebih didasarkan pada kesadaran yang dianggap sebagai mediator antara hukum dengan perilaku manusia, baik secara individual maupun bersama-sama. Sehingga dapat disimpulkan bahwa, kesadaran hukum sebenarnya merupakan nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan.³⁰

Kesadaran hukum dikaitkan dengan tingkah laku masyarakat, karena menjadi titik tolak perhatian adalah manusia sendiri sebagai masyarakat. Kesadaran hukum banyak dihubungkan dengan perilaku masyarakat demi tujuan masyarakat itu sendiri, hal ini akan tampak perilaku masyarakat itu melaksanakan atau mempraktekkan kesadaran hukum di dalam dirinya, yaitu pelaksanaan aturan, ketentuan perundang-undangan dalam kaitannya dengan moral dan etika sesuai dengan adat dan kebiasaan.

Berbicara tentang kesadaran hukum tidak terlepas dari tujuan hukum itu sendiri, karena tujuan hukum mendukung perkembangan martabat manusia, sehingga tujuan hukum secara konkret adalah melindungi setiap manusia dan seluruh masyarakat. Inti dari semua itu

³⁰ *Ibid.*, hlm. 152.

adalah hukum dibentuk untuk mengayomi masyarakat, demi penghormatan terhadap kodrat dan martabat manusia.

E. Pemerintah Dan Masyarakat

Pemerintah adalah badan yang memproses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen produk-produk pemerintahan akan pelayanan publik dan civil.³¹ Dengan demikian konsep tentang pemerintahan berkaitan dengan:³² a). badan-badan publik yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute penyediaan jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi; b). Pemerintah dalam arti luas yang meliputi konsep *trias politica* (eksekutif, legislatif, dan yudikatif); c). tingkatan pemerintah yang mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.

Praktik berpemerintahan juga tidak lepas dari gejala sosial. Emile Durkheim memperkenalkan pendekatan fungsionalisme yang berupaya menelusuri fungsi berbagai elemen sosial sebagai pengikat sekaligus pemelihara keteraturan sosial. Di dalam bukunya *rule of sociological method*, Durkheim menegaskan bahwa bidang yang harus dipelajari sosiologi adalah fakta sosial, yaitu fakta yang berisikan cara bertindak, berfikir dan merasakan yang mengendalikan individu tersebut. Fakta sosial adalah cara bertindak, yang telah baku ataupun tidak, yang dapat melakukan pemaksaan dari luar terhadap individu. Sehingga fakta sosial

³¹ I Nyoman Sumaryadi, *Sosiologi Pemerintahan: Dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, Dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, cet. ke-2 (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2013), hlm.20.

³² *Ibid.*, hlm. 40.

tersebut mengendalikan dan memaksa individu, karena bila individu melanggarnya ia akan terkena sanksi.³³

Kemudian konsep dan teori yang sering diadopsi dalam ilmu pemerintahan berkaitan dengan birokrasi. Weber menegaskan bahwa sosiologi merupakan ilmu yang berupaya memahami tindakan sosial, pemikiran sosiologi yang dilahirkan Weber adalah konsep *ideal type* (tipe ideal) birokrasi modern dimana tipe ideal itu melekat dalam struktur organisasi rasional dengan prinsip rasionalitas yang bercirikan pembagian kerja, pelimpahan wewenang, impersonalitas, kualifikasi teknis, dan efisiensi.³⁴

Dengan demikian pemenuhan kebutuhan yang diperintahkan jasa publik dan layanan sipil merupakan fungsi utama dari pemerintah. Hak dan kebutuhan harus dilindungi dan dipenuhi pemerintah. Begitupun sebaliknya dengan masyarakat ketika hak dan kebutuhannya telah terpenuhi maka harus menjalankan kewajibannya yaitu mematuhi dan mentaati segenap peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah. Kebutuhan manusia bermacam-macam ada yang bisa dipenuhi sendiri, ada yang dipenuhi oleh pasar, menimbulkan konflik, ketidakadilan bahkan tidak terpenuhi sama sekali.³⁵

Pemenuhan akan perlindungan dan kebutuhan tersebut tunduk di bawah hukum alam, yaitu kelangkaan (*the law of scarcity*) sehingga terbentuk kesenjangan yang tajam antara penawaran alat pemenuh

³³ *Ibid.*, hlm. 23.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 24.

³⁵ *Ibid.*, hlm 25.

kebutuhan dengan permintaan atau kebutuhan. Untuk mengurangi kesenjangan itu adalah peningkatan nilai setiap sumber daya buatan sebagai penghasil alat pemenuh kebutuhan setinggi-tingginya. Namun jika peningkatan nilai itu berlangsung begitu saja tanpa aturan, maka akan timbul dua hal yaitu ketidakadilan pada gilirannya, kerusakan sumber daya itu sendiri. Di samping itu, dalam suatu kondisi, sebagian kebutuhan dapat dipenuhi oleh manusia (individu atau masyarakat) itu sendiri, tetapi sebagian lain tidak. Jika kondisi ini dibiarkan, orang yang memiliki sumber daya bertambah kaya, orang yang tidak punya semakin melarat.

BAB III

GAMBARAN UMUM WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN PENYEBARAN PENGEMIS

Di dalam bab ini membahas mengenai gambaran umum wilayah yogyakarta terkait dengan penyebaran pengemis, kinerja pengemis.

A. Gambaran Umum Penyebaran Pengemis

Persaingan kehidupan di perkotaan semakin ketat, individu yang tidak dibekali dengan keahlian dan keterampilan akan menjadi komunitas yang terpinggirkan. Masyarakat kota kelas bawah sangat merasakan kerasnya hidup diperkotaan baik itu dalam hal pemenuhan kehidupan sandang maupun pangan sehingga bisa dikatakan sebagai suatu bentuk masalah kesejahteraan sosial. Setiap manusia mempunyai keinginan untuk memiliki kehidupan yang layak dan serba berkecukupan. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut mereka melakukan berbagai cara bahkan dengan cara yang menyimpang sekalipun, misalnya turun kejalan untuk meminta-minta berharap belas kasihan dari orang lain.

Berdasarkan data dari Dinsos DIY di dalam laporan hasil pemutakhiran data PMKS dan PSKS tahun 2017 membagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial kedalam 25 (dua puluh lima) bentuk yaitu:

1. Anak berhadapan dengan hukum;
2. Anak balita terlantar;
3. Anak dengan kedisabilitas;

1. Anak jalanan;
2. Anak korban tindak kekerasan;
3. Anak memerlukan perlindungan khusus;
4. Anak terlantar;
5. Bekas warga binaan lembaga pemasyarakatan;
6. Fakir miskin;
7. Gelandangan;
8. Korban bencana sosial;
9. Keluarga bermasalah sosial psikologis;
10. Kelompok minoritas;
11. Korban penyalahgunaan napza;
12. Korban *trafficking*;
13. Korban tindak kekerasan;
14. Lanjut usia terlantar;
15. Orang dengan HIV/AIDS;
16. Penyandang disabilitas;
17. Pemulung;
18. Pengemis;
19. Pekerja migran bermasalah sosial;
20. Perempuan rawan sosial ekonomi;
21. Tuna susila;

Berdasarkan data hasil pemutakhiran Data Penyandang Masalah Kesejahteraan sosial (PMKS) dan potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS) tahun 2017 secara keseluruhan adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Hasil Pendataan PMKS dan PSKS tahun 2017

No	Jenis PMKS	Jumlah
1	Anak Berhadapan Hukum	219 Anak
2	Anak Balita Terlantar	1309 Anak
3	Anak Dengan Kedisabilitas	2983 Anak
4	Anak Jalanan	348 Anak
5	Anak Korban Tindak Kekerasan	11 Anak
6	Anak Memerlukan perlindungan Khusus	101 Anak
7	Anak Terlantar	13960 Anak
8	Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan	170 Orang
9	Fakir Miskin	367.540 Keluarga
10	Gelandangan	236 Orang
11	Korban Bencana Alam	433 Orang
12	Korban Bencana Sosial	29 Orang
13	Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis	4.943 Orang
14	Kelompok Minoritas	1.168 Orang

15	Korban Penyalahgunaan Napza	500 Orang
16	Korban Trafficking	2 Orang
17	Korban Tindak Kekerasan	829 Orang
18	Lanjut Usia Terlantar	45.765 Orang
19	Orang dengan HIV/AIDS	3104 Orang
20	Penyandang Disabilitas	26.547 Orang
21	Pemulung	511 Orang
22	Pengemis	170 Orang
23	Pekerja Migran Bermasalah Sosial	361 Orang
24	Perempuan Rawan Sosial Ekonomi	12.405 Orang
25	Tuna Susila	406 Orang

Berdasarkan hasil rekapitulasi data mulai dari tingkat desa/kelurahan serta tingkat kecamatan, dapat diketahui bahwa angka persebaran populasi dari 25 jenis PMKS salah satunya adalah pengemis di masing-masing kabupaten/kota, yaitu sebagai berikut:

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Tabel 2. Penyebaran Pengemis Menurut Kabupaten/Kota tahun 2017 menurut Data PMKS Dan PSKS 2017 Dinas Sosial Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.¹

No	Kabupaten/Kota	Jumlah	Persentase
1	Bantul	25	14,71%
2	Gunung Kidul	60	35,29%
3	Kulon Progo	18	10,59%
4	Sleman	34	20,00%
5	Yogyakarta	33	19,41%
Jumlah		170	

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa penyandang masalah kesejahteraan sosial secara umum terkonsentrasi di Wilayah Kabupaten Gunung Kidul yakni jumlah pengemis sebesar 35,29%, tampak bahwa permasalahan sosial terutama berupa kemiskinan, keterlantaran, ke disabilitas masih cukup dominan di wilayah Gunung Kidul yang mana daerahnya dihuni sebanyak 722.479 jiwa.² Sedangkan untuk Kota Yogyakarta dengan jumlah penduduk sebanyak 417.744 jiwa,³ populasi pengemis di wilayah ini tidak terlalu tinggi hanya 19,41%, namun kota

¹ Laporan hasil pemutakhiran Data PMKS Dan PSKS 2017 Dinas Sosial Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, hlm. 21.

