

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara didirikan bertujuan untuk menciptakan suatu keadilan dan ketentraman hidup bagi sekelompok manusia yang mempunyai persamaan visi, misi, sejarah, dan budaya sebagai landasan agar terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran dalam bermasyarakat. Ciri dari Negara yang terpenting adalah pelaksanaan kekuasaan dalam arti menciptakan dan memelihara suatu ketertiban tertentu dalam kenyataan.¹

Kesejahteraan sebuah Negara dapat diwujudkan dengan cara pengendalian dan penataan sistem kenegaraan yang dilakukan oleh Pemimpin Negara berdasarkan hati nurani yang tulus mengabdikan untuk Negara dan bercita - cita mulia untuk mensejahterakan rakyat khususnya generasi muda.

Sahabat Nabi Muhammad SAW, Umar RA berkata bahwa barang siapa ingin menggenggam nasib bangsa, maka genggamlah para pemudanya. Negara sebagai tempat berlindung warganya harus memberikan regulasi jaminan perlindungan bagi anak.² Prinsip Negara Indonesia yang menganut prinsip negara hukum *welfare state* (negara kesejahteraan) yang dibuktikan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea IV, maka tugas pemerintah sangat luas

¹ Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, halaman. 17.

² M. Nasir Djamil, **Anak Bukan Untuk Dihukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, halaman. 1.

yakni wajib melindungi masyarakat baik dalam bidang politik, sosial, ekonomi yang menyebabkan mempunyai kewenangan untuk turut ikut serta dalam berbagai kegiatan sosial dalam arti membangun kesejahteraan sosial.³ Negara–Negara di dunia sangat memperhatikan keberlangsungan hidup generasi muda dengan dibuktikan pelaksanaan Konvensi Perserikatan Bangsa – Bangsa (PBB) tentang hak anak yang bertujuan mengatur hak sipil, sosial, politik, ekonomi anak dan konvensi tersebut berlaku pada tanggal 2 September 1990 yang diratifikasi oleh sejumlah negara termasuk Indonesia dengan melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang pengesahan *Convention on the Rights of the Child* (konvensi tentang hak-hak anak).

Negara Indonesia terbentuk berlatar belakang suku, budaya, dan ras dengan berbagai macam bentuk yang memiliki banyak perbedaan sehingga diperlukan tindakan positif dari pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas keberlangsungan Negara agar tujuan Negara dapat tercapai termasuk dengan cara mempersiapkan anak sebagai generasi penerus bangsa dengan baik.

Wewenang Pemerintah Indonesia tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “Negara berkewajiban memberikan jaminan kepada anak atas keberlangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta memberikan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.⁴

Faktor terpenting kepedulian terhadap anak bagi pemerintah adalah perlindungan anak yang mempunyai arti yakni segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi

³ M. Makhfudz, **Hukum Administrasi Negara**, Setara Press, Jakarta, 2012, halaman. 42.

⁴ Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Keempat, Pasal 28B.

Anak dan hak – haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sejalan dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.⁵

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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶

Pemikiran tentang jaminan hak anak serta perlindungan terhadap anak perlu dimulai pada perbaikan pola pembinaan anak dalam masyarakat kita, dengan mendasarkan kepada kasih sayang dan cinta yang tulus dan murni dari orang tua yang menumbuhkan rasa kasih sayang dan cinta terhadap sesama manusia pada jiwa anak di kemudian hari kemudian selanjutnya adalah membuka jalan bagi kemungkinan pengembangan dan meningkatkan ikut sertanya masyarakat untuk mengambil peranan secara optimal dalam usaha perlindungan anak sebagai perwujudan ketentuan-ketentuan formal maupun ketentuan yang bersifat non formal.⁷

Usaha perlindungan anak sudah sejak lama ada, baik pengaturan perundang-undangan maupun dalam pelaksanaannya namun demikian usaha tersebut belum menunjukkan hasil yang memadai sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat Indonesia.⁸ Pemerintah Indonesia telah berupaya maksimal dalam

⁵ Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Pasal 5 butir 2, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297.

⁶ Wagiati Soetedjo, Melani, **Hukum Pidana Anak**, Refika Aditama, Bandung, 2013, halaman. 49.

⁷ *Ibid*, halaman. 54-55.

