

**PERLINDUNGAN TERHADAP PENGEMIS DI BAWAH UMUR DITINJAU
DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG
PERLINDUNGAN TERHADAP ANAK
(Suatu Penelitian Di Wilayah Kota Banda Aceh)**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Universitas Muhammadiyah Aceh**



Oleh :

TEGUH NOVRIANTO
NPM : 1501110136

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH ACEH
BANDA ACEH
2021**

Telah Disetujui

Untuk Diajukan Kepada Panitia Ujian Skripsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh

Judul Skripsi

**PERLINDUNGAN TERHADAP PENGEMIS DI BAWAH UMUR DITINJAU
DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG
PERLINDUNGAN TERHADAP ANAK
(Suatu Penelitian Di Wilayah Kota Banda Aceh)**

Banda Aceh, 31 Juli 2021

Pembimbing



Syukriah, S.H.,M.H.

**PERLINDUNGAN TERHADAP PENGEMIS DI BAWAH UMUR DITINJAU
DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG
PERLINDUNGAN TERHADAP ANAK
(Suatu Penelitian Di Wilayah Kota Banda Aceh)**

Oleh

Nama Mahasiswa : Teguh Novrianto
No. Mahasiswa : 1501110136
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Sidang Penguji,
Pada Tanggal 27 Agustus 2021
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

DEWAN PENGUJI

1. Ketua : **Dr. H. Rizanizarli, S.H.,M.H**
2. Sekretaris : **Mainita, S.H.,M.H.Kes**
3. Pembimbing/Penguji I: **Syukriah S.H.,M.H**
4. Penguji II : **M. Heikal Daudy, S.H., M.H**
5. Penguji III : **Mainita, S.H.,M.H.Kes**


(.....)


(.....)


(.....)


(.....)


(.....)

Banda Aceh, 3 September 2021
Universitas Muhammadiyah Aceh
Dekan Fakultas Hukum



Dr. H. Rizanizarli, S.H.,M.H

ABSTRAK

Teguh Novrianto: PERLINDUNGAN TERHADAP PENGEMIS DI BAWAH UMUR DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG PERLINDUNGAN TERHADAP ANAK (Suatu Penelitian Di Wilayah Kota Banda Aceh) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh (iv, 54)pp.,bibl.

Syukriah, S.H., M.H

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak Pasal 21 Ayat (1) disebutkan bahwa “Negara, pemerintah, dan pemerintah daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati pemenuhan hak anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental. Kemudian, pada Qanun Aceh Pasal (5) Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kewajiban Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota bertanggung jawab atas Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yaitu menetapkan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial lintas kabupaten/kota. Namun, pada kenyataannya masih saja ditemukan kesenjangan sosial dengan maraknya pengemis-pengemis dan gelandangan di bawah umur yang jauh dari kesejahteraan sosial.

Tujuan penelitian ini untuk menjelaskan wewenang Pemerintah Kota Banda Aceh dalam membina dan mengatur pengemis di bawah umur ditinjau dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak. Kemudian, untuk menjelaskan faktor penghambat serta untuk mengetahui upaya yang telah dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh dalam menjalankan Undang-Undang tersebut.

Metode penelitian dari penulisan ini menggunakan metode yuridis empiris, data penelitian diperoleh dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan (*library research*) dilakukan untuk memperoleh data sekunder yaitu dengan cara mempelajari literatur (buku-buku), teori-teori dan perundang-undangan yang berhubungan dengan kasus-kasus yang ada, dan penelitian lapangan (*field research*) untuk memperoleh data Primer dengan mewawancarai kepada responden dan informan, dengan tujuan untuk mengumpulkan data secara langsung.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa wewenang Pemerintah Kota Banda Aceh Dalam Membina Pengemis Di bawah Umur Anak masih belum maksimal dan masih terus melakukan pembinaan dan sosialisasi terhadap masyarakat. Selanjutnya faktor penghambat kinerja pemerintah adalah Faktor Anggaran, Faktor sumber daya manusia, faktor koordinasi antar SKP dan faktor masyarakat. Selanjutnya upaya yang telah dilakukan pemerintah kota banda aceh terus melakukan kesejahteraan masyarakat melalui bimbingan dan pembinaan serta koordinasi yang baik terus ditingkatkan antar pemerintah.

Disarankan kepada Pemerintah Kota Banda Aceh agar dapat membina dan memberi pemahaman kepada pengemis-pengemis yang ada di kota Banda Aceh serta terus melakukan sosialisasi yang berkesinambungan terhadap masyarakat. Selanjut kepada dinas sosial kota Banda Aceh agar terus melakukan upaya-upaya yang baik terhadap pengemis dibawah umur khususnya anak-anak dibawah umur.

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb.

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulisan skripsi dengan judul “Perlindungan Terhadap Pengemis Di Bawah Umur Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Terhadap Anak (Suatu Penelitian Di Wilayah Kota Banda Aceh)” dapat diselesaikan.

Penulis menyadari bahwa penulisan ini masih jauh dari kesempurnaan sesuai dengan yang diharapkan baik dari isi maupun tata bahasanya. Oleh karena itu penulis dengan senang hati menerima kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak guna lebih menyempurnakan penulisan ini.

Selama penulisan skripsi tersebut banyak mengalami kesulitan dan hambatan. terselesaikannya skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, serta dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan kerendahan hati penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Tuhan Yang Maha Esa

Selama penulisan skripsi tersebut banyak mengalami kesulitan dan hambatan. terselesaikannya skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, serta dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan kerendahan hati penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Bapak / Ibu :

1. Ibu Syukriah, S.H.,M.H Dosen wali sekaligus Pembimbing yang dengan sabar dan tulus serta bersedia meluangkan banyak waktu di tengah-tengah kesibukannya untuk memberikan saran, masukan dan bimbingan hingga selesainya skripsi ini.
2. Dr. H. Rizanizarli, S.H.,M.H Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh,
3. Dr. H. Aslam Nur, M.A selaku Bapak Rektor Universitas Muhammadiyah Aceh,

4. Dr. H. Fadhullah, S.H.,M.S selaku Bapak Wakil Rektor I Universitas Muhammadiyah Aceh,
5. H. Almanar, S.H.,M.H selaku Bapak Wakil Rektor II Universitas Muhammadiyah Aceh,
6. Ir. H. Zardan Araby, M.T selaku Bapak Wakil Rektor III Universitas Muhammadiyah Aceh,
7. Seluruh Dosen dan staf karyawan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat.
8. Kepada Walikota Banda Aceh, Kepala Dinas Sosial Kota Banda Aceh, telah memberikan izin, bantuan dan informasi-informasi selama melaksanakan penelitian;

Untuk orang tua ayahanda Alm. Tamsil dan ibunda Yusnidar serta keluarga besar yang telah mendidik dan memberikan dukungan sehingga skripsi ini bisa selesai. Juga ucapan kepada seluruh para sahabat, kepengurusan Pemerintahan Mahasiswa, dan kepada seluruh generasi angkatan 2015 yang tidak bisa disebutkan satu-persatu namanya.

Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pihak lain.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Banda Aceh, 14 Agustus 2019

Penulis

Teguh Novrianto
NPM: 1501110136

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian.....	5
C. Metode Penelitian.....	6
D. Sistematika Penulisan.....	9
BAB II TINJAUAN UMUM UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK	
A. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Anak Di Indonesia.....	11
B. Perlindungan Dan Pembinaan Terhadap Pengemis.....	18
C. Tujuan Pembinaan Terhadap Pengemis.....	29
BAB III IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN TERHADAP PENGEMIS DIBAWAH UMUR DITINJAU DARIUNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK	
A. Wewenang Pemerintah Kota Banda Aceh Dalam Membina dan Mengatur Pengemis Dibawah Umur Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak	39
B. Faktor Penghambat Implementasi undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak	42
C. Upaya Pemerintah Kota Banda Aceh Menjalankan Amanah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, Dalam Melindungi Pengemis Dibawah Umur	45
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	50
B. Saran.....	51
DAFTAR PUSTAKA	53

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 28 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Kemudian Pasal 28 B Ayat (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Pengertian Gelandangan dan Pengemis masyarakat Indonesia secara umum sudah sangat akrab dengan singkatan tersebut yang mana tidak hanya menjadi kosa kata umum dalam percakapan sehari-hari dan topik pemberitaan media massa, tetapi juga sudah menjadi istilah dalam dalam kebijakan Pemerintah merujuk pada sekelompok orang tertentu yang lazim ditemui dikota-kota besar khususnya di Kota Banda Aceh. Kosa kata lain yang juga sering. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Pasal 5 ayat (1) tentang Kesejahteraan Sosial. Menjelaskan, Penyelenggaran kesejahteraan sosial ditujukan kepada: perseorangan. Keluarga, kelompok, masyarakat. gelandangan dan pengemis dikategorikan sebagai kelompok masyarakat yang mengalami disfungsi sosial atau Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Sebagai aturan hukum tentang kesejahteraan sosial di Indoensia, maka Undang-Undang ini menekankan kegiatan pokok yaitu penyelenggaraankesejahteraan sosial bagi masyarakat yang diprioriraskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial: kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, keturunan sosial dan penyimpangan pelaku, korban bencana, dan atau korban tindak kekerasan, eksploitasi

dan diskriminasi. Dalam lingkup ini gelandangan dan pengemis jelas sebagai kelompok masyarakat yang mengalami masalah kemiskinan sehingga masalah kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut haruslah menyentuh gelandangan dan pengemis. Dengan mengutip definisi operasional Sensus Penduduk maka gelandangan terbatas pada mereka yang memiliki tempat tinggal yang tetap, atau tempat tinggal tetapnya tidak berada pada wilayah pencacahan. Karena wilayah pencacahan telah habis membagi tempathunian rumah tinggal yang lazim, maka yang dimaksud dengan gelandangan dalam hal ini adalah orang-orang yang bermukim pada daerah-daerah bukan tempat tinggal seperti dibawah jembatan, kuburan, pinggiran sungai, emper took, sepanjang rel kereta api, taman, pasar, dankonsentrasi hunian gelandangan yang lain.¹

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak Pasal 9 ayat 1 disebutkan bahwa “Setiap Anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakat”. Oleh karena itu sudah sepatutnya anak mendapatkan pendidikan dan pengajaran demi terwujudnya potensi anak begitu juga dengan anak terlantar atau pengemis dibawah umur sudah sewajarnya terhindar dari eksploitasi anak demi memperoleh pendidikan yang layak yaitu pendidikan yang dijamin oleh pemerintah.

