

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tugas pokok pemerintah yang harus dijalankan adalah melindungi setiap warga negara dan menjamin pemenuhan hak asasi setiap warganya. Hal tersebut dinyatakan secara tegas di dalam Pasal 28 huruf A sampai dengan J Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Perlindungan dan jaminan tersebut berlaku terhadap hak-hak setiap warganegara baik yang sudah dewasa maupun anak-anak.

Indonesia sebagai negara maju, sangat membutuhkan anak-anak sebagai penerus bangsa yang dapat membanggakan negara Indonesia. Oleh karena itu, kepentingan dan hak-hak anak harus dijamin. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur hak-hak anak yang harus dipenuhi seperti dinyatakan dalam Pasal 28 ayat (2) bahwa “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (selanjutnya disebut UUPA 2002) yang dimaksud dengan anak adalah “Seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun,

termasuk anak yang masih dalam kandungan”<sup>1</sup>. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, anak merupakan generasi penerus bangsa yang akan menjamin kemajuan suatu bangsa. Kemajuan suatu bangsa akan dipengaruhi oleh kualitas generasi penerusnya dan kualitas tersebut dapat diperoleh melalui pendidikan. Agar kualitas anak bangsa semakin baik, maka pemerintah Indonesia seharusnya berperan melindungi dan memberikan hak-hak yang semestinya kepada anak-anak, seperti sarana dan prasarana pendidikan dan pelatihan-pelatihan yang dapat menunjang keahlian dan kreativitas mereka, khususnya bagi mereka yang berasal dari kalangan kurang mampu.

Saat ini masih banyak anak-anak Indonesia yang tidak mendapatkan hak-haknya atas pendidikan. Berdasarkan data yang dimiliki Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) terlihat bahwa :

Jumlah anak usia 7-12 tahun di Indonesia yang tidak bersekolah berada di angka 1.228.792. Untuk kategori usia 13-15 tahun di 34 provinsi, jumlahnya 936.674 anak. Sementara usia 16-18 tahun, ada 2,420,866 anak yang tidak bersekolah. Sehingga secara keseluruhan, jumlah anak Indonesia yang tidak bersekolah mencapai 4.586.332. Menurut studi yang dilakukan Yayasan Sayangi Tunas Cilik (STC), ada berbagai alasan yang mendasari kondisi putus sekolah anak Indonesia. Dua penyebab terbesar adalah kemiskinan dan pernikahan dini<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Pasal 1 ayat (1)

<sup>2</sup> Tempo.co, 2019, *Partisipasi Pendidikan Naik Tapi Jutaan Anak Indonesia Masih Putus Sekolah*, Online, Internet, diakses pada 20 Juni 2020, pukul 11.30 WIB, <https://www.tempo.co/abc/4460/partisipasi-pendidikan-naik-tapi-jutaan-anak-indonesia-masih-putus-sekolah>.

Anak-anak yang ada di jalanan telah menghabiskan waktunya untuk bekerja, yang mengakibatkan kelelahan sehingga sulit belajar dan akhirnya tinggal kelas atau putus sekolah.

Seharusnya di usianya yang masih anak-anak, mereka mendapatkan pendidikan dan kasih sayang dari orangtua yang cukup sehingga dapat menjadi generasi penerus bangsa Indonesia yang berkualitas baik. Fenomena anak Indonesia turun ke jalanan untuk bekerja juga terjadi di Kota Semarang.

Menurut Cindy Ayu Prasasti, Lita Tyesta, dan Ratna Herawati :

Perkembangan permasalahan sosial di Kota Semarang yang cenderung meningkat dengan ditandai munculnya berbagai fenomena sosial yang spesifik seperti munculnya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, serta adanya pelaku eksploitasi, merupakan beban bagi Pemerintah Kota Semarang. Permasalahan tersebut merupakan kenyataan sosial kemasyarakatan yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti kemiskinan, kebodohan, urbanisasi, ketiadaan lapangan pekerjaan, sulitnya mendapatkan pelayanan pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Untuk menanggapi hal itu dibutuhkan langkah-langkah penanganan yang sistematis, terkoordinasi, dan terintegrasi, sehingga dalam pelaksanaannya perlu dibuat Peraturan Daerah agar penanganan tersebut dapat dilakukan secara sinergis dan berkesinambungan antara Pemerintah maupun Non Pemerintah<sup>3</sup>.

