

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PERANAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PENERTIBAN ANAK JALANAN (ANJAL) DI KOTA SAMARINDA

Isnawati, S.H., M.H

Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda
Jl. Ir. H. Juanda Nomor 80, Kota Samarinda, Kalimantan Timur 75124
isnawati21kaltim@gmail.com

Naskah diterima: 25 Juli; direvisi: 21 Agustus; disetujui: 30 Agustus

ABSTRAK

Anak jalanan sebagai suatu permasalahan sosial kemasyarakatan khususnya masyarakat perkotaan. Karakteristik anak jalanan di Kota Samarinda pada dasarnya menunjukkan ciri tersendiri. Hal ini dimaksudkan bahwa dari cara bekerja di jalanan dapat diidentifikasi berdasarkan asal mereka yakni: yang berasal dari Madura, Jawa, Buton, Banjar dan Sulawesi (suku pendatang) pada umumnya bekerja di jalanan sebagai pengemis anak, pengemis tua, pengemis cacat dan pengamen, sementara untuk mereka yang penduduk lahir dan berdomisili di Samarinda dengan keluarganya (Banjar) biasanya bekerja sebagai penjual koran, pedagang asongan dan tukang bersih-bersih mobil. Permasalahan dalam penelitian yaitu: Bagaimana pola pendekatan kebijakan hukum Pemerintahan Kota Samarinda dalam mengatasi anak jalanan? Bagaimana upaya hukum yang dilakukan oleh Pemerintahan Kota Samarinda dalam penertiban anak jalanan sebagai dampak dari pembangunan perkotaan di Kota Samarinda? Metode penelitian yang digunakan dalam mengatasi anak jalanan dalam perspektif hukum adalah Yuridis Normatif. Hasil Pembahasan bahwa terkait Peraturan Daerah Kota Samarinda di mana Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 harus dirubah dan dikaji ulang secara materiil karena tidak sesuai dengan pola hidup masyarakat Kota Samarinda saat ini dan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014. Keberadaan anak jalanan sebagai suatu permasalahan perkotaan perlu untuk mendapatkan perhatian serius dari semua pihak, terutama bagi instansi/dinas pemerintahan yang terkait dalam pengambilan kebijakan mengenai anak jalanan.

Kata kunci: *Peranan Pemerintah, Penertiban, Anak Jalanan*

JURIDIS REVIEW OF THE ROLE OF GOVERNMENT OF THE ORDER OF THE STREET CHILDREN (ANJAL) IN SAMARINDA CITY

Isnawati, S.H., M.H

Faculty of Law, University of 17 Agustus 1945 Samarinda
Ir. H. Juanda Street Number 80, Samarinda City, East Kalimantan 75124
isnawati21kaltim@gmail.com

ABSTRACT

Street children as a social problem, especially the urban community. Characteristics of street children in the city of Samarinda basically shows its own characteristics. It is intended that on the way to work on the streets can be identified based on their origin ie: those from Madura, Java, Buton, Banjar and Sulawesi (tribal settlers) generally work on the streets as a beggar child, the old beggar, beggar disabled and singers street, while for those people born and living in New York City with his family (Banjar) usually work as newspaper sellers, hawkers and cleaner cars. Problems in the research are: What is the pattern of policy approach of Samarinda City Government in overcoming street children? How is the legal effort made by Samarinda City Government in controlling street children as the impact of urban development in Samarinda City? The research method used in overcoming street children in legal perspective is Juridical Normative. Result Discussion that related to the Regional Regulation of Samarinda City in which the Regulation of Samarinda City Number 16 of 2002 should be changed and reviewed materially because it is not in accordance with the pattern of life of the people of Samarinda today and Law Number 35 of 2014.

Keyword: *Role of Government, Control, Street Children*

A. Latar belakang

Kota Samarinda merupakan bagian dari wilayah Negara Indonesia, terletak di Pulau Kalimantan dan merupakan Ibu Kota dari Provinsi Kalimantan Timur. Wilayah administrasi Kota Samarinda terdiri dari 10 Kecamatan dan 53 Kelurahan. Jumlah penduduk Kota Samarinda sebanyak 901.064 jiwa, dengan laju pertumbuhan penduduk diperkirakan 5-7% per tahun. Salah satu upaya Pemerintah Kota Samarinda adalah mewujudkan Kota Teduh, Rapi, Aman dan Nyaman (TEPIAN) serta perlu melaksanakan penertiban dan penanggulangan pengemis dan anak jalanan yang melakukan kegiatan pengemisan di median-median jalan, *traffic light* dan jembatan-jembatan yang dilalui baik pejalan kaki maupun dilalui kendaraan umum lainnya. Perbuatan pengemisan dengan berbagai cara untuk menimbulkan belas kasihan orang lain yang dilakukan di badan jalan, simpang-simpang jalan dan/atau di jembatan-jembatan dapat mengganggu ketertiban umum.