Anak yang cerdas dan terampil serta bertanggung jawab merupakan idaman seluruh masyarakat dan orang tua dalam hal ini peran pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan yang layak sangat dibutuhkan, demi menjamin masa depan anak.

¹Dimas Dwi Irawan, 2013, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, Titik Media Publisher, Jakarta, hlm. 1.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, Pasal 21 Ayat (1) disebutkan bahwa “Negara, pemerintah, dan pemerintah daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati pemenuhan hak anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental. Sangat jelas bahwa semua unsur dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta masyarakat ikut menjamin terlaksananya pendidikan bagi anak tanpa membeda bedakan unsur suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental, hal ini perlu dilakukan oleh pemerintah terutama perintah daerah dalam memperhatikan kelayakan pendidikan dan pengajaran bagi anak termasuk gelandangan atau pengemis demi menghindari eksploitasi anak dan demi terwujudnya kemajuan bangsa pemerintah harus menjamin pendidikan yang layak bagi anak terlantar (pengemis).

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan, 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.

Pengemis merupakan salah satu kelompok yang terpinggirkan dari pembangunan, dan di sisi lain memiliki pola hidup yang berbeda dengan masyarakat secara umum. Mereka hidup terkonsentrasi di sentra-sentra kumuh di perkotaan. Sebagai kelompok marginal,

pengemis tidak jauh dari berbagai stigma yang melekat pada masyarakat sekitarnya. Stigma ini mendeskripsikan pengemis dengan citra yang negatif. Pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum seperti kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak dapat dipercaya, tidak teratur, penipu, pencuri kecil-kecilan, malas, apatis, bahkan disebut sebagai sampah masyarakat.²

Maraknya eksploitasi terhadap anak terutama pengemis anak dibawah umur yang banyak terjadi di kota-kota besar salah satunya kota Banda Aceh. Seharusnya anak-anak mendapat pendidikan yang layak namun di usia yang masih sangat dini dihadapkan untuk menopang kebutuhan keluarga dengan cara mengemis. Pemerintah Kota Banda Aceh bertanggung jawab lebih untuk mensejahterakan pengemis dibawah umur baik itu pendidikan, lingkungan, dan kesejahteraan sosial berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.

Pemerintah Kota Banda Aceh dalam hal ini masih sangat kurang dalam melihat maraknya terjadi eksploitasi anak dibawah umur sehingga tidak ada keseriusan dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, untuk menjamin perlindungan si anak dan mensejahterakannya Dinas sosial kota Banda Aceh sebagai salah satu lembaga yang juga bertanggung jawab dalam melindungi pengemis dibawah umur dan menjamin kesejahteraan sosial namun terlihat adanya pembiaran sehingga pemandangan banyaknya pengemis dibawah umur yang ada di kota

²Edi Suharto, *Membangun Masyarakat, Memberdayakan Rakyat*, Bandung :PT. Refika Aditama, 2009, hlm. 12

Banda Aceh, ada beberapa lokasi tertentu yang menjadi pusat maraknya pengemis dan didominasi oleh anak-anak dibawah umur.

A. a. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah wewenang Pemerintah Kota Banda Aceh dalam membina dan mengatur pengemis di bawah umur ditinjau dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak ?
2. Apa faktor penghambat implementasi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak ?
3. Upaya apa yang telah dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh dalam menjalankan amanah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak ?

B. Ruang Lingkup Dan Tujuan Penelitian

Ruang lingkup penelitian diperlukan untuk menghindari pembahasan yang meluas. Proposal ini merupakan kajian Hukum Tata Negara. Adapun yang menjadi ruang lingkup dalam penelitian ini dibatasi hanya mengkaji mengenai Implementasi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.

Berdasarkan latarbelakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan Wewenang Pemerintah Kota Banda Aceh Dalam Membina dan Mengatur Pengemis Dibawah Umur Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak

2. Untuk menjelaskan Faktor penghambat Implementasi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.
3. Untuk menjelaskan upaya yang telah dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh dalam menjalankan amanah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, untuk melindungi anak terutama pengemis dibawah umur.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis empiris, hal ini dikarenakan dengan menggunakan metode penelitian yang benar akan diperoleh validitas data serta dapat mempermudah dalam melakukan analisis masalah.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Defenisi Operasional Variabel

- a. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara baik berupa mengamen dan alasan lainnya untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
- b. Anak adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang harus dijaga karena dalam dirinya melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus

dijunjung tinggi. Anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan.

- c. Pengertian anak secara khusus dapat diartikan menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak Pasal 1 ayat (1), bahwa dimaksud dengan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Anak sebagai generasi penerus dan pengelola masa depan bangsa perlu dipersiapkan sejak dini melalui pemenuhan hak-haknya yakni hak untuk hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

2. Lokasi Dan Populasi Penelitian

a. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan dalam wilayah hukum Kota Banda Aceh.

b. Populasi Penelitian

Walikota Banda Aceh, Dinas Sosial Banda Aceh dan Pengemis.

3. Cara Penentuan Sampel Penelitian

Teknik pengumpulan sampel dalam penelitian ini dilakukan secara "*purposive sampling*", dimana keseluruhan populasi dipilih beberapa responden dan informan yang dianggap mengetahui masalah yang diteliti dan

dapat mewakili keseluruhan populasi yang ada. Adapun sampel penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Responden

- a. Fadli Riski, Pengemis.
- b. Iwan, Pengamen.

2. Informan

- a. Zahrul S.H, Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan Kota Banda Aceh.
- b. Azhar Putra S. Sos, Kabid Rehabilitasi Anak dan Lanjut Usia Dinas Sosial Kota Banda Aceh.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, dilakukan dengan metode penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*).

1. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Penelitian kepustakaan dilakukan untuk memperoleh data sekunder dengan cara mempelajari peraturan perundang-undangan, literatur-literatur baik referensi umum seperti buku-buku, jurnal, hasil risalah rapat dan lainnya.

2. Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data primer dengan melakukan wawancara dengan para responden dan informan yang berkaitan dengan kewenangan tugas dan fungsi.

Beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang ada sangkut pautnya dengan isu hukum yang sedang ditangani. Selanjutnya pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.³

5. Teknik Menganalisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan maupun dari hasil penelitian lapangan diolah dan dipadukan untuk kemudian dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk menghasilkan data deskriptif analitis terhadap data yang diperoleh dari responden dan informan, baik secara lisan maupun tulisan yang kemudian dipelajari serta diteliti sebagai suatu kesatuan yang utuh. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan analisis yang mampu menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.

D. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika pembahasan penulisan skripsi ini disusun dalam empat Bab yaitu Bab I tentang Pendahuluan, yang berisi tentang latar belakang masalah, ruang lingkup, dan tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II tentang Tinjauan Umum tentang perlindungan anak di Indonesia, perlindungan terhadap anak, Perlindungan/pembinaan terhadap pengemis dan tujuan pembinaan pengemis.

³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Hukum, Jakarta, 2005, Hlm. 93-95.

Bab III tentang pembahasan maupun analisis yang berisi wewenang pemerintah kota Banda Aceh dalam melindungi pengemis dibawah umur sesuai Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, Faktor penghambat Implementasi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak dan Upaya Pemerintah Kota Banda Aceh menjalankan amanah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, dalam melindungi pengemis dibawah umur.

Bab IV tentang Penutup yang berisikan kesimpulan dan saran yang sesuai dengan permasalahan yang dibahas pada bab-bab sebelumnya.

BAB II

TINJAUAN UMUM PERLINDUNGAN TERHADAP PENGEMIS DI BAWAH UMUR DITINJAU DARIUNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK

A. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Anak Di Indonesia

1. Pengertian Anak

Anak adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang harus dijaga karena dalam dirinya melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan. Pengertian anak secara khusus dapat diartikan menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak Pasal 1 ayat (1), bahwa dimaksud dengan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Anak sebagai generasi penerus dan pengelola masa depan bangsa perlu dipersiapkan sejak dini melalui pemenuhan hak-haknya yakni hak untuk hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Anak dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai keturunan, anak juga mengandung pengertian sebagai manusia yang masih kecil.

Selain itu, anak pada hakekatnya seorang yang berada pada satu masa perkembangan tertentu dan mempunyai potensi untuk menjadi dewasa.¹

Berikut ini uraian tentang pengertian anak menurut beberapa peraturan perundang-undangan:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Pengertian kedudukan anak dalam hukum pidana diletakkan dalam pengertian seorang anak yang belum dewasa, sebagai orang yang mempunyai hak-hak khusus dan perlu mendapatkan perlindungan menurut ketentuan hukum yang berlaku. Pengertian anak dalam hukum pidana menimbulkan aspek hukum positif terhadap proses normalisasi anak dari perilaku menyimpang untuk membentuk kepribadian dan tanggung jawab yang pada akhirnya anak tersebut berhak atas kesejahteraan yang layak.

2. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak

Pengertian anak menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak terdapat dalam Bab I Ketentuan Umum. Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa “ Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”.