² Data Badan Pusat Statistik 2016.

³ Ibid.

Yogyakarta memiliki persentase yang tinggi untuk jenis permasalahan sosial berupa ODHA (Orang Dengan Hiv/Aids) sebesar 27,67% dan anak yang memerlukan perlindungan khusus sebesar 28,70%.

Kemudian menurut data persebaran pengemis berdasarkan jenis kelamin menurut kabupaten/kota di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah:

Tabel 3. penyebaran pengemis berdasarkan jenis kelamin menurut Data PMKS dan PSKS Tahun 2017 Daerah Istimewa Yogyakarta.

No	Kabupaten/kota	Jenis Kelamin	
		Laki-Laki	Perempuan
1	Bantul	13	12
2	Gunung Kidul	31	29
3	Kulon Progo	11	7
4	Sleman	19	15
5	Yogyakarta	10	23
Jumlah		170	

Sesuai dengan tabel di atas secara umum kebanyakan pengemis lebih di dominasi oleh kaum perempuan di bandingkan dengan kaum laki-laki, perbandingan nya adalah 50,59% : 49,41 %. Dengan demikian berdasarkan hasil pendataan pada tahun 2016 jika dilakukan perbandingan dengan hasil data PMKS 2017, dapat diketahui bahwa pada tahun 2016 jumlah pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta sebanyak 150 orang dan pada tahun 2017 sebanyak 170 Orang, terjadi peningkatan yang cukup signifikan terkait dengan penyebaran pengemis di DIY.

JKD menjelaskan ketika melakukan tindakan operasional yakni razia gabungan dalam upaya penertiban jalanan, penyebaran paling luas terkait dengan penyebaran pengemis:

“pada tahun 2015 dan 2016 paling banyak terdapat di sekitar Ringroad dari Gamping sampai ke Utara, UPN (Universitas Veteran) sampai Barat, hingga daerah Jombor terus ke Utara, dan daerah sekitar Janti. Kenyataan di lapangan petugas menemukan kebanyakan dari pengemis tersebut berasal dari luar Yogyakarta misalnya, dari Purworejo, Magelang, Temanggung, Semarang, bahkan bagi pengemis yang sudah dewasa ada yang berasal dari Sumatera, biasanya mereka tidak membawa identitas, dan terakhir pada tanggal 15 Januari 2018 petugas melakukan operasional razia dan mendapatkan sebanyak 10 orang gelandangan dan pengemis, setelah diringkus kemudian diserahkan kepada Dinas Sosial untuk ditindak lanjuti.”⁴

Sebagian pengemis adalah mereka yang mempunyai masalah kesejahteraan sosial, orang yang mendapat penghasilan dengan cara meminta-minta ditempat umum dan melakukam berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari dermawan jalanan. Kriteria dari seorang pengemis adalah berpakaian kumuh, kumal dan compang camping, berada di tempat-tempat ramai/strategis dan bisa saja memeralat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain.

B. Pengaturan Penanganan Pengemis

Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur secara jelas dan tegas mengenai pelarangan terhadap pengemis dalam bentuk apapun bukan hanya bagi yang melakukan perbuatan mengemis namun juga bagi yang memberi, kebijakan tersebut termuat dalam Peraturan Daerah Daerah

⁴ Wawancara dengan JKD, laki-laki umur 40 tahun (nama disamarkan karena alasan kode etik), Yogyakarta, Tanggal 16 Januari 2018.

Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2014 tentang penanganan Gelandangan dan Pengemis (GePeng). Pada konsideran menimbang pemerintah mempunyai kewajiban untuk menjamin memajukan kesejahteraan setiap warga negara serta melindungi kelompok-kelompok masyarakat yang rentan, artinya pemerintah mempunyai hak penuh terhadap pemenuhan kesejahteraan bagi masyarakat terutama masyarakat bagian ekonomi kelas bawah dan yang mempunyai masalah sosial.

Menurut PERDA ini bahwa gelandangan dan Pengemis adalah masyarakat rentan yang hidup dalam kemiskinan, kekurangan, keterbatasan, kesenjangan dan hidup tidak layak serta tidak bermartabat, sehingga dalam hal penanganannya perlu dilakukan dengan langkah-langkah yang efektif, terpadu dan berkesinambungan serta memiliki kepastian hukum dan memperhatikan harkat dan martabat kemanusiaan, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan ketertiban umum.

Penanganan pengemis harus berdasarkan pada asas penghormatan pada martabat dan harga diri, non diskriminasi, non kekerasan, keadilan, perlindungan, kesejahteraan, pemberdayaan, kepastian hukum.⁵ Dalam hal ruang lingkup, pengaturan mengenai penanganan gelandangan dan pengemis ini meliputi pada penyelenggaraan dan prosedur penanganan gelandangan dan pengemis, peran serta masyarakat, pembiayaan, larangan, ketentuan pidana dan ketentuan penyidikan.⁶

⁵ Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2014, Pasal 2.

⁶ Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2014, Pasal 4.

Dalam hal ini peran pemerintah sangat dibutuhkan terutama para aparaturnya penegak hukum dan organisasi yang terkait, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL-PP) mempunyai tugas untuk penertiban dalam masyarakat sesuai dengan tujuan pokok dan fungsinya sebagai bagian aparaturnya penegak hukum. Dasar hukum tentang tugas dan tanggung jawab Satpol-PP adalah Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja yang disahkan pada tanggal 6 Januari 2010.

Satpol-PP merupakan bagian dari perangkat daerah di bidang penegakan Perda, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Satpol-PP mempunyai tugas menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat. Satpol-PP juga mempunyai wewenang:

- a. Melakukan tindakan penertiban nonyustisial⁷ terhadap warga masyarakat, aparaturnya, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan Kepala Daerah;
- b. Menindak⁸ warga masyarakat, aparaturnya, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. Memfasilitasi dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat;

⁷ Tindakan penertiban Non Yustisial adalah tindakan yang dilakukan oleh Polisi Pamong Praja dlamrangka menjaga dan/atau memulihkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat terhadap pelanggaran Perda dan/atau Peraturan Kepala Daerah dengan cara yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak sampai proses peradilan.

⁸ Yang dimaksud dengan menindak adalah melakukan tindakan hukum terhadap pelanggaran Perda untuk diproses melalui peradilan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

- d. Melakukan tindakan penyelidikan⁹ terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah;
- e. Melakukan tindakan administratif¹⁰ terhadap warga masyarakat, aparatur atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.¹¹

Sedangkan Dinas Sosial dalam hal ini pun juga mempunyai tugas penting dalam menangani pengemis ini, Dasar Hukumnya adalah Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas dan Unit pelaksana Teknis pada Dinas Sosial, terkait dengan tugas dan fungsinya disebutkan pada bab III Pasal 3 yakni “dinas sosial mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan Daerah di bidang sosial dan kewenangan dekosentrasi serta tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah” kemudian dilanjutkan lagi pada ayat 2 mengenai fungsi dinas sosial yaitu: a) penyusunan program dan pengendalian di bidang sosial; b) perumusan kebijakan teknis bidang sosial; c) pengelolaan rehabilitasi dan perlindungan sosial, bantuan dan jaminan sosial, pengembangan sosial serta partisipasi sosial masyarakat; d). pemberian fasilitasi penyelenggaraan sosial kabupaten/kota; e).

⁹ Yang dimaksud dengan tindakan penyelidikan adalah tindakan Polisi Pamong Praja yang tidak menggunakan upaya paksa dalam rangka mencari data dan informasi tentang adanya dugaan pelanggaran Perda dan/atau Peraturan Kepala Daerah, antara lain mencatat, mendokumentasi atau merekam kejadian/keadaan, serta meminta keterangan.

¹⁰ Yang dimaksud tindakan Administratif adalah tindakan berupa pemberian surat pemberitahuan, surat teguran/surat peringatan terhadap pelanggaran Perda dan/atau Peraturan Kepala Daerah.

¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010, Pasal 3 angka 1, Pasal 4, Pasal 6.

Pelaksanaan pelayanan umum sesuai dengan kewenangannya; f).pemberdayaan sumberdaya dan mitra kerja di bidang sosial; g). Pemanfaatan nilai-nilai, norma dan tradisi luhur dalam penanganan masalah sosial; h). Pelaksanaan kegiatan ketatausahaan; i). Penyusunan laporan pelaksanaan tugas dinas; dan j). Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dalam hal penanganan Satpol-PP sebagai petugas yang menjalankan tindakan operasional untuk melakukan penertiban di lapangan, sedangkan Dinas Sosial sebagai aparatur pemerintahan yang melakukan rehabilitasi bagi pengemis yang terjaring razia oleh Satpol-PP. Rehabilitasi yang dilakukan oleh dingsos berupa rehabilitasi berbasis pendidikan, rehabilitasi berbasis sosial tuna karya, rehabilitasi berbasis sosial eksitorik, rehabilitasi berbasis sosial wanita karya, rehabilitasi berbasis sosial anak yang bermasalah dengan hukum. Selain dua instrumen penegak hukum tersebut diperlukan juga peran dari organisasi kemanusiaan lainnya untuk membantu pemerintah dalam memberikan edukasi kepada mereka yang mempunyai masalah kesejahteraan sosial dan masalah ekonomi.

