

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai bagian dari generasi muda, anak adalah salah satu sumber daya manusia yang merupakan potensi dan penerus cita - cita perjuangan bangsa serta memiliki fungsi strategis juga mempunyai ciri dan sifat khusus, maka dari itu diperlukan pembinaan dan perlindungan dalam rangka menjamin pertumbuhan, perkembangan fisik, mental, dan sosial secara utuh, serasi, selaras, dan seimbang. Dalam melaksanakan pembinaan dan memberikan perlindungan terhadap anak, diperlukan dukungan baik kelembagaan maupun perangkat hukum yang lebih memadai.¹

Pada masa pertumbuhannya anak mendapatkan pendidikan dari orangtuanya. Anak diajarkan nilai dan norma yang harus diturutinya dalam rangkaian mempersiapkan dirinya untuk dapat hidup bermasyarakat, apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan atau dilanggar. Anak sendiri selain mendapat didikan dari orangtuanya dan juga anggota masyarakat di lingkungannya, Anak - anak yang sedang tumbuh, perlu mendapat pendidikan untuk mengantar mereka ke gerbang kehidupan orang dewasa yang mandiri, yang inovatif, berahlak baik, dan menegakkan nilai - nilai sosial dan agama.

Selain anak merupakan buah hati orang tua, anak merupakan kelanjutan keturunan dari orang tuanya, anak juga merupakan aset negara guna melanjutkan

¹ Makaro Muhammad Taufik, *Hukum Perlindungan anak dan Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga*, Jakarta: Rineka Cipta, 2013, Hlm 1-2.

eksistensi negara di masa mendatang. Tetapi, yang lebih utama lagi adalah anak merupakan ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Karena itu anak dianggap merupakan titipan Tuhan yang harus diurus, dibina, dididik, diasuh, dilindungi dengan penuh kasih sayang dan tanggung-jawab. Hal itu dilakukan karena anak merupakan individu yang belum dewasa sehingga belum sanggup menanggung beban serta resiko dari segala perbuatan yang dilakukannya.

Pada kenyatannya, orangtua dalam memberikan pendidikan dan perlindungan pada anaknya mempunyai cara yang berbeda - beda. Karena tanggungjawabnya, ada orangtua yang terlalu keras dalam melindungi dan mendidik anaknya, misalnya dengan memukul anaknya yang melanggar larangannya, atau mengusirnya dari rumah. Sebaliknya, karena kasih sayangnya yang berlebihan, ada orangtua yang menuruti semua kemauan anak, sehingga anak menjadi manja. Ada yang dia antara keduanya tanpa kekerasan dan tanpa dimanjakan. Ada juga yang mendiamkan atau tidak memperhatikan anaknya, bahkan ada yang ditelantarkan, dianiaya, dijual, dipekerjakan, dilacurkan, dan diperkosa.²

Maka dari itu sudah selayaknya sebagai bangsa mampu membentuk dan membina suatu tatanan penghidupan, kepribadian, juga membangun dan mengurus rumah tangganya sendiri. Usaha ini haruslah di turunkan secara terus menerus dari generasi ke generasi. Guna mencapai usaha tersebut diperlukan suatu usaha pembinaan, pemeliharaan, dan peningkatan kesejahteraan anak. Hak - hak anak sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak

² Adi Rianto, *Sosiologi Hukum: Kajian Hukum Secara Sosiologis*, Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012, Hlm 5.

(pasal 12); (j) Berhak mendapat perlindungan dari perlakuan: diskriminasi dan eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual; penelantaran; kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan; ketidakadilan; dan perlakuan salah lainnya.³

Kota Bandung sebagai ibu kota di Jawa Barat yang merupakan kota metropolitan yang memiliki kompleksitas masalah seperti gelandangan, pengemis, anak nakal. Memiliki Peraturan Daerah yang menjadi bahan penelitian penulis yaitu Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 tahun 2012 tentang penyelenggaraan Perlindungan anak, seiring dengan Pasal 34 yang menyatakan bahwa :

Kewajiban Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Perlindungan Anak meliputi :