3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak

Anak yang menjadi korban tindak pidana yang selanjutnya disebut anak korban adalah anak yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun

¹ Anton M. Moeliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1988, hlm.30

yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang disebabkan oleh tindak pidana.²

4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Pengertian anak menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, terdapat dalam Bab I Ketentuan Umum. Pasal 1 angka 5 menyebutkan “ anak adalah setiap manusia yang berusia dibawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih ada dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya”.

5. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak

Pengertian anak menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang kesejahteraan anak, terdapat dalam Bab I Ketentuan Umum. Pasal 1 angka 2 menyebutkan “anak adalah seseorang yang belum mencapai usia 21 (dua puluh satu) tahun dan belum pernah kawin”.

2. Perlindungan Hukum

Perlindungan berarti sebagai cara, proses atau perbuatan melindungi, sedangkan hukum merupakan peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badanbadan resmi yang berwajib. Dalam Deklarasi Hak Anak 1959 yang disahkan oleh PBB pada 20 november 1959, disebutkan bahwa perlindungan anak dibedakan sebagai berikut :

² Magfud Ahmad, 2010, Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng), *Jurnal Penelitian STAIN Pekalongan*: Vol. 7. No. 2, Pekalongan, hlm 2.

- a. Perlindungan yang bersifat yuridis yang meliputi perlindungan dalam :³
 1. Bidang hukum publik
 2. Bidang hukum keperdataan
- b. Perlindungan non yuridis yang meliputi :
 1. Bidang sosial
 2. Bidang kesehatan
 3. Bidang kependidikan

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Pasal 5 ayat (1) tentang Kesejahteraan Sosial. Menjelaskan, Penyelenggaran kesejahteraan sosial ditujukan kepada: perseorangan. Keluarga, kelompok, masyarakat. gelandangan dan pengemis dikategorikan sebagai kelompok masyarakat yang mengalami disfungsi sosial atau Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Sebagai aturan hukum tentang kesejahteraan sosial di Indonesia, maka Undang- undang ini menekankan kegiatan pokok yaitu penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi masyarakat yang diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial: kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, keturunan sosial dan penyimpangan pelaku, korban bencana, dan atau korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Dalam lingkup ini gelandangan dan pengemis jelas sebagai kelompok masyarakat yang mengalami

³ Irma Setyowati, *Aspek Hukum Perlindungan Anak*, Jakarta, C.V. Bumi Aksara, 1990, hlm.20

masalah kemiskinan sehingga masalah kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut haruslah menyentuh gelandangan dan pengemis.

3. Perlindungan Anak

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak Pasal 1 Ayat (2)).⁴ Perlindungan anak di Indonesia berarti melindungi potensi sumber daya insani dan membangun manusia Indonesia seutuhnya, menuju masyarakat yang adil dan makmur, materiil spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang 1945.⁵ Upaya-upaya perlindungan anak harus dimulai sedini mungkin, agar kelak dapat berpartisipasi secara optimal bagi pembangunan bangsa dan negara.⁶

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak menegaskan bahwa pertanggungjawaban orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara merupakan rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara terus-menerus demi terlindunginya hak-hak anak. Upaya perlindungan anak perlu dilaksanakan sedini mungkin, yaitu sejak dari janin dalam kandungan sampai

⁴ Engkus Kuswarno, 2008, *Metode Penelitian Komuniaksi Contoh-Contoh Penelitian Kualitatif Dengan Pendekatan Praktis: "Manajemen Komunikasi Pengemis"*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm 88.

⁵ Nashriana, *Perlindungan Hukum bagi Anak di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2011, hlm.1.

⁶ Isma Riskawati, Abdul Syani, "*Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung)*", *Jurnal Sociologie*, Vol. 1, No. 1, (September 2013), hlm. 43.

anak berumur 18 (delapan belas) tahun. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak meletakkan kewajiban memberikan perlindungan kepada anak berdasarkan asas-asas yaitu:

- a. Nondiskriminasi;
- b. Kepentingan yang terbaik bagi anak;
- c. Hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan; dan
- d. Penghargaan terhadap pendapat anak.

Upaya perlindungan anak, perlu peran masyarakat, baik melalui lembaga perlindungan anak, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi sosial, media massa, atau lembaga pendidikan. Jadi, demi pengembangan manusia seutuhnya dan peradaban setiap orang wajib mengusahakan perlindungan anak sesuai dengan kemampuan dan kesanggupan dirinya. Setiap anak memiliki hak untuk melaksanakan kewajibannya untuk memperjuangkan kelangsungan hidupnya, tumbuh kembang dirinya, dan perlindungan bagi dirinya.⁷

4. Hak Dan Kewajiban Anak

Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan Negara. Setiap anak berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan secara fisik maupun mental dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan. Menurut Undang-

⁷ Parsudi Suparlan, 1978, *Gambaran tentang suatu masyarakat gelandangan yang sudah menetap*, FSUI, hlm. 1.

Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang perlindungan anak, hak-hak anak diatur dalam Pasal 4 sampai Pasal 18. Dan pada Pasal 19 telah diatur tentang kewajiban anak. Hak-hak anak dalam proses peradilan pidana merupakan suatu hasil interaksi yang saling terkait dan mempengaruhi dengan yang lainnya. Aspek mental, fisik, sosial, dan ekonomi merupakan faktor yang harus ikut diperhatikan dalam pengembangan hak-hak. Untuk mendapatkan suatu keadilan diperlukan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban.⁸

Demikian juga halnya dengan pelaksanaan hak dan kewajiban bagi anak yang menjadi korban dari tindak pidana perlu mendapatkan bantuan dan perlindungan hukum agar tercapai suatu keadilan yang diharapkan. Namun yang sekiranya perlu untuk digaris bawahi adalah dalam hal memperlakukan anak harus memperhatikan kondisi, fisik dan mental, keadaan sosial serta usia dimana pada tiap tingkatan usia anak mempunyai kemampuan yang berbeda-beda. Kepastian hukum perlu diusahakan demi kelangsungan kegiatan perlindungan anak dan mencegah terjadinya penyelewengan yang membawa negatif dalam pelaksanaan perlindungan hukum.⁹

B. Perlindungan Dan Pembinaan Terhadap Pengemis

1. Definisi Gelandangan/Pengemis

⁸ Ali Marpuji, dkk, 1990, *Gelandangan di Kertasura*, Monografi 3 Lembaga Penelitian Universitas Muhammadiyah. Surakarta.hlm 4

⁹ Nashriana, Op.Cit, hlm.12.

Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan memintaminta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Sedangkan gelandangan pengemis adalah seseorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis. Pengemis kebanyakan adalah orang-orang yang hidup mengelandang. Istilah gelandangan berasal dari kata gelandangan, yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap. Pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal dari desa dan mencoba nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutama di sektor informal.¹⁰ Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan memintaminta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Pengemis yang masuk dalam kategori orang miskin di perkotaan sering mengalami praktek diskriminasi dan pemberian stigma yang negatif. Dalam kaitannya dengan ini, bahwa pemberian stigma negatif justru menjauhkan orang pada kumpulan masyarakat pada umumnya.¹¹

Pengemis pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua, yaitu mereka yang masuk dalam kategori menggelandang dan mengemis untuk bertahan hidup, dan

¹⁰Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009) h. 29

¹¹ Tangdilintin, Paulus. *Masalah-Masalah Sosial (Suatu Pendekatan Analisis Sosiologis)*. (Jakarta :Pusat Penerbitan Universitas Terbuka ,2000), hlm.1-5

mereka yang menggelandang dan mengemis karena malas dalam bekerja. pengemis pada umumnya tidak memiliki kartu identitas karena takut atau malu dikembalikan ke daerah asalnya, sementara pemerintah kota tidak mengakui dan tidak mentolerir warga kota yang tidak mempunyai kartu identitas. Sebagai akibatnya perkawinan dilakukan tanpa menggunakan aturan dari pemerintah, yang sering disebut dengan istilah kumpul kebo (*living together out of wedlock*). Praktek ini mengakibatkan anak-anak keturunan mereka menjadi generasi yang tidak jelas, karena tidak mempunyai akte kelahiran.¹²

2. Komunitas Pengemis

Pengemis adalah salah satu kelompok yang terpinggirkan dari pembangunan, dan di sisi lain memiliki pola hidup yang berbeda dengan masyarakat secara umum. Mereka hidup terkonsentrasi di sentra-sentra kumuh di perkotaan. Sebagai kelompok marginal, pengemis tidak jauh dari berbagai stigma yang melekat pada masarakat sekitarnya. Stigma ini mendeskripsikan pengemis dengan citra yang negatif. Pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum seperti kotor, sumber kriminal, tanpa norma, tidak dapat dipercaya, tidak teratur, penipu, pencuri kecil-kecilan, malas, apatis, bahkan disebut sebagai sampah masyarakat.¹³

¹²Muhammad Suud, *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, (Surabaya: Presatsi Pustaka, 2008), hlm. 8

¹³ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat, Memberdayakan Rakyat*, (Bandung :PT. Refika Aditama, 2009), hlm. 12

Pandangan semacam ini mengisyaratkan bahwa pengemis, dianggap sulit memberikan sumbangsih yang berarti terhadap pembangunan kota karena mengganggu keharmonisan, keberlanjutan, penampilan, dan konstruksi masyarakat kota. Hal ini berarti bahwa pengemis, tidak hanya menghadapi kesulitan hidup dalam konteks ekonomi, tetapi juga dalam konteks hubungan sosial budaya dengan masyarakat kota. Akibatnya komunitas pengemis harus berjuang menghadapi kesulitan ekonomi, sosial psikologis dan budaya. Namun demikian, pengemis memiliki potensi dan kemampuan untuk tetap mempertahankan hidup dan memenuhi kebutuhan keluarganya. Indikasi ini menunjukkan bahwa pengemis mempunyai sejumlah sisi positif yang bisa dikembangkan lebih lanjut.

