

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Anak adalah anugerah Allah Yang Maha Kuasa sebagai generasi penerus bangsa yang di dalam dirinya melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus diberikan bimbingan dan pembinaan agar dapat berkembang sebagai anak yang sehat dan cerdas seutuhnya. Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki konstitusi yang tidak saja memberikan gambaran dan penjelasan tentang mekanisme lembaga-lembaga negara, tetapi di dalam konstitusi Indonesia juga dimuat mengenai hak dan kewajiban warga negaranya. Pengaturan tentang Hak Asasi Manusia dapat dilihat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Tahun 1945, salah satunya dalam konstitusi tersebut menjelaskan mengenai Hak Anak “bahwa anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”¹ dan selanjutnya dikatakan dalam konstitusi Indonesia bahwa “fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”², penjelasan ini menunjukkan bahwa Indonesia sangat tegas menjamin mengenai Hak Asasi Manusia khususnya Hak Anak.

Perlindungan hak anak di Indonesia tidak hanya berpedoman kepada konstitusi saja. Banyak peraturan yang secara tegas memberikan upaya perlindungan anak diantaranya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

¹ Pasal 28 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² *Ibid*, Pasal. 34 ayat (1).

tentang Hak Asasi Manusia, yang terdapat dalam Pasal 52 sampai dengan Pasal 66. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak serta Indonesia aktif terlibat dalam pembahasan Konvensi Hak Anak tahun 1989, yang diratifikasi dalam Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 dan selanjutnya pada tahun 2002 lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang secara tidak langsung menjelaskan prinsip-prinsip hak Anak yang diatur dalam Konvensi Hak Anak, salah satu implementasinya adalah dengan pembentukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI).³

Dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Anak ditentukan bahwa “Negara dan pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati dan menjamin hak asasi anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental”⁴. Selanjutnya “Negara dan Pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab memberi dukungan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan Perlindungan Anak”⁵. Dapat disimpulkan bahwa dari penjelasan ini Pemerintah memiliki kewajiban dan tanggung jawab atas perlindungan hak anak.

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam tiga kategori yakni urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat (pemerintah), urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah

28. ³ M. Nasir Djamil, 2013, *Anak Bukan untuk Dihukum*. PT. Sinar Grafika, Jakarta. Hlm.

⁴ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

⁵ *Ibid*, Pasal 22.

daerah provinsi, dan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan Kabupaten/Kota⁶. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat (pemerintah) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama⁷, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib, artinya penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standart pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Adapun untuk urusan pemerintahan yang bersifat pilihan, baik untuk Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan⁸. Dari penjelasan ini dapat dilihat bahwa Pemerintah Daerah memiliki otonomi daerah yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, pemerataan dan keadilan. Maka makna dari tujuan ini tersirat bahwa “Perlindungan Anak” merupakan salah satu urusan wajib yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pada saat sekarang ini banyak bermunculan masalah mengenai Anak khususnya anak dari keluarga yang kurang mampu terutama anak jalanan, banyak diantara mereka yang dipaksa untuk mencari uang untuk mengisi

⁶ Siswanto Sunarwo, 2012, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, PT. Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 34.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

kekurangan ekonomi.⁹ Kota Padang salah satu kota di Indonesia yang jumlah anak jalannya cukup banyak, berdasarkan data terakhir Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kota Padang menyebutkan bahwa “terdapat 710 (tujuh ratus sepuluh) orang anak jalanan”¹⁰, padahal Kota Padang telah mempunyai Peraturan Daerah Kota yang secara khusus mengatur mengenai pembinaan dan perlindungan anak yakni Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Dan Perlindungan Anak dan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Pengamen, Dan Pedagang Asongan. Meskipun Kota Padang telah memiliki peraturan daerah kota yang mengatur mengenai hal tersebut tetapi peraturan tersebut belum dilaksanakan secara efektif karena hak-hak anak jalanan masih terabaikan, sesuai dengan pendapat yang di kemukakan oleh Ketua Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Sumatra Barat Muherman menyatakan ”meski telah ada Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pembinaan dan Perlindungan Anak, realitasnya keberpihakan Pemerintah Kota terhadap hak anak belum maksimal”¹¹. Padahal Peraturan Daerah Kota Padang ini telah menjelaskan secara tegas mengenai kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Masih banyak fakta yang menggambarkan bahwa kewajiban dan hak Pemerintah Daerah belum terlaksana secara baik contohnya dibidang kesehatan, pendidikan dan pemenuhan hak anak lainnya. Salah satunya hak ini

⁹ Ahmad Sofian, 2012, *Perlindungan Anak di Indonesia Dilema dan Solusinya*, PT. Sofmedia, Medan hlm. 38.

