

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Menurut pasal 34 ayat (1) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) menentukan: “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”. Dengan demikian anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara. Penerapan sistem otonomi daerah sebagaimana pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa : “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Hal ini berarti bahwa daerah Kabupaten/Kota merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang keberadaannya didasarkan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU No. 32 Tahun 2004).

Pemerintahan Kabupaten/Kota diberikan otonomi luas sesuai dengan yang dimaksud oleh pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Pemerintah Kabupaten/Kota

diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

Pemerintahan Daerah Kota Surabaya adalah salah satu kota besar yang terus berkembang di Indonesia, Ibu kota Propinsi Jawa Timur merupakan pusat dari segala aktivitas ekonomi, sosial dan budaya, sebagaimana halnya kota-kota lain yang sedang berkembang diseluruh Indonesia. Setiap kota besar yang ada di Indonesia seperti Surabaya merupakan salah satu contoh kemajuan yang seringkali menjadi acuan pembangunan berbagai daerah. Ironisnya disaat yang sama kota besar seringkali juga menjadidaerah tujuan utama kaum migran yang ingin merubah nasib. Hal tersebut akan mempengaruhi struktur lapangan kerja, demografi (kondisi umum), kualitas hidup, pengertian tentang bekerja, serta bersatunya persoalan-persoalan lokal, regional dan bahkan internasional.

Berbagai kota besar harus mengakui bahwa perkembangan pesat pola kehidupan perkotaan acapkali tidak diimbangi dengan perkembangan kemampuan kota yang berarti, bahkan beberapa diantaranya justru menurun baik kualitas maupun kapasitasnya. Contohnya semakin besarnya derajat penderitaan kaum miskin diperkotaan karena mengalami marginalitas (perbedaan status atau kesenjangan) ekonomi, sosial maupun akses budaya. Menajamnya masalah-masalah sosial perkotaan seperti konflik sosial, karakter kejahatan, prostitusi, anak jalanan dan meningkatnya populasi massa yang menyerang rasa tertib umum. Perubahan struktur demografi penduduk kota dengan meningkatnya warga lanjut usia. Relatif

menurunnya usia produktif serta kelangkaan penyediaan lapangan kerja menimbulkan persoalan-persoalan baru dalam pengelolaan kebijakan publik. Kegagalan pembangunan dan proses marginalisasi yang terjadi diwilayah pedesaan, bukan saja telah terbukti menimbulkan derasnya migrasi penduduk yang berlebihan diwilayah kota besar, tetapi juga setumpuk masalah sosial yang menyertainya. Lima tahun terakhir, kota-kota besar di Propinsi Jawa Timur khususnya Surabaya bukan saja diserbu arus migrasi yang terus meningkat dari waktu ke waktu, tetapi disaat yang sama juga memicu munculnya berbagai permasalahan kota, seperti Pedagang Kaki Lima atau yang disebut PKL, permukiman kumuh, gelandangan, pengemis, tuna wisma, anak jalanan, Pekerja Seks komersial atau yang disebut PSK, dan lain sebagainya. Perkembangan anak jalanan yang ada diperkotaan menurut prediksi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Kota pada masa pasca krisis diperkirakan jumlahnya justru meningkat sekitar 30 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Jika pada tahun 2000, jumlah anak jalanan tercatat hanya 1.297 orang, maka pada tahun 2001 jumlah tersebut sudah melonjak dua kali lipat lebih menjadi 2.926 orang.

Usia 18 tahun ke bawah dianggap usia yang rawan bagi anak-anak karena itu dalam usia-usia tersebut anak-anak masih membutuhkan perlindungan, perhatian dalam rangka menjamin tumbuh kembang fisik, mental serta sosial anak-anak secara utuh, selaras, serasi dan seimbang seperti yang tertuang dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 (yang selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2002) tentang Perlindungan Anak memberikan definisi tentang anak yaitu: “Anak

adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.” Anggapannya anak diusia 18 tahun ke bawah masih membutuhkan orang tua, masyarakat maupun negara dalam berbagai hal salah satunya proses pengawasan, kematangan dan lain-lain. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 (selanjutnya disebut UU No. 4 Tahun 1979) tentang Kesejahteraan Anak juga memberikan definisi tentang anak yaitu: “Anak adalah seseorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun dan belum pernah kawin.” Penjelasan pasal 1 angka 2 UU No. 4 tahun 1979 memberikan penjelasan lebih dalam tentang batasan umur 21 (dua puluh satu) tahun ditetapkan oleh karena berdasarkan pertimbangan kepentingan usaha kesejahteraan sosial, tahap kematangan sosial, kematangan pribadi, dan kematangan mental seorang anak dicapai pada umur tersebut.

