



**PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 5
TAHUN 2014 TENTANG ANAK JALANAN, GELANDANGAN DAN
PENGEMIS**

Cindy Ayu Prasasi*, Lita Tyesta ALW, Ratna Herawati
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : cindyayuprasasi@gmail.com

Abstrak

Negara berkewajiban untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Penanganan fakir miskin, gelandangan dan anak terlantar harus dilaksanakan secara terarah, terpadu dan berkelanjutan. Pengemis, gelandangan dan anak terlantar (PGOT) di Kota Semarang jumlahnya semakin meningkat dari tahun ke tahun. Oleh karena itu Pemerintah Kota Semarang membentuk Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis pada tahun 2014 sebagai dasar hukum bagi penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Semarang. Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga memang telah berupaya untuk menangani anak jalanan, gelandangan dan pengemis secara terarah, terpadu dan berkelanjutan dengan mencanangkan program-program penanganan baik dalam hal pencegahan, pembinaan maupun rehabilitasi, namun untuk pelaksanaan ketentuan larangan dan sanksi pidana belum dapat dilaksanakan secara optimal.

kata kunci: peraturan daerah, pengemis, gelandangan, dan anak jalanan

Abstract

Indonesian Governments have an obligation to maintain the poor and neglected children. The handling of beggars, the homeless and street children should be implemented in a focused, integrated and sustainable programs. Beggars, the homeless and street children in Semarang are increasing from year to year. Therefore, the local government formed Local Regulation No 5 of 2014 on the Handling of Beggars, Homeless and Street Children in 2014 as the legal basis for the handling of beggars, the homeless and street children in Semarang. Dinsospora has been attempting focused, integrated and sustainable programs to resolve problems about beggars, the homeless and street children in terms of prevention, training and rehabilitation, but the implementation of the prohibition and sanction can't be implemented yet.

keywords: local regulation, beggars, the homeless and street children

I. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Indonesia merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan cita-cita luhur kemerdekaan yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 mengamanatkan Negara untuk bertanggungjawab memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasal 34 ayat (1) Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara. Negara melalui



pemerintahnya baik pusat maupun daerah diwajibkan untuk menangani anak jalanan, gelandangan dan pengemis sebagai tanggung jawab pemerintah di bidang kesejahteraan sosial yang menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebut sebagai fakir miskin dan anak-anak terlantar.

Indonesia adalah Negara hukum yang demokratis yang dalam mengatur kehidupan warganya khususnya jaminan terhadap hak-hak warga Negeranya diatur dalam peraturan perundang-undangan. Di lihat dari jenisnya, maka ada 2 (dua) jenis peraturan perundang-undangan yang prosesnya dipandang lebih demokratis dibanding dari jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut adalah Undang-Undang yang keabsahannya harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Peraturan Daerah yang keabsahannya harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga politik di daerah.

Upaya Pemerintah dalam menyusun kebijakan tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial diwujudkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, sebagai dasar hukum penyelenggaraan kesejahteraan sosial untuk mendukung pelaksanaan pengembangan kesejahteraan sosial. Pada tahun 2011, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, dalam Pasal 6 menyebutkan sasaran Penanganan Fakir Miskin ditujukan kepada:

perseorangan; keluarga; kelompok; dan/atau masyarakat.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), prosentase penduduk miskin di Kota Semarang adalah sebesar 5,13% pada tahun 2013.¹ Pada tahun 2013 jumlah pengemis dan anak jalanan di Kota Semarang mengalami peningkatan dari yang sebelumnya 275 menjadi 350 orang. Jumlah ini mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.²

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

¹ Data BPS Jateng, www.jateng-bps.go.id, diakses tanggal 1 september 2015

²Jumlah pengemis dan anak jalanan di Kota Semarang meningkat, www.okezone.com, diakses tanggal 2 September 2015

³Penjelasan Umum Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014, halaman 24



Salah satu upaya yang telah dilakukan Pemerintah Daerah Kota Semarang untuk mengatasi persoalan anak jalanan, gelandangan dan pengemis adalah dengan menerbitkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis. Peraturan daerah ini mengatur kebijakan penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis.

