

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Anak jalanan atau sering disingkat anjal adalah anak yang berusia 5-18 tahun yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalan maupun di tempat-tempat umum. Anak jalanan adalah laki-laki dan perempuan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk bekerja atau hidup di jalanan dan tempat-tempat umum, seperti pasar, mall, terminal bus, stasiun kereta api, dan taman kota.

Munculnya anak jalanan disebabkan karena faktor kemiskinan keluarganya. Anak jalanan bertahan hidup dengan melakukan aktifitas di sektor informal, seperti mengamen, menyemir sepatu, menjual koran, mengelap kendaraan, memulung barang bekas, mengemis, dan lain sebagainya. Tidak jarang anak jalanan melakukan tindakan kriminal seperti mencopet, mencuri, karena terdesak oleh keadaan ekonomi.

Setiap anak pada dasarnya memiliki hak yang sama, termasuk anak jalanan. Mereka juga berhak atas hak pendidikan, kesehatan dan hak perlindungan. Dalam menjamin hak-hak tersebut maka Pemerintah menuangkannya pada suatu kebijakan berupa Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang menjelaskan bahwa setiap anak merupakan tunas potensi dan generasi muda penerus cita-cita bangsa, memiliki peran yang strategis dan mempunyai ciri serta sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi Bangsa dan Negara pada masa depan oleh karena itu perlu mendapatkan kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal baik fisik, mental.

Seperti dikatakan dalam Al-Qur'an Surat Al-Baqarah ayat 83 yang menjelaskan tentang berbuat baik artinya kewajiban menolong fakir miskin, anak jalanan yaitu:

وَإِذْ أَخَذْنَا مِيثَاقَ بَنِي إِسْرَائِيلَ لَا تَعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهَ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا وَذِي الْقُرْبَىٰ
وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَقُولُوا لِلنَّاسِ حُسْنًا وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ ثُمَّ
تَوَلَّيْتُمْ إِلَّا قَلِيلًا مِّنْكُمْ وَأَنتُمْ مُّعْرِضُونَ

Artinya: “Dan (ingatlah), ketika Kami mengambil janji dari Bani Israil (yaitu): Janganlah kamu menyembah selain Allah, dan berbuat kebaikanlah kepada ibu bapa, kaum kerabat, anak-anak yatim, dan orang-orang miskin, serta ucapkanlah kata-kata yang baik kepada manusia, dirikanlah shalat dan tunaikanlah zakat. Kemudian kamu tidak memenuhi janji itu, kecuali sebahagian kecil daripada kamu, dan kamu selalu berpaling.”

Anjuran Al-Qur'an surah Al-Baqarah ayat 83 tersebut disebutkan bahwa kita harus berbuat baiklah kepada ibu bapak, kaum kerabat, anak-anak yatim, dan orang-orang miskin. Termasuk dengan Anak Jalanan. Sebagian dari anak jalanan itu misalnya seorang yatim dan miskin maka tentunya ada anjuran untuk menyantuninya. Namun pada ayat ini tentunya kita menemukan indikasi yang jelas bahwa anak-anak yatim dan miskin itu tidak semuanya anak jalanan seperti yang ada pada saat sekarang ini, yang lebih cocoknya disebut anak-anak yang meminta-minta. Orang tuanya masih hidup kedua-duanya dan masih kuat tentunya untuk menghidupi anak jalanan ini adalah tugas orang tuanya dan agama tidak membenarkan orang tua menelantarkan anaknya.

Al-Qur'an Surat yang sama yaitu Al-Baqarah ayat 220 anjuran mengenai anak jalanan (anak terlantar) dan anak yatim, dimana Islam sangat menganjurkan untuk memelihara dan membinanya.

فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الْيَتَامَىٰ اِقْلُ اِصْلَاحٌ لَهُمْ خَيْرٌ وَاِنْ تُخَالِطُوهُمْ
فَاِخْوَانُكُمْ وَاللّٰهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمَصْلِحِ وَلَوْ شَاءَ اللّٰهُ لَاعْتَنَّاكُمْ اِنَّ اللّٰهَ عَزِيزٌ
حَكِيمٌ ﴿البقرة: ٢٢٠﴾

Artinya: Tentang dunia dan akhirat. Dan mereka bertanya kepadamu tentang anak yatim, katakalah: “Mengurus urusan mereka secara patut adalah baik, dan jika kamu bergaul dengan mereka, maka mereka adalah saudaramu; dan Allah mengetahui siapa yang membuat kerusakan dari yang mengadakan perbaikan. Dan jikalau Allah menghendaki, niscaya Dia dapat mendatangkan kesulitan kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.

