

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Pengertian Peran

Peran menurut Soerjono Soekanto (1982:60), adalah Suatu system kaidah– kaidah yang berisikan patokan–patokan perilaku, pada kedudukan–kedudukan tertentu dalam masyarakat, kedudukan dimana dapat dipunyai pribadi atau kelompok–kelompok. Peran itu bersifat Sosiologis, pribadi yang mempunyai peran dinamakan Pemegang Peranan (*role occupant*) dan perilakunya adalah berperannya pemegang peranan, dapat sesuai atau mungkin berlawanan dengan apa yang ditentukan didalam kaidah – kaidah. Dikatakan juga bahwa Pemegang Peranan adalah Subjek Hukum.

Soerjono Soekanto (1983:5) mengatakan bahwa Suatu peran dapat diuraikan dalam unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Peranan yang ideal (*ideal role*);
- b. Peranan yang seharusnya (*expected role*);
- c. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*); dan
- d. Peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role* )

Sedangkan WJS Poerwadarminta( 1982 : 735 ) memberikan batasan bahwa Peran adalah orang yang memegang Pimpinan utama apabila akan terjadinya sesuatu

atau peristiwa. Peran merupakan yang memegang pimpinan utama apabila akan terjadinya sesuatu atau peristiwa .

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa Peran adalah aspek dinamis (tindakan atau perilaku) yang diharapkan seseorang yang menduduki posisi tertentu untuk melaksanakan Hak dan Kewajibannya sesuai dengan kedudukannya dalam suatu System Sosial.

Dalam pembahasan ini pemegang Peranan atau Subjek Hukumnya adalah Dinas Sosial Kota Bandar Lampung, yang berperan membantu dalam penertiban Anak Jalanan, Pengemis dan Gelandangan di Kota Bandar Lampung. Peranan Dinas Sosial dalam penertiban Anak jalanan, Pengemis dan Gelandangan diberikan tugas, wewenang dan fungsi membantu menyelenggarakan Pemerintahan, Administrasi, Organisasi dan Tatalaksana dan memberikan Pelayanan Administratif masyarakat kota Bandar Lampung.

## **2.2 Pengertian Anak jalanan , Pengemis dan Gelandangan**

### **2.2.1 Pengertian Anak jalanan**

Menurut UUD 1945, “Anak Terlantar itu dipelihara oleh Negara”. Artinya Pemerintah mempunyai tanggung jawab terhadap pemeliharaan dan pembinaan Anak-anak terlantar, termasuk Anak jalanan. Hak-hak asasi Anak terlantar dan Anak jalanan, pada hakekatnya sama dengan Hak-hak Asasi Manusia pada umumnya, seperti halnya tercantum dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia .

Begitu pula dalam Konvensi Regional I tentang Anak Jalanan di Asia pada tahun 1989 juga disebutkan bahwa Anak Jalanan adalah anak yang hidup dijalanan dan anak yang menghabiskan waktunya untuk bekerja dijalanan guna membiayai hidupnya, baik yang masih memiliki rumah dan keluarga maupun mereka yang sudah tidak memiliki keluarga lagi. Anak Jalanan sebagai suatu Permasalahan Sosial kemasyarakatan khususnya masyarakat perkotaan, dalam pandangan para pakar maupun Organisasi dan Departemen terkait belum memiliki suatu kesamaan pendapat maupun definisi yang seragam bagi hal tersebut.

Dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Daerah (PERDA) Kota Bandar Lampung Nomor 3 Tahun 2010, Anak jalanan didefinisikan sebagai Anak yang berusia 0-18 tahun kebawah yang beraktivitas di jalanan antara 4-8 jam per hari.

Studi yang dilakukan oleh Soedijar (1989/1990) menunjukkan bahwa Anak Jalanan adalah Anak yang berusia antara 7-15 tahun yang bekerja di jalanan dan dapat mengganggu ketentraman dan keselarnatan orang lain serta membahayakan dirinya sendiri.

Di lihat dari profil Anak jalanan Badan Pelatihan dan Perkembangan Kesejahteraan Sosial (BalatbangKesos, 2005) terdapat beberapa kecenderungan, yaitu :

1. Sebagian besar Anak Jalanan melakukan aktivitas berjualan dijalan;
2. Memperoleh makanan dengan cara membeli sendiri;
3. Lama tinggal dijalan dalam satu hari di atas 12 jam;
4. Memperoleh uang dengan hasil berjualan dan mengamen untuk membantu kebutuhan keluarga dan kurang betah dirumah.

Anak-anak Jalanan mempunyai tipe :

1. Anak jalanan yang masih memiliki dan tinggal dengan orang tua;
2. Anak jalanan yang masih memiliki orang tua tapi tidak tinggal dengan orang tua;
3. Anak jalanan yang sudah tidak memiliki orang tua tapi tinggal dengan keluarga; dan
4. Anak jalanan yang sudah tidak memiliki orang tua dan tidak tinggal dengan keluarga.

Mulandar (1996: 112) memberikan empat ciri yang melekat ketika seorang Anak digolongkan sebagai Anak Jalanan :

1. Berada ditempat Umum ( Jalan, Pasar, Pertokoan, Tempat-tempat Hiburan) selama 3-24 jam sehari;
2. Berpendidikan Rendah (kebanyakan putus sekolah, sedikit sekali yang tamat SD);
3. Berasal dari Keluarga-keluarga tidak mampu (kebanyakan kaum Urbanisasi, beberapa diantaranya tidak jelas keluarganya); dan
4. Melakukan Aktivitas Ekonomi (melakukan pekerjaan pada Sektor Informal).

Selain ciri khas yang melekat akan keberadaanya, Anak Jalanan juga dapat dibedakan dalam tiga kelompok. Surbakti dalam Suyanto (2002: 41) membagi pengelompokan Anak Jalanan tersebut sebagai berikut :

*a. Children On The Street;*

yakni Anak-anak yang mempunyai kegiatan Ekonomi sebagai Pekerja Anak dijalanan, namun mempunyai hubungan yang kuat dengan Orang tua mereka. Fungsi Anak jalanan dalam kategori ini adalah untuk membantu memperkuat Penyangga Ekonomi keluarganya karena beban atau tekanan kemiskinan yang mesti ditanggung dan tidak dapat diselesaikan sendiri oleh orang tuanya.

*b. Children Of The Street;*

yakni Anak-anak yang berpartisipasi penuh dijalanan, baik secara Sosial dan Ekonomi, beberapa diantara mereka masih mempunyai hubungan dengan Orang tua mereka tetapi frekuensinya tidak menentu. Banyak diantara mereka adalah Anak-anak yang karena suatu sebab, biasanya kekerasan lari atau pergi dari rumah.

*c. Children From Families Of The Street ;*

yakni Anak-anak yang berasal dari keluarga yang hidup dijalanan, walaupun anak-anak ini mempunyai hubungan kekeluargaan yang cukup kuat, tetapi hidup mereka terombang-ambing dari suatu tempat ketempat yang lain dengan segala resikonya.

### 2.2.2 Pengertian Pengemis

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia(1991 dan 2001), yang sering dianggap sebagai rujukan resmi Bahasa Indonesia. Kata “mengemis,” menurut KBBI, berasal dari “emis” dan punya dua pengertian:

1. “meminta-minta sedekah”
2. meminta dengan merendahkan-merendahkan dan dengan penuh harapan.

Sedang “Pengemis” adalah Orang yang meminta-minta.

Pengemis adalah Orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain. Indikator :

- a. Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun;
- b. Meminta-minta dirumah-rumah Penduduk, Pertokoan, Persimpangan Jalan (lampu lalu lintas), Pasar, tempat Ibadah dan tempat umum lainnya;
- c. Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan berpura-pura sakit, merintih dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, sumbangan untuk Organisasi tertentu; dan
- d. Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaaur dengan penduduk pada umumnya.

Menurut Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 pasal 1, Pengemis adalah seseorang atau kelompok dan/atau bertindak atas nama Lembaga Sosial yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dijalanan dan/atau ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Pengemis dibedakan menjadi 2 yaitu : Pengemis Produktif dan Pengemis Usia Lanjut. Pengemis Usia Produktif adalah Pengemis yang berusia 19 –59 Tahun termasuk pengemis yang bertindak atas nama Lembaga Sosial atau Panti Asuhan. sedangkan Pengemis Usia Lanjut adalah Pengemis yang berusia 60 tahun ke atas.

Pengemis adalah Orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas

kasihan dari orang lain. Penjelasan ini dikemukakan menurut Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2008.

Dua Faktor penyebab adanya Pengemis, 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. (Alkostar : 1984)

### 2.3.3 Pengertian Gelandangan

Menurut Departemen Sosial R.I (1992), Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan Norma-norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap diwilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

Pasal 1 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010, menjelaskan bahwa Gelandangan adalah seseorang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai Norma kehidupan yang layak dalam masyarakat, tidak mempunyai mata pencarian dan tidak mempunyai tempat tinggal tetap. Sedangkan Menurut Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2008, Gelandangan adalah Orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap diwilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

Gelandangan merupakan Lapisan Sosial, Ekonomi dan Budaya paling bawah dalam Stratifikasi masyarakat kota. Dengan demikian maka Gelandangan merupakan Orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran didalam Kota, makan-minum serta tidur disembarang tempat. ( Wirosardjono : 1990 )

Pengertian Gelandangan tersebut memberikan pengertian bahwa mereka termasuk golongan yang mempunyai kedudukan lebih terhormat daripada pengemis. Gelandangan pada umumnya mempunyai pekerjaan tetapi tidak memiliki tempat tinggal yang tetap (berpindah-pindah). Sebaliknya Pengemis hanya mengharapkan belas kasihan orang lain serta tidak tertutup kemungkinan golongan ini mempunyai tempat tinggal yang tetap.

Diberikan tiga gambaran umum Gelandangan, Menurut Muthalib dan Sudjarwo yaitu :

- (1) sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya;
- (2) orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai; dan
- (3) orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan.

Dengan mengutip Definisi Operasional Sensus Penduduk maka Gelandangan terbatas pada mereka yang tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, atau tempat tinggal tetapnya tidak berada pada wilayah pencacahan. Karena wilayah pencacahan telah habis membagi tempat hunian rumah tinggal yang lazim maka yang dimaksud dengan gelandangan dalam hal ini adalah orang-orang yang bermukim pada daerah daerah bukan tempat tinggal tetapi merupakan konsentrasi



hunian orang-orang seperti di bawah jembatan, kuburan, pinggiran sungai, emper toko, sepanjang rel kereta api, taman, pasar, dan konsentrasi hunian gelandangan yang lain.

### **2.3 Hak – Hak Anak Jalanan , Pengemis dan Gelandangan**

Setiap masyarakat pasti memiliki Hak Asasi Manusia , Hak Asasi Manusia adalah Hak hidup, Hak kemerdekaan, Hak memiliki, Hak belajar, Hak untuk mencari nafkah dan lain lain . Demikian juga dengan Anak-anak, masa Anak anak adalah masa yang paling membahagiakan bagi kebanyakan orang. Karena pada masa itu, kita tidak mendapatkan tuntutan atau pun tetakanan sosial.

Pada masa anak-anak, yang menjadi sebuah tugas utama adalah bermain sembari belajar. Kesenangan pada masa anak-anak, akan berlanjut hingga usia remaja dimana tanggung jawab mulai diperkenalkan dan dibebankan pada anak-anak. Pada masa remaja inilah, seorang anak mulai dikenalkan dengan norma dan aturan yang berlaku didunia nyata. Pada masa ini pulalah, seorang anak mulai menjelajahi dunia yang lebih luas. Hanya saja, dewasa ini, beberapa remaja di Indonesia mendapatkan sorotan lebih. Terdapat beberapa kasus pelecehan seksual yang dilakukan oleh para remaja ini. Para anak-anak yang menginjak remaja ini melakukan pelecehan seksual kepada lawan jenis yang usianya tidak jauh berbeda.

Menurut UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Keputusan Presiden RI No. 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Right of the Child* (Konvensi tentang hak-hak Anak). Mereka perlu mendapatkan hak-haknya secara normal sebagaimana layaknya anak, yaitu Hak Sipil dan

Kemerdekaan (*civil righ and freedoms*), lingkungan keluarga dan pilihan pemeliharaan (*family envionment and alternative care*), kesehatan dasar dan kesejahteraan (*basic health and welfare*), pendidikan, rekreasi dan budaya (*education, laisure and culture activites*), dan perlindungan khusus (*special protection*).

Karna antara rakyat dan pemerintah pun terdapat Hak dan Kewajiban yang timbale balik, Rakyat mempunyai hak asasi yang perlu di perhatikan dan diurus oleh pemerintah, semetara rakyat berkewajiban mematuhi peraturan yang diterapkan oleh pemerintahnya. Sebaliknya pemerintah berhak di patuhi oleh rakyat dalam masalah-masalah kenegaraan selama tidak menyimpang dari ketentuan yang berlaku. Disamping memiliki Hak dan Kewajiban Pemerintah juga memiliki kewajiban untuk melayani dan memakmurkan rakyat serta berlaku adil terhadap mereka. ( Drs. H. Burhanuddin Salam , 2006:11)

Dan salah satu yang menjadi sorotan oleh pemerintah adalah masalah Kesejahteraan Sosial. Secara umum masyarakat memandang bahwa masalah anak jalanan, pengemis dan gelandangan merupakan masalah yang sangat kompleks . Ada 3 Model Penanganan anak jalanan ,yaitu :

1. *Family base* , adalah model dengan memberdayakan keluarga anak jalanan melalui beberapa metode yaitu melalui pemberian modal usaha, memberikan tambahan makanan, dan memberikan penyuluhan berupa penyuluhan tentang keberfungsian keluarga. Dalam model ini diupayakan peran aktif keluarga dalam membina dan menumbuh kembangkan anak jalanan;

2. *Institutional base*, adalah model pemberdayaan melalui pemberdayaan lembaga-lembaga sosial di masyarakat dengan menjalin networking melalui berbagai institusi baik lembaga pemerintah mau pun lembaga social masyarakat;
3. *Multi-system base*, adalah model pemberdayaan melalui jaringan system yang ada mulai dari anak jalanan itu sendiri, keluarga anak jalanan, masyarakat, para pemerhati anak, akademisi, aparat penegak hukum serta instansi terkait lainnya.

Penanganan anak, seperti anak terlantar sering dimanfaatkan oleh orang-orang yang tidak bertanggungjawab. Sementara anak jalanan berhak untuk hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara wajar, sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Sebab Jumlah anak jalanan di Indonesia mengalami peningkatan pesat dalam beberapa tahun belakangan. Pada tahun 1998, menurut Kementrian Sosial menyatakan bahwa terjadi peningkatan jumlah anak jalanan sekitar 400%. Dan pada tahun 1999 diperkirakan jumlah anak jalanan di Indonesia sekitar 50.000 anak dan 10% diantaranya adalah perempuan. Peningkatan jumlah anak jalanan yang pesat merupakan fenomena sosial yang perlu mendapat perhatian serius dari berbagai pihak. Perhatian ini tidak semata-mata terdorong oleh besarnya jumlah anak jalanan melainkan karena situasi dan kondisi anak jalanan yang buruk dimana kelompok ini belum mendapatkan hak-haknya bahkan sering dilanggar.

Disampaikan juga tentang latar belakang perlunya upaya perlindungan terhadap anak terlantar, gelandangan dan pengemis yaitu :

1. Amanat UUD 1945 pasal 28 B (2) yang kemudian diterjemahkan ke dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang anak.
2. Memperbaiki kualitas hidup, kesejahteraan dan perlindungan anak merupakan komitmen Jangka Panjang Pembangunan Nasional Indonesia : UU No. 17/ 2007 tentang RPJPN (2005-2025), dijabarkan ke RPJMN 2004-2009, 2010-2014 dst
3. Komitmen pemerintah RI dalam pembangunan manusia di tingkat global, yaitu *Millenium Development Goals* dan *World Fit for Children* yang diterjemahkan ke dalam PNBAI (2003-2015)
4. Penerapan peraturan yang benar terhadap anak (*Convention on the Rights of The Child*).

#### **2.4 Kedudukan , Tugas Pokok , dan Fungsi Dinas Sosial Kota Bandar Lampung**

Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Bandar Lampung telah di tetapkan dengan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung nomor 3 Tahun 2008 . Kedudukan Dinas Sosial berdasarkan pasal 2 Peraturan Walikota Bandar Lampung nomor 15 Tahun 2008 di tentukan bahwa :

“ Dinas adalah unsur pelaksana Pemerintah Propinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada walikota melalui Sekretaris daerah . Dinas di pimpin oleh Kepala Dinas .”

Dinas Sosial adalah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah yang di pimpin oleh seorang kepala Dinas yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada walikota melalui sekretaris Daerah.

Tugas pokok Dinas sosial berdasarkan pasal 3 Peraturan Walikota Bandar Lampung nomor 15 Tahun 2008 ditentukan bahwa :

“ Dinas sosial mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang Kesejahteraan Sosial berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan . “

Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud pada pasal 3 peraturan ini , Dinas sosial mempunyai fungsi berdasarkan pasal 4 Peraturan walikota Bandar Lampung nomor 15 Tahun 2008 adalah :

- a. Perumusan Kebijakan teknis dibidang Kesejahteraan Sosial;
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. Pelaksanaan tugas lain yang di berikan oleh walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

## **2.2 Dasar Hukum Dinas Sosial**

Dalam melaksanakan penyelenggaraan tugas dan wewenang pelaksanaanya berlandarkan pada Landasan Hukum / Dasar Hukum yang di pakai terdiri dari :

- a. Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;

- b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1974 Tentang Kesejahteraan Anak;
- c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pengadilan Anak;
- d. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia;
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak;
- f. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan;
- g. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis;
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1988 Tentang Usaha Kesejahteraan Bagi Anak yang mempunyai masalah;
- j. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1983 Tentang Koordinasi Usaha Kesejahteraan Sosial Gelandangan dan Pengemis;
- k. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 Tentang ketentuan-ketentuan pokok kesejahteraan Sosial;
- l. Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 Tentang Pengesahan Konvensi tentang Hak-hak anak (*convention on The Right of Child*).