3. Penghasilan Pengemis

Pengemis merupakan jenis pekerjaan yang dilakukan banyak orang yang latar pendidikannya sangat rendah dan termasuk sebagai orang-orang miskin, berpakaian bolong-bolong dan sedikit kumuh merupakan ciri-cirinya. Kebanyakan pengemis bekerja lebih dari 8 jam per hari, bahkan sebagian di antaranya lebih dari 11 jam per hari, setiap pengemis yang bekerja sebagai pengamen atau pengemis mereka bukan saja rawan dari ancaman tertabrak kendaraan, tetapi acap kali juga rentan terhadap serangan penyakit akibat cuaca yang tak bersahabat atau kondisi lingkungan yang buruk seperti tempat pembuangan sampah. Banyak pertanyaan muncul, apakah mengemis dapat mencukupi kehidupan. Untuk menjawab ini penulis menanyakan beberapa

pengemis pengemis, ada yang mendapatkan uang sebesar Rp 200.000 hingga Rp 300.000 per hari dengan hanya menadahkan tangan kepada warga. Keunikan dari pengemis ini saat penulis mengajak untuk makan, semuanya menolak mereka memilih untuk diberi uang saja. Mereka merasakan membuang waktu jika waktu untuk mengemis digunakan untuk makan.

4. Faktor-Faktor Munculnya Gelandangan/Pengemis

Gelandangan dan pengemis disebut sebagai salah satu penyakit sosial atau penyakit sosial (Patologi Sosial). Segala bentuk tingkah lakudan gejala-gejala sosial yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma-norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak bisa di integrasikan dalam pola tingkah laku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat.¹⁴

Ada beberapa faktor yang menyebabkan orang-orang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis tersebut, yaitu :

a. Merantau Dengan Modal Nekat

Dari gelandangan dan pengemis yang berkeliaran dalam kehidupan masyarakat khususnya di kota-kota besar, banyak dari mereka yang merupakan orang desa yang ingin sukses di kota tanpa memiliki kemampuan ataupun modal yang kuat. Sesampainya di kota, mereka berusaha dan mencoba meskipun hanya dengan ketekatan untuk bertahan menghadapi kerasnya hidup di kota. Belum terlatihnya mental ataupun kemampuan yang terbatas, modal

¹⁴ Kartini Kartono, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 4.

nekat, dan tidak adanya jaminan tempat tinggal membuat mereka tidak bisa berbuat apa-apa di kota sehingga mereka memilih menjadi gelandangan dan pengemis.

b. Malas Berusaha

Prilaku dan kebiasaan meminta-minta agar mendapatkan uang tanpa usaha, payah cenderung membuat sebagian masyarakat menjadi malas dan ingin enaknja saja tanpa berusaha terlebih dahulu.

c. Cacat Fisik

Adanya keterbatasan kemampuan fisik dapat juga mendorong seseorang untuk memilih seseorang menjadi gelandangan dan pengemis dibidang kerja. Sulitnya lapangan kerja dan kesempatan bagi penyandang cacat fisik untuk medapatkan pekerjaan yang layak membuat mereka pasrah dan bertahan hidup dengan cara menjadi gelandangan dan pengemis.

d. Tidak Adanya Lapangan Pekerjaan

Akibat sulit mencari kerja, apalagi yang tidak sekolah atau memiliki keterbatasan kemampuan akademis akhirnya membuat langkah mereka sering kali salah yaitu menjadikan minta-minta sebagai satu-satunya pekerjaan yang bisa dilakukan.

e. Tradisi yang turun temurun

Menggelandang dan mengemis merupakan sebuah tradisi yang sudah ada dari zaman kerajaan dahulu bahkan berlangsung turun temurun kepada anak cucu.

f. Mengemis dari pada menganggur

Akibat kondisi kehidupan yang serba sulit dan didukung oleh keadaan yang sulit untuk mendapatkan pekerjaan membuat beberapa orang mempunyai mental dan pemikiran dari pada menganggur maka lebih baik mengemis dan menggelandang.

g. Kemiskinan dan Terlilit Masalah Ekonomi Yang Akut

Kebanyakan gelandangan dan pengemis adalah orang tidak mampu yang tidak berdaya dalam menghadapi masalah ekonomi yang berkelanjutan. Permasalahan ekonomi yang sudah akut mengakibatkan orang-orang hidup dalam krisis ekonomi hidupnya sehingga menjadi gelandangan dan pengemis adalah sebagai jalan bagi mereka untuk bertahan hidup.

h. Ikut-Ikutan Saja

Kehadiran pendatang baru bagi gelandangan dan pengemis sangat sulit dihindari, apalagi didukung oleh adanya pemberitaan tentang gelandangan dan pengemis yang begitu mudahnya mendapat uang di kota yang akhirnya membuat mereka yang melihat fenomena tersebut ikut-ikutan dan mengikuti jejak teman-temannya yang sudah lebih dahulu menjadi gelandangan dan pengemis.

i. Disuruh orang tua

Biasanya alasan seperti ini ditemukan pada pengemis yang masih anak-anak mereka bekerja karena diperintahkan oleh orang tuanya dan dalam kasus seperti inilah terjadi eksploitasi anak.

Sementara itu, Artidjo Alkostar dalam penelitiannya tentang kehidupan gelandangan melihat bahwa terjadinya gelandangan dan pengemis dapat dibedakan menjadi dua faktor penyebab, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi sifat-sifat malas, tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat, adanya cacat fisik ataupun cacat psikis. Sedangkan faktor eksternal meliputi faktor sosial, kultural, ekonomi, pendidikan, lingkungan, agama dan letak geografis.¹⁵

Permasalahan penyebab munculnya masalah sosial seperti gelandangan, pengemis dan anak jalanan dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Masalah Kemiskinan

Secara garis besar gelandangan dan pengemis tersebut terbagi menjadi dua tipe yaitu gelandangan pengemis miskin materi dan gelandangan pengemis miskin mental. Gependang yang miskin materi adalah mereka yang tidak mempunyai uang atau harta sehingga memutuskan untuk melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis. Berbeda jauh dengan gependang miskin materi, dalam hal ini gependang miskin mental masih mungkin memiliki harta benda namun mental yang dimiliki membuat atau mendorong mereka menggelandang dan mengemis. Maksud dari mental disini adalah mental malas untuk melakukan sesuatu. Malas adalah sebuah sikap dan sifat apabila lama dipendam dan diikuti akan mempengaruhi mental, karena terbiasa malas

¹⁵Artidjo Alkostar, *Advokasi Anak Jalanan*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 14

atau mendapat kemudahan secara instan membuat seseorang bermental seperti ini.¹⁶

Kemiskinan merupakan faktor dominan yang menyebabkan banyaknya gelandangan, pengemis dan anak jalanan. Dalam Perspektif *mikro*, kompleksitas kemiskinan terkait dengan keadaan individu yang relatif memiliki keterbatasan untuk keluar dari jerat kemiskinan. Diantaranya, seperti lamban dalam bekerja, tidak memiliki keahlian, keterbatasan finansial dan lain sebagainya. Sedangkan dalam tatanan makro, kemiskinan dipengaruhi oleh struktur sosial yang ada, itu ditandai dengan adanya keterbatasan peluang dan kesempatan untuk bekerja.¹⁷

Sedangkan Parsudi Suparlan menggambarkan dengan terperinci bahwa kemiskinan merupakan salah satu masalah yang selalu dihadapi oleh manusia. Masalah kemiskinan itu sama tuanya dengan usia kemanusiaan itu sendiri dan implikasi permasalahannya dapat melibatkan keseluruhan aspek kehidupan manusia, walaupun sering kali tidak disadari keadilannya sebagai masalah oleh orang yang bersangkutan. Bagi mereka yang tergolong miskin (gelandangan dan pengemis), kemiskinan merupakan suatu yang nyata ada dalam kehidupan mereka sehari-hari, karena mereka itu merasakan dan menjalani sendiri sebagaimana hidup dalam kemiskinan.¹⁸

¹⁶ *Opcit* hlm. 91.

¹⁷ Bagong Suyanto, *Perangkap Kemiskinan Problem dan Strategi Pengentasannya*, Aditya Media, Yogyakarta, 1996, hlm 2.

¹⁸ Parsudi Suparlan, *Kemiskinan di Perkotaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995, hlm,9.

Kebudayaan kemiskinan merupakan suatu adaptasi atau penyesuaian dan reaksi kaum miskin terhadap kedudukan marginal mereka dalam masyarakat yang berstrata kelas, sangat individualistis berciri kapitalisme. Sehingga yang mempunyai kemungkinan besar untuk memiliki kebudayaan kemiskinan adalah kelompok masyarakat yang berstrata rendah, mengalami perubahan sosial yang drastis yang ditunjukkan oleh ciri-ciri :

- a) Kurang efektifnya partisipasi dan integrasi kaum miskin ke dalam lembaga-lembaga utama masyarakat, yang berakibat munculnya rasa ketakutan, kecurigaan tinggi, apatis dan perpecahan.
- b) Pada tingkat komunitas lokal secara fisik ditemui rumah-rumah dan pemukiman kumuh, penuh sesak, bergerombol, dan rendahnya tingkat organisasi diluar keluarga inti dan keluarga luas.
- c) Pada tingkat keluarga ditandai oleh masa kanak-kanak yang singkat dan kurang pengasuhan oleh orang tua, cepat dewasa, atau perkawinan usia dini, tingginya angka perpisahan keluarga, dan kecenderungan terbentuknya keluarga matrilineal dan dominannya peran sanak keluarga ibu pada anak-anaknya.
- d) Pada tingkat individu dengan ciri yang menonjol adalah kuatnya perasaan tidak berharga, tidak berdaya, ketergantungan pada tingkat dan rasa rendah diri.
- e) Tingginya rasa tingkat kesengsaraan, karna beratnya penderitaan ibu, lemahnya struktur pribadi, kurangnya kendali diri dan dorongan nafsu,

kuatnya orientasi masa kini, dan kurangnya kesabaran dalam hal menunda keinginan dan rencana masa depan, perasaan pasrah/tidak berguna, tingginya anggapan terhadap lelaki, dan berbagai jenis penyakit kejiwaan lainnya.