Permasalahan yang akan diteliti lebih lanjut antara lain hal-hal apa saja yang melatar belakangi dibentuknya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis serta bagaimana pelaksanaan peraturan daerah tersebut dalam praktiknya.

II. METODE

A. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan melalui literatur atau studi pustaka yang menelaah data-data sekunder berupa Peraturan-peraturan yang terkait dengan faktor-faktor lain yang berpengaruh terhadap Peraturan Daerah tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Semarang. Pendekatan tersebut dimaksudkan untuk menelaah, mengkritisi, serta diharapkan dapat memberikan solusi.

B. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah termasuk deskriptif analitis. Deskriptif disini adalah menggambarkan obyek yang menjadi pokok permasalahan, yaitu Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota

Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis. Dari penggambaran tersebut diambil suatu analisis yang disesuaikan dengan teori-teori hukum yang ada tentang peraturan daerah untuk kemudian dihasilkan kesimpulan yang bersifat analitis.

C. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh berdasarkan studi kepustakaan. Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk membandingkan antara teori dan kenyataan dilapangan. Melalui studi kepustakaan ini diusahakan pengumpulan data dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, majalah, surat kabar, artikel dari internet serta referensi lain yang berhubungan dengan penelitian ini. Untuk melengkapi data sekunder dilakukan wawancara dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan penelitian, dalam hal ini wawancara dilakukan kepada Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang.

D. Metode Analisis Data

Pengolahan dan penyajian data didalam penelitian ini akan mengikuti aturan pengolahan dan penyajian data yang sistematis. Keseluruhan data yang telah ada setelah dilakukan editing dan telah disusun secara terurai, perlu ditindaklanjuti dengan dilakukannya tahapan analisa. Sehubungan dengan itu, model analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara yang bersifat deskriptif analitis. Penelitian



dilakukan dengan maksud menggambarkan keadaan obyek atau masalah yang jelas, runtut, dan sistematis dengan kaidah-kaidah tertentu untuk memberikan data yang seteliti mungkin sehingga diperoleh data yang tepat.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Latar Belakang Pembentukan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014

tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

Tingkat kemiskinan, perekonomian yang sulit, serta kondisi sosial lainnya berpengaruh terhadap meningkatnya jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Semarang. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah *“perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar.”*⁴

Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial,

mengklasifikasikan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) ada 26 jenis termasuk diantaranya adalah anak jalanan, gelandangan dan pengemis.

Data Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang menunjukkan keberadaan pengemis, gelandangan, orang terlantar (PGOT) dan anak jalanan (anjali) di Kota Semarang setiap tahun terus mengalami peningkatan. Di tahun 2012 tercatat sebanyak 270 anak jalanan dan PGOT. Jumlah tersebut meningkat di tahun 2013 sebanyak 350 orang, sementara 2014 menjadi 400-an. Untuk 2015 jumlahnya diprediksi jauh lebih banyak.⁵

Tujuan membentuk Pemerintah Negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam Alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah *“untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”*. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan Negara untuk bertanggungjawab memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu ayat yang mengatur tentang hak-hak asasi anak adalah Pasal 28B ayat (2) yang menyatakan *“setiap anak*

⁴ Pengertian Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) menurut Ketentuan Umum Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial

⁵Jumlah pengemis dan anak jalanan di Kota Semarang meningkat, www.okezone.com, diakses tanggal 2 September 2015



berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.” Selanjutnya secara umum Pasal 34 ayat (1) mengamanatkan fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara. Pasal 34 ayat (2) mengamanatkan Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan serta negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (1) dan (2), dapat disimpulkan bahwa Negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan dan penanganan kepada fakir miskin dan anak terlantar serta mengembangkan sistem jaminan sosial agar setiap warga negara terutama fakir miskin dan anak terlantar dapat memperoleh kehidupan dan penghidupan yang layak. Pemerintah baik pusat maupun daerah harus memiliki kebijakan dan program penanganan bagi fakir miskin dan anak terlantar.

Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial sebagai tindak lanjut dari amanah konstitusi terkait perlindungan fakir miskin dan anak terlantar. Kebijakan yang mengatur penyelenggaraan kesejahteraan sosial ini dibentuk untuk mendukung pelaksanaan pengembangan kesejahteraan sosial dan sebagai dasar hukum

penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, penyelenggaraan kesejahteraan sosial merupakan upaya Pemerintah dan masyarakat yang dilakukan secara terarah, terpadu dan berkelanjutan guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial. Pasal 4 undang-undang ini menyatakan bahwa *“Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial.”*

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial jelas mengamanatkan bahwa Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah untuk bertanggung jawab terhadap fakir miskin dan wajib melakukan upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan guna memenuhi setiap kebutuhan dasar masyarakat.

Kewajiban Pemerintah Daerah untuk bertanggung jawab terhadap fakir miskin ditegaskan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Peraturan daerah ini mengatur tentang tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2015 menegaskan bahwa *“penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab bersama Pemerintah dan Pemerintah Kabupaten/Kota.”*



Pada tahun 2011 diundangkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Tujuan pembentukan undang-undang ini adalah sebagai payung hukum kegiatan penanganan fakir miskin yang merupakan kewajiban negara berdasarkan amanat konstitusi.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin merupakan peraturan yang lebih operasional yang mengatur bentuk-bentuk penanganan yang harus dilakukan oleh Pemerintah secara lebih konkret dalam menangani fakir miskin. Pada hakikatnya baik Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin maupun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial mengamanatkan Pemerintah untuk bertanggung jawab menangani fakir miskin dan anak terlantar.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa Negara memiliki kewajiban untuk melindungi dan menangani fakir miskin dan anak terlantar, yang dalam hal ini termasuk pengemis, gelandangan, orang terlantar dan anak jalanan agar dapat memperoleh kehidupan dan penghidupan yang layak. Kewajiban ini dibebankan kepada Pemerintah baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengurus bidang kesejahteraan sosial. Pemerintah dapat melakukan penanganan terhadap anak jalanan, gelandangan dan pengemis dari segi kebijakan maupun program. Dari

segi kebijakan,

Pemerintah dapat mengeluarkan aturan-aturan terkait penanganan anak jalanan, pengemis dan gelandangan. Dari segi program,

Pemerintah dapat melaksanakan kegiatan-kegiatan sebagai rangkaian usaha yang terarah, terpadu dan berkelanjutan untuk penanganan anak jalanan, pengemis dan gelandangan.

Jumlah anak jalanan di Kota Semarang tahun 2013 meningkat berjumlah 350 orang, dibandingkan sebelumnya tahun 2012 berjumlah 275 orang dan terus meningkat dari tahun ketahun. Besarnya angka tersebut merupakan fenomena

yang perlu segera ditingkatkan penanganannya secara lebih baik, karena anak jalanan adalah anak yang sebagian besar waktunya berada di jalan atau tempat-tempat umum (bisa berpindah-pindah) serta mengganggu ketertiban umum.⁶

Pemerintah Kota Semarang melalui Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga sesungguhnya telah melakukan beberapa program kegiatan terkait penanganan anak jalanan, pengemis dan gelandangan. Usaha yang telah dilakukan mencakup usaha preventif, represif dan rehabilitatif. Program-program yang telah dilaksanakan oleh Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang antara lain adalah kegiatan pemberdayaan fakir miskin dan PMKS, pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial, dan pembinaan anak terlantar. Namun demikian, program-program tersebut terkendala untuk dilakukan apabila belum ada

⁶Jumlah pengemis dan anak jalanan di Kota Semarang meningkat, www.okezone.com, diakses tanggal 2 September 2015



payung hukumnya. Untuk itu, dari segi kebijakan, Pemerintah perlu membentuk suatu peraturan yang secara khusus mengatur penanganan anak jalanan, pengemis dan gelandangan.