C. Pengaturan Perlindungan Terhadap Anak

Isu terhadap perlindungan anak sangat ramai diperbincangkan belakangan ini, dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang perlindungan anak, menjadi acuan bagi para penegak hukum untuk mencegah pelanggaran terhadap hak anak karena anak adalah aset

bangsa yang sangat berharga yang harus diberi pengampunan dan perlindungan dari berbagai macam kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah yang ramah terhadap anak-anak dengan adanya Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Terhadap anak yang hidup di Jalan. Di dalam PERDA ini lebih memfokuskan terhadap perlindungan anak jalanan, serta peran pemerintah dalam melakukan pencegahan dengan beberapa upaya. Perlindungan adalah segala tindakan untuk menjamin dan melindungi anak dan-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, mendapat perlindungan dari diskriminasi, eksploitasi dan kekerasan melalui serangkaian upaya sehingga anak terentaskan dari kehidupan di jalan.¹² Kehidupan di jalan sangat berbahaya bagi anak-anak yang masih di bawah umur, karena anak di bawah umur rentan terhadap sasaran pengeksploitasian oleh orang dewasa baik itu eksploitasi dari orang lain maupun orang tua kandung mereka sendiri.

Eksplorasi adalah tindakan dengan tidak atau persetujuan korban yang meliputi tetapi tidak terbatas pada pelacuran, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktek serupa perbudakan, penindasan, pemerasan, pemanfaatan fisik, seksual, organ reproduksi atau secara

¹² Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Perlindungan Anak Yang Hidup di Jalan, Pasal 1 angka 3.

melawan hukum memindahkan atau mentransplantasi organ dan/atau jaringan tubuh atau memanfaatkan tenaga atau kemampuan seseorang oleh pihak lain untuk mendapatkan keuntungan baik materiil maupun immateriil.¹³ Pendaaygunaan tenaga orang lain merupakan hal yang melanggar hukum, anak-anak yang masih di bawah umur dipaksa untuk mengemis dibawa berkeliaran di jalan untuk meminta-minta belas kasihan pada dermawan jalanan.

Menurut seorang informan SB, laki-laki berumur 40 tahun:

“jika ada eksploitasi, menyuruh atau mengajak anak untuk berkeliaran di jalan yang berakibat eksploitasi maka sanksinya adalah denda Rp.200juta atau ancaman hukuman 10 tahun lain halnya dengan PERDA Nomor 1 tahun 2014 hanya mendapat ancaman hukuman selama 6 bulan, itulah yang membedakan antara PERDA Perlindungan Anak Jalanan dan Perda Upaya Penanganan Gelandangan dan Pengemis”¹⁴

Terdapat sebuah kasus, ada seorang anak yang berjualan koran di daerah Gramedia atas perintah dari orang tuanya, ayahnya sebagai tukang parkir di seberang jalan gramedia, anak ini berjualan koran dimulai dari jam 19.00 WIB sampai dengan tengah malam, ketika koran yang di jualnya habis uang tersebut diserahkan kepada ibunya yang mengamati dari jauh kerja sang anak, ketika petugas melakukan tindakan operasional yang di dapati ibunya sedang makan dengan lauk yang enak duduk manis sambil menunggu setoran dari anaknya, anak ini merupakan murid di salah satu Sekolah Dasar yang ada di Kota Yogyakarta, ketika petugas

¹⁴ Wawancara dengan SB laki-laki umur 40 tahun (nama disamarkan karena alasan kode etik), Yogyakarta, Tanggal 17 Januari 2018.

menyelidiki ke tempat sekolahnya ternyata benar ketika sekolah anak ini sering mengantuk di dalam kelas karena setiap malam pulang larut dan waktu tidur yang tidak teratur seperti anak-anak lainnya, dan selain itu keluarga anak ini telah banyak mendapat beberapa bantuan dari desa maupun masyarakat.

Selain kasus di atas, petugas juga pernah menangani kasus orang tua yang memeralat anaknya yang terkena penyakit *hydrosepalus* mengemis di sunmor UGM, menurut keterangan ibu ini berasal dari klaten, dan setiap pagi minggu berangkat dari rumah menuju sunmor UGM menggunakan travel, setelah ditelusuri ternyata ibu ini merupakan seorang janda dan suaminya telah meninggal dunia, dan rumahnya lumayan bagus dan mempunyai honda jenis vixion sebanyak 2 unit, anaknya di dandani dan di berikan bedak putih dan duduk di kursi roda agar orang yang melihatnya merasa iba dengan keadaannya, dalam sekali aksinya berhasil memperoleh penghasilan sebanyak Rp.1juta-1,5juta/hari.¹⁵

Kemiskinan, kesenjangan dan kesejahteraan adalah masalah yang tidak ada henti-hentinya yang terjadi di negeri ini, semua orang ingin mempunyai hidup yang layak, untuk mencapai hal tersebut mereka rela melakukan berbagai cara untuk memenuhi kebutuhannya. Pengemis adalah satu dari sekian banyaknya permasalahan kesejahteraan sosial ketika telah melibatkan anak maka akan menjadi hal yang sangat serius

¹⁵ Ibid., wawancara SB.....

dan harus dicegah dan ditangani dengan sebaik-baiknya oleh pemerintah dan organisasi-organisasi kemanusiaan yang terkait lainnya.

D. Praktek Mengemis Membawa Bayi

Cara ini merupakan salah satu trik yang dilakukan pengemis agar orang merasa kasihan kepada bayi atau anak tersebut. Terkadang untuk melancarkan aksinya, pengemis yang menggunakan trik semacam ini akan berbohong dengan mengatakan bahwa bayinya sedang sakit atau belum minum susu. Yang paling mengherankan adalah ada pengemis yang sengaja menyewa anak tetangga ataupun anak sesama pengemis lain untuk dibawa mengemis.

1. Kinerja Pengemis Membawa Bayi

Praktek pengemis dapat dibedakan menjadi 2 bentuk yakni secara individual dan terorganisir, bahkan sampai pada penentuan daerah operasi yang sekiranya terasa aman untuk dilakukan pengemisan. Masing-masing model kinerja ini memiliki kelemahan dan kelebihan salah satu keuntungan model individual adalah kebebasan menentukan daerah operasi dan menggunakan hasil yang diperoleh secara mandiri. Lain halnya dengan mengemis secara kelompok, mulai dari perencanaan, penentuan daerah operasi, teknik yang akan digunakan hingga ditingkat implementasi serta pembagian hasil harus diatur bersama.¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, hlm 23.

Dalam kasus yang penyusun teliti, penyusun pernah bertemu seorang pengemis dengan membawa bayi di tempat photo-copy di daerah Sapen, kira-kira umur pengemis tersebut sekitar kurang lebih 40-an keatas masih tergolong sangat muda, dan anak yang di gendongnya sekitar umur 2 tahunan, pada saat itu penyusun sedang duduk menunggu antrian dan tidak sengaja bertemu dengan pengemis tersebut, lalu penyusun ajak untuk berbincang sebentar mengenai alasan mengemis, dan pengemis tersebut tidak ingin disebutkan namanya, maka dari itu dalam penulisan ini ditulis dengan nama pengemis I. ketika ditanya asalnya beliau mengatakan berasal dari daerah Solo dan sudah beberapa bulan terakhir melakukan kegiatan mengemis seperti itu, karena ditinggal suaminya begitu saja, pengemis tersebut melakukan aksinya mulai dari pukul 09.00 pagi hingga pukul 19.00 WIB dengan cara menyambangi tempat-tempat ramai seperti warung-warung, penulis menanyakan kepada pengemis tersebut alasan kenapa menangis lalu pengemis tersebut menjawab dengan muka yang sedih dan mata yang berkaca-kaca:

“sudah dua hari mbak anak saya tidak minum susu, hanya minum air saja itupun minta ke warung-warung”¹⁷

Setelah pengemis itu pergi kemudian informan selanjutnya seorang laki-laki paruh baya memberitahu penulis mengenai pengemis yang baru saja penulis temui:

¹⁷ Wawancara dengan pengemis I perempuan umur 40 tahun, di sapen pada tanggal 20 Desember 2017.

“perempuan itu memang sering berkeliaran daerah sini mbak, kalo belum dikasih masih berdiri depan pintu atau depan warung sampe dikasih dan anaknya kalau ndak tidur ya nangis, ga tau kenapa tiba-tiba nangis, dicubit atau gimana juga ndak liat, moso anaknya lagi anteng-antengnya tiba-tiba nangis keras terus kalo pas ditanya kenapa ngemis jawabannya itu terus dia mba”.¹⁸

Kemudian kasus lainnya penulis menemukan ketika akan naik Transjogja di terminal Giwangan kemudian tidak sengaja satu bis dengan seorang ibu-ibu dan anaknya yang masih kecil, menggunakan pakaian lusuh dan anak yang dibawanya sekitar umur 3-4 tahun. Penulis mendekatinya untuk sekedar berbincang-bincang, kemudian pengemis ini bercerita sedikit mengenai pekerjaannya pengemis II melakukan operasinya di jalan malioboro setiap hari mulai dari pukul 08.00-21.00 WIB:

*“Saya seorang janda mbak, menikah baru satu tahun sudah ditinggal suami, jarene mau nyari duit tapi ga pulang-pulang sampai sekarang, saya taunya dari temene ngasih tau kalau dia sudah nikah lagi, yo nek ga seperti ini saya dan anak saya gabisa makan, ho’o to mbak”*¹⁹

pengemis ini merupakan seorang janda, dikarenakan suaminya pergi tidak pernah pulang dan sudah menikah lagi, sehingga untuk memenuhi kebutuhannya dan anaknya pengemis II ini rutin mengemis di Malioboro, alasan dia membawa anaknya dikarenakan tidak ada yang mengurus dan mengasuhnya, pengemis ini hanya tinggal bersama dengan anaknya dan sudah tidak tinggal bersama orang tuanya semenjak menikah dikarenakan orang tuanya tidak setuju dengan lelaki pilihannya.