Anak jalanan sebagai suatu permasalahan sosial kemasyarakatan khususnya masyarakat perkotaan, dalam pandangan para pakar maupun organisasi dan departemen terkait belum memiliki suatu kesamaan pendapat maupun definisi yang seragam bagi hal tersebut. Dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002, Anak jalanan didefinisikan sebagai orang-orang atau anak manusia dengan batasan umur 19 tahun ke bawah yang melakukan aktifitasnya di samping-samping jalan dan/atau di jalan-jalan umum dalam wilayah Kota Samarinda dengan tujuan untuk meminta-minta uang baik atas kehendaknya sendiri, kelompok dan atau disuruh orang lain kepada setiap orang lain atau setiap pengemudi (sopir) atau penumpang kendaraan bermotor yang dapat mengganggu ketentraman dan ketertiban umum. Dalam konteks ini anak jalanan jelas dipandang sebagai suatu permasalahan sosial kemasyarakatan yang memerlukan suatu metode penyelesaian yang tepat sesuai dengan harapan semua *stakeholders*.

Konsep anak jalanan sebagaimana dimuat dalam Peraturan Daerah tersebut juga dapat kita identifikasi berdasarkan ciri dari anak jalanan itu. Mulandar menegaskan memberikan empat ciri yang melekat ketika seorang anak digolongkan sebagai anak jalanan:

1. Berada ditempat umum (jalanan, pasar, pertokoan, tempat-tempat hiburan) selama 3-24 jam sehari;
2. Berpendidikan rendah (kebanyakan putus sekolah, sedikit sekali yang tamat SD);
3. Berasal dari keluarga-keluarga tidak mampu (kebanyakan kaum urban, beberapa diantaranya tidak jelas keluarganya);
4. Melakukan aktivitas ekonomi (melakukan pekerjaan pada sektor informal).¹

Selain ciri khas yang melekat akan keberadaannya, anak jalanan juga dapat dibedakan dalam tiga kelompok. Surbakti dalam Suyanto membagi pengelompokan anak jalanan tersebut sebagai berikut: *Kesatu, Children on The Street*; yakni anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi sebagai pekerja anak di jalanan, namun

¹ Surya Mulandar, *Dehumanisasi Anak Marginal Berbagai Pengalaman Pemberdayaan*, (Bandung: Yayasan Akatiga, 1996), hlm. 112. Ditegaskan dalam tulisan Nusa Putra yang berjudul "Potret Buram Anak Jalanan".

mempunyai hubungan yang kuat dengan orang tua mereka. Fungsi anak jalanan dalam kategori ini adalah untuk membantu memperkuat penyangga ekonomi keluarganya karena beban atau tekanan kemiskinan yang mesti ditanggung dan tidak dapat diselesaikan sendiri oleh orang tuanya. *Kedua, Children of The Street*; yakni anak-anak yang berpartisipasi penuh di jalanan, baik secara sosial dan ekonomi, beberapa diantara mereka masih mempunyai hubungan dengan orang tua mereka tetapi frekuensinya tidak menentu. Banyak diantara mereka adalah anak-anak yang karena suatu sebab, biasanya kekerasan, lari, atau pergi dari rumah. *Ketiga, Children From Families of The Street*; yakni anak-anak yang berasal dari keluarga yang hidup di jalanan, walaupun anak-anak ini mempunyai hubungan kekeluargaan yang cukup kuat, tetapi hidup mereka terombang-ambing dari suatu tempat ketempat yang lain dengan segala risikonya.²

Keberadaan anak jalanan diperkotaan pada akhirnya akan problem pemerintahan daerah khususnya di Kota Samarinda, ketika hal tersebut dihadapkan pada penghapusan pekerja anak dan segala aktivitas yang dapat mengganggu pertumbuhan anak sebagai konsekuensi dari ratifikasi Konvensi ILO Nomor 138 dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO Nomor 138 Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja serta Undang-undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Ratifikasi *ILO Convention Number 182 Concerning the Prohibition anil Intermediate Action for the Elimination of The Worst Forms of Child Labour* atau Konvensi ILO Nomor 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segala Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Pada Anak Tahun 1999. Motif ekonomi yang menjadi salah satu alasan mengapa anak harus melakukan segala aktivitasnya di jalanan jelas merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari keberadaan khususnya pekerjaan anak jalanan itu sendiri.

B. Perumusan Masalah

Berbagai hal yang melatarbelakangi penulisan judul ini telah dipaparkan sebelumnya, selanjutnya penulisan ini mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pola pendekatan kebijakan hukum Pemerintahan Kota Samarinda dalam mengatasi anak jalanan?
2. Bagaimana upaya hukum yang dilakukan oleh Pemerintahan Kota Samarinda dalam penertiban anak jalanan sebagai dampak dari pembangunan perkotaan di Kota Samarinda?

C. Tujuan Penulisan

Sejalan dengan pokok permasalahan tersebut, maka tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mendeskripsikan pola pendekatan kebijakan hukum Pemerintahan Kota Samarinda dalam mengatasi anak jalanan.
2. Untuk mengkaji upaya hukum yang dilakukan oleh Pemerintahan Kota Samarinda dalam penertiban anak jalanan sebagai dampak dari pembangunan perkotaan di Kota Samarinda.