Kebijakan pemerintah untuk mengatur penanganan anak jalanan, pengemis dan gelandangan dapat dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan Negara Indonesia adalah Negara hukum. Dihubungkan dengan Pasal 28I ayat (5) yang menyatakan untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip Negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan kedua ayat tersebut, dapat dimaknai bahwa Indonesia adalah Negara hukum yang demokratis yang dalam mengatur kehidupan warganya khususnya jaminan terhadap hak-hak warga Negaranya diatur dalam peraturan perundang-undangan. Di lihat dari jenisnya, maka ada 2 (dua) jenis peraturan perundang-undangan yang prosesnya dipandang lebih demokratis dibanding dari jenis peraturan perundang-undangan lainnya yaitu undang-undang dan peraturan daerah.

Peraturan yang cocok untuk level daerah adalah peraturan daerah. Perkembangan permasalahan sosial di Kota Semarang yang cenderung meningkat dengan ditandaimunculnya anak jalanan, gelandangan dan pengemis merupakan beban bagi Pemer

intah Kota Semarang. Upaya penanganan pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) yang sistematis, terkoordinasi dan terintegrasi dapat diwujudkan melalui pembentukan hukum yaitu pembentukan peraturan daerah agar penanganan dapat dilakukan secara sinergis dan berkelanjutan.

Hal-hal yang telah dikemukakan di atas merupakan landasan mengapa dibentuk Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis. Pembentukan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis diharapkan dapat menjadi payung hukum bagi kegiatan dan program penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Semarang.

B. Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

Pemerintah Kota Semarang telah membentuk Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis. Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan Kepala Daerah. Berdasarkan amanat Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah



berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut teori perundang-undangan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya, sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).⁷

Sejalan dengan pemikiran Kelsen tentang norma yang berlapis-lapis dan berjenjang, Hans Nawiasky mengemukakan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas⁸:

Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara)

Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara)

Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-Undang "formal")

Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana dan aturan otonom).

Teori Hans Nawiasky

mengelompokkan peraturan daerah masuk dalam kelompok aturan pelaksana dan aturan otonom. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, di mana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.⁹

Teori hierarki norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky diimplementasikan ke dalam hukum nasional Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) undang-undang ini menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan daerah dibentuk untuk mengatur materi muatan yang bersifat atribusi maupun pendelegasian dari materi muatan peraturan perundang-undangan di atasnya, berisi hal-hal yang merupakan kewenangan daerah menurut peraturan perundang-

⁷Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, halaman 113

⁸ Hans Nawiasky dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, halaman 27

⁹Maria, *ibid*, halaman 35



undangan yang berlaku, serta berisi materi dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan pelaksanaan aturan hukum di atasnya serta menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan.¹⁰ Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis dibentuk untuk menjadi payung hukum atau dasar hukum bagi penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Semarang yang jumlahnya makin meningkat dari tahun ke tahun.

Pelaksanaan penanganan pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) menjadi tanggung jawab Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang. Ketentuan tahapan penanganan pencegahan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis telah dilaksanakan oleh Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang. Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang telah melaksanakan berbagai macam program yang meliputi pendataan; pemantauan, pengendalian dan pengawasan; sosialisasi dan kampanye.

Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang bekerja sama dengan Satuan Polisi Pamong Praja rutin menggelar razia di jalan-jalan protokol Kota Semarang untuk menjaring pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT). Tahun 2011 tanggal 9 September terdapat 46 pengemis, gelandangan dan orang

terlantar (PGOT) di sekitar Pemuda.

Tahun 2012 tanggal 28 Desember Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga, 18 pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) terjaring di sekitar Bandara, Jalan Pandanaran, Jalan Mt. Haryono, dan Jalan Dr. Cipto. Tahun 2013 pada tanggal 15 Juli. Tahun 2014 tanggal 14 Juli Satuan Polisi Pamong Praja menjaring 24 pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) sedangkan tanggal 2 September terjaring 35 Pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT), 13 orang diantaranya anak jalanan, dan pengemis.