Berdasarkan data dari Dinas Sosial, Kota Semarang menjadi penyumbang angka yang tinggi anak jalanan di Jawa Tengah, dengan jumlah anak 302 (tiga ratus dua) anak. Jumlah tersebut masih dimungkinkan

---

<sup>3</sup> Cindy Ayu Prasasti, Lita Tyesta, dan Ratna Herawati, 2016, *Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis*, Diponegoro Law Riview, Volume 5, Online, diakses 17 Juni 2020, pukul 20.00 WIB, hal. 2, <https://www.neliti.com/id/publications/19063/pelaksanaan-peraturan-daerah-kota-semarang-nomor-5-tahun-2014-tentang-anak-jalan>

bertambah karena masih adanya anak jalanan yang belum tercatat oleh Dinas Sosial Kota Semarang<sup>4</sup>. Anak-anak jalanan tersebut rentan mengalami eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh orang-orang yang mencari keuntungan. Selain itu, anak-anak yang bekerja di jalanan rentan akan kecelakaan yang membahayakan keselamatan mereka.

Pada hakekatnya, anak-anak tersebut berhak memperoleh perlindungan untuk menjamin dan melindungi hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi<sup>5</sup>. Dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (selanjutnya disebut UUPA 2002) disebutkan bahwa:

1. Setiap anak selama dalam pengasuhan orangtua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan:
  - a. Diskriminasi;
  - b. Eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual;
  - c. Penelantaran
  - d. Kekejaman, kekerasan dan penganiyaan;
  - e. Ketidakadilan; dan
  - f. Perlakuan salah lainnya.
2. Dalam hal orangtua, wali atau pengasuh anak melakukan segala bentuk perlakuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka pelaku dikenakan pemberatan hukuman<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Suara Merdeka, 28 Agustus 2017, *Jumlah Anjal Jateng Tertinggi Kedua Nasional*, Jatengtoday.com, Tersedia di <https://jatengtoday.com/jumlah-anjal-jateng-tertinggi-kedua-nasional-2255>, diakses pada 14 Juni 2019, pukul 09.00 WIB.

<sup>5</sup> Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>6</sup> Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Selanjutnya, dalam penjelasan Pasal (66) Undang-Undang No 23 Tahun 2003, dijelaskan yang dimaksud dengan dieksploitasi secara ekonomi adalah tindakan dengan atau tanpa persetujuan anak yang menjadi korban yang meliputi tetapi tidak terbatas pada pelacuran, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktik serupa perbudakan, penindasan, pemerasan, pemanfaatan fisik, seksual, organ reproduksi, atau secara melawan hukum memindahkan atau mentransplantasi organ dan/atau jaringan tubuh atau memanfaatkan tenaga atau kemampuan anak oleh pihak lain untuk mendapatkan keuntungan materiil.

Dengan demikian jika anak-anak usia sekolah turun ke jalanan dan mengalami eksploitasi secara ekonomi, maka hal tersebut merupakan salah satu perbuatan yang melanggar hukum dan bentuk perampasan terhadap hak-hak anak.

Untuk mengatasi permasalahan anak jalanan dan agar dapat menjamin hak-hak anak jalanan tersebut, Pemerintah Kota Semarang membentuk Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang. Tujuan dari Peraturan Daerah tersebut adalah untuk:

- a. Memberikan perlindungan dan menciptakan ketertiban serta ketentraman masyarakat;
- b. Menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat sebagai warga Negara yang harus dihormati;
- c. Menjaga sifat-sifat kekeluargaan melalui upaya musyawarah dalam mewujudkan kehidupan bersama yang tertib dan bermartabat;

- d. Menciptakan perlakuan yang adil dan proporsional dalam mewujudkan kehidupan bermasyarakat;
- e. Mengentaskan mereka dari permasalahan agar dapat melakukan tugas-tugas kehidupan yang layak bagi kemanusiaan;
- f. Mengingat ketertiban dalam masyarakat melalui kepastian hukum yang dapat melindungi warga masyarakat agar dapat hidup tenang dan damai; dan
- g. Mewujudkan keseimbangan, keselarasan, keserasian antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara<sup>7</sup>.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (11) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014, yang dimaksud dengan anak jalanan adalah:

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.