¹⁸ Wawancara dengan SB laki-laki umur 40 tahun, Yogyakarta, tanggal 20 Desember 2017.

¹⁹ Wawancara dengan pengemis II perempuan umur 30 tahun di terminal giwangan, Yogyakarta, tanggal 2 Desember 2017.

2. Dampak Psikologis Anak

Berdasarkan data yang ada dampak bagi pengemis dengan membawa bayi sangat berpengaruh bagi psikologis dan tumbuh kembangnya. Dampak yang akan terjadi antara lain:

- 1) Pertumbuhan fisik termasuk kesehatan secara menyeluruh, kekuatan, penglihatan dan pendengaran karena kurangnya sehat kehidupan dijalan;
- 2) Pertumbuhan kognitif sang anak baik itu melek terhadap huruf, angka, dan memperoleh pengetahuan yang diperlukan untuk kehidupan normal;
- 3) Pertumbuhan emosional termasuk harga diri, ikatan kekeluargaan, perasaan dicintai dan diterima secara memadai;
- 4) Pertumbuhan sosial serta moral termasuk rasa identitas kelompok, kemauan untuk bekerja sama dengan orang lain dan kemauan membedakan antara yang benar dan yang salah.²⁰

Kedua pengemis tersebut sadar akan perbuatan yang mereka lakukan terlarang, dan dapat memberikan dampak besar bagi perkembangan psikis dan psikologis anaknya, namun ada yang memaksanya untuk melakukan hal demikian yaitu selain alasan seorang janda sebatang kara yang tidak mempunyai sanak saudara, juga harus terpenuhinya kebutuhan dan kurangnya kesejahteraan yang didapatkan.

²⁰ Ibid., hlm 27.

3. Faktor yang Menyebabkan Mengemis dan Pengemis Membawa Bayi

1. Faktor Mengemis

Dalam prakteknya ada lima jenis pengemis yang disebabkan karena keterbatasan aset dan sumber ekonomi, rendahnya mutu mental seperti rasa malu dan semangat mandiri yang kurang, dan faktor-faktor yang menjadi penyebabnya mengemis, antara lain:

- a) Mengemis karena yang bersangkutan tidak berdaya sama sekali, mengemis dikarenakan tidak berdaya baik dari segi materi, karena cacat fisik, tidak berpendidikan, tidak punya rumah atau gelandangan, dan orang lanjut usia miskin yang sudah tidak punya saudara sama sekali, dan mengemis menjadi bentuk keterpaksaan dikarenakan tidak ada pilihan lain;
- b) Mengemis menjadi kegiatan ekonomi yang menggiurkan, awalnya melakukan kegiatan mengemis dikarenakan unsur kelangkaan aset ekonomi. Namun setelah beberapa tahun walau sudah memiliki aset produksi atau simpanan bahkan rumah dan tanah dari hasil mengemis tetapi mereka tetap mengemis. Jadi alasan mengemis karena tidak memiliki aset atau ketidakberdayaan ekonomi, untuk tipe ini tidak berlaku lagi, dengan mengemis terasa nyaman sehingga tanpa rasa malu dan tanpa beban moril di depan masyarakatnya;
- c) Mengemis musiman, mengemis dengan tipe ini biasanya banyak terdapat menjelang dan saat bulan ramadhan, hari idul fitri, dan

tahun baru. Biasanya mereka kembali ke tempat asal setelah mengumpulkan uang dalam jumlah tertentu. Namun tidak menutup kemungkinan terjadinya perubahan status dari pengemis temporer menjadi pengemis permanen;

- d) Mengemis karena miskin mental, mereka tidak tergolong miskin sepenuhnya. Kondisi fisik termasuk pakaiannya yang relatif prima. Namun ketika mengemis, posturnya berubah 180 derajat, apakah dilihat dari kondisi luka yang artifisial atau baju yang kumuh atau lusuh, agar membangun rasa belas kasihan orang lain. Pengemis seperti ini tergolong individu yang sangat malas bekerja. Dan potensial untuk menganggap mengemis sebagai bentuk kegiatan profesinya;
- e) Mengemis yang terkoordinasi dalam suatu sindikat, semacam organisasi tanpa bentuk. Dengan dikoordinasi seseorang yang dianggap bos penolong, setiap pengemis “anggota” setia untuk menyeter sebagian dari hasil mengemisnya kepada sindikat, bisa dilakukan harian bisa bulanan. Maka mengemis dianggap sudah menjadi “profesi” sehingga mereka mengatur daerah wilayah operasional dengan anggota-anggota tersendiri.

Sedangkan untuk faktor lainnya, menurut Artidjo Alkostar dalam karya ilmiah herawady, menyebutkan beberapa hal yang menjadi faktor timbulnya pengemis yaitu;²¹

a. Faktor Intern

1. Sifat malas;
2. Faktor fisik;
3. Faktor Psikis atau kejiwaan;
4. Mental yang tidak kuat.

b. Faktor eksternal

1. Faktor ekonomi;
2. Faktor geografi;
3. Faktor sosial;
4. Faktor pendidikan;
5. Faktor psikologis;
6. Faktor kultural;
7. Faktor keluarga dan mental;
8. Kurangnya dasar-dasar agama.

E. Faktor Munculnya Pengemis Membawa Bayi

Ada beberapa faktor yang menyebabkan orangtua mau menggunakan anak sebagai bahan mata pencahariannya atau membawa anak untuk melakukan kegiatan mengemis. Menurut data wawancara dengan bapak soebakir selaku pegawai di Dinas Sosial berikut ini adalah

²¹ Karya Ilmiah Herawady, tahun 2002, hlm 11-13.

faktor-faktor yang menyebabkan munculnya pengemis dengan membawa bayi yaitu sebagai berikut.²²

1. Faktor ekonomi. Kebanyakan dari mereka terpaksa turun kejalan untuk meminta-minta dikarenakan kemiskinan dan tidak terpenuhinya kebutuhan sehingga untuk menarik simpati orang lain agar semakin kasihan menggunakan bayi/anak di bawah umur sebagai alat untuk mengemis;
2. Faktor pendidikan. Biasanya mereka merupakan bagian dari orang-orang yang pernah putus sekolah bahkan tidak sekolah, kurangnya pengetahuan sehingga melakukan segala cara untuk mencari uang agar terpenuhi kebutuhannya;
3. Faktor lingkungan. Lingkungan sekitar sangat berpengaruh terhadap pola tingkah laku di dalam masyarakat baik itu dari segi kebutuhan primer maupun sekunder. Lingkungan yang buruk akan menciptakan kebiasaan dan tingkah laku yang kemungkinan bisa buruk lagi jika tidak bisa mengontrolnya;
4. Faktor budaya. Orang yang mengemis tidak selamanya miskin atau hidup yang tidak berkecukupan, bahkan ada yang kaya dan hidup serba berkecukupan, karena budaya dari nenek moyang mereka terdahulu yang lebih suka meminta dan mengharap belas kasihan orang lain, sehingga pada generasi selanjutnya sudah diajarkan untuk meminta-minta dan diajarkan tangan di bawah lebih baik dari pada

²² Ibid., wawancara.

tangan di atas. Kemudian ketika punya bayi, pengemis banyak membutuhkan biaya salah satunya untuk membeli susu, selain itu penghasilan lebih besar dari pada mengemis biasanya karena bisa mendapatkan penghasilan 2x lipat dari pada biasanya. Maka dari itu pengemis sering kali memanfaatkan bayinya untuk diajak mengemis, karena orang lebih merasa kasihan dan simpatik ketika pengemis tersebut membawa bayinya ditambah lagi jika bayi/anak tersebut menangis dan rewel saat di gendong sehingga dapat mendramatisir keadaan dan orang yang melihatnya semakin kasihan.

BAB IV

TINJAUAN SOSIOLOGIS TERHADAP KASUS PENGEMIS YANG MEMBAWA BAYI/ANAK DI BAWAH UMUR DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Faktor-Faktor Yang Melatarbelakangi Pengemis Menggunakan Bayi/Anak di Bawah Umur Sebagai Alat Untuk Mengemis

Bagi kebanyakan orang, pekerjaan mengemis sebenarnya bukanlah pekerjaan yang mudah karena demi mendapatkan uang mereka harus menahan rasa malu, gengsi, dan bahkan harus menjatuhkan harga diri sebagai manusia. Demi melakukan pekerjaannya, mereka harus berjalan kaki menyusuri jalan hingga berkilo-kilo meter dengan berjemur di bawah terik matahari. Namun demikian sebagian orang memilih melakukan pekerjaan itu karena beberapa alasan dan faktor yang melatarbelakanginya.