Perhatian terhadap anak memang sudah lama ada seiring perkembangan manusia itu sendiri namun dewasa ini anak baru diberikan perhatian khusus seperti yang tersirat dalam Konsiderans UU No. 23 tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak menentukan : “bahwa anak adalah amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya.” Penjelasan UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak hakekatnya anak adalah amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa harus dijaga karena pada dasarnya didalam diri anak-anak tersebut melekat harkat, martabat, dan hak-hak

sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Sehingga layaknya anak juga mendapatkan hak-haknya serta perlakuan yang sama dalam segala hal.

Permasalahan anak jalanan yang terjadi di Jawa Timur, Surabaya yaitu munculnya sindikat atau geng yang merekrut anak-anak dan menjadikan mereka sebagai pengemis cilik di sejumlah tempat umum, seperti terminal Purabaya atau Bungurasih. Melihat keberadaan anak jalanan yang merajalela petugas di terminal Purabaya atau Bungurasih semakin mengintensifkan operasi. Hasilnya pada tanggal 22 Maret 2009, Mohammad Sholeh, 12 tahun, seorang pengemis cilik asal winongan, Kabupaten Pasuruan, berhasil ditangkap oleh petugas. Saat ditangkap Mohammad Sholeh sedang menjalankan aksinya meminta-minta bersama kakaknya, sayangnya sang kakak yang usianya terpaut sekitar dua tahun yaitu berumur 14 tahun tersebut berhasil kabur dari operasi para petugas, kemudian Mohammad Sholeh dibawa ke kantor Unit Pelaksana Teknis Dinas Terminal (yang disingkat UPTD) Purabaya untuk dilakukan pemeriksaan. Informasi yang didapat mereka mengemis untuk suatu sindikat yang telah beroperasi sekitar sebulan dengan tempat operasi yang berpindah-pindah.¹ Berbagai upaya penanggulangan anak jalanan yang dilakukan oleh pemerintah seperti petunjuk pelaksanaan pelayanan sosial terhadap anak jalanan merupakan salah satu sarana pemerintah dalam mengatasi permasalahan anak jalanan yang akan dieksplor atau digali lebih dalam lagi pada bab selanjutnya. Selama ini anak-anak jalanan yang terkena rasia, pemerintah Kota Surabaya memilah menjadi

¹ Uji, "Geng Pengemis di Bungur", **Surya**, 24 Maret 2009, h. 1

dua bagian yaitu bagi anak jalanan warga Surabaya dibina ditempat binaan yang tempat dan fasilitasnya sangat terbatas, dan bagi anak jalanan yang diketahui bukan warga kota Surabaya akan dikembalikan ke daerah asalnya melalui kerjasama antar Dinas Sosial. Pengembalian anak jalan ke daerah asalnya melalui kerjasama antar Dinas Sosial disebabkan karena minimnya dana pembinaan dan juga kurangnya dana pembinaan, hal ini disebabkan karena belum adanya petunjuk pelaksana serta anggaran untuk pembinaan anak jalanan, mengingat landasan yang digunakan sebagai dasar dalam pembinaan anak jalanan yaitu Peraturan Daerah (Perda) hingga saat ini belum ada dan masuk dalam penggodokan.²

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka permasalahan yang dikemukakan dalam penulisan ini adalah “Apakah tindakan pemerintah Kota Surabaya yang melakukan rasia anak jalanan dan mengembalikan ke daerah asalnya melalui kerjasama antar Dinas Sosial sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak ?

3. Alasan Pemilihan Judul

Penulisan hukum dengan judul “Tanggung Jawab Pemerintah Kota Surabaya Terhadap Anak Jalanan Ditinjau Dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak”, dipilih dengan alasan:

²Wawancara Dengan Ariani, Kepala Urusan Dinas Sosial Pemerintah Kota Surabaya, 26 Agustus 2010.

Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak merupakan implementasi dari ketentuan pasal 34 UUD 1945 berkaitan dengan kesejahteraan anak.

Pemerintah Kota dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diberi kewenangan atau otonomi luas dalam mengurus rumah tangga wilayahnya.

Pemerintah Kota belum membentuk suatu Peraturan Daerah yang mengatur mengenai penanganan anak-anak jalanan, sehingga ketika melakukan rasia terhadap anak-anak jalanan, Pemerintah Kota mengembalikan ke daerah asal anak tersebut. Pengembalian anak tersebut berarti Pemerintah Kota mengingkari otonomi daerah dan pelaksanaan dari pasal 34 UUD 1945. Hal inilah yang dijadikan alasan dipilihnya judul skripsi sebagaimana tersebut diatas.

4. Tujuan Penulisan

Penulisan skripsi ini mempunyai dua tujuan, yaitu tujuan akademis dan tujuan praktis sebagai berikut:

1. Tujuan akademis dari penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk melengkapi dan memenuhi tugas sebagai salah satu syarat meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Surabaya.
2. Tujuan praktis dari penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memperluas pemahaman dan wawasan tentang UU No 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan

Anak khususnya anak jalanan dalam rangka pelaksanaan otonomi luas pada Pemerintah Kota Surabaya.