Sebagian besar masyarakat mungkin beranggapan bahwa anak jalanan dan terlantar adalah sampah masyarakat yang mengganggu pemandangan. Memang ada kalanya kita merasa risih dan terganggu dengan adanya anak jalanan yang sering kita lihat sebagai pengemis atau pengamen, tetapi kita juga tidak mempunyai hak untuk membedakannya atau bahkan melakukan hal kasar padanya. Jika kita merasa terganggu, kita tidak perlu menghardik atau melakukan kekerasan padanya. Ini merupakan salah satu upaya yang dilakukan ulama juga, yaitu memberikan pengarahan dan Syi'ar Islam agar kita dapat memperlakukan anak jalanan dan anak terlantar dengan baik. Dalam Islam bahkan tidak pernah diajarkan untuk memperlakukan orang dengan perilaku yang kasar. Demikian pula kepada anak jalanan dan anak terlantar yang kita temui.

Fenomena merebaknya anak jalanan di kota Bandung merupakan persoalan sosial yang kompleks. Hidup menjadi anak jalanan memang bukan merupakan pilihan yang menyenangkan, karena mereka berada dalam kondisi yang tidak bermasa depan jelas, dan keberadaan mereka tidak jarang menjadi masalah bagi banyak pihak, keluarga, masyarakat dan negara. Namun, perhatian terhadap nasib anak jalanan tampaknya belum begitu besar dan solutif. Padahal mereka adalah saudara kita. Mereka adalah amanah Tuhan yang harus dilindungi, dijamin hak-haknya, sehingga tumbuh-kembang menjadi manusia dewasa yang bermanfaat, beradab dan bermasa depan cerah. Sesuai dengan tugas pokok yang dimiliki oleh Dinas Sosial dan Penanggulangan Kota Bandung yang terdapat pada Peraturan Undang-undang Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Pasal 13 ayat (1) tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) menyebutkan bahwa :

“Penyelenggaraan penanganan masalah kesejahteraan sosial dilakukan melalui usaha-usaha kesejahteraan sosial, kewirausahaan sosial dan termasuk pengembangan potensi sistem sumber kesejahteraan”.

Instrumen hukum dan kebijakan tersebut belum terimplementasi dengan baik, kenyataan menunjukkan bahwa hak-hak seperti yang tercantum dalam konvensi hak anak dan Undang-undang yang mengaturnya belum sepenuhnya didapatkan oleh anak jalanan, orang tua memang merupakan pihak utama untuk memberikan hak-hak kepada anaknya, tetapi karena kondisi ekonomi keluarga yang tidak mendukung maka peran Pemerintahlah khususnya melalui Dinas Sosial berkewajiban memberikan hak-hak yang seharusnya diperoleh anak.

Marilee. S Grindel (1980:8-15) mengidentifikasi dua hal yang dapat memberikan keberhasilan suatu implementasi kebijakan yaitu: “*Content of policy and context of implementation*”. *Content of policy* dapat didefinisikan

sebagai usaha untuk melihat apakah hakekat dan tujuan utama yang hendak dicapai dari suatu kebijakan. *Context of implementasion* dapat didefinisikan sebagai usaha untuk melihat bagaimana atau sejauhmana konteks politik (struktur maupun dinamikanya) mempengaruhi pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Menurut data yang peneliti peroleh dari Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung, jumlah anak jalanan pada tahun 2012 sampai dengan 2014 mencapai 5.590 anak, dan pada tahun 2014 sampai dengan 2017 mencapai 4.949 anak. Dari jumlah tersebut tidak semua anak jalanan merupakan warga asli Kota Bandung melainkan para pendatang yang berasal dari beberapa daerah disekitar Kota Bandung.

Tabel 1.1

Data Jumlah Anak Jalanan sebagai Pengemis di Kota Bandung tahun 2012-2017

NO	TAHUN	JUMLAH ANAK
1	2012	2.162 Orang
2	2013	1.821 Orang
3	2014	1.607 Orang
4	2015	1.520 Orang
5	2016	1.775 Orang
6	2017	1.654 Orang

Sumber : Data Dinsosnangkis Kota Bandung.