Pertama, faktor ekonomi (kemiskinan); Kemiskinan pada hakekatnya merupakan persoalan klasik yang telah ada sejak umat manusia ada. Hingga sampai saat ini belum ditemukan formula penanganan kemiskinan yang dianggap paling jitu dan sempurna. Kemiskinan masih jadi suatu permasalahan yang sangat pelik di Indonesia dan harus diperhatikan oleh pemerintah, pengemis merupakan salah satu bagian dari potret kemiskinan. Secara umum kemiskinan di definisikan sebagai kondisi dimana seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya dalam

rangka menuju kehidupan yang lebih bermartabat. Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan antara lain tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi geografis, gender dan lokasi lingkungan.¹ Kemiskinan adalah suatu standar hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat bersangkutan.²

Dalam perspektif kesejahteraan sosial, kemiskinan merupakan persoalan-persoalan multidimensional yang disebabkan oleh ekonomi-sosial dan individual-struktural. Berdasarkan perspektif ini, ada tiga kategori kemiskinan yang menjadi pusat perhatian pekerjaan sosial yaitu:³

1. Kelompok yang paling miskin (*destitute*) atau yang sering di definisikan sebagai fakir miskin. Kelompok ini secara absolut memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan (umumnya tidak memiliki akses terhadap berbagai pelayanan sosial);
2. Kelompok miskin (*Poor*). Kelompok ini memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan namun secara relatif memiliki akses terhadap pelayanan sosial dasar (misalnya, masih memiliki sumber-sumber finansial, memiliki pendidikan dasar atau tidak buta huruf);

¹ Tulus Tambunan, *Perekonomian Indonesia Beberapa Masalah Penting* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2006), hlm 7.

² Parsudi Suparlan, *Kemiskinan Perkotaan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1995), hlm XI.

³ *Ibid.*, hlm. 148-149.

3. Kelompok rentan (*vulnerable group*). Kelompok ini dapat dikategorikan bebas dari kemiskinan, karena memiliki kehidupan yang relatif lebih baik ketimbang kelompok destitute maupun miskin. Namun sebenarnya kelompok yang sering disebut “*near poor*” (agak miskin) ini masih rentan terhadap berbagai perubahan sosial di sekitarnya. Mereka seringkali berpindah dari status “rentan” menjadi “miskin” dan bahkan “destitute” bila terjadi krisis ekonomi dan tidak mendapat pertolongan sosial.

Dari beberapa kasus yang ditemukan dalam proses pengumpulan data penelitian ini, para pengemis yang membawa bayi termasuk dalam kelompok agak miskin (*near poor*). Kebanyakan dari mereka adalah seorang janda dan hidup hanya mengandalkan dari uang mengemis yang penghasilannya tidak tetap dan bantuan dana sosial dari pemerintah atau dari masyarakat. Dua pengemis yang diwawancarai dalam pengumpulan data penelitian ini bahkan mengaku bahwa dia tidak punya tempat tinggal tetap, dan hidup cuma berdua dengan anaknya. Untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya mereka mengemis di daerah Malioboro dan berjalan dari rumah ke rumah warga dan terkadang masih sering mendapatkan bantuan beras dari lurah setempat.

Keinginan untuk hidup lebih layak dan terpenuhinya segala kebutuhan hidup memaksakan dirinya melakukan berbagai cara agar bisa menghasilkan uang, salah satunya dengan cara mengemis membawa bayi/anak di bawah umur.

ketika penyusun melakukan wawancara kepada salah satu pengemis, dengan berbagai pertanyaan tentang alasan kenapa harus mengemis, pengemis tersebut beralasan bahwa:

“kalau tidak mengemis nanti anak saya gak minum susu mbak, wawanca sebenarnya saya mau ninggalin anak saya dirumah cuma gak ada yang jaga, uang untuk sewa kos aja masih nungguak, gatau bagaimana nanti saya dan anak saya tinggal”.⁴

Sehingga masyarakat pada umumnya melihat fenomena seperti ini merupakan perbuatan yang menyimpang dan melanggar norma-norma yang berlaku di tengah masyarakat.

Menurut data terakhir yakni pada tahun 2017 yang sudah penyusun jelaskan pada bab sebelumnya bahwa jumlah pengemis di DIY sebanyak 170 Orang, jika dibandingkan dengan tahun 2016 pengemis di DIY mengalami peningkatan dimana pada tahun tersebut jumlah pengemis sebanyak 150 orang dan paling banyak terbanyak di daerah Gunung Kidul.

Kemiskinan yang dialami keluarga berdampak negatif pada anak-anaknya, membawa bekerja dengan cara mengemis dirasa oleh kelompok masyarakat seperti ini bisa membantu untuk terpenuhinya kebutuhan sehari-hari⁵ demi kelangsungan hidup ibu dan bayi/anak di bawah umur itu sendiri. Akibat dari kemiskinan tersebut maka dalam kondisi tertentu dan terdesak mendorong terjadinya eksploitasi kepada anak-anak.

⁴ *Ibid.*, wawancara pengemis II.....

⁵ *Ibid.*, Wawancara dengan Pengemis I.....

Kedua, faktor pendidikan; Pendidikan orang tua yang rendah mengakibatkan kurangnya pemahaman terhadap pentingnya pendidikan dan perlindungan terhadap anak. Pengemis yang membawa bayi yang notabenehnya adalah lulusan SD bahkan tidak mengenyam bangku sekolah. Ketidapahaman mereka tentang arti pendidikan inilah yang menyebabkan orang tua mengeksploitasi anaknya.

Orang yang memiliki keterampilan tinggi tentu biasanya lebih mudah untuk mencari pekerjaan, karena perusahaan atau lembaga tertentu biasanya mencari orang yang memiliki kemampuan dan keterampilan sesuai dengan pekerjaan yang ditawarkan. Sedangkan orang yang hanya lulusan SD bahkan tidak pernah sekolah, ketika mereka merantau ke kota besar dengan minimnya kemampuan, keterampilan dan pengalaman mengakibatkan seseorang tersebut mengalami kesulitan untuk memperoleh pekerjaan, dikarenakan tidak adanya alternatif lain, maka menjadi seorang pengemis adalah jalan keluar untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-harinya, karena cukup dengan menyodorkan tangan di tempat umum dengan muka memelas dan pakaian yang lusuh sudah bisa mendapatkan uang. Seperti Pengemis I yang penulis temui, pengemis ini hanya lulusan SD (Sekolah Dasar) disebabkan karena mempunyai latar belakang keluarga yang tidak mampu, sehingga pengemis ini tidak melanjutkan pendidikannya dan memutuskan untuk menikah ketika berumur 17 tahun.

Menurutnya:

“Buat apa sekolah tinggi-tinggi mbak, nanti juga bakal nganggur, Cuma ngabisin duit aja, kata orang tua saya dulu mending kamu cari duit yang banyak”

Pengetahuan sebagai suatu fenomena sosial yang dapat bertindak sebagai suatu faktor perubahan, dalam kenyataan sosial pengetahuan dibagi dalam dua segi yaitu. Pertama, pengutaraan secara intelektual sebagai suatu unsur dari semua hukum perubahannya memaksakan perubahan pula pada kepercayaan hukum dan kelakuan. Kedua, pengetahuan bertindak sebagai suatu faktor dari perubahan hukum dengan cara yang lebih terpusat dan lebih terbatas. Pengetahuan itu merupakan campur tangan dalam cara-cara mengenal atau mengakui hukum, mempengaruhi sumber-sumber formal dari hukum.⁶

Kurangnya pendidikan dan pengetahuan tentu saja akan mempengaruhi pola pikir seseorang, hal yang melanggar dan tidak baik menurut masyarakat pada umumnya adalah perbuatan yang menyimpang, namun bagi kelompok masyarakat tertentu hal ini adalah sesuatu yang wajar dan biasa. Membawa anak untuk mengemis bukan hanya suatu perbuatan yang melanggar hukum namun juga mengakibatkan pada dampak psikologis dan tumbuh kembang anak, seharusnya anak diberikan hak-haknya untuk berkembang terhindar dari segala macam eksploitasi dan diskriminasi.

⁶ Georges Gurvitch, *Sosiologi Hukum*, (Bhratara: 1961) hlm. 276-277.

Dengan demikian sepenuhnya tidak bisa menyalahkan peraturan ataupun regulasi yang telah dibuat oleh pemerintah. ketika peraturan dibuat namun kesadaran masyarakat terhadap hukum masih kurang, perlu diketahui bahwa tahu hukum, tahu dalam artian mengetahui akan adanya peraturan yang berlaku, belum tentu sadar terhadap hukum. hukum merupakan konkretisasi daripada sistem nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Suatu keadaan yang dicita-citakan adalah adanya kesesuaian antara hukum dengan sistem nilai-nilai tersebut.

Konsekuensinya adalah bahwa perubahan pada sistem nilai-nilai harus diikuti dengan perubahan hukum atau di lain pihak hukum harus dapat dipergunakan sebagai sarana untuk mengadakan perubahan pada sistem nilai-nilai tersebut. Hukum sebagai sistem nilai, salah satu paradigma hukum adalah nilai sehingga hukum dapat dilihat sebagai sosok nilai pula. Hukum sebagai perwujudan nilai-nilai mengandung arti, bahwa kehadirannya adalah untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakatnya.⁷ Dengan demikian masalah kesadaran hukum sebenarnya merupakan masalah nilai-nilai. Maka kesadaran hukum adalah konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau yang sepantasnya.

Menurut Zainudin Ali menyimpulkan bahwa masalah kesadaran hukum warga masyarakat sebenarnya menyangkut faktor-faktor apakah

⁷ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm.66.

suatu ketentuan hukum tertentu diketahui, dipahami, ditaati, dan dihargai? Apabila warga masyarakat hanya mengetahui adanya suatu ketentuan hukum, maka taraf kesadaran hukumnya lebih rendah dari mereka yang memahaminya, dan seterusnya. Hal itulah yang disebut *legal consciousness* atau *knowledge and opinion about law*⁸

Seerti yang dilakukan oleh kedua orang pengemis tersebut mereka sudah mengetahui bahwa adanya PERDA DIY Nomor 1 tahun 2014 tentang upaya penanganan gelandangan dan pengemis, dengan berbagai sanksi yang akan didapatkan, akan tetapi mereka masih melakukan perbuatan yang melanggar hukum dan nilai-nilai yang ada di masyarakat tersebut.