- f) budaya kemiskinan juga membentuk orientasi yang sempit bagi kelompoknya, mereka hanya tahu kesulitan-kesulitan, kondisi setempat, lingkungan tetangga dan cara hidup mereka sendiri, tidak adanya kesadaran kelas walau mereka sangat sensitif terhadap perbedaan-perbedaan status.¹⁹

b. Masalah Pendidikan

Pada umumnya tingkat pendidikan gelandangan dan pengemis relatif rendah sehingga menjadi kendala bagi mereka untuk memperoleh pekerjaan yang layak. Rendahnya pendidikan sangat berpengaruh pada terhadap kesejahteraan seseorang. Pendidikan sangat berpengaruh terhadap persaingan di dunia kerja, oleh sebab itu pendidikan yang terlampau rendah dapat menimbulkan kemiskinan.²⁰

c. Masalah Keterampilan Kerja

Kondisi sosial budaya terjadi karna dipikiran para gepeng muncul kecendrungan bahwa pekerjaan yang dilakukan tersebut adalah sesuatu yang

¹⁹ Ketut Sudhana Astika, “*Budaya Kemiskina di Masyarakat: Tinjauan Kondisi Kemiskinan dan Budaya Miskin di Masyarakat*”, Jurnal Ilmiah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana Vol. I No. 1, Tahun 2010, hlm. 23-24.

²⁰ Hartomo, Arnicon, *Ilmu Sosial Dasar*, PT.Bumi Angkasa, Jakarta, 2001, hlm 329

biasa-biasa saja, selayaknya pekerjaan lain yang bertujuan untuk memperoleh penghasilan. Sehingga membudaya oleh para gepeng untuk memperoleh penghasilan di muka umum. Gelandangan dan pengemis sudah menjadi budaya yang melekat dalam diri mereka, budaya malu dan harga diri sudah tidak di pertahankan lagi, dengan begitu harga diri sudah tidak menjadi hal yang berharga bagi mereka.²¹

Hal ini didukung oleh lingkungan sekitar dan para pemberi. ada beberapa faktor sosial budaya yang mengakibatkan seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu :

- 1) Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.
- 2) Sikap pasrah pada nasib, menganggap bahwa kemiskinanya dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
- 3) Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang, ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis, karna mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang

²¹*Opcit*, hlm. 51.

kadang membenahi mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencarian.²²

Seperti yang telah dikemukakan oleh Dirjen Bina Rehabilitasi Sosial melalui bukunya yang berjudul *Pedoman Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan Berbasis Masyarakat*, faktor terjadinya gelandangan dan pengemis disebabkan sikap masyarakat sekitar gelandangan yang kurang peduli. Faktor ini berkaitan dengan masalah lingkungan dan hukum, gelandangan pada umumnya tidak memiliki tempat tinggal. Mereka tinggal di wilayah yang sebetulnya dilarang dijadikan tempat tinggal dan hidup berkeliaran di jalan-jalan atau tempat umum serta tidak memiliki kartu identitas (KTP/KK) yang dicatat dikelurahan, RT/RW setempat.²³

C. Tujuan Pembinaan Terhadap Pengemis

1. Pembinaan pengemis

Keberadaan gelandangan dan pengemis bukanlah tanpa alasan, keberadaan mereka disebabkan oleh beberapa faktor seperti faktor ekonomi, psikologis, pendidikan, sosial budaya, bahkan agama. Gelandangan dan pengemis merupakan bagian dari masyarakat yang terasing. Gelandangan dan pengemis merupakan masyarakat yang tidak berdaya, mereka tidak mampu mencukupi kebutuhan pokok, kurang memiliki kepedulian terhadap kesehatan,

²²Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosila, *Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*, Depsos RI, Jakarta, 2005, hlm.7-8.

²³ Dirjen Bina Rehabilitasi Sosial, *Pedoman Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan Berbasis Masyarakat*, Depsos RI, Jakarta, 2004, hlm 11.

ketidakpedulian terhadap nilai-nilai dan norma, serta mereka masih memiliki mindset ‘tangan dibawah lebih baik’ yaitu senang meminta belas kasih orang lain tanpa mau bekerja keras. Oleh sebab itu, gelandangan dan pengemis (gepeng) tidak seharusnya dijauhi, perlunya kepedulian dari masyarakat untuk mengentaskan permasalahan gelandangan dan pengemis ini. Gelandangan dan pengemis membutuhkan bantuan, bukan bantuan uang atau barang yang langsung dikonsumsi tetapi lebih kepada bantuan perbaikan mental, pendidikan, dan pelatihan supaya mereka dapat hidup dengan layak dan mampu mengangkat derajat harkat dan martabatnya sebagai manusia.

Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil, atau pernyataan menjadi lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, pertumbuhan evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang, atau peningkatan atas sesuatu.²⁴ Pembinaan pengemis merupakan proses dimana subjek atau pengemis di upayakan agar berhenti dari kegiatan mengemis, namun kebiasaan mengemis ini sulit dihilangkan karena mental yang telah melekat dalam diri si pengemis, untuk itu pembinaan di tekankan pada upaya perubahan mental.

Asmaya menerangkan bahwa pada dasarnya ada dua macam bentuk pembinaan karakter yaitu diantaranya pertama, pembinaan kepribadian, yaitu pembinaan yang diarahkan pada pembinaan mental dan watak agar bertanggung jawab pada diri sendiri, keluarga dan masyarakat. Kedua, pembinaan

²⁴ Thoha, Miftah. 2005. *Kepeminpinan dan Manajemen Suatu Pendekatan Prilaku*, Bandung, Sinar Baru,hlm.10

kemandirian yaitu pembinaan yang diarahkan pada pembinaan bakat dan keterampilan.²⁵

Proses pembinaan mental dapat dilakukan dengan dua bentuk pendekatan. Pertama, menggunakan pendekatan secara langsung. Pendekatan langsung terjadi apabila pihak pembina melakukan proses pembinaan melalui tatap muka langsung, pendekatan langsung ini dilakukan melalui kegiatan diskusi, tanya jawab, kunjungan lapangan dan permainan. Cara-cara pembinaan langsung dibagi menjadi dua macam, yaitu pembinaan individual dan pembinaan secara kelompok. Selanjutnya bentuk pendekatan tidak langsung. Pendekatan ini dapat dilakukan melalui berbagai media informasi baik cetak maupun elektronik. Adapun unsur-unsur yang terdapat dalam suatu proses pembinaan karakter adalah sebagai berikut :

1. Pembinaan karakter mempunyai tujuan yang ingin dicapai, yaitu untuk merubah perilaku, meningkatkan perilaku, meningkatkan pengetahuan dan keterampilan.
2. Terdapat suatu proses bimbingan, pengarahan dan tindakan kepada yang dibinanya.
3. Terdapat unsur manajerial (perencanaan, pengorganisasian, pengawasan).
4. Output, kualitas hasil lulusan yang diharapkan.

²⁵ Asmaya, Enung, 2005. *Aa Gym Dai Sejuk Dalam Masyarakat Majemuk*, Jakarta: Hikma hlm.35

Pembinaan suatu kegiatan yang berupaya untuk menjadikan seseorang dengan perilaku tidak baik menjadi baik, dengan pendekatan secara personil sehingga dapat sekaligus diketahui penyebab perilaku yang tidak baik selama ini ditujukan.²⁶

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bina berarti suatu usaha yang dilakukan oleh individu atau suatu kelompok guna membangun atau mengusahakan sesuatu baik dirinya sendiri maupun orang lain agar mengalami peningkatan ke arah menjadi lebih baik. Pembinaan terjadi melalui proses melepaskan hal-hal yang bersifat menghambat, dan mempelajari pengetahuan dengan kecakapan baru yang dapat meningkatkan taraf hidup dan kerja yang lebih baik. Pembinaan tersebut menyangkut kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, koordinasi, pelaksanaan dan pengawasan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan hasil yang maksimal. Pembinaan adalah upaya atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dan atau masyarakat untuk mengatasi masalah anak jalanan, gelandangan, pengemis dan keluarganya supaya dapat hidup dan mencari nafkah dengan tetap mengutamakan hak-hak dasar bagi kemanusiaan.

2. Tujuan Pembinaan

Pembinaan, pada dasarnya bertujuan untuk membantu orang yang dibina agar :

²⁶ Soekanto, Soerjono. 2004. *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.hlm.35

- a. Melihat diri dan pelaksanaan hidup serta kerjanya;
- b. Menganalisis situasi hidup dari segala segi positif dan negatifnya;
- c. Menemukan masalah hidup;
- d. Menemukan hal atau bidang hidup yang sebaliknya diubah dan diperbaiki;
- e. Merencanakan sasaran dan program di bidang hidup sesudah mengikut pembinaan.²⁷

Pembinaan terhadap pengemis dilakukan dengan tujuan:

- a. Memberikan perlindungan dan menciptakan ketertiban serta ketentraman masyarakat;
- b. Menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat sebagai warga Negara yang harus dihormati;
- c. Menjaga sifat-sifat kekeluargaan melalui upaya musyawarah dalam mewujudkan kehidupan bersama yang tertib dan bermartabat;
- d. Menciptakan perlakuan yang adil dan proposional dalam mewujudkan kehidupan bermasyarakat;
- e. Meningkatkan ketertiban dalam masyarakat melalui kepastian hukum yang dapat melindungi warga masyarakat agar dapat hidup tenang dan damai;

²⁷ Winardi, *Asas-asas Manajemen*, Bandung: Alumni, 2001, hlm. 395.

