

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di lihat dari perkembangan Indonesia timbul permasalahan baik sosial maupun ekonomi yang akan terus menerus mengikuti laju pertumbuhan dan pembangunan. Dalam segi ekonomi kebijakan pemerintah perlu mempertimbangkan dampak pada peningkatan kualitas terhadap kemiskinan, peningkatan yang cenderung dalam pengentasan kemiskinan yang diharapkan dapat menumbuhkan kualitas ekonomi yang ada di masyarakat setempat.

Fenomena ini selain dampak dari deras nya arus urbanisasi dan perkembangan lingkungan perkotaan yang menawarkan mimpi kepada masyarakat, terutama masyarakat miskin atau masyarakat ekonomi lemah, yang dipacu oleh merebaknya krisis ekonomi di Indonesia yang mengakibatkan meningkatnya angka kemiskinan, pengangguran, jumlah anak jalanan meningkat drastis dan dan menurunnya sumber daya manusia akibat tekanan ekonomi.¹ Sekarang semakin meningkatnya keberadaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis atau biasa disingkat anjal dan gepeng. Keberadaan mereka sering dianggap sebagai masalah bagi masyarakat, keberadaan anjal dan gepeng ini menarik perhatian orang banyak. Anjal dan Gepeng merupakan suatu fenomena sosial yang penting, mereka lahir melalui kekalahan persaingan dalam mencari pekerjaan yang mereka harapkan untuk memperbaiki nasib.

¹Abu Huraerah. *Kekerasan Terhadap Anak*. Bandung. Nuansa. 2006. Hal. 77

Kesejahteraan sosial adalah suatu keadaan yang terpenuhi dari segala bentuk kebutuhan hidup, yang bersifat mendasar seperti makanan, pakaian, pendidikan dan kesehatan.² Maksud dari kesejahteraan sosial Sesuai dengan UU No 6 Tahun 1974³ :“ Suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir batin yang memungkinkan. Bagi setiap warga negara untuk mendapatkan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmani, rohani, dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak atau kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila”.

Berdasarkan peraturan daerah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 6 tahun 2011 dalam Bab I pasal I tentang anak yang hidup di jalan dijelaskan bahwa Anak yang hidup di jalan adalah anak yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun yang menghabiskan sebagian waktunya di jalan dan tempat-tempat umum yang meliputi anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.⁴ Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014, gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak

²Edi Suharto. *Membangun masyarakat memperdayakan rakyat : kajian strategi pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerja social*. Bandung : pt remaja rosdakarya. 2005, hal. 67.

³ UU RI No. 6 Tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan pokok kesejahteraan sosial

⁴http://yogyakarta.bpk.go.id/wp-content/uploads/2013/02/Perda_Nomor_6_Tahun_2011_tentang_Perlindungan_Anak_Yang_Hidup_di_Jalan.pdf (Diakses, 18 oktober 2015)

mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasian dari orang lain.

Fenomena keberadaan anak jalanan dibanyak wilayah Indonesiamerupakan salah satu permasalahan krusial yang menyertai proses pembangunan. Dinamika kehidupan anak jalanan berjalan sinkronis dengan kompleksitas permasalahan perkotaan yang berakar pada kondisi kemiskinan di daerah perkotaan (urban) dan di daerah pinggiran kota (sub-urban). Sebagian besar dari masyarakat miskin kota adalah para urbanisan yang tidak memiliki bekal pendidikan dan ketrampilan yang memadai sehingga mereka tidak mampu memasuki sektor formal dan terpaksa bekerja disektor informal. Masyarakat miskin tersebut membentuk pemukiman di sekitar pusat pertumbuhan ekonomi (*central business district*) dan membuat komunitas dalam kelompok orang berpendapatan rendah atau kaum menengah kebawah (*low income neighborhoods*). Keberadaan anak jalanan cenderung sangat identik dengan kantong kemiskinan tersebut. Anak dipandang sebagai salah satu sumber daya dalam keluarga dan harus ikut bekerja mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga.⁵

⁵Dinas Sosial Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Tim Jurusan Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan Fisipol UGM, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Anak yang Hidup di Jalan*, Yogyakarta, Pemerintahan

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi wilayah menjamurnya keberadaan anak yang hidup dijalan atau anak jalanan. Hal tersebut dikarenakan Pembangunan wilayah Provinsi DIY yang semakin pesat, memaksa munculnya kantong kemiskinan di wilayah Provinsi DIY. Kota Yogyakarta yang dikenal juga sebagai kota pelajar serta kota budaya mengundang kehadiran banyak pendatang dari luar wilayah Yogyakarta. Pendatang menetap sebagai pelajar ataupun hanya singgah sebagai wisatawan. Hal inilah yang menyebabkan pesatnya pembangunan dan tingginya tingkat pertumbuhan ekonomi masyarakat Yogyakarta dan melahirkan wilayah urban (Kota Yogyakarta) yang berkolerasi dengan keberadaan anak jalanan.