Tahun 2015 Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah dengan Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga Kota Semarang menjaring 14 pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) tanggal 30 Juni, kemudian di data dan direhabilitasi 3 psikotik among jiwo, 11 di Balai Margo Widodo (6 penari jatilan, sisanya gelandangan dan pengemis), yang tua ke panti jompo. Tanggal 18 Agustus Satuan Polisi Pamong Praja dan Linmas Kota Semarang 30 pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) terjaring razia. Pada tanggal 11 Februari Satuan Polisi Pamong Praja melakukan razia terjaring 46 pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) di daerah Kalibanteng, Pahlawan, A Yani, Pemuda, Johar, Tugu Muda, Siliwangi, yang kemudian diserahkan ke Panti Among Jiwo dan Panti Wardiwaluyo, dan dilakukan pembinaan 3 hari.

Pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) yang terjaring kemudian didata

¹⁰ W.Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting*, halaman 82



identitasnya yang meliputi nama, alamat, daftar keluarga, kondisi tempat tinggal, latar belakang kehidupan sosial ekonomi, asal daerah, pekerjaan, status keluarga dan permasalahan pokok yang dihadapi. Pendataan diperlukan sebagai bahan untuk melakukan pemantauan dan pengawasan selanjutnya. Pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) yang telah didata selanjutnya akan dibina melalui panti-panti rehabilitasi sosial.

Pelaksanaan penanganan pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) pada tahap rehabilitasi menjadi tanggung jawab Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga. Pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) yang terjaring razia selanjutnya akan didata dan diseleksi. Pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) yang akan dibina selanjutnya dibawa ke panti rehabilitasi sosial untuk selanjutnya dilakukan pembinaan.

Kota Semarang saat ini telah memiliki panti rehabilitasi sosial yaitu Panti Among Jiwo yang terletak di Ngaliyan dan saat ini tengah memulai perencanaan pembangunan Panti Rehabilitasi Sosial Rowosari di Rowosari. Panti Rehabilitasi Sosial Among Jiwo menjadi tempat pembinaan khususnya bagi anak jalanan. Anak jalanan yang terjaring razia diberikan pembinaan berupa pembinaan mental spiritual (keagamaan) dan pembinaan keterampilan terutamanya bidang kewirausahaan.

Pembinaan mental spiritual dilakukan dengan tujuan memulihkan kondisi psikologis anak jalanan, sedangkan pembinaan keterampilan wirausaha dilakukan

dengan tujuan anak jalanan memiliki bekal keterampilan dan modal yang dapat digunakan untuk berwirausaha sehingga mereka mendapatkan penghasilan dan tidak kembali ke jalanan. Anak jalanan yang telah dibina di Panti Rehabilitasi Sosial Among Jiwo selanjutnya dikembalikan kepada orang tua atau kerabat masing-masing.

Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga. Pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT) telah berusaha melaksanakan berbagai program berupa bimbingan, pemberian bantuan, pelatihan dan pembinaan dalam menangani pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT). Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga telah berupaya untuk menangani anak jalanan, gelandangan dan pengemis secara terarah, terpadu dan berkelanjutan dengan mencanangkan program-program penanganan baik dalam hal pencegahan, pembinaan maupun rehabilitasi.

Persoalan berikutnya yang muncul dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis telah dilaksanakan oleh Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang adalah persoalan penegakan larangan dan sanksi yang merupakan ranah dari Satuan Polisi Pamong Praja.

Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang berpendapat bahwa pemberian sanksi seharusnya lebih ditekankan kepada pelaku eksploitasi dan bukan pada pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT). Pengemis, gelandangan dan orang terlantar



(PGOT) yang dijumpai di Kota Semarang pada umumnya datang dari luar wilayah Kota Semarang dan ada pihak yang mengkoordinir mereka. Anak jalanan menjadi sasaran utama pelaku eksploitasi oleh pihak-pihak tertentu. Anak jalanan terkadang dipaksa untuk mengemis atau mengamen di jalanan dan kemudian memberikan penghasilannya kepada pelaku eksploitasi tersebut. Anak jalanan tidak jarang pula mendapatkan tindakan kekerasan dari pelaku eksploitasi.