- f. Mewujudkan keseimbangan, keselarasan, keserasian antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

3. Sasaran Pembinaan Pengemis

Adapun yang menjadi sasaran dalam pembinaan meliputi:

- a. Anak yang berada di tempat umum yang prilakunya dapat mengganggu ketertiban umum, keamanan dan kelancaran lalu lintas termasuk anak yang beraktifitas atas nama organisasi sosial, yayasan, lembaga swadaya masyarakat(LSM) dan pantiasuhan;
- b. Gelandangan dan pengemis;
- c. Pengguna jalan yang member uang dan ataubarang ditempat umum dengan alasan beramal dank arena rasa belas kasihan kepada anak jalanan, gelandangan dan pengemis;
- d. Orang tua dan atau keluarga anak jalanan, gelandangan dan pengemis.
- e. Pelaku eksploitasi baik orangtua sendiri maupun orang lain yang dengan sengaja menyuruh orang lain, keluarga dan memperkerjakan anak dibawah umur untuk turun kejalanan sebagai pengemis.

4. Proses Pembinaan Pengemis

Proses pembinaan yang efektif dapat digambarkan melalui lima langkah pokok yang berurutan. Kelima langkah itu menurut sudjana adalah mengumpulkan informasi, mengidentifikasi masalah, menganalisis masalah,

mencari dan menetapkan pemecahan masalah, melaksanakan pemecahan masalah yang telah dipilih.²⁸

a. Mengumpulkan informasi

Informasi yang dihimpun meliputi kenyataan atau peristiwa yang benar-benar terjadi dalam kegiatan berdasarkan rencana yang telah ditetapkan.

b. Mengidentifikasi masalah

Masalah ini diambil dari informasi yang telah dikumpulkan dalam kegiatan melalui langkah pertama.

c. Menganalisis masalah

Kegiatan analisis adalah kegiatan untuk mengetahui jenis-jenis masalah dan faktor-faktor penyebab timbulnya masalah tersebut. Hal ini berguna untuk membantu pencarian solusi atas masalah yang dihadapi.

d. Mencari dan menetapkan alternatif pemecahan masalah

Kegiatan pertama yang perlu dilakukan adalah mengidentifikasi alternatif upaya yang dapat dipertimbangkan untuk menyelesaikan masalah, baru kemudian ditetapkan pemecahan masalah mana yang akan digunakan.

e. Melaksanakan upaya pemecahan masalah

²⁸ Sudjana, *Rehabilitasi Untuk Masyarakat Untuk Masyarakat*. Jakarta: Haji Mas Agung, 2000. hlm 236

Pelaksanaan upaya pemecahan masalah ini dapat dilakukan oleh Pembinaan baik secara langsung maupun tidak langsung.

5. Program Pembinaan Pengemis

Dalam upaya pencapaian tujuan pembinaan, maka diselenggarakan program yang terencana yakni usaha pencegahan, usaha penanggulangan dan rehabilitasi sosial.

1. Usaha pencegahan

Usaha pencegahan dilakukan oleh pemerintah dan atau masyarakat untuk mencegah berkembang dan meluasnya jumlah penyebaran dan kompleksitas permasalahan penyebab adanya anak dijalanan, gelandangan dan pengemis. Usaha sebagaimana dimaksud dilakukan antara lain dengan:

a. Pendataan;

Pendataan dilakukan untuk memperoleh data yang benar tentang klasifikasi antara anak jalan, gelandangan dan pengemis yang pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Sosial dan atau bekerjasama dengan instansi terkait serta lembaga swadaya masyarakat (LSM) dengan cara menyiapkan instrument pendataan yang memuat tentang nama, alamat, daftar keluarga, kondisi tempat tinggal, latar belakang kehidupan sosial ekonomi, asal daerah, pekerjaan, status keluarga dan masalah pokok yang dihadapi.

b. Pemantauan, pengendalian dan pengawasan

Pemantauan, pengendalian dan pengawasan terhadap sumber-sumber atau penyebab munculnya anak jalanan, gelandangan dan pengemis dilakukan oleh donas sosial dan ata bekerja sama dengan instansi terkait serta unsure masyarakat dengan cara:

1. Melakukan patroli ditempat umum yang dilakukan oleh Dinas Sosial kota Bandar lampung
2. Memberikan informasi tentang keberadaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang melakukan aktifitas ditempat umum secara perseorangan, keluarga maupun secara berkelompok.

c. Sosialisasi

Sosialisasi yang dilakukan oleh instansi terkait ditujukan kepada perseorangan, keluarga, lembaga pendidikan, masyarakat dan organisasi sosial, yang meliputi:

- a. Sosialisasi secara langsung, melalui kegiatan interaktif dan ceramah;
- b. Sosialisasi secara tidak langsung, melalui media cetak maupun media elektronik.

d. Penyuluhan

Penyuluhan bertujuan untuk mengajak dan mempengaruhi seseorang atau kelompok untuk ikut melaksanakan kegiatan pembinaan dan pengendalian terhadap anak jalanan, gelandangan dan

pengemis yang dapat dilakukan melalui kegiatan yang mengikutsertakan kelompok-kelompok masyarakat tertentu baik dalam bentuk pertunjukan, pertandingan, lomba, orasi maupun pemasangan rambu-rambu tentang memberi uang di jalan. Pelaksanaan usaha sebagaimana dimaksud dilakukan oleh Dinas Sosial dan atau bekerja sama dengan instansi terkait serta unsure masyarakat (perseorangan, keluarga), organisasi sosial dan organisasi kemasyarakatan.

BAB III

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK

A. Wewenang Pemerintah Kota Banda Aceh Dalam Membina dan Mengatur Pengemis Di Bawah Umur Berdasarkan Undang Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak

Pemerintah kota Banda Aceh berkewajiban dalam membina dan mengatur pengemis dibawah umur dan bukan hanya sekedar pengemis dibawah umur saja akan tetapi semua pengemis yang ada kota banda aceh harus dibina dan diberi pemahaman. Kota Banda Aceh sebagai Ibukota Provinsi dan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan berdirinya perkantoran, pusat perbelanjaan, restoran dan sarana hiburan, memikat masyarakat desa untuk mengadu nasib ke Kota Banda Aceh. Namun, kenyataannya laju arus urbanisasi tidak seimbang dengan lapangan kerja yang tersedia. Selain itu, kurangnya ketrampilan masyarakat urban, tuntutan persaingan yang ketat, membuat mereka akhirnya memilih menjadi pengemis dan gelandangan di Kota Banda Aceh. Saat ini di Kota Banda Aceh, pengemis bahkan tidak mengenal usia, mulai dari anak-anak, paruh baya, lansia, bahkan tunawisma.¹

Keberadaan pengemis di Banda Aceh semakin hari kian bertambah, mereka dapat dijumpai pada persimpangan lampu lalu lintas, warung kopi, terminal, pusat perbelanjaan dan keramaian lainnya, bahkan tempat-tempat wisata pun sudah menjadi incaran para pengemis, tentu pemandangan ini

¹ Zahrul. SH, Kepala Sub Bagian Perundang –Undangan Kota Banda Aceh , *Wawancara* , Hari Rabu , Tanggal 7 Agustus 2019 , Pukul 10 :35 Wib

mengurangi marwah kota dan mengganggu kenyamanan para pelancong yang ingin menikmati objek-objek wisata.²

Sesuai Undang-undang pidana tentang kegiatan mengemis dalam Bab II Pasal 503, disebutkan bahwa:

1. Barang siapa mengemis di muka umum, diancam pidana kurungan paling lama enam minggu
2. Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berusia diatas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Merujuk pada aturan hukum tersebut, maka jelaslah bahwa mengemis merupakan tindak pidana hukum yang bersifat larangan, karena sudah mengganggu orang lain. Royes Ruslan selaku Ketua Fraksi Demokrat mengusulkan perlunya segera dirumuskan qanun terkait penanggulangan pengemis dan gelandangan ini, sebagai payung hukum untuk permasalahan ini. Pemerintah Kota Banda Aceh mengakui Lemahnya payung hukum yang mengatur tentang larangan mengemis, membuat masyarakat menjadikan kegiatan mengemis sebagai profesi. Selama ini hanya merujuk pada Undang-undang pidana Bab II Pasal 503.³

² Azhar Putra S. Sos, Kabid Rehabilitasi Anak, Lanjut Usia dan Penyandang Disabilitas Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara* , Hari Rabu , Tanggal 7 Agustus 2019 , Pukul 15 :48 Wib

³ Zahrul. SH, Kepala Sub Bagian Perundang –Undangan Kota Banda Aceh , *Wawancara* , Hari Rabu , Tanggal 7 Agustus 2019 , Pukul 10 :35 Wib

Sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi mereka yang sudah pernah terjaring razia. Setelah dipulangkan ke daerah masing-masing, banyak juga yang kemudian kembali ke Banda Aceh untuk melanjutkan aktifitas mengemisnya lagi. Fenomena ini menegaskan bahwa substansi kegiatan mengemis merupakan hasil dari hubungan timbal balik (ada yang meminta dan ada yang memberi).