Berkembangnya komunitas anak yang hidup di jalani wilayah Provinsi DIY karena Yogyakarta dianggap surga oleh para anak jalanan karena keramahan penduduk Yogyakarta serta pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak menyebabkan harga makanan pokok atau kebutuhan lain menjadi tinggi pula seperti di kota lain sehingga anak jalanan lebih mudah bertahan hidup dan mencari nafkah. Anak jalanan yang ada di wilayah Yogyakarta bukan hanya berasal dari pemukiman miskin yang ada di wilayah Yogyakarta melainkan juga sengaja datang dari wilayah lain untuk mencari penghidupan atau sekedar lari dari rumah atau lingkungannya dan datang ke Yogyakarta. Perkembangan faktor penyebab munculnya anak jalanan bukan hanya masalah kemiskinan, karena dalam beberapa kasus ditemukan bahwa masalah keluarga atau ketidakharmonisan keluarga (*broken home*) turut menjadi pemicu

munculnya anak jalanan, kekerasan yang terjadi dalam keluarga juga mendorong anak untuk lari ke jalan dan tindak kekerasan pada anak oleh keluarga biasanya kemungkinan terjadi lebih besar pada keluarga miskin dan tipe kekerasan beragam baik itu fisik maupun mental. Lebih ironis lagi ditemukan kasus bahwa munculnya anak jalanan adalah fenomena budaya. Artinya, dalam konteks ini anak jalanan muncul bukan karena faktor kemiskinan atau kesulitan ekonomi semata, tetapi sudah menjadi masalah yang berakar pada persoalan mental.⁶

Populasi anak yang hidup di Jalan tersebar di Kota Yogyakarta, mengingat banyaknya pusat-pusat perekonomian dan pusat keramaian di wilayah tersebut yang menjadi magnet bagi anak jalanan mencari nafkah. Ada beberapa titik lokasi yang seringkali menjadi titik kumpul atau *basecamp* anak jalanan. Di tengah kota berada di perempatan Gramedia, stasiun Tugu, Malioboro, depan *tourism information center*, depan Istana Negara, dan depan Kantor Pos Perempatan Besar. Sebelah timur ada dibawah jembatan Janti dan pertigaan *ringroad* Jalan Solo. Melalui tempat-tempat tersebut identitas mereka diciptakan dan dijaga. Mengamen, mengasong, menyemir sepatu bahkan mengemis baik itu dilakukan mandiri, berkelompok atau bahkan bersama keluarga dan orangtua mereka.⁷ Mereka berkisar antara umur 2 tahun hingga 18 tahun dan keberadaan mereka seringkali terlihat didampingin oleh orang yang lebih tua entah itu orangtua ataupun kerabat mereka.

⁶Ibid. hal 2

⁷Ibid. hal 29

Berdasarkan data survei dari Dinas sosial jumlah anak jalanan, gelandangan dan pengemis dari tahun 2008-2012 di Daerah Istimewa Yogyakarta antara lain sebagai berikut :

Tabel 1.1

Tabel jumlah Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis
Tahun 2008-2012

Tahun	2008	2009	2010	2011	2012
Anak jalanan	1.200	1.200	710	312	214
Gelandangan dan Pengemis	800	1.258	515	377	274

Sumber : Dinas Sosial D.I Yogyakarta

Permasalahan anjal dan gepeng bukan lagi hal baru, hampir di setiap kota-kota besar menjadikan mereka sebagai masalah, terutama bagi masyarakat yang menganggap kehadiran gepeng dan anjal menimbulkan ketidaknyamanan bagi masyarakat lainnya.

Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 disebutkan bahwa “Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”, Artinya pemerintah mempunyai tanggungjawab terhadap pemeliharaan dan pembinaan anak-anak terlantar, termasuk anak jalanan. Kemudian perlindungan spesifik hak anak sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia masuk dalam Pasal 28 B ayat (2) bahwa “ setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta memperoleh perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia telah mencantumkan tentang hak anak serta pelaksanaan kewajiban dan tanggung

jawab orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara dalam hal memberikan perlindungan hukum terhadap anak.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 menentukan bahwa perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, dan berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Perlindungan anak dapat juga diartikan sebagai segala upaya yang bertujuan mencegah, rehabilitasi, dan memberdayakan anak yang mengalami tindak perlakuan salah (*child abused*), eksploitasi, dan penelantaran, agar dapat menjamin kelangsungan hidup dan tumbuh kembang anak secara wajar baik fisik, mental, dan sosialnya⁸. Orang tua, keluarga, dan masyarakat bertanggung jawab menjaga dan memelihara hak asasi anak sesuai dengan kewajiban yang telah dibebankan oleh hukum. Demikian halnya dalam rangka penyelenggaraan perlindungan anak, negara sebagai organisasi kekuasaan yang diwakili oleh pemerintah juga mempunyai tanggung jawab menyediakan fasilitas dan aksesibilitas bagi anak, terutama dalam menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak secara optimal dan terarah. Negara sebagai tempat berlindung bagi warganya harus menjamin dan memberikan regulasi jaminan perlindungan bagi anak⁹.