5. Metode Penulisan

Metoda penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi beberapa hal yaitu sebagai berikut:

a. Tipe penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dan penelitian skripsi ini adalah penelitian secara yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.³

b. Pendekatan masalah

Pendekatan dalam penulisan skripsi ini dilakukan secara statue approach, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengidentifikasi serta membahas peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan materi yang dibahas dalam pembahasan ini dan juga secara conceptual approach, yaitu pendekatan terhadap permasalahan dengan mendasarkan pendapat para sarjana sebagai landasan pendukung.⁴

³ Bahder Johan Nasution, **Metode Penelitian Ilmu Hukum**, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 86.

⁴ Peter Mahmud Marsuki, **Penelitian Hukum**, Kencana Prenada Media group, Jakarta, 2008, h. 93A.

c. Bahan hukum

Bahan Hukum primer, penelitian dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan yaitu UU No. 32 Tahun 2004, UU No 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, UU No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980.

1. Bahan Hukum sekunder, bahan hukum ini erat hubungannya dengan hukum primer, yaitu untuk membantu menganalisa dan memahami persoalan-persoalan yang ada. Biasanya bahan hukum ini berupa literatur, catatan-catatan maupun karya ilmiah para sarjana, seminar, ensiklopedia hukum.

d. Langkah penelitian

1. Pengumpulan bahan, dilakukan dengan pengumpulan bahan-bahan hukum (inventarisasi) dan pengelompokan (klasifikasi) yaitu memilah-milah bahan hukum yang penting dan berkaitan dengan objek penelitian. Keseluruhan dilakukan dengan mensistematisasi bahan hukum yang secara runtun agar mudah di pahami.
2. Analisa, dilakukan melalui penalaran deduksi, diawali dengan norma-norma atau Undang-Undang yang bersifat umum yaitu UU No 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, kemudian diterapkan pada kasus tertentu, sehingga menghasilkan suatu jawaban yang khusus. Dilakukan

pula dengan menggunakan penafsiran sistematis, yaitu penafsiran dengan cara melihat susunan pasal yang berhubungan dengan pasal-pasal yang lainnya yang ada didalam undang-undang itu sendiri atau pasal-pasal lain dari undang-undang yang lain, untuk memperoleh pengertian yang lebih dalam.

6. Pertanggungjawaban Sistematis

Skripsi ini terdiri dari empat bab dengan susunan sebagai berikut: Bab I Pendahuluan. Merupakan awal dari penulisan skripsi ini, dimana dalam bab I ini terdiri 6 (enam) sub bab. Pertama, latar belakang masalah, hendak menguraikan sebab-sebab timbulnya permasalahan. Kedua, rumusan masalah, hendak menguraikan permasalahan yang akan dibahas yang di tuangkan dalam bentuk kalimat Tanya. Ketiga, alasan pemilihan judul, hendaknya menguraikan hal-hal yang mendasari didalam menyusun skripsi dengan judul yang ada. Keempat, tujuan penulisan, hendak menguraikan hal-hal yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini. Kelima, metode penelitian, hendak menguraikan langkah-langkah yang di tempuh dalam melakukan penelitian guna memperoleh jawaban dari permasalahan. Keenam, pertanggungjawaban sistematis, hendak menguraikan tata urutan skripsi ini, dengan membaca Bab I, maka secara sepintas akan dapat diketahui maksud dari pembahasan skripsi ini.

Bab II Tinjauan umum tentang otonomi daerah, pengertian anak jalanan, perlindungan anak jalanan, proses terjadinya anak jalanan dan peran serta pemerintah terhadap anak jalanan. Bab ini disajikan dalam bentuk uraian secara teoritis sebagai dasar pembahasan masalah pada bab berikutnya.

Bab III Pembahasan permasalahan anak jalanan di Kota Surabaya, bab ini merupakan inti dari permasalahan yang dibahas dalam skripsi berdasarkan teori yang diuraikan pada bab II. sub bab pertama akan menguraikan mengenai masalah yang dihadapi oleh anak jalanan. Selanjutnya, sub bab berikutnya upaya pemerintah Kota Surabaya.

Bab IV Penutup, pada hakekatnya merupakan suatu kajian yang beranjak dari masalah dan diakhiri dengan suatu konklusi yang merupakan jawaban dari permasalahan yang dikaji. Sub babnya terdiri dari simpulan dan saran. Simpulan yang merumuskan kembali secara singkat jawaban masalah sebagaimana telah diuraikan dalam bab-bab terdahulu. Sedangkan saran mengemukakan tentang sesuatu yang diharapkan oleh peneliti dan mengajukan alternatif pemecahan masalah.