² Bagong Suyanto, *Masalah Sosial Anak*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 49.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu unsur yang sangat dibutuhkan untuk mendapatkan hasil penelitian untuk memberikan suatu gambaran menyeluruh tentang pola pendekatan pemerintah kota dalam mengatasi anak jalanan dalam perspektif hukum, jenis penelitian yang digunakan adalah *Yuridis Normatif*. Dengan pendekatan penelitian ini penulis akan memberikan uraian dan gambaran tentang fakta-fakta dan realitas yang ada di lokasi penelitian sehingga akan memberikan gambaran tentang fenomena penelitian yang dihadapi. Adapun kajian ini dibahas bersama instansi/dinas yang terkait secara langsung dengan penanganan anak jalanan di Kota Samarinda yang meliputi;

1. Dinas Sosial Kota Samarinda;
2. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP);
3. Komisi IV DPRD Kota Samarinda.

Organisasi Perangkat Daerah dan Komisi tersebut yang secara langsung berkaitan dengan upaya penanggulangan dan penertiban anak jalanan di Kota Samarinda. Sumber kajian dapat dikategorikan dalam dua (2) sumber yaitu:

1. Data Sekunder yang merupakan hasil dari penelusuran kepustakaan dan kajian-kajian terhadap hasil-hasil penelitian dan dokumen-dokumen terkait;
2. Data Primer yaitu data yang diperoleh langsung. Adapun Teknik Pengumpulan data dilaksanakan melalui observasi, pengamatan, studi kepustakaan, kuesioner dan seminar kajian empirik dengan *key informan* maupun informan yang ditentukan dengan teknik *purposive sampling*. Adapun *key informan* dalam penelitian ini ditentukan sebanyak dua (2) orang yaitu Kepala Dinas Sosial Kota Samarinda dan Kepala Kantor Satpol PP Kota Samarinda.

Data-data dan temuan penelitian selanjutnya akan dirumuskan menjadi suatu laporan hasil penelitian dengan menggunakan analisis kualitatif di mana data-data yang diperoleh selanjutnya akan diinterpretasikan atau ditafsirkan secara logis dan komprehensif sehingga akan memberikan suatu gambaran yang menyeluruh tentang pendekatan pemerintah kota dalam mengatasi anak jalanan di Samarinda khususnya pada Penerapan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Penanggulangan Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan Dalam Wilayah Kota Samarinda.

E. Kerangka Teoretis dan Yuridis

Anak Jalanan adalah orang-orang atau anak manusia dengan batasan usia 19 tahun ke bawah yang melakukan aktifitasnya di simpang-simpang jalan dan/atau di jalan-jalan umum dalam wilayah Kota Samarinda dengan tujuan untuk memintaminta uang baik atas kehendaknya sendiri, kelompok dan/atau disuruh orang lain kepada setiap orang lain atau setiap pengemudi (sopir) atau penumpang kendaraan bermotor yang dapat mengganggu ketentraman dan ketertiban umum. Pengertian Anak jalanan-marginal, rentan dan eksploitatif adalah istilah-istilah yang sangat tepat untuk menggambarkan kondisi dan kehidupan anak jalanan. Marginal karena mereka melakukan jenis pekerjaan yang tidak jelas jenjang karirnya, kurang dihargai dan umumnya juga tidak menjanjikan prospek apapun di masa depan. Rentan karena risiko yang harus ditanggung akibat jam kerja yang sangat panjang benar-benar dari

segi kesehatan maupun sosial sangat rawan. Sedangkan disebut eksploitatif karena mereka biasanya memiliki posisi tawar-menawar (*bargaining position*) yang sangat lemah, ter subordinasi dan cenderung menjadi objek perlakuan yang sewenang-wenang dari ulah preman atau oknum aparat yang tidak jalanan bertanggung jawab.

Pendekatan yang dilaksanakan sebagai upaya mengurai persoalan anak jalanan diperkotaan tentunya memerlukan perhatian pemerintah kota dalam bentuk kebijaksanaan pemerintahan yang sejalan dengan tujuan pembangunan perkotaan itu sendiri tanpa harus mengorbankan aspek pembangunan lainnya. Carl J. Friedrich dalam Soenarko melihat bahwa kebijaksanaan pemerintah adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatannya yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta suatu tujuan.³

Kehidupan anak jalanan dengan berbagai karakteristiknya menjadi ciri khas yang membedakannya dengan kelompok masyarakat lain. *Image* negatif yang selama ini melekat pada anak jalanan menjadi fokus perhatian dari semua pihak yang berfokus terhadap upaya pengembangan dan pembinaan anak jalanan tersebut. Lingkungan/pergaulan anak jalanan yang jauh dari keluarga dan senantiasa berhadapan dengan kerasnya hidup membuat mereka tumbuh dan berkembang sesuai dengan tuntutan kebutuhan lingkungannya. Kondisi tersebut juga menjadi suatu pemandangan sehari-hari tentang anak jalanan di Kota Samarinda.