⁸Maidin Gultom. *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dalam Sistem Peradilan Anak Di Indonesia*. Refika Aditama. Bandung. 2008. Hlm. 34

⁹Nasir Djamil. *Anak Bukan Untuk Dihukum*. sinar Grafika. Jakarta. 2013. Hlm. 1

Oleh karena itu untuk mengatasi masalah sosial terhadap anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki peran penting dalam penyelesaian masalah tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaiman Peran Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Menangani Masalah Gelandangan, Dan Pengemis Tahun 2014?
2. Apa Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Mengelolah Anak Jalanan Tahun 2014?
3. Apa Saja Yang Dilakukan Oleh Dinas Sosial, Tenagakerja Dan Transmigrasi Dalam Pengentasan Kemiskinan Berkaitan Dengan Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis Tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini, yaitu:

1. Untuk Mengetahui Bagaimana Peran Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Menangani Masalah Gelandangan, Dan Pengemis Tahun 2014?
2. Untuk Mengetahui Apa Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Mengelolah Anak Jalanan Tahun 2014?
3. Untuk Mengetahui Apa Saja Yang Dilakukan Oleh Dinas Sosial, Tenagakerja Dan Transmigrasi Dalam Pengentasan Kemiskinan Berkaitan Dengan Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis Tahun 2014?

Manfaat Penelitian

- a. Manfaat teoritis
 1. Peneliti ini diharapkan akan dapat memberi pemahaman, pengetahuan, dan gambaran utuh tentang anak jalanan, gelandangan dan pengemis.
 2. Informasi yang dapat diungkapkan dari hasil penelitian ini dapat dijadikan pedoman bagi semua orang terutama yang konsen dalam hal anak jalanan, gelandangan dan pengemis.
 3. Dengan adanya penelitian akan menambah khasanah ilmu pengetahuan bagi penulis khususnya dan institusi Dinas Sosial pada umumnya tentang anak jalanan, gelandangan dan pengemis.
- b. Manfaat Praktis

Sebagai masukan kepada pihak pemerintah untuk tidak melupakan bahwa anak jalanan, gelandangan dan pengemis harus diatasi

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Sebelum penulis mengemukakan teori-teori apa saja yang digunakan dalam penelitian ini, ada baiknya penulis mengemukakan definisi teori terlebih dahulu. Definisi teori menurut Singarimbun:

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi dan reposisi untuk menerangkan suatu fenomena alam yang menjadi pusat perhatiannya?”¹⁰

Sedangkan Teori menurut Koentjoroningrat adalah:

“Teori adalah merupakan pernyataan mengenai hubungan positif antara gejala-gejala yang teliti dalam satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat”¹¹

Dari beberapa teori di atas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya teori merupakan sarana pokok yang menyatakan hubungan yang sistematis antara fenomena sosial maupun alam yang hendak diteliti. Sedangkan landasan pemikiran yang digunakan sebagai kerangka dasar atau pijakan dalam penelitian ini adalah meliputi hal-hal sebagai berikut:

¹⁰Masri Singarimbun dan Sofian Efendi.*Metode Penelitian Sur vey*. LP3ES. Jakarta. 1989. hal.4.

¹¹Koentjoroningrat.*Metode Penelitian Masyarakat*,.PT. Gramedia. Jakarta. 1991. hal. 11.

1. Peran Pemerintah

Peran menurut Soerjono Soekanto adalah:

“ Peranan (Role) adalah merupakan aspek dinamika dari status (kedudukan) apabila seseorang atau beberapa orang atau organisasi yang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia atau mereka atau organisasi tersebut telah melaksanakan suatu peranan.”¹²

Beliau juga mengutip pendapat Levinson bahwa peranan mencakup 3 hal yaitu :

- a. Peranan adalah meliputi sarana yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti menempatkan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
- b. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting dalam struktur sosial.

Yang dimaksud peran disini adalah peran pemerintah. Peran pemerintah adalah untuk mengurus dan menyelenggarakan kebutuhan-kebutuhan para warga negara baik jasmani maupun rohani, atau setidaknya membantu warga negara dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Dalam menjalankan fungsinya, paling tidak pemerintah mempunyai 3 peran yaitu :¹³

1. Peran pengaturan (regulasi)

¹² Soerjono Soekanto. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Rajawali Press. Yogya. 1987. Hal. 220

¹³ Owen E, Hughes. *Public Management and Administration*. An Introducing. St Martin Press. London. 1994. Hal. 88-119

Peran pengaturan merupakan fungsi pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bersama. Fungsi pengaturan ini dilakukan baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Fungsi peraturan ini secara umum terwujud dengan adanya lembaga legislatif yang salah satu fungsinya membuat peraturan perundang-undangan.