Kelompok masyarakat seperti pengemis ini beranggapan bahwa percuma saja menuruti peraturan pemerintah, padahal pemerintah sendiri tidak memperdulikan keluarganya. Mereka juga beranggapan bahwa masalah yang berurusan dengan anak adalah masalah domestik keluarga yang tidak perlu dicampuri oleh negara.

Papan larangan untuk memberikan uang atau barang kepada pengemis dan gelandangan terpasang di beberapa titik strategis di Kota Yogyakarta, namun ternyata papan larangan tersebut hanya menjadi hiasan, dikarenakan pengguna jalan masih sering memberikan uang kepada pengemis, sehingga keberadaan pengemis masih sering dijumpai di sejumlah titik tertentu di Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁸ Zainudin Ali, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007) hlm. 69-50.

Ketiga, faktor lingkungan; Lingkungan mempunyai pengaruh yang besar bagi perilaku masyarakat. Perilaku merupakan fungsi karakteristik individu dan lingkungannya. Karakteristik individu meliputi berbagai variabel seperti motif, nilai-nilai, sifat, kepribadian, dan sikap yang saling berinteraksi pula dengan faktor-faktor lingkungan dalam menentukan perilaku, bahkan kekuatannya lebih besar dari pada karakteristik individu.⁹ Pada tahun 2017 pernah dihebohkan dengan berita kampung pengemis dan gelandangan yaitu di desa Grinting, Brebes, Jawa Tengah di desa ini dahulunya banyak terdapat pengemis dan gelandangan yang menyebar di setiap jalanan, mengemis dijadikan sebagai mata pencarian, pendapatannya mulai dari Rp 50.000-Rp 100.000/harinya, namun pada tahun 2017 lalu bupati Brebes menolak dengan adanya sebutan kampung pengemis di desa Grinting tersebut, karena pemerintah telah melakukan pelatihan keterampilan dan keahlian sehingga mereka bisa mencari uang dengan cara yang lebih terhormat, tanpa harus turun ke jalan untuk meminta-minta belas kasihan orang lain.¹⁰

Lingkungan sosial adalah interaksi diantara masyarakat dengan lingkungan ataupun lingkungan yang terdiri dari makhluk sosial atau manusia. Dengan demikian lingkungan sosial inilah yang membentuk suatu sistem pergaulan yang memiliki peranan besar di dalam membentuk

⁹ Saifuddin Azwar, *Sikap Manusia Teori dan Pengukurannya* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010) hlm. 9.

¹⁰ Fajar Eko Nugroho, "Bupati Brebes Sakit Hati Desa Grinting Disebut Kampung Pengemis," <http://regional.liputan6.com/read/2992807/bupati-brebes-sakit-hati-desa-grinting-disebut-kampung-pengemis>, akses 1 maret 2018.

sebuah kepribadian seseorang, dan kemudian terjadilah sebuah interaksi diantara orang atau juga masyarakat dengan lingkungannya.

Keempat, faktor sosial budaya; Mengemis bukan hanya masalah kemiskinan, tidak banyak juga dari mereka merupakan orang yang mempunyai kehidupan yang berkecukupan, bahkan ada yang menjadikan mengemis sebagai profesi dan sumber penghasilan, mereka mengemis bukan karena mempunyai kehidupan yang serba kekurangan, akan tetapi karena memang sudah kebiasaan turun menurun. Sehingga rasa malu akan hal tersebut sudah hilang, bahkan biasanya kesadaran terhadap hukum sudah tidak ada. Selain itu ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi pengemis, yaitu:¹¹

- 1) Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta;
- 2) Sikap pasrah pada nasib. Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan;
- 3) Kebebasan dan kesenangan hidup dengan cara mengemis. Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar pengemis, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma terkadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pecaharian.

¹¹ Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Tuna Sosial, *Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*, (Jakarta: Departemen Sosial Republik Indonesia, 2005) hlm. 7-8

Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri berdasarkan data yang telah penulis paparkan pada bab sebelumnya di daerah Gunung Kidul paling Banyak terdapat pengemis yaitu sebanyak 60 orang yang masing-masing terdiri dari 31 orang laki-laki dan 29 orang perempuan, sedangkan di daerah lainnya di DIY hanya setengah dari daerah Gunung Kidul salah satunya di Kota Yogyakarta hanya 33 orang yang terdiri dari 10 orang laki-laki dan 23 orang perempuan.

Pengemis atau pengemis dengan membawa bayi tentu saja tidak muncul secara tiba-tiba, pastilah ada dorongan dari orang sekitar sehingga mereka mau menggunakan anaknya untuk mengemis. Pengemis pertama mengungkapkan alasannya karena pernah diberitahu oleh orang sekitarnya untuk membawa bayi atau anak kecil mengemis agar bisa mendapatkan uang lebih banyak dari mengemis sendiri. sehingga dengan demikian muncullah niat nya untuk membawa anaknya untuk mengemis dari rumah ke rumah, menurut keterangannya orang tersebut adalah kerabatnya sendiri.

Pola tingkah laku dan kebiasaan bisa terlihat dengan siapa kita berinteraksi. di dalam kenyataannya, manusia mempunyai hasrat untuk senantiasa berhubungan dengan manusia lainnya. Hasrat tersebut merupakan suatu naluri, yang kemudian terwujud di dalam proses interaksi sosial, hubungan timbal balik antara manusia perorangan, hubungan antar kelompok, serta hubungan antara manusia perorangan dengan kelompok. Pengalaman di dalam interaksi sosial mungkin menghasilkan sistem nilai-

nilai yang berpengaruh pada pola berpikir. Di dalam proses selanjutnya, maka pola berpikir manusia berpengaruh terhadap sikapnya, yang kemudian menghasilkan kaidah-kaidah, yakni kaidah hukum. kaidah-kaidah tersebut menjadi pedoman bagi perilaku manusia, antara lain perilaku hukum.

pergaulan hidup merupakan gejala wajar bahwa ada warga masyarakat yang menyimpang yang belum tentu merupakan suatu bentuk penyelewengan atau perbuatan yang disebut pelanggaran terhadap hukum, dengan demikian maka mungkin saja timbul pola-pola interaksi sosial yang negatif, sudah tentu bahwa dalam pergaulan sehari-hari tinggal memilih, pola yang mana yang akan dianut.

Bagi bangsa Indonesia, masyarakat, keluarga miskin, dan terlebih lagi anak-anak, situasi krisis ekonomi adalah awal mula dari timbulnya berbagai masalah. Situasi krisis ekonomi bukan cuma melahirkan kondisi kemiskinan yang makin parah, tetapi juga menyebabkan situasi menjadi teramat sulit. Anak rawan pada dasarnya adalah sebuah istilah untuk menggambarkan kelompok anak-anak yang karena situasi, kondisi, dan tekanan-tekanan kultur maupun struktur yang menyebabkan mereka belum atau tidak terpenuhi hak-haknya, dan bahkan sering kali dilanggar hak-haknya. Anak-anak rawan tersebut tergolong marginal karena dalam kehidupan sehari-harinya biasanya mereka mengalami berbagai bentuk eksploitasi dan diskriminasi, mudah diperlakukan salah dan bahkan sering pula kehilangan kemerdekaannya.

Konvensi Hak Anak yang diratifikasi oleh sebagian besar negara di dunia, termasuk Indonesia, dalam pasal 32 mewajibkan pemerintah untuk melindungi anak dari berbagai macam bentuk eksploitasi salah satunya adalah eksploitasi secara ekonomi dan dari melakukan pekerjaan apa saja yang berkemungkinan membahayakan atau mengganggu pendidikan anak, atau berbahaya bagi kesehatan fisik, jiwa, rohani, moral atau perkembangan sosial anak.

Pemenuhan dan pemberdayaan anak pada umumnya adalah bentuk dari kegiatan investasi sosial yang hasilnya baru akan kelihatan sekian tahun kemudian. Investasi sosial bagi anak sendiri, sering kali tidak diabaikan dalam kegiatan pembangunan, biasanya karena dua alasan yaitu¹²:

1. Parameter untuk mengukur keberhasilan pembangunan bidang sosial dan penanganan anak rawan relatif sulit dirumuskan dalam satuan angka yang konkret;
2. Isu tentang anak di nilai hanya merupakan urusan domestik yang akan dapat terselesaikan dengan sendirinya setelah isu lebih makro seperti kemiskinan dan krisis ekonomi telah dapat diatasi.

Secara populatif anak Indonesia memiliki posisi startegis sebagai generasi muda penerus cita-cita perjuangan untuk menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara, namun pada realitasnya masih dalam

¹² Bagong Suyanto, *Masalah Sosial Anak*, (Jakarta: Kencana, 2003) hlm. 13.

keadaan memprihatinkan, masih banyak terdapat anak-anak Indonesia yang belum memperoleh hak-hak dasarnya sebagai manusia bentuk karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat yang sama seperti orang dewasa seperti hak untuk mendapatkan perlindungan dari berbagai kekerasan.

Namun pada kenyataannya mereka tidak mendapatkan perlindungan dari orang tuanya sendiri bahkan ada yang memperoleh kekerasan, faktor utama yang menyebabkan hal tersebut adalah longgarnya nilai-nilai yang seharusnya menjadi fondasi pembentukan karakter (*character building*) yang mengalami disfungsi.