Sebaran anak jalanan yang ada di Kota Samarinda (tepian) tersentralisasi di pusat-pusat perkotaan seperti: Perempatan lampu merah di jantung kota (Perempatan Jenderal Ahmad Yani-Merak-Cenderawasih, Perempatan Pusat Perbelanjaan Modern Lembuswana, Pertigaan Kusuma bangsa, Perempatan Juanda dan Perempatan Agus Salim), Pusat-pusat Perbelanjaan Tradisional (pasar Pagi, Pasar Segiri, Pasar Merdeka, Pasar Kedondong), Tempat-tempat Ibadah (Depan Masjid Raya, *Islamic Center*). Rutinitas anak jalanan di tempat-tempat umum tersebut bermotif ekonomi. Anak-anak tersebut turun ke jalanan demi mendapatkan penghasilan ekonomi atau bahkan sekedar *belas kasihan* dari pengguna tempat-tempat umum tersebut dengan sumbangan ala kadarnya. Berbagai cara dilakukan untuk menarik perhatian dari para pengguna fasilitas umum tersebut seperti: Penjual koran, pedagang asongan, tukang semir sepatu, pengamen, *guide* pengemis tua dan bahkan mengemis yang dilakukan secara langsung. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasie Pelayanan dan Bantuan Sosial diperoleh bahwa: Karakteristik anak jalanan di Samarinda pada dasarnya menunjukkan ciri tersendiri. Hal ini dimaksudkan bahwa dari cara bekerja di jalanan dapat diidentifikasi berdasarkan asal mereka yakni: yang berasal dari Madura, Jawa, Buton, Banjar dan Sulawesi (suku pendatang) pada umumnya bekerja di jalanan sebagai pengemis anak, pengemis tua, pengemis cacat dan pengamen, sementara untuk mereka yang penduduk lahir dan berdomisili di Samarinda dengan keluarganya (Banjar) biasanya bekerja sebagai penjual koran, pedagang asongan dan

³ Soenarko, *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintahan*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 49.

tukang bersih-bersih mobil. (hasil data yang telah diolah dalam penelitian, November 2016).

Munculnya anak jalanan erat kaitannya dengan latar belakang ekonomi dan sosial keluarga mereka. Kemiskinan struktural yang dialami oleh keluarga anak jalanan dianggap sebagai pemicu utama munculnya anak jalanan. Sulitnya memenuhi kebutuhan sehari-hari oleh kepala keluarga (baik ayah maupun ibu) berimbas pada upaya pemberdayaan seluruh anggota keluarga untuk berperan aktif dalam memenuhi kebutuhan hidup. Hal ini tidak saja pada sekedar pemenuhan kebutuhan sandang pangan, akan tetapi jauh lebih dari itu yang terkait dengan kebutuhan untuk bisa eksis dalam kerasnya roda kehidupan perkotaan. Semua anggota keluarga mempunyai tanggung jawab yang sama untuk secara bersama-sama meningkatkan status ekonomi keluarga dengan kegiatan produktif guna menghasilkan tambahan demi ekonomi keluarga.

Faktor kemiskinan sebagaimana diuraikan penyebabnya lebih kepada faktor kemiskinan struktural. Kondisi ini bisa saja dialami oleh semua warga masyarakat yang tidak mampu mengikuti arah dan kompetisi perkotaan dengan berbagai dinamikanya. Selain faktor tersebut penyebab lain munculnya anak jalanan di perkotaan adalah: Sikap mental yang tidak mendukung berupa sikap malas menempuh pendidikan ataupun implementasi yang kurang tepat dari nasihat orang tua akan makna "*berbakti pada orang tua*". Dalam tataran ini anak dipandang sebagai salah satu sumber pendapatan keluarga, sehingga seorang anak dinilai memiliki potensi untuk menghasilkan sumber dana demi membantu ekonomi keluarga.

Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, negara, pemerintah dan pemerintah daerah. Hak-hak anak diatur dalam ketentuan Pasal 4 sampai dengan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.⁴

F. Hasil Pembahasan

1. Pola Pendekatan Kebijakan Hukum Pemerintahan Kota Samarinda Dalam Mengatasi Anak Jalanan

Pola pendekatan kebijakan hukum yang dilakukan Pemerintahan Kota Samarinda dalam mengatasi anak jalanan diupayakan dengan menerapkan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Penanggulangan Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan Dalam Wilayah Kota Samarinda. Kendati demikian minimnya instrumen hukum yang mengatur tentang pola pendekatan perilaku penertiban terhadap anak jalanan yang belum terakomodir dengan baik dan hanya bersifat umum mengatur tentang salah satu upaya Pemerintah Kota Samarinda mewujudkan Kota Teduh, Rapi, Aman dan Nyaman (TEPIAN), perlu melaksanakan Penertiban dan Penanggulangan Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan yang melakukan kegiatan pengemisan di median-median jalan, *traffic light* dan jembatan-jembatan yang dilalui baik pejalan kaki maupun dilalui kendaraan umum lainnya.

⁴ Candra Hayatul Iman, *Peran Pemerintah Daerah Sebagai Pengemban Tanggung Jawab Perlindungan Hak-Hak Anak Dalam Mewujudkan Kota Layak Anak*, *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Volume 2 Nomor 1 Mei 2017 31-44, hlm. 35-37.

Perbuatan pengemisan dengan berbagai cara untuk menimbulkan belas kasihan orang lain yang dilakukan di badan jalan, simpang-simpang jalan dan atau di jembatan-jembatan dapat mengganggu ketertiban umum.

Hal tersebut dapat dipahami berdasarkan penerapan Bab V Ketentuan Pidana Pasal 9 yang mengatur bahwa: Pelanggaran ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah ini diancam pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah) *Juncto*. Bab III Ketentuan Larangan Pasal 5 ayat (2) menegaskan bahwa: “Dilarang bagi anak jalanan jalan baik secara perorangan dan atau lebih untuk minta-minta di jalan-jalan umum atau simpang-simpang jalan dalam wilayah Kota Samarinda”. Belum sejalan dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang lebih menekankan aspek perlindungan hukum bagi anak, termasuk anak jalanan.

Upaya Pemerintahan Kota dalam mengatasi anak jalanan di Kota Samarinda harus berhadapan dengan lingkungan masyarakat dengan berbagai unsur penopangnya. Dukungan peraturan perundang-undangan serta kebijakan penanggulangan maupun pemberdayaan yang dilaksanakan oleh pemerintah kota masih harus disinergikan dengan kondisi sosial kemasyarakatan di daerah ini. Berbagai faktor yang selama ini dianggap sebagai persoalan klasik yang memunculkan anak jalanan memerlukan perhatian serius sehingga efektifitas dari kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Kota dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi upaya pemerintah kota dalam menanggulangi permasalahan anak jalanan diantaranya:

a. Faktor Lingkungan Sosial

Lingkungan sosial merupakan salah satu aspek yang dapat mendorong seorang anak untuk menjadi anak jalanan. Hal-hal yang terkait dengan lingkungan sosial masyarakat tersebut adalah:

- 1). Anak jalanan yang turun ke jalan karena adanya desakan ekonomi keluarga sehingga justru orang tua yang menyuruh anaknya untuk turun ke jalan guna mencari tambahan ekonomi keluarga;
- 2). Rumah tinggal yang kumuh membuat ketidakbetahan anak berada di rumah sehingga perumahan yang kumuh menjadi salah satu faktor pendorong untuk anak turun ke jalan;
- 3). Rendahnya pendidikan orang tua menyebabkan mereka tidak mengetahui peran dan fungsi sebagai orang tua dan juga tidak mengetahui hak-hak anak. Sehingga eksploitasi anak bisa saja muncul kapan saja termasuk dengan mengarahkan anak untuk menjadi anak jalanan;
- 4). Peran lembaga sosial kemasyarakatan belum maksimal berperan dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk menangani masalah anak jalanan.

b. Budaya Masyarakat

Upaya Pemerintahan Kota dalam menanggulangi permasalahan anak jalanan di Kota Samarinda harus berbenturan dengan suatu kebiasaan masyarakat yang telah membudaya yakni kerelaan memberikan

sejumlah uang kepada anak yang ada di jalanan. Hal yang membedakan Kota Samarinda dengan daerah-daerah lainnya tidak terletak pada sekedar kerelaan tersebut, akan tetapi jumlah nominal uang yang diberikan kepada anak jalanan yang relatif lebih besar jika dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya. Kondisi ini kemudian menjadi alasan mengapa anak betah untuk tinggal dan mencari nafkah di jalanan.

c. Faktor Migrasi.

Ketertarikan sebagian masyarakat untuk mencari penghidupan yang lebih layak di daerah lain menyebabkan perpindahan penduduk dengan kualitas sumber daya manusia yang tidak memadai. Kedatangan warga pendatang di Kota Samarinda ternyata tidak selamanya sesuai dengan yang diharapkan, munculnya anak jalanan ternyata merupakan hasil dari migrasi tersebut. Beberapa kelompok keluarga yang gagal dalam berkompetisi pada akhirnya berpikir untuk memaksimalkan semua potensi sumber daya yang mereka miliki termasuk dengan mendorong anak mereka untuk menjadi anak jalanan.

Ketiga faktor tersebut menjadi suatu realita yang tidak dapat dihindari oleh pemerintah kota ketika akan mengatasi anak jalanan di Kota Samarinda. Berbagai strategi pendekatan yang dilaksanakan perlu untuk diupayakan sehingga kebijakan yang diambil tidak hanya pada anak jalannya, akan tetapi akan menyangkut semua aspek yang melatarbelakangi munculnya anak jalanan.

2. Upaya Hukum yang Dilakukan oleh Pemerintahan Kota Samarinda Dalam Penertiban Anak Jalanan Sebagai Dampak dari Pembangunan Perkotaan di Kota Samarinda

Upaya mencegah atau menangani anak jalanan di beberapa kota mengalami kendala dari aspek peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tidak atau belum tersedianya suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang mekanisme penertiban dan penanggulangan anak jalanan beserta implikasinya menjadi alasan klasik ketika pemerintah daerah akan mengurus anak jalanan tersebut. Pola pendekatan yang dimiliki dianggap relatif kurang mumpuni ketika tidak mendapat dukungan berupa peraturan perundang-undangan yang jelas.

Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perindungan Anak belum secara spesifik memberikan arah penanganan dan penanggulangan permasalahan anak jalanan yang dihadapi. Sebagai salah satu bentuk keseriusan pemerintah kota dalam menangani masalah anak jalanan di kota ini, maka pemerintah daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Samarinda membuat suatu aturan main tentang penertiban dan penanggulangan anak jalanan yang termuat dalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Penanggulangan Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan dalam Wilayah Kota Samarinda. Dengan adanya payung hukum tersebut menjadi acuan bertindak bagi instansi terkait yang secara langsung berurusan dengan anak jalanan tersebut. Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 dengan jelas memberikan aturan tentang cara penanggulangan, mekanisme pembinaan maupun sanksi yang jelas bagi mereka yang mengakibatkan munculnya anak jalanan. Dengan adanya perda tersebut setidaknya

tidaknya menjadi modal berharga bagi Dinas Sosial untuk menyusun suatu rencana kegiatan dalam rangka penanggulangan dan penertiban anak jalanan. (Hasil Seminar, 2016). Selain itu keberadaan Peraturan daerah juga secara otomatis membuat instansi terkait seperti Satpol PP untuk turut berperan dalam rangka pencegahan dan penanganan terhadap anak jalanan tersebut. Hanya saja Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 sudah tidak terlalu memberi manfaat, sehingga harus dikaji ulang dengan realitas perkembangan saat ini khususnya dengan diberlakukannya undang-undang tentang perlindungan anak terbaru.

Kebijakan Pemerintahan Kota dalam menangani keberadaan anak jalanan akan menjadi kunci dalam upaya membatasi atau bahkan menghapuskan anak jalanan itu sendiri demi masa depan bangsa. Terdapat berbagai tipe model kebijakan yang biasa digunakan pengambil kebijakan dalam mengatasi suatu permasalahan publik. Dunn melihat bahwa model kebijakan (*policy models*) merupakan representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Model kebijakan merupakan penyederhanaan sistem masalah (*masses*) dengan membantu mengurangi kompleksitas dan menjadikannya dapat dikelola oleh para analis kebijakan. Beberapa model kebijakan yang biasa digunakan: model deskriptif, model normatif, model verbal, model simbolis, model prosedural dan model sebagai pengganti dan perspektif.⁵ Berbagai upaya yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Kota dalam usaha mengatasi anak jalanan diperkotaan dilaksanakan dengan melibatkan semua unsur yang terkait baik instansi pemerintah, *International Labour Organization* (ILO) maupun organisasi kemasyarakatan non pemerintah (NGO) yang fokus dalam upaya pendampingan dan perlindungan pekerja anak. Sementara itu Twikromo melihat bahwa setidaknya ada dua pendekatan yang lazim digunakan dalam menanggulangi masalah anak jalanan yaitu: *Kesatu* Penanggulangan Preventif. Pencegahan tersebut lazimnya digunakan pada situasi formal, cara semacam ini cenderung dilaksanakan di dalam kelas dengan jumlah peserta yang cukup besar, seperti situasi formal yang mana bimbingan, latihan dan pendekatan bisa diselenggarakan secara individual di jalan-jalan dan *Kedua* Penanggulangan Represif, dilakukan secara terorganisir dan instansi pemerintah untuk mengurangi atau mencegah meluasnya pengaruh masalah anak jalanan seperti razia, sosialisasi, bimbingan konseling dan lainnya yang fokus kegiatan diprakarsai oleh pemerintah dan masyarakat. Upaya penanggulangan secara represif biasanya dilaksanakan oleh Pemerintahan Kota ketika melihat aktifitas anak jalanan telah mengganggu ketertiban umum perkotaan.⁶

Kebijakan pemerintah kota dalam menangani anak jalanan selaras dengan amanat Pasal 55 Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang meliputi:

- (1). *Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan pemeliharaan, perawatan dan rehabilitasi sosial anak terlantar, baik dalam lembaga maupun di luar lembaga;*

⁵ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, edisi kedua, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000), hlm. 231-241.

⁶ Y. Argo Twikromo, *Pemulung Jalanan Yogyakarta: Konstruksi Marginalitas dan Perjuangan Hidup dalam Bayang-bayang Budaya-budaya Dominan*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 1999), hlm. 247.

- (2). *Penyelenggaraan pemeliharaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh lembaga masyarakat;*
- (3). *Untuk menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan anak terlantar, lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, sebagaimana dimaksud ayat (2), dapat mengadakan kerjasama dengan berbagai pihak yang terkait;*
- (4). *Dalam hal penyelenggaraan pemeliharaan dan perawatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) pengawasannya dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang sosial.*

Upaya untuk mengurangi atau bahkan menghapuskan anak jalanan di Kota Samarinda sebagaimana amanat Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 dan memberikan perlindungan secara maksimal kepada anak bukan lagi menjadi tanggung jawab dari pemerintah kota semata, akan tetapi akan melibatkan semua *stakeholders* yang ada. Kondisi jelas menjadi penting karena pertumbuhan pembentukan anak jalanan tidak hanya didominasi oleh suatu faktor saja, akan tetapi terdapat tiga aspek yang berperan dalam pembentukan anak jalanan:

- a. *Pertama*, lingkungan sosial yang meliputi: Lingkungan keluarga (orang tua, saudara kandung), tokoh masyarakat, lingkungan sekolah dan hubungan dengan masyarakat.
- b. *Kedua*, lingkungan budaya: Kebanyakan keluarga anak jalanan adalah keluarga kurang mampu yang tinggalnya di daerah kurang layak, bagi mereka yang masih tinggal dengan orang tua mendapatkan dorongan untuk berjualan sehingga mereka dapat membantu keadaan ekonomi sehari-hari.
- c. *Ketiga*, aspek pribadi meliputi; Motivasi mereka menjadi anak jalanan, bentuk kehidupan yang mereka jalani, harapan dan kekecewaan, aspirasi dan masalah-masalah yang dihadapi.