- a. Menyusun rencana strategi perlindungan anak jangka pendek, menengah dan panjang;
- b. Pemenuhan hak anak termasuk mencegah, mengurangi resiko, dan menangani anak yang menjadi korban tindak kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah dan penelantaran anak;
- c. Mendorong tanggung jawab orang tua, masyarakat, lembaga pendidikan, dan organisasi kemasyarakatan
- d. Melakukan koordinasi dan kerjasama dalam pemenuhan hak anak, mencegah dan menangani terjadinya tindak kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah dan penelantaran anak;

³ Gultom Maidin, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak dalam Sistem peradilan Pidana Anak di Indonesia*, Bandung: PT Refika Aditama, 2013, Hlm 50.

DATA	2017	2018
Anak Balita Terlantar	177	132
Anak Terlantar	592	408
Anak berhadapan dengan hukum	28	24
Anak Jalanan & Pengamen	172	299
Anak Korban Tindak Kekerasan	21	21
Anak Memerlukan Perlindungan Khusus	105	61
Jumlah	1.095	945

⁴ Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2012 tentang *Penyelenggaraan Perlindungan Anak*, Pasal 34, Hlm 19.

⁵ Wawancara dengan Jefry Yaris, tanggal 15 Februari 2019 di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung .

menjalankannya, jangan sampai Peraturan daerah ini menjadi salah satu aturan atau kebijakan yang tidak dijalankan oleh pihak eksekutif sehingga tidak bermanfaat bagi masyarakat. Permasalahan Peraturan Daerah diatas merupakan salah satu penyelesaian masalah maka penulis menghubungkan hal tersebut dengan bidang siyasah dusturiyah, siyasah dusturiyah merupakan bidang fiqh yang membahas tentang hubungan antar negara dan antara masyarakat, serta prinsip-prinsip Siyasah Dusturiyah yang berpengaruh terhadap Peraturan Daerah ini.

Dengan hal tersebut penulis tertarik serta berinisiatif untuk melakukan penulisan mengenai Peraturan Daerah dan mengenai peran pemerintah dalam meningkatkan Kemajuan Daerah dengan siyasah dusturiyah, maka dengan adanya permasalahan tersebut penulis mengambil judul penelitian **Pelaksanaan Peraturab Daerah Kota Bandung No. Tahun 2012 Pasal 34 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak terhadap Tindakan Eksploitasi anak.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, maka penelitian ini akan mengambil rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Perlindungan Anak menurut Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak ?
2. Bagaimana Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2012 pasal 34 terhadap Tindakan eksploitasi Anak ?
3. Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2012 pasal 34 tentang penyelenggaraan perlindungan anak terhadap tindakan eksploitasi anak?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan memahami Perlindungan Anak menurut Peraturan Daerah Kota Bandung No. 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.
2. Untuk mengetahui dan memahami Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 10 Tahun 2012 pasal 34 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak terhadap Tindakan Eksploitasi Anak.
3. Untuk mengetahui dan memahami Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah kota bandung No. 10 tahun 2012 Pasal 34 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak terhadap tindakan eksploitasi anak.

D. Kegunaan Penelitian

Sumbangan penelitian terhadap nilai manfaat praktis, juga sumbangan ilmiahnya bagi perkembangan ilmu merupakan kegunaan penelitian itu sendiri⁶, adapun kegunaan dari penelitian ini baik secara teoritis (akademik) maupun praktis adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam perkembangan ilmu Siyasah Dusturiyah dan Penyelenggaraan

⁶ Elvinaro Ardianto, *Metodologi Penelitian Untuk Public Relations* , Simbiosis Rekatama Media, Bandung , 2010, Hlm 18

Perlindungan Anak di masa yang akan datang dan mampu melengkapi hasil penelitian yang dilakukan oleh pihak lain dalam bidang yang sama;

- b. Diharapkan dapat menambah bahan kepustakaan Hukum Tata Negara (Siyasah) tentang perlindungan anak dalam kemajuan daerah, khususnya kepustakaan mengenai Siyasah Dusturiyah.

2. Kegunaan Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan positif bagi Pemerintah Kota Bandung yang menangani masalah anak untuk penyelesaian segala bentuk kebijakan/peraturan daerah.
- b. Hasil Penelitian ini di harapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi anggota lembaga yang menangani masalah anak dan seluruh kalangan masyarakat.

3. Kegunaan Bagi Penulis

- a. Dapat mengetahui proses pembentukan dan yang melatarbelakangi pembentukan perda Kota Bandung nomor 10 tahun 2012 tersebut dengan mewawancarai anggota DPRD Kota Bandung.
- b. Dapat memahami peraturan daerah Kota Bandung nomor 10 tahun 2012 tentang penyelenggaraan perlindungan anak yang dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Dinas Kota Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

Perundang – undangan yang digunakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan, merupakan pengertian dari Siyasah yang

yang selanjutnya secara prinsip berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing mereka pada kemaslahatan dan menjauhkan diri manusia dari kemafsadatan. Sebagaimana diterangkan di dalam kaidah fiqh siyasah berikut :

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyat bergantung kepada kemaslahatannya”

Kaidah ini memberikan pengertian, bahwa setiap tindakan atau suatu kebijakan para pemimpin sebagai pengemban amanah, untuk itulah pemimpin harus memperhatikan kemaslahatan rakyat yang menyangkut dan mengenai hak - hak rakyat dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat banyak dan ditujukan untuk mendatangkan suatu kebaikan.⁷

Kewenangan serta keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup bidang tertentu, yang ditetapkan melalui peraturan pemerintah merupakan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenang yang utuh dalam penyelenggaraan mulai dari keluasaan otonomi daerah mencakup pula perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengadilan hingga evaluasi. Khusus untuk kewenangan di bidang tertentu diselenggarakan secara nyata, serta berkembang dan tumbuh di daerahnya, pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan berkembang di daerah merupakan perwujudan dari otonomi yang bertanggung jawab.⁸

⁷ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, Jakarta, Kencana, 2013, Hlm. 25

⁸ Harry Alexandre, *Panduan Rancangan Peraturan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Soluindo, 2004, Hlm 26

Di dalam melaksanakan peraturan daerahnya juga harus mampu memaksimalkan kewenangan yang sudah dimilikinya, prinsip tersebut akan bergantung pada seberapa besar komitmen daerahnya, yang meliputi Pemerintah daerah, Masyarakat serta Lembaga Perwakilan daerah untuk terus mengembangkan kreativitas, inovasi, responsibilitas, dan akuntabilitas juga dasar nilai moralitas dan etika yang dianut masyarakat di daerah.⁹

Dalam melaksanakan tugas sebagai seorang pemimpin atau pejabat administrasi negara haruslah membuat kebijakan, yang berasaskan umum pemerintahan yang baik selalu harus di pegang. Terdapat empat unsur utama dalam *good governance*, yaitu akuntabilitas (*accountability*), kerangka hukum (*rule of law*), transparansi (*transparancy*), dan keterbukaan (*openness*). Dalam upaya untuk mencapai tujuan- tujuan nasional organisasi pemerintahan menanggung tanggung jawab guna terwujudnya kesejahteraan rakyat. Maka sudah seharusnya para pejabat negara menjunjung tinggi kehendak rakyat serta tindakannya harus selalu taat pada hukum yang berlaku. Selaku penyelenggaraan pemerintah tidak boleh cacat hukum dan merugikan rakyatnya, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik maka fungsi pengawasan antara lain kontrol yudisial oleh kekuasaan yudikatif merupakan hal yang penting.

Al-qur'an adalah sumber fiqh siyasah dusturiyah paling pertama yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan di dalam bermasyarakat, dalil-dalil kulliy dan semangat ajaran al-qur'an. Kemudian kedua adalah hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan Rasulullah SAW

⁹ A. Djazuli, *Op.Cit*, hlm 28-29

didalam menerapkan hukum di suatu negeri, melalui kebijakan-kebijakan khulafa al-rasyidin didalam mengendalikan pemerintahan meskipun mereka mempunyai perbedaan dalam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawa masing-masing, kesamaan alur kebijakannya yaitu, berorientasi sebesar-besarnya kepada kemaslahatan rakyat.

Islam dengan landasan Al - Quran dan Hadist sangat memperhatikan kehidupan anak dan memberikan perlindungan untuk memperoleh haknya, terkait dengan perlindungan anak di dalam surat Al – An’am ayat 151 dikatakan :

“janganlah membunuh anak-anakmu karena miskin. Kamilah yang memberi rezeki kepadamu dan kepada mereka”¹⁰

Ayat ini menegaskan bahwa orangtua tidak berhak merampas masa depan anak dengan cara apapun, termasuk dengan menjualnya atau mengeksploitasinya hanya karena kekurangan biaya (ekonomi), kata membunuh dalam ayat di atas, tidak hanya berarti membunuh keberlangsungan hidupnya, tetapi juga menjerumuskan anak pada masa depan yang suram. Seorang anak juga berhak memperoleh perlakuan yang adil dari orang tuanya, baik dalam hal materi maupun dalam hal yang bersifat nonmateri, sebagaimana dinyatakan dalam hadits, diantaranya:

¹⁰ Al-Qur’an dan terjemahannya, Departemen Agama RI, Bandung:: Diponegoro, 2008

“Bersikaplah adil diantara anak - anak kalian dalam hibah, sebagaimana kalian menginginkan mereka berlaku adil kepada kalian dalam berbakti dan berlemah lembut.”¹¹

Hadits di atas menunjukkan wajibnya orang tua berlaku adil terhadap anak-anaknya, yang bersifat materi bukan hanya hal demikian akan tetapi sikap adil orang tua dapat juga yang bersifat non materi. Seperti perhatian, kasih sayang, pendidikan, dan sebagainya.¹²

Dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, penyelenggaraan pemerintah disamping secara konsisten taat hukum perlu memperhatikan Asas-Asas Pemerintahan yang baik, yang antara lain meliputi asas-asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, dan akuntabilitas. Dalam Fiqh Siyasah, asas-asas pemerintahan yang baik itu, selain diperoleh dari hasil penelitian, putusan hakim dan lain-lain, dapat digali pula dari sumber utama Fiqh Siyasah, yakni Al-qur'an dan hadist. Sebagaimana contoh dapat disebutkan, antar lain asas amanah, asas tanggung jawab (*al-mas-uliyah*), asas mashlahat (*al-mashlahah*), dan asas pengawasan (*al-musabah*).¹³

Hal ini menjadikan kita harus senantiasa bersikap responsif dan progresif dalam merancang serta menata peraturan perundang – undangan yang berlaku. Pada prinsip bahwa negara harus memastikan setiap anak terjamin keberlangsungan hidupnya karena hak hidup adalah sesuatu yang melekat sangatlah jelas pada

¹¹ <https://almanhaj.or.id/4153-berlaku-adil-kepada-anak>, HR. *al-Baihaqi dalam as-Sunan al-Kubra no. 12.003*, diakses pada 25/2/2019, Pukul 20.00 wib

¹² <http://al-afkar.com>, Journal for islamic Studies, hal – 52, diakses pada 21/2/2018, pukul 21.00 Wib

¹³ Sukardja ahmad, *Hukum Tata Negara Dan Adminstrasi Negara Dalam Prespektif Fikih Siyasah*, Jakarta : Sinar Grafika, 2012, Hlm 241

dirinya, untuk menjamin hak tersebut berarti negara wajib menyediakan lingkungan yang kondusif, sarana prasarana hidup yang memadai, serta akses untuk setiap anak memperoleh kebutuhan – kebutuhan dasarnya.¹⁴ Dalam dewasa ini mengenai Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 tahun 2012 Pasal 34 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak perlu mengkaji kembali bersama dengan dinas terkait juga DPRD Kota Bandung. Agar Perubahan keadaan dan kebiasaan yang terjadi di masyarakat dapat ditangani dengan baik dan adil.

F. Definisi Operasional

Judul Skripsi ini adalah “*Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2012 Pasal 34 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak terhadap Tindakan Eksploitasi Anak*”. Agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam memahami judul skripsi ini maka penulis akan memaparkan definisi operasional dari judul tersebut:

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, baik di provinsi maupun Kabupaten/kota.

Perlindungan Anak adalah segala usaha yang dilakukan untuk menciptakan kondisi agar setiap anak dapat melaksanakan hak dan kewajibannya demi perkembangan dan pertumbuhan anak secara wajar baik fisik, mental dan sosial.¹⁵

Tindakan Eksploitasi Anak adalah suatu upaya pemanfaatan yang secara sewenang-wenang atau terlalu berlebihan terhadap suatu subjek, ada kalanya untuk

¹⁴ Djamil Nasir, *Anak bukan untuk di Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, Hlm 30

¹⁵ Arif Gosita, *Masalah Perlindungan Anak*. Jakarta: Akademika Pressindo, 1998, Hlm 34

kepentingan ekonomi semata tanpa memperdulikan rasa kepedulian, keadilan serta kesejahteraan¹⁶

Siyasah Dusturiyah adalah pengaturan perundang - undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan¹⁷. Menjaga dan melindungi hak- hak rakyat dan mewujudkan hak asasi manusia, seperti hak milik, hak hidup, hak mengemukakan pendapat, hak mendapat penghasilan yang layak, hak beragama dan hak - hak lainnya.

G. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian dengan judul Pelaksanaan Perda No. 10 Tahun 2012 ini sudah pernah diuji oleh beberapa peneliti lainnya, namun dalam pengambilan penelitian terdahulu ini memiliki fungsi untuk mendapatkan bahan sebagai pembanding dan sebagai acuan dalam penelitian. Maka dengan itu peneliti memaparkan hasil dari penelitian terdahulu sebagai berikut:

No	Nama Penulis	Judul Skripsi	Hasil Penelitian
1	Wulan Purnamasari	Implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak Terhadap Eksploitasi Anak Jalanan	Skripsi ini membahas mengenai pelaksanaan peraturan tentang perlindungan anak di Kota Bandung, hanya saja penelitian ini

¹⁶ Surayin, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cet IV, Bandung: CV: Yrama Widiya, 2007, hlm. 129

¹⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah :Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007, hlm. 3

		Ditinjau Dalam Siyasah Dusturiyah, 2016	terfokus pada kewenangan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bandung.
2	Luvi Wulandari	Implementasi Perda Kota Tasikmalaya Nomor 8 Tahun 2015 tentang pemberdayaan perempuan perlindungan anak ditinjau melalui siyasah dusturiyah, 2018	Pembahasan dalam skripsi ini berfokus pada permasalahan perlindungan anak terhadap kekerasan anak di Kota Tasikmalaya
3	Syarif Hidayatulloh Ah	Pengaruh Implementasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan perlindungan anak terhadap efektivitas penanganan anak terlantar di Kota Bandung, 2018	Pembahasan dalam skripsi ini berfokus pada efektivitas penanganan anak terlantar di kota bandung

Sementara dalam skripsi ini bahan analisis menggunakan teori perlindungan anak dan kewajiban negara menurut siyasah dusturiyah. Persamaannya terletak dari penggunaan perda dan lokasi penelitian di Kota Bandung. Perbedaan penelitian

yang dilakukan peneliti dengan skripsi-skripsi yang telah ada adalah pelaksanaan perda kota Bandung nomor 10 tahun 2012 terfokus pada pasal 34 yang bersifat kolaboratif. Selain itu, juga membahas mengenai tindakan eksploitasi anak yang marak terjadi di Kota Bandung. Selain menggunakan teori pelaksanaan, perlindungan anak dan siyasah dusturiyah sebagai bahan analisis, peneliti juga menggunakan bahan kajian mengenai peraturan daerah, berkaitan dengan latar belakang terbentuknya, pelaksanaan perda tersebut.