B. Upaya yang Dilakukan Pemerintah dalam Menangani Kasus Eksploitasi Anak di Kalangan Pengemis

Kondisi warga negara dalam sebuah pemerintahan sangatlah beraneka ragam. Untuk banyak kalangan, negara dilihat sebagai teman. Dari segi ekonomi, pemerintah selalu berupaya untuk mengupayakan ekonomi nasional yang stabil melalui bekerja sama dengan pihak swasta, para kapitalis (subkultur ekonomi) dan juga dengan masyarakat (subkultur sosial). Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi dan republik, mempunyai tujuan-tujuan nasional untuk memiliki kolektivitas yang tinggi dan terciptanya masyarakat yang sadar hukum.

Penanganan pengemis membawa bayi diperlukannya peran Dinas Sosial, Satpol-PP, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan organisasi terkait lainnya. Ada beberapa upaya yang dilakukan pemerintah untuk

menangani pengemis yang membawa bayi yaitu salah satunya membangkitkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dalam pokok-pokok bahasan sosiologi pemerintahan, pelayanan publik dan layanan sipil merupakan kewajiban pemerintahan. Hal yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah, pemerintah berkewajiban untuk membangkitkan kepercayaan masyarakat kinerjanya, karena belakangan ini isu negatif terhadap pemerintah banyak sekali mencuat dikarenakan tindakan dan keputusan yang telah dibuat atau dikeluarkan dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Kepercayaan artinya mengakui atau meyakini akan kebenaran.¹³ Kepercayaan memberikan perspektif pada manusia dalam mempersepsikan kenyataan, memberikan dasar bagi pengambilan keputusan dan menentukan sikap yang objek.

Menurut Fukuyama¹⁴ kepercayaan adalah ekspektasi/harapan yang timbul dalam komunitas akan adanya perilaku yang biasa, jujur dan kooperatif, berdasarkan norma-norma yang dianut, yang dipraktekkan oleh anggota lain dari komunitas itu. Kepercayaan memiliki nilai pragmatis yang amat penting. Kepercayaan adalah minyak pelumas penting dalam sistem sosial.

Kepercayaan masyarakat merupakan hal sangat penting dan esensial untuk membangun hubungan komunikasi yang efektif baik diantara masyarakat maupun antara masyarakat dengan pemerintah dan swasta. Kepercayaan dibangun atas dasar suatu keyakinan dan pengakuan

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 42.

terhadap kebenaran yang melandasi hubungan antar perilaku satu dengan yang lain, akan merespons atau menerima dan memiliki kepercayaan apabila menunjukkan sikap yang dapat dipercaya, dimana kepercayaan tersebut berkaitan dengan keyakinan dan pengakuan atas suatu kebenaran. Tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dapat dikatakan sebagai suatu keyakinan, pengakuan dan respons masyarakat terhadap pemerintah berdasarkan bukti yang ditunjukkan pemerintah melalui pemenuhan janji/komitmen yang sesuai untuk melayani dan melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pelayanan publik, memiliki kerelaan menerima dan menghadapi akibat, dampak, resiko dan sanksi, serta adanya dorongan etis untuk melakukan sesuatu pengayoman terhadap masyarakat walaupun di luar tugas dan fungsi.

Tingkat kepercayaan cenderung akan meningkat apabila suatu pemerintahan dikelola oleh pejabat atau penguasa yang secara sosiologis memiliki legitimasi tradisional, karismatik dan rasional-legal, secara legalitas didasarkan atas hukum dan peraturan yang berlaku dan secara etis, didasarkan kepada nilai atau norma moral yang berlaku dalam masyarakat. Kepercayaan publik atau masyarakat kepada lembaga pemerintahan dan perangkatnya serta kinerja pemerintah bergantung pada seberapa besar tercapainya harapan masyarakat akan terpenuhinya kebutuhan masyarakat. Semakin rendahnya kinerja pemerintahan dalam memenuhi tuntutan publik. Karena itu, kepercayaan publik erat kaitannya dengan fungsi pengharapan akan besarnya dan tingginya kinerja

pemerintah terhadap keinginan masyarakat. Keinginan masyarakat dipenuhi melalui kinerja pemerintah, maka kepercayaan akan tinggi. Akan tetapi, kinerja pemerintah dalam memenuhi harapan masyarakat rendah, maka disitulah letak merosotnya kepercayaan publik kepada pemerintah.¹⁵

1. Penegakan Hukum Membawa Bayi Penanganan Pengemis dan Pengemis Membawa Bayi/Anak di Bawah Umur

Untuk menghilangkan atau meminimalisir pengemis dan pengemis dengan membawa bayi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah membuat Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Pada peraturan ini tidak hanya mengatur mengenai pembinaan, tetapi juga mengatur tentang pelarangan kepada masyarakat untuk memberi uang kepada kepada pengemis, dalam hal ini masyarakat akan diajak untuk terbiasa memberi atau menyumbangkan uang melalui lembaga-lembaga resmi agar bisa disalurkan kepada panti-panti sosial dan yang sejenisnya.

Adapun yang menjadi landasan yuridis pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Upaya penanganan pengemis adalah:

- a. Upaya preventif yaitu melalui pelatihan keterampilan, magang dan kesempatan kerja, peningkatan derajat kesehatan, fasilitasi tempat tinggal, peningkatan pendidikan, penyuluhan dan edukasi masyarakat, pemberian informasi melalui baliho di tempat umum,

¹⁵ *Ibid.*, hlm.45.

bimbingan sosial, dan bantuan sosial. yang masing-masing akan ditangani oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan bidangnya;¹⁶

- b. Upaya Koersif merupakan upaya penanganan yang dilakukan melalui penertiban, penjangkauan di RPS (Rumah Perlindungan Sementara), pellimpahan;¹⁷
- c. Upaya Rehabilitasi merupakan upaya penanganan yang dilakukan melalui motivasi dan diagnosa psikososial, perawatan dan pengasuhan, pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan, bimbingan mental spiritual, bimbingan fisik, bimbingan sosial dan konseling psikosisial, pelayanan aksebibilitas, bantuan dan asistensi sosial, bimbingan resosialisasi, bimbingan lanjut, dan rujukan.¹⁸

Untuk melindungi hak-hak anak yang hidup di jalan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta membuat Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Anak Yang Hidup di Jalan. Peraturan tersebut bertujuan untuk menjamin hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang serta memberikan perlindungan terhadap anak dari perlakuan diskriminasi eksploitasi dan kekerasan. Anak yang hidup di jalan adalah anak yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun ysng menghabiskan sebagian waktunya di jalan dan tempat-tempat umum yang meliputi anak yang rentan bekerja di

¹⁶ Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Pasal 8 Ayat 1.

¹⁷ Pasal 9 Ayat 1.

¹⁸ Pasal 10 Ayat 1.

jalan, anak yang bekerja di jalan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di jalan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.¹⁹

Adapun pelaksanaan upaya perlindungan terhadap anak diseleenggarakan melalui:

- a. Upaya pencegahan yaitu pemerintah daerah, LKSA (Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak) dan masyarakat melakukan kampanye, edukasi dan informasi mengenai tanggung jawab terhadap perlindungan anak dan pengasuhan anak di dalam keluarga, bahaya dan resiko bagi anak yang hidup di jalan, anjuran untuk menyalurkan dukungan keluarga;²⁰
- b. Upaya penjangkauan dilakukan oleh Tim Perlindungan Anak yang akan melakukan penjangkauan terhadap anak-anak yang hidup di jalan. Dalam hal ini masyarakat berperan penting untuk melaporkan mengenai keberadaan dan kondisi anak yang hidup di jalan;²¹
- c. Upaya pemenuhan hak yakni hak identitas, hak atas pengasuhan, hak atas kebutuhan dasar, hak kesehatan, hak pendidikan, dan hak untuk mendapatkan bantuan dan perlindungan hukum;²²
- d. Upaya reintegrasi sosial bagi anak yang hidup di jalan.²³

¹⁹ Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Anak Yang Hidup di Jalan, Pasal 1 Ayat 4.

²⁰ Pasal 7.

²¹ Pasal 12.

²² Pasal 15

²³ Pasal 35

Fenomena pengemis dengan membawa bayi adalah perbuatan yang menyimpang dan tidak sesuai nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat. Nilai adalah suatu sistem kepercayaan mengenai sesuatu yang dianggap baik atau buruk. Hukum dijadikan sebagai sosial kontrol dalam kehidupan bermasyarakat yang mana diartikan sebagai suatu proses, baik yang direncanakan maupun tidak, yang bersifat mendidik, mengajak atau bahkan memaksa warga masyarakat agar mematuhi sistem kaidah dan nilai yang berlaku.

Dinsos yang berperan penting dalam hal rehabilitasi terhadap kasus masalah sosial dalam masyarakat, dalam penjelasannya SB²⁴ menjelaskan, ketika di lakukan operasional bersama satpol-PP para pengemis dan gelandangan yang terjaring razia akan dilakukan rehabilitasi di Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, pertama yang dilakukan adalah berupa pengintaian setelah mendapat pelaporan, kemudian SATPOL-PP akan melakukan penjaringan di Tempat Kejadian, setelah terjaring pengemis dan anak tersebut dibawa ke *camp assesment*.

Camp assesment adalah tempat penampungan hasil razia yang dilakukan oleh petugas, *Camp assesment* ini merupakan tempat para pengemis yang terjaring razia di rehabilitasi ditempat tersebut Tim dari DINSOS akan mengassesment permasalahannya bagaimana, berasal dari mana, alasan mereka mengemis dan alasan mereka menggunakan anaknya

²⁴ Wawancara dengan SB laki-laki, 50 tahun, (nama disamarkan karena alasan kode etik). Yogyakarta, Tanggal 17 Januari 2018.

untuk mengemis, dalam proses tersebut diundang Lurah, Ketua RT tempat tinggal atau domisili pengemis tersebut, Satpol-PP dan Polres. Setelah dilakukan assesment oleh tim Dinsos, selanjutnya adalah para pengemis yang terjaring akan diberikan surat pernyataan dimana isi surat pernyataannya adalah apabila perbuatannya diulangi dan turun kejalan lagi menggunakan anaknya, maka anaknya akan diambil dan direhabilitasi oleh Dinas Sosial untuk jangka waktu yang ditentukan.