Kemudian dalam Pasal 1 ayat (22) Peraturan Daerah Kota Semarang menyatakan bahwa:

Pelaku Eksploitasi adalah seseorang atau kelompok yang memperlak dengan memanfaatkan atau memeras seseorang untuk memperoleh keuntungan pribadi, keluarga, atau golongan orang yang memanfaatkan tenaga manusia secara tidak manusiawi.

Untuk menangani anak jalanan, serta adanya pelaku eksploitasi dibutuhkan langkah-langkah penanganan yang sistematis, terkoordinasi, dan terintegrasi, sehingga dalam pelaksanaannya perlu dibuat Peraturan Daerah agar penanganan tersebut dapat dilakukan secara sinergis dan

---

<sup>7</sup> Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.

berkesinambungan antara Pemerintah maupun Non Pemerintah<sup>8</sup>. Salah satu upaya yang telah dilakukan Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi persoalan anak jalanan melalui Peraturan Daerah Kota Semarang tersebut dengan mengatur sanksi.

Pasal 30 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis ini mengatur sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda maksimal Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) apabila masyarakat tetap memberi uang dan/atau barang kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Selain itu orang yang dengan sengaja mengeksploitasi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, dengan mengatasmamakan lembaga sosial dapat dipidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling maksimal Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Tujuan adanya larangan memberi uang atau barang kepada pengemis adalah agar masyarakat yang ingin menyalurkan bantuan kepada anak jalanan, gelandangan dan pengemis dapat menyalurkan bantuannya melalui lembaga sosial resmi agar penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis dapat dilakukan secara terarah.

Peraturan di atas merupakan upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang untuk mengatasi eksploitasi terhadap anak jalanan di Kota

---

<sup>8</sup> Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014, Penjelasan Umum, hal. 24.

Semarang. Untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut maka Penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Peranan Pemerintah Kota Semarang Dalam Mencegah Eksploitasi Ekonomi Terhadap Anak Jalanan Menurut Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014.”**

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana peranan Pemerintah Kota Semarang dalam mencegah eksploitasi ekonomi terhadap anak di Kota Semarang menurut Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 tahun 2014?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menghambat peranan Pemerintah Kota Semarang dalam rangka pencegahan eksploitasi ekonomi terhadap anak?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui peranan Pemerintah Kota Semarang dalam mencegah eksploitasi ekonomi terhadap anak di Kota Semarang;
2. Untuk mengetahui faktor penghambat Pemerintah Kota Semarang dalam menjalankan peranannya mencegah eksploitasi ekonomi terhadap anak.

#### **D. Manfaat Penelitian :**

1. Manfaat Akademis

Dapat menambah bahan kajian mata kuliah Hukum Perlindungan Anak, Pemerintahan Daerah dalam mencegah eksploitasi ekonomi terhadap anak;



## 2. Manfaat Praktis

### a. Pemerintah

Dari hasil Penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh Pemerintah yang berwenang dan dinas yang terkait, serta lembaga sosial di Kota Semarang yaitu Dinas Sosial Kota Semarang, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang, Yayasan Anantaka, dan Yayasan Setara sebagai masukan dalam mencegah eksploitasi ekonomi terhadap anak.

### b. Masyarakat

Dari hasil Penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh masyarakat khususnya di Kota Semarang sebagai masukan untuk mencegah eksploitasi ekonomi terhadap anak.

## E. Metode Penelitian

### 1. Metode Pendekatan

Menurut Petrus Soerjowinoto (2014) dalam Danu Teguh H.S (2018), metode pendekatan yang digunakan dalam proses penelitian ini adalah metode pendekatan kualitatif yang menekankan pada proses pemahaman atas perumusan masalah untuk mengkonstruksikan gejala hukum<sup>9</sup>. Menurut Moleong penelitian kualitatif adalah :

Penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik dan dengan cara

---

<sup>9</sup> Danu Teguh Hardi Saputra, 2018, *Penerapan Sanksi Pidana Terhadap Anak Sebagai Pelaku Penganiayaan Dalam Konteks Perlindungan Hak Asasi Anak*, Skripsi : Fakultas Hukum dan Komunikasi Unika Soegijapranata.

deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah<sup>10</sup>.