Padahal pada tanggal 7 April 2016, Dinas Sosial dan tenaga kerja Banda Aceh telah berupaya menerbitkan aturan yang melarang warga memberikan sumbangan kepada pengemis. Seruan ini ditempel di berbagai lokasi. Himbauan ini memuat beberapa point, yaitu: warga diingatkan agar tidak memberikan fasilitas dan ruang aktifitas kepada gelandangan dan pengemis di tempat-tempat usaha. Pemerintah Aceh sendiri pernah menerbitkan Qanun Nomor 11 Tahun 2013 tentang kesejahteraan sosial yang menyinggung masalah pengemis. Regulasi ini menyebutkan bahwa gelandangan dan pengemis termasuk golongan tuna susila, penyalahgunaan NAPZA, ODHA dan bekas warga binaan lembaga pemasyarakatan.⁴

Pada pasal 46 disebutkan bahwa pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan sosial untuk meningkatkan penghidupan yang layak bagi gelandangan dan pengemis. Caranya, dengan memberikan bimbingan agama, mental, fisik dan sosial. Berupa pelayanan pendidikan, pelatihan, kesehatan, kesempatan berusaha, pemulangan

⁴ Azhar Putra S. Sos, Kabid Rehabilitasi Anak, Lanjut Usia dan Penyandang Disabilitas Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara*, Hari Rabu, Tanggal 7 Agustus 2019, Pukul 15 :48 Wib

ke daerah asal dan pendampingan sosial. Melalui koordinasi bersama instansi terkait, ulama, aparat kecamatan, desa dan tokoh masyarakat.

B. Faktor Penghambat Implementasi undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak

Dari hasil penelitian ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya hambatan bagi Pemerintah kota Banda Aceh dalam menanggulangi permasalahan pengemis, antara lain:

1. Faktor Anggaran

Anggaran yang disediakan oleh pemerintah kota Banda Aceh belum mencukupi untuk memberikan pembinaan, sehingga menghambat proses pembinaan pengemis dalam hal anggaran yang mencukupi sangat diperlukan untuk upaya dari pada pemerintah merealisasikan segala bentuk program-program yang telah terencanakan ini juga bahagian dari pada Implementasi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, dukungan anggaran yang cukup dapat membantu segala kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah.⁵

2. Faktor Sumber Daya Manusia

Minimnya sumber daya manusia di dinas sosial, karena tugas dan wewenangnya tidak hanya menanggulangi pengemis, tetapi ada banyak persoalan sosial lainnya dalam hal sumber daya manusia ini sangat dibutuhkan orang-orang yang memang mampu menanggulangi pengemis-pengemis yang memang melanggar aturan pemerintah seperti yang di ketahui menghadapi pengemis

⁵ Zahrul. SH, Kepala Sub Bagian Perundang –Undangan Kota Banda Aceh , *Wawancara* , Hari Rabu , Tanggal 7 Agustus 2019 , Pukul 10 :35 Wib

sangat dibutuhkan kesabaran yang tinggi karena banyak alasan yang mereka katakan ketika ditanya langsung oleh petugas-petugas dari Dinas Sosial Kota Banda Aceh.⁶

3. Faktor Koordinasi Antar SKP

Belum maksimalnya koordinasi antar SKP, karena belum adanya aturan tertulis secara jelas yang mengatur alur koordinasinya seiring sejalan. Koordinasi yang baik antara SKP sangat mendukung kinerja pemerintah dalam hal mengakomodir setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.⁷

4. Faktor Masyarakat

Masih banyak masyarakat yang tidak mengindahkan himbaun larangan memberikan sedekah kepada pengemis. Sehingga membuat semakin menjamurnya para pengemis di kota Banda Aceh. Masyarakat masih banyak yang memberikan sedekah kepada pengemis, mungkin diakibatkan karena kasihan atau prihatin, namun pengemis yang ada di kota banda aceh kebanyakan hanya memanfaatkan segala hal untuk mendapatkan sedekah dari masyarakat, uang tersebut kebanyakan digunakan untuk membeli barang-barang haram seperti lem, ganja, sabu-sabu bahkan minuman keras, oleh karena itu pemerintah kota banda

⁶Azhar Putra S. Sos, Kabid Rehabilitasi Anak, Lanjut Usia dan Penyandang Disabilitas Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara*, Hari Rabu, Tanggal 7 Agustus 2019, Pukul 15:48 Wib

⁷Zahrul. SH, Kepala Sub Bagian Perundang –Undangan Kota Banda Aceh, *Wawancara*, Hari Rabu, Tanggal 7 Agustus 2019, Pukul 10 :35 Wib

selalu menghimbau agar tidak lagi memberikan sedekah kepada pengemis yang meminta-minta.⁸

Faktor penarik lainnya adalah sikap yang dikembangkan masyarakat kota yang suka memberi bila ada pengemis datang, hal ini membuat pekerjaan mengemis menjadi lebih menarik, karena dapat dipastikan akan memperoleh hasil yang baik. Ketika ditanyakan kepada pengemis yang kadang sering tertangkap ketika di tertibkan oleh petugas Satpol PP dan WH mereka menjawab uang yang didapatkan dari mengemis itu lebih banyak dari pada dengan pekerjaan yang lain dan lebih mudah untuk mendapatkan uang.⁹ Kebanyakan pengemis yang dibawah umur hampir keseluruhannya anak yatim bahkan juga tidak ada lagi orang tua, mungkin karena hal ini juga mereka menjadi pengemis agar dapat menyambung kehidupan.

Anak-anak dibawah umur memang kerap menjadi target untuk dijadikan sebagai pengemis, masyarakat terkadang lebih perihatin terhadap anak-anak yang dibawah umur, hal ini terkadang ketika kita menanyakan kepada mereka mengapa mau menjadi pengemis mereka menjawab dengan alasan orang tua yang menyuruh jadi pengemis.¹⁰ Hal ini tentunya sangat berbahaya bagi si anak karena seharusnya mereka belajar dengan baik di sekolah akan tetapi orang tuanya menyuruh menjadi pengemis.

⁸ Azhar Putra S. Sos, Kabid Rehabilitasi Anak, Lanjut Usia dan Penyandang Disabilitas Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara*, Hari Rabu, Tanggal 7 Agustus 2019, Pukul 15:48 Wib

⁹ Fadli Riski, Pengemis, *Wawancara*, Selasa Tanggal 6 Agustus 2019, Pukul 20:30 Wib

¹⁰ Iwan, Pengamen, *Wawancara*, Jum'at Tanggal 9 Agustus 2019, Pukul 21:20 Wib

Pemerintah dalam hal ini terus melakukan upaya yang tentunya mampu mengurangi pengemis-pengemis khususnya anak-anak dibawah umur, pembinaan dan sosialisasi terus kita tingkatkan agar anak-anak yang dibawah umur ini (pengemis) bisa diselamatkan dari pekerjaan mengemis, sangat disayangkan anak-anak dijadikan objek mengemis kadang di siang hari sampai malam hari mejadi pengemis meminta-minta dijalan, pemerintah selalu mengingatkan dan memberi pembinaan terhadap pengemis agar tidak lagi melakukan hal ini akan tetapi mereka masih tetap melakukannya.¹¹

C. Upaya Pemerintah Kota Banda Aceh Menjalankan Amanah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, Dalam Melindungi Pengemis Dibawah Umur

Pemerintah Kota Banda Aceh telah banyak melakukan upaya-upaya yang baik dalam menanggulangi pengemis, Dinas Sosial dalam penanggulangan pengemis di Kota Banda Aceh dapat diwujudkan dalam bentuk koordinasi pemerintah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang pendataan penyandang masalah kesejahteraan sosial. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah perseorangan, keluarga, kelompok atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmanai, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar. Peran Dinas Sosial dalam penanggulangan pengemis

¹¹Zahrul. SH, Kepala Sub Bagian Perundang –Undangan Kota Banda Aceh , *Wawancara* , Hari Rabu , Tanggal 7 Agustus 2019 , Pukul 10 :35 Wib

adalah sebuah tugas pokok struktur organisasi yang berkaitan dengan masalah sosial baik gelandangan, pengemis dan masalah sosial lainnya. Dimana dalam penanganannya perlu bekerja sama dengan Satpol PP, Wilayatul Hisbah untuk merazia gelandangan dan pengemis.¹²

Salah satu fungsi dari keberadaan dinas sosial adalah mencakup kegiatan mensejahterakan masyarakat. Ada beberapa upaya yang sudah dilakukan oleh pihak dinas sosial terkait pemberantasan pengemis di Kota Banda Aceh, yaitu sosialisasi larangan memberikan uang kepada pengemis melalui himbauan lewat tulisan yang dipajang di beberapa titik pusat keramaian. Selain itu, dilakukan razia terhadap pengemis dan selanjutnya memulangkan mereka ke tempat asalnya. Namun langkah ini belum menunjukkan hasil yang maksimal, dikarenakan masih banyak warga yang terus memberikan sedekah kepada pengemis dan mereka yang terjaring razia setelah dipulangkan, tidak lama kemudian kembali lagi ke Kota Banda Aceh.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa tujuan mengemis tidak hanya untuk pemenuhan kebutuhan primer saja. Namun ada sekelompok orang mengemis dengan harapan hasilnya dapat dipergunakan untuk memenuhi tuntutan kepuasan pada zat tertentu (kecanduan bensin) ini relatif yang melaukan adalah penegemis dibawah umur. Pelaku sering berdalih bahwa dia sedang mengumpulkan sumbangan untuk pembangunan mesjid, padahal uang tersebut

¹²Zahrul. SH, Kepala Sub Bagian Perundang –Undangan Kota Banda Aceh , *Wawancara* , Hari Rabu , Tanggal 7 Agustus 2019 , Pukul 10 :35 Wib

hanya dipergunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. Adapula yang memanfaatkan para penyandang cacat untuk dijadikan pengemis. Mereka mengorganisir sejumlah penyandang disabilitas untuk dipekerjakan, dengan tujuan memperkaya diri sendiri (hasil pengamatan di lapangan). Pengemis yang terjaring penertiban (razia) umumnya berasal dari luar kota Banda Aceh atau dari daerah.¹³

Sejatinya merazia pengemis bukan tanggung jawab dinas sosial, namun tidak jarang mereka juga ikut bersama satpol PP dalam kegiatan ini (penulis pernah ikut bersama dinas sosial dan Satpol PP pada kegiatan razia pengemis). Ini dipertegas oleh kepala seksi rehabilitasi sosial : “Peran dinas sosial dalam penanggulangan pengemis seharusnya adalah hanya sebagai penerima laporan baik dari satpol PP, masyarakat terkait masalah sosial. Selanjutnya dilakukan pendekatan mendalam (assessment), memproses serta dilakukan pembinaan mental”. Setelah proses pendataan, langkah selanjutnya yang telah dilakukan oleh dinas sosial kota Banda Aceh dalam program penanggulangan pengemis adalah pelayanan rehabilitasi kesejahteraan sosial, yang terdiri dari beberapa program berikut:

- a. Program komunikasi informasi edukasi (KIE) dan kampanye sosial bagi PMKS, khususnya pengemis. Bentuknya adalah kampanye memajang larangan tentang memberi uang kepada pengemis.