¹⁰ “Padang Bertabur Anak jalanan” Haluan, Kamis 17 Januari 2013.

¹¹ “Kota Layak Anak Diragukan” Padang Ekspres, Rabu 18 September 2013.

terbukti pada kehidupan Yanti, gadis belia berumur 12 tahun ini biasa bekerja di perempatan jalan lampu merah Veteran Kota Padang. Gadis ini menyatakan bahwa belum pernah mengenyam pendidikan dari lahir¹², begitu juga dengan anak jalanan lainnya. Ini bukti bahwa hak-hak mereka tidak dijamin secara baik, masalah anak jalanan adalah masalah yang sangat kompleks yang menjadi masalah bersama.

Oleh karena itu ini semua menjadi tanggung jawab bersama, apalagi pada saat sekarang ini Kota Padang telah dinobatkan sebagai Kota Layak Anak (KLA) 2013 khususnya Pemerintah Daerah yang berperan besar untuk memenuhi hak-hak anak jalanan. Pada saat sekarang ini sangat dibutuhkan implementasi dari berbagai peraturan yang sudah ada mengenai perlindungan anak khususnya terhadap Peraturan Daerah Kota Padang tersebut. Oleh karena itu, penulis menjadikan permasalahan di Kota Padang ini sebagai objek penelitian dengan membatasi ruang lingkup pembahasan mengenai pemenuhan hak-hak anak jalanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan, pembinaan, dan perlindungan anak berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Pengamen, Dan Pedagang Asongan dan Peraturan Daerah Kota Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Perlindungan Dan Pembinaan Anak.

¹² *Ibid.*

B. Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini penulis akan membatasi permasalahan, yakni masalah-masalah yang berkaitan dengan “Kewajiban dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Terhadap Pemenuhan Hak Anak Jalanan Dan Implementasinya di Kota Padang Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Dan Perlindungan anak”. Sehubungan dengan itu, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan pemenuhan hak anak jalanan yang diberikan Pemerintah Kota Padang?
2. Bagaimana Implementasi yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang setelah berlakunya Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Pengamen, dan Pedagang Asongan?
3. Apa kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Padang dalam melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah terhadap pemenuhan hak anak jalanan di Kota Padang dan bagaimana upaya untuk mengatasi kendala tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui pemenuhan hak anak jalanan yang diberikan Pemerintah Kota Padang.

2. Untuk mengetahui pelaksanaan pemenuhan hak anak jalanan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang setelah berlakunya Peraturan Daerah Kota tersebut.
3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Padang dalam melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah terhadap pemenuhan hak anak jalanan di Kota Padang dan untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk mengatasi kendala tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoretis

Secara teoritis penelitian ini untuk menemukan jawaban dan solusi atas permasalahan yang diangkat oleh penulis dan agar dapat memberikan masukan dalam ilmu pengetahuan tata negara khususnya bermanfaat untuk memperbanyak pengetahuan perlindungan anak, karena anak adalah generasi masa depan generasi harapan bangsa dan negara sehingga hak anak harus dilindungi secara baik.

2. Secara Praktis

- a. Agar dapat memberikan kontribusi serta manfaat bagi pihak lain yakni negara, pemerintah, masyarakat, lembaga-lembaga sosial dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah pengetahuan khususnya mengenai perlindungan hak anak khususnya anak jalanan.
- b. Dan hasil dari penelitian ini dapat bermanfaat sebagai referensi bagi pihak lain yang terkait dengan masalah perlindungan hak anak di

antaranya lembaga Swadaya Masyarakat, Lembaga-Lembaga Sosial, Pihak Kepolisian, layanan Rumah Singgah, dan kalangan masyarakat yang memberikan pembinaan kepada anak jalanan.

E. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan “Suatu Upaya Pencarian” penelitian terjemahan dari bahasa Inggris yaitu *research*, yang berasal dari kata *Te* (kembali) dan *to search* (mencari) dengan demikian secara logawiyah berarti mencuri kembali”¹³.

Yang dicari itu tidak lain adalah “pengetahuan atau lebih tepatnya “pengetahuan yang benar” dimana pengetahuan yang benar ini nantinya dapat dipakai untuk menjawab pertanyaan atau ketidaktahuan tertentu¹⁴. Jadi penelitian merupakan suatu cara yang dipakai untuk memperoleh suatu kebenaran.

Untuk menjawab masalah sebagaimana yang telah diungkapkan di atas diperlukan suatu metode penelitian agar hasil yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Dalam penelitian ini, peneliti memakai *Metode Sosiolegal*. Menurut Wheeler dan Thomas bahwa ‘*Studi Sosiolegal* adalah suatu pendekatan alternatif yang memuji studi doktrinal terhadap hukum, kata “*Socio*” dalam *Sociolegal Studies* merepresentasikan keterkaitan antar konteks dimana hukum berada (*an interface with a context within wich*

¹³ Bambang Sunggono, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 27

¹⁴ ⁹ *Ibid.*, hlm. 29.

law exist)¹⁵. *Metode Sosiolegal* yaitu beberapa studi doktriner atau tekstual, juga studi hukum lapangan-tulisan ini mengetengahkan berbagai hal mendasar tentang metode hukum feminis¹⁶. Yang pada prinsipnya *studi sosiolegal* ini adalah studi hukum yang menggunakan pendekatan metodologi ilmu sosial dalam arti yang luas. Karakteristik metode penelitian *sosiolegal* dapat diidentifikasi melalui dua hal berikut ini¹⁷:

- 1) *Studi sosiolegal* melakukan studi tekstual, pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan dapat dianalisis secara kritis dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subjek hukum (termasuk kelompok terpinggirkan), dalam hal ini dapat dijelaskan bagaimanakah makna yang terkandung dalam pasal-pasal tersebut merugikan atau menguntungkan kelompok masyarakat tertentu dengan cara bagaimana. Oleh karena itu, studi sosiolegal juga berurusan dengan jantung persoalan dalam studi hukum, yaitu membahas konstitusi sampai peraturan perundang-undangan pada tingkat yang paling rendah seperti peraturan desa.
- 2) *Studi sosiolegal* mengembangkan berbagai metode “baru” hasil perkawinan antara metode hukum dengan ilmu sosial, seperti penelitian *kualitatif sosiolegal*, dan *etnografi sosiolegal*.

Penelitian yang dilakukan penulis adalah bersifat deskriptif melakukan analisis hanya sampai deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta

¹⁵ Sulistyowati Irianto & Shidarta, 2011, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, Hlm. 175.

¹⁶ *Ibid*, Hlm. XVii.

¹⁷ *Ibid*, Hlm. 177.

secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan diperlukan. Kesimpulan yang diberikan selalu jelas dasar faktualnya, sehingga semuanya dapat dipertanggungjawabkan pada data yang diperoleh. Kebanyakan pengolahan datanya didasarkan pada analisis persentase dan analisa kecenderungan¹⁸. Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan situasi dan kejadian. Data yang dikumpulkan semata-mata bersifat deskriptif sehingga tidak dimaksudkan mencari penjelasan, menguji hipotesis, membuat prediksi, maupun mempelajari implikasi¹⁹.

Untuk melaksanakan metode yang telah dijelaskan di atas diperlukan kiat langkah-langkah sebagai berikut :

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kota Padang, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) Sumatera Barat dan Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Sumatra Barat.

2. Populasi dan Sampel

Sampel yang dipergunakan dalam penelitian dengan judul Kewajiban dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Terhadap Pemenuhan Hak Anak Jalanan Dan Implementasinya di Kota Padang Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Pengamen, Dan Pedagang asongan adalah *purposive sample*.

¹⁸Saifudin Azwar, Metode Penelitian hlm 6 dalam <http://www.google.com/url?q=https://docs.google.com/document> diakses pada tanggal 23 Februari 2013.

¹⁹ *Op.cit.*, hlm. 6.

Penarikan sampel secara *purposive* yaitu penentuan responden yang didasarkan atas pertimbangan tujuan tertentu dengan alasan responden adalah orang-orang yang berdasarkan kewenangan dianggap dapat memberikan data dan informasi dalam hal ini adalah Kepala Bidang REHSOS Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kota Padang, Kepala Kantor Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) Sumatera Barat, Kepala Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Sumatera Barat.

3. Penentuan Responden dan Informan

Yang dijadikan responden dan informan dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terkait dalam permasalahan ini.

4. Sumber Data dan Jenis Data

a. Sumber Data

Data dalam penelitian ini di dapat melalui, antara lain :

1) Penelitian Lapangan (*Field research*)

Penelitian ini dilakukan dalam kehidupan yang sebenarnya. Pada penelitian ini, penulis memperoleh data secara langsung dari Kepala Bidang REHSOS Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kota Padang, Kepala Kantor Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) Sumatera Barat, Kepala Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Sumatera Barat dengan melihat fakta-fakta yang terjadi di Lapangan mengenai pemenuhan hak anak jalanan di Kota Padang.

2) Penelitian kepustakaan (*Library research*)

Penelitian ini bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dengan bantuan bahan-bahan hukum yaitu buku, Peraturan Perundangan-undangan dan lainnya.

Pada hakekatnya data yang diperoleh dengan penelitian perpustakaan ini dapat dijadikan landasan dasar dan alat utama bagi pelaksanaan lapangan²⁰.

Dari Hasil Penelitian ini penulis mendapatkan bahan-bahan hukum antara lain :

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum peraturan perundang-undangan seperti :

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (b) Undang-Undang Dasar Nomor 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak.
- (c) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
- (d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.
- (e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

²⁰ Mardalis, 2007, Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 28 dalam <http://www.google.com/url?q=https://docs.google.com/document> diakses pada tanggal 23 Februari 2013.

- (f) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2012
Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis,
Pengamen dan Pedagang Asongan.
- (g) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 2 Tahun 2012
Tentang Pembinaan Dan Perlindungan Anak.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer. Bahan hukum yang membantu, menganalisis, memahami dan menjelaskan. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan penulis yaitu buku-buku dan tulisan-tulisan yang berhubungan dengan Hak Anak.

b. Jenis Data

Jenis data yang didapatkan oleh penulis antara lain :

1) Data Primer

Data ini penulis peroleh dengan mengadakan penelitian secara langsung ke lapangan dengan cara melalui wawancara dengan pihak-pihak yang berhubungan dengan objek penelitian ini, adalah sebagai berikut: Kepala Bidang REHSOS Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kota Padang, Kepala Kantor Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) Sumatera Barat, Kepala Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Sumatera Barat.

2) Data Sekunder

Data ini penulis peroleh dari hasil penelitian perpustakaan yang berbentuk peraturan perundang-undangan, buku-buku yang berkaitan dengan perlindungan terhadap anak, adalah sebagai berikut:

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (b) Undang-Undang Dasar Nomor 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak.
- (c) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
- (d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.
- (e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- (f) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, Pengamen dan Pedagang Asongan.
- (g) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Dan Perlindungan Anak.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode yang digunakan penulis dalam pengumpulan data adalah:

- a. Wawancara

Wawancara merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan jalan mengadakan komunikasi dengan sumber data. Komunikasi tersebut dilakukan dengan dialog (tanya jawab) secara lisan, baik langsung ataupun tidak langsung²¹. Pihak-pihak yang akan di wawancarai adalah sebagai berikut:

- 1) Kepala Bidang REHSOS Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kota Padang.
- 2) Kepala Kantor Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) Kota Padang.
- 3) Ketua Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Sumatera Barat.

b. Observasi

Observasi adalah pengamatan langsung di lapangan yang dilakukan oleh peneliti terhadap kenyataan yang terjadi di lapangan.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah data-data didapatkan maka penulis melaksanakan analisis data secara kualitatif yaitu dengan cara memeriksa dan menilai data yang telah didapatkan untuk menjawab beberapa masalah berdasarkan buku-buku, teori-teori yang ada dan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat sekarang ini. Setelah itu dapat diambil suatu kesimpulan yang tepat dan jelas.

²¹ <http://dunia-penelitian.blogspot.com/2011/10/pengertian-teknik-wawancara-observasi>. diakses pada tanggal 22 Februari 2013.