Berdasarkan pengertian di atas maka penelitian secara kualitatif adalah penelitian yang dilakukan dengan secara utuh dan langsung kepada narasumber dan responden untuk mendapatkan hasil jawaban melalui wawancara, yang kemudian dari hasil wawancara dapat diuraikan dalam bentuk kata-kata tertulis. Jadi peneliti dapat berinteraksi langsung untuk mengumpulkan data yang akan digunakan sebagai acuan dalam penelitian, sehingga peneliti dapat memahami permasalahan yang sedang dijadikan subyek penelitian.

## **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis, yang berarti mendeskripsikan data yang diperoleh dari narasumber, kemudian dianalisa untuk menggambarkan permasalahan dengan judul yang telah dipilih oleh penulis yaitu Peranan Pemerintah Kota Semarang Dalam Mencegah Eksploitasi Ekonomi Terhadap Anak Menurut Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014.

## **3. Objek Penelitian**

Objek penelitian adalah seluruh informasi tentang Peranan Pemerintah Kota Semarang dalam Mencegah Eksploitasi Ekonomi Terhadap Anak

---

<sup>10</sup> Lexy J. Moleong, 2021, *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, Bandung : Remaja Rosdakarya, hal. 5.

menurut Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014. Elemen yang diteliti yaitu :

- a. Anak jalanan;
- b. Pemerintah Kota Semarang;
- c. Dinas Sosial Kota Semarang;
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
- e. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Data yang digunakan untuk penelitian adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama dan belum diolah. Data diperoleh dengan menggunakan teknik wawancara secara langsung kepada narasumber dan responden. Data sekunder adalah data yang mendukung data primer, dan diperoleh melalui studi kepustakaan. Dari data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

##### **a. Studi Lapangan**

Studi lapangan dilakukan untuk mendapatkan data primer. data primer diperoleh dengan cara mewawancarai narasumber dan responden secara langsung dengan mempersiapkan pertanyaan yang diajukan kepada:

##### **1) Narasumber:**

- a) Pemerintah Kota Semarang;

- b) Dinas Sosial Kota Semarang;
- c) Yayasan Anantaka Kota Semarang;
- d) Yayasan Setara Kota Semarang.

2) Responden :

- a) 2 (dua) anak jalan korban eksploitasi ekonomi ;
- b) 2 (dua) orangtua pelaku eksploitasi ekonomi terhadap anak.

b. Studi Kepustakaan

Bahan Pustaka yang terkait dengan penelitian ini adalah:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, yang terdiri dari perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat, serta bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP);
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
- d) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.

2) Bahan Hukum Sekunder

Menurut Petrus Soerjowinoto (2014) dalam Agnesia Karlina (2021), bahan hukum sekunder yang digunakan adalah bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer, yang berguna untuk membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer<sup>11</sup>, berupa buku literatur, jurnal-jurnal, artikel, dan bahan lain terkait penelitian.

### 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan hukum tersier yang digunakan adalah bahan-bahan yang menjelaskan tentang bahan hukum primer dan sekunder.<sup>12</sup> Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.

## 5. Penyajian Data dan Pengolahan Data

Untuk menjawab seluruh permasalahan penelitian, data yang didapatkan disusun secara sistematis. Data yang sudah terkumpul dan disusun secara sistematis kemudian diolah dengan menggunakan metode analisis data yaitu dengan menggunakan metode kualitatif, dalam metode analisis tidak menggunakan bantuan hitungan sistematis. Analisis dilakukan terhadap informasi yang diperoleh melalui wawancara dengan narasumber dan responden.

---

<sup>11</sup>Agnesia Karlina, 2021, *Tanggung Jawab Pemerintah Kota Semarang dalam Menjamin Hak Memperoleh Identitas Bagi Anak Jalanan*, Skripsi : Fakultas Hukum dan Komunikasi Unika Soegijapranata.

<sup>12</sup>*Ibid.*

## **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan adalah sebagai berikut. Bab I adalah Bab Pendahuluan yang berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian.

Bab II adalah Bab Tinjauan Pustaka yang berisi pengertian Pemerintah, pengertian peran, dan peranan Pemerintah, pengertian anak, pengertian anak jalanan, pengertian eksploitasi.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi tentang bagaimana langkah Pemerintah Kota Semarang dalam mencegah eksploitasi ekonomi terhadap anak di Kota Semarang dan apa saja hambatan dari Pemerintah Kota Semarang dalam rangka pencegahan eksploitasi ekonomi terhadap anak.

Bab IV Penutup, berisi kesimpulan dan saran penulis terhadap permasalahan yang diteliti.