Menurut keterangannya, ketika kita berbicara mengenai sosiologi hukum yang paling diutamakan adalah norma-norma yang ada di dalam masyarakat. Mengemis dengan membawa bayi/anak di bawah umur tidak dapat dikategorikan dalam ranah hukum pidana.

“Sebenarnya sang ibu yang telah mengeksploitasi anaknya bisa saja di laporkan dan dipidanakan, namun ini kaitannya dengan keluarga, dan kelangsungan hidup anaknya yang masih kecil dan masih membutuhkan peran ibunya, jika ibunya dipenjara maka anak tersebut akan terlantar dan tidak mempunyai siapa-siapa dikarenakan kebanyakan dari mereka adalah seorang janda dan hidup sebatang kara”²⁵

Namun terlepas dari itu semua banyak juga yang hidup berkecukupan dan mempunyai keluarga masih utuh, karena faktor kebudayaan dan kebiasaan dari masih kecil sudah diajarkan untuk meminta-minta maka mengemis dilakukan sebagai wujud kesenangan bahkan bagi sebagian masyarakat menjadikan hal tersebut sebagai profesi.

²⁵ *Ibid.*, wawancara dengan SB.....

Selain itu pemerintah juga melakukan Sosialisasi ke masyarakat mengenai perlindungan terhadap anak. Apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk, lazimnya dinamakan nilai-nilai. Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa nilai-nilai abstrak mengenai apa yang baik (sehingga harus dianuti) dan apa yang buruk (sehingga harus dihindari). Patokan-patokan berperilaku yang merupakan pedoman bagi manusia, lazimnya disebut kaedah atau norma.

Hukum merupakan salah satu jenis kaedah yang menjadi salah satu bagian penting dalam proses sosialisasi, oleh karena hukum tersebut harus diajarkan, agar warga masyarakat mengetahui, memahami, menghargai serta mentaatinya. Sebagai suatu kaedah, maka hukum dapat timbul dari rasa susila serta keadilan manusia, dan dapat juga timbul dari kebiasaan-kebiasaan yang tertuju pada suatu kedamaian.

2. Kesadaran Hukum Pengemis Dengan Membawa Bayi/Anak-Anak di Bawah Umur

Setiap kelompok masyarakat selalu memiliki problem sebagai akibat adanya perbedaaan antara yang ideal dan yang aktual, antara yang standar dan yang praktis, antara yang seharusnya atau yang diharapkan untuk dilakukan dan apa yang dalam kenyataan dilakukan. Standar dan nilai-nilai kelompok dalam masyarakat mempunyai variasi sebagai faktor yang menentukan tingkah laku individu.

Teori kesadaran hukum dari Soerjono Soekanto mengatakan bahwa kesadaran hukum adalah konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri

manusia, tentang keserasian antara ketertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau sepantasnya.²⁶ kelompok masyarakat tertentu dalam hal ini pengemis dengan membawa bayi yang nantinya akan mengefektifkan hukum yang berlaku, sehingga untuk mengetahui tentang taraf kesadaran hukum pengemis dengan membawa bayi dapat diketahui dengan melihat pada faktor yang berpengaruh yang dikemukakan oleh B. Kutschinsky dalam buku Soerjono Soekanto yaitu: 1) pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum; 2) pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum; 3) sikap terhadap peraturan-peraturan hukum.

Indikator pertama dari kesadaran hukum adalah pengetahuan hukum. Seseorang mengetahui bahwa perilaku-perilaku tertentu itu telah diatur oleh hukum, baik itu peraturan hukum tertulis maupun hukum yang tidak tertulis. Perilaku tersebut menyangkut perilaku yang dilarang oleh hukum maupun perilaku yang diperbolehkan oleh hukum. Kesadaran hukum pengemis dengan membawa bayi selain dilihat dari pengetahuan hukum juga dapat dilihat dari indikator pemahaman hukum. Kesadaran hukum mereka terhadap hukum masih rendah hal itu disebabkan karena beberapa faktor salah satunya yaitu faktor pendidikan.

Pendidikan merupakan suatu kebutuhan masyarakat yang tergolong sangat penting sehingga dapat berimplikasi pada taraf

²⁶ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Cv Rajawali, 1982), hlm. 159.

kesadaran hukum yang kemudian akan berpengaruh pada pengetahuan isi hukum, sikap hukum, dan pola perilaku hukum, khususnya pada fenomena pengemis dengan membawa bayi ini. Hubungan antara kesadaran hukum dengan faktor pendidikan yaitu semakin tingginya tingkat pendidikan seseorang, maka kecenderungan untuk sadar akan hukum terkadang akan lebih tinggi di bandingkan dengan tingkat pendidikan yang lebih rendah. Namun tidak menutup kemungkinan mereka yang memiliki tingkat pendidikan rendah mempunyai kesadaran hukum yang tinggi, tetapi kebanyakan yang ditemukan di lapangan dalam hal fenomena pengemis dengan membawa bayi ini tidak mempunyai kesadaran hukum karena jenjang pendidikan yang sangat minim sehingga dalam hal pemahaman terhadap hukum masih sangat terbatas.

Perbedaan tingkat pendidikan memberikan warna dan corak perilaku yang berbeda dalam menggapai dan memecahkan setiap permasalahan, pendidikan terkait dengan luas sempitnya wawasan seseorang yang nantinya akan berpengaruh bagi tingkah laku seseorang. Masalah kesadaran hukum timbul dalam proses penerapan dari hukum positif tertulis. Tidak ada hukum yang mengikat masyarakat kecuali atas dasar kesadarannya.

Fenomena pengemis membawa bayi merupakan salah satu bentuk masalah sosial, dan faktor kemunculannya pun tidak lepas dari dampak kemiskinan, rendahnya pendidikan, sosial budaya dan lain sebagainya.

Pemerintah telah melakukan berbagai macam upaya untuk meminimalisir jumlah penyebaran pengemis di Daerah Istimewa Yogyakarta, salah satunya dengan adanya Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, dan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Terhadap Anak Jalanan sebagai suatu bentuk penghargaan terhadap hak-hak anak agar terhindar dari segala bentuk eksploitasi dan kekerasan.

Pengemis I dan Pengemis II memiliki latar belakang pendidikan yang hampir sama, kedua pengemis tersebut mengaku bahwa telah mengetahui mengenai aturan yang melarang untuk mengemis dan membawa anak untuk mengemis, mereka mengetahuinya melalui baliho-baliho yang terpasang di beberapa ruas jalan. Namun ketika ditanya kenapa masih mengemis juga jika sudah mengetahui Peraturan Daerah tersebut, jawaban yang sama diberikan oleh keduanya karena mereka butuh makan dan anaknya membutuhkan susu, dalam keadaan terpaksa mereka melakukan pengemisan agar bisa memenuhi kebutuhannya. Dengan demikian dalam situasi tertentu kondisi ekonomi juga dapat berpengaruh pada tingkat kesadaran hukum seseorang,

C. Partisipasi Masyarakat dalam Membantu Pemerintah Memberikan Perlindungan Terhadap Anak

Ilmu pemerintahan memandang masyarakat beserta segenap posisinya bertolak dari manusia sebagai makhluk yang sejak dalam kandungan, sampai sebagai individu maupun sebagai masyarakat, mempunyai kebutuhan (*human needs*) yang harus dipenuhi dan dilindungi. Setiap masyarakat mempunyai kewajiban untuk mendidik warga-warganya termasuk anak-anak, tentang apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Maka disamping hal-hal tersebut, diperlukannya patokan-patokan yang secara konkrit dapat dijadikan batas-batas bagi perilaku sehari-hari dalam pergaulan hidup.

Pemerintah merupakan salah satu pelaku dalam penyelenggaraan aturan hukum dan melakukan berbagai upaya untuk kesejahteraan masyarakat. Aktor-aktor lain yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan beragam tergantung pada level pemerintahan yang sedang dibicarakan.²⁷

Masyarakat menurut Undang-Undang Perlindungan Anak memiliki kewajiban dan tanggung jawab terhadap perlindungan anak yang dilaksanakan melalui kegiatan peran serta masyarakat dapat dilakukan secara perseorangan maupun kelompok, apabila dilakukan secara berkelompok pelaksanaannya dilakukan dalam bentuk lembaga perlindungan anak, lembaga kesejahteraan sosial, organisasi

²⁷ *Ibid.*, hlm 28.

kemasyarakatan, lembaga pendidikan, media massa, dan dunia usaha. Selain itu undang-undang juga mengamanatkan dalam pelaksanaan peran masyarakat ini untuk melibatkan unsur akademisi.

Selanjutnya peran masyarakat dalam upaya perlindungan anak diatur dalam pasal 72 ayat (3) Undang-Undang Perlindungan Anak dan dibagi dalam delapan poin kegiatan, dimana kedelapan poin tersebut adalah penjabaran dari pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab terhadap perlindungan anak melalui peran serta masyarakat yang dapat dikembangkan sesuai kondisi yang ditemui di dalam masyarakat. Apabila pelanggaran terhadap anak telah terjadi, maka kewajiban masyarakat dalam negara hukum adalah melaporkan kepada pihak yang berwenang jika terjadi pelanggaran terhadap hak anak.