

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan publik terjadi karena tindakan-tindakan pemerintahan dalam mengatasi masalah yang timbul dalam masyarakat sehingga melahirkan keputusan-keputusan tersebut (Yuliah Pengawas Sekolah di Kementrian Agama et al., n.d.-a).

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjamin kesejahteraan pada setiap warga negaranya. salah satunya adalah dengan memberikan perlindungan terhadap hak anak yang merupakan salah satu dari hak asasi manusia. pemerintah Indonesia dalam usahanya untuk menjamin dan mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan anak adalah melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak. dalam rangka penyesuaian terhadap beberapa ketentuan maka dilakukan beberapa perubahan terhadap pasal-pasal tertentu maka diundangkan Undang-Undang nomor 35 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak(Fitriani, 2016a).

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin, melindungi anak, dan hak-haknya agar dapat tumbuh berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Secara umum semua anak

membutuhkan perlindungan baik dari orang tua, masyarakat, maupun pemerintah, namun dalam beberapa situasi, anak membutuhkan perlindungan secara khusus. dalam proses tumbuh kembang anak menuju generasi muda yang berkualitas, banyak faktor yang dapat mempengaruhi, baik dari dirinya sendiri maupun dari lingkungannya, yang menyebabkan muncul permasalahan. permasalahan yang dihadapi anak adalah merupakan pelanggaran hak anak yang dilakukan oleh orang lain, baik orang dewasa maupun teman sebaya, orang terdekat dengan anak maupun orang lain. beberapa faktor lain yang sebenarnya menjadi faktor penyebab pelanggaran hak anak bukan saja karena faktor kemiskinan tetapi rendahnya tingkat pendidikan, pengangguran, lemahnya kesadaran hukum oleh orang tua/ masyarakat sehingga mampu melakukan tindakan pelanggaran hak anak dan lemahnya penegak hukum atau tindakan hukum terhadap pelaku pelanggaran hak anak (Suhendi & Astuti, n.d.).

Penyandang masalah kesejahteraan sosial merupakan salah satu masalah yang sulit diatasi baik di negara maupun daerah. salah satu faktor kemiskinan karena tidak adanya lapangan pekerjaan, pengetahuan yang luas, dan kurang nya tingkat pendidikan. salah satu penyandang masalah kesejahteraan sosial yaitu gelandangan dan pengemis masih banyak nya dapat ditemui di beberapa tempat, lampu merah, pasar yang masih banyak kehadiran para gelandangan dan pengemis (Bedasari & Wahyuni, 2020).

Anak berhak mendapatkan perlindungan dari berbagai tindak kejahatan eksploitasi dan kekerasan oleh siapapun. Hak untuk berpartisipasi, hak untuk berpendapat bukan hanya gagasan dan ketidak setujuan. Selain hak, anak juga mempunyai kewajiban, kewajiban anak secara umum adalah menghormati orang

dewasa dan sesamanya, belajar dengan giat. Melihat hak dasar secara jelas tentu orang dewasa, anak-anak pun berhak untuk menyampaikan pendapatnya, tercantum dalam undang-undang yang ada orang tua, anggota masyarakat dan sebagai aparatur negara memenuhi hak anak (Pribadi et al., n.d.-a).

Jika melihat realitasnya sesungguhnya hak dasar anak-anak belum sepenuhnya mampu dipenuhi bahkan yang terjadi adalah pemanfaatan potensi anak tanpa memperdulikan kondisi anak. Salah satunya melalui eksploitasi anak dengan memanfaatkan anak tersebut sebagai pengemis. Fenomena eksploitasi anak di Indonesia semakin lama semakin bertambah, banyaknya anak yang bekerja sebagai pengemis dikeramaian kota, dimana anak-anak tersebut turut mencari nafkah untuk keluarganya maupun oknum-oknum orang dewasa. Peristiwa tersebut sangatlah memprihatikan seakan penanganan dalam melakukan perlindungan terhadap eksploitasi anak sebagai pengemis ini kurang maksimal atau mungkin ada faktor lain yang menjadi penyebab eksploitasi anak semakin marak

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014. yang menegaskan bahwa setiap anak berhak mendapatkan perlindungan dari kekerasan, perlakuan salah, dan eksploitasi ekonomi atau seksual. eksploitasi ini juga mencerminkan kegagalan orang tua dalam memenuhi kewajiban mereka untuk memberikan pengasuhan yang baik, serta tanggung jawab negara untuk melindungi anak-anak dari situasi berbahaya(Epafras et al., 2025). dalam fenomena sosial ini sangat banyak dijumpai di berbagai kota-kota besar di Indonesia khususnya di Kota Lhokseumawe sendiri, maka dari hal tersebut

seharusnya pemerintah Kota Lhokseumawe maupun instansi pemerintahan yang memiliki peran serta tanggung jawab dalam menanggulangi fenomena sosial tersebut dapat ditanggulangi agar terciptanya suatu tujuan yaitu keadilan serta kesejahteraan bagi anak-anak yang menjadi pengemis di jalanan.

Dinas sosial Kota Lhokseumawe memiliki peran yang sangat penting dalam menanggulangi pengemis dalam golongan anak dibawah umur yang mana dalam rangka mewujudkan kesejahteraan serta melindungi anak-anak dibawah umur yang terpaksa bekerja menjadi seorang pengemis. Dinas sosial melaksanakan fungsi penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah dibidang sosial. pada Kota Lhokseumawe sendiri dinas sosial merupakan suatu lembaga yang memilki peran penting dalam melindungi terkhususnya para pengemis anak dibawah umur tersebut pada Kota Lhokseumawe.

Dari hak anak yang terdapat di dalam undang-undang tersebut belum terjadi maksimal di kota Lhokseumaawe. Pada kenyataan masih banyak anak-anak dibawah umur menjadi pengemis dikarenakan tuntutan ekonomi. Lhokseumawe adalah kota yang cukup berkembang dengan baik saat ini dan masih banyak permasalahan-permasalahan terhadap anak. salah satunya anak dibawah umur terpaksa bekerja sebagai pengemis karena tuntutan ekonomi dan orang tua tidak dapat memenuhi kebutuhannya.

Selanjutnya, berdasarkan Qanun Aceh nomor 11 tahun 2013 pasal 45 dan 46 ayat 1 dimana pemerintah Aceh dan Pemkab kabupaten/kota berkewajiban menyelenggarakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial untuk meningkatkan kehidupan dan penghidupan yang layak bagi gelandang dan pengemis(Humanis et al., n.d.). maka hal ini dapat menjadi topik yang harus dibahas agar terlaksananya

kebijakan tersebut dengan baik supaya peningkatan jumlah pengemis anak tidak terus bertambah. dengan keberadaan Qanun tersebut seharusnya tidak ada yang namanya pengemis anak. kemungkinan anak tidak akan mengemis kecuali dalam keadaan tertentu. seharusnya pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat menjegah atau mengatasi keberadaan pengemis anak.

Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial memberikan dasar hukum yang komprehensif dalam menangani persoalan eksploitasi anak, termasuk anak yang dipaksa untuk mengemis di wilayah Aceh. Ketentuan dalam qanun tersebut memuat sejumlah mandat penting yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya, pola komunikasi kebijakan, perencanaan program, serta penetapan kepentingan terbaik bagi anak sebagai prioritas utama. Lebih lanjut, regulasi ini mengarahkan Dinas Sosial di setiap kabupaten/kota, termasuk di Lhokseumawe, untuk menyusun program penanganan yang terpadu dan berkelanjutan, tidak hanya berorientasi pada rehabilitasi, tetapi juga menekankan langkah-langkah pencegahan dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Strategi yang dimaksud mencakup pendataan dan identifikasi anak jalanan, penyediaan layanan rehabilitasi sosial serta pelatihan keterampilan, hingga upaya pemulangan anak ke daerah asalnya.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan secara langsung di lapangan, peneliti masih menjumpai anak-anak yang terlibat dalam aktivitas mengemis di sejumlah area dengan aktivitas masyarakat yang cukup padat di Kota Lhokseumawe. Kehadiran mereka di ruang publik tersebut mengindikasikan adanya dugaan praktik eksploitasi terhadap anak di bawah umur. sebagian anak tidak beraktivitas secara independen, melainkan diduga berada di bawah kendali

atau arahan pihak tertentu. Keadaan ini menunjukkan bahwa persoalan yang terjadi tidak hanya berkaitan dengan tekanan ekonomi keluarga, tetapi juga mengarah pada eksploitasi ekonomi anak, di mana anak dimanfaatkan sebagai alat untuk memperoleh keuntungan. Fenomena ini mencerminkan masih belum optimalnya perlindungan hak anak serta lemahnya pelaksanaan upaya pencegahan eksploitasi sebagaimana telah diatur dalam kebijakan perlindungan anak. (observasi awal 6 oktober 2025).



Berdasarkan gambar diatas pengemis dibawah umur yang masih terlihat di Kota Lhokseumawe mencerminkan permasalahan sosial, dalam kebanyakan kasus yang terjadi mereka umumnya berasal dari keluarga miskin yang tidak mampu mencukupi kebutuhan sehari-hari, sehingga anak-anak dilibatkan dalam aktivitas mengemis untuk membantu perekonomian keluarga (*dialeksis.com.aceh 3 januari 2025*).

Keberadaan pengemis anak di Kota Lhokseumawe menimbulkan berbagai dampak negatif, baik dari sisi sosial maupun tata kota itu sendiri. Fenomena ini mengurangi keindahan dan kerapian lingkungan perkotaan, sehingga memberikan kesan kota yang kurang tertata dan cenderung kumuh. Selain itu, maraknya pengemis anak juga membentuk citra yang kurang baik terhadap Kota Lhokseumawe di mata masyarakat luas, terutama jika dibandingkan dengan kota-kota lain yang lebih tertib dan terkelola dengan baik. Berdasarkan data yang didapatkan pada Dinas Sosial Dan Tenaga Kerja Kota Lhokseumawe dengan menginterpretasikan jumlah pengemis anak sementara dapat dilihat pada table berikut:

Tabel 1. 1
Data pengemis anak yang terjaring penertiban di
Kota Lhokseumawe Tahun 2021-2025

No	Tahun	LK	PR	Jumlah
1.	2021		1 Orang	1 Orang
2.	2022	2 Orang		2 Orang
3.	2023	4 Orang	1 Orang	5 Orang
4.	2024	1 orang		1 Orang
5.	2025	1 orang	1 Orang	2 orang

Sumber: Dinas Sosial Kota Lhokseumawe, 2025

Berdasarkan data diatas yang mencakup informasi jumlah pengemis yang terdaftar dalam penertiban setiap tahun bahkan sempat meningkat tajam pada 2023. dalam permasalahan tersebut diperlukan peran pemerintah Kota Lhokseumawe dalam menangani pengemis anak yang ada di Kota Lhokseumawe guna untuk terus membenahi permasalahan tersebut.

Data awal yang dikumpulkan oleh peneliti justru menggambarkan kenyataan pahit di Kota Lhokseumawe. Anak-anak yang seharusnya bermain dan belajar malah dipaksa menjadi alat untuk meraih simpati demi keuntungan

ekonomi. kekerasan fisik yang mereka alami jika tak memenuhi target setoran dari mengemis sungguh mencederai hak asasi dan merampas masa kecil mereka. Sungguh ironis, Undang-Undang dan Qanun yang seharusnya menjadi benteng perlindungan, malah seperti tak berdaya di hadapan realitas eksploitasi anak yang begitu nyata.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi di Kota Lhokseumawe sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan secara komprehensif berbagai tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Lhokseumawe dalam mengimplementasikan kebijakan perlindungan anak terhadap pengemis anak di bawah umur. Penelitian ini dilaksanakan di wilayah Kota Lhokseumawe, mengingat daerah tersebut merupakan salah satu wilayah yang masih menghadapi permasalahan terkait keberadaan pengemis anak. maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Qanun Aceh No 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial Dalam Upaya Perlindungan Dan Penanganan Pengemis Anak Di Kota Lhokseumawe.”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Qanun Aceh No 11 tahun 2013 tentang kesejahteraan sosial Dalam Upaya Perlindungan Dan Penanganan Pengemis Anak Di Kota Lhokseumawe?
2. Kendala yang menghambat implementasi kebijakan kesejahteraan sosial Dalam Upaya Perlindungan Dan Penanganan Pengemis Anak

Di Kota Lhokseumawe?

1.3 Fokus Penelitian

Adapun fokus penelitian ini antara lain:

1. Implementasi kebijakan Qanun Aceh No 11 tahun 2013 tentang kesejahteraan sosial yang terfokus kepada komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi.
2. Kendala yang menghambat implementasi kebijakan kesejahteraan sosial dalam penanganan pengemis anak dibawah umur di Kota Lhokseumawe.

1.4 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang telah di kemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan Qanun Aceh No 11 tahun 2013 tentang kessejahteraan sosial Dalam Upaya Perlindungan Dan Penanganan Pengemis Anak Di Kota Lhokseumawe.
2. Untuk mengetahui kendala yang menghambat implementasi kebijakan kesejahteraan sosial Dalam Upaya Perlindungan Dan Penanganan Pengemis Anak Di Kota Lhokseumawe.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian dapat dilihat dari dua segi yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang administrasi publik,

khususnya dalam studi mengenai implementasi kebijakan kesejahteraan sosial. temuan dari penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan memperkaya literatur terkait berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik, terutama yang berfokus pada upaya perlindungan anak di bawah umur yang terlibat dalam aktivitas mengemis di Kota Lhokseumawe. Selain itu, penelitian ini juga berpotensi memberikan kontribusi teoritis bagi perumusan model serta strategi implementasi kebijakan perlindungan anak yang lebih adaptif dan efektif dalam mencegah serta mengatasi bentuk-bentuk eksploitasi anak di lingkungan masyarakat.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian ini adalah memberikan kontribusi yang berarti dalam menilai dan menyempurnakan kebijakan serta program kesejahteraan sosial, sehingga kebijakan yang diterapkan dapat menjadi lebih efektif dan tepat sasaran. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat berfungsi sebagai acuan dan bahan pertimbangan dalam merancang strategi, program, maupun intervensi sosial yang lebih sesuai dengan kebutuhan anak-anak yang terlibat dalam aktivitas mengemis. Penelitian ini juga bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai perlindungan anak dan memperkuat peran keluarga dan lingkungan sosial dalam memastikan terpenuhinya hak-hak anak, sekaligus mencegah terjadinya eksploitasi terhadap mereka.