Keberadaan Peraturan Daerah sebagai dasar penanganan anak jalanan di Kota Samarinda perlu untuk diimplementasikan oleh semua *stakeholders*. Implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan itu. Adapun implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan tersebut. Persoalan anak jalanan sebagai suatu masalah perkotaan yang muncul dalam berbagai dimensi kehidupan kemasyarakatan jelas tidak dapat diabaikan begitu saja. Hal ini terkait dengan posisi anak jalanan yang seyogyanya mendapatkan perlindungan secara penuh dari keluarga dan pemerintah justru menjadi suatu permasalahan klasik yang harus dihadapi pemerintah Kota Samarinda. Arah kebijakan maupun pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah kota dalam menangani anak jalanan di kota ini menjadi suatu yang menarik untuk diangkat dalam topik penelitian ilmiah. Hal ini didasari oleh pertimbangan bahwa Kota Samarinda sebagai Ibukota Kalimantan Timur merupakan daerah dengan *income* perkapita yang relatif cukup tinggi.

Untuk landasan hukumnya dalam pelaksanaan penanggulangan dan penertiban dimaksud, perlu menetapkan Peraturan Daerah. Pengemis adalah orang-orang yang melakukan aktifitasnya dengan meminta-minta di depan umum atau di badan jalan dan atau di simpang-simpang jalan dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain dan dapat mengganggu ketertiban umum.

Dari hal-hal yang sudah dijelaskan di atas, kasus-kasus tersebut terjadi di Kota Samarinda, di mana tidak meratanya pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Pembangunan di Kota Samarinda memang mengalami kemajuan yang begitu pesat. Terlihat dari beberapa bangunan terutama dalam hal infrastruktur, seperti pembangunan jembatan, pembangunan gedung-gedung bertingkat seperti contohnya Pusat Pembelanjaan dan sebagainya. Akibatnya tidak sedikit masyarakat dari luar Kota Samarinda mencoba untuk mencari peruntungan dan merubah nasib mereka dan berharap perekonomian mereka menjadi lebih baik. Pada akhirnya mereka terlanjur datang ke kota tanpa didukung dengan tingkat pendidikan mereka yang cukup, keahlian dan ilmu pengetahuan yang masih kurang. Akibat tidak memiliki bakat yang cukup mereka tidak mendapatkan pekerjaan yang layak. Walaupun begitu mereka tetap bertahan tinggal di kota karena mereka berpikir mencari uang di kota lebih mudah dibandingkan di desa. Pola pikir seperti inilah yang menyebabkan masyarakat memberanikan diri datang ke kota walaupun tidak memiliki bekal keahlian. Apabila hal ini dibiarkan secara terus-menerus dapat menyebabkan permasalahan sosial yang semakin meluas di Kota Samarinda, contohnya yang banyak terjadi di Kota Samarinda adalah kasus anak jalanan. Pada tahun 2011 anak jalanan yang terjaring dalam razia berjumlah 233 anak, kemudian pada tahun 2012 menurun menjadi 197 anak dan 187 anak pada tahun 2013. Pada tahun 2014 semakin menurun dengan jumlah 63 orang. Tetapi pada tahun 2015 jumlah anak jalanan mengalami peningkatan menjadi 86 anak. Setelah dilakukan penertiban, jalanan tidak benar-benar terlepas dari yang namanya anak jalanan. Dari dibuatnya Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Penanggulangan Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan hingga sampai saat ini masih saja banyak anak jalanan yang berkeliaran di jalanan.

Studi yang dilakukan UNICEF pada anak-anak yang dikategorikan *children of the street*, menunjukkan bahwa motivasi mereka hidup dijalanan bukanlah sekadar karena desakan kebutuhan ekonomi rumah tangga, melainkan juga karena terjadinya kekerasan dan keretakan kehidupan rumah tangga orang tuanya. Bagi anak-anak ini, kendati kehidupan dijalanan sebenarnya tak kalah keras, namun bagaimanapun dinilai lebih memberikan *alternative* dibandingkan dengan hidup dalam keluarganya yang penuh dengan kekerasan yang tidak dapat mereka hindari. Meski tidak selalu terjadi, tetapi acap ditemui bahwa latar belakang anak-anak memilih hidup di jalanan adalah karena kasus-kasus *child abuse* (tindakan yang salah pada anak).⁷

Faktor Penyebab munculnya anak jalanan di lingkungan masyarakat antara lain sebagai berikut:

⁷ Bagong Suyanto, *Masalah Sosial Anak*, o.p cit., hlm. 46.

- a. Lingkungan Sosial Terhadap Anak: Pengertian Lingkungan sosial adalah segala faktor ekstern yang mempengaruhi perkembangan pribadi manusia, yang berasal dari luar diri pribadi;
- b. Proses sosial: Proses sosial merupakan inti dinamika lingkungan sosial. Inti proses sosial adalah interaksi sosial, yang merupakan proses hubungan timbal balik antar pribadi, antar kelompok dan antar pribadi dengan kelompok. Proses sosial itu sendiri mencakup hubungan antara berbagai bidang kehidupan manusia, seperti misalnya, bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan serta hukum;
- c. Struktur sosial: Struktur sosial menjadi landasan lingkungan sosial, oleh karena mencakup aspek-aspek sosial yang pokok. Aspek-aspek itu, yang merupakan hasil abstraksi proses sosial, adalah kelompok sosial, kebudayaan (yang dibicarakan secara terpisah), lembaga-lembaga sosial, stratifikasi sosial, kekuasaan dan wewenang.⁸

Perubahan-perubahan sosial (yang kadang-kadang merupakan bagian proses sosial, unsur ini dipisahkan dari proses sosial untuk menunjukkan bahwa yang dimaksudkan dengan perubahan sosial adalah perubahan yang terjadi pada struktur sosial).

G. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Pola mengatasi anak jalanan di Kota Samarinda dilaksanakan melalui beberapa pendekatan diantaranya: Ketersediaan Peraturan Daerah dan pendekatan kebijakan mulai dari tahap identifikasi sampai penanganan masalah anak jalanan secara serius. Pola pendekatan yang dilaksanakan terhadap anak jalanan berupa pendekatan persuasif melalui mekanisme pengembangan kemampuan diri dan pendekatan preventif yakni dengan melaksanakan razia anak jalanan dengan pola pendekatan tindakan yang sesuai bahwa anak merupakan subjek hukum yang mendapatkan perlindungan hukum khusus sebagai upaya langsung dalam mengurangi atau bahkan menghapuskan keberadaan anak jalanan.
- b. Upaya yang mempengaruhi keberadaan anak jalanan di Kota Samarinda meliputi faktor lingkungan sosial, budaya masyarakat dan migrasi masyarakat dari suatu daerah dengan tujuan akhir Kota Samarinda. Keberadaan anak jalanan sebagai suatu permasalahan perkotaan perlu untuk mendapatkan perhatian serius dari semua pihak, terutama bagi instansi/dinas pemerintahan yang terkait dalam pengambilan kebijakan mengenai anak jalanan. Hal ini perlu dikembangkan dengan tetap mengacu pada pola kemitraan dan kerjasama antar lembaga.

2. Saran

- a. Dilakukan penertiban yang lebih ketat terhadap anak jalanan di Kota Samarinda dengan sanksi yang lebih didasarkan pada pendekatan persuasif dan mencerminkan perlindungan anak, agar memberikan mendidik dan menyadarkan. Perlu dibuat regulasi hukum yang baru

⁸ *Ibid.*

terkait Peraturan Daerah Kota Samarinda di mana Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 harus dirubah dan dikaji ulang secara materiil karna tidak sesuai dengan pola hidup masyarakat Kota Samarinda saat ini dan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014.

- b. Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Samarinda harus memperhatikan hak-hak anak sehingga disediakan wadah agar mereka dapat terbina dalam segi keterampilan dan dapat berkarya sehingga dapat membantu mengatasi keadaan ekonomi orangtua atau keluarga yang serba kekurangan tetapi tidak dijalan. Sejatinya Pemerintah Daerah dengan bantuan Pemerintah Pusat melalui Kementerian Kesejahteraan dapat mengatasi masalah anak yang berada dijalan terutama kota-kota besar. Perlu dikembangkan pola kemitraan dan kerjasama antar lembaga, agar tidak tergantung hanya kepada Pemerintah daerah saja (CSR).

H. Daftar Pustaka

1. Buku

- Affandi, Idrus. *Pendidikan Anak Berkonflik Hukum (Model Konferensi Antara Fungsional dan Religius)*. Bandung: Afabeta. 2007.
- Arief, Barda Nawawi. *Perlindungan Anak menurut Negara Hukum*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika. 1992.
- Dian Ibung, *Nilai-Nilai Moral Pada Anak*, Jakarta: PT.Alex Media Komputindo. 2009.
- Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2000.
- Hardius Usman dan Djalal Nachrowi, *Pekerja Anak di Indonesia: Kondisi, Determinan dan Eksploitasi (Kajian Kuantitatif)*. Jakarta, Grasindo. 2004.
- Iman, Candra Hayatul. *Peran Pemerintah Daerah Sebagai Pengemban Tanggung Jawab Perlindungan Hak-Hak Anak Dalam Mewujudkan Kota Layak Anak*, *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Volume 2 Nomor 1 Mei 2017 31-44.
- Indrasari dan B White. *Anak-anak Desa dalam Kerja Upahan*. Jakarta: Prisma. XXXI. 1992.
- Mulandar, Surya. *Dehumanisasi Anak Marjinal Berbagai Pengalaman Pemberdayaan*. Bandung: Yayasan Akatiga. 1996.
- Soenarko. *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya: Airlangga University Press. 2005.
- Suyanto, Bagong. *Masalah Sosial Anak*. Jakarta: Kencana. 2010.
- Syamsuddin. *Petunjuk Pelaksanaan Penanganan Anak yang Bekerja*. Jakarta: Penerbit Departemen Tenaga Kerja Republik Indonesia. 1997.
- Twikromo, Y. Argo. *Pemulung Jalanan Yogyakarta: Konstruksi Marginalitas dan Perjuangan Hidup dalam Bayang-bayang Budaya-budaya Dominan*. Yogyakarta: Media Pressindo. 1999.

2. Peraturan Perundang-undangan

- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. UUD Tahun 1945. Naskah Asli.

_____. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen.*

_____. *Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 279. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5606.

_____. *Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279.

_____. *Undang-undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Ratifikasi ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition anil Intermediate Action for the Elimination of The Worst Forms of Child Labour.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 30. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3941.

_____. *Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Penanggulangan Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan.*