⁸ *Ibid*, halaman. 50.

mengatur kesejahteraan anak mulai zaman orde lama hingga saat ini dengan mensahkan diantaranya Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak, Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pengadilan Anak, Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak serta menyertakan berbagai kebijakan pembangunan sumber daya manusia (SDM) ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional tahun 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional tahun 2010-2014 yang dikembangkan di dalam RPJMD Provinsi Jawa Timur tahun 2009-2014 dan RPJMD Kota Surabaya Tahun 2010-2015 seperti pada tabel berikut :

Tabel 1.1

RPJM Nasional Tahun 2010-2014, RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2009-2014, RPJMD Kota Surabaya Tahun 2010-2015

RPJM NASIONAL	RPJMD PROVINSI JAWA TIMUR	RPJMD KOTA SURABAYA
Pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat.	Meningkatkan percepatan pemerataan dan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkelanjutan terutama melalui perkembangan agroindustri/agrobisnis, serta pembangunan dan perbaikan infrastruktur, terutama pertanian dan	Pengembangan sistem manajemen, keterpaduan antar jaringan, dan pembangunan sarana dan prasarana perkotaan.

RPJM NASIONAL	RPJMD PROVINSI JAWA TIMUR	RPJMD KOTA SURABAYA
	pedesaan.	
	Memelihara kualitas dan fungsi lingkungan hidup, serta meningkatkan perbaikan pengelolaan sumber daya alam, dan penataan ruang.	<ol style="list-style-type: none"> 1.Peningkatan penyelenggaraan penataan ruang secara terpadu. 2.Penerapan prinsip-prinsip ekologis yang berkelanjutan dalam pelaksanaan pembangunan kota.
Perbaikan tata kelola pemerintahan.	Mewujudkan percepatan reformasi birokrasi, dan meningkatkan pelayanan publik.	<ol style="list-style-type: none"> 1.Pelaksanaan reformasi birokrasi dalam memantapkan tata kelola pemerintahan yang baik. 2.Penerapan pelayanan public berstandar internasional bidang investasi.
Penegakan pilar demokrasi	Meningkatkan kualitas kehidupan dan peran perempuan, serta terjaminnya kesetaraan gender, dan meningkatkan peran pemuda, serta mengembangkan dan memasyarakatkan olahraga.	Peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan dan anak serta kesetaraan gender.

RPJM NASIONAL	RPJMD PROVINSI JAWA TIMUR	RPJMD KOTA SURABAYA
	Meningkatkan kualitas kesalehan sosial demi terjaganya harmoni sosial.	Peningkatan kerohanian dan semangat kepahlawanan masyarakat Surabaya.

Sumber : *Data Sekunder, 2016.*

RPJM Nasional tersebut difokuskan pada upaya perbaikan dan penataan berbagai langkah strategis dan kebijakan di bidang pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, lingkungan hidup serta kelembagaan agar bangsa Indonesia dapat melaksanakan pembangunan pada semua aspek untuk memperbaiki ketertinggalan dan dapat bersaing dengan negara maju dan dunia internasional.

Pembangunan merupakan proses kegiatan yang terus dilaksanakan pemerintah dengan tujuan mencapai kesejahteraan yang lebih baik. Proses pembangunan ini membutuhkan modal yang berupa dana, teknologi, dan manusia. Manusia merupakan faktor penting dari ketiga modal tersebut sehingga perlunya pembinaan dan pengawasan serius agar dapat berperan aktif dalam melaksanakan pembangunan. Mewujudkan sumber daya manusia Indonesia yang berkualitas dan mampu memimpin serta memelihara kesatuan dan persatuan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pembinaan terhadap anak merupakan bagian yang integral dalam upaya tersebut.⁹

⁹ M. Nasir Djamil, op.cit., halaman. 3.

Program Kota Layak Anak (KLA) yang juga bagian dari berbagai kebijakan pemerintah terkait keberlangsungan hidup anak disosialisasikan Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak (KPPA) pada tahun 2005 sebagai tindak lanjut dari konvensi hak anak yang wajib diterapkan melalui kebijakan dan program Kepala Daerah di Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia.¹⁰ Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pada tahun 2011 juga mengeluarkan Peraturan Menteri yang bertujuan memberi arahan dan pedoman kepada Kepala Daerah dalam melaksanakan program Kota Layak Anak dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2011 tentang kebijakan pengembangan Kota Layak Anak, Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2011 tentang indikator Kota Layak Anak, dan Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2011 tentang Panduan Evaluasi Kota Layak Anak. Program Kota Layak Anak mengategorikan Kota di Indonesia sebagai Kota Layak Anak apabila memenuhi 31 (tiga puluh satu) indikator yang dibagi menjadi bagian penguatan kelembagaan dan klaster hak anak.¹¹ Menindaklanjuti program Kota Layak Anak yang dicanangkan Pemerintah Indonesia yang bersifat nasional, Walikota Surabaya mengeluarkan kebijakan dengan persetujuan DPRD Kota Surabaya yakni Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak sebagai satu upaya dari berbagai macam upaya terhadap keberlangsungan hidup anak di Surabaya.

¹⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Pasal 21 butir 5, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297.

¹¹ Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak, Pasal 5 butir 2, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 169.

Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah Kota Surabaya dalam penyelenggaraan perlindungan anak dituangkan dalam pasal 4 peraturan daerah tersebut sehingga dapat dijadikan dasar hukum Pemerintah Kota Surabaya dalam melaksanakan penyelenggaraan perlindungan anak di Kota Surabaya. Pasal 4 tersebut berbunyi:

Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab :

- a. Menghormati dan menjamin hak asasi setiap 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.
- b. Memberikan dukungan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan perlindungan anak.
- c. Menjamin perlindungan, pemeliharaan, dan kesejahteraan anak dengan memperhatikan hak dan kewajiban orang tua, wali, atau orang lain yang secara hukum bertanggung jawab terhadap anak.
- d. Mengawasi penyelenggaraan perlindungan anak.
- e. Menjamin anak untuk mempergunakan haknya dalam menyampaikan pendapat sesuai dengan usia dan tingkat kecerdasan anak.
- f. Memfasilitasi terwujudnya peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam penyelenggaraan perlindungan anak.

Peran pemerintah di dalam pasal 4 tersebut yang lebih spesifik dalam pelaksanaan peraturan daerah adalah pasal 4 huruf d yakni mengawasi penyelenggaraan perlindungan anak. Pelaksanaan pasal 4 huruf d perlu ditinjau kembali mengingat masih munculnya permasalahan-permasalahan yang melibatkan anak, selain itu Kota Surabaya yang merupakan salah satu kota metropolitan di Indonesia dan sebagai Ibukota Provinsi Jawa Timur sudah tentu menjadi barometer dan percontohan bagi kota - kota khususnya di Jawa Timur dalam berbagai bidang yang mengakibatkan faktor bertambahnya jumlah masyarakat urban dari kota lain yang menetap di Surabaya.

Padatnya jumlah penduduk termasuk dapat menimbulkan dampak negatif pada kesejahteraan penduduk terutama anak - anak. Dampak yang dirasakan seperti tindak kejahatan yang melibatkan anak sebagai korban maupun sebagai pelaku, gizi buruk, kurangnya sosialisasi pentingnya pendidikan bagi usia dini sehingga menimbulkan anak – anak jalanan yang tidak bersekolah serta respon yang sedikit dari masyarakat untuk memahami peran orang tua dalam mengawasi dan melindungi anak. Pemerintah Kota Surabaya melakukan pengawasan penyelenggaraan anak yang meliputi kesehatan, pendidikan, kesejahteraan sosial, dan sarana dan prasarana sesuai peraturan daerah tersebut.

Tabel 1.2

Permasalahan Terkait Anak Di Surabaya Tahun 2011-2015

NO	KATEGORI UMUR/USIA	PERMASALAHAN
1.	Ibu bersalin	Kematian ibu bersalin masih tinggi.
		Tingginya angka kematian bayi setelah lahir.
		Tingginya angka bayi dengan kondisi gizi tidak berimbang (kurang, buruk).
2.	Anak balita dan pra sekolah	Kurangnya partisipasi anak pada Pengembangan Anak Usia Dini Terpadu (PPT).
		Tingginya penyakit pada anak oleh jajanan dan makanan instan dengan bahan berbahaya.
3.	Anak sekolah usia 7-15 tahun	Jumlah kekerasan, kejahatan terhadap anak masih tinggi di lingkungan rumah tangga, sekolah, dan masyarakat.
		Terbatasnya sarana dan prasarana untuk pengembangan diri anak.
4.	Anak pria dan wanita usia 15-18 tahun	Anak anak remaja kecanduan game, alkohol, penyalahgunaan obat terlarang (narkoba dan sejenisnya)
		Pola asuh dalam keluarga dengan anak (remaja) di perkotaan rendah sehingga anak anak banyak menjadi korban bahkan pelaku perilaku menyimpang maupun pelanggaran hukum.

Sumber : *Data Sekunder dan data primer, diolah, 2016*

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dijelaskan tersebut peneliti cenderung untuk meneliti dengan membuat judul “IMPLEMENTASI PASAL 4 HURUF D PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 6 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARAAN PERLINDUNGAN ANAK”.

Tabel 1.3

Penelitian Sebelumnya Tentang Perlindungan Anak



No	Tahun Penelitian-an	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1	2013	Zahrotul Maulidah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Implementasi Pasal 18 Ayat 4 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak (Studi Terhadap Pekerja Anak Pada Sektor Informal di Dinas Sosial Kota Surabaya)	1. Bagaimana kah Implementasi Pasal 18 Ayat 4 Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak (studi terhadap pekerja anak pada pekerjaan sektor informal di Dinas Sosial Kota Surabaya) ? 2. Apa kendala yang di hadapi oleh Dinas Sosial Kota Surabaya dalam Mengimplemen tasikan Pasal 18 Ayat (4) Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak (studi terhadap pekerja anak pada pekerjaan sektor informal) dan bagaimana dengan solusinya?	Perbedaan penelitian yang dilakukan penulis dengan penelitian tersebut yaitu obyek yang menjadi tujuan penelitian. Obyek penelitian yang menjadi sasaran penulis yaitumencakup seluruh anak di wilayah hukum Kota Surabaya yang wajib dilindungi dan menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Surabaya, sedangkan penelitian tersebut yang menjadi obyek hanya pekerja anak pada sektor informal.
2	2014	Muhammad Firman Islamy Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Peranan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak Kabupaten Sidoarjo Dalam Perlindungan	1. Bagaimana peranan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak Kabupaten Sidoarjo dalam	Perbedaan penelitian yang dilakukan penulis dengan penelitian tersebut yaitu obyek yang



Sumber : *Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2016.*

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Pasal 4 huruf d Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Kota Surabaya?
2. Apa kendala dalam implementasi Pasal 4 huruf d Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 dan apa solusi terhadap kendala tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis implementasi Pasal 4 huruf d Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan perlindungan anak.
2. Untuk mengetahui kendala yang timbul dalam implementasi Pasal 4 huruf d Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan perlindungan anak serta solusi dalam penyelesaian kendala tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi perkembangan ilmu di bidang ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara terkait kebijakan pemerintah dalam memberlakukan sebuah peraturan hukum yang dapat berbanding lurus dengan dinamika di masyarakat dan juga ditaati oleh masyarakat karena tujuan dari sebuah peraturan adalah sebagai pengendali sosial di masyarakat dan juga dapat berdampak positif bagi masyarakat.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Memberikan masukan dan analisis pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan pemberlakuan sebuah peraturan hukum di daerah khususnya bagi Pemerintah Kota Surabaya sebagai *stakeholders* atau pembuat kebijakan sehingga dapat dijadikan bahan evaluasi dan pertimbangan pelaksanaannya yang berdampak terhadap masyarakat terkait Implementasi Pasal 4 huruf d Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 dalam penyelenggaraan perlindungan anak.

b. Bagi Masyarakat

Menambah pengetahuan dalam melaksanakan Peraturan Daerah khususnya orang tua dan pengasuh anak sebagai pihak yang sehari-hari berhadapan

langsung dengan anak yang bertujuan untuk mengetahui batasan-batasan hukum supaya memperlakukan anak dengan baik juga memberikan rasa aman terhadap orang tua dengan keseharian anak, baik di dalam rumah maupun di lingkungan sekitar.

E. Sistematika Penulisan

BAB I. PENDAHULUAN

Bab I menguraikan latar belakang yang dijadikan dasar untuk meneliti permasalahan yang dijadikan penelitian dalam skripsi ini, memuat tabel orisinalitas, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian.

BAB II. KAJIAN PUSTAKA

Bab II menjelaskan doktrin/pendapat para ahli yang menguasai ilmu terkait penelitian ini yang berasal dari referensi atau hasil penelitiannya yang dapat dipertanggung jawabkan sebagai dasar analisis yang bertujuan untuk memberikan hasil dari penelitian.

BAB III. METODE PENELITIAN

Bab III ini menjelaskan cara yang digunakan penulis dalam penelitian ini yang memuat jenis penelitian, metode pendekatan penelitian, lokasi dan alasan pemilihan lokasi, jenis data yang terdiri dari data primer dan data sekunder, teknik pengumpulan data, sampel dan responden, teknik analisis data.

BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab IV ini menguraikan pembahasan terhadap permasalahan yang diteliti dalam penulisan penelitian ini yakni Implementasi Pasal 4 huruf d Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan perlindungan anak.

BAB V. PENUTUP

Pada bab V ini berisi kesimpulan dari hasil pembahasan pada bab IV dan saran yang mengandung beberapa usulan dan masukan yang diharapkan dapat dijadikan sebagai pertimbangan dan pedoman bagi pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini.