Tabel diatas menunjukkan bahwa jumlah anak jalanan, baik gelandangan ataupun pengemis belum menunjukkan pada angka peningkatan. Tetapi kini sudah lebih dari 80 persen berada di Kota Bandung. Hal ini dilihat dari perhitungan persentase anak jalanan dari tahun ke tahun, yaitu berawal dari tahun 2012 sampai tahun 2017. Persentase pertahun anak jalanan di Kota Bandung ini dapat meningkat ataupun menurun. Biasanya persentase atau perhitungan pertahun anak jalanan adalah sekitar 20 persen atau bahkan sampai 40 persen pertahun. Berdasarkan data tersebut, hasilnya meningkat dan menurun sekitar 30 persen. Jadi, data dan hasil daripada jumlah persentase anak jalanan kurang lebih 80 persen dari perhitungan 100 persen yang menurun hanya sekitar 20 persen jadi hasil akhir daripada persentase anak jalanan di Kota Bandung adalah 80 persen. 80 persen tersebut berjumlah 10.539 anak jalanan di Kota Bandung. Apalagi dalam memasuki bulan ramadhan anak jalanan, gelandangan dan

pengemis semakin menjamur di setiap sudut kota Bandung mereka semakin nyaman dengan aktivitasnya dikarenakan pada bulan ramadhan banyak orang ditempat keramaian ataupun pengguna jalan memberikan santunan.

Penyebab adanya masalah perlindungan hukum dan hak-hak nya bagi anak-anak merupakan salah satu sisi pendekatan untuk melindungi anak-anak jalanan khususnya di Kota Bandung ini. Agar perlindungan hak-hak anak dapat dilakukan secara teratur, tertib dan bertanggung jawab maka diperlukan peraturan hukum yang selaras dengan perkembangan masyarakat Indonesia yang dijiwai sepenuhnya oleh Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Hal yang menjadi penyebab bahwa anak dan perlindungannya terabaikan yaitu, tidak terpenuhinya jaminan hak anak dan perlindungannya dapat kita tinjau dari belum terlaksananya dengan maksimal tanggung jawab negara, pemerintah dan pemerintah daerah dalam Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Anak jalanan tentunya bukan hanya meminta-minta di jalanan saja, tetapi menjadi gelandangan atau tukang semir sepatu, selain itu yang sejenis dapat dikatakan sebagai anak jalanan yaitu dilihat pada tabel Jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung berikut ini:

Tabel 1.2

Jenis Anak Jalanan dilihat dari data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung Tahun 2012-2017

NO	JENIS ANAK JALANAN	JUMLAH
1	Anak Jalanan	2.162 Orang
2	Anak Terlantar	5.848 Orang
3	Gelandangan	618 Orang
4	Pemulung	388 Orang
5	Pengemis	766 Orang

Sumber : LKIP Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.

Melihat dari data Jenis anak jalanan tersebut, diantaranya anak jalanan, anak terlantar, gelandangan, pemulung dan pengemis yang dapat dihitung hasilnya sebanyak 9.782 jumlah daripada jenis anak jalanan yang berada di Kota Bandung ini. Tentu saja hal ini sangat menggambarkan bahwa banyaknya jumlah persentase anak jalanan lebih besar (terlihat jelas) daripada jenis anak jalanan yang notabennya masih sama-sama dibawah naungan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Selain itu, hal ini memicu adanya ketidakseimbangan pada Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung dalam melakukan pembinaan terhadap anak jalanan di Kota Bandung.

Banyaknya anak jalanan di Kota Bandung, baik itu di jalanan-jalanan kota, tempat-tempat perbelanjaan, stasiun-stasiun kereta api, terminal dan tempat-tempat lainnya di Kota Bandung, tentunya kurang mencerminkan visi dan misi yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kota Bandung yaitu Bandung Juara. Upaya Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung untuk

menangani anak jalanan yaitu dengan adanya evaluasi program yang kurang menjadi lebih baik, selain itu memberikan penanganan terhadap anak jalanan.

Dinas sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung bekerja sama dengan LSM membantu menangani anak jalanan melalui rumah singgah dengan melakukan pembinaan mental karakter anak jalanan, memberikan pendidikan baik formal dan informal, selain itu memberikan bimbingan keterampilan tangan seperti menjahit, maupun bermusik.

Menurut data yang peneliti peroleh dari wawancara saat ini Dinas Sosial sudah mempunyai mitra, mitra dinas sosial yaitu RPA (Rumah Perlindungan Anak) sehingga ketika Dinas Sosial menemukan anak jalanan yang sedang berada di jalanan maka langsung di salurkan melalui RPA. Yayasan yang peduli terhadap anak jalanan. RPA ini dibentuk dan didirikan berdasarkan inisiatif dari masyarakat sendiri yang peduli terhadap anak jalanan, Pembinaannya dengan mental dan karakter-karakter anak jalanan, dan memberikan pendidikan baik formal maupun informal.