Anak jalanan harus mendapatkan perlindungan sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang menegaskan bahwa:

“setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan:

1. *diskriminasi;*
2. *eksploitasi, baik ekonomis maupun seksual;*
3. *penelantaran;*
4. *kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan;*
5. *ketidakadilan; dan*
6. *perlakuan salahlainnya”.*

Bagi pelaku eksploitasi anak jalanan, selain dapat dikenakan ancaman pidana berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan,

Gelandangan, dan Pengemis juga dapat dikenakan ancaman pidana sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis mengatur larangan bagi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis untuk melakukan kegiatan di jalan umum. Bagi setiap orang dilarang memberi uang dan/atau barang kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di jalan umum dan/atau *traffic light*.

Apabila ingin berpartisipasi dalam pendanaan kegiatan penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis dapat menyerahkan langsung kepada panti sosial resmi di Kota Semarang. Setiap orang juga dilarang mengeksploitasi anak jalanan, gelandangan, pengemis, termasuk pengemis yang mengatasnamakan lembaga sosial atau panti asuhan maupun terhadap pengamen yang mengamen di jalan umum dan/atau *traffic light*.

Pelaksanaan ketentuan Larangan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis belum dapat sepenuhnya dilaksanakan. Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang lebih menekankan pemberian sanksi kepada pelaku eksploitasi dan bukan



pada pengemis, gelandangan dan orang terlantar (PGOT). Larangan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis untuk melakukan kegiatan di jalan umum ditegakkan dengan cara melakukan razia di jalan kemudian dilakukan pembinaan di Panti Rehabilitasi Sosial Among Jiwo.

Larangan bagi setiap orang untuk memberikan uang secara langsung kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis hingga saat ini belum dapat ditegakkan. Pelaku eksploitasi pun hingga saat ini belum dapat ditindak secara optimal karena sulit untuk memantau kegiatan eksploitasi tersebut. Dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis ini terdapat sanksi pidana yaitu berupa kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) jika masyarakat tetap memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun terhadap anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.

Dapat pula orang yang dengan sengaja mengeksploitasi anak jalanan, gelandangan, pengemis, termasuk pengemis yang mengatasnamakan lembaga sosial atau panti asuhan diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling tinggi sebesar Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis melibatkan beberapa instansi pemerintah. Untuk kegiatan

penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis, upaya dilakukan oleh Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang, sedangkan untuk penegakan peraturan daerah dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja.

Ketentuan yang menarik dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis adalah larangan bagi setiap orang memberi uang dan/atau barang kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di jalan umum dan/atau traffic light. Bagi masyarakat yang tetap memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun terhadap anak jalanan, gelandangan, dan pengemis diancam sanksi pidana berupa kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah).

Tujuan dari larangan memberi kepada pengemis adalah agar masyarakat yang hendak menyalurkan bantuan kepada anak jalanan, gelandangan dan pengemis dapat menyalurkan bantuannya melalui panti sosial resmi agar penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis dapat dilakukan secara terarah, sinergis dan berkesinambungan. Hal tersebut dilakukan untuk mendidik anak jalanan, gelandangan dan pengemis supaya tidak menjadi malas dan hanya meminta-minta.

Sebelum di keluarkannya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis ini pada tahun 2013 diperkirakan jumlahnya 350 orang, jumlah tersebut



meningkat dibandingkan sebelumnya pada tahun 2012 berjumlah 275 orang. Setelah dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalan, Gelandangan, dan Pengemis sedikit berkurang, tetapi jika mendekati lebaran jumlahnya cenderung meningkat.¹¹

Dalam praktiknya di lapangan, upaya penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis belum dapat terlaksana secara efektif. Instansi yang berwenang untuk menegakkan larangan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis adalah Satuan Polisi Pamong Praja. Namun penegakan terhadap larangan dan sanksi pidana belum dapat dilakukan karena terkendala peraturan untuk pelaksanaan di lapangan.¹²