¹³Azhar Putra S. Sos, Kabid Rehabilitasi Anak, Lanjut Usia dan Penyandang Disabilitas Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara* , Hari Rabu , Tanggal 7 Agustus 2019 , Pukul 15:48 Wib

- b. Peningkatan kualitas pelayanan, sarana dan prasarana rehabilitasi kesejahteraan sosial PMKS. Dilakukan melalui pendekatan dengan pengemis untuk mengetahui latar belakang mereka mengemis dan meningkatkan sarana yang ada di rumah singgah, yang merupakan tempat dilakukannya pembinaan mental, fisik dan religi kepada pengemis, agar tidak kembali mengemis.
- c. Penanganan masalah-masalah strategis yang cepat tanggap. Ini merupakan tindak lanjut, jika terdapat pengemis yang memiliki kelainan masalah, seperti adanya tekanan dari pihak tertentu.¹⁴

untuk meningkatkan peran pemerintah dalam hal penanggulangan gelandangan dan pengemis perlu adanya kerjasama dengan masyarakat yakni dengan menghimbau masyarakat agar tidak memberi uang kepada gelandangan dan pengemis. Selain itu, pemerintah harus lebih maksimal dan serius dalam menangani gelandangan dan pengemis melalui bimbingan mental sosial dan agama untuk merubah mental gelandangan dan pengemis, memberikan keterampilan teknis dan penyediaan lapangan kerja bagi gelandangan dan pengemis.

Munculnya pengemis itu dapat dilihat dari beberapa aspek antara lain aspek ekonomi seperti tidak tersedia pekerjaan pokok; aspek sosial seperti rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan; aspek budaya seperti tidak mau

¹⁴Azhar Putra S. Sos, Kabid Rehabilitasi Anak, Lanjut Usia dan Penyandang Disabilitas Dinas Sosial Kota Banda Aceh, *Wawancara* , Hari Rabu , Tanggal 7 Agustus 2019 , Pukul 15:48 Wib

bekerja keras, tidak disiplin, tidak punya tanggung jawab, tidak punya percaya diri. Serta upaya yang dilakukan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Banda Aceh antara lain ialah penertiban, pemberian sosialisasi agar tidak memberikan uang kepada pengemis, pembinaan dan juga pemulangan ke tempat asalnya. Dalam melakukan penanggulangan pengemis Dinas Sosial juga mengalami beberapa hambatan antara lain belum adanya rumah singgah pengemis milik Kota Banda Aceh, serta banyaknya pengemis yang berasal dari luar Kota Banda Aceh dan juga para pengemis yang sudah mulai beralih cara dalam melakukan pengemisan.¹⁵

Dalam hal ini pemerintah ingin Terutama dalam menelorkan kebijakan yang mendorong kelompok-kelompok masyarakat seperti LSM dan institusi lainnya, untuk lebih berkhidmat memberdayakan anak-anak jalanan, jadi tidak hanya pemerintah akan tetapi seluruh element bisa membantu pemerintah dalam menanggulangi pengemis di Kota Banda Aceh.

¹⁵ Zahrul. SH, Kepala Sub Bagian Perundang –Undangan Kota Banda Aceh , *Wawancara* , Hari Rabu , Tanggal 7 Agustus 2019 , Pukul 10 :35 Wib

BAB IV PENUTUP

Berdasarkan uraian pembahasan hasil penelitian yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka berikut ini dikemukakan pula beberapa kesimpulan dan saran :

A. Kesimpulan

1. Wewenang Pemerintah Kota Banda Aceh Dalam Membina dan Mengatur Pengemis Dibawah Umur Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, Pemerintah kota Banda Aceh berkewajiban dalam membina dan mengatur pengemis dibawah umur dan bukan hanya sekedar pengemis dibawah umur saja akan tetapi semua pengemis yang ada kota banda aceh harus dibina dan diberi pemahaman.
2. Faktor Penghambat Implementasi undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, yaitu : (1) Faktor Anggaran, (2) Faktor Sumber Daya Manusia, (3) Faktor Koordinasi Antar SKP dan (4) Faktor Masyarakat.
3. Upaya Pemerintah Kota Banda Aceh Menjalankan Amanah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, Dalam Melindungi Pengemis Dibawah Umur, Pemerintah Kota Banda Aceh telah banyak melakukan upaya-upaya yang baik dalam menanggulangi pengemis, Dinas Sosial dalam penanggulangan pengemis di Kota Banda Aceh dapat diwujudkan dalam bentuk koordinasi pemerintah sebagaimana disebutkan

dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang pendataan penyandang masalah kesejahteraan sosial

B. Saran

1. Diharapkan kepada Pemerintah Kota Banda Aceh agar dapat membina dan memberi pemahaman kepada pengemis-pengemis yang ada di kota banda aceh khususnya ana-anak dibawah umur dan tentunya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.
2. Diharapkan kepada dinas sosial kota banda aceh agar mampu menanggulangi permasalahan pengemis di kota banda aceh dan bekerja lebih maksimal lagi dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat dengan menghimbau agar tadi lagi memberikan sumbangan terhadap pengemis yang ada di kota banda aceh agar terwujudnya kota banda aceh yang lebih baik dan tanpa anak-anak dibawah umur yang mengemis di jalanan dan tempat-tempat yang lainnya.
3. Diharapkan kepada pemerintah kota banda aceh terus lakukan upaya-upaya pembinaan yang relefan, memberikan tempat yang layak dan pekerjaan yang layak terhadap pengemis kota banda aceh khususnya anak-anak dibawah umur agar mereka tidak lagi menjadi pengemis karena pada hakikatnya anak-anak terlantar sudah menjadi tanggung jawab dari pada negara ataupun pemerintah setempat demi terwujudnya masa depan mereka yang lebih baik.

Daftar Pustaka

A. Buku-Buku

- Anton M. Moeliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.
- Ali Marpuji, dkk, *Gelandangan di Kertasura*, Monografi 3 Lembaga Penelitian Universitas Muhammadiyah, 1990, Surakarta.
- Artidjo Alkostar, *Advokasi Anak Jalanan*, Rajawali, 1984, Jakarta.
- Asmaya, Enung, 2005. *Aa Gym Dai Sejuk Dalam Masyarakat Majemuk*, Jakarta: Hikma.
- Bagong Suyanto, *Perangkap Kemiskinan Problem dan Strategi Pengentasannya*, Aditya Media, Yogyakarta, 1996
- Dimas Dwi Irawan, 2013, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, Titik Media Publisher, Jakarta
- Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosila, *Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*, Depsos RI, Jakarta, 2005
- Dirjen Bina Rehabilitasi Sosial, *Pedoman Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan Berbasis Masyarakat*, Depos RI, Jakarta, 2004
- Edi Suharto, *Membangun Masyarakat, Memberdayakan Rakyat*, Bandung :PT. Refika Aditama, 2009
- Engkus Kuswarno, 2008, *Metode Penelitian Komuniaksi Contoh-Contoh Penelitian Kualitatif Dengan Pendekatan Praktis: "Manajemen Komunikasi Pengemis"*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung
- Edi Suharto, *Membangun Masyarakat, Memberdayakan Rakyat*, Bandung :PT. Refika Aditama, 2009
- Hartomo, Arnicun, *Ilmu Sosial Dasar*, PT. Bumi Angkasa, Jakarta, 2001
- Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009

- Irma Setyowati, *Aspek Hukum Perlindungan Anak*, Jakarta, C.V. Bumi Aksara, 1990
- Isma Riskawati, Abdul Syani, “Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung)”, *Jurnal Sociologie*, Vol. 1, No. 1, (September 2013)
- Kartini Kartono, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- Ketut Sudhana Astika, “Budaya Kemiskina di Masyarakat: Tinjauan Kondisi Kemiskinan dan Budaya Miskin di Masyarakat”, *Jurnal Ilmiah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana* Vol. I No. 1, Tahun 2010
- Magfud Ahmad, 2010, Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng), *Jurnal Peneliti STAIN Pekalongan*: Vol. 7. No. 2, Pekalongan
- Miftah. 2005. *Kepemimpinan dan Manajemen Suatu Pendekatan Prilaku*, Bandung, Sinar Baru
- Muhammad Suud, *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, (Surabaya: Presatsi Pustaka, 2008
- Nashriana, *Perlindungan Hukum bagi Anak di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2011
- Parsudi Suparlan, 1978, *Gambaran tentang suatu masyarakat gelandangan yang sudah menetap*, FSUI,
- Parsudi Suparlan, *Kemiskinan di Perkotaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Hukum, Jakarta, 2005
- Soekanto, Soerjono. 2004. *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta\
- Sudjana, *Rehabilitasi Untuk Masyarakat Untuk Masyarakat*. Jakarta: Haji Mas Agung, 2000

Tangdilintin, Paulus. *Masalah-Masalah Sosial (Suatu Pendekatan Analisis Sosiologis)*. (Jakarta :Pusat Penerbitan Universitas Terbuka ,2000s

Winardi, *Asas-asas Manajemen*,Bandung: Alumni,2001

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana