

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

DKI Jakarta adalah kota yang dikenal sebagai kota pengadu nasib. Jakarta selalu dianggap kota yang paling mudah mencari uang, tidak heran Jakarta sangat padat penduduknya. Banyak mereka warga desa sengaja datang ke Jakarta untuk mencari uang. Sebagian dari mereka yang mungkin memiliki mental kuat dan mau berusaha akan memilih untuk mencari pekerjaan yang layak, tetapi banyak juga sebagian dari mereka yang hanya modal nekat datang ke Jakarta dan karena keterbatasan pendidikan serta keterbatasan fisik, lebih memilih untuk mencari uang dengan mengemis. Banyak faktor mengapa mereka memilih untuk mengemis, diantaranya adalah malas berusaha, disabilitas fisik/cacat fisik, biaya pendidikan yang mahal, tidak adanya lapangan kerja, anggapan bahwa lebih baik mengemis daripada menganggur, harga kebutuhan yang mahal, terlilit masalah ekonomi yang akut, untuk anak gelandangan mereka disuruh oleh orang tua.¹

Pengemis memiliki cara untuk mencari uang yaitu dengan cara memintaminta dan mengamen di jalan-jalan kota yang ramai, seperti lampu merah, pinggir jalan raya, jembatan penyebrangan, dari rumah ke rumah, tempat peribadatan,

¹ Dimas, *Pengemis Undercover*, Jakarta, Titik Media, 2013, hlm.8

warung makan, angkutan umum, tempat wisata, terminal dan stasiun lalu pasar tradisional.²

Pengemis adalah kelompok masyarakat yang terpinggirkan dari pembangunan, dan disisi lain pengemis memiliki pola hidup yang berbeda dengan masyarakat secara umum. Mereka biasa tinggal di daerah kumuh perkotaan. Sebagai kelompok marginal, pengemis tidak jauh dari berbagai stigma yang melekat pada masyarakat sekitarnya. Stigma ini mendeskripsikan pengemis dengan pandangan yang negatif.

Pengemis dipersepsikan sebagai orang yang merusak pemandangan dan ketertiban umum. Pengemis tidak membawa perkembangan serta pembangunan yang baik untuk kota, khususnya untuk DKI Jakarta. Banyak pula masyarakat yang merasa terganggu dengan adanya pengemis, terkadang para mengemis sering meminta-minta dengan memaksa, bahkan kadang bila kita tidak memberinya, pengemis itu langsung marah, sungguh itu sangat mengganggu masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa pengemis bukan hanya mengalami kesulitan ekonomi, melainkan mereka mengalami kesulitan di bidang hubungan sosial budaya dengan masyarakat kota. Disinilah komunitas pengemis harus bertahan hidup dan berjuang untuk menghadapi kesulitan ekonomi, sosial, psikologis dan budaya. Komunitas pengemis sekarang ini sudah sangat kuat dan dapat bertahan hidup dengan kemampuan dan pasti dengan cara-cara yang mereka terapkan.

² Ibid, hlm.53

Kajian mengenai budaya hukum pengemis di DKI Jakarta menjadi penting setidaknya disebabkan oleh dua hal yaitu: Pertama, bahwa jumlah pengemis semakin banyak, sudah banyak upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menanggulangi masalah pengemis, bahkan Peraturan Daerah DKI Jakarta Pasal 40 No. 8 Tahun 2007 telah mengatur tentang larangan mengemis yaitu, setiap orang atau badan hukum dilarang untuk menjadi pengemis, pengamen, pedagang asongan dan pengelap mobil, dilarang untuk menyuruh orang lain menjadi pengemis, pedagang asongan dan pengelap mobil dan dilarang membeli kepada pedagang asongan dan dilarang memberikan uang kepada pengemis, pengamen dan pengelap mobil. Masih banyak pengemis berkeliaran di jalanan dan tempat keramaian. Hal ini menandakan tidak adanya perubahan terhadap jumlah pengemis di DKI Jakarta setelah Perda DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 di berlakukan.

Kedua, bahwa sering kali kita mendengar pengemis melakukan tindak kriminal, seperti perkelahian antar pengemis, kekerasan antar pengemis dan terjadinya persaingan kekuasaan wilayah mengemis antar komunitas mereka. Bila itu semua terjadi akan membuat keresahan dan terganggunya masyarakat sekitar mereka. Data yang cukup mencengangkan pada tahun 2010, Dinas Sosial DKI Jakarta merilis tak kurang dari Tujuh belas ribu (17.000) pengemis dan gelandangan yang memenuhi ibukota.³ Lalu berdasarkan data dari Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) Kemensos, tercatat pada 2012, jumlah gelandangan Delapan belas ribu lima ratus sembilan puluh sembilan (18.599) orang dan pengemis

³ Adi Guritno, *Pengemis, Peluang Bersedekah*, Sumber : <http://mjeducation.com/pengemis-peluang-bersedekah-atau-sampah>, Diunduh tanggal 20 Oktober 2014

Seratus tujuh puluh delapan ribu dua ratus enam puluh dua (178.262) orang.⁴ Terbukti bahwa penelitian ini sungguh sangat penting untuk diteliti dan kita perhatikan bagaimana rahasia kehidupan para pengemis ibukota dan bagaimana aparat penegak hukum menyikapi masalah pengemis.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah budaya hukum yang hidup di kalangan pengemis di DKI Jakarta ?
2. Bagaimanakah Penyelesaian sengketa dalam hal terjadinya sengketa wilayah antar pengemis ?
3. Bagaimanakah Aparat Pemerintah Daerah DKI Jakarta menanggulangi masalah pengemis ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dibahas dalam penulisan tugas akhir ini, tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa budaya hukum yang ada di kalangan para pengemis di DKI Jakarta
2. Untuk memberikan pengetahuan serta wawasan terhadap masyarakat tentang kehidupan para pengemis di DKI jakarta

⁴ Anonim, Tangani Gepeng Kemensos Kembangkan “Desaku Menanti” Sumber: <http://www.jpnn.com/read/2014/07/13/245967/Tangani-Gepeng.-Kemensos-Kembangkan-Desaku-Menanti->, Diunduh tanggal 30 Desember 2014

3. Untuk membantu pemerintah daerah dalam DKI Jakarta dalam mengatasi masalah pengemis

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan bagi manfaat teoritis maupun manfaat praktis, antara lain sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis, Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan karya nyata dan pengalaman ilmu serta sekaligus pengetahuan sebagai pertanggungjawaban dalam mengembangkan ilmu pengetahuan hukum dengan cara mempelajari dan menganalisa budaya hukum yang berlaku di kalangan Pengemis DKI Jakarta.
2. Manfaat Praktis, Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan informasi terhadap seluruh lapisan masyarakat dan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah DKI Jakarta untuk dapat mengatasi dan menanggulangi masalah pengemis.

E. Kerangka Teori

Kerangka Teori adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara Teori-teori khusus yang akan diteliti. Konsep bukan merupakan gejala atau fakta yang akan diteliti, melainkan abstraksi dari gejala tersebut. Kerangka yang dipakai dalam pemasalahan tugas akhir ini adalah Teori *Lawrence Meir Friedman* sebagai berikut :

Pertama: Substansi Hukum: Dalam teori Lawrence Meir Friedman ,

Substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu.⁵ Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.⁶ Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law* Sistem atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law* Sistem atau Anglo Saxon) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “*tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya*”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

Teori *Lawrence Meir Friedman* yang Kedua : *Struktur Hukum/Pranata Hukum*: Dalam teori *Lawrence Meir Friedman* struktur hukum , yaitu tingkatan atau susunan hukum, pelaksanaan hukum, peradilan, lembaga-lembaga (pranata-pranata) hukum dan pembuat hukum. Struktur hukum ini didirikan atas tiga elemen, yaitu:

⁵ Soerjono Soekanto, *Kriminologi Suatu Pengantar*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1980 hlm. 129

⁶ Patrialis Akbar, *Peran Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Menciptakan supremasi Hukum*, Sumber: <http://www.setneg.go.id/images/stories/kepmen/jurnalnegarawan/jn15/15%20PART%203.pdf>, Diunduh 20 Oktober 2014

1. *Beteknis-system*, yaitu keseluruhan aturan-aturan, kaidah-kaidah, dan asas-asas hukum yang dirumuskan ke dalam sistem pengertian.
2. *Instellingen* atau organisasi-organisasi, yaitu pranata-pranata (lembaga-lembaga) dan pejabat-pejabat pelaksana hukum, yang keseluruhannya merupakan elemen operasional atau pelaksana hukum.
3. *Beslissingen en handeling*, yaitu putusan-putusan dan tindakan-tindakan konkret, baik dari pejabat hukum maupun warga masyarakat. Akan tetapi, hanya terbatas pada putusan-putusan serta tindakan-tindakan yang mempunyai hubungan atau ke dalam hubungan yang dapat dilakukan dengan sistem pengertian tersebut.⁷

Teori *Lawrence Meir Friedman* yang Ketiga: *Budaya Hukum*: Kultur hukum menurut *Lawrence Meir Friedman* (2001:8) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.⁸ Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu

⁷ Zaeni Asyhadie, Arief rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013, hlm.156

⁸ Abdul Fickar Hadjar Cs, *Analisis Komparatif Budaya Hukum Profesional Hukum Indonesia*
Sumber:
<http://www.reformasihukum.org/ID/file/anggota/Analisis%20komparatif%20Budaya%20Hukum%20Profesional.pdf>, Diunduh tanggal 20 Oktober 2014

indikator berfungsinya hukum.⁹

Baik substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum saling keterkaitan antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan. Dalam pelaksanaannya diantara ketiganya harus tercipta hubungan yang saling mendukung agar tercipta pola hidup aman, tertib, tentram dan damai.

Hukum dipercaya sebagai suatu lembaga penyeimbang yang kuat terhadap ancaman disintegrasi dalam hidup bermasyarakat akibat benturan kekuatan yang sama-sama ingin berkuasa dan sekaligus membatasi kesewenangan yang sedang berkuasa. Hukum dalam bentuknya yang asli bersifat membatasi kekuasaan dan berusaha untuk memungkinkan terjadinya keseimbangan dalam hidup bermasyarakat.

Hukum bisa bekerja sesuai dengan fungsinya jika masyarakat patuh dan tunduk terhadap hukum yang berlaku. Hal ini bukan berarti penyelesaian sengketa dimasyarakat diluar institusi hukum tidak dibenarkan. Konstitusi sendiri mengakui hal tersebut, yakni dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang.

Peristiwa penyelesaian sengketa diluar institusi hukum oleh masyarakat dibenarkan dan dijamin oleh konstitusi sepanjang penyelesaian tersebut sesuai dengan undang-undang yang berlaku serta norma-norma yang ada dimasyarakat.

⁹ Fokky Fuad, *Budaya Hukum Pedagang Cina Benteng Kampung Sewan*, Jakarta, Universitas Indonesia, 2012, hlm.22

Dengan demikian, keputusan untuk membawa sengketa tersebut kedepan pengadilan pada hakikatnya merupakan hasil positif dari bekerjanya berbagai faktor tersebut.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan wujud kepercayaan masyarakat terhadap tegaknya hukum di Indonesia. Kepercayaan masyarakat terhadap hukum akan bergeser manakala hukum tersebut tidak dapat memberikan jaminan keadilan dan menimbulkan kerugian baik materi maupun non materi. Berbelit-belitnya proses peradilan menyebabkan para pihak yang terlibat menghendaki penyelesaian secara cepat dengan berbagai cara.

1. Kerangka Konseptual

Budaya hukum menurut teori *Lawrence Meir Friedman* adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau di salah gunakan. Budaya hukum sangat erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat.

Pengemis itu sendiri adalah manusia atau bagian dari suatu kelompok masyarakat yang mempunyai akal dan pikiran serta harapan, manusia yang mencari uang dengan meminta-minta di pinggir jalan dan tempat keramaian. Dapat dikaitkan bahwa pengemis pasti mempunyai aturan, norma dan budaya yang hidup dikalangan mereka, itu ditandai dengan mereka dapat bertahan hidup dalam kerasnya Ibukota.

F. Metode Penelitian

1. Metode Penelitian Hukum Empiris

Penelitian Hukum Empiris akan mencoba untuk melihat latar belakang budaya, masyarakat yang ditelitinya, mengungkap bagaimana masyarakat memaknai konflik.

2. Metode Analisis Data Penelitian

a. Data Penelitian

- i. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dalam kehidupan masyarakat dengan cara wawancara, interview dan sebagainya.
- ii. Data Sekunder adalah Merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yaitu, Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, dan bahan hukum sekunder yaitu, : Undang-undang no.11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

3. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sebelum memasuki lapangan, selama dilapangan, dan setelah selesai dilapangan.

Namun dalam penelitian kualitatif, analisis data lebih difokuskan selama proses dilapangan bersamaan dengan pengumpulan data.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang dapat diuji kebenarannya dan sesuai dengan masalah yang diteliti secara lengkap maka digunakan teknik sebagai berikut:

a. Teknik Observasi

Peneliti melakukan penelitian ini di bilangan jakarta pusat di daerah sekitaran pasar senen. Peneliti ke lokasi penelitian menggunakan kendaraan pribadi yang tersedia, peneliti menempuh perjalanan sekitar satu jam dari kediaman peneliti. Pada hari pertama, awalnya peneliti sulit untuk mendapatkan sumber yang sangat kuat pada lokasi penelitian, karena pada lokasi penelitian pengemis yang ada sangat enggan untuk berbicara dengan orang yang baru mereka lihat, Setelah peneliti menelusuri pasar senen sampai stasiun senen dan terminal akhirnya peneliti berkenalan dengan salah seorang pria setengah tua berinisial KR, KR adalah salah satu orang yang hidup bersama pengemis sekaligus orang yang di segani dikalangan pengemis. Pada lokasi penelitian, peneliti sangatlah sulit untuk mengeluarkan alat telekomunikasi (handphone) dikarenakan lokasi penelitian ini termasuk wilayah yang sangat rawan akan pencurian.

b. Teknik Wawancara

Peneliti melakukan wawancara dengan dengan beberapa pengemis serta orang-orang yang berperan di kalangan pengemis pada lokasi penelitian. Peneliti melakukan wawancara seperti membuka pembicaraan biasa. Awalnya responden sangat takut kepada peneliti, di karena kan mereka sangat trauma dengan dinas sosial dan satpol-pp, mereka mengira peneliti adalah seorang intel yang mengintai mereka, tetapi akhirnya mereka pun dapat sedikit membuka diri dan menerima keberadaan peneliti. Selanjutnya peneliti mengunjungi Kementerian Sosial RI untuk bertemu responden selanjutnya yang menjabat pada Direktorat Jenderal Rehabilitasi sosial, sampai akhirnya peneliti di izinkan untuk bertemu responden dan mewawancarai terkait tentang skripsi yang peneliti buat. Yang terakhir peneliti mengunjungi Dinas Sosial Jakarta Barat dan bertemu dengan Kepala sesi Reahabilitasi Sosial untuk mendapatkan informasi tentang upaya penanggulangan pengemis. Dalam hal ini Dinas sosial Jakarta Barat mewakili Pemerintah Daerah DKI Jakarta.

G. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis menguraikan mengenai apa yang menjadi landasan pemikiran yang diuraikan dalam latar belakang masalah, permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian, kerangka penelitian, kegunaan penelitian, dan

sistematika penulisan untuk memberikan gambaran terhadap penelitian ini secara garis besar.

BAB II : BUDAYA HUKUM MENGEMIS DI DKI JAKARTA

Di bab ini yang merupakan tinjauan pustaka, penulis menyajikan landasan teori yaitu tentang Budaya hukum pengemis di wilayah DKI Jakarta dan hukum yang ada di kalangan pengemis.

BAB III: PENYELESAIAN SENGKETA WILAYAH MENGEMIS

Dalam bab ini berisi tentang uraian teori yang berkaitan dengan teori penyelesaian sengketa dan penyelesaian sengketa menurut hukum yang berlaku di kalangan organisasi pengemis. Pada bab ini penulis akan menjelaskan bagaimana mereka dapat menyelesaikan permasalahan dalam hal area mengemis dan pembagian wilayah mengemis.

BAB IV: PENEGAKAN HUKUM PERDA DKI JAKARTA PASAL 40 NO. 8 TAHUN 2007 TENTANG

KETERTIBAN UMUM

Didalam bab ini akan diuraikan peran aparat Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam menanggulangi masalah pengemis di DKI Jakarta dan hambatan-hambatan yang dialami oleh Pemda DKI Jakarta

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini penulis akan menyampaikan kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang ada berdasarkan hasil penelitian serta saran-saran yang diharapkan menjadi solusi bagi permasalahan ya