Kebijakan yang diambil oleh Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung, tentunya akan menjadi kunci dalam menyelesaikan penanganan anak jalanan di Kota Bandung, sesuai dengan tugas pokok yang dimiliki oleh Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung yang terdapat pada Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Susunan Dinas Daerah Kota Bandung yaitu “Melaksanakan sebagian tugas kewenangan daerah di bidang sosial”.

Kebijakan yang dilakukan Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung, dalam menangani anak jalanan ini mengembalikan anak kepada orang tuanya dan kepada sekolah nya. Implementasinya yaitu berupa program

kebijakan yang ada di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung, dimana program tersebut berupa pembinaan yang diberikan Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung kepada anak jalanan di Kota Bandung tersebut. Diantaranya sebagai berikut :

Tabel 1.3

Jenis Pembinaan Anak Jalanan yang diberikan Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan terhadap Anak Jalanan di Kota Bandung Tahun 2012-2017.

NO	JENIS PEMBINAAN	JUMLAH ANAK YANG DI BINA
1	2	3
1	Pendidikan Berbasis Keterampilan (belajar menulis dan membaca buku di Rumah Perlindungan Anak).	2.756 Orang

(Dipindahkan)

(Pindahan)

2	Keterampilan Pelatihan Pengembangan Bakat atau Skill (membuat suatu karya seperti melukis, membuat kreatifitas dari origami dan alat kreatifitas lainnya).	432 Orang
3	Santunan pemberian bantuan makanan dan bermain sambil belajar yang dikelola oleh Organisasi/Komunitas Peduli Anak Jalanan (<i>Save Street Child Bandung</i>) yang bekerjasama dengan Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.	3.260 Orang

Sumber : Data Dinsosnangkis Kota Bandung Tahun 2017.

Pembinaan anak jalanan diatas dapat terlihat dengan jumlah 3.260 orang anak jalanan lebih efektif yaitu pembinaan santunan pemberian bantuan makanan serta bermain sambil belajar yang dikelola oleh Organisasi/Komunitas Peduli Anak Jalanan (*Save Street Bandung Child*) yang bekerjasama dengan Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung. Dikarenakan selain anak jalanan diberikan santunan berupa makanan, mereka tentu dapat bermain sambil belajar. Karena dibalik anak jalanan yang setiap harinya mencari dan mendapatkan pundi-pundi rupiah, mereka tentu sangat membutuhkan dan mengharapkan santunan berupa makanan tersebut. Setidaknya hal ini meringankan beban mereka dan membuat mereka senang. Selain mendapatkan

makanan tentunya mereka mendapatkan bekal ilmu pengetahuan yang positif dan berguna untuk anak jalanan tersebut.

Berdasarkan uraian latar belakang penulisan tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul: “IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK (STUDI KASUS PEMBINAAN ANAK JALANAN DI DINAS SOSIAL DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN KOTA BANDUNG)”.

B. Identifikasi Masalah

Adapun identifikasi masalah dalam hal ini sebagai berikut:

1. Kurangnya Pengimplementasian Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Mengenai Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.
2. Adanya hambatan-hambatan Pengimplementasian Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Mengenai Pembinaan Anak Jalanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.

C. Rumusan Masalah

Sehubungan masalah pokok dalam penelitian ini, dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung?
2. Apa yang menjadi faktor penghambat program pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung?
3. Upaya apa untuk mengatasi hambatan-hambatan Implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dalam pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung?

D. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan latar belakang penelitian dan identifikasi masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung berdasarkan teori George Edward III.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat program pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui upaya apa untuk mengatasi hambatan-hambatan Implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dalam pembinaan anak jalanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Akademis (Teoretis)

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi aktifitas akademika Universitas Islam Negeri Bandung Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan Ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam mengkaji Implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak mengenai Pembinaan Anak Jalanan di Kota Bandung.

2. Kegunaan Secara Praktis

Tulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk mahasiswa/mahasiswi FISIP Jurusan Administrasi Publik dengan penguasaan fungsi keilmuan yang dipelajari selama mengikuti perkuliahan dan juga dapat memberikan masukan dan solusi kepada lembaga pemerintah Kota Bandung khususnya pada Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung dalam pelaksanaan pembinaan anak jalanan di Kota Bandung.