2. Peran pemberdayaan

Peran pemberdayaan ini merupakan fungsi yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberdayakan masyarakat, sehingga setiap elemen masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembangunan dan pemerintahan.

Pada perinsipnya fungsi pemberdayaan ini merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat disegala bidang. Namun tentu saja pemberdayaan ini harus dimulai dari atas. Untuk memberdayakan masyarakat aparat pemerintah harus diberdayakan terlebih dahulu. Tingkat pengetahuan, pemahaman dan kesadaran politik, hukum, ekonomi dari aparat pemerintah perlu dimantapkan terlebih dahulu, sehingga pemerintah dapat memberdayakan masyarakat. Kerena upaya pemberdayaan ini tidak lepas dari aspek keteladanan pemerintah itu sendiri.

3. Peran Pelayanan

Peran pelayanan ini merupakan fungsi yang menyangkut kebutuhan masyarakat banyak, tanpa memandang kelas sosial yang dimilikinya ataupun besarnya imbalan yang mampu diberikannya.

Peran pelayanan ini terdiri dari beberapa hal yaitu :

- a. Menjamin keamanan negara
- b. Memelihara ketertiban
- c. Menjamin penerapan keadilan
- d. Pekerjaan umum dan pelayanan
- e. meningkatkan kesejahteraan sosial
- f. menerapkan kebijakan ekonomi
- g. memelihara sumber daya dan lingkungan

2. Masalah sosial anak jalanan, gelandangan dan pengemis

Dimana banyak anak terlahir dari keluarga yang berada dibawah garis kemiskinan, sehingga mengakibatkan kurangnya pemenuhan kebutuhan dari segi materi maupun segi lainnya seperti pendidikan yang layak. Hal ini menyebabkan munculnya kelompok – kelompok sosial yang meresahkan masyarakat seperti contohnya tuna sosial yang termasuk didalamnya pengemis, anak jalanan, gelandangan, wanita tuna susila, waria, ODHA, bekas warga binaan pemasyarakatan, korban narkotika psikotropika dan zat adiktif (NAPZA). Masalah–masalah tersebut merupakan masalah yang sangat mendasar dan dapat membawa masyarakat semakin terpuruk kedalam kemiskinan, sehingga menyebabkan timbulnya kesenjangan sosial yang lebih jauh.

a. Pengertian Anak Jalanan

Anak jalanan, anak gelandangan atau kadang disebut juga secara eufemistis sebagai anak mandiri, sesungguhnya mereka adalah anak-anak

yang tersisih, marginal, dan teralienasi dari perlakuan dari perlakuan kasih sayang karena kebanyakan dalam usia yang relatif dini sudah harus berhadapan dengan lingkungan kota yang keras, dan bahkan sangat tidak bersahabat. Marginal, rentan, dan eksploitatif adalah istilah-istilah yang sangat tepat untuk menggambarkan kondisi dan kehidupan anak jalanan¹⁴. Marginal karena mereka melakukan jenis pekerjaan yang tidak jelas jenjang kariernya, kurang dihargai, dan umumnya juga tidak menjanjikan prospek apapun di masa depan. Rentan karena resiko yang harus ditanggung akibat jam kerja yang sangat panjang benar-benar dari segi kesehatan maupun sosial sangat rawan.

Penggunaan istilah anak jalanan berimplikasi pada dua pengertian yang harus dipahami. Pertama, pengertian sosiologis, yaitu menunjuk pada aktifitas sekelompok anak yang keluyuran di jalan-jalan. Masyarakat mengatakan sebagai kenakalan anak, dan perilaku mereka dianggap mengganggu ketertiban sosial. Kedua, pengertian ekonomi, yaitu menunjuk pada aktifitas sekelompok anak yang terpaksa mencari nafkah di jalanan karena kondisi ekonomi orangtua yang miskin.

Berdasarkan pengertian di atas mengenai anak jalanan, maka dapat disimpulkan bahwa anak jalanan adalah anak yang menghabiskan waktunya sehari-hari di jalanan baik itu bekerja atau kegiatan yang lainnya, baik itu mereka masih berhubungan dengan orang tua, atau tidak berhubungan tapi

¹⁴Suyanto, Bagong. *Masalah Sosial Anak*. Kencana. Jakarta. 2010. hal. 185.

kadang-kadang masih bertemu tapi tidak teratur, serta anak tidak berhubungan sama sekali dengan orang tuanya. Jika dilihat dari pengertian sosiologis, anak jalanan adalah sekelompok anak yang keluyuran di jalan-jalan. Masyarakat menganggap sebagai anak nakal dan perilaku mereka mengganggu ketertiban sosial. Sedangkan dari pengertian ekonomi, anak jalanan adalah sekelompok anak yang terpaksa mencari nafkah di jalanan karena kondisi ekonomi orang tua miskin.

b. Berdasarkan Pengelompokan

Berdasarkan hasil kajian di lapangan, secara garis besar anak jalanan dibedakan dalam 3 kelompok yaitu:

- 1) *Children on the street*, yakni anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi – sebagai pekerja anak di jalan, tetapi masih mempunyai hubungan yang kuat dengan orang tua mereka. Sebagian penghasilan mereka dijalankan pada kategori ini adalah untuk membantu memperkuat penyangga ekonomi keluarganya karena beban atau tekanan kemiskinan yang mesti ditanggung tidak dapat diselesaikan sendiri oleh kedua orang tuanya.
- 2) *Children of the street*, yakni anak-anak yang berpartisipasi penuh di jalanan, baik secara sosial maupun ekonomi. Beberapa diantara mereka masih mempunyai hubungan dengan orang tuanya, tetapi frekuensi pertemuan mereka tidak menentu. Banyak diantara mereka

adalah anak-anak yang karena suatu sebab lari atau pergi dari rumah. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa anak-anak pada kategori ini sangat rawan terhadap perlakuan salah, baik secara sosial-emosional, fisik maupun seksual.

- 3) *Children from families of the street*, yakni anak-anak yang berasal dari keluarga yang hidup di jalanan. Meskipun anak-anak ini mempunyai hubungan kekeluargaan yang cukup kuat, tetapi hidup mereka terombang-ambing dari satu tempat ke tempat lain dengan segala risikonya. Salah satu ciri penting dari kategori ini adalah pemampangan kehidupan jalanan sejak anak masih bayi, bahkan sejak anak masih dalam kandungan. Di Indonesia kategori ini dengan mudah dapat ditemui di berbagai kolong jembatan, rumah-rumah liar sepanjang rel kereta api dan pinggiran sungai, walau secara kuantitatif jumlahnya belum diketahui secara pasti.

c. Faktor Penyebab Munculnya Anak Jalanan

Awalnya anak jalanan tidak langsung masuk dan terjun begitu saja di jalanan. Mereka biasanya mengalami proses belajar yang bertahap. Mula-mula mereka lari dari rumah, sehari sampai seminggu kembali, lalu lari lagi selama dua minggu atau tiga bulan, sampai akhirnya benar-benar lari tak kembali selama setahun dua tahun. Setelah di jalanan, proses tahap

kedua yang mesti dilalui anak jalanan adalah inisiasi. Biasanya untuk anak-anak jalanan yang masih baru mereka akan menjadi objek pengompasan anak jalanan yang lebih dewasa. Selain itu, mereka juga akan dipukuli oleh teman sesama anak jalanan yang telah lebih dahulu hidup di jalanan.

Faktor timbulnya anak jalanan sebenarnya sangat kompleks dan cukup beralasan, yang sangat berkait dengan latar belakang anak jalanan itu sendiri. Faktor yang menyebabkan terjadinya anak jalanan dapat dibedakan ke dalam faktor internal dan faktor eksternal¹⁵:

- 1) Faktor Internal, meliputi sifat malas, tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat, adanya cacat fisik dan cacat psikis.
- 2) Faktor Eksternal meliputi:
 - a) Faktor ekonomi, yaitu kurangnya lapangan pekerjaan, kemiskinan akibat rendahnya pendapatan perkapita dan tidak tercukupinya kebutuhan hidup.
 - b) Faktor geografis yaitu daerah asal yang minus dan tandus, sehingga tidak memungkinkan mengolah tanah.
 - c) Faktor sosial, yaitu arus urbanisasi yang semakin meningkat dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam usaha kesejahteraan sosial.

¹⁵Sudarsono. *KENAKALAN REMAJA Prevensi, Rehabilitasi, dan Resosialisasi*. Rineka Cipta. Jakarta, hal. 97

- d) Faktor pendidikan, yaitu relatif rendahnya pendidikan menyebabkan kurangnya bekal dan keterampilan untuk hidup.
- e) Faktor psikologis, yaitu adanya perpecahan atau keretakan dalam keluarga dan keinginan melupakan pengalaman masa lampau yang menyedihkan.
- f) Faktor kultural, pasrah pada nasib dan adat istiadat yang merupakan rintangan dan hambatan mental.
- g) Faktor lingkungan, yang secara tidak langsung sudah ada pembibitan dari lingkungan sekitarnya.
- h) Faktor agama, yaitu kurangnya dasar-dasar ajaran agama, sehingga menyebabkan tipisnya iman, membuat mereka tidak tahan menghadapi cobaan dan tidak mau berusaha.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa penyebab anak-anak turun ke jalanan yaitu dimulai dari lingkungan terdekatnya sendiri yaitu faktor internal yang bersumber dari dalam diri mereka sendiri dan faktor eksternal yang berasal dari keadaan dan lingkungan di sekitar.

b. Pengertian Gelandangan dan Pengemis

Gelandangan adalah seorang yang hidup dalam keadaan yang tidak mempunyai tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan tetap dan mengembara di tempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat.

Pada dasarnya gelandangan adalah mereka yang tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, juga secara yuridis tidak berdomisili yang autentik. Disamping itu mereka merupakan kelompok yang tidak memiliki pekerjaan tetap dan layak menurut masyarakat pada umumnya¹⁶. Sedangkan pengemis adalah seseorang atau kelompok dan/atau bertindak atas nama lembaga sosial yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di jalanan dan/atau di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Jadi dapat disimpulkan bahwa gelandangan dan pengemis adalah seseorang atau sekelompok individu yang tidak memiliki pekerjaan tetap, dan hidup menggelandang sekaligus mengemis di jalanan. Oleh karena tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolong jembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari.

a. Pengelompokan Pengemis

Adapun menurut Hanitijo Soemitro (dalam Asmawati, 2001:15) pengemis dibagi menjadi dua golongan¹⁷, yaitu:

¹⁶Sударsono. *KENAKALAN REMAJA Prevensi, Rehabilitasi, dan Resosialisasi*. Rineka Cipta. Jakarta, hal. 56

¹⁷Asmawati. 2001. Anak Jalanan Dan Upaya Penanganannya Di Kota Surabaya. *Jurnal Hakiki* Vol 1/No. 2

1. Pengemis Murni, adalah mereka yang mempunyai tempat tinggal tertentu atau tidak, yang penghidupan seluruhnya atas dasar memintaminta pada waktu tertentu.
2. Pengemis Tidak Murni, adalah mereka yang mempunyai tempat tinggal yang sebagian penghasilannya diperoleh dari memintaminta pada waktu tertentu.

Maka dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya pengemis dibagi menjadi dua golongan yang murni, yaitu seluruh biaya hidupnya didapat dari hasil mengemis, sedangkan pengemis tidak murni penghasilannya hanya sebagian didapat dari mengemis, tidak terlalu menggantungkan pada profesi mengemis.

a. Ciri dan Karakteristik dari Gelandangan dan Pengemis

Ciri-ciri gelandangan:

- 1) Hidup menggelandang ditempat-tempat umum terutama di kota-kota
- 2) Kehadirannya tidak diterima keluarga dan masyarakat sekitarnya
- 3) Tempat tinggal tidak tetap, emper toko, dibawah kolong jembatan dan sebagainya
- 4) Tidak mempunyai pekerjaan

Ciri-ciri pengemis:

- 1) Memintaminta di tempat umum
- 2) Mata pencariannya tergantung pada belas kasihan orang lain
- 3) Berpakaian kumuh dan compang-camping

- 4) Berada di tempat-tempat ramai/strategis
- 5) Memperalat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain.

Karakteristik dari gelandangan dan pengemis diantaranya yaitu:

- 1) Tidak memiliki tempat tinggal
- 2) Kebanyakan dari gepeng dan pengemis ini mereka tidak memiliki tempat hunian atau tempat tinggal mereka ini biasa mengembara di tempat umum.
- 3) Hidup di bawah garis kemiskinan
- 4) Para gepeng mereka tidak memiliki penghasilan tetap yang bisa menjamin untuk kehidupan mereka kedepan bahkan untuk sehari hari saja mereka harus mengemis atau memulung untuk membeli makanan untuk kehidupannya.
- 5) Hidup dengan penuh ketidakpastian
- 6) Para gepeng mereka hidup mengelandang dan mengemis di setiap harinya mereka ini sangat memprihatikan karna jika mereka sakit mereka tidak bisa mendapat jaminan sosial seperti yang dimiliki oleh pegawai negeri yaitu ASKES untuk berobat dan lain lain.
- 7) Memakai baju yang compang camping
- 8) Gepeng bisanya tidak pernah menggunakan baju yang rapi atau berdasi melainkan baju yang kumal dan dekil.

Menurut Nugroho ada tiga pendekatan untuk mengatasi masalah anak jalanan, gelandangan dan pengemis yaitu:¹⁸

1. Pendekatan Penghapusan (abolition)

Lebih mendekati pada persoalan struktural dan munculnya gejala anak jalanan, gelandangan dan pengemis adalah produk dari kemiskinan, dan merupakan akibat dari bekerjanya sistem ekonomi politik masyarakat yang tidak adil. Untuk mengatasi masalah anak jalanan sangat tidak mungkin tanpa menciptakan struktur sosial yang adil dalam masyarakat. Pendekatan ini lebih menekankan kepada perubahan struktur sosial atau politik dalam masyarakat, dalam rangka melenyapkan masalah tersebut.