Payung hukum penegakan peraturan daerah belum komplit karena untuk pelaksanaan di lapangan membutuhkan peraturan lain yaitu Peraturan Walikota (Perwal) dan Surat Keterangan (SK) Walikota. Hingga saat ini, Peraturan Walikota (Perwal) dan Surat Keterangan (SK) Walikota masih dalam tahap penganggaran dan penyusunan. Oleh sebab itu, Satuan Polisi Pamong Praja hingga saat ini hanya dapat melakukan sosialisasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang

Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis kepada masyarakat dan melakukan penertiban atau razia terhadap anak jalanan, gelandangan dan pengemis.¹³

Berbagai persiapan pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis termasuk sarana dan prasarannya juga sedang disiapkan, salah satunya adalah panti rehabilitasi sosial baru di Rowosari Tembalang. Panti rehabilitasi sosial baru ini harapannya dapat menjadi tempat bagi anak jalanan, pengemis dan gelandangan untuk ditempatkan dan dibina agar memiliki keterampilan.¹⁴

Dengan demikian, pada intinya pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis khususnya untuk penegakan larangan dan sanksi pidana masih belum dapat dilaksanakan secara efektif karena masih terkendala belum adanya Peraturan Walikota dan Surat Keterangan Walikota sebagai pedoman pelaksanaan di lapangan. Saat ini upaya penegakan yang dilakukan masih sebatas sosialisasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

¹¹ Peraturan Daerah Solusi Penindakan PGOT, www.suaramerdeka.com, diakses tanggal 1 Oktober 2015

¹²Wawancara dengan Widodo pada tanggal 10 Desember 2015 di Kantor Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang

¹³Wawancara dengan Widodo pada tanggal 10 Desember 2015 di Kantor Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang

¹⁴ “Pengemis Terorganisir Rapi” www.koransindo.com, diakses pada tanggal 13 Desember 2015



IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Latar Belakang dikeluarkan Peraturan Daerah Kota Semarang No 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis dikarenakan Pemerintah Kota Semarang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk menangani anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Pemerintah Kota Semarang melalui Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga sesungguhnya telah melakukan beberapa program kegiatan terkait penanganan anak jalanan, pengemis dan gelandangan. Namun demikian, program-program tersebut terkendala untuk dilakukan apabila belum ada payung hukumnya. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis dibentuk untuk menjadi payung hukum atau dasar hukum bagi penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Semarang yang jumlahnya makin meningkat dari tahun ke tahun.

Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis dalam praktiknya di lapangan belum dapat terlaksana secara efektif. Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang telah melakukan beberapa kegiatan dalam rangka penanganan, namun untuk penegakan terhadap larangan dan sanksi pidana belum dapat dilakukan karena terkendala peraturan untuk pelaksanaan di lapangan. Payung hukum penegakan peraturan daerah

belum lengkap karena untuk pelaksanaan di lapangan membutuhkan peraturan lain yaitu Peraturan Walikota (Perwal) dan Surat Keterangan (SK) walikota.

B. SARAN

1. Pembentukan peraturan pendukung yaitu Peraturan Walikota dan Surat Keterangan Walikota sebaiknya segera diselesaikan penyusunannya supaya instansi-instansi terkait dapat segera melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis dan dapat menegakkan larangan dan sanksi pidananya.
2. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis perlu disosialisasikan kepada seluruh masyarakat agar setiap warga Kota Semarang memahami tentang larangan pemberian bantuan kepada pengemis, anak jalanan dan gelandangan beserta ancaman sanksi pidananya.
3. Kegiatan penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di panti-panti sosial resmi perlu disosialisasikan kepada masyarakat supaya masyarakat memiliki kepercayaan pemahaman yang baik terkait penyaluran bantuan melalui panti sosial untuk kegiatan pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis.



V. DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Penanganan Fakir Miskin.
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
- Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial.
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penanganan Fakir Miskin.
- Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Semarang tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.
- Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2013).
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasarnya dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2006).
- W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono *Legislative Drafting*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2009).
- Wawancara dengan Widodo pada tanggal 10 Desember 2015 di Kantor Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang. www.jateng-bps.go.id. www.okezone.com. www.koransindo.com.