2. Pendekatan Perlindungan (protection)

Mengandung arti perlunya perlindungan bagi anak-anak yang terlanjur menjadi anak jalanan. Karena kompleksnya faktor penyebab munculnya masalah kemiskinan, maka dianggap mustahil menghapus kemiskinan secara tuntas. Untuk itu anak-anak yang menjadi korban perlu di lindungi dengan berbagai cara, misalnya: melalui perumusan hukum yang melindungi hak-hak anak. Fungsionalisasi lembaga pemerintah, LSM dan lembaga-lembaga sosial lainnya. Perlindungan ini senada dengan pendapat pemerintah melalui departemen sosial, praktisi-praktisi LSM dan UNICEF di mana tanggal 15

¹⁸<https://fariidaelf.wordpress.com/2014/03/10/ccontoh-makalah-anak-jalanan-dan-cara-pengentasannya/> (diunduh 11/10/2015. Jam 20.23)

Juni 1998 membentuk sebuah lembaga independent yang melakukan perlindungan pada anak. Lembaga perlindungan anak (LPA) membentuk LA tersebut didasarkan pada prinsip dasar terbentuknya embrio LPA, yaitu:

- 1) Anak di fasilitasi agar dapat melaporkan keadaan dirinya.
- 2) Menghargai pendapat anak.
- 3) LPA bertanggung jawab kepada masyarakat bukan kepada pemerintah.
- 4) Accountability Menurut Nugroho, sisi negatif dari pendekatan perlindungan tersebut adalah strategis perlindungan hanya akan menjadi ajang kepentingan para elit dan tokoh masyarakat sehingga berimplikasi pada tidak tuntas penyelesaian problem anak jalanan. Produk-produk hukum yang dirumuskan sebagai wujud bagi perlindungan terhadap anak.

3. Pendekatan Pemberdayaan (empowerment)

Menekankan perlunya pemberdayaan bagi anak jalanan. Pemberdayaan ini bermaksud menyadarkan mereka yang telah menjadi anak jalanan agar menyadari hak dan posisinya dalam konteks social, politik ekonomi yang abadi di masyarakat. Pemberdayaan biasanya dilakukan dalam bentuk pendampingan. Yang berfungsi sebagai fasilitator, dinamisator, katalisator bagi anak jalanan. Pemberdayaan ini dikatakan berhasil jika anak jalanan berubah menjadi kritis dan mampu menyelesaikan permasalahannya secara mandiri.

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah salah satu unsur penelitian yang penting dan merupakan definisi yang dipakai oleh para peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau fenomena alami.¹⁹ Jadi dapat dipahami bahwa definisi konseptual merupakan tahapan penting yang membahas mengenai pembatasan pengertian konsep dengan lain yang merupakan suatu abstraksi hal-hal yang diamati agar tidak terjadi kesalah pahaman. Adapun definisi konseptual yang digunakan yaitu:

- a. Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi merupakan urusan pelaksana otonom daerah di bidang sosial tenaga kerja dan transmigrasi. Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.
- b. Peran Pemerintah :
 1. Peran pengaturan (regulasi)

Peran pengaturan merupakan fungsi pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bersama. Fungsi pengaturan ini dilakukan baik pada tingkat pemerintah pusat maupun

¹⁹Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi. 1989. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta. LP3S. Hal 37

pemerintah daerah. Fungsi peraturan ini secara umum terwujud dengan adanya lembaga legislatif yang salah satu fungsinya membuat peraturan perundang-undangan.

2. Peran pemberdayaan

Peran pemberdayaan ini merupakan fungsi yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberdayakan masyarakat, sehingga setiap elemen masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembangunan dan pemerintahan.

Pada perinsipnya fungsi pemberdayaan ini merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat disegala bidang. Namun tentu saja pemberdayaan ini harus dimulai dari atas. Untuk memberdayakan masyarakat aparat pemerintah harus diberdayakan terlebih dahulu. Tingkat pengetahuan, pemahaman dan kesadaran politik, hukum, ekonomi dari aparat pemerintah perlu dimantapkan terlebih dahulu, sehingga pemerintah dapat memberdayakan masyarakat. Karena upaya pemberdayaan ini tidak lepas dari aspek keteladanan pemerintah itu sendiri.

3. Peran Pelayanan

Peran pelayanan ini merupakan fungsi yang menyangkut kebutuhan masyarakat banyak, tanpa memandang kelas sosial yang dimilikinya ataupun besarnya imbalan yang mampu diberikannya.

c. Masalah sosial anak jalanan, gelandangan dan pengemis:

1. Pendekatan Penghapusan (abolition)

Pendekatan ini lebih menekankan kepada perubahan struktur sosial atau politik dalam masyarakat, dalam rangka melenyapkan masalah anak jalanan.

Mengandung arti perlunya perlindungan bagi anak-anak yang terlanjur menjadi anak jalanan.

2. Pendekatan perlindungan (protection)

Perlindungan ini senada dengan pendapat pemerintah melalui departemen sosial, membentuk sebuah lembaga independent yang melakukan perlindungan pada anak.

3. Pendekatan Pemberdayaan (empowerment)

Pemberdayaan ini bermaksud menyadarkan mereka yang telah menjadi anak jalanan agar menyadari hak dan posisinya dalam konteks social, politik ekonomi yang abadi di masyarakat. Pemberdayaan biasanya di lakukan dalam bentuk pendampingan. Yang berfungsi sebagai fasilitator, dinamisator, katalisator bagi anak jalanan. Pemberdayaan ini dikatakan berhasil jika anak jalanan berubah menjadi kritis dan mampu menyelesaikan permasalahannya secara mandiri.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah suatu definisi yang didasarkan pada suatu karakteristik yang dapat diobservasi dari apa yang sedang didefinisikan atau juga “mengubah konsep-konsep yang berupa konstruk dengan kata-kata yang menggambarkan suatu perilaku atau gejala yang dapat diamati serta yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain. Definisi operasional adalah Petunjuk dan pelaksanaan untuk mengukur suatu variabel.²⁰ Maka perlu adanya batasan-batasan penelitian dengan menggunakan indikator-indikator sebagai berikut :

Peran Pemerintah Dalam Mengatasi Masalah Sosial :

1. Peran pengaturan
2. Peran pemberdayaan
3. Peran pelayanan

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diangkat, penelitian yang dilakukan ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif pada dasarnya berakar pada alamiah sebagai suatu kesatuan yang utuh

²⁰Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi. 1989. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta. LP3S. Hal 46

mengandalkan analisa data secara induktif, mengarahkan sasaran penelitiannya pada usaha menemukan teori dari dasar dan bersifat deskriptif.

“Manusia digunakan sebagai instrument penelitian karena lebih mampu menyelesaikan diri pada situasi yang tidak tentu dan dapat membangun suasana yang tidak terkatakan disamping yang terkatakan”.²¹

Metode kualitatif digunakan atas dasar spesifikasi obyek penelitian dan agar didapat informasi yang mendalam tentang obyek kajian dan memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini dan melihat antara variable-variabel yang ada. Dalam metode deskriptif kualitatif mencakup beberapa teknik diantaranya penyelidikan yang menuturkan, menganalisis serta mengklarifikasikan penyelidikan dengan teknik interview, observasi atau dengan daftar pertanyaan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber yang diteliti melalui studi lapangan. Dalam hal ini data primer diperoleh langsung dari responden mengenai mengatasi masalah sosial terhadap anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Pengambilan data primer dilakukan dengan wawancara terhadap narasumber di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

²¹ Moleong L. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung. 2000. hal. 4.

b. Data sekunder

Merupakan data yang didapat dari kajian sumber-sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam menganalisa masalah yang terkait dengan penelitian. Data yang didapat dari buku-buku, media sosial, arsip maupun dokumen dari dinas yang terkait.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Pemerintah Kota Yogyakarta, khususnya pada Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta dari obyek penelitian lapangan dengan cara mengumpulkan data-data yang berhubungan dengan judul peneliti dan permasalahan yang diangkat. Dalam hal ini data diperoleh secara langsung dari narasumber di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penyusun menggunakan beberapa teknik atau metode pengambilan data yang diharapkan nantinya dapat membantu dalam membahas permasalahan-permasalahan yang sedang diteliti. Selain teknik pengambilan data, yang digunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

a. Observasi

Metode pengumpulan data dengan pengamatan yang dilakukan sebelum dan saat terjun kelokasi penelitian, observasi sebelum terjun kelapangan bertujuan untuk mengetahui kebenaran permasalahan itu

benar-benar ada di daerah yang akan diteliti. Pengamat yang dilakukan dilapangan saat terjun dilapangan adalah dengan peran serta sebagai pengamat, dimana peranan peneliti sebagai pengamat dalam hal ini tidak sepenuhnya sebagai pemeran serta tetapi fungsi pengamatan.²²

b. Wawancara

Peneliti mengadakan wawancara atau tanya jawab secara langsung yang dilakukan kepada Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta adapun, Kepala Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial (Bapak Octo Nur Arafat), Seksi Rehabilitasi Masalah Sosial (Ibu Nani Trijayanti), Seksi Pelayanan Sosial (Ibu Retnowati) dan Ketua Umum IPSM kota/DIY (Bapak Kasmad)

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah metode yang dilakukan oleh peneliti dengan menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku-buku, dokumen, peraturan-peraturan dan foto.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif. Menurut Miles analisis data adalah suatu cara untuk mengolah dan menganalisis data yang diperoleh dari lapangan yang berbentuk kata,

²² Moleong L. *Ibid.* hal. 127.

ungkapan, kalimat, skema, atau gambar dengan memberikan penjelasan atau makna teoritis.

Adapun tahapan analisis data yang dilakukan adalah:

1. Pengumpulan data, yakni melakukan proses wawancara dengan para informan, mencari dan mempelajari data sekunder.
2. Klasifikasi data, yakni melakukan kategori atau pengelompokan data yang diperoleh atas dasar kriteria atau kategori.
3. Pengolahan data, yakni menyusun sajian format data yang memudahkan untuk dipresentasikan.
4. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran dan ketepatan data (validitas).
5. Memberikan interpretasi, yakni memberikan pemaknaan atas data yang ditemukan dengan mempergunakan teori